



# Markaðsgreining – markaður fyrir útleigu atvinnuhúsnæðis

Rit nr. 6/2024





## Efnisyfirlit

<b>I.</b>	<b>Samantekt</b> .....	<b>4</b>
1.	Fyrri umfjöllun um markað fyrir útleigu atvinnuhúsnæðis - fordæmi.....	6
1.1.	Erlend framkvæmd og fordæmi.....	7
2.	Skilgreining markaða.....	7
2.1.	Vöru- eða þjónustumarkaður.....	8
2.2.	Landfræðilegur markaður.....	12
3.	Markaðshlutdeild.....	15
3.1.	Höfuðborgarsvæðið.....	15
3.2.	Akureyri.....	21
3.3.	Möguleg álitaefni, frekari rannsóknir og vinnsla gagna.....	22
4.	Samþjöppun.....	24
5.	Náin samkeppni einstakra fyrirtækja, staðbundin áhrif o.fl. ....	26
5.1.	Tilfærsluhlutföll.....	27
5.2.	Náin samkeppni og staðbundin áhrif.....	28
6.	Aðgangshindranir.....	30
7.	Samhæfing, sameiginlegt eignarhald í keppinautum.....	31
7.1.	Samkeppnisaðstæður á markaði fyrir útleigu atvinnuhúsnæðis sem stuðla að samhæfingu.....	32
7.2.	Sameiginlegt eignarhald í keppinautum og skörun hluthafa.....	34
8.	Niðurlag og leiðbeiningar til fyrirtækja.....	35
<b>II.</b>	<b>Viðauki 1: Viðbótarmyndir, dæmi um svæðisbundnar greiningar</b> .....	<b>37</b>
<b>III.</b>	<b>Viðauki 2: Skýrsla Gallup um niðurstöður könnunar</b> .....	<b>41</b>



## Fyrirvari

*Greining þessi lýsir mörkuðum fyrir útleigu atvinnuhúsnæðis eins og þeir blöstu við Samkeppniseftirlitinu á þeim tíma sem rannsókn eftirlitsins fór fram seinni hluta árs 2023 og fyrri hluta árs 2024, og á grundvelli þeirra gagna sem aflað var í nýlegum samrunamálum á þessu sviði, einkum vegna fyrirhugaðs samruna Heima hf. og Eikar fasteignafélags hf. og vegna viðræðna um fyrirhugaðan samruna Reita hf. og Eikar fasteignafélags hf. Getur markaðsgreiningin sem slík verið til leiðbeiningar og upplýsingar fyrir þá sem starfa á markaðnum eða eiga viðskipti tengd honum. Hafa ber þó í huga að Samkeppniseftirlitinu ber að taka afstöðu til markaða í hverju máli fyrir sig.*



## I. Samantekt

1. Markaðsgreining þessi er birt til upplýsingar fyrir aðila sem starfa á markaði fyrir útleigu á atvinnuhúsnæði og aðra áhugasama. Í skýrslunni er fjallað um markað fyrir útleigu á atvinnuhúsnæði.
2. Greiningin og skýrslan er að mestu leyti unnin á grunni rannsóknar sem Samkeppniseftirlitið framkvæmdi á markaði fyrir útleigu atvinnuhúsnæðis á höfuðborgarsvæðinu og á Akureyri seinni helming ársins 2023 og í byrjun árs 2024. Sú athugun og gagnaöflun á því tímabili var í tengslum við tvo fyrirhugaða samruna á umræddum markaði. Annars vegar og aðallega í tengslum við yfirtökutilboð Heima hf. (þá Reginn hf.) á Eik fasteignafélagi hf. sem kom til ítarlegrar rannsóknar eftirlitsins. Hins vegna viðræðna um fyrirhugaðan samruna Reita hf. og Eikar sem ekki var þó tilkynntur formlega til Samkeppniseftirlitsins.<sup>1</sup> Í skýrslu þessari verður vísað til athugunar og gagnaöflunar eftirlitsins í þessum samrunamálum á umræddu tímabili sem „**rannsóknarinnar**“. Ekki kom þó til þess að Samkeppniseftirlitið þyrfti að taka endanlega afstöðu til þessara mála. Gerð er grein fyrir meðferð fyrrnefnda málsins og rannsóknarinnar í [úrlausn nr. 29/2024](#).<sup>2</sup>
3. Við rannsóknina fékk Samkeppniseftirlitið og aflaði margvíslegra gagna. Þá réðst eftirlitið í viðamikið umsagnarferli sem m.a. var birt á vef stofnunarinnar og öllum áhugasömum boðið að veita umsögn,<sup>3</sup> og samhliða var könnunarfyrirtækið Prósent fengið til þess að afla umsagna og upplýsinga hjá viðskiptavinum Heima og Eikar. Samkeppniseftirlitið var í framhaldinu í reglulegum samskiptum við fyrirtæki sem leigja út atvinnuhúsnæði, m.a. með spurningalistum og beiðnum um upplýsingar um veltu og eignir í eigu fyrirtækja á markaðnum til þess að greina markaðsaðstæður. Einnig fékk Samkeppniseftirlitið könnunarfyrirtækið Gallup til þess að framkvæma könnun á meðal leigutaka stærstu fasteignafélaganna.<sup>4</sup> Loks var Samkeppniseftirlitið í margvíslegum öðrum samskiptum við keppinauta, viðskiptavini og aðra haghafa sem tengjast þessum markaði við síðustu rannsókn sína.
4. Kafli 1 inniheldur reifun á helstu ákvörðunum Samkeppniseftirlitsins sem snúa að mörkuðum fyrir útleigu atvinnuhúsnæði og fordæmi rakin, bæði fyrri framkvæmd Samkeppniseftirlitsins sem og erlendra samkeppnisyfivalda. Ein af þeim spurningum sem leitast var við að svara í rannsókninni var hversu mikil staðgang væri milli útleigu atvinnuhúsnæðis, eignarhaldi á atvinnuhúsnæði, og byggingu þess. Jafnframt var til athugunar skipting markaða eftir tegundum og notkun atvinnuhúsnæðis, sem og hvort greina þyrfti samkeppni í útleigu atvinnuhúsnæðis á höfuðborgarsvæðinu og öðrum slíkum stærri svæðum, eða á tilteknum þrengri svæðum innan þeirra.

<sup>1</sup> „Reitir og Eik hefja samrunaviðræður“, <https://vb.is/frettir/reitir-og-eik-hefja-samrunavidraedur/>: „Félögin munu hefja samtal við samkeppnisyfirvöld til að leita leiðsagnar um viðmið sem samkeppnisyfirvöld setja til að tryggja að edlileg samkeppni verði áfram á viðeigandi mörkuðum.“

<sup>2</sup> Ákvörðun nr. 29/2024, Lok rannsóknar á yfirtöku Heima hf. á Eik fasteignafélagi hf. Ekki kom til þess að Samkeppniseftirlitið þyrfti að taka endanlega afstöðu til samruna Heima og Eikar þar sem Heimar drógu samrunatilkynninguna til baka. Á þeim tímapunkti stóðu sáttaviðræður Heima og eftirlitsins yfir, og hafði eftirlitið þegar sent tillögur Heima í svokallað markaðspróf (e. market test) til hagaðila, þar með talin drög að sátt. Við afturköllun samrunatilkynningar lauk rannsókn Samkeppniseftirlitsins á samrunanum. Kom því ekki til neinnar íhlutunar eða stjórnvaldsákvörðunar um samrunann.

<sup>3</sup> Vefslóð: <https://www.samkeppni.is/utgafa/frettir/yfirtaka-regins-hf.-a-eik-fasteignafelagi-hf.-oskad-efitir-sonarmidum>

<sup>4</sup> Úrtak könnunarinnar voru leigutakar hjá Regin, Eik, Reitum, Kaldalóni, Reykjastræti og Íþöku, alls 1.278 leigutakar. Könnunin var netkönnun sem send var á netföng forsvarsmanna leigutaka sem Samkeppniseftirlitið aflaði frá viðkomandi fyrirtækjum, hún var framkvæmd dagana 7.-20. desember 2023 og bárust 482 svör, sem gerir 37,7% svarhlutfall.



