

Þriðjudagur, 5. febrúar 2019

Ákvörðun nr. 2/2019

Kaup Árvakurs hf. og 365 miðla hf. á Póstmiðstöðinni ehf.

Samantekt

Í ákvörðun þessari er gerð grein fyrir niðurstöðum rannsóknar Samkeppniseftirlitsins á kaupum Árvakurs hf. og 365 miðla hf. á Póstmiðstöðinni ehf. Rannsókninni lauk með sátt Samkeppniseftirlitsins og samrunaaðila, dags. 16. nóvember 2018, sem greint var opinberlega frá í kjölfarið.

Með sáttinni skuldbinda samrunaaðilar sig til þess að fara að skilyrðum sem miða að því annars vegar að vinna gegn skaðlegum áhrifum samrunans á samkeppni og hins vegar vinna gegn því að samruninn hafi neikvæð áhrif á fjölræði og fjölbreytni í fjölmiðlun. Byggja skilyrðin á tillögum samrunaaðila sem settar voru fram vegna þess frummats Samkeppniseftirlitsins að samruninn myndi að óbreyttu skaða samkeppni á mörkuðum málsins og gæti jafnframt skaðað fjölræði og fjölbreytni.

Drög að skilyrðum voru kynnt opinberlega þann 15. október sl. og öllum gefið tækifæri til að setja fram sjónarmið sín vegna þeirra, auk þess sem óskað var sérstaklega sjónarmiða frá aðilum á markaði. Svör bárust frá tveimur aðilum. Áður hafði aðilum á markaði verið gefinn kostur á að tjá sig um samrunann. Þá hefur sjónarmiða fjölmiðlanefndar verið aflað, líkt og lög gera ráð fyrir.

Eftir að rannsókn lauk hefur tafist að birta ákvörðun þessa, vegna mikilla anna við meðferð annarra mála.

I.

Málavextir og málsmeðferð

Þann 13. júlí 2018 var Samkeppniseftirlitinu tilkynnt um fyrirhuguð kaup Árvakurs hf. (hér eftir Árvakur) og 365 miðla hf. (hér eftir 365) á rekstri Póstmiðstöðvarinnar ehf. (hér eftir Póstmiðstöðin). Í tilkynningunni var óskað eftir undanþágu frá því lagaákvæði að samruninn komi ekki til framkvæmda á meðan Samkeppniseftirlitið fjallaði um málið, sbr. 4. mgr. 17. gr. a. laga nr. 44/2005, enda væru skilyrði ákvæðisins að mati samrunaaðila uppfyllt í málinu. Með tilkynningunni fylgdi samrunaskrá í samræmi við 17. gr. a. samkeppnislaga og reglur nr. 684/2008 um tilkynningu og málsmeðferð í samrunamálum, með síðari breytingum. Um er að ræða svonefnda lengri samrunaskrá með upplýsingum um samrunann.

Samkeppniseftirlitið mat samrunaskrána fullnægjandi og var samrunaaðilum tilkynnt um það með bréfi, dags. 24. júlí 2018. Í ljósi þess byrjaði frestur Samkeppniseftirlitsins til að rannsaka samrunann skv. 1. mgr. 17. gr. d. samkeppnislaga að líða frá og með 16. júlí 2018. Sama dag og umrætt bréf var sent samrunaaðilum, þann 24. júlí 2018, veitti Samkeppniseftirlitið umbeðna undanþágu frá því að samruninn kæmi ekki til framkvæmda á meðan Samkeppniseftirlitið fjallaði um samrunann, með tilteknum skilyrðum. Jafnframt

óskað Samkeppniseftirlitið eftir tilteknum upplýsingum frá samrunaaðilum sem bárust með bréfi, dags. 30. júlí 2018.

Þann 24. júlí 2018 óskaði Samkeppniseftirlitið eftir umsögn fjölmiðlanefndar um áhrif samrunans á fjölbræði og fjölbreytni í samræmi við ákvæði 62. gr. b. fjölmiðlalaga nr. 38/2011. Umsögn barst með bréfi þann 15. ágúst 2018. Var það álit fjölmiðlanefndar að samruninn væri, miðað við tilteknar forsendur, ekki til þess fallinn að hafa skaðleg áhrif á fjölbræði og/eða fjölbreytni í fjölmiðlun á fjölmiðlamarkaði.

Þann 17. ágúst 2018 tilkynnti Samkeppniseftirlitið samrunaaðilum að stofnunin teldi ástæðu til frekari rannsóknar á samkeppnislegum áhrifum samrunans, sbr. 17. gr. d. samkeppnislaga.

Þann 31. ágúst 2018 og 3. september 2018 sendi Samkeppniseftirlitið umsagnabeiðni til keppinauta og viðskiptavina vegna fyrirhugaðs samruna.¹ Svör bárust á tímabilinu 3. til 10. september 2018. Áður hafði Samkeppniseftirlitinu borist umsögn Birtíngs – útgáfufélags ehf., dags. 24. ágúst 2018, vegna samrunans.

Með upplýsingabeiðnum, dags. 17. september 2018, aflaði Samkeppniseftirlitið upplýsinga um tekjur þeirra aðila sem starfa á mörkuðum málsins.

Á fundi þann 9. október 2018 kynnti Samkeppniseftirlitið samrunaaðilum það frummat sitt að hugsanlega þyrfti að grípa til íhlutunar á grundvelli 17. gr. c. samkeppnislaga vegna fyrirhugaðs samruna. Í kjölfarið lögðu samrunaaðilar fram tillögu að sátt vegna samrunans þann 12. október 2018.

Þann 15. október sendi Samkeppniseftirlitið tillögur að sátt með tölvupósti á tiltekna hagsmunaaðila² og óskaði eftir sjónarmiðum um tillögurnar. Drögin voru jafnframt birt á heimasíðu Samkeppniseftirlitsins sama dag, þar sem aðilum var gefið færi á að koma fram sjónarmiðum um tillögurnar. Svör bárust frá tveimur aðilum. Þá bárust jafnframt sjónarmið frá fjölmiðlanefnd þar sem fram kom að hún hefði engar athugasemdir þar sem tillögurnar þættu fullnægjandi.

Meðferð málsins lauk með sátt Samkeppniseftirlitsins og samrunaaðila, dags. 16. nóvember 2018. Með sáttinni fallast samrunaaðilar á að hlíta tilteknum skilyrðum í starfsemi sinni til þess að tryggja samkeppni. Nánari grein er gerð fyrir efni sáttarinnar í hér á eftir.

Við meðferð málsins hefur Samkeppniseftirlitið óskað ýmissa gagna og upplýsinga frá samrunaaðilum. Að því marki sem Samkeppniseftirlitið telur upplýsingarnar hafa áhrif á niðurstöðu máls þessa er þeirra getið í ákvörðun þessari.

¹ Umsagnabeiðni var send á: Húsasmíðjuna, Elko, N4, Ísafoldaprentsmiðju, Odda, Háskólaprent, Leturprent, Birtingahúsið, Birtíng, Bestun, Borgarleikhúsið, Grapevine, Bændablaðið, Athygli, Viðskiptablaðið, Stundina, Íslandspóst, Forlagið, Frjálsa fjölmiðlun, Lifandi Vísindi, Sunnlenska, Steinprent, Grafarvogsblaðið og Árbæjarblaðið, Fjarðarpóstinn, Fótspor, Borgarblöð, Prentmet, Samskip, Eimskip, Burðargjöld, Póstmarkaðinn.

² Umsagnarbeiðni var send á: Borgarblöð, Athygli, Bestun, Steinprent, Leturprent, Háskólaprent, Prentmet, Odda, Ísafoldarprentsmiðju, N4, Birtingahúsið, Grafarvogsblaðið og Árbæjarblaðið, Grapevine, Viðskiptablaðið, Stundina, Forlagið, Pressuna, Íslandspóst, Fjölmiðlanefnd, Bændablaðið, Burðargjöld, Lifandi Vísindi.

II.

Samruninn og aðilar hans

Samkvæmt samrunaskrá er Árvakur útgáfufélag Morgunblaðsins og rekur fréttavefinn mbl.is auk fleiri vefmiðla, s.s. Finna.is, blog.is, Iceland Monitor. Dótturfélag Árvakurs sé Landsprent ehf. sem sé sérhæfð blaðaprentsmiðja sem bjóði upp á prentun og dreifingu ásamt fjölbreyttri þjónustu við útgáfu á kynningar- og auglýsingaefni. Þá sé Edda-útgáfa ehf., sem gefi út Andrésblöð og tengt efni, dótturfélag Árvakurs. Einnig reki Árvakur útvarpsstöðvarnar K100 og Retro 895.

Samkvæmt samrunaskrá rak 365 áður umfangsmikla starfsemi á ýmsum sviðum fjölmiðla og fjarskipta en þann 1. desember 2017 seldi 365 ljósvaka- og fjarskiptarekstur sinn til Sýnar hf. 365 sé í dag að meginstofni eignarhaldsfélag, og séu helstu eignir félagsins 100% hlutur í Torgi, rekstrarfélagi Fréttablaðsins og tengdra miðla, og tæplega 11% hlutur í Sýn hf.³

Í samrunaskrá kemur fram að tilgangur Póstmiðstöðvarinnar sé samkvæmt samþykktum dreifing á bókum, blöðum, vörum og öðru efni, kaup, sala og rekstur fasteigna, lánstarfsemi og annar skyldur rekstur. Póstmiðstöðin eigi tvö dótturfélög, Póstdreifingu og Póstþjónustuna. Dreifing dagblaða sé hjá Póstdreifingu en önnur starfsemi fari fram í gegnum móðurfélagið, þ.e. Póstmiðstöðina. Engin starfsemi sé í Póstþjónustunni.

Póstdreifing hafi rekstrarleyfi frá Póst- og fjarskiptastofnun til að reka þjónustu sem nái til móttöku, söfnunar, flokkunar, flutnings og skila á póstsendingum. Stærstur hluti tekna félagsins sé til kominn vegna dreifingar á Fréttablaðinu. Félagið dreifi einnig öðrum miðlum og auglýsingapósti, auk þess bjóði félagið viðskiptavinum sínum sérhæfða þjónustu í vörudreifingu á höfuðborgarsvæðinu og nágrenni þess. Þá hafi Póstdreifing annast söfnun á pósti sem dreift sé með Íslandspósti ohf. og aðra póstdreifingu sem falli utan einkaréttar íslenska ríkisins.

1. Markmið samrunans

Í samrunaskrá segir að rekstur fjölmiðla, ekki síst útgáfu dagblaða, hafi verið erfiður undanfarin ár. Samrunaaðilar hafi því kannað möguleika á því að leita hagræðingar í rekstri með samstarfi um blaðadreifingu líkt og víða tíðkist erlendis. Markmið samrunaaðila með fyrirhuguðum samruna sé því að leitast við að ná fram auknu hagræði í dreifingu dagblaða á Íslandi með því að sameina dreifingu dagblaða sinna hjá einu fyrirtæki sem gæti orðið arðbært á sama tíma og kostnaður útgefenda af dreifingu lækki. Ennfremur sjái samrunaaðilar fyrir sér að samruninn skapi möguleika fyrir Póstmiðstöðina til að auka umsvif sín á öðrum mörkuðum, t.d. á markaði fyrir söfnun og flutning á póstsendingum og veita þar með Íslandspósti verðugt samkeppnislegt aðhald.

2. Samruni skv. samkeppnis- og fjölmiðlalögum

Samkvæmt 17. gr. samkeppnislaga telst samruni hafa átt sér stað þegar breyting verður á yfirráðum til frambúðar. Samruni getur þannig m.a. falist í því að fyrirtæki taki annað fyrirtæki yfir eða það nái yfirráðum í heild eða að hluta yfir öðru fyrirtæki, t.d. með því að kaupa hluta eigna þess eða þær allar, sbr. 1. mgr. 17. gr. laganna.

³ Eignarhluturinn hefur síðan verið seldur. sbr. frétt Vísis 3. október 2018, <http://www.visir.is/g/2018181009664>.

Samkvæmt 1. mgr. 62. gr. b. laga nr. 38/2011 um fjölmiðla skal tilkynna Samkeppniseftirlitinu um samruna sem a.m.k. ein fjölmiðlaveita með minnst 100 m. kr. ársveltu á Íslandi á aðild að. Skilgreining á samruna í fjölmiðlalögum er í samræmi við skilgreiningu samkeppnislaga.

Í samrunaskrá kemur fram að með kaupsamningi, dags. 13. apríl 2018, hafi 365 og Árvakur keypt 100% hlutafjár í Póstmiðstöðinni. Ekki sé um að ræða samruna að félagarétti, heldur muni Póstmiðstöðin verða hluti af rekstri 365 og Árvakurs. Ekkert samstarf eða samvinna muni að öðru leyti fara fram á milli 365 og Árvakurs.

Af framangreindu leiðir að kaupin fela í sér samruna í skilningi 17. gr. a. samkeppnislaga og 62. gr. b. fjölmiðlalaga og hann því rannsakaður á grundvelli samrunareglna laganna, enda eru veltuskilyrði þeirra uppfyllt.

III.

Niðurstaða

Í þessum kafla er gerð grein fyrir niðurstöðu Samkeppniseftirlitsins. Líkt og komið hefur fram lauk rannsókn málsins með sátt samrunaaðila við Samkeppniseftirlitið, dags. 16. nóvember 2018. Nánari grein er gerð fyrir sáttinni og skilyrðum sem samrunaaðilar féllust á að hlíta hér á eftir.

1. Markaðir málsins

Við mat á samkeppnislegum áhrifum samruna samkvæmt 17. gr. c. samkeppnislaga verður að byrja á því að skilgreina þann markað sem við 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 þjónustumarkaðinn og hins vegar landfræðilega markaðinn. Hafa ber þó í huga að markaðsskilgreiningar í samkeppnisrétti geta ekki orðið nákvæmar og eru aðeins notaðar til viðmiðunar, sbr. úrskurð áfrýjunarnefndar samkeppnismála í máli nr. 8/2008, *Fiskimarkaður Íslands hf. gegn Samkeppniseftirlitinu*.

1.1 Vöru og þjónustumarkaður málsins

Í samrunaskrá kemur fram að það sé mat samrunaaðila að viðkomandi vörumarkaðir þessa máls séu einstakir undirmarkaðir fjölmiðla- og póstmakadaðarins. Áhrifa samrunans muni þó aðeins gæta á hluta þeirra markaða, enda feli samruninn eingöngu í sér sameiningu á þeim hluta rekstrar Árvakurs og 365 sem lúti að dagblaðadreifingu. Árvakur eigi og reki dagblaðaprentsmiðjuna Landsprent og reki sína eigin dagblaðadreifingu. Auk þess hafi Árvakur veitt öðrum útgefendum dagblaða og tímarita dreifingarþjónustu í samkeppni við Póstmiðstöðina ásamt því að dreifa í takmörkuðu magni af fjölpósti. Póstmiðstöðin dreifi einnig öðrum pósti sem falli utan einkaleyfis Íslandspósts svo sem fjölpósti og markpósti. Þá hafi félagið sinnt svokallaðri póstmíðlun eða póstsöfnun. Sé því ljóst að samruninn hafi í för með sér bæði lárétt áhrif á markaði fyrir dagblaðadreifingu, markaði fyrir dreifingu á fjölpósti og nafnpósti yfir 50 g, en samþjöppun á síðarnefndum tveimur mörkuðum við samrunann sé óverulegur. 365 hafi hins vegar ekki rekið dagblaðadreifingu sjálft heldur keypt þjónustuna af Póstmiðstöðinni og starfi því ekki í heildsölu á þeim markaði.

Árvakur og 365 starfi einnig á markaði fyrir dagblaðaútgáfu. Engin samþjöppun verði á þeim markaði og muni Árvakur og 365 áfram starfa eftir samrunann í samkeppni á markaðnum. Þar sem hins vegar sé um að ræða lóðrétt viðskiptasamband á milli dagblaðadreifingar og dagblaðaútgáfu telji samrunaaðilar rétt að líta á markaðinn fyrir dagblaðaútgáfu sem einn þeirra markaða þar sem áhrifa samrunans gæti.

Árvakur og/eða 365 starfi einnig á öðrum tengdum mörkuðum sem teljist þó ekki til markaða sem áhrifa samrunans gæti á. Ekkert samstarf verði á milli 365 og Árvakurs á viðkomandi mörkuðum eftir samrunann og muni 365 og Árvakur áfram starfa í samkeppni á viðkomandi mörkuðum.

Líkt og fram kom í ákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. 8/2017, *Sátt við Íslandspóst*, má skipta heildarmarkaðnum fyrir pósthjónustu niður í ýmsa undirmarkaði og fer það almennt eftir atvikum hvers máls hvaða aðgreindu undirmarkaðir eiga við í hverju máli fyrir sig. Að mati Samkeppniseftirlitsins eru þeir markaðir sem áhrifa gætir í þessu máli markaður fyrir dagblaðadreifingu, markaður fyrir dreifingu óáritaðs pósts (fjölþósts) og markaður fyrir dreifingu tímarita, sbr. nánari umfjöllun hér á eftir. Að auki var litið til mögulegra áhrifa á markaði fyrir útgáfu dagblaða og dagblaðaprentun, þótt ekki sé um að ræða samruna milli Árvakurs og 365 miðla hvað þá starfsemi varðar.

1.1.1 Markaður fyrir dagblaðadreifingu

Samrunaaðilar telja rétt að skilgreina dreifingarmarkað sem tvo sérstaka markaði, þ.e. annars vegar markað fyrir dreifingu óáritaðs pósts (fjölþósts) og hins vegar markað fyrir dreifingu dagblaða. Talið hefur verið að dagblöð, jafnvel þótt þau séu árituð með nafni/heimilisfangi viðtakanda, falli ekki undir almenna bréfastjónustu enda ekki um samskiptapóst að ræða.

Í ákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. 6/2009, *Samruni Árvakurs hf., Fréttablaðsins ehf. og Pósthússins ehf.*, kemur fram að samrunaaðilar í því máli hafi talið rétt að skilgreina dreifingarmarkað sem tvo sérstaka markaði, þ.e. annars vegar markað fyrir dreifingu áskriftardagblaða og hins vegar markað fyrir dreifingu fjölþósts af ýmsum toga sem ekki er áritaður, svo sem dreifingu fríblaða (dagblaða sem viðtakendur greiða ekki fyrir) og auglýsingapósts. Samkeppniseftirlitið féllst ekki á að dreifing fríblaða og auglýsingapósts væri á sama markaði. Talið var að dreifing dagblaða, þ.e. bæði fríblaða og áskriftarblaða, væri einn markaður.⁴

„Samkeppniseftirlitið féllst ekki á sjónarmið samrunaaðila um skilgreiningu markaða fyrir dreifingu dagblaða sem fram koma í samrunaskrá. Er það mat eftirlitsins að réttara sé að miða við einn markað fyrir dreifingu dagblaða. Sú skilgreining leiðir m.a. af þeirri ríku kröfu að dagblöð séu borin í hús snemma dags. Helgast það annars vegar af kröfu neytenda að dagblöð séu til taks við upphaf starfsdags þeirra og hins vegar af kröfu auglýsenda um viðtækan lestur

⁴ Hliðstæða afstöðu er að finna í dómi undirréttar ESB frá 27. apríl 2016 í máli nr. T-463/14, *Österreichische Post gegen framkvæmdastjórninni*, var fjallað um ágreining um hvort fyrir hendi væri einn markaður fyrir dreifingu á öllum dagblöðum (standard delivery of addressed and unaddressed newspapers) eða hvort dreifing á dagblöðum snemma dags (early delivery of newspapers) tilheyrði sérstökum markaði. Dómstóllinn féllst á það með framkvæmdastjórninni að dreifing á dagblöðum snemma dags tilheyrði sérstökum markaði. Málið varðaði austuríska markaðinn en í ákvörðun sinni hafði framkvæmdastjórnin vísað til þess að hún hefði komist að sömu niðurstöðu hvað finnska markaðinn áhræði. Sjá mgr. 191 og áfram í dómnum.

dagblaða. Kemur fram í samrunaskrá að það sé höfuðmarkmið í dreifingu Morgunblaðsins og Fréttablaðsins að það sé komið í hendur áskrifenda eigi síðar en klukkan 7 á morgnana. Er þessi stefna að líkindum reist á þeirri forsendu að neytendur telji það mikilvægt að dagblöð hafi borist þeim þegar þeir neyta morgunverðar. ... Þá vill Samkeppniseftirlitið taka fram að markaður fyrir dreifingu á óárituðum pósti (fjölþóstur) er markaður sem er tengdur dreifingu á dagblöðum, þá sérstaklega fríblöðum. Að mati Samkeppniseftirlitsins eru þó önnur samkeppnisskilyrði á markaði fyrir dreifingu á dagblöðum. Það sem skilur helst þar á milli er almenn krafa neytenda um tímasetningu við afhendingu á frídagblöðum sem og krafa auglýsenda um viðtækan lestur dagblaða. Því telur Samkeppniseftirlitið að markaður fyrir dreifingu á óárituðum pósti á Íslandi innihaldi ekki dreifingu á fríblöðum. Benda má á að framkvæmdastjórn EB hefur í mörgum málum á sviði fjölmiðlamarkaðar lýst mörkuðum þannig að þeir teljist nálægir og nátengdir og litið hefur verið til þess við skilgreiningu markaða"

Í ákvörðuninni kom jafnframt fram að í dönskum samkeppnisrétti hefði verið miðað við að markaðinn fyrir dreifingu á pósti ætti að skilgreina sem dreifingu á nafnpósti annars vegar og dreifingu á óárituðum pósti hins vegar.⁵ Samkeppniseftirlitið taldi í þessari ákvörðun frá árinu 2009 að markaðsaðstæður á dreifingarmarkaði á Íslandi væru með öðrum hætti en í Danmörku og þess vegna ætti að flokka dreifingu á fríblöðum með dreifingu á áskriftarblöðum. Ekki hafa komið fram vísbendingar um að þessi markaðsskilgreining eigi ekki lengur við en ekki er nauðsynlegt að taka endanlega afstöðu til þess í þessari ákvörðun.

1.1.2 Markaður fyrir dreifingu óáritaðs pósts

Samkeppniseftirlitið hefur áður talið að líta megi á markaðinn fyrir dreifingu óáritaðs pósts sem aðgreindan undirmarkað póstpjónustu, sbr. ákvörðun nr. 8/2017. Óáritaður póstur eða fjölþóstur sé einhliða upplýsingagjöf og samanstandi að mestu af óárituðu auglýsinga- og kynningarefni og hverfablöðum sem dreift sé til heimila og fyrirtækja á öllu landinu eða tilteknum svæðum í þeim tilgangi að koma upplýsingum á framfæri, oftast í formi auglýsinga. Almenn er slíkur póstur nefndur fjölþóstur í þessari ákvörðun. Póstdreifing hefur annast slíka dreifingu, einkum samhliða dreifingu á Fréttablaðinu. Í ákvörðun nr. 6/2009 var komist að þeirri niðurstöðu að markaðurinn sem lúti að dreifingu á óárituðum pósti (fjölþósti) nái ekki til markaðarins sem feli í sér dreifingu á fríblöðum en markaðirnir teldust þó tengdir. Ekki hafa komið fram vísbendingar um að þessi markaðsskilgreining eigi

⁵ Bent var m.a. á þetta í ákvörðun Samkeppniseftirlitsins: „Að síðustu ber að taka fram að í dönskum samkeppnisrétti hefur verið miðað við að markað fyrir dreifingu á pósti eigi að skilgreina sem dreifingu á nafnpósti annars vegar og dreifingu á óárituðum pósti hins vegar. Þannig heyrir dreifing á áskriftardagblöðum undir markað fyrir dreifingu á nafnpósti en dreifing á fríblöðum heyrir undir markað fyrir dreifingu á óárituðum pósti. Samkeppniseftirlitið telur að markaðsaðstæður á dreifingarmarkaði á Íslandi séu með öðrum hætti. Þannig er t.d. ekki lögfestur á Íslandi, með sambærilegum hætti og í Danmörku, réttur neytenda til að neita því að fá óritaðan póst eða frídagblöð heim til sín en fyrir liggur að dreifing frídagblaða hefur mætt andstöðu t.a.m. hjá fasteignafélögum þar í landi. Þannig hafa aðilar sem stunda dreifingu á fríblöðum mun meira svigrúm hér á landi til að ná viðunandi dreifingu á sínum blöðum án hindranna. Hér ber einnig að nefna að í ákvörðun danska samkeppnisráðsins frá 28. febrúar 2007 þar sem fjallað var um stofnun Syddanske Medier K/S og JP/Politikens Hus A/S á dreifingarfyrtæki kom m.a. fram að áskriftarblöð þurfi að dreifa í miklu upplagi hjá ákveðnum dreifingaraðilum. Þannig sé mikilvægt fyrir dagblöð að blaðberar móttaki blöðin fyrir upphaf starfsdags og að þeir geti einnig móttækið blöðin á sunnudögum og helgidögum. Síðan segir að Post Danmark (sem er póstoffyrtæki í eigu danska ríkisins og nýtur einkaréttar á dreifingu áritaðra bréfa sem vega allt að 50 grömmum) geti einungis nýst sem „dreifingaraðili til þrautavara“, þ.e. þar sem það er of dýrt að halda úti eigin dreifingu á dagblöðum í dreifibýli. Þannig verða útgefendur að sætta sig við dreifingu mun seinna um daginn en æskilegt er og að dagblöðunum sé ekki dreift á sunnudögum og helgidögum.“

ekki lengur við, en ekki er nauðsynlegt að taka endanlega afstöðu til þess í þessari ákvörðun.

1.1.3 Markaður fyrir dreifingu tímarita

Bæði samrunaaðilar og Íslandspóstur starfa m.a. við dreifingu á tímaritum til áskrifenda, þ.e. almennings og fyrirtækja. Samkeppniseftirlitið hefur í fyrri málum ekki tekið til skoðunar hvort dreifing tímarita geti talist til sérstaks undirmarkaðar, dreifingar á árituðum pósti. Að mati Samkeppniseftirlitsins gefur rannsókn málsins til kynna að dreifing tímarita til áskrifenda tilheyri markaði sem sé aðskilinn markaðnum fyrir dreifingu dagblaða og markaðnum fyrir dreifingu óáritaðs pósts. Er þetta jafnframt í samræmi við fordæmi úr EES/ESB-samkeppnisrétti.⁶ Í ljósi fyrirbyggjandi sáttar í málinu er ekki þörf á því að taka endanlega afstöðu til skilgreiningar sérstaks markaðar fyrir dreifingu tímarita til áskrifenda.

1.2 Landfræðilegur markaður málsins

Í reglum Samkeppniseftirlitsins um tilkynningu samruna er landfræðilegur markaður skilgreindur svo: „*Til landfræðilegs markaðar telst það svæði þar sem hlutaðeigandi fyrirtæki eru viðriðin framboð og/eða eftirspurn eftir viðkomandi vöru eða þjónustu, þar sem samkeppnisskilyrði eru nægilega lík og sem unnt er að greina frá nærliggjandi svæðum, einkum vegna þess að samkeppnisskilyrði eru nægilega lík og sem unnt er að greina frá nærliggjandi svæðum, einkum vegna þess að samkeppnisskilyrði eru greinilega frábrugðin á þeim svæðum.*”

Að mati Samkeppniseftirlitsins er ljóst að landfræðilegur markaður málsins afmarkast við Ísland og hugsanlega afmarkaðri landsvæði. Í ljósi fyrirbyggjandi sáttar í málinu er nægilegt að líta svo á að landfræðilegur markaður málsins sé Ísland.

2. Samkeppnisleg áhrif og áhrif samrunans á fjölræði og fjölbreytni í fjölmiðlun

Í máli þessu eru kaup 365 og Árvakurs á Póstmiðstöðinni tekin til skoðunar í samræmi við ákvæði samkeppnislaga og fjölmiðlalaga um samruna. Því þarf að taka til skoðunar hvort samruni þessara fyrirtækja hindri virka samkeppni með því að markaðsráðandi staða verði til eða slík staða styrkist á hinum skilgreinda markaði málsins, eða verði til þess að samkeppni á markaði raskist að öðru leyti með umtalsverðum hætti, sbr. 1. mgr. 17. gr. c. samkeppnislaga. Jafnframt þarf að taka til skoðunar hvort samruninn hafi skaðleg áhrif á fjölbreytni og fjölræði í fjölmiðlun, sbr. 8. mgr. 62. gr. b. fjölmiðlalaga.

Starfsemi samrunaaðila skarast að hluta, nánar til tekið í dagblaðadreifingu, dreifingu fjölþósts og dreifingu tímarita. Á þessum mörkuðum eru samrunaaðilar keppinautar og með samrunanum hverfur sú samkeppni sem ríkt hefur milli þeirra á umræddum mörkuðum. Þá eru 365 og Árvakur keppinautar í útgáfu dagblaða og reka bæði fréttavefsíður. Af þeim sökum var til skoðunar í málinu hvort áhrif samrunans væru með þeim hætti að hann færi gegn 17. gr. c. samkeppnislaga og 8. mgr. 62. gr. b. fjölmiðlalaga.

Líkt og fram kom að framan var það frummat Samkeppniseftirlitsins að hugsanlega þyrfti að grípa til íhlutunar vegna samrunans í samræmi við heimildir. Í kjölfarið var að

⁶ Í ákvörðun framkvæmdastjórnar ESB frá 21. apríl 2009 í máli nr. M.5152 POSTEN AB / POST DANMARK A/S var talið að árituð tímarit gætu tilheyrt sérstökum undirmarkaði markaðarins fyrir áritaðan póst en í ljósi niðurstöðu málsins var ekki ástæða til að taka endanlega afstöðu til þess.

frumkvæði samrunaaðila gerð sátt milli þeirra og Samkeppniseftirlitsins, sbr. 17. gr. f. samkeppnislaga.⁷

Verður nú nánar fjallað um þau ákvæði laga sem einkum liggja til grundvallar efnislegu mati á samrunanum, áður en gerð verður grein fyrir sáttinni og þeim skilyrðum er samrunaaðilar hafa fallist á að hlíta.

2.1 Almennt um 17. gr. c. samkeppnislaga og tengd atriði

Með lögum nr. 94/2008 var ákvæðum samkeppnislaga um samruna breytt og fólst í þeirri breytingu frekari styrking á efnisreglum samrunaákvæða laganna. Felur þetta m.a. í sér aukið svigrúm til efnislegs mats á samkeppnislegum áhrifum samruna. Í 17. gr. c. samkeppnislaga segir:

„Telji Samkeppniseftirlitið að samruni hindri virka samkeppni með því að markaðsráðandi staða eins eða fleiri fyrirtækja verði til eða slík staða styrkist, eða verði til þess að samkeppni á markaði raskist að öðru leyti með umtalsverðum hætti, getur stofnunin ógilt samruna. Jafnframt skal við mat á lögmæti samruna taka tillit til tækni- og efnahagsframfara að því tilskildu að þær séu neytendum til hagsbóta og hindri ekki samkeppni. Samkeppniseftirlitið getur einnig sett slíkum samruna skilyrði sem verður að uppfylla innan tiltekins tíma. Við mat á lögmæti samruna skal Samkeppniseftirlitið taka tillit til þess að hvaða marki alþjóðleg samkeppni hefur áhrif á samkeppnisstöðu hins sameinaða fyrirtækis. Enn fremur skal við mat á lögmæti samruna taka tillit til þess hvort markaður er opinn eða aðgangur að honum hindraður“.

Líkt og fram kemur í frumvarpi sem varð að lögum nr. 94/2008 felst í lagabreytingunni útvíkkun á heimildum Samkeppniseftirlitsins til þess að grípa til íhlutunar í samruna. Kemur fram í frumvarpinu að þessi breyting sé sérstaklega mikilvæg vegna „fákeppniseinkenna í íslensku hagkerfi“ og rökin fyrir henni sögð vera að „samruni geti verið skaðlegur samkeppni, jafnvel þó að hann leiði ekki til markaðsráðandi stöðu eða styrki markaðsráðandi stöðu“. Er samrunareglum samkeppnislaga m.a. ætlað að koma í veg fyrir að einn aðili hafi slíka yfirburði og styrk gagnvart birgjum og viðskiptavinum að hann hafi tök á að „stjórna því sem fram fer á markaðnum“, sbr. úrskurð áfrýjunarnefndar samkeppnismála í máli nr. 1/2011, Búvangur o.fl. gegn Samkeppniseftirlitinu.

Samkvæmt lögskýringargögnum er ljóst að skýra ber 17. gr. c. með hliðsjón af EES/ESB samkeppnisrétti.⁸

Samkvæmt 4. tl. 1. mgr. 4. gr. samkeppnislaga er markaðsráðandi staða fyrir hendi þegar fyrirtæki hefur þann efnahagslega styrkleika að geta hindrað virka samkeppni á þeim markaði sem máli skiptir og getur að verulegu leyti starfað án þess að taka tillit til keppinauta, viðskiptavina og neytenda. Í úrskurði áfrýjunarnefndar samkeppnismála í máli nr. 3/2008, Hf. Eimskiptafélag Íslands gegn Samkeppniseftirlitinu, kemur fram að við mat á stöðu fyrirtækja á markaði skipti mestu að huga að markaðshlutdeild og því skipulagi

⁷ Samkvæmt 62. gr. c. fjölmiðlalaga gilda reglur samkeppnislaga um málsmeðferð, viðurlög o.fl. vegna rannsóknar á samruna fjölmiðlaveitna.

⁸ Í frumvarpi því er varð að lögum nr. 94/2008 segir t.d.: „Er við það miðað að samkeppnisyfirvöld hafi sem endranær hliðsjón af EES/EB-samkeppnisrétti við túlkun á íslenskum samrunareglum.“

sem ríkir á markaðnum. Markaðshlutdeild veiti sterka vísbendingu um markaðsráðandi stöðu, sbr. dóm Hæstaréttar í máli nr. 188/2010, *Hagar hf. gegn Samkeppniseftirlitinu og íslenska ríkinu*.

Það er meginregla í samkeppnisrétti að fyrirtæki sem er með 50% markaðshlutdeild eða meira á hinum skilgreinda markaði er talið markaðsráðandi, nema fyrir hendi séu einstakar kringumstæður sem bendi til annars.⁹ Ályktunin um markaðsráðandi stöðu sem draga má af markaðshlutdeild er enn sterkari ef fyrirtæki hafa meira en 50% markaðshlutdeild.¹⁰

Rétt er að hafa í huga að fyrirtæki geta einnig verið í markaðsráðandi stöðu þrátt fyrir að hafa lægri hlutdeild en 50% á viðkomandi markaði, sbr. t.d. úrskurð áfrýjunarnefndar samkeppnismála í máli nr. 8/2008, *Fiskmarkaður Íslands hf. gegn Samkeppniseftirlitinu*.

Með viðmiðinu skipulag á markaðnum er vísað til ýmissa ólíkra atriða sem talin eru geta gefið vísbendingar um markaðsráðandi stöðu, sbr. t.d. úrskurð áfrýjunarnefndar samkeppnismála í máli nr. 4/2006, *Dagur Group hf. gegn Samkeppniseftirlitinu*. Sem dæmi um slík atriði má nefna aðgang að markaðnum þ.e. hvort hann sé auðveldur eða ekki og hvort viðkomandi fyrirtæki sé almennt öflugt með hliðsjón af fjármagni, tækjum og framboði af vöru eða þjónustu. Í því sambandi getur lóðrétt samþætting fyrirtækis (e. *vertical integration*) veitt mikilvæga vísbendingu um ráðandi stöðu.¹¹ Einnig er horft til fjölda og styrks keppnauta auk þess sem fleiri atriði geta komið til skoðunar, sbr. umræddan úrskurð áfrýjunarnefndarinnar. Varðandi styrk keppnauta ber að hafa í huga að í EES/ESB samkeppnisrétti er litið svo á að það sé vísbending um markaðsráðandi stöðu ef talsverður munur er á markaðshlutdeild viðkomandi fyrirtækis og keppnauta þess.¹² Þá getur einnig verið rétt að horfa til mögulegs kaupendastyrks á kaupendahlið markaðarins.

2.2 Samrunaákvæði fjölmiðlalaga

Áður hefur komið fram að samruninn falli undir 62. gr. b. fjölmiðlalaga nr. 38/2011, sbr. breytingalög nr. 54/2013. Í ákvæðinu kemur fram að tilkynna skuli Samkeppniseftirlitinu

⁹ Sjá hér t.d. dóm undirréttar ESB frá 25. júní 2010 í máli nr. T-66/01, ICI gegn framkvæmdastjórninni: „*Very large market shares are in themselves, and save in exceptional circumstances, evidence of the existence of a dominant position ... Thus, according to the case-law of the Court of Justice, a market share of 50% is in itself, and save in exceptional circumstances, evidence of the existence of a dominant position (see, to that effect, Case C-62/86 AKZO v Commission [1991] ECR-3359, paragraph 60).*” Þetta á einnig við í samrunamálum sbr. t.d. mgr. 41 í dómi undirréttar ESB frá 6. júlí 2010 í máli nr. T-34/07, Ryanair gegn framkvæmdastjórninni: „*IT is settled case-law that, although the importance of market shares may vary from one market to another, the view may legitimately be taken that very large market shares are in themselves, save in exceptional circumstances, evidence of the existence of a dominant position (see, in relation to abuse of a dominant position, Case 85/76 Hoffmann-La Roche v Commission [1979] ECR 461, paragraph 41, and, in relation to the previous merger regulation, Case T-102/96 Gencor v Commission [1999] ECR 11-753, paragraph 205, and Case T-221/95 Endemol v Commission [1999] ECR II-1299, paragraph 134). That may be the situation where there is a market share of 50% or more (see, in relation to abuse of a dominant position, Case C-62/86 AKZO v Commission [1991] ECR I3359, paragraph 60, and, in relation to the previous merger regulation, Case T-210/01 General Electric v Commission [2005] ECR II-5575, paragraph 115).*” Sjá ennfremur Whish & Bailey, *Competition Law*, áttunda útgáfa, 2015, bls. 50: „*There is a legal presumption that, with 50% of the market, you have a dominant position.*”

¹⁰ Sjá t.d. dóm undirréttar ESB í máli nr. T-30/89 Hilti gegn framkvæmdastjórninni [1991] ECR II-1439 og dóm dómstóls ESB í máli nr. C-53/92P [1994] ECR I-667. Í dómum þessum var staðfest sú niðurstaða framkvæmdastjórnar ESB að markaðshlutdeild milli 70-80% væri það há að enngar frekari rannsóknar væri þörf til þess að sýna fram á að viðkomandi fyrirtæki væri markaðsráðandi. Sjá einnig dóm undirréttar ESB í sameinuðum málum nr. m.a. T-191/98 Atlantic Container Lines gegn framkvæmdastjórninni [2003] ECR-3257: „*... a market share of 60% on the trade in question gave rise to strong presumption of a dominant position.*”

¹¹ Sjá t.d. dóm dómstóls ESB í máli nr. 27/6 United Brands gegn framkvæmdastjórninni [1978] ECR 207.

¹² Sjá t.d. Van Bael & Bellis, *Competition Law of the European Community*, fimmta útgáfa, 2010, bls. 110: „*When there is a significant gap between the market share of the potentially dominant undertaking and the market shares of its competitors, this element may be considered as confirmation of the existence of a dominant position.*”

um samruna sem a.m.k. ein fjölmiðlaveita með minnst 100 m. kr. ársveltu á Íslandi á aðild að. Á meðal samrunaaðila eru fjölmiðlaveitur í skilningi fjölmiðlalaga og eru veltuskilyrði ákvæðisins uppfyllt. Við mat á lögmæti slíks samruna skal Samkeppniseftirlitið taka til skoðunar hvort samruni kunni að hafa skaðleg áhrif á fjölræði og/eða fjölbreytni í fjölmiðlun á þeim markaði eða mörkuðum sem viðkomandi fjölmiðlaveita eða fjölmiðlaveitur starfa. Getur Samkeppniseftirlitið ógilt samruna sem kann að hafa skaðleg áhrif á fjölræði og fjölbreytni í fjölmiðlun eða sett slíkum samruna skilyrði sem miða að því að draga úr þeim skaðlegu áhrifum.

Hugtökin fjölbreytni og fjölræði eru ekki skilgreind í lögnum en í greinargerð með lögum nr. 54/2013 sem breyttu fjölmiðlalögum kemur m.a. eftirfarandi fram:

„Með hugtakinu fjölræði í fjölmiðlun er þannig vísað til þess að fjölmiðlar séu ekki undir yfirráðum fárra aðila. Dreift eignarhald á fjölmiðlum er talið tryggja betur að ritstjórnarefni fjölmiðla endurspegli ólík sjónarmið. Hugtakið fjölbreytni í fjölmiðlun hefur margháttða merkingu og vísar jafnt til þess að fjölbreytt efni sé í boði, að það efni og sjónarmið sem fram kemur sé fjölbreytt og sett fram á ólíkan hátt fyrir notendur, að mismunandi hópar og einstaklingar samfélagsins fái notið sín í fjölmiðlum og höfðað sé til þeirra með fjölbreyttum hætti, og að efni frá ólíkum landsvæðum nái jafnframt til annarra landsvæða en þar sem það er framleitt. Fjölbreytni að þessu leyti felur bæði í sér að í boði sé margbreytilegt efni, svo sem fréttir, menningarefni, fræðsluefni, íþróttir o.fl., og að efnistöð endurspegli fjölbreytt viðhorf.“

Við mat á fjölræði og hvort það sé fyrir hendi á fjölmiðlamarkaði er fyrst og fremst litið til þess hverjir og hversu margir eigi hlut í fjölmiðlum og teljist formlegir eigendur þeirra, skv. t.d. hlutaskráum útgáfufélaga þeirra sem fjölmiðlum er skylt að afhenda fjölmiðlanefnd. Jafnframt kann að vera litið til þess hverjir og hversu margir séu líklegir til að hafa veruleg áhrif á ritstjórnarstefnu fjölmiðils og stjórna honum í raun. Þar ber fyrst að nefna einstaklinga í stjórnunarstöðum fjölmiðlafyrirtækis, þ.e. yfirstjórnendur og ritstjóra/dagskrárstjóra.

Við mat á fjölræði á fjölmiðlamarkaði kann einnig að vera litið til þess hvort aðrir aðilar hafi yfirráð yfir fjölmiðli, þ.e. hvort öðrum aðilum sé gert kleift, með samningum eða einhverjum öðrum hætti, að hafa afgerandi áhrif á fyrirtæki, skipun stjórnar, atkvæðagreiðslu eða ákvarðanir fyrirtækis eða með því að ráðstafa eignum eða hluta eigna fyrirtækis, annað hvort sér í lagi eða sameiginlega með öðrum. Dæmi um slík yfirráð geta falist í lánasamningum og ákvæðum í hluthafasamkomulagi.

Við mat á fjölbreytni í fjölmiðlum er m.a. litið til þess hvort fjölmiðill starfræki fréttastofu og sé í þeirri stöðu að hann geti sett mál á dagskrá (e. *Agenda setting*) í samfélagslegri umræðu. Við matið er einnig litið til dreifingar og útbreiðslu fjölmiðils, hlutdeildar á markaði og hver áhrifamáttur hans er í samfélaginu. Þannig er mikilvægt að skoða stöðu fjölmiðilsins út frá mörgum sjónarhornum m.a. út frá hlutdeild fjölmiðilsins í hlustun, áhorfi eða lestri, útbreiðslu hans og dreifingu á afmörkuðum svæðum og/eða á landsvísu.

Þar sem engin hlutlæg viðmið er að finna í lögum um fjölmiðla hvað varðar fjölræði og fjölbreytni í fjölmiðlun þarf að líta á hvert tilvik fyrir sig þegar metið er hvort fjölræði og

fjölbreytni sé stefnt í hættu í tengslum við samruna þar sem fjölmiðill eða fjölmiðlar eiga í hlut.

Hér á landi hafa opinberir aðilar ekki gefið út nein hlutlæg viðmið sem hægt er að notast við þegar metið er hvort fjölbreytni og fjölræði sé fyrir hendi á ólíkum mörkuðum. Í Bretlandi, svo dæmi sé tekið, er heldur ekki að finna hlutlæg viðmið við mælingu á fjölbreytni og fjölræði. Þar í landi hefur Ofcom, sem hefur m.a. eftirlit með fjölbreytni og fjölræði, hins vegar sett fram sjónarmið um hvað einkenni fjölbreyttan fjölmiðlamarkað. Að mati stofnunarinnar einkennist slíkur markaður m.a. af mörgum ólíkum miðlum í eigu ólíkra aðila sem haldi úti fréttastofum, að aðgengi og notkun fjölmiðla sé mikil meðal almennings, að aðgangspröskuldur fyrir nýja fjölmiðla sé lágur þannig að það sé hvatning til nýliðunar á fjölmiðlamarkaði og að ekkert eitt fyrirtæki hafi of mikla markaðshlutdeild á fjölmiðlamarkaði eða geti haft einhliða áhrif á almenningsálit og stjórn málaumræðu.¹³

Í 8. mgr. 62. gr. b. fjölmiðlalaganna kemur fram að Samkeppniseftirlitið skuli afla umsagnar fjölmiðlanefndar um áhrif samrunans á fjölræði og/eða fjölbreytni í fjölmiðlum. Í almennum athugasemdum með lögum nr. 54/2013 sem breyttu fjölmiðlalögum segir eftirfarandi um þetta atriði:

„Þá var rætt um það á vettvangi nefndarinnar að framkvæmd slíkra reglna verði með einum eða öðrum hætti að fara fram í samvinnu Samkeppniseftirlitsins og fjölmiðlanefndar þó svo að hin endanlega framkvæmd verði á hendi Samkeppniseftirlitsins. Í báðum tilvikum er gert ráð fyrir því að fjölmiðlanefnd veiti Samkeppniseftirlitinu umsögn áður en ákvörðun er tekin og með því tryggt að sú sérþekking sem þar er til staðar um fjölmiðlamarkaði hér á landi nýtist Samkeppniseftirlitinu við mat sitt.“

Að mati Samkeppniseftirlitsins er samvinna eftirlitsins og fjölmiðlanefndar í þessu efni mikilvæg enda þörf á því að sérfræðiþekking beggja stjórnvalda nýtist sem best við úrlausn mála á þessu sviði. Í því skyni var sjónarmiða fjölmiðlanefndar aflað í upphafi málsmeðferðar og jafnframt á síðari stigum.

2.3 Sjónarmið samrunaaðila og umsagnaraðila um áhrif samrunans

Hér á eftir er gerð grein fyrir helstu sjónarmiðum samrunaaðila, fjölmiðlanefndar og annarra umsagnaraðila um áhrif samrunans á samkeppni og fjölræði og fjölbreytni í fjölmiðlun.

Sjónarmið samrunaaðila

Samrunaaðilar telja að samruninn hafi fyrst og fremst áhrif á markaðnum fyrir dreifingu dagblaða, en öll dreifingarstarfsemi Árvakurs muni flytjast til Póstmiðstöðvarinnar sem muni því eftir samruna og gerð nýrra dreifingarsamninga annast nánast alla dreifingu dagblaða á stærstu þéttbýlisstöðum landsins. Samrunaaðilar telja að einn mikilvægasti þáttur samrunans felist í samnýtingu á dreifingarkerfum félaganna.

¹³ Sjá skýrslu Ofcom til menningar-, fjölmiðla- og íþróttamálaráðherra Bretlands frá 5. nóvember 2015. Ofcom, Measurement framework for media plurality, Ofcom's advice to the Secretary of State for Culture, Media and Sport. https://www.ofcom.org.uk/data/assets/pdf_file/0024/84174/measurement_framework_for_media_plurality_statement.pdf.

Að mati samrunaaðila tryggir samruninn betur undirstöður Póstmiðstöðvarinnar fyrir dreifingu á dagblöðum og þar með áframhaldandi samkeppni milli Árvakurs og 365 í dagblaðaútgáfu. Samruninn auki möguleika á dreifingu blaða fyrir nýja aðila. Keppinautar muni áfram geta keypt dreifingarþjónustu. Telja samrunaaðilar að við samrunann skapist þannig möguleikar fyrir dagblaðaútgefendur að verða betur í stakk búnir til að mæta samkeppni frá öðrum miðlum, s.s. vefmiðlum, bæði innlendum og erlendum.

Hvað fjölmiðlamarkaðinn varðar telji samrunaaðilar að nauðsynlegt sé að tryggja rekstrargrundvöll innlendra fjölmiðla svo hægt verði að mæta sívaxandi samkeppni af hálfu erlendra aðila, en ljóst sé að innlendir fjölmiðlar eigi verulega undir högg að sækja, m.a. vegna erlendar samkeppni, sem birtist helst í ofgnótt afþreyingarefnis og fréttu á Internetinu. Þetta hafi vitaskuld þau áhrif að hefðbundnir prentmiðlar keppi ekki bara um lestur innbyrðis, heldur einnig við vefsíður erlendra fréttaveitna á borð við BBC, The New York Times, The Guardian, Daily Mail o.fl. Á auglýsingamarkaðnum bætist svo við alþjóðlegir risar á borð við Facebook, Snapchat, Google, Youtube, Instagram o.fl. Staðreyndin sé sú að mun fleiri og fjársterkari aðilar en áður keppi nú um það takmarkaða magn sem innlendir auglýsingamarkaður hafi upp á að bjóða.

Birtingarmynd þessa á innlendum fjölmiðlamarkaði sé m.a. fækkun útgefna dagblaða og tímarita hér á landi frá því sem áður var. Í þeim efnum sé skemmst að minnast þess að Fréttatíminn hafi lagt upp laupana árið 2017 og DV hafi sömuleiðis átt í rekstrarvandræðum sem m.a. hafi birst í gjaldþroti og fækkun útgáfudaga. Tímaritaútgáfa eigi einnig undir högg að sækja og hafi titlum fækkað verulega frá því sem áður hafi verið. Ljóst sé því að innlendir útgefendur þurfi að halda aga á rekstrinum og nýta þau samlegðartækifæri sem bjóðist ef ekki eigi illa að fara.

Þá nefna samrunaaðilar starfsemi RÚV á fjölmiðlamarkaðnum sem þeir segja fyrirferðarmikla. RÚV gangi hart fram bæði í efniskaupum og ekki síst á auglýsingamarkaði. Aðilar á markaði hafi til dæmis fundið verulega fyrir framgöngu RÚV í tengslum við heimsmeistarakeppnina í knattspyrnu sl. sumar.

Þrátt fyrir að samruninn raski samkeppni á markaði fyrir dreifingu dagblaða sé ljóst að mati samrunaaðila að hann hafi töluverð jákvæð áhrif á öðrum mörkuðum, svo sem á dagblaðamarkaði og þeim mörkuðum þar sem Póstdreifing starfi í samkeppni við markaðsráðandi aðila. Samrunaaðilar telja að þessi jákvæðu áhrif samrunans séu meiri en þau neikvæðu sem séu óhjákvæmilegur fylgifiskur samrunans.

Samrekstur dreifikerfa dagblaða sé ekki nýtt fyrirbæri í Evrópu. Finna megi fjölmörg dæmi frá nágrannalöndunum um slík verkefni þar sem fjölmiðlafyrirtæki hafi unnið sameiginlega að rekstri á dreifikerfum með góðum árangri án þess að hindra samkeppni og séu vandfundin dæmi um að útgefandi standi einn að dreifingu eigin dagblaðs. Þá sé það víða þannig að öll dreifing dagblaða sé í höndum eins aðila, t.d. í Finnlandi og Sviss þar sem pósturinn annist alla dreifingu.

Með hliðsjón af framangreindu telji samrunaaðilar jákvæð áhrif samrunans vega þyngra en neikvæð áhrif á mörkuðum málsins.

Sjónarmið fjölmiðlanefndar

Í umsögn fjölmiðlanefndar kemur fram að nefndin taki undir sjónarmið samrunaaðila um að rekstrarumhverfi Íslenskra fjölmiðla hafi verið erfitt á undanförunum árum. Því blasi við að fjölmiðlar þurfi margir hverjir að leita nýrra leiða til að auka tekjur og hagræða í rekstri í síbreytilegu rekstrarumhverfu. Með kaupunum eignist fjölmiðlaveiturnar Árvakur og 365 dreifingarfyrtækið Póstmiðstöðina. Ekki sé gert ráð fyrir að breytingar verði á markaði fyrir dagblaðaútgáfu við samrunann, heldur muni Morgunblaðið og Fréttablaðið áfram starfa sem sjálfstæðir keppinautar á markaði fyrir útgáfu dagblaða.

Tekur fjölmiðlanefnd undir sjónarmið samrunaaðila að samruninn ætti ekki að þurfa að hafa áhrif á fjölbreytni á markaði fyrir útgáfu dagblaða. Í kjölfar samrunans muni Póstdreifing ekki eingöngu sjá um dreifingu Fréttablaðsins, auk auglýsinga- og fjölpósts, heldur einnig um dreifingu Morgunblaðsins, ásamt Viðskiptablaðinu, DV og smærri blöðum og tímaritum. Ekki liggi annað fyrir en að samrunaaðilar hyggist tryggja að slík dreifing standi einnig öðrum aðilum til boða og séu tilbúnir til viðræðna við Samkeppniseftirlitið um nánari útfærslu á því hvernig aðgangur verði tryggður. Fjölmiðlanefnd telur mikilvægt að gripið verði til trúverðugra ráðstafana sem tryggi að viðkvæmar viðskiptaupplýsingar berist ekki á milli samrunaaðila, sbr. skilyrði sem Samkeppniseftirlitið hefur sett.

Loks tekur fjölmiðlanefnd undir sjónarmið þess efnis að samruninn sé ekki til þess fallinn að hafa áhrif á fjölræði á fjölmiðlamarkaði. Fyrir liggi að eignarhald fjölmiðlaveitnanna Árvakurs og 365 muni ekki breytast við samrunann og fyrirtækin muni áfram starfa sjálfstætt og veita hvort öðru samkeppni á fjölmiðlamarkaði.

Með vísan til alls framangreinds telur fjölmiðlanefnd að kaup Árvakurs og 365 á Póstmiðstöðinni feli ekki í sér samþjöppun á fjölmiðlamarkaði sem áhrif hafi á fjölræði eða fjölbreytni á þeim markaði sem Árvakur og 365 starfi á.

Sjónarmið umsagnaraðila

Í umsögn frá fyrirtæki sem gefur út staðarblöð kom fram að fyrirtækið hefði átt töluverð viðskipti við Árvakur undanfarin ár bæði hvað varði prentun og dreifingu blaða. Fyrirtækið styður eindregið umrædd kaup og telur að þau muni hafa mjög góð áhrif á dreifingarmál hverfablaða. Fyrirtækið mælti eindregið með kaupunum og mjög mörg tækifæri væru á mun betri þjónustu varðandi dreifingu blaða.

Í símtali Samkeppniseftirlitsins við prentsmiðju kom fram að fyrirtækið teldi það jákvætt ef komið yrði sterkari stöðum undir dreifingu dagblaða og fjölpósts á Íslandi. Að mati prentsmiðjunnar hafi núverandi kerfi ekki reynst nægjanlega vel og of mörg dæmi væru um að dagblöð og fjölpóstur væri ekki að skila sér þangað sem hann ætti að fara.

Í umsögn tímarits kom fram að fyrirtækinu litist vel á samrunann og að það fengi líklega betri þjónustu í kjölfarið.

Í umsögn Birtíngs kemur fram að félagið gefi út vikublaðið Mannlíf sem prentað sé í Ísafoldarprentsmiðju og dreift af Póstmiðstöðinni. Dreifingarkostnaður sé dýrasti kostnaðarliður fríblaðs eins og Mannlífs. Birtíngur mæli eindregið gegn því að fyrirhugaður samruni dreifingar Fréttablaðsins og Morgunblaðsins verði heimilaður af Samkeppniseftirlitinu. Við núverandi aðstæður séu aðeins tveir aðilar starfandi á þessum

markaði, Landsprent og Póstmiðstöðin. Birtíngur telur að hætta sé á því að þeir sem láti prenta hjá Landsprenti fái hagstæðari samninga ef Póstmiðstöðin fái einnig að annast dreifinguna. Birtíngur telur líklegt að samruni á sviði dreifingar muni fljótlega leiða til einokunar á sviði dagblaðaprentunar, einnig þar sem boðin verði prentun hjá Landsprenti og dreifing hjá Póstmiðstöðinni. Slík niðurstaða væri ekki aðeins neikvæð fyrir neytendur og samkeppnisaðila á sviði dagblaðaútgáfu og prentunar heldur græfi hún undan opinberri stefnu um fjölbreytni og fjölræði í fjölmiðlun, sbr. 8. mgr. 62. gr. b. laga nr. 38/2011 um fjölmiðla.

Í umsögn eins umsagnaraðila kom fram að blaðadreifing sé fákeppnismarkaður á Íslandi. Árvakur, sem gefur út Morgunblaðið og Póstmiðstöðin, sem áður var í eigu 365, hafi verið einráð á þessum markaði um árabil. Íslandspóstur bjóði einnig upp á dreifingu, en hún sé afar stopul, sérstaklega utan höfuðborgarsvæðisins og því hafi smærri aðilar ekki getað leita til hans nema í takmörkuðum mæli. Pósturinn geti ekki tryggt samdægurs dreifingu og sé því ekki valkostur fyrir dagblöð sem verði að berast samdægurs til lesenda/áskrifenda. Verði fyrirhuguð kaup að veruleika raskist samkeppni verulega. Smærri aðilar eigi ekki neinn annan valkost en að leita til sameiginlegs fyrirtækis samkeppnisaðila með blaðadreifingu. Í raun hafi þessir aðilar það í hendi sér hvort smærri dagblöð lifi eða deyi. Með stjórnun verðlagningar á dreifingu, sem sé einn af stærri kostnaðarliðum allrar útgáfu, hafi Árvakur og 365 lykilveröld í blaðaútgáfu á Íslandi. Afleiðingarnar verði einokun þegar komi að dreifingu dagblaða með tilheyrandi hækkunum á verðskrá. Smærri aðilar hafi ekki bolmagn til að byggja upp eigið dreifingakerfi og muni þeim röddum sem tryggja lýðræðislega umræðu í landinu óhjákvæmilega fækka. Með kaupum Árvakurs og 365 á Póstmiðstöðinni muni samkeppnisaðilar hafa aðgang að áskriftargrunni annarra keppnauta, sem skekki alla samkeppni enn meira en orðið sé. Það geti tæpast verið heilbrigt umhverfi sem þvingi félög til að láta samkeppnisaðila fá trúnaðargögn um reksturinn.

Í nafnlausri umsögn kom fram að viðkomandi hefði áhyggjur af dreifingu fjölþósts í kjölfar samrunans. Það myndi bersýnilega koma í ljós að eigendur muni ekki gera ráð fyrir að fjölþóstur yrði hluti af þeirra starfsemi. Samruninn muni þar af leiðandi hindra samkeppni í fjölþósti.

2.4 Staða samrunaaðila á mörkuðum málsins og aðgangshindranir

Markaðshlutdeild hefur, líkt og áður kom fram, mikið að segja þegar samkeppnisleg áhrif samruna eru metin. Hér á eftir er gerð grein fyrir mati Samkeppniseftirlitsins á markaðshlutdeild samrunaaðila á framangreindum mörkuðum.

Af fyrirliggjandi gögnum málsins má draga þá ályktun að hið sameinaða félag komi til með að hafa 100% markaðshlutdeild á markaði fyrir dagblaðadreifingu. Þá muni fyrirtækið hafa um [40-45]% markaðshlutdeild á markaði fyrir dreifingu fjölþósts, þar sem Íslandspóstur muni ennþá hafa [60-65]% markaðshlutdeild. Auk þess muni hið sameinaða félag hafa [45-50]% markaðshlutdeild á markaði fyrir dreifingu tímarita þar sem Íslandspóstur muni hafa [55-60]% markaðshlutdeild.

Af framangreindu er ljóst að samruninn leiðir til umtalsverðrar samþjöppunar, einkum á markaðnum fyrir dreifingu dagblaða. Þrátt fyrir að markaðshlutdeild hins sameinaða félags komi til með aukast verður Íslandspóstur sterkur aðili á viðkomandi mörkuðum.

Þegar samkeppnisleg áhrif samruna eru metin er gagnlegt að líta einnig til annarra atriða en markaðshlutdeildar og samþjöppunar. Í samrunamálum verður m.a. að taka til athugunar hvort líklegt sé að nýir keppinautar hefji samkeppni á viðkomandi markaði í þeim mæli að þeir geti veitt fullnægjandi aðhald. Í því sambandi verður m.a. að meta hvort um sé að ræða aðgangshindranir inn á markað og takmarkaða möguleika nýrra keppinauta á að hasla sér þar völl. Aðgangshindranir eru hvers konar hindranir sem gera nýjum keppinauti erfitt fyrir að komast inn á viðkomandi markað. Þessar hindranir geta t.d. verið af lagalegum toga, þær geta falist í nauðsyn þess að ná lágmarks stærð svo rekstur verði hagkvæmur og í miklum óendurkræfum kostnaði við markaðssetningu og kostnaði við rannsóknir og þróun.

Í sjónarmiðum sínum í samrunaskrá taka samrunaaðilar undir að aðgangshindranir að mörkuðum málsins séu umtalsverðar en að þær erfiðu rekstraraðstæður sem séu uppi á markaðnum fyrir dagblaðadreifingu og útgáfu dagblaða kalli eftir sem áður á hagræðingu. Þá séu til staðar bæði fjárhagslegar og lagalegar aðgangshindranir að markaðnum fyrir póstdreifingu, einkum vegna öflugs dreifikerfis Íslandspóstis og einkaréttar fyrirtækisins á dreifingu á nafnpósti (árituðum pósti) undir 50 g. Þessi erfiða samkeppnisstaða hafi gert rekstur Póstmiðstöðvarinnar erfiðan og sé félagið í raun ekki rekstrarhæft í núverandi mynd.

Að mati Samkeppniseftirlitsins eiga þau sjónarmið er fram komu á ákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. 6/2009 um aðgangshindranir að mestu leyti enn við í dag og fellst eftirlitið því á það með samrunaaðilum að aðgangshindrun að fyrirliggjandi mörkuðum felist m.a. í miklum stofnkostnaði við uppsetningu prentsmiðju og dreifingakerfis. Þá hafa lóðrétt tengsl á milli útgáfu, prentunar og dreifingar dagblaða hér einnig vægi.¹⁴

2.5 Niðurstaða Samkeppniseftirlitsins

Samkeppniseftirlitið hefur við rannsókn samrunans leitað sjónarmiða og aflað ýmissa upplýsinga um stöðuna á þeim mörkuðum sem um ræðir. Hefur sú rannsókn leit í ljós að staða samrunaaðila mun verða sterk í kjölfar samrunans, þá sérstaklega á markaðnum fyrir dreifingu dagblaða þar sem öðrum keppinautum er ekki til að dreifa. Af þeim sökum kynnti Samkeppniseftirlitið samrunaaðilum það frummat sitt að tilefni væri til íhlutunar vegna samrunans. Getur slík íhlutun falist í annað hvort ógildingu samruna eða því að samruni sé samþykktur með tilteknum skilyrðum, sbr. 17. gr. c. samkeppnislaga og 8. mgr. 62. gr. b. fjölmiðlalaga.

Með bréfi, dags. 15. október 2018, óskaði Samkeppniseftirlitið sjónarmiða hagsmunaaðila um fram komna tillögu samrunaaðila að skilyrðum sem unnt væri að setja samrunanum. Í bréfinu var frummati eftirlitsins vegna samrunans lýst með eftirfarandi hætti:

¹⁴ Sjá bls. 33-35 í ákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. 6/2009, *Samruni Árvakurs hf., Fréttablaðsins ehf. og Pósthússins ehf.* Þar sagði m.a.: „Að mati Samkeppniseftirlitsins eru talsverðar aðgangshindranir að markaði fyrir útgáfu dagblaða hér á landi. Ber þar helst að nefna gríðarlegan stofnkostnað við uppsetningu prentsmiðju og dreifingakerfis líkt og samrunaaðilar benda á í samrunatilkynningu sinni og rakið hefur verið hér að framan. ... Ísland er afar strjálbýlt land og getur því reynt kostnaðarsamt og erfiðleikum bundið að ná til allra mögulegra lesenda á landsbyggðinni. Þegar litið er til aðgangshindrana að markaði fyrir prentun og dreifingu dagblaða er því ljóst að þær geta haft áhrif á markað fyrir útgáfu dagblaða. Í þeirri starfsemi sem hér er fjallað um er um töluverð lóðrétt tengsl á milli mismunandi markaða að ræða, þ.e. prent- og dreifingarmarkaðir eru í lóðréttum tengslum við markað fyrir útgáfu dagblaða. Það er mat Samkeppniseftirlitsins að sökum þeirrar lóðréttu samþættingar sem muni eiga sér stað í kjölfar samrunans muni öðrum hugsanlegum keppinautum verða gert erfiðara um vik að komast inn á markað fyrir útgáfu dagblaða. Þá getur hin lóðréttu samþætting jafnframt valdið því að keppinautar hrökklist af markaðnum.“

„Á þessu stigi rannsóknarinnar er frummat Samkeppniseftirlitsins að samruninn komi, að óbreyttu, til með að hafa skaðleg áhrif á samkeppni. Er það einkum vegna þess að samruninn leiðir til þess að keppinautum á markaði fyrir dreifingu á dagblöðum fækkar úr tveimur í einn, þ.e. svokölluð einokunarstaða myndast. Þá er jafnframt ljóst að staða Póstmiðstöðvarinnar mun verða sterk í dreifingu á fjölpósti og tímaritum en Íslandspóstur starfar jafnframt á því sviði. Á hinn bóginn kann samruninn að vera rekstrarlega mikilvægur þar sem í honum felist hagræðing í kostnaðarsömu dreifikerfi sem búi við erfið rekstrarskilyrði. Þá er því haldið fram að eftir muni standa sterkara dreifikerfi sem muni vera í stakk búið að þjóna viðskiptavinum sínum.

Samkvæmt framangreindu hefur Samkeppniseftirlitið kynnt samrunaaðilum það frummat sitt að nauðsynlegt sé að setja samrunanum skilyrði sem leysi tiltekin samkeppnisleg vandamál sem leiða af honum. Þær hættur sem mögulega leiða af samrunanum eru einkum eftirfarandi að frummati eftirlitsins:

- Hætta á því að vegna samrekstrarins minnki sjálfstæði Morgunblaðsins og Fréttablaðsins sem keppinauta og fjölmiðla.
- Hætta á því að trúnaðarupplýsingar um rekstur Morgunblaðsins og Fréttablaðsins berist á milli fyrirtækjanna fyrir tilstuðlan sameiginlegs eignarhalds á Póstmiðstöðinni.
- Hætta á því að aðgangur minni dagblaða og tímarita að dreifingu skerðist.
- Hætta á því að næg afkastageta verði ekki til staðar til að auka dreifingu núverandi keppinauta og/eða hefja dreifingu á nýjum miðlum.
- Hætta á því að keppinautum á dagblaðamarkaði og tengdum mörkuðum verði mismunað í verði og gæðum þjónustu.
- Hætta á því að viðkvæmar viðskiptaupplýsingar um keppinauta samrunaaðila berist til þeirra í gegnum eignarhald og rekstur Póstmiðstöðvarinnar.
- Hætta á því að prentun dagblaða og dreifing verði tvinnuð saman með hætti sem skaðar samkeppni."

Meginástæður þess að Samkeppniseftirlitið telur þá niðurstöðu tæka að ljúka málinu með setningu skilyrða þrátt fyrir fækkun keppinauta á markaðnum fyrir dreifingu dagblaða eru einkum eftirfarandi.

Rekstur Póstmiðstöðvarinnar hefur á undanförunum árum verið þungur. Vegna bágrar fjárhagsstöðu fyrirtækisins óskuðu samrunaaðilar eftir undanþágu fyrir heimild til að framkvæma samrunann, sbr. 4. mgr. 17. gr. a. samkeppnislaga. Samkeppniseftirlitið aflaði nánari upplýsinga um rekstur og fjárhagsstöðu Póstmiðstöðvarinnar og veitti umrædda undanþágu til framkvæmdar samrunans með skilyrðum 24. júlí 2018. Er ljóst að rekstur félagsins hefur verið þungur og óvíst um framtíð þess þrátt fyrir að málsaðilar hafi ekki byggt á því að skilyrði samkeppnislaga um fyrirtæki á fallanda fæti ættu við í máli þessu.

Þá verður ekki fram hjá því litið að markaður fyrir útgáfu dagblaða á prenti hefur verið í hnignun um langt skeið. Þannig hefur útgáfa dagblaða á Íslandi dregist umtalsvert saman á undanförunum áratugum og fjölmiðlar á þessu sviði hætt rekstri. Sameining umræddra dreifikerfa kann því að vera mikilvæg til að ná fram lækkun kostnaðar við dreifinguna sem

og auknum gæðum þjónustunnar. Hafa umsagnaraðilar bent á að dagblaðadreifing og dreifing fjölpósts hafi ekki verið nægjanlega góð hér á landi. Þá hafa samrunaaðilar bent á að sameining dreifikerfanna veiti þeim færi á að veita Íslandspósti og öðrum keppinautum aukna samkeppni í dreifingu á m.a. fjölpósti.

Þá ræður úrslitum að samrunaaðilar voru tilbúnir að skuldbinda sig til að lúta skilyrðum sem m.a. er ætlað að tryggja réttláta hlutdeild annarra viðskiptavina Póstmiðstöðvarinnar í mögulegri hagræðingu, sbr. nánari umfjöllun hér á eftir.

3. Sáttarviðræður og niðurstaða þeirra

Með vísan til þess sem að framan er rakið er það mat Samkeppniseftirlitsins að kaup Árvakurs og 365 á Póstmiðstöðinni myndu, ef ekki væri gripið til íhlutunar, skaða samkeppni og muni áhrifin verða mest á markaði fyrir dagblaðadreifingu. Sömuleiðis gæti sameiningin haft óæskileg áhrif á fjölræði og fjölbreytni í fjölmiðlun.

Eins og áður hefur verið rakið lögðu samrunaaðilar fram tillögu að sátt vegna samrunans þann 12. október 2018. Var tillagan birt á heimasíðu Samkeppniseftirlitsins þann 15. október 2018 og óskað var eftir sjónarmiðum hagsmunaaðila um tillögurnar auk þess sem öllum áhugasömum gafst tækifæri til þess að koma að athugasemdum.

3.1 Sjónarmið umsagnaraðila

Í einni umsögninni kom fram að umræddu fyrirtæki litist vel á fram lögð skilyrði.

Í umsögn Birtíngs kom fram að 1. gr. draganna væri of almennt orðuð. Tilgreina yrði þau skilyrði sem aðili yrði að uppfylla til að komast í viðskipti og hvaða málefnalegu ástæður gætu ráðið synjun viðskipta við félagið. Þetta væri ekki síst mikilvægt gagnvart nýjum aðilum sem hygðust hefja útgáfustarfsemi. Þá vanti í ákvæðið úrræði fyrir aðila sem fyrirtækið útiloki frá viðskiptum. Í 2. gr. vanti ákvæði til að tryggja að framkvæmdin yrði í samræmi við orðalag greinarinnar. Orðalagið væri mjög opið sem skapi hættu á mismunun. Þrátt fyrir orðalagið væri engin trygging fyrir því að niðurstaðan yrði ávallt sanngjörn gagnvart samkeppnisaðilum og óumdeilanleg. Varðandi 4. gr. lagði fyrirtækið til að sambærileg skilyrði yrðu látin gilda um stjórnarmenn í Póstmiðstöðinni og giltu um framkvæmdastjórna fyrirtækisins og starfsmenn þess.

Í umsögn eins aðila komu fram áhyggjur af samkeppni í dreifingu á fjölpósti í kjölfar samrunans. Taldi hann að með auknu álagi á sameinað dreifikerfi væri hætta á því að dreifing á fjölpósti skertist og verð hækkaði.

Í umsögn fjölmiðlanefndar kom fram að í fyrri umsögn nefndarinnar hafi verið fjallað um ýmis þau atriði sem þyrfti að taka tillit til ef af samrunanum yrði. Meðal annars að gæta þyrfti jafnræðis, að ekki sköpuðust aðgangshindranir fyrir keppinauta Árvakurs og 365 og að tryggt yrði að viðkvæmar viðskiptaupplýsingar bærust ekki á milli samrunaaðila. Ekki væri annað að sjá en að í drögum að sátt væri tekið á þeim atriðum er fjölmiðlanefnd hefði fjallað um. Þótti fjölmiðlanefnd því ekki tilefni til að fjalla nánar um tillögu að skilyrðum.

Samkeppniseftirlitinu bárust ekki fleiri umsagnir um framlögð skilyrði samrunaaðila.

3.2 Niðurstaða sáttarviðræðna

Í kjölfar þess að umsagnir vegna fram lagðra tillagna samrunaaðila bárust lagði Samkeppniseftirlitið mat á tillögurnar og taldi þær ekki fullnægjandi til þess að mæta þeim vandamálum sem leiða myndu af samrunanum. Af þeim sökum sendi Samkeppniseftirlitið samrunaaðilum 2. nóvember 2018 uppfærða tillögu að skilyrðum sem ætlað var að koma til móts við sjónarmið eftirlitsins og umsagnaraðila. Helstu breytingar frá fyrri útgáfu voru skýrara orðalag og uppsetning skilyrðanna, ákvæði um hvernig bregðast skuli við beiðni viðskiptavinar sem nýjar fjárfestingar, breytingar á núverandi dreifikerfi og/eða fjölgun starfsmanna, sem og ákvæði um óháðan matsmann. Féllust samrunaaðila í öllum meginatriðum á þessar viðbætur.

Varðandi framangreindar athugasemdir umsagnaraðila um minni samkeppni og afkastagetu í dreifingu á fjölpósti í kjölfar samrunans vill Samkeppniseftirlitið taka fram að samrunaaðilar hafa kynnt fyrir eftirlitinu að þeir ætli að auka afkastagetu og gæði dreifikerfisins frá núverandi stöðu. Þá liggur fyrir að Íslandspóstur er öflugur aðili í dreifingu á fjölpósti og muni áfram veita samrunaaðilum samkeppnislegt aðhald. Loks taka skilyrðin til bæði dreifingar á dagblöðum og öðru prentefni, sbr. umfjöllun hér á eftir.

Sáttarviðræður samrunaaðila og Samkeppniseftirlitsins leiddu til sáttar á milli þeirra og eftirlitsins, sbr. 17. gr. f. samkeppnislaga, dags. 16. nóvember 2018. Í ljósi sjónarmiða um hagræðingu sem og með hliðsjón af erfiðri stöðu Póstmiðstöðvarinnar og þeirra breytinga er átt hafa sér stað á markaðnum á undanförunum árum telur Samkeppniseftirlitið unnt að heimila samrunann með skilyrðum sem munu annars vegar vinna gegn skaðlegum áhrifum samrunans á samkeppni og hins vegar vinna gegn því að samruninn hafi neikvæð áhrif á fjölræði og fjölbreytni í fjölmiðlun.

3.3 Nánar um skilyrðin

Skilyrðum samkvæmt sáttinni má skipta í nokkra aðskilda þætti, sbr. eftirfarandi umfjöllun.

Aðgangur, jafnræði og þarfir m.a. viðskiptavina sem jafnframt eru keppinautar Árvakurs og Fréttablaðsins á dagblaðamarkaði

Samkvæmt sáttinni er Póstmiðstöðinni óheimilt að útiloka aðila sem eru ótengdir 365 og Árvakri frá viðskiptum vegna dreifingar á blöðum og prentefni. Póstmiðstöðin skal gæta jafnræðis og hlutlægni í verðlagningu og gæðum þjónustu óháð því hvort um sé að ræða tengda viðskiptavinum eða ekki. Þá er kveðið á um að Póstmiðstöðin skuli leitast við að stofna til nýrra fjárfestinga, breytinga á núverandi dreifikerfi og/eða fjölga starfsfólki til að geta sinnt dreifingu fyrir nýjan viðskiptavin. Með þessum skilyrðum er tryggt að keppinautum eða hugsanlegum keppinautum á dagblaðamarkaði og tengdum mörkuðum sé ekki mismunað og komið þannig í veg fyrir hættu á því að aðgangur ótengdra dagblaða og tímarita að dreifingu skerðist. Jafnframt er unnið gegn því að næg afkastageta verði ekki til staðar til að auka dreifingu núverandi keppinauta á dagblaðamarkaði og/eða hefja dreifingu á nýjum miðlum. Þannig er um leið unnið gegn því að samruninn hafi óheppileg áhrif á fjölræði og fjölbreytni í fjölmiðlun.

Með því að gera Póstmiðstöðinni skylt að gefa út almenna verðskrá tvisvar á ári er gagnsæi jafnframt tryggt og þannig komið í veg fyrir hættu á því að keppinautum á dagblaðamarkaði og tengdum mörkuðum verði mismunað í gæðum og þjónustu.

Sjá nánar einkum 2., 3. og 4. gr. sáttarinnar við samrunaaðila í ákvörðunarorðunum.

Bann við samtvinnun

Samkvæmt sáttinni er hvers konar samtvinnun í sölu á vöru/þjónustu milli Póstmiðstöðvarinnar og eigenda eða aðila tengdum þeim óheimil. Með þessu skilyrði er tryggt að samrunaaðilar tvinni ekki saman sölu á prentun dagblaða og dreifingu með þeim hætti að það skaði samkeppni.

Sjá nánar 5. gr. sáttarinnar við samrunaaðila í ákvörðunarorðunum.

Sjálfstæði stjórnenda

Í sáttinni er kveðið á um að framkvæmdastjóri og aðrir lykilstarfsmenn Póstmiðstöðvarinnar skuli vera sjálfstæðir í störfum sínum. Er því skilyrði ætlað að koma í veg fyrir að vegna samrekstrarins minnki sjálfstæði Morgunblaðsins og Fréttablaðsins sem keppinauta og fjölmiðlafyrirtækja. Ákvæðið á jafnframt að tryggja að Póstmiðstöðin verði áfram rekin sem sjálfstætt fyrirtæki. Jafnframt er því ætlað að koma í veg fyrir hættu á því að viðkvæmar viðskiptaupplýsingar um keppinauta samrunaaðila berist til þeirra í gegnum eignarhald og rekstur Póstmiðstöðvarinnar.

Sjá nánar 6. og 7. gr. sáttarinnar við samrunaaðila í ákvörðunarorðunum.

Vernd trúnaðarupplýsinga

Samkvæmt sáttinni er framkvæmdastjóra Póstmiðstöðvarinnar og öðrum starfsmönnum óheimilt að veita öðrum aðilum upplýsingar um viðskiptamenn Póstmiðstöðvarinnar og viðskipti þeirra sem teljast vera viðkvæmar viðskiptaupplýsingar og eðlilegt og rétt er að leynt fari. Er skilyrðinu ætlað að koma í veg fyrir hættu á því að trúnaðarupplýsingar um rekstur Morgunblaðsins, Fréttablaðsins og keppinauta þeirra berist á milli fyrirtækjanna fyrir tilstuðlan sameiginlegs eignarhalds á Póstmiðstöðinni.

Sjá nánar 7. gr. sáttarinnar við samrunaaðila í ákvörðunarorðunum.

Óháður matsmaður

Kveðið er á um að Samkeppniseftirlitið hafi heimild til að skipa sérstakan óháðan matsmann, berist eftirlitinu kvörtun, til að meta hvort ákvæði sáttarinnar hafi verið brotin. Er ákvæðið einkum hugsað út frá skilyrði 4. gr. sáttarinnar um nýja eftirspurn sem kallar á verulegar breytingar. Er því skilyrði ætlað að auðvelda eftirfylgni með því að samrunaaðilar fylgi ákvæðum sáttarinnar og geri ekkert sem brjóti í bága við hana.

Sjá nánar 8. gr. sáttarinnar við samrunaaðila í ákvörðunarorðunum.

Það er mat eftirlitsins að eftirfarandi skilyrði fyrir samrunanum sem málsaðilar hafa samþykkt komi í veg fyrir þau neikvæðu áhrif sem samruninn gæti annars haft á samkeppni á fyrirliggjandi mörkuðum og fjölræði og fjölbreytni í fjölmiðlun.

IV. Ákvörðunarorð

„Kaup 365 miðla hf. og Árvakurs hf. á öllu hlutfé Póstmiðstöðvarinnar ehf. fela í sér samruna í skilningi 17. gr. samkeppnislaga nr. 44/2005. Með heimild í 17. gr. c. samkeppnislaga setur Samkeppniseftirlitið samrunanum skilyrði, sbr. sátt eftirlitsins og samrunaaðila, dags. 16. nóvember 2018. Með setningu eftirfarandi skilyrða er ekki þörf á ógildingu samrunans:

1. gr.

Markmið

Markmið þeirra skilyrða sem hér er kveðið á um er annars vegar að vinna gegn skaðlegum áhrifum samrunans á samkeppni og hins vegar að vinna gegn því að samruninn hafi neikvæð áhrif á fjölræði og fjölbreytni í fjölmiðlun.

2. gr.

Aðgangur og jafnræði

Póstmiðstöðinni er óheimilt að útiloka aðila sem eru ótengdir 365 miðlum og Árvakri frá viðskiptum við Póstmiðstöðina vegna dreifingar á blöðum og prentefni. Í því felst að óski slíkur aðili eftir viðskiptum við Póstmiðstöðina vegna dreifingar á blöðum og öðru prentefni skal orðið við því, nema málefnalegar ástæður mæli gegn því.

Gætt skal jafnræðis og hlutlægni í verðlagningu og gæðum þjónustunnar. Póstmiðstöðinni er þannig óheimilt að veita 365 miðlum eða Árvakri betri kjör en öðrum viðskiptavinum vegna dreifingar á blöðum og prentefni nema það grundvallist á skýrum málefnalegum réttlætningarástæðum, s.s. útreikningum á stærðarhagkvæmni mismunandi dreifingar-samninga.

3. gr.

Almenn verðskrá

Póstmiðstöðin skal 1. janúar og 1. júlí ár hvert gefa út almenna verðskrá vegna dreifingar á blöðum og öðru prentefni, sem skal gilda í viðskiptum Póstmiðstöðvarinnar við viðskiptamenn sína, þ.m.t. Árvakur og 365 miðla.

4. gr.

Ný eftirspurn sem kallar á verulegar breytingar

Þurfi Póstmiðstöðin að stofna til umtalsverðra nýrra fjárfestinga, breytinga á núverandi dreifikerfi og/eða verulegrar fjölgunar starfsmanna til að geta sinnt dreifingu fyrir nýjan viðskiptavin sem óskar eftir að kaupa dreifingu af Póstmiðstöðinni, sbr. 2. gr. sáttarinnar, skal Póstmiðstöðin leitast við að verða við þeirra ósk.

Við þessar aðstæður er Póstmiðstöðinni heimilt að breyta gjaldskrá samkvæmt 3. gr. sáttarinnar og við endurskoðun hennar taka mið af árlegum viðbótarkostnaði við slíka dreifingu.

5. gr.

Bann við samtvinnun

Hvers konar samtvinnun sölu á vöru/þjónustu milli Póstmiðstöðvarinnar og eigenda eða aðila tengdum þeim er óheimil. Í því felst að óheimilt er að gera að

skilyrði fyrir dreifingu hjá Póstmiðstöðinni að viðkomandi viðskiptavinir eigi í viðskiptum við eigendur eða aðila tengda þeim. Þetta felur m.a. í sér að óheimilt er að skilyrða dreifingu fyrir viðskiptavini við prentun hjá Landsprenti. Bann þetta nær einnig til viðskiptakjara sem má jafna við skilyrði um slík viðskipti.

6. gr.

Sjálfstæði stjórnenda

Framkvæmdastjóri og aðrir lykilstarfsmenn Póstmiðstöðvarinnar skulu vera sjálfstæðir í störfum sínum í þeim skilningi að þeir gegni ekki störfum fyrir 365 miðla, Árvakur, eða tengd félög, hvort um sé að ræða sem starfsmaður eða ráðgjafi í verktöku. Skulu þeir jafnframt ekki vera tengdir eða háðir framangreindum aðilum með sambærilegum hætti.

7.

Vernd trúnaðarupplýsinga

Framkvæmdastjóra Póstmiðstöðvarinnar og öðrum starfsmönnum er óheimilt að veita öðrum, þ.m.t. stjórn eða einstökum stjórnarmönnum Póstmiðstöðvarinnar, sem jafnframt gegna störfum fyrir Árvakur eða 365 miðla, hvort sem er sem starfsmenn eða ráðgjafar, upplýsingar um viðskipti viðskiptamanna Póstmiðstöðvarinnar sem teljast vera viðkvæmar viðskiptaupplýsingar sem eðlilegt og rétt er að leynt fari. Á þetta m.a. við um áskriftalista. Trúnaður samkvæmt framangreindu skal tryggður með viðeigandi hætti, m.a. í starfssamningi framkvæmdastjóra og verklagsreglum.

8. gr.

Óháður matsmaður

Berist Samkeppniseftirlitinu kvörtun með viðhlítandi rökstuðningi vegna verðlagningar eða skilmála Póstmiðstöðvarinnar, skal eftirlitið hafa heimild til að skipa sérstakan óháðan matsmann til að meta hvort ákvæði sáttarinnar hafi verið brotin. Þessi heimild skal nýtt ef ágreiningur varðar tilboð á grundvelli 4. gr.

Skulu Póstmiðstöðin og eigendur bera allan kostnað af störfum matsmannsins.

9. gr.

Viðurlög

Brot á þeim fyrirmælum sem fram koma í sátt þessari varða viðurlögum skv. IX. kafla samkeppnislaga.”

Samkeppniseftirlitið

Páll Gunnar Pálsson