

Kaup Deloitte ehf. á eignum og rekstri Ernst & Young ehf.

I. Samantekt

- Samkeppniseftirlitið hefur haft til rannsóknar og tekið afstöðu til kaupa Deloitte ehf. („**Deloitte**“) á tilteknum eignum og rekstri Ernst & Young ehf. („**EYÍ**“). Samruninn var fyrst tilkynntur með fullnægjandi hætti þann 25. ágúst 2023 og byrjuðu lögbundnir frestir að líða næsta dag, en tilkynningin var síðar afturkölluð vegna nýrra upplýsinga sem fram komu af hálfu samrunaaðila um forsendur samrunans og tilkynnt um sömu viðskipti að nýju. Ný samrunatilkynning barst þann 30. október 2023 eins og nánar er greint frá hér á eftir. Í ákvörðun þessari er gerð grein fyrir samrunanum og forsendum ákvörðunar Samkeppniseftirlitsins um að aðhafast ekki vegna samrunans.
- Samrunaaðilar áttu í ítarlegum forviðræðum við Samkeppniseftirlitið frá febrúar 2023. Meðan á þeim stóð aflaði Samkeppniseftirlitið m.a. sjónarmiða og upplýsinga frá eftirlitsaðilum. Eftir fyrri tilkynningu samrunaaðila var við rannsókn málsins á fyrsta fasa aflað ítarlegra upplýsinga og umsagna frá viðskiptavinum og keppinautum.
- Samrunaaðilar eru í grunninn endurskoðunarstofur en veita viðskiptavinum sínum einnig margvíslega ráðgjöf, svo sem á sviði skattaráðgjafar, fyrirtækjaráðgjafar, upplýsingatækniráðgjafar og sjálfbærnisráðgjafar ásamt hefðbundinni þjónustu fyrir bókhald og reikningsskil. Um er ræða láréttan samruna keppinauta.
- Að mati Samkeppniseftirlitsins var mögulegt að mestu að taka undir sjónarmið samrunaaðila varðandi skilgreiningu markaða. Samkeppniseftirlitið bendir þó á að hvers kyns þjónusta sem samrunaaðilar veita, sem telst ekki vera hluti af endurskoðun, geti myndað sérmarkað einkum frá sjónarhóli viðskiptamanns frekar en að steypa ólíkum þjónustuþáttum saman í einn og sama ráðgjafar- eða þjónustumarkaðinn. Þá var í rannsókninni sérstaklega miðað við að til staðar sé annars vegar markaður fyrir endurskoðun á stærri fyrirtækjum og hins vegar markaður fyrir endurskoðun á litlum og meðalstórum fyrirtækjum. Í ljósi niðurstöðu þessa máls telur Samkeppniseftirlitið þó ekki nauðsynlegt að taka afstöðu til endanlegra skilgreininga á mörkuðum.
- Í upphafi rannsóknar á fyrsta fasa taldi Samkeppniseftirlitið tilefni til þess að ætla að samruni aðila myndi mögulega raska samkeppni a.m.k. á markaði fyrir endurskoðun á stórum fyrirtækjum með umtalsverðum hætti. Fyrirliggjandi gögn bentu til þess að slíkur markaður væri til staðar á Íslandi og ef svo væri, virtust keppinautar á þeim markaði einungis vera fjórir talsins, nánar tiltekið PwC á Íslandi („**PwC**“), KPMG Ísland („**KPMG**“) ásamt samrunaaðilum (hér eftir nefnd saman „**fjögur stærstu**“).



6. Með nýjum upplýsingum í málinu frá samrunaaðilum, sér í lagi EYÍ, um það leyti sem Samkeppniseftirlitið virkjaði frekari fresti í málinu þann 28. september 2023 og færði samrunamálið á annan fasa, breyttust grundvallarforsendur rannsóknarinnar aðallega vegna nýrrar og breyttrar lýsingar samrunaaðila samkeppnisaðstæðum á mörkuðum málsins, sér í lagi hvað varðar samkeppnisstöðu og rekstur EYÍ.
7. Hinar nýju upplýsingar frá samrunaaðilum fólust aðallega í því að EYÍ hefði verið tilkynnt af EY samstarfsaðilum sínum á Norðurlöndum („EYN“) í október 2022 að félaginu yrði ekki lengur heimilt að starfa í núverandi mynd á Íslandi innan EY samstarfsins á grundvelli fyrri undanþága frá ítarlegum reglum og ferlum alþjóðlega EY samstarfsins. EYÍ þyrfti því að ráðast í verulegar fjárfestingar og vinnu til þess að öðlast fulla aðild að samstarfinu eða hætta að starfa undir merkjum EY héraendis. Höfðu samrunaaðilar ekki greint Samkeppniseftirlitinu frá framangreindu í forviðræðum, í samrunaskrá, eða undir rannsókn málsins fyrir en samrunamálið var fært til frekari rannsóknar eins og áður sagði.
8. Vegna framangreinds og þar sem upphafleg samrunaskrá endurspeglaði ekki lengur mat og rétta upplýsingagjöf samrunaaðila um stöðu fyrirtækjanna eða markaði málsins var fyrri tilkynning afturkölluð, og ný fullnægjandi tilkynning afhent Samkeppniseftirlitinu þann 30. október 2023.
9. Að mati Samkeppniseftirlitsins leiddu hinar framangreindu nýju upplýsingar, sem studdar voru innanhúss- og samtímagögnum frá samrunaaðilum og upplýsingum frá EYN, til þess að mat eftirlitsins á áhrifum samrunans tók breytingum, einkum vegna breyttrar framtíðarstöðu EYÍ ef samruninn kæmi ekki til framkvæmdar (svokallað staðleysumat, e. counterfactual). Rannsókn Samkeppniseftirlitsins á sennilegum markaði fyrir endurskoðun stærrí fyrirtækja leiddi í ljós að stærrí fyrirtæki gera m.a. kröfur um orðspor, reynslu og alþjóðlega tengingu endurskoðunarfyrirtækja. Hefur notkun endurskoðenda héraendis á vörumerkjum þekktra erlendra endurskoðunarfélaga og þátttaka í alþjóðlegu samstarfi því tölvuverða þýðingu fyrir samkeppnisstöðu þeirra á Íslandi.
10. Framangreindar breytingar og rannsókn Samkeppniseftirlitsins leiddi í ljós að notkun EYÍ á EY vörumerkinu og þátttaka þeirra í samnefndu erlendu samstarfi hefði líklegast liðið undir lok hefði ekki komið til samrunans, samhliða öðrum og sennilegum samdrætti í rekstri fyrirtækisins. Hefði framangreint líklegast leitt til þess að eftirstætt félag hefði ekki verið nægilega burðugt til þess að stunda fulla samkeppni um endurskoðun á stærrí fyrirtækjum sérstaklega, með tilheyrandi minnkandi markaðsstyrk, en mögulega áfram starfað við endurskoðun meðalstórra og smærri fyrirtækja.
11. Með framangreindum breytingum og nýju staðleysumati leiddi rannsókn Samkeppniseftirlitsins í ljós að möguleg markaðshlutdeild samrunaaðila eftir samrunann á markaði fyrir endurskoðun á stærrí fyrirtækjum yrði sennilega minni en áður hafði verið gert ráð fyrir í rannsókninni. Önnur samkeppnisleg álitæfni, einkum tengd fækkun keppnauta, samþjöppun og sértækum samkeppnislegum áhrifum vegna útskiptireglna varðandi einingar tengdum almannahagsmunum samkvæmt lögum nr. 94/2019 um endurskoðendur og endurskoðun, voru jafnframt talin minni að teknu tilliti til hinna nýju upplýsinga um samkeppnisstöðu EYÍ. Á öðrum líklegum mörkuðum málsins fékkst ekki séð að samruninn hefði umtalsverð skaðleg áhrif.
12. Var það því mat Samkeppniseftirlitsins að fyrirliggjandi gögn og upplýsingar sem aflað hefði verið, og samrunaaðilar veittu bæði á fyrri stigum og nýjar upplýsingar á öðrum fasa rannsóknarinnar, gæfu til kynna að samkeppnisaðstæður og þau áhrif sem rekja mætti til samrunans væru ekki með þeim hætti að grundvöllur væri til ihlutunar í málinu. Þó liggi fyrir að staða samrunaaðila er sterk eftir samrunann, markaður fyrir endurskoðun á stærrí fyrirtækjum töluvert samþjappaður og aðgangshindranir fyrir hendi. Slíkt gefur vísbendingu um að möguleg frekari samþjöppun á þessum markaði geti orðið tilefni til ítarlegrar skoðunar að hálfu samkeppnisfirvalda líkt og raunin varð í þessu samrunamáli.



II. Málsmeðferð

13. Þann 25. ágúst 2023 barst Samkeppniseftirlitinu samrunatilkynning frá samrunaaðilum. Með tölvupósti Samkeppniseftirlitsins þann 30. ágúst 2023 var samrunaaðilum tilkynnt um að samrunatilkynning hefði verið fullnægjandi.
14. Áður en samrunatilkynning barst áttu samrunaaðilar og Samkeppniseftirlitið í forviðræðum eins og áður sagði, sbr. 4. gr. reglna nr. 1390/2020 um tilkynningu og málsmeðferð í samrunamálum. Hófust þær um miðjan febrúar 2023. Áttu aðilar í margvíslegum samskiptum á tímabilinu febrúar til maí 2023. Óskaði eftirlitið eftir tilteknum upplýsingum frá samrunaaðilum og jafnframt heimild þeirra til að afla upplýsinga frá öðrum stjórnvöldum, nánar tiltekið Fjármálaeftirliti Seðlabanka Íslands og Ríkisendurskoðun. Um og í kringum júní 2022 áttu svo aðilar í ítarlegum samskiptum um drög að tilkynningu sem lauk svo með fullnægjandi tilkynningu samrunaaðila eins og að framan greinir.
15. Þann 1. september 2023 var upplýsinga- og umsagnarbeiðni send til átta keppinauta. Þann 7. september 2023 var upplýsingabeiðni send til 32 viðskiptavina stærstu endurskoðunarstofa hér á landi. Svör og umsagnir bárust úr framangreindu allt þar til 18. september 2023.
16. Þann 18. september 2023 var send tvíþætt upplýsingabeiðni til samrunaaðila annars vegar varðandi mögulegar samkeppnistakmarkanir um vörumerkið EY og hins vegar varðandi samkeppnisákvæði í ráðningarsamningum eigenda samrunaaðila. Svör bárust daginn eftir.
17. Þann 25. september 2023 var send upplýsingabeiðni til endurskoðendaráðs. Henni var svarað þann 9. október 2023.
18. Þann 28. september 2023 var samrunaaðilum tilkynnt um að rannsóknin gæfi á þessu stigi tilefni til þess að ætla að samruni samrunaaðila myndi mögulega raska samkeppni a.m.k. á mögulegum markaði fyrir endurskoðun stærri fyrirtækja með umtalsverðum hætti. Fyrirliggjandi gögn bentu til þess að slíkur markaður væri til staðar á Íslandi og ef svo væri, virtust keppinautar á þeim markaði einungis vera fjórir talsins. Sömu gögn bentu til þess að aðrar smærri endurskoðunarstofur væru ekki nægilega burðugar til að starfa á þeim markaði og jafnframt væru vísbendingar um að ekki væru miklar líkur á innkomu nýrra aðila á þeim markaði. Að mati Samkeppniseftirlitsins væri því nauðsynlegt að virkja frekari fresti til samrunarannsóknar málsins, m.a. með það að markmiði að rannsaka nánar möguleg skaðleg lárétt áhrif samrunans og önnur atriði.
19. Þann sama dag barst Samkeppniseftirlitinu tölvupóstur frá forstjóra EYÍ þar sem nýjum upplýsingum í málinu var komið á framfæri. Þannig kom nú fram af hálfu EYÍ að allt frá haustinu 2022 hefði það legið fyrir með ótvíræðum hætti að EYÍ væri að öllum líkindum yfirgefa EY alþjóðlega samstarfið líkt og áður sagði, óháð samrunanum.
20. Þann 6. október 2023 var send upplýsingabeiðni til EYÍ þar sem óskað var eftir tölvupóstssamskiptum á tilteknu tímabili við stjórnendur EYN sem hefðu haft aðkomu að væntanlegri útgöngu EYÍ úr EY samstarfinu. Jafnframt var óskað eftir innanhússgögnum EYÍ um Project Everest og um mögulegan aðskilnað frá EYN, þar með talið innanhússamskipti og tölvupósta milli stjórnenda og/eða eigenda, greiningar, minnisblöð og önnur sambærileg gögn, á sama tímabili. Einnig var óskað eftir skýringu og rökum fyrir því hvers vegna það væri óumflýjanlegt að mati EYÍ að fyrirtæki myndi ganga úr og skilja sig frá EY samstarfinu til framtíðar, óháð mögulegum samruna við Deloitte og rannsókn Samkeppniseftirlitsins.
21. Þann 9. október 2023 átti Samkeppniseftirlitið fjarfund með stjórnendum EYN. Þann 10. október 2023 bárust eftirlitinu umbeðin gögn og skýringar frá EYÍ. Þann 16. október 2023 átti Samkeppniseftirlitið fund með stjórnarformanni EYÍ og þann 17. október 2023 fund með fyrirverandi forstjóra EYÍ.



22. Þann 25. október 2023 var haldinn fundur með samrunaaðilum þar sem þeim var tilkynnt að það væri mat Samkeppniseftirlitsins að nýjar upplýsingar og ný gögn í málinu yrðu lögð til grundvallar í samrunamálinu og þau breyttu að öllum líkindum staðleysumati málsins og þar með mati á áhrifum samrunans. Var samrunaaðilum sömuleiðis greint frá því mati eftirlitsins að tilkynning þeirra væri ófullnægjandi í þessu ljósi enda endurspeglaði hún ekki nýjustu lýsingar og upplýsingar frá samrunaaðilum um atvik málsins og samkeppnisstöðu EYÍ.
23. Þann 30. október 2023 afturkölluðu samrunaaðilar fyrri tilkynningu sína og samtímis barst ný tilkynning um samrunann. Með henni fylgdi rökstudd beiðni um undanþágu frá banni við framkvæmd samruna.
24. Þann 6. nóvember 2023 var samrunaaðilum veitt undanþága frá banni við framkvæmd samruna, sbr. 4. gr. 17. gr. a. samkeppnislaga. Tekið var að fram að í ljósi versnandi samkeppnisstöðu og reksturs EYÍ, fyrirséðrar og sennilegrar útgöngu EYÍ af mögulegum markaði fyrir endurskoðun stórra fyrirtækja, og viðkvæmrar tímasetningar í ljósi vinnu endurskoðenda við endurskoðun fyrirtækja á tilteknu tímabili, væri það mat Samkeppniseftirlitsins að frekari tafir á framkvæmd samrunans gætu skaðað samrunaaðila, hagsmuni viðskiptamanna, sem og samkeppni á mögulegum markaði fyrir endurskoðun. Var slík undanþága veitt með þeim skilyrðum að samrunaaðilar mættu ekki grípa til neinna aðgerða sem gerðu það ómögulegt eða verulegum erfiðleikum háð að vinda ofan af samrunanum, svo sem ef það yrði niðurstaða rannsóknarinnar að samruninn hindraði virka samkeppni þannig að íhlutunar væri þörf.

III. Samruninn

25. Með undirritun kaupsamnings, dags. 1. júní 2023, milli Deloitte og EYÍ keypti Deloitte tiltekna eignir og rekstur af EYÍ ásamt öllu hlutfé í iCert ehf. Í samrunatilkynningu sagði að samningurinn gerði ráð fyrir að tilgreindar eignir, sem tilheyrðu rekstri EYÍ, yrðu keyptar af Deloitte út úr EYÍ. Þá kom fram að þær eignir sem um væri að ræða væru að mestu leyti samningar og viðskiptasambönd við viðskiptavinum EYÍ og ráðningarsamningar við starfsfólk. Um óverulega yfirtöku lausafjármuna yrði þannig að ræða, en þó að einhverju marki, auk þess myndi leigusamningur vegna skrifstofuhúsnæðis EYÍ vera yfirtekinn sem ráðgert var að koma í framleigu.

26. [...]¹

Um fyrirtækið Deloitte

27. Í samrunaskrá segir að í kjölfar sameiningar nokkurra minni endurskoðunarstofna hafi Deloitte orðið fullgildur aðili að alþjóðlega endurskoðunar og ráðgjafarfyrirtækinu Deloitte á árinu 1994. Hjá félaginu starfa um 255 starfsmenn. Á heimasíðu félagsins segir að það sé leiðandi þjónustuveitandi á sviði endurskoðunar og reikningsskila, upplýsingatækniráðgjafar, fjármálaráðgjafar, áhætturáðgjafar, skatta- og lögfræðiráðgjafar og tengdrar þjónustu. Í samrunaskrá segir að félagið hafi markað sér þá stefnu síðustu tvo áratugi að verða leiðandi fyrirtæki í sérfræðiráðgjöf til fyrirtækja. Sé þá horft til þess að byggja upp ráðgjöf í annarri þjónustu en þeirri sem tengist endurskoðun. Kemur fram að unnið hafi verið markvisst eftir þeirri stefnu og allar aðgerðir félagsins og framtíðarsýn hafi tekið mið af því.

Um EYÍ

28. Í samrunaskrá segir að á árinu 2002 hafi það félag sem rekið hefur verið undir merkjum EYÍ hafið göngu sína. Á heimasíðu félagsins segir að Ernst & Young sé á heimsvísu leiðandi fyrirtæki á sviði endurskoðunar,

¹ Trúnaðarupplýsingar.



skattamála og ráðgjafarþjónustu. Jafnframt segir að hjá EYÍ starfi um 80 manns með fjölbreytta menntun, bakgrunn og reynslu. Þá kom fram að unnið hafi verið að því undanfarin ár að styrkja ráðgjafarhluta starfseminnar, þ.e. alla aðra þjónustu en endurskoðun.

1. Markaðir málsins

29. Við mat á samkeppnislegum áhrifum samruna samkvæmt 17. gr. c samkeppnislaga er nauðsynlegt að skilgreina þann markað sem samrunaaðilar starfa á. Samkvæmt 4. gr. laganna er markaður skilgreindur sem sölusvæði vöru og staðgönguvöru eða þjónustu og staðgönguþjónustu. Staðganga er þegar vara eða þjónusta getur að fullu eða verulegu leyti komið í stað annarrar vöru eða þjónustu. Með hliðsjón af hagfræðilegum rökum þarf að líta á viðkomandi markað út frá a.m.k. tveimur sjónarmiðum; annars vegar vöru- eða þjónustumarkaði og hins vegar landfræðilegum markaði. Hafa ber þó í huga að markaðsskilgreiningar í samkeppnisrétti geta ekki orðið nákvæmar og eru aðeins notaðar til viðmiðunar, sbr. t.d. úrskurð áfrýjunarnefndar samkeppnismála í máli nr. 8/2008, *Fiskmarkaður Íslands hf. gegn Samkeppniseftirlitinu*.
30. Við skilgreiningu markaða í samrunamálum er m.a. unnt að hafa hliðsjón af fordæmum í innlendra lagaframkvæmd og í EES/ESB-samkeppnisrétti, sbr. m.a. dóm Hæstaréttar Íslands í máli nr. 277/2012, *Stjörnugrís hf. og Arion banki hf. gegn Samkeppniseftirlitinu*. Hins vegar verður ávallt að meta hvort aðstæður á markaði séu hinar sömu og í eldra máli.² Þá liggur fyrir í samkeppnisrétti að eðli málsins samkvæmt geta markaðsskilgreiningar í eldri málum ekki skapað fyrirtækjum lögmetar væntingar.³

Sjónarmið samrunaaðila

31. Í samrunaskrá samrunaaðila í því máli sem hér er til skoðunar tóku aðilar fram að fyrirtækin störfuðu á markaði fyrir endurskoðun, sem að þeirra mati skiptist mögulega í endurskoðun fyrir stærri fyrirtæki annars vegar og lítil og meðalstór fyrirtæki hins vegar.
32. Jafnframt kom fram að samrunaaðilar starfi á markaði fyrir aðra þjónustu sem almennt væri rekin af fyrirtækjum sem bjóða endurskoðun en einnig í sumum tilvikum þar sem ekki væri boðin endurskoðunarþjónusta, eða fyrirtækin hefðu ekki endurskoðendur innan sinna raða en þessi þjónusta væri (a) reikningskil, (b) aðstoð við skattframtöl og (c) viðskiptalausnir, þ.e. bókhaldsþjónusta, launavinnsla og tímabundnar ráðningar vegna bókhaldsvinnu.
33. Þá kom fram að samrunaaðilar teldu sig starfa á eftirtöldum mörkuðum:

² Sjá t.d. dóm undirréttar ESB frá 22. mars 2000 í sameinuðum málum nr. T-125/97 og T-127/97, *The Coca Cola Company gegn framkvæmdastjórninni*, mgr. 81-82: „... a finding of a dominant position by the Commission, even if likely in practice to influence the policy and future commercial strategy of the undertaking concerned, does not have binding legal effects as referred to in the IBM judgment. Such a finding is the outcome of an analysis of the structure of the market and of competition prevailing at the time the Commission adopts each decision. The conduct which the undertaking held to be in a dominant position subsequently comes to adopt in order to prevent a possible infringement of Article 86 of the Treaty is thus shaped by the parameters which reflect the conditions of competition on the market at a given time.

Moreover, in the course of any decision applying Article 86 of the Treaty, the Commission must define the relevant market again and make a fresh analysis of the conditions of competition which will not necessarily be based on the same considerations as those underlying the previous finding of a dominant position.“

³ Sjá t.d. dóm undirréttar ESB frá 7. maí 2009 í máli nr. T-151/05, *NVV gegn framkvæmdastjórninni*, mgr. 136: „It should first be recalled that, according to case-law, although the Commission must give an account of its reasoning if a decision goes appreciably further than the previous decision-making practice (*Case 73/74 Groupement des fabricants de papiers peints de Belgique and Others v Commission* [1975] ECR 1491, paragraph 31), economic operators have no grounds for a legitimate expectation that a previous decision-making practice, that is capable of being varied when the Community institutions exercise their discretion, will be maintained (see *General Electric v Commission*, paragraph 53 above, paragraph 512, and the case-law cited therein). In particular, the applicants cannot have entertained such a legitimate expectation on the ground that the Commission had defined markets in a particular way in a previous decision, since the Commission – and, a fortiori, the Court – is not bound by the findings made in such a decision (see, to that effect, *General Electric v Commission*, paragraph 53 above, paragraph 514).“



- a) Fyrirtækjaráðgjöf, þ.e. fjármálaráðgjöf, rekstrarráðgjöf og stefnumótunar- og stjórnunarráðgjöf.
- b) Upplýsingatækniráðgjöf, þ.m.t. hugbúnaðarþróun, stefnumótun og greining, sjálfvirknivæðing, viðskiptagreind og stafræn umbreyting.
- c) Áhætturáðgjöf af ýmsum toga, þ.m.t. innri endurskoðun, netöryggi, persónuvernd, ráðgjöf vegna jafnlaunavottunar og sjálfbærni/UFS ráðgjöf, þ.e. umhverfi, félagslegir þættir og stjórnarhættir
- d) Skattaráðgjöf

Niðurstaða Samkeppniseftirlitsins

- 34. Að mati Samkeppniseftirlitsins er mögulegt að taka að mörgu leyti undir sjónarmið samrunaaðila varðandi skilgreiningu markaða.
- 35. Samrunaaðilar eru í grunninn endurskoðunarfyrirtæki en í endurskoðun felst óháð og kerfisbundin öflun gagna og mat á þeim í þeim tilgangi að láta í ljós rökstutt og faglegt álit á áreiðanleika þeirra og framsetningu í samræmi við lög, settar reikningsskilareglur eða önnur skilyrði sem fram koma í álitinu.⁴ Slík endurskoðun er einungis heimil að veittri löggildingu sem endurskoðandi. Endurskoðandi er einstaklingur sem hefur þekkingu til að gefa hlutlaust og áreiðanlegt álit á reikningsskilum og öðrum fjárhagsupplýsingum fyrirtækja, er á endurskoðendaskrá og fullnægir að öðru leyti skilyrðum laga nr. 94/2019 um endurskoðendur og endurskoðun.
- 36. Samkeppniseftirlitið og forverar þess hafa ekki tekið til skoðunar samruna sem varðað hafa endurskoðun hér á landi. Aftur á móti hafa erlend samkeppnisyrifvöld tekið slíka samruna til rannsóknar. Meginstefið af slíkum rannsóknum er að almennt er markaði fyrir endurskoðun skipt í tvo markaði eða tvo hluta; annars vegar markað fyrir endurskoðun á litlum og meðalstórum fyrirtækjum og hins vegar markað fyrir endurskoðun stærri fyrirtækja. Oft á tíðum inniheldur slík skilgreining aðra tengda þjónustubætti eins og reikningsskil eða bókhald.⁵
- 37. Í rannsókn Samkeppniseftirlitsins í þessu máli voru 32 aðilar sem teljast til stærri fyrirtækja, lífeyrissjóða og sveitarfélaga, spurð að tilteknum spurningum. Svör bárust frá 31 aðilum. Ein af spurningum sem lögð var fyrir úrtakið var hvaða endurskoðunarstofur á Íslandi væru að þeirra mati nægjanlega burðugar til að geta endurskoðað viðkomandi aðila. Svör við þessari spurningum báru þess merki að nánast allir aðilar töldu Deloitte, KMPG og PwC vera þess burðug ásamt því að vel flestir úr úrtakinu töldu EYÍ vera þess burðug. Aðrar stofur voru ekki taldar nægilega burðugar samkvæmt meirihluta svarenda.
- 38. Til viðbótar við framangreinda kaupendur endurskoðunarþjónustu voru átta keppinautar samrunaaðila sömuleiðis spurðir hvort þeir teldu að skipta mætti markaði fyrir endurskoðun upp eftir því hversu stórir eða flóknir viðskiptavinirnir væru. Öll svöruðu þau spurningunni játandi. Voru svör þeirra sambærileg eins og að framan greinir, varðandi hvaða endurskoðunarfyrirtæki væru burðug til að starfa á markaði fyrir endurskoðun á stærri og flóknari fyrirtækjum, að undanskildu því að Grant Thornton var einnig talið burðugt af meirihluta þeirra.
- 39. Við rannsókn málsins var gerð forkönnun í því skyni að meta hvar möguleg mörk liggja á milli þessara markaða eða hluta markaðar fyrir endurskoðun. Ljóst er þó að úrtakið varðandi framangreinda aðila var ekki

⁴ Sjá 6. tl. 2. gr. laga nr. 94/2019 um endurskoðendur og endurskoðun.

⁵ Sjá t.d. ákvörðun framkvæmdarstjórnar ESB í málum COMP/M.2816 *Ernst & Young/Andersen Worldwide/Barbier Frinault et Associés S.A./PGA SARL*, COMP/M.2824 *Ernst & Young / Anderson Germany* og COMP/M.2810 *Deloitte Touche Tohmatsu Limited/Andersen UK*. Sjá einnig ákvörðun Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen frá 28. maí 2014 *EY'S OVERTAGELSE AF KPMG DANMARK* þar sem miðað var við að markaður fyrir endurskoðun stærri fyrirtækja væri 300 stærstu fyrirtæki landsins, sjá nánar [Afgørelse - offentlig version \(kfst.dk\)](#)



nægjanlega stórt til að geta svarað þeirri spurningu með afgerandi hætti. Að mati Samkeppniseftirlitsins, miðað við takmörkuð gögn að þessu leyti, liggja mörkin líklega um og í kringum 50 - 100 ma.kr. veltu fyrirtækja, þó ekki sé hægt að taka nákvæma afstöðu til þess í þessu samrunamáli enda þess ekki þörf í ljósi niðurstöðu málsins.

40. [...] ⁶

41. Varðandi aðra markaði málsins þá er mikilvægt að benda á að markaðir fyrir áhætturáðgjöf, upplýsingatækniráðgjöf og fyrirtækjaráðgjöf, eins og samrunaaðilar telja að sé fyrir hendi, geta mögulega verið skilgreindir töluvert þrengra en gert er í samrunaskrá, þ.e. ekki sé staðganga á milli þeirra ólíkra þjónustu sem samrunaaðilar lýsa. Sem dæmi má nefna að ekki fæst séð fljótt á litið að það sé eftirspurnarstaðganga hjá viðskiptavin á milli innri endurskoðunar annars vegar og ráðgjafar um jafnlaunavottun hins vegar, enda um ólíka þjónustu að ræða. Má finna fleiri sambærileg dæmi úr þjónustuframboði samrunaaðila. Má því vel rökstyðja að hvers kyns sérhæfð ráðgjafarþjónusta, sem fellur undir framangreinda markaði eins og lýst er í samrunaskrá, geti verið hluti af sérstökum þjónustumarkaði frekar en að steypa ólíkum þjónustupáttum saman í einn sameiginlegan heildarmarkað. Verður þó að skoða slíkt í hverju tilviki fyrir sig enda markaðsskilgreiningar bundnar atvikum hverju sinni.

42. Verður í umfjöllun hér á eftir miðað við að til staðar sé annars vegar markaður fyrir endurskoðun stærri fyrirtækja og hins vegar markaður fyrir endurskoðun á litlum og meðalstórum fyrirtækjum. Er það þeir markaðir þar sem áhrifa samrunans gætir helst, sér í lagi samkvæmt rannsókn Samkeppniseftirlitsins áður en samrunaaðilar tilkynntu um viðskiptin að nýju með upplýsingum um breytta samkeppnisstöðu EYÍ og væntanlegar breytingar á starfsemi fyrirtækisins. Í ljósi niðurstöðu þessa máls telur Samkeppniseftirlitið þó ekki nauðsynlegt að taka endanlega afstöðu til skilgreininga á mörkuðum þessa máls.

43. Samrunaaðilar taka fram í samrunatilkynningu varðandi alla framangreinda markaði að landfræðilegur markaður sé Ísland. Tekur Samkeppniseftirlitið undir þá niðurstöðu og er ekki tilefni til þess að fjalla frekar um slíkar skilgreiningar í ákvörðun þessari.

2. Sjónarmið samrunaaðila og umsagnaraðila um samkeppnisleg áhrif

44. Í samrunatilkynningu samrunaaðila frá 30. október 2023 er tekið fram að grundvallarbreyting hefði orðið á þeim forsendum sem lögju að baki samrunanum, varðandi samkeppnisleg áhrif hans, þar sem EYÍ myndi ekki halda áfram starfsemi í núverandi mynd, óháð samrunanum eins áður sagði. Þá kom fram af hálfu samrunaaðila að félagið myndi fyrirsjáanlega ekki verða með neina erlenda tengingu og þar með án aðildar að alþjóðlegum samstarfi.

45. Samrunaaðilar benda á að í bréfi Samkeppniseftirlitsins frá 28. september 2023 hafi komið fram að rannsókn á málinu gæfi tilefni til þess að ætla að samruni samrunaaðila myndi raska samkeppni á mögulegum markaði fyrir endurskoðun á stærri fyrirtækjum. Gögn bentu til þess að slíkur markaður væri til á Íslandi og að mati eftirlitsins væru þar einungis fjórir keppinautar. Samrunaaðilar benda á að þeir telji að minnsta kosti einn keppinautur til viðbótar væri á þeim markaði, þ.e. Grant Thornton sé einnig starfandi á markaðnum.

46. Í umfjöllun um mat á samkeppnislegum áhrifum samrunans segja samrunaaðilar að í fyrri samrunatilkynningu þeirra hafi verið ekki fjallað um þær aðstæður á markaði fyrir endurskoðun stærri fyrirtækja með hliðsjón af því að EYÍ yrði ekki starfandi, hvort sem af samrunanum verður eða ekki. Þá kemur fram af hálfu samrunaaðila að við núverandi staðleysumat sé staðan því sú að þegar borin eru saman áhrif samrunans á hinum skilgreinda

⁶ Trúnaðarupplýsingar.



markaði málsins við þá stöðu að ef ekki yrði af samrunanum, yrði að telja ljóst að áhrifin á samkeppni á markaðnum væru mjög óveruleg ef nokkur.

47. Að mati samrunaaðila orsakaðist það af því að ef starfsemi félagsins, sem hefur starfað undir merkjum EYÍ, héldi áfram væri ljóst að félagið yrði [...].⁷
48. Hvað aðra markaði varðaði, þar sem samrunaaðilar starfa á, væri að mati samrunaaðila ekki séð að samruninn hefði neikvæð samkeppnisleg áhrif. Á þeim öllum væru fyrir hendi margir keppinautar, markaðshlutdeild dreifð og aðgangshindranir fátar. Þegar við bætist við líklegar og væntanlegar breytingar á starfsemi EYÍ þar sem félagið verði ekki starfandi áfram í sömu mynd, óháð samrunanum, þá væri slík forsenda klárlega til styrkingar niðurstöðu um að neikvæð áhrif samrunans væru engin. Væri því ekki séð að skilyrði 17. gr. c. samkeppnislaga um að ógilda samruna eða setja honum skilyrði væru fyrir hendi að mati samrunaaðila.

Umsögn PwC

49. Í umsögn PwC kom fram að fyrirtækið væri þeirrar skoðunar að rétt kunni að vera að skilgreina sérstakan markað fyrir endurskoðun á stærri fyrirtækjum. Jafnframt taldi fyrirtækið að jafn sterk rök væru fyrir því að telja til sérstakan markað fyrir endurskoðun eininga tengda almannahagsmunum. Vísaði það til þess að samkvæmt könnun þeirra væri markaðshlutdeild fjögurra stærstu endurskoðunarfyrirtækjanna í kringum 93% á þeim markaði og markaðshlutdeild samrunaaðila 47%. Taldi PwC að markaðsstaða þeirra gæti því verið nálægt markaðsráðandi stöðu. Kom fram af hálfu fyrirtækisins að samruninn gæti leitt til hartnær tvíkeppnismarkaðar, þar sem samrunaaðilar annars vegar og KPMG hins vegar, yrðu þeir aðilar sem viðskiptavinir geta valið á milli, vilji þeir kaupa jafnt endurskoðunarþjónustu sem og alla aðra ráðgjafarþjónustu af sama fyrirtækinu. Taldi PwC að mögulega myndu því skapast aðstæður fyrir sameiginlega markaðsráðandi stöðu þessara tveggja fyrirtækja.
50. Þá kom fram í umsögn PwC að kröfur um staðfestingu ófjárhagslegra upplýsinga væri vaxandi markaður og hluti af framtíðarþjónustuframboði endurskoðunarfyrirtækja. Fyrir lægi að tilskipun um sjálfbærniupplýsingagjöf stærri fyrirtækja yrði innleidd hér á landi sem mun gera kröfu um ytri staðfestingu sem PwC álitur að endurskoðunarfyrirtækjum verði falið. Telur fyrirtækið [...] og telur verulega hættu á því að fyrirhugaður samruni kunni að leiða til þess að sameinað félag hafi óeðlilegt samkeppnisforskot þegar kemur að þessari þjónustu.
51. Að síðustu gerði PwC athugasemd við þá fullyrðingu samrunaaðila að þegar EYÍ hverfi af markaði þá skapist möguleikar fyrir aðra innlenda aðila að starfa undir merkjum alþjóðlegra endurskoðunarfyrirtækja. Þvert á móti telur PwC að stöðugt vaxandi kröfur þessara alþjóðlegra fyrirtækja geri minni íslenskum fyrirtækjum illkleift að gerast aðilar að slíku alþjóðlegu neti endurskoðunarfyrirtækja.

Umsögn KPMG

52. Í umsögn KPMG kom það fram að það væru fyrst og fremst tveir þjónustumarkaðir þar sem áhrifa samrunans myndi gæta. Það væri fyrst og fremst markaður fyrir endurskoðun, eftir atvikum markaður fyrir endurskoðun stærri fyrirtækja og eininga og svo að einhverju marki markaður fyrir ráðgjöf til fyrirtækja og annarra eininga (lífeyrissjóða, sveitarfélaga).
53. Markaður fyrir endurskoðun væri um margt sérstakur og mjög reglustýrður að mati KPMG. Bentu þeir á að ófrávíkjanlegar reglur um útskiptingu (e. rotation) endurskoðanda og endurskoðunarfyrirtækis gildi meðal annars um félög sem teljast til eininga tengda almannahagsmunum. Í því fælist að endurskoðunarfélögin

⁷ Trúnaðarupplýsingar.

⁸ Trúnaðarupplýsingar.



þurfa eftir ákveðinn árafjölda að hætta að veita viðskiptavininum þjónustu og verði að leita annað. Af þessu leiði að mati KPMG að mikilvægt sé að nægilega margir þjónustuaðilar séu til staðar hverju sinni, þ.e. til að framangreindar útskipti reglur virki sem skyldi.

54. Að mati KPMG sé ýmislegt sem bendi til þess að á allra næstu árum muni allmörg félög sem séu undir útskipti reglum þurfa að leita til samrunaaðila eða eftir atvikum sameinaðs félags, m.t.t. þessara reglna. Það sé því mat KPMG það gefi ekki góða mynd af markaðnum að horfa einungis til áætlaðrar núverandi markaðshlutdeildar samrunaaðila á skilgreindum markaði.
55. Í umsögn KPMG var tekið fram að félagið væri ósammála því mati samrunaaðila að alþjóðleg tenging endurskoðunarfyrirtækja sé ekki ráðandi þáttur í vali á endurskoðanda. Þó það sé vissulega dæmi um hið gagnstæða samkvæmt KPMG, þá sé það reynsla félagsins að alþjóðlega tengingin sé nauðsynleg í flestum stærri verkefnum. Þá megi sjá í fjölmörgum tilfellum leiti félög einungis eftir verðtilboðum hjá þeim fyrirtækjum sem teljist til fjögurra stærstu.
56. KPMG segir að sameinað félag verði stærst allra félaga á Íslandi í endurskoðun, það sjáist best af því að sameinað félag yrði það félag sem myndi búa yfir flestum löggiltum endurskoðendum. Þá sé það reynsla KPMG að það sé mun erfiðara að ná til sín og halda fólki með löggildingu sem endurskoðandi heldur en starfsfólki til ráðgjafar. Það má meðal annars rekja til þess að löggiltir endurskoðendur séu mjög vinsælir til ýmissa starfa inni í fyrirtækjum og einingum. Þannig sé mjög algengt að stóru endurskoðunarfélögin ráði til sín fólk sem enn er í námi og sem öðlast löggildingu meðan á starfi stendur.
57. Þegar það komi að skilgreiningu þeirra markaða þar sem áhrifa gæti vegna fyrirhugaðs samruna þá sé það mat KPMG að það kunni að vera rétt og eðlilegt að skipta markaðinum upp með einhverjum hætti. KPMG sjái samt ekki nein sérstök rök sem standi til þess að miða skuli við 300 stærstu fyrirtækin á Íslandi. Talan gæti að þeirra mati verið allt önnur, hvort sem hærri eða lægri.
58. Af samrunaskrá má sjá að mati KPMG að samrunaaðilar beina sjónum sínum nær eingöngu að ráðgjöf og segja drifkraft samrunans fyrst og fremst vera til að styrkja ráðgjafarhluta Deloitte. Þetta komi KPMG töluvert á óvart. KPMG tekur fram að fyrirtækið ásamt Deloitte séu sennilega öflugustu ráðgjafarfyrirtæki landsins og sá hluti rekstrar þekkingarfyrirtækjanna hafi vaxið hratt undanfarin ár. Ljóst þykir að einhver samþjöppun muni leiða af fyrirhuguðum samruna verði hann að veruleika. Það sé þó mat KPMG að núverandi ráðgjafarhluti EYÍ sé ekki stór í sniðum, mögulega um fimm til sjö stöðugildi. Þá segir KPMG að ráðgjafarþjónusta samrunaaðila sé mjög öflug og hafi eflst að umfangi undanfarin ár, aðallega með innri vexti í gegnum nýráðningar starfsmanna til ráðgjafar. Þannig megi taka fram að undanfarna 12 mánuði hafi verið ráðnir yfir [...] færir starfsmenn sem sinni ráðgjöf. Það sé því sérstakt að mati KPMG að Deloitte setji fram það mat að samruninn við EY sé nauðsynlegur til að styrkja það sem fyrir er sé afar sterk ráðgjafastarfsemi.
59. KPMG hafi ekki litið á ráðgjafarþjónustu EYÍ sem keppinaut nema í mjög afmörkuðum þjónustuþáttum, eins og áreiðanleikakönnunum og annarri vinnu náskyldri endurskoðun, og allra síst keppinaut í stærri og umfangsmeiri verkefnum. Annað sé að segja um Deloitte, sem yfirleitt sé bjóðandi á móti KPMG í flestum tegundum verkefna og sé félagið því verðugur keppinautur KPMG á flestum sviðum. Nefna megi einnig að í mörgum tilfellum séu endurskoðunarfyrirtæki útilokuð frá því að bjóða í ráðgjafarverkefni vegna hagsmunaárekstra. Ef fækkun yrði á stórum endurskoðunarfélögum myndi samkeppni um slík verkefni minnka.

⁹ Trúnaðarupplýsingar.



60. Þannig sé það mat KPMG að fyrirhugaður samruni muni hafa mun meiri áhrif á markað fyrir endurskoðun en þjónustumarkað fyrir ráðgjöf. Af því leiðir að það sé mat KPMG að rannsókn málsins þurfi að beinast að markaði fyrir endurskoðun enda sé ljóst að töluverð samþjöppun muni eiga sér stað þar.

Umsögn Endurskoðun BT

61. Í umsögn Endurskoðun BT kom það skýrt fram að fjögur stærstu telji aðeins hvort annað til keppinauta, en minni endurskoðunarfyrtækið væru ekki talin til raunverulegra samkeppnisaðila. Var tekið fram að Endurskoðun BT endurskoði tvö sjávarútvegsfyrtæki, sem teljist til eininga tengdum almannahagsmunum, en bæði þau fyrtæki séu frekar einföld í uppbyggingu og einnig í endurskoðun, þó telja megji bæði fremur stór.
62. Þá er bent á af hálfu Endurskoðun BT að sú staðhæfing samrunaaðila að minni endurskoðunarfélögin ráði yfir hæfni til að ráðast í frekari stækkanir á starfsemi sinni, hvort heldur þau eru með alþjóðleg tengsl eða ekki, sé ekki rétt. Fjögur stærstu endurskoðunarfyrtækini hafi unnið markvisst að því að aðgreina sig frá öðrum minni endurskoðunarfyrtækjum og markaðssett sig þannig að þau séu með gæði, þekkingu, mannauð, gagnagrunna, sem og tæki og tól til að veita mun meiri og betri þjónustu en minni endurskoðunarfyrtæki geti veitt.
63. Endurskoðun BT telur að að minni og meðalstór fyrtæki á endurskoðunarmarkaði eigi takmarkaða möguleika á að keppa við stóru endurskoðunar- og ráðgjafarfyrtæki. Þar komi margt til, ekki síst mjög og sífellt meira íþyngjandi reglur um endurskoðun, [...] ¹⁰ Þannig telji Endurskoðun BT að þegar stærri og flóknari fyrtæki eigi einungis valmöguleika að velja þrjú stór endurskoðunar- og ráðgjafarfélög, í stað fjögurra áður, þá hljóti það að leiða til minni samkeppni á þeim markaði og líklega til hærri þóknana.

3. Samkeppnisleg áhrif samrunans

64. Við mat á samkeppnislegum áhrifum samruna ber að líta til þess hvort samruninn leiði til þess að markaðsráðandi staða skapist eða styrkist eða hvort samruninn leiði til þess að samkeppni raskist að öðru leyti með umtalsverðum hætti eins og áður sagði, sbr. 17. gr. c samkeppnislaga. Í 4. gr. samkeppnislaga kemur fram að markaðsráðandi staða sé fyrir hendi þegar fyrtæki hefur þann efnahagslega styrk að geta hindrað virka samkeppni á þeim markaði sem máli skiptir og að það geti að verulegu leyti starfað án þess að taka tillit til keppinauta, viðskiptavina og neytenda. Um röskun á samkeppni að öðru leyti með umtalsverðum hætti er m.a. fjallað í lögskýringargögnum núgildandi 17. gr. c. samkeppnislaga, sbr. breytingarlög nr. 94/2008.

Rannsókn Samkeppniseftirlitsins í kjölfar fyrri samrunatilkynningar

65. Við rannsókn málsins eftir fyrri samrunatilkynningu á fyrsta fasa var ljóst að helstu samkeppnislegu álitafni þessa samruna tengdust fyrst og fremst markaði fyrir endurskoðun á stærri fyrtækjum. Af þeim sökum lagði Samkeppniseftirlitið áherslu á að senda upplýsingabeiðni til fjölda stærri fyrtækja, eins og að framan greinir. Af svörum sem bárust voru vísbendingar um að aðeins fjögur stærstu endurskoðunarfélögin væru starfandi á þeim markaði.
66. Þegar markaðshlutdeildartölur fyrir árin 2020, 2021 og 2022¹¹ voru rýndar kom í ljós að samrunaaðilar hefðu orðið næststærstir á þessum markaði með markaðshlutdeild á bilinu 37%-42%, KPMG með markaðshlutdeild á bilinu 44%-48% og PwC með markaðshlutdeild á bilinu 12%-15%. Breyting á samþjöppun, metin með HHI stuðlum, var miðað við þessar upplýsingar í öllum tilvikum yfir viðmiðum sem litið er til í evrópskum

¹⁰ Trúnaðarupplýsingar.

¹¹ Um var að ræða heildarveltu fjögurra stærstu af endurskoðun, en ekki velta vegna aðeins stærri fyrtækja – sem áætlað var m.a. að afla í fasa tvö rannsóknar.



samkeppnisrétti. Þá kom fram af hálfu 39% fyrirtækjanna úr úrtaki af viðskiptavinum að þau teldu að samruninn myndi hafa neikvæð samkeppnisleg áhrif ásamt því að helmingur keppinauta teldi að samruninn myndi hafa áhrif til hækkunar verðs. Jafnframt var ljóst að útskiptireglur varðandi skipun endurskoðanda hjá fyrirtækjum sem teldust til eininga tengdum almannahagsmunum samkvæmt lögum nr. 94/2019 gætu leitt til þeirrar aðstöðu að slík fyrirtæki, þegar útskiptireglur ættu við, myndu fækka valmöguleikum þeirra frá þremur endurskoðunarstofum yfir í tvær og við hagsmunaárekstra varðandi tiltekna ráðgjöf, fækka valmöguleikum úr tveimur í eina – með tilheyrandi sértækum neikvæðum samkeppnislegum áhrifum.¹²

67. Allt framangreint, ásamt öðrum atriðum, leiddi til þeirra niðurstöðu Samkeppniseftirlitsins að þörf væri á því að virkja frekari fresti til samrunarannsóknar málsins, m.a. með það að markmiði að rannsaka nánar möguleg skaðleg lárétt áhrif samrunans.

Nýjar upplýsingar frá samrunaaðilum og áhrif á samrunamatið

68. Stuttu eftir að Samkeppniseftirlitið tilkynnti samrunaaðilum að virkja þyrfti frekari fresti vegna vísbendinga um skaðleg áhrif samrunans bárust nýjar upplýsingar í málið eins og áður sagði. Í stuttu máli snerust þessar upplýsingar um það að EYÍ hefði frá október 2022 staðið frammi fyrir þeim valkostum að ráðast annars vegar í stækkun starfsemi sinnar, umfangsmikla innleiðingarvinnu, og verulegar fjárfestingar til þess gerast fullgildur aðili að EY samstarfinu enda yrði takmarkaðri aðild félagsins ella rift, eða hins vegar hætta sjálft í hinu erlenda og alþjóðlega samstarfi og þar láta af notkun EY vörumerkis sömuleiðis. Þannig upplýsti EYÍ að fyrri valkosturinn væri að mati félagsins óraunhæfur og því hefði fyrirtæki í reynd ekki haft neinn annan möguleika en að hverfa á brott úr EY alþjóðlega samstarfinu með tilheyrandi áhrifum og afleiðingum fyrir starfsemi og þar með samkeppnisgetu félagsins, án tillits til viðskiptanna og óháð samrunanum, sbr. nánar hér síðar.

69. Í tölvupósti sem barst frá forstjóra EYÍ voru send margvísleg gögn þessu tengdu ásamt tengiliðaupplýsingum við EYN, sem voru lykilstarfsmenn varðandi þessa nýju aðstöðu EYÍ. Þannig sagði í pósti forstjóra:

[...] ¹³

70. Af þessum pósti og meðfylgjandi upplýsingum var ljóst að um veigamiklar nýjar upplýsingar var að ræða sem kröfðust tafarlausrar rannsóknar.

71. Samkeppniseftirlitið óskaði í því skyni m.a. eftir ítarlegri skýringu og rökum fyrir því hvers vegna það væri, að mati EYÍ, fyrirséð eða óumflýjanlegt að fyrirtækið muni aðskilja sig frá EY samstarfinu til framtíðar, óháð mögulegum samruna við Deloitte og rannsókn Samkeppniseftirlitsins. Í svari EYÍ kom eftirfarandi fram:

[...] ¹⁴

73. Af þessu og öðrum samtíðargögnum sem afhent voru má sjá að mati Samkeppniseftirlitsins að valkostir þeir sem EYN bauð uppá gagnvart EYÍ komu einhliða fram og án fyrirvara. Sömuleiðis ber þetta með sér að full innlimun hefði haft í för með sér töluverðar breytingar á rekstrarformi fyrirtækisins, uppstokkun eigendahópsins sem og verulegar fjárfestingar með sennilegum neikvæðum afleiðingum, sbr. nánar hér síðar.

74. Í byrjun október 2023 átti Samkeppniseftirlitið fund með lykilstarfsmönnum EYN sem staðið höfðu í framangreindum samskiptum við EYÍ um líklega útgöngu félagsins úr samstarfinu. Á þeim fundi kom fram sá

¹² Samkvæmt ákvæði 46. gr. laga nr. 94/2019 um endurskoðendur og endurskoðun er félögum sem skilgreind eru sem einingar tengdar almannahagsmunum skylt að skipta um endurskoðanda með tilteknu millibili. Ef einn af fjórum stærstu er ekki í boði (þ.e. núverandi endurskoðandi) gætu áhrif samrunans verið þau að valkostum fækkar úr þrjá í tvo. Í lögnum eru jafnframt takmarkanir sem lúta að því hvaða þjónustu (t.a.m. bókhald, reikningsskil, ráðgjöf, innri endurskoðun, lögfræðiþjónusta) megi kaupa af því fyrirtæki sem sér um endurskoðun. Þetta gæti gert það að verkum að við samrunann fækkar valkostum úr tveimur í einn.

¹³ Trúnaðarupplýsingar.

¹⁴ Trúnaðarupplýsingar.



skilningur forsvarsmanna EYN að EYÍ hefði aðeins átt tvo valkosti; annað hvort full innlimun með tilheyrandi kvöðum, rekstrarbreytingum og verulegum fjárfestingum, eða hverfa brott úr samstarfinu. Á þeim fundi kom jafnframt sá skilningur þeirra að áframhaldandi samstarf með fullri aðild, verulegum fjárfestingum og tilheyrandi vinnu, án þeirra undanþága sem áður hefðu gilt um starfsemina hérlendis, væri ekki fjárhagslega sjálfbært (e. financially viable) fyrir íslensku starfsemina að þeirra mati.¹⁵

75. Samkeppniseftirlitið átti jafnframt fund með stjórnarformanni EYÍ. Á þeim fundi komu fram sambærileg sjónarmið og greint er frá hér að framan, sem studdu þessa frásögn. Var tekið fram af hálfu hennar að kröfur EYN hefðu verið óaðgengilegar og jafngiltu í reynd uppsögn samningsins og samstarfsins við EYÍ.
76. Samkeppniseftirlitið átti síðan fund með fyrrum forstjóra EYÍ, sem enn er þó eigandi að félaginu. Studdi frásögn hennar við framangreinda lýsingu EYÍ og ályktun stjórnarmanna. Jafnframt komu fram frekari sjónarmið og upplýsingar um rekstrarvandræði fyrirtækisins, m.a. [...].¹⁶ Var sérstaklega tekið fram af hennar hálfu að áframhaldandi samstarf án undantekninga hefði gert rekstur EYÍ sem sjálfstæða einingu ósjálfbæran m.a. í fjárhagslegu tilliti.
77. Það er meginregla í mati á samruna að gera ráð fyrir því að samrunaaðilar haldi áfram starfsemi sinni á viðkomandi markaði í fjarveru samrunans og bera þær aðstæður saman við áhrif samrunans til að komast að niðurstöðu um möguleg skaðleg áhrif. Við mat á þessu er m.a. horft til staðleysuaðstæðna (e. counterfactual). Er þannig litið til þeirra samkeppnisaðstæðna sem líklegt er að verði á viðkomandi markaði í kjölfar samrunans annars vegar og þeirra samkeppnisaðstæðna sem líklegt er að verði á markaðinum komi ekki til samrunans hins vegar. Við mat á þeim aðstæðum sem líklega verða á markaðinum komi ekki til samrunans er almennt miðað við þær aðstæður sem eru á markaðinum þegar samruninn á sér stað. Í ákveðnum tilvikum getur Samkeppniseftirlitið aftur á móti litið til mögulegrar framtíðarþróunar (e. dynamic counterfactuals), þ.e. hvernig gera má ráð fyrir að samkeppnisaðstæður muni líklegast þróast ef ekki kemur til samrunans. Í því sambandi getur meðal annars þurft að meta þær breytingar sem kunna að verða á samkeppnisaðstæðum til framtíðar ef ekki kemur til samrunans, t.d. stöðu samrunaaðila og/eða viðkomandi markaðar, svo sem vegna væntanlegrar inngöngu nýs keppinautar (e. entry) eða vegna útgöngu samrunaaðila eða keppinautar (e. exit), til dæmis ef fyrirtæki er á fallanda fæti (e. failing firm). Í þeim tilvikum þar sem ekki fæst fullnægjandi mynd af samkeppnisaðstæðum á því tímamarki sem samruni er tilkynntur getur því verið nauðsynlegt að meta með öðrum hætti hvernig líklegt eða líklegast sé að aðstæður þróist ef ekki kemur til samrunans. Ella myndi það leiða til rangrar niðurstöðu um stöðu samkeppni í kjölfar samrunans.¹⁷
78. Í máli þessu hafa verið sett fram samtímagögn sem styðja framangreindar ályktanir EYÍ um framtíð félagsins innan EY samstarfsins. Á grundvelli samtímagagna og þeirra upplýsinga sem Samkeppniseftirlitið aflaði er hægt að fallast á þær lýsingar samrunaaðila að EYÍ hefði í reynd ekki staðið frammi fyrir öðrum valkosti í október 2022 en útgöngu úr erlenda EY samstarfinu með samningslokum og uppgjöri vegna aðildarsamnings félagsins, og sú þróun hefði og muni eiga sér stað ef ekki komi til samrunans. Þá er einnig hægt að fallast á mat samrunaaðila og lýsingar starfsmanna, eigenda og stjórnarmanna í því samhengi, vegna fyrirhugaðrar útgöngu úr samstarfinu og annars rekstrarvanda félagsins, að EYÍ án aðildar að hinu erlenda samstarfi með tilheyrandi aðstoð og sérfræðilekkingu, án þekktis erlends vörumerkis á sviði endurskoðunar, hefði sennilega

¹⁵ Samkeppniseftirlitið lagði eigið mat á þessa staðhæfingu miðað við ársreikninga EYÍ og virðist hún eiga við rök að styðjast miðað við framsett gögn EYÍ og EYN.

¹⁶ Trúnaðarupplýsingar.

¹⁷ Sjá ákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. 16/2023 *Kaup Ardian á öllu hlutfé í Milu ehf. af Símanum hf.* Sjá einnig leiðbeiningar framkvæmdarstjórnar ESB um lárétta samruna en þar segir orðrétt: „In assessing the competitive effects of a merger, the Commission compares the competitive conditions that would result from the notified merger with the conditions that would have prevailed without the merger(8). In most cases the competitive conditions existing at the time of the merger constitute the relevant comparison for evaluating the effects of a merger. However, in some circumstances, the Commission may take into account future changes to the market that can reasonably be predicted(9). It may, in particular, take account of the likely entry or exit of firms if the merger did not take place when considering what constitutes the relevant comparison(10).”



ekki burði til þess að veita stærstu endurskoðunarstofum landsins samkeppni með sama hætti og í dag og þar með misst verulega getu til þess að afla verkefna á markaði fyrir endurskoðun stærri fyrirtækja.

79. Svo hægt sé að líta til líklegar framtíðarþróunar við mat á áhrifum samrunans, þ.e. um hvernig gera megir ráð fyrir að samkeppnisaðstæður muni sennilega þróast ef ekki kæmi til samrunans, verður að vera hafið yfir vafa að háttsemi og ákvarðanir samrunaaðila í aðdraganda samruna hafi ekki verið teknar gagnert eða í beinum tengslum við fyrirhuguð tilkynningarskyld viðskipti og þar með þann samruna sem til rannsóknar er hverju sinni. Að mati Samkeppniseftirlitsins benda samtímagögn og fyrirliggjandi upplýsingar að framangreindar breytingar á starfsemi EYÍ og líkleg áframhaldandi þróun til hins verra á samkeppnisgetu félagsins hafi að mestu ekki verið á forræði félagsins. Atvik og háttsemi EYÍ eða stjórnenda félagsins í aðdraganda samrunamálsins draga því ekki úr trúverðugleika samtímagagna eða upplýsinga frá samrunaaðilum um þá neikvæðu þróun á samkeppnisstöðu EYÍ í endurskoðun stærri fyrirtækja sem hófst fyrir samrunann og mun líklegast raungerast í fjarveru hans.
80. Er það því niðurstaða Samkeppniseftirlitsins, eins og atvikum er háttað hér, að fallast á yfirlýsingar samrunaaðila að EYÍ hefði hætt í hinu erlenda samstarfi og að EY vörumerkið horfið þannig á brott af íslenskum markaði fyrir endurskoðun.

Áhrif breyttrar stöðu EYÍ og mat á áhrifum samrunans

81. Að mati Samkeppniseftirlitsins er ljóst að við brotthvarf EY vörumerkis úr rekstri EYÍ og slit á aðild félagsins að hinu erlenda samstarfi þar sem íslenska félagið hefur notið sérfræðiaðstoðar og þekkingar, sér í lagi í stærri verkefnum, eru verulegar líkur á því að það hefði umtalsverð neikvæð áhrif á samkeppnislegt aðhald sem annars hefði stafað frá EYÍ á markaði fyrir endurskoðun stærri fyrirtækja. Eins og áður hefur verið greint frá þá töldu vel flest fyrirtæki sem svöruðu upplýsingabeyðni eftirlitsins að aðeins fjögur stærstu væru burðug til þess að endurskoða viðkomandi fyrirtæki. Þannig getur Samkeppniseftirlitið fallist á með samrunaaðila EYÍ og stjórnendum félagsins að eftirstætt félag væri líklegast ekki nægilega burðugt til að stundað samkeppni um endurskoðun á stærri fyrirtækjum og hefði að minnsta kosti misst umtalsverða markaðshlutdeild sína á þeim markaði á tiltölulega stuttum tíma kæmi ekki til samrunans.
82. Ef markaðsaðstæður eftir samrunann eru bornar saman við aðstæður án samrunans, þar sem starfsemi og markaðshlutdeild EYÍ tekur verulegum breytingum samkvæmt nýju staðleysumati, yrði núverandi hlutdeild Deloitte með samrunanum 5,85% hærri árið 2020, 6,22% hærri árið 2021 og 5,77% hærri árið 2022. Samþjöppun án samrunans mæld með HHI-stuðli myndi þó mögulega aukast með nýju staðleysumati, þar sem markaðshlutdeild EYÍ við endurskoðun stærri fyrirtækja færi án samrunans sennilega yfir til annarra keppnauta. Er þá gert ráð fyrir að öll markaðshlutdeild EYÍ myndi dreifast á aðra stærri keppnauta í núverandi hlutföllum.¹⁸ Slík þróun myndi þýða að samruninn sjálfur leiði mögulega til minni samþjöppunar samkvæmt HHI stuðlum en hefði orðið án hans en þó með framangreindum fyrirvörum.¹⁹ Þá væru álitaefni um fækkun keppnauta og sértæk neikvæð samkeppnisleg áhrif vegna útskiptireglna vegna eininga tengdum almannahagsmunum samkvæmt lögum nr. 94/2019 úr sögunni í samrunamálinu sem slíku, þar sem EYÍ mun líklegast óhjákvæmilega hverfa af þeim markaði eins og áður sagði og valmöguleikum fækka af ástæðum sem ekki verða beint raktar til samrunans. Orsakatengsl skaðlegra áhrifa eða neikvæðrar þróunar á

¹⁸ Nýtt staðleysumat felur í sér að öll stærri fyrirtæki hætta hjá EYÍ og færa sig til eins af hinum þremur í réttu hlutfalli við innbyrðis markaðshlutdeild þeirra þriggja. Er þessi nálgun til samræmis við erlend fordæmi sem áður hefur verið getið.

¹⁹ Þetta er vegna þess að KPMG er með hærri hlutdeild en Deloitte og yrði ennþá stærri samkvæmt nýju staðleysumati, en með samrunanum fengi KPMG og PwC lægri hlutdeild.



samkeppnisaðstæðum annars vegar og tilkynntra viðskipta annars þurfa þannig að liggja fyrir svo samkeppnisyfirvöldum sé heimilt að íhlutast.²⁰

83. Með vísan til alls framangreinds er það niðurstaða Samkeppniseftirlitsins að keppinautum muni fækka í endurskoðun stærri fyrirtækja og samkeppni dragast saman, en af framangreindum ástæðum verða þau áhrif ekki beinlínis rakin til viðskiptanna þar sem sú þróun hefði allt að einu átt sér stað hefði ekki komið til samrunans vegna fjárfjárlegra breytinga á starfsemi EYÍ sem þegar voru hafnar og versnandi samkeppnisstöðu félagsins við endurskoðun stærri fyrirtækja sem af þeim leiðir.
84. Á öðrum mörkuðum sem áhrifa gætir verður ekki séð að samruninn hafi skaðleg áhrif, svo sem bókhaldsþjónusta og reikningsskil, skattaráráðgjöf, fyrirtækjaráðgjöf, upplýsingatækniráðgjöf eða þjónusta varðandi sjálfbærni fyrirtækja. Á þeim mörkuðum verður ekki séð annað en að fjöldi keppinauta sé fleiri, markaðshlutdeild dreifðari og minni samþjöppun.
85. Samkeppniseftirlitið móttók og hafði hliðsjón af umsögnum keppinauta samrunaaðila um möguleg neikvæð áhrif samrunans eins og honum var lýst í upphaflegri samrunatilkynningu, og virðast umsagnirnar réttmætar og á rökum reistar. Hinar verulegu breytingar á starfsemi EYÍ og versnandi samkeppnisstaða félagsins við endurskoðun stærri fyrirtækja óháð samrunanum felur aftur á móti í sér líklega og sennilega þróun á samkeppnisaðstæðum sem Samkeppniseftirlitið telur óhjákvæmilegt að taka tillit til og leggja til grundvallar í málinu. Af þeirri ástæðu geta umsagnir keppinauta ekki breytt niðurstöðu rannsóknarinnar um takmörkuð neikvæð áhrif á samkeppni sem beinlínis verða rakin til viðskiptanna.

²⁰ Sjá ákvörðun framkvæmdarstjórnarinnar í málum COMP/M.5141 – *KLM/Martinair*, COMP/M.2816 *Ernst & Young/Andersen Worldwide/Barbier Frinault et Associés S.A./PGA SARL*, COMP/M.2824 *Ernst & Young / Anderson Germany* og COMP/M.2810 *Deloitte Touche Tohmatsu Limited/Andersen UK*.



Niðurstaða

86. Samandregið er það mat eftirlitsins að fyrirbyggjandi gögn og þær upplýsingar sem aflað hefur verið gefi til kynna að samkeppnisaðstæður og áhrif samrunans séu ekki með þeim hætti að grundvöllur sé til íhlutunar í málinu eins og atvikum er sérstaklega háttað í máli þessu. Þó liggur fyrir að staða samrunaaðila er sterk eftir samrunann, mögulegur markaður fyrir endurskoðun á stærri fyrirtækjum töluvert samþjappaður og aðgangshindranir fyrir hendi. Slíkt gefur vísbendingu um að möguleg frekari samþjöppun á þessum markaði kunni að verða tilefni til ítarlegrar skoðunar að hálfu samkeppnisyfirvalda.
87. Allar upplýsingar, sem krafist er í samrunaskrá, skulu vera réttar og fullnægjandi og eftir bestu vitund, sbr. 5. mgr. 17. gr. a samkeppnislaga og reglur nr. 1390/2020. Allir sem leggja fram tilkynningu bera ábyrgð á að upplýsingar í henni séu réttar. Samkvæmt g-lið 37. gr. samkeppnislaga skal sekta þá sem brjóta gegn tilkynningarskyldu skv. 17. gr. a, 3. mgr. 17. gr. b og 2. mgr. 17. gr. e. Í samrunaákvörðun þessari er ekki tekin afstaða til þess hvort ástæða sé til íhlutunar gagnvart samrunaaðilum á þessum grundvelli, en það kann að koma til skoðunar í sérstöku máli. Þá hefur Samkeppniseftirlitið þegar til meðferðar erindi um samkeppnisleg vandamál á markaði fyrir endurskoðunarþjónustu, m.a. vegna aðgengi endurskoðenda að viðkvæmum viðskiptaupplýsingum í rekstri keppinauta í gegnum gæðaeftirlit endurskoðendaráðs.

IV. Ákvörðunarorð:

„Kaup Deloitte ehf. á eignum og rekstri Ernst & Young ehf. felur í sér samruna í skilningi samkeppnislaga. Samkeppniseftirlitið telur ekki forsendur til þess að hafast frekar að í máli þessu.“

Samkeppniseftirlitið

Páll Gunnar Pálsson