5. Í kafla 2 er fjallað um skilgreiningar markaða, þá þætti sem skipta máli við skilgreininguna og hvernig Samkeppniseftirlitið afmarkaði þá samkeppni sem ríkir í útleigu atvinnuhúsnæðis við rannsóknina. Í kaflanum er meðal annars fjallað um áður nefnda könnun Gallup sem eftirlitið lét framkvæma meðal viðskiptavina fasteignafélaga sem sneri meðal annars að spurningum sem tengjast staðgöngu og þar með markaðsskilgreiningum.
6. Að mati Samkeppniseftirlitsins er rétt að skilgreina þjónustumarkað fyrir útleigu atvinnuhúsnæðis til þriðja aðila, sem skiptist síðan með nánari hætti í markaði eftir tegund og notkun atvinnuhúsnæðis. Ljóst er að helstu fyrirtækin á þeim markaði eru sérhæfð fasteignafélög. Nákvæm mörk milli þjónustu sérhæfðra fasteignafélaga og annarra fasteignafélaga eða eigenda fasteigna var ekki leitt til lykta þar sem fyrri samrunamálum lauk án niðurstöðu. Í rannsókninni greindi Samkeppniseftirlitið samkeppni við útleigu til þriðja aðila á verslunarhúsnæði, skrifstofuhúsnæði, iðnaðarhúsnæði og öðru húsnæði, þ.m.t. fyrir hótél. Hvað landfræðilega markaði varðar telur Samkeppniseftirlitið að landfræðilegir markaðir afmarkist að minnsta kosti við höfuðborgarsvæðið og Akureyri, en tilefni sé til þess að greina samkeppnisaðstæður á þrengri svæðum á höfuðborgarsvæðinu
7. Í kafla 3 er fjallað um markaðshlutdeild þeirra sem starfa við útleigu atvinnuhúsnæðis með ítarlegum hætti, bæði á höfuðborgarsvæðinu og Akureyri. Í kaflanum er markaðshlutdeild sundurliðuð eftir tegundum húsnæðis en einnig er fjallað um stöðu samkeppni út frá hlutdeild á tilteknum þrengri svæðum og hverfum á höfuðborgarsvæðinu. Af umfjölluninni má sjá að markaðurinn einkennist af fáum stórum fasteignafélögum sem halda á langmestum hluta framboðsins. Í kafla 4 er fjallað um samþjöppun á grunni hlutdeildarupplýsinga. Samþjöppun er töluverð, sérstaklega á höfuðborgarsvæðinu og mikil á Akureyri. Samþjöppunarstuðlar gefa til kynna að mögulegur framtíðarsamruni fasteignafélaga með töluverða markaðshlutdeild myndi auka samþjöppun umfram ásættanleg viðmið með tilheyrandi skaðlegum áhrifum á samkeppni. Þá má færa rök fyrir því að markaður fyrir útleigu atvinnuhúsnæðis sé fákeppnismarkaður.
8. Í kafla 5 er fjallað um staðbundna samkeppni milli fasteignafélaga á tilteknum svæðum eða hverfum. Þar er einnig fjallað um hversu nán eða öflug samkeppni getur verið milli fasteignafélaga á markaðnum vegna framboðs á tilteknum svæðum og vegna mikilvægs staðsetninga fasteigna. Í kafla 6 er fjallað um aðgangshindranir á markaði fyrir útleigu atvinnuhúsnæðis og hvaða áhrif þær hafa á samkeppni. Má nefna kostnað, skipulagsmál og takmarkað aðgengi að fasteignum og lóðum sér í lagi á grónum eða þéttbyggðum svæðum þar sem um er að ræða takmarkaða auðlind sem hindrað getur innkomu nýrra eða stækkun smærri keppinauta.
9. Í kafla 7 er fjallað um einkenni og þætti í samkeppnisaðstæðum við útleigu atvinnuhúsnæðis sem stuðla að samhæfingu keppinauta með tilheyrandi neikvæðum áhrifum á samkeppni. Mikið gagnsæi á útleigumarkaðnum og aðgengi að upplýsingum, auk annarra atriða, er með þeim hætti að það eykur líkur á þegjandi samhæfingu eða samstilltri háttsemi á markaðnum, sem getur aftur aukið líkur á skaðlegum áhrifum af samrunum svo sem með því að minnka líkur á að keppinautar bregðist við samþjöppun með aukinni samkeppni eða markaðssókn. Loks er í kafla 8 fjallað um sameiginlegt eignarhald hluthafa í stærstu fasteignafélagunum og hvernig slík eignatengsl geta haft neikvæð áhrif á samkeppni þótt hlutir séu í höndum minnihluta hluthafa, og einnig leitt til þess að markaðsstyrkur og samþjöppun er sennilega vanmetinn.
10. Samkeppniseftirlitið beinir því sérstaklega til fyrirtækja í útleigu atvinnuhúsnæðis að greina ekki aðeins markaðsstyrk sinni á stærri atvinnusvæðum heldur einnig á tilteknum svæðum eða jafnvel staðsetningum áður en ráðist er í yfirtökur á fyrirtækjum, eignasöfnum eða jafnvel einstaka fasteignum, til að meta samkeppnisáhrif. Þá eru fákeppniseinkenni á markaðnum og



aðstæður virðast henta til samhæfingar. Því er beint til fyrirtækja að gæta að upplýsingagjöf og upplýsingaskiptum í starfsemi sinni með tilliti til samkeppnissjónarmiða. Loks er því beint til fyrirtækja í útleigu atvinnuhúsnæðis og ráðgjafa þeirra að gæta að tilkynningarskyldu samkvæmt samkeppnislögum. Jafnvel kaup á einstökum fasteignum getur talist til samruna sem tilkynningarskyldur er til Samkeppniseftirlitsins sé veltumörkum náð, sbr. 17. gr. a. samkeppnislaga nr. 44/2005.

11. Í viðauka I er að finna dæmi um greiningu staðsetninga fasteigna á tilteknum svæðum, og í viðauka II er að finna skýrslu Gallup um niðurstöður þeirrar könnunarinnar sem Gallup framkvæmdi fyrir Samkeppniseftirlitið við meðferð málsins líkt og áður kom fram, án trúnaðarupplýsinga.

## 1. Fyrri umfjöllun um markað fyrir útleigu atvinnuhúsnæðis - fordæmi

12. Samkeppniseftirlitið hefur í ýmsum fyrri ákvörðunum sínum fjallað um markað fyrir útleigu á atvinnuhúsnæði. Verður hér stiklað á stóru um helstu niðurstöður þeirra ákvarðana en ekki er um tæmandi talningu að ræða.
13. Með ákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. 45/2008, *Eignarhald Stoda Eignarhaldsfélags hf. (áður FL Group) í Landic Property ehf. og Þyrpingu hf.* tók Samkeppniseftirlitið afstöðu til markaðsskilgreininga og var það mat eftirlitsins að vörumarkaðurinn ætti að vera skilgreindur sem markaður fyrir útleigu á atvinnuhúsnæði þegar slík útleiga er meginstarfsemi viðkomandi fasteignafélags. Undir slíka markaðsskilgreiningu myndu því ekki falla fasteignafélög sem einvörðungu leigja út fasteignir til fyrirtækja innan sömu fyrirtækjasamstæðu. Þar var einnig tekið fram að rök stæðu til þess að skipta markaðnum enn frekar í undirmarkaði, s.s. eftir því hvort um væri að ræða útleigu á atvinnuhúsnæði fyrir verslun, skrifstofur eða iðnað. Ekki var talin ástæða til þess að gera það í þessu máli. Þá var það einnig mat Samkeppniseftirlitsins að sá landfræðilegi markaður þar sem samkeppnislegra áhrifa gætti væri höfuðborgasvæðið.<sup>5</sup>
14. Í ákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. 23/2014, *Samruni Landsfesta ehf. og Eikar fasteignafélags hf.* var talið rétt að byggja á þeirri markaðsskilgreiningu sem fram kom í ákvörðun 45/2008. Enn fremur kom fram að Samkeppniseftirlitið liti svo á að útleiga á atvinnuhúsnæði til ótengdra aðila væri sérstakur markaður í samkeppnisréttarlegum skilningi þó svo að markaðurinn búi við ákveðið aðhald frá t.d. eignamarkaði fyrir atvinnuhúsnæði, en slíkt aðhald sé háð þeim takmörkunum að ekki sé full staðganga þar á milli. Ljóst væri að ekki væru öll félög utan um fasteignir eða fasteignafélög stofnuð í þeim tilgangi að leigja fasteignir sínar út til þriðja aðila, og talsvert væri um að fyrirtæki stofni sérstök fasteignafélög utan um fasteignir sínar til þess að losa um fjármagn og að móðurfélagið geti þar með einbeitt sér frekar að kjarnastarfsemi félagsins.<sup>6</sup>
15. Í ákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. 24/2018, *Kaup Regins hf. á FAST-2 ehf. og HTO ehf.* komst Samkeppniseftirlitið að sömu niðurstöðu varðandi markaðsskilgreiningu þó eftirlitið teldi ekki tilefni til þess að taka endanlega afstöðu til þess í því máli.<sup>7</sup>

<sup>5</sup>Sjá hér:

[https://www.samkeppni.is/media/samkeppniseftirlit/akvardanir/2008/akvordun45\\_2008\\_eignarhald\\_stoda\\_eignarhaldsfelags\\_hf.\\_\(adur\\_fl\\_group\)\\_i\\_landic\\_property\\_ehf.\\_og\\_thyrpingu\\_hf..pdf](https://www.samkeppni.is/media/samkeppniseftirlit/akvardanir/2008/akvordun45_2008_eignarhald_stoda_eignarhaldsfelags_hf._(adur_fl_group)_i_landic_property_ehf._og_thyrpingu_hf..pdf)

<sup>6</sup> Sjá hér:

[https://www.samkeppni.is/media/akvardanir-2014/akvordun\\_23\\_2014\\_Samruni\\_Landsfesta\\_og\\_Eikar\\_fasteignafelags.pdf](https://www.samkeppni.is/media/akvardanir-2014/akvordun_23_2014_Samruni_Landsfesta_og_Eikar_fasteignafelags.pdf)

<sup>7</sup> Sjá hér: [https://www.samkeppni.is/media/akvardanir/24\\_2018.pdf](https://www.samkeppni.is/media/akvardanir/24_2018.pdf).



16. Í ákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. 16/2022, *Kaup Regins hf. og Haga hf. á hlutafé í Klasa ehf.* komst eftirlitið að þeirri niðurstöðu að samruninn hefði m.a. áhrif á markaði fyrir útleigu atvinnuhúsnæðis.<sup>8</sup>

### 1.1. Erlend framkvæmd og fordæmi

17. Í fyrri ákvörðunum framkvæmdastjórnar ESB hefur verið gerður greinamunur í markaðsskilgreiningum á mismunandi tegundum á atvinnuhúsnæði. Má hér nefna að í máli nr. M.2863 leiddi rannsókn málsins það í ljós að hægt væri að skipta vörumarkaðnum upp eftir notkun, þ.e. skrifstofurými, verslunarrými og iðnaðarrými. Í málinu var ekki talin ástæða til að skilgreina endanlegan vörumarkað í málinu.
18. Varðandi landfræðilega markaði hefur verið talið í fyrri ákvörðunum, t.a.m. í fyrrnefndri ákvörðun framkvæmdastjórnarinnar í máli nr. M.2863, að landfræðilegum markaði fyrir útleigu á atvinnuhúsnæði mætti skipta upp eftir landsvæðum, sýslum og jafnvel sveitarfélögum en ekki þótti þörf á því að skilgreina endanlegan landfræðilegan markað í málinu.
19. Í ákvörðun framkvæmdastjórnarinnar í máli nr. M.8229 velti framkvæmdastjórnin því upp hvort að hægt væri að skipta markaðnum upp enn frekar og skilgreina sérstakan markað fyrir leigu á verslunarrýmum í verslunarmiðstöðum (e. shopping centers) eða verslunarkjörnum (e. retail parks) sem eru a.m.k. 8.000 eða 10.000 fermetrar að stærð, eða einungis verslunarmiðstöðvar sem eru a.m.k. 8.000 eða 10.000 fermetrar að stærð.
20. Að þessu sögðu er ekki mörg fordæmi að finna í erlendri framkvæmd um samruna á sérstökum markaði fyrir útleigu atvinnuhúsnæðis. Skýringar þess kunna m.a. að vera þær að eignaumsjón og útleigubjónusta atvinnuhúsnæðis er í mörgum nágrannaríkjum okkar sérhæfðari en tíðkast á Íslandi, þar sem eignarhald og þjónusta er ekki endilega á hendi sama aðila á erlendum mörkuðum. Einnig eru atvinnusvæði í erlendum ríkjum fleiri og stærri en héraðs og sambjoppun á mögulegum landfræðilegum markaði kann þannig að vera minni sem leiðir til færri samkeppnisvandamála, svo dæmi séu tekin.

## 2. Skilgreining markaða

21. Hugtakið markaður er skilgreint í 4. gr. samkeppnislaga nr. 44/2005.<sup>9</sup> Við rannsókn á samkeppnislegum áhrifum samruna þarf að skilgreina á hvaða markaði eða mörkuðum samruninn hefur áhrif til þess að greina það svið viðskipta sem samruninn hefur áhrif á.<sup>10</sup> 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.<sup>11</sup>
22. Með markaðsskilgreiningu er leitast við að afmarka hvar samkeppni milli fyrirtækja á sér stað, í þeim tilgangi að greina á kerfisbundinn hátt þær skorður sem samkeppni setur á hegðun þeirra fyrirtækja sem starfa á þeim markaði sem samruni hefur áhrif á, og meta þannig það

<sup>8</sup> Sjá hér: <https://www.samkeppni.is/media/akvardanir-2022/16-2022.pdf>.

<sup>9</sup> Samkvæmt 4. gr. laganna er markaður skilgreindur sem sölusvæði vöru og staðgönguvöru eða þjónustu og staðgöngubjónustu. Staðganga er þegar vara eða þjónusta getur að fullu eða verulegu leyti komið í stað annarrar vöru eða þjónustu.

<sup>10</sup> Sjá m.a. 2. mgr. í tilkynningu Eftirlitsstofnunar EFTA (ESA) um skilgreiningu á hugtakinu viðkomandi markaður (98/EES/28/01). Í ECS/AKZO málinu, OJ 1985 L374/1 lýsti framkvæmdastjórn ESB því t.a.m. yfir að: „the object of market definition is to define the area of commerce in which the conditions of competition and the market power of the dominant firm is to be assessed.“

<sup>11</sup> Til landfræðilegs markaðar telst það svæði þar sem hlutaðeigandi fyrirtæki eru viðriðin framboð og eftirspurn viðkomandi vöru eða þjónustu, þar sem samkeppnisskilyrði eru nægilega lík og sem unnt er að grein frá nærliggjandi svæðum, einkum vegna þess að samkeppnisskilyrði eru greinilega frábrugðin á þeim svæðum. Fræðilega séð getur landfræðilegur markaður verið ýmist staðbundinn, svæðisbundinn, landsmarkaður eða alþjóðamarkaður.



samkeppnislega aðhald sem m.a. hið sameinaða fyrirtæki býr yfir og þarf að þola. Með því að afmarka markaðinn bæði með hliðsjón af þeirri vöru eða þjónustu sem seld er á markaðnum og frá landfræðilegu sjónarmiði er reynt að greina þá keppinauta samrunaaðila sem í raun geta sett hegðun samrunaaðilanna skorður.<sup>12</sup>

23. Hafa ber þó í huga að markaðsskilgreiningar í samkeppnisrétti geta ekki orðið nákvæmar og eru aðeins notaðar til viðmiðunar; þannig hafa samkeppnisyfirvöld töluvert svigrúm til þess að skilgreina og ákvarða þá markaði sem eru til skoðunar hverju sinni.<sup>13</sup>

## 2.1. Vöru- eða þjónustumarkaður

24. Líkt og áður hefur komið fram þá hefur Samkeppniseftirlitið í fyrri ákvörðunum sínum skilgreint vörumarkað fyrir útleigu á atvinnuhúsnæði til þriðja aðila. Samkeppniseftirlitið hefur talið að félög sem eingöngu leigja út fasteignir fyrir eigin atvinnustarfsemi eða til fyrirtækja innan sömu fyrirtækjasamstæðu og undir yfirráðum sömu aðila, teljist öllu jafna ekki til markaðarins.

25. Við rannsóknina á þessum markaði síðasta vetur komu fram sjónarmið frá markaðsaðilum þess efnis að þeir teldu ástæðu til viðtækari markaðsskilgreiningar en Samkeppniseftirlitið hafi skilgreint hingað til í sambærilegum málum. Markaðurinn væri ekki aðeins leiga á atvinnuhúsnæði heldur tilheyrði eignarhald á atvinnuhúsnæði einnig heildarmarkaðnum þegar fyrirtæki stendur frammi fyrir þeim valkostum að leigja eða kaupa, eða eftir atvikum láta byggja nýtt atvinnuhúsnæði í samstarfi við þróunarfélög og/eða byggingaverktaka.

26. Hér á eftir verður fjallað um mat Samkeppniseftirlitsins og rökstutt hvers vegna eftirlitið hefur talið rétt að miða við útleigu atvinnuhúsnæðis til þriðja aðila.

### 2.1.1. Leiga á atvinnuhúsnæði til þriðja aðila er ólík eignarhaldi á atvinnuhúsnæði eða leigu innan samstæðu

27. Við skilgreiningu markaðar þarf í upphafi að meta einkenni, eiginleika og virkni eða notkun viðkomandi vöru eða þjónustu. Eiginleikar þess að eiga húsnæði eða leigja eru ólíkir. Við kaup og eignarhald á fasteign leggur eigandi fram fjármagn til fjárfestingar, ber fjármagnskostnað, áhættu af virðisbreytingum fasteignar, áhættu af ástandi, ábyrgð á gjöldum og viðhaldi fasteignar, o.s.frv.

28. Leigutaki greiðir mánaðarlegar leigugreiðslur sem í sumum tilvikum taka jafnvel mið af tekjum eða árangri hans í atvinnurekstri, og getur með því lagt áherslu eða einbeitt sér að kjarnastarfsemi sinni viðkomandi leigutaka sem fyrirtækis. Þá hafa leigutakar meiri sveigjanleika í samanburði við eigendur húsnæðis, en leigutakar geta átt auðveldara með að færa sig um set og flytja við lok eða uppsögn leigusamnings samanborið við sölu og framsal atvinnuhúsnæðis til nýs eiganda.

29. Í könnun sem Samkeppniseftirlitið fól Gallup að framkvæma á meðal leigutaka stærstu fasteignafélaganna kom fram að 66,9% svarenda töldu það vera óraunhæfan valkost að kaupa atvinnuhúsnæði í stað þess að leigja það síðast þegar fyrirtækið tók ákvörðun um að leigja atvinnuhúsnæði, samanborið við 19,0% svarenda sem töldu þar vera raunhæfan valkost. Af þeim sem töldu það óraunhæft að kaupa eign nefndu 51,6% þeirra fjárhagsstöðu sem ástæðu þess.

<sup>12</sup> Sjá 2. mgr. í tilkynningu ESA um skilgreiningu á hugtakinu viðkomandi markaður.

<sup>13</sup> Sjá t.d. úrskurð áfrýjunarnefndar samkeppnismála í máli nr. 8/2008, *Fiskmarkaður Íslands hf. gegn Samkeppniseftirlitinu*, og úrskurð nr. 3/2020, *Læknisfræðileg myndgreining ehf. og Íslensk myndgreining ehf. gegn Samkeppniseftirlitinu*.





30. Framangreind svör benda sterklega til þess að að mati Samkeppniseftirlitsins að ekki sé staðganga milli framangreinds, þ.e. að leigja atvinnuhúsnæði sé ekki á sama markaði og eignarhald fyrirtækis á atvinnuhúsnæði til eigin nota.<sup>14</sup> Ef horft er til ástæðna sem svarendur í könnunni nefndu má álykta að ástæður og aðstæður fyrirtækja séu misjafnar og þau fyrirtæki sem kjósa að leigja atvinnuhúsnæði kæra sig oft ekki um að eiga slíkt húsnæði sjálf.<sup>15</sup>
31. Í könnuninni voru svarendur einnig spurðir hversu raunhæft eða óraunhæft það hefði verið að byggja atvinnuhúsnæði í stað þess að leigja það síðast þegar ákvörðun var tekin um að leigja atvinnuhúsnæði. Þá töldu 79,1% svarenda það hafa verið óraunhæft, samanborið við 9,7% sem töldu það raunhæft. Aðspurðir hvers vegna það hafi verið óraunhæft svöruðu 42,4% því til að það væri of fjármagnsfræk framkvæmd að byggja húsnæði, og 25,2% töldu það ekki henta starfseminni að eiga húsnæði.<sup>16</sup> Þetta gefur það til kynna að möguleikinn að byggja atvinnuhúsnæði sé ekki á sama markaði og útleiga atvinnuhúsnæðis.
32. Líkt og komið hefur fram í fyrri ákvörðunum Samkeppniseftirlitsins þá getur eignamarkaðurinn hins vegar veitt leigumarkaðnum ákveðið samkeppnislegt aðhald. Í umsögnum og svörum keppinauta sem aflað var í rannsókninni kom fram að helstu keppinautar fasteignafélaganna væru sammála því að fyrirtæki sem leigi atvinnuhúsnæði til þriðja aðila búi við samkeppnislegt aðhald af hendi eignarmarkaðarins.
33. Í tveimur umsögnum kom fram að viðkomandi fasteignafélög tækju undir sjónarmið um að skilgreina eigi vörumarkað fyrir útleigu atvinnuhúsnæðis víðar en áður hefur verið gert og þá með tilliti til eignarmarkaðarins. Eitt félag taldi ekki tilefni til þess að víkja frá markaðsskilgreiningu í fyrri ákvörðunum eftirlitsins á þessum markaði. Það er hins vegar mat Samkeppniseftirlitsins að ólíkir eiginleikar þjónustunnar og fyrirliggjandi gögn úr fyrri rannsóknum, sér í lagi niðurstöður könnunar Gallup meðal viðskiptamanna vegi þyngra og þau atriði bendi til þess að leiga hjá fasteignafélagi annars vegar, eigið eignarhald fyrirtækis á fasteign, og kaup eða bygging atvinnuhúsnæðis hins vegar, tilheyri ekki sama markaði.
34. Þau innanhússgögn sem Samkeppniseftirlitið hefur aflað í samrunarannsóknum á þessu sviði sýna einnig að stjórnendur stórra fasteignafélaga líti svo á að það felist sérstakt virði í því að leigja fasteign og njóta þjónustu sérhæfðra fasteignafélaga, samanborið við það að eiga fasteign eða leigja hjá einyrkjum sem bjóða ekki sambærilega þjónustu.
35. Einnig kom til álita í áður nefndri rannsókn hvort meðtelja ætti leigu innan samstæðu milli tengdra aðila en þó sjálfstæðra lögpersóna, sem hluta af markaði fyrir útleigu atvinnuhúsnæðis til þriðja aðila. Samkeppniseftirlitið hefur í fyrri málum litið svo á að slík leiga og velta tilheyri ekki markaðnum. Það er einnig meginreglan í framkvæmd samrunamála í evrópskum samkeppnisrétti að innri framleiðsla eða sala fyrirtækja teljist „bundin“ og tilheyri þannig ekki hinum skilgreinda markaði, þótt á því geti verið undantekningar.<sup>17</sup>

<sup>14</sup> Sjá skýrslu í viðauka um niðurstöður könnunar Gallup á meðal viðskiptavina Regins, Eikar og keppinauta, spurningar 17 og 18, bls. 77-89.

<sup>15</sup> Má hér sem dæmi nefna eftirfarandi svör við umræddri spurningu: „Ekki kjarna starfsemi fyrirtækisins að eiga og reka skrifstofuhúsnæði.“, „Ekki skynsamlegt fyrir mitt fyrirtæki að eiga sitt eigið húsnæði“, „Félagið hafði ekki áhuga á því að setja fjármuni í slíkt húsnæði“, „Margar ástæður liggja þar að baki, en við kaupum aldrei „verslunarrými.“ og „Vegna eðli starfseminnar sem er háð mörgum óþekktum stærðum“.

<sup>16</sup> Sjá skýrslu í viðauka um niðurstöður könnunar Gallup á meðal viðskiptavina Regins, Eikar og keppinauta, spurningar 19 og 20, bls. 86-93.

<sup>17</sup> Sjá til dæmis grein Geert Goetyn og Sara Ashall, *EU Merger Control: The Relevance of Captive Sales for the Purpose of Market Definition and Competition Assessment*, Journal of European Competition Law & Practice, árg. 6, tbl. 8, október 2015, bls. 567-580: „When assessing mergers, the European Commission's starting point is to consider only sales made on the merchant market in its assessment and exclude in-house or captive sales, in particular when defining markets.“



36. Þegar verið er að ráðstafa eign eða aðföngum innan fyrirtækis eða samstæðu þess eru hvatar viðkomandi fyrirtækis allt aðrir en hjá sérhæfðu leigu- eða fasteignafélag sem hefur útleigu fasteigna að aðalstarfi og stundar ekki aðra meginstarfsemi. Í þessu efni má t.a.m. benda á að fasteignum stærstu dagvöruverslana landsins virðist að meginstefnu til ráðstafað til eigin nota innan samstæðu þeirra. Ólíklegt má teljast að slíkar fasteignir sem keðjurnar eiga og nýta vegna þeirra eigin starfsemi, standi í keppinautum þeirra til boða með jöfnum hætti, sem dæmi.
37. Hins vegar getur það verið meira álitamál þegar fyrirtæki búa yfir eignum og aðföngum sem bæði er ráðstafað til eigin nota, og til ótengdra þriðja aðila, jafnvel í nokkuð jöfnum hlutföllum. Hvatar til notkunar, sölu og útleigu á slíkum aðföngum eru eðlis málsins samkvæmt blandaðir innan slíkra fyrirtækja eða fyrirtækjasamstæða. Í tilvikri slíkra „blandaðra félaga“ sem bæði leigja fasteignir innan samstæðu og til ótengdra aðila, kann að vera rétt að meðtelja leigutekjur og atvinnuhúsnæði slíkra fyrirtækja til hins skilgreinda útleigumarkaðar, að því leyti sem slíkar fasteignir eru raunverulega leigðar til ótengdra þriðju aðila. Getur það þó farið eftir stærð fasteignar, eiginleika hennar og atvikum að öðru leyti.

### 2.1.2. Fasteignir í eigu ríkisins – eignasafn Framkvæmdasýslunnar - Ríkiseigna

38. Í rannsókninni og áður nefndum síðustu samrunamálum voru uppi sjónarmið markaðsaðila þess efnis að fasteignir í eigu ríkisins sem nýttar væru af stofnunum þess ættu að falla innan markaðsskilgreiningarinnar, þ.e. markaðar fyrir útleigu atvinnuhúsnæðis til þriðja aðila. Hið opinbera og fjölmargar stofnanir væru í mörgum tilvikum viðskiptamenn fasteignafélaga á markaði eða mögulegir viðskiptavinir þeirra, og markaðsaðilar stæðu þar með í samkeppni við Framkvæmdarsýsluna – Ríkiseignir („FSRE“).
39. Samkeppniseftirlitið aflaði upplýsinga og umsagnar frá FSRE en stofnunin heldur utan um eignasafn og fasteignir í eigu ríkisins, og hefur m.a. þann tilgang að afla húsnæðis fyrir starfsemi ráðuneyta og stofnana. Í umsögn stofnunarinnar kom fram að FSRE líti svo á að stofnunin sé ekki í samkeppni við einkamarkaðinn, þó svo markaðurinn líti hugsanlega á FSRE sem samkeppnisaðila.
40. FSRE áréttaði svo að það útvegi eingöngu húsnæði til opinberra aðila eða aðila sem sinna grunnþjónustu kostaða af ríkinu. Með öðrum orðum að fasteignir í eignasafni ríkisins standi ekki einkareknum og almennum fyrirtækjum til boða. Því komi ómöguleiki í veg fyrir að einkaaðilar geti leitað til FSRE eftir atvinnuhúsnæði, enda útvegar stofnunin einkaaðilum ekki atvinnuhúsnæði sem leigusali.
41. Að mati Samkeppniseftirlitsins geta ríkiseignir veitt ákveðið samkeppnislegt aðhald í garð markaðsaðila atvinnuhúsnæðis en það er verulega takmarkað af ofangreindum ástæðum. Aðeins afmarkaður og tiltekinn hópur viðskiptamanna (ríkisstofnanir og ríkisfyrirtæki) hefur þann raunverulega valkost að leita til bæði ríkiseigna og einkaaðila til þess að fullnægja þörfum sínum fyrir atvinnuhúsnæði. Fyrir meginþorra viðskiptamanna á markaðnum sem eru hefðbundin og einkarekin atvinnufyrirtæki er það ekki valmöguleiki að leigja ríkiseignir. Að mati Samkeppniseftirlitsins telst eignasafn ríkisins og umræddar fasteignir því ekki til markaðar fyrir útleigu atvinnuhúsnæðis, en þó getur verið tilefni til þess að taka tillit til takmarkaðs aðhalds eins og áður sagði við ákveðnar aðstæður.
42. Það kæmi frekar til álita að mati Samkeppniseftirlitsins hvort útleiga atvinnuhúsnæðis til ríkisstofnana og ríkisfyrirtækja myndi sérstakan þjónustumarkað, það er ef framboð og samkeppnisaðstæður eru með svo ólíkum hætti þegar þessir viðskiptamenn eiga í hlut. Í rannsókninni eða fyrri samrunamálum hefur þetta atriði ekki verið rannsakað sérstaklega eða



tekin afstaða til þess. Staða samkeppni og markaðshlutdeild leigusala, þ.m.t. stóru fasteignafélaganna, í útleigu fasteigna til ríkisstofnana sérstaklega liggur því ekki fyrir en ljóst er að sum fasteignafélög leggja jafnvel áherslu á að leigja til hins opinbera.

43. Þó virðist eignasafn og framboð FSRE á atvinnuhúsnæði fara hratt minnkandi en heildarstærð fasteigna ríkisins hefur dregist umtalsvert saman undanfarin ár.<sup>18</sup> Þá eru og hafa verið umfangsmiklar heimildir til sölu fasteigna ríkisins í fjárlögum, þar með talið nýlegu frumvarpi til fjárlaga ársins 2025.<sup>19</sup> Verði ekki stefnubreyting á þessum málaflokki fasteigna ríkisins má gera ráð fyrir því að þessi þróun haldi áfram. Þá rennir það einnig stoðum undir framangreint að það virðist vera stefna stjórnvalda að stofnanir leigi ósérhæft skrifstofuhúsnæði á almennum markaði en ekki af FSRE.<sup>20</sup> Af þessu leiðir að takmarkað samkeppnislegt aðhald frá eignasafni FSRE mun sennilega halda áfram að minnka, og þar með vægi slíkra ríkisfasteigna í greiningum á markaði fyrir útleigu atvinnuhúsnæðis.

### 2.1.3. Markaði fyrir útleigu atvinnuhúsnæðis má skipta upp eftir tegund húsnæðis

44. Samkeppniseftirlitið hefur nefnt í fyrri ákvörðunum sínum að hægt sé að skipta markaði fyrir útleigu atvinnuhúsnæðis upp eftir tegund húsnæðis og notkun þess, s.s. eftir því hvort um sé að ræða útleigu á atvinnuhúsnæði fyrir verslun, skrifstofur eða iðnað.<sup>21</sup> Í umfjöllun framkvæmdastjórnar Evrópusambandsins hefur einnig komið fram að forsendur kunni að vera fyrir því að skipta markaðnum fyrir útleigu atvinnuhúsnæðis niður í undirmarkaði eftir notkun.<sup>22</sup> Einnig má benda á að fasteignafélög flokka sitt eignasafn í ákveðna undirflokka í ársskýrslum sínum.<sup>23</sup>
45. Þá geta eiginleikar fasteignar, og kröfur leigutaka, eðli málsins samkvæmt leitt til þess að til dæmis skrifstofuhúsnæði henti ekki til verslunarreksturs sem krefst hentugrar staðsetningar, sýnileika og aðgengis, og öfugt. Þannig geta eiginleikar og einkenni skrifstofuturns, sem ekki er hægt að breyta, leitt til þess að viðkomandi húsnæði hentar ekki undir t.d. dagvöruverslun eða fataverslun leigutaka sem þarf að vera vel staðsett fyrir neytendur, t.d. á jarðhæð, með góðu aðgengi og miklum sýnileika. Með sama hætti einkennast þarfir leigutaka sem leita skrifstofuhúsnæðis af öðrum atriðum. Sama mætti segja um þarfir leigutaka fyrir sérhæft iðnaðarhúsnæði eða annað húsnæði eins og hótél.
46. Í áður nefndri rannsókn leitaði Samkeppniseftirlitið sjónarmiða frá markaðsaðilum um mörk milli mismunandi tegunda húsnæðis, og hvort þau væru skýr eða óskýr þar sem eigendur fasteigna gætu breytt húsnæði svo það hentaði til annarrar notkunar, t.a.m. úr verslun í skrifstofur, eða iðnaðarhúsnæði í verslun. Í fengnum svörum og sjónarmiðum kom fram að slíkar breytingar væru fátíðar og geti verið mjög kostnaðarsamar, séu þær á annað borð mögulegar vegna hönnunar viðkomandi fasteignar.

<sup>18</sup> Safn fasteigna ríkisins virðist hafa staðið í 882 þús. fm. árið 2017 en minnkað í 530 þús. fm. þegar þetta er skrifað. Virðist þá ekki gerður greinarmunur á tegundum fasteigna, svo sem atvinnuhúsnæði, íbúðarhúsnæði eða jörðum í eftirfarandi heimildum: FSRE – Framkvæmdasýslan Ríkiseignir, 13. september 2024, <https://www.fsre.is/eignir-og-verkefni/>; Ríkið stærst á fasteignamarkaði, VB.is, 26. janúar 2017, <https://vb.is/frettir/rikid-staerst-fasteignamarkadi/>

<sup>19</sup> 155. löggjafarþing 2024–2025, þingskjal 1 – 1. mál, Frumvarp til fjárlaga fyrir árið 2025.

<sup>20</sup> Annað getur gilt um sérhæft húsnæði eins og undir sjúkrahús, sjá <https://www.stjornarradid.is/efst-a-baugi/frettir/stok-frett/2021/06/15/Mikid-hagraedi-folgid-leigu-a-husnaedi-fyrir-Skattinn-og-Fjarsysluna/>;

„Samningurinn er í samræmi við það fyrirkomulag sem fylgt hefur verið um árabíl að leigja á almennum markaði ósérhæft skrifstofuhúsnæði fyrir starfsemi ríkisstofnana fremur en að ríkissjóður fjármagni sjálfur byggingu eða kaup á slíku húsnæði með tilheyrandi áhættu og fjárbindingu.“

<sup>21</sup> Sjá hér t.d. ákvarðanir Samkeppniseftirlitsins nr. 32/2013 og 24/2018.

<sup>22</sup> Sjá hér t.d. ákvörðun M.2863 – Morgan Stanley/Olivetti/Telecom Italia/Tiglio og M. 8229 Hammerson/Irish Live/Ilac Shopping Centre.

<sup>23</sup> Sjá hér t.d. ársskýrslur Eikar þar sem eignir eru flokkaðar niður eftir skrifstofuhúsnæði, veitingastöðum, lagerhúsnæði, hótélum, heilsutengdri starfsemi, veitingahúsum og annað.



47. Það er því mat Samkeppniseftirlitsins að útleiga atvinnuhúsnæðis skiptist af framangreindum ástæðum í sjálfstæða þjónustumarkaði eftir tegund atvinnuhúsnæðis og notkun. Að því sögðu hefði það ekki haft áhrif á frumniðurstöður Samkeppniseftirlitsins í síðustu rannsókn eftirlitsins, hvort þessi svið teljist til undirmarkaða (e. segments, sub-markets) eða sjálfstæðra markaða.
48. Að lokum gæti jafnframt að mati Samkeppniseftirlitsins verið tilefni til þess að greina ítarlegar markað fyrir útleigu annars atvinnuhúsnæðis eftir nákvæmari og þrengri tegundum húsnæðis, sér í lagi fasteignir undir hótél þar sem tiltekin hönnun, staðsetning, o.fl. atriði geta haft sérstakt vægi fyrir notkun og leigutaka. Þá hafa þegar hafa verið settar takmarkanir á fjölda hótélbygginga á tilteknum svæðum á höfuðborgarsvæðinu sem getur talist til aðgangshindrana. Sá markaðir eða hluti markaðar fyrir fasteignir undir hótélrekstur hefur ekki verið greindur áður af Samkeppniseftirlitinu. Framangreind atriði styðja það að Samkeppniseftirlitið greini sérstaklega markað fyrir útleigu atvinnuhúsnæðis undir hótél í framtíðar samrunamálum ef það á við, og þá einnig á tilteknum svæðum

#### 2.1.4. Samandregin skilgreining þjónustumarkaða

49. Með hliðsjón af ofangreindum rökstuðningi, sjónarmiðum, gögnum og fyrri framkvæmd Samkeppniseftirlitsins er það mat eftirlitsins að markaðir fyrir útleigu atvinnuhúsnæðis afmarkist við útleigu húsnæðis til ótengdra þriðja aðila. Þá skiptist þeir enn fremur eftir tegund húsnæðis fyrir tiltekna notkun. Því verða í skýrslu þessari eftirfarandi markaðir teknir til skoðunar:

Markaður fyrir útleigu atvinnuhúsnæðis til þriðja aðila, greindur sameiginlega í heild og skipt upp eftir

- skrifstofuhúsnæði;
  - verslunarhúsnæði;
  - iðnaðarhúsnæði; og
  - öðru húsnæði, þ.m.t. hótél
50. Líkt og áður sagði er það mat Samkeppniseftirlitsins að hver og ein tegund atvinnuhúsnæðis myndi líklega sjálfstæðan þjónustumarkað. Þó hafði það ekki áhrif í síðustu rannsókn eftirlitsins hvort ofangreind aðgreining væri til marks um undirmarkaði eftir tegundum (e. segments, sub-markets) eða sjálfstætt skilgreinda þjónustumarkaði.<sup>24</sup> Þá er sennilega tilefni til skilgreina og greina fasteignir undir hótél sérstaklega í síðari málum ef það á við vegna viðkomandi fyrirtækja sem þar kunna að eiga í hlut eins og áður sagði.

## 2.2. Landfræðilegur markaður

51. Í fyrri ákvörðunum hefur Samkeppniseftirlitið litið svo á að einstök sveitarfélög eða aðliggjandi sveitarfélög sem myndi eitt atvinnu- eða búsetusvæði geti myndað landfræðilega markaði fyrir útleigu atvinnuhúsnæðis. Til að mynda hefur höfuðborgarsvæðið verið skilgreint sem sérstakur

---

<sup>24</sup> Markaðsskilgreiningar í samkeppnisrétti geta ekki orðið nákvæmar, eru aðallega til viðmiðunar og eru auk þess atviksbundnar í hverju máli. Við mat á staðgöngu milli vara eða vöruflokka eru mörk staðgöngu ekki alltaf skýr. Muninn á undirmarkaði (e. segment, sub-market) og hefðbundnum sjálfstæðum markaði má útskýra með þeim hætti, að sé staðganga milli nokkurra vara tilheyri þær sama skilgreinda vörumarkaði, sér í lagi þar sem samkeppnisaðstæður eru líkar. Nánari eða meiri staðganga getur þó verið milli tiltekinna vara en annarra á markaði, og þar með nánari samkeppni við sölu þeirra en annarra. Slíkar vörur geta því myndað svokallaðan undirmarkað sem er þó hluti stærri markaðar (yfirmarkaðarins). Nauðsynlegt og réttlætánlegt kann að vera að greina sérstaklega áhrif samruna á hluta markaðarins eða svokölluðum undirmarkaði; Sjá t.d. dóm Evrópuþómstólsins í máli T-251/19, *Wieland-Werke AG gegn framkvæmdarstjórninni*, mgr. 57-74.



landfræðilegur markaður þar sem það myndar eitt atvinnu- og búsetusvæði, og samkeppnisaðstæður fyrir útleigu atvinnuhúsnæðis eru nægilega líkar.

52. Þó hefur Samkeppniseftirlitið einnig í fyrri ákvörðunum talið að rök kunni að standa til þess að skipta landfræðilegum markaði fyrir útleigu atvinnuhúsnæðis í þrengri markaði eða að minnsta kosti greina tiltekna þrengri undirmarkaði, sbr. t.d. flokkun fasteigna í fasteignaskrá sem er í umsjón Húsnæðis- og mannvirkjastofnunar og einnig í samræmi við flokkun og framsetningu stærstu fasteignafélaganna, þ.m.t. Heima, Eikar og Reita á eignasafni sínu þar sem framboði atvinnuhúsnæðis er skipt eftir tilteknum samkeppnissvæðum eða svonefndum kjarnasvæðum.<sup>25</sup>
53. Verður þá farið yfir helstu atriðin sem vægi hafa við skilgreiningu landfræðilegs markaðar og afmörkun svæðisbundinnar greiningar í útleigu atvinnuhúsnæðis.

### 2.2.1. Staðsetning skiptir leigutaka atvinnuhúsnæðis miklu máli

54. Af niðurstöðum könnunarinnar sem Gallup framkvæmdi fyrir Samkeppniseftirlitið við áðurnefnda rannsókn vegna má sjá að staðsetning skiptir leigutaka atvinnuhúsnæðis miklu máli. Í könnuninni voru svarendur t.a.m. beðnir um að hugsa um síðasta skiptið sem þeir gerðu leigusamning um atvinnuhúsnæði og spurðir hverjar hefðu verið helstu ástæður þess að viðkomandi húsnæði hafi orðið fyrir valinu.
55. Staðsetning reyndist vera mikilvægasti þátturinn í ákvörðunartöku, en 71,1% svarenda kváðu það hafa verið eina af ástæðum þess að viðkomandi húsnæði varð fyrir valinu. Í þessari spurningu gátu svarendur valið fleiri en einn svarmöguleika. Þetta hlutfall var hærra en fyrir aðra valkosti, en næstu valkostir á eftir voru stærð húsnæðis (43,2%), gæði húsnæðis (32,9%), viðskiptasamband við leigusala væri þegar til staðar (27,1%) og leiguverð (23,9%).<sup>26</sup>
56. Í kjölfarið voru svarendur spurðir hver hefði verið helsta ástæða þess að viðkomandi húsnæði hafi orðið fyrir valinu og máttu einungis velja einn svarmöguleika. Þá merktu flestir við staðsetningu (38,6%), næst á eftir komu stærð húsnæðis (14,8%) og leiguverð (11,9%).<sup>27</sup>
57. Þá var marktækur munur á því hversu mikilvæg staðsetning er eftir því um hvers konar húsnæði er að ræða samkvæmt síðasta leigusamningi sem gerður var hjá viðkomandi svaranda. Af þeim sem leigðu verslunarhúsnæði sögðu 58% að staðsetning hafi verið mikilvægasti þátturinn við ákvörðunartökuna um húsnæðið, en hjá þeim sem leigðu skrifstofuhúsnæði var sama hlutfall 38%. Þeim sem leigðu iðnaðarhúsnæði var meira umhugað um leiguverðið frekar en staðsetninguna, en 26% nefndu leiguverð sem helstu ástæðu fyrir valinu á húsnæðinu, 18% nefndu stærð húsnæðis og 15% nefndu staðsetninguna.
58. Af framangreindu má leiða að mati Samkeppniseftirlitsins að frá sjónarhóli viðskiptamanna og þar með eftirspurnarhliðar markaðarins, hefur staðsetning fasteignar eða atvinnuhúsnæðis mikið vægi, sér í lagi þegar um er að ræða verslunarhúsnæði. Það gefur tilefni til þess að greina virkni og áhrif samruna á samkeppni með þrengri og jafnvel staðbundnum hætti en ekki eingöngu á höfuðborgarsvæðinu í heild sinni.

<sup>25</sup> Sjá hér t.d. ákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. 23/2014 *samruni Landfesta ehf. og Eikar fasteignafélags hf.*

<sup>26</sup> Sjá skýrslu í viðauka um niðurstöður könnunar Gallup á meðal viðskiptavina Regins, Eikar og keppinauta, spurning 13, bls. 58-60.

<sup>27</sup> Sjá skýrslu í viðauka um niðurstöður könnunar Gallup á meðal viðskiptavina Regins, Eikar og keppinauta, spurning 14, bls. 61-64.



### 2.2.2. Samkeppnislegt aðhald mismunandi eftir svæðum

59. Í síðustu rannsókn Samkeppniseftirlitsins á þessum markaði var það frummat Samkeppniseftirlitsins að landfræðilegir markaðir væru höfuðborgarsvæðið annars vegar og Akureyri hins vegar eins áður sagði.
60. Í ýmsu útgefnu efni skráðra fasteignafélaga á markaði er talað um flokkun fasteigna í tiltekin svæði. Til að mynda hefur hjá Heimum verið talað um svokallaða kjarna eða kjarnasvæði félagsins. Í fjárfestakynningum félagsins hafa verið birt kort af höfuðborgarsvæðinu og nokkur svæði merkt sérstaklega sem kjarnar félagsins, þ.e. miðbær Reykjavíkur, Borgartún, Smárinn, Egilshöll og Garðatorg. Einnig var Akureyri nefnt sem kjarnasvæði. Því til viðbótar hefur félagið nefnt tvö framtíðar þróunarsvæði; í Mjódd og á Borgarhöfða. Heimar hafa í fyrri kynningum lagt áherslu á að 95% keyptra eigna á árinu væru innan kjarnasvæða og 98% seldra eigna væru utan kjarnasvæða, til marks um aukna áherslu á rekstur innan kjarnasvæðanna.
61. Í fjárhagsupplýsingum og ársskýrslum Eikar fasteignafélags er eignasafni félagsins einnig skipt upp eftir tilteknum landfræðilegum svæðum innan höfuðborgarsvæðisins, nánar tiltekið Miðbæ Rvk., Fjármála & viðskiptasv. Rvk., Hafnarsvæði Rvk., Smárinn-Mjódd, Efri svæði Rvk., Önnur svæði höfuðb.sv.<sup>28</sup>
62. Meðal annars vegna þessa taldi Samkeppniseftirlitið rétt í síðustu rannsókn að greina áhrif samrunans bæði á höfuðborgarsvæðinu í heild sinni en einnig á þrengri samkeppnis- eða kjarnasvæðum sem fasteignafélög eins og Heimar og Eik fasteignafélag höfðu sjálf skilgreint. Í slíkum svæðisgreiningum í samrunamálum er rétt að leggja áherslu á þau svæði þar sem áhrifa samruna kann helst að gæta. Framangreind aðferðafræði fær einnig stoð í könnun meðal viðskiptamanna sem áður var greint frá, sem leiddi í ljós mikilvægi staðsetninga atvinnuhúsnæðis frá sjónarhóli viðskiptavina.
63. Í kafla 3 um markaðshlutdeild verður þannig markaðsstyrkur keppinauta á markaði fyrir atvinnuhúsnæði birtur fyrir höfuðborgarsvæðið í heild, og Akureyri, en einnig eftir tilteknum svæðum innan höfuðborgarsvæðisins. Vegna aðgengis og algengrar flokkunar gagna um fasteignir og atvinnuhúsnæði var notast við tiltekin póstnúmer. Í síðustu rannsókn var notast við aðgreiningu eftir póstnúmerum 101, 105, 108 og 201, í ljósi skilgreindra kjarnasvæða Heima og þar sem svæðisbundinna áhrifa samrunans gætti helst í samkeppnissvæðum sem ná til miðbæjarins, Borgartúns, Suðurlandsbrautar og nágrennis, og Smárans. Að mati Samkeppniseftirlitsins útilokar það ekki mögulegra aðra aðferðafræði eða afmörkun í síðari málum, sér í lagi með öðrum hætti en póstnúmerum.
64. Þrátt fyrir þetta taldi eftirlitið ekki þörf á því í síðustu rannsókn að skilgreina slík þrengri svæði sem sjálfstæða markaði í lagalegum skilningi. Annars vegar geta samkeppnisaðstæður verið þannig að þær séu ekki nægilega ólíkar á viðkomandi svæðum til að þau myndi sjálfstæða landfræðilega markaði sem beri að skilgreina. Hins vegar geta samkeppniskraftar verkað með mismiklum og/eða ólíkum hætti á hluta hins skilgreinda markaðar, sér í lagi þegar um er að ræða óeinsleita vöru eða þjónustu líkt og nánar verður útskýrt síðar í kafla um markaðshlutdeild.

### 2.2.3. Samandregin umfjöllun um landfræðilegan markað

65. Samandregið hafa atvinnusvæði eins og höfuðborgarsvæðið og Akureyri myndað sjálfstæða landfræðilega markaði í rannsóknnum Samkeppniseftirlitsins á þessu sviði. Í ljósi þeirra atriða sem reifuð hafa verið um mikilvægi staðsetninga fasteigna í huga viðskiptamanna og áherslna

<sup>28</sup> Sjá til dæmis ársskýrslu Eikar fyrir árið 2023, bls. 10.



fasteignafélaganna á tiltekin samkeppnis- eða kjarnasvæði sem þau nota m.a. til þess að aðgreina framboð sitt og þjónustu sína frá öðrum fasteignafélögum, er fullt tilefni til þess að greina svæðis- eða staðbundin áhrif samruna á fasteignamarkaði með öðrum orðum á þrengri svæðum en höfuðborgarsvæðinu öllu.

66. Í síðustu rannsókn þurfti Samkeppniseftirlitið ekki að taka endanlega afstöðu til markaðsskilgreininga hvorki vegna tilkynnts samruna Heima og Eikar, né vegna fyrirhugaðs samruna Reita og Eikar. Í rannsókn fyrrnefnda málsins var það frummat Samkeppniseftirlitsins að landfræðilegir markaðir fyrir útleigu á atvinnuhúsnæði væru annars vegar höfuðborgarsvæðið og hins vegar Akureyri eins áður sagði, en innan fyrrnefnda markaðarins væru svæði þar sem nauðsynlegt væri að greina samkeppni á milli aðila nánar með svæðis- eða staðbundnum hætti þar sem áhrif samrunans gætti helst og þar sem mest skörun var milli félaganna sem ætluðu að sameinast.

### 3. Markaðshlutdeild

67. Til þess að leggja mat á hlutdeild aðila á markaði styðst Samkeppniseftirlitið jafnan við upplýsingar frá hlutaðeigandi fyrirtækjum um tekjur þeirra vegna sölu á vöru og/eða þjónustu sem um ræðir á síðasta heila almanaksári eða eftir atvikum fleiri undangengnum árum, sbr. t.d. ársreikninga eða árshlutauppgjör eða nánari sundurliðun á tekjum eftir því sem við á í hverju máli.
68. Til þess að leggja mat á hlutdeild aðila á markaði í síðustu rannsókn aflaði Samkeppniseftirlitið gagna hjá þeim helstu fyrirtækjum sem leigja út atvinnuhúsnæði til þriðja aðila og útlustuð voru sem markaðsaðilar í innsendri samrunaskrá í áður nefndri rannsókn.<sup>29</sup> Óskað var eftir gögnum um fermetrafjölda og leigutekjur fyrir árin 2020, 2021 og 2022, sundurliðað eftir tegund húsnæðis og staðsetningu.<sup>30</sup> Mörg fyrirtækjanna eiga atvinnuhúsnæði sem nýtt er innan samstæðu, til viðbótar því sem þau leigja til þriðja aðila, en við gagnaöflun var einungis óskað eftir upplýsingum um húsnæði sem væri í útleigu til þriðja aðila eða ætlað til útleigu til þriðja aðila. Þessu til viðbótar notaðist Samkeppniseftirlitið við gögn um húsnæði í eigu annarra aðila sem lögð voru fram í rannsókninni.
69. Þeir tveir landfræðilegu markaðir sem Samkeppniseftirlitið skilgreindi í síðustu rannsókn voru höfuðborgarsvæðið annars vegar og Akureyri hins vegar eins og áður sagði. Hér á eftir verður fjallað um hlutdeild á þessum mörkuðum, bæði í heild sinni og skipt eftir tegund húsnæðis. Í umfjöllun um höfuðborgarsvæðið verður einnig fjallað um hlutdeild á tilteknum svæðum innan höfuðborgarsvæðisins líkt og áður var útskýrt.

#### 3.1. Höfuðborgarsvæðið

70. Í töflum 1 og 2 má sjá hlutdeild aðila á mörkuðum fyrir útleigu atvinnuhúsnæðis til þriðju aðila á höfuðborgarsvæðinu, bæði allt húsnæði saman og skipt upp eftir tegund húsnæðis. Í töflu 1 er miðað er við fjölda fermetra í árslok 2022 en í töflu 2 tekjur á árinu 2022.

<sup>29</sup> Upplýsinga var aflað frá eftirtöldum fyrirtækjum: 105 Miðborg, Brimgarðar, Bygg, Eik, Festi, FÍ, Gróska, Ípaka, Kaldalón, Klasi, Klettás, Korputorg, Lindarvatn, Norðurturn, Heimur, Reitir, Reykjastræti, Smáragarður, Vesturgarður, Þingvangur og Ögur fasteignir.

<sup>30</sup> Óskað var eftir því að gögn yrðu sundurliðuð eftir einstökum póstnúmerum á höfuðborgarsvæðinu og Akureyri en að húsnæði utan þessara svæða yrði fellt undir flokkinn „Önnur póstnúmer“. Einnig var óskað eftir því að húsnæði væri flokkað eftir því hvort um væri að ræða skrifstofuhúsnæði, verslunarhúsnæði, iðnaðarhúsnæði eða „annað“.



Tafla 1: Hlutdeild m.v. fjölda fermetra og heildarfjöldi fermetra á mörkuðum fyrir útleigu atvinnuhúsnæðis til þriðja aðila á höfuðborgarsvæðinu árið 2022.

Fyrirtæki	Alls	Skrifstofur	Verlanir	Iðnaðarhúsnæði	Annað
Reitir	[25-30]%	[15-20]%	[25-30]%	[15-20]%	[40-45]%
Heimar	[20-25]%	[20-25]%	[30-35]%	[10-15]%	[25-30]%
Eik	[15-20]%	[25-30]%	[15-20]%	[15-20]%	[5-10]%
Íþaka	[5-10]%	[10-15]%	[0-5]%	[5-10]%	[5-10]%
Korputorg	[0-5]%	[0,00]%	[0-5]%	[15-20]%	[0,00]%
Kaldalón	[0-5]%	[0-5]%	[5-10]%	[5-10]%	[0-5]%
Aðrir minni aðilar <sup>31</sup>	[15-20]%	[20-25]%	[15-20]%	[20-25]%	[10-15]%
Fermetrar	1.555.158 fm	507.480 fm	394.359 fm	385.051 fm	268.269 fm

Tafla 2: Hlutdeild m.v. tekjur og heildartekjur á mörkuðum fyrir útleigu atvinnuhúsnæðis til þriðja aðila á höfuðborgarsvæðinu árið 2022.

Fyrirtæki	Alls	Skrifstofur	Verlanir	Iðnaðarhúsnæði	Annað
Reitir	[25-30]%	[15-20]%	[30-35]%	[20-25]%	[35-40]%
Heimar	[20-25]%	[25-30]%	[25-30]%	[10-15]%	[20-25]%
Eik	[15-20]%	[25-30]%	[15-20]%	[15-20]%	[5-10]%
Íþaka	[5-10]%	[5-10]%	[0-5]%	[5-10]%	[10-15]%
Kaldalón	[5-10]%	[0-5]%	[5-10]%	[10-15]%	[5-10]%
Korputorg	[0-5]%	[0,00]%	[0-5]%	[15-20]%	[0,00]%
Aðrir minni aðilar <sup>32</sup>	[15-20]%	[20-25]%	[10-15]%	[10-15]%	[10-15]%
Leigutekjur	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]

71. Markaðurinn fyrir útleigu á atvinnuhúsnæði til þriðja aðila á höfuðborgarsvæðinu taldi alls um 1,5 milljónir fermetra árið 2022 samkvæmt gögnum sem Samkeppniseftirlitið aflaði hjá markaðsaðilum. Af því er um þriðjungur í skrifstofuhúsnæði, fjórðungur í verslunarhúsnæði annars vegar og iðnaðarhúsnæði hins vegar og tæpur fimmtungur í annars konar húsnæði.
72. Hvort sem miðað er við hlutdeild á höfuðborgarsvæðinu út frá fermetrafjölda eða veltu voru þrjú fyrirtæki með hæstu hlutdeildina árið 2022, Reitir, Heimar og Eik. Samanlagt voru þessi þrjú fyrirtæki með [65-70]% hlutdeild miðað við fermetrafjölda og [65-70]% hlutdeild miðað við tekjur sé miðað við allt húsnæði. Í skrifstofuhúsnæði var samanlögð hlutdeild þessara þriggja fyrirtækja [65-70]% m.v. fermetrafjölda og [70-75]% m.v. tekjur og í verslunarhúsnæði [70-75]% m.v. fermetrafjölda og [75-80]% m.v. tekjur.
73. Ef markaðnum er ekki skipt eftir tegund húsnæðis voru Reitir með hæsta hlutdeild, [25-30]% m.v. fermetrafjölda og [25-30]% m.v. tekjur. Þar á eftir komu Heimar ([20-25]% / [20-25]%), Eik ([15-20]% / [15-20]%), Íþaka ([5-10]% / [5-10]%), Kaldalón ([0-5]% / [5-10]%) og Korputorg ([0-5]% / [0-5]%). Aðrir minni aðilar voru samtals með [15-20]% hlutdeild m.v. fermetrafjölda og [15-20]% hlutdeild m.v. tekjur.

<sup>31</sup> 105 Miðborg, Brimgarðar, Bygg, Festi, Fí, Gróska, Klasi, Klettás, Lindarvatn, Norðurturn, Reykjastræti, Smáragarður, Vesturgarður, Þingvangur, Ögur fasteignir. Einnig eru aðrir aðilar sem Arev tók fram í sínum gögnum sem Samkeppniseftirlitið hafði ekki gögn um, en er hér bætt við undir aðrir minni aðilar, þeir eru Breiðhella 4, Bull Hill, Fastherji, Faxar, Hagar, Íshamrar, Nýbýlavegur 2, Suðurhraun 4-6, Suðurlandsbraut 18 og Úthafsskip.

<sup>32</sup> 105 Miðborg, Brimgarðar, Bygg, Festi, Fí, Gróska, Klasi, Klettás, Lindarvatn, Norðurturn, Reykjastræti, Smáragarður, Vesturgarður, Þingvangur, Ögur fasteignir.





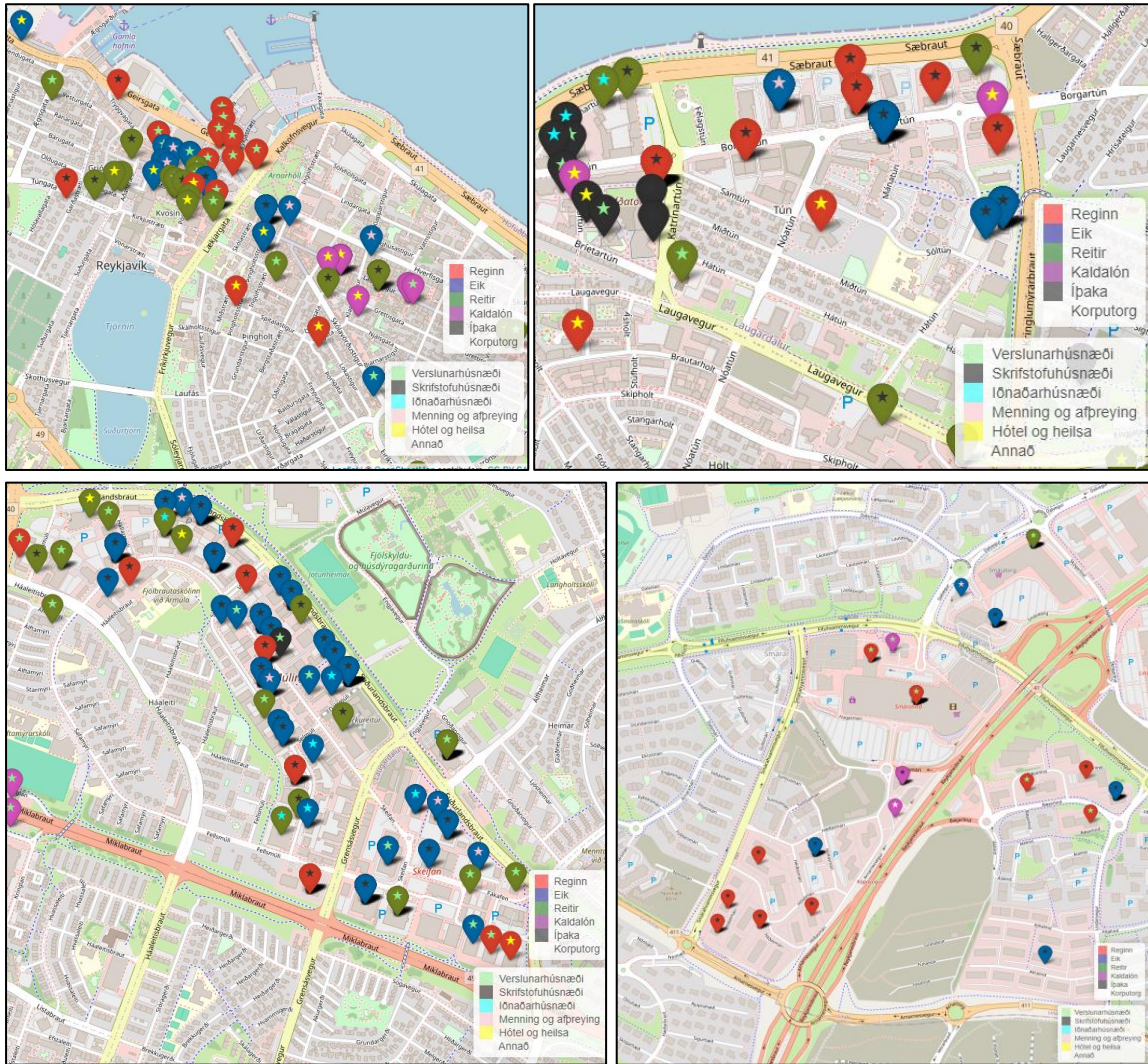
74. Sé einungis horft til skrifstofuhúsnæðis var Eik með hæsta hlutdeild m.v. fermetrafjölda ([25-30]%) og Heimar með hæsta hlutdeild m.v. tekjur ([20-25]%). Reitir komu þar á eftir með [15-20]% hlutdeild m.v. fermetrafjölda og [15-20]% m.v. tekjur.
75. Sé einungis horft til verslunarhúsnæðis var Heimar með hæsta hlutdeild m.v. fermetrafjölda ([30-35]%) en Reitir með hæsta hlutdeild m.v. tekjur ([30-35]%). Eik var með [15-20]% hlutdeild m.v. fermetrafjölda og [15-20]% hlutdeild m.v. tekjur.

### 3.1.1. Hlutdeild á einstökum svæðum innan höfuðborgarsvæðisins

76. Hér að ofan var birt markaðshlutdeild keppinauta höfuðborgarsvæðinu og Akureyri, með og án aðgreiningar eftir tegund atvinnuhúsnæðis. Í áður nefndri könnun Gallup sem birt er í viðauka við skýrsluna voru viðskiptavinir stærstu fasteignafélaganna spurðir hverjar væru helstu ástæður þess að fyrirtæki þeirra ákvað að leigja húsnæði sitt hjá viðkomandi leigufyrirtæki við gerð síðasta leigusamnings. Yfirgnæfandi hluti svarenda eða 71,1% nefndu staðsetningu fasteignar sem ákvörðunarástæðu eins og áður sagði, 43,2% stærð húsnæðis, og 32,9% gæði húsnæðis. Aðrar algengar ástæður voru viðskiptasamband við leigusala til staðar (27,1%), leiguverð (23,9%), og lítið annað um að velja (22,6%).<sup>33</sup> Niðurstöður könnunarinnar að þessu leyti eru til marks um mikilvægi staðsetningar fasteignar við ákvörðunartöku viðskiptamanna um leigu atvinnuhúsnæðis.
77. Vegna m.a. þessa hefur Samkeppniseftirlitið talið rétt að greina einnig áhrif samruna á þrengri svæðum eins og áður sagði. Við slíka greiningu er hægt að taka mið af þeim samkeppnissvæðum eða kjörnum sem fasteignafélög hafa sjálf skilgreint og lagt áherslu á. Þarf þá ekki að skilgreina slík samkeppnissvæði sem sjálfstæða markaði, enda geta samkeppniskraftar verkað með mismiklum og/eða ólíkum hætti á hluta skilgreinds markaðar, sér í lagi þegar um er að ræða óeinsleita vöru eða þjónustu. Þá getur mat á svokölluðum staðbundnum áhrifum verið nauðsynlegt og til marks um nána samkeppni milli samrunaaðila og/eða annarra keppinauta.<sup>34</sup>
78. Í svæðisbundnum greiningum í samrunamálum er lögð áhersla á að greina þau svæði þar sem áhrifa gætir helst, með öðrum orðum þar sem mesta skörunin er meðal fyrirtækjanna sem sameinast. Til þess að greina stöðu keppinauta í síðustu rannsókn á einstökum svæðum notaðist Samkeppniseftirlitið við póstnúmer. Í gagnaöflun eftirlitsins var óskað eftir því að tekjur og fermetrafjöldi yrðu greind eftir einstökum póstnúmerum innan höfuðborgarsvæðisins og Akureyri. Þetta útilokar þó ekki að önnur aðferðafræði eða flokkun en póstnúmer verði notuð til greiningar á svæðisbundinni samkeppni við síðari rannsóknir á þessum markaði.
79. Við ákvörðun um það hvaða svæði yrðu tekin til nánari skoðunar í síðustu rannsókn tók Samkeppniseftirlitið mið af sjónarmiðum aðila um eigin kjarnasvæði og skoðaði einnig staðsetningu atvinnuhúsnæðis í eigu helstu aðila á markaðnum. Á mynd 1 má sjá atvinnuhúsnæði í eigu sex stærstu aðilanna á markaðnum á þremur skilgreindum kjarnasvæðum, þ.e. miðbæ Reykjavíkur, Borgartúni og Smáranum sem telst sem dæmi til kjarnasvæðis sem Heimar hafa skilgreint, ásamt svæði meðfram Suðurlandsbraut, Ármúla og Síðumúla sem telst til svæðis sem Eik hefur skilgreint.

<sup>33</sup> Sjá niðurstöður könnunar Gallup á meðal viðskiptavina Regins, Eikar og keppinauta, spurning 13, bls. 58 til 60.

<sup>34</sup> Sjá til dæmis ákvörðun Samkeppniseftirlitið í máli nr. 9/2019, *Samruni Haga hf., Olíuverzlunar Íslands hf. og DGV ehf.*; Mat á mögulegum áhrifum samruna á þrengri/afmarkaðri svæðum eða hluta skilgreinds vöru- og landfræðilegs markaðar, sem og vægi landfræðilegrar nálægðar keppinauta við mat á náinni samkeppni (e. close competitors) vegna staðsetninga, framleiðslustaða og/eða sölustaða, er viðurkennd aðferðafræði í samrunamálum og hefur verið staðfest í dómaframkvæmd, sjá t.d. dóma almenna dómstóls Evrópusambandsins í máli T-251/19, Wieland gegn framkvæmdarstjórninni, og í máli nr. T-584/19, Thyssenkrupp AG gegn framkvæmdarstjórninni; Alistair Lindsay og Alison Berridge; The EU Merger Regulation: Substantive Issues, kafli 3-041, bls. 149 til 150.



Mynd 1: Verslunarhúsnæði í eigu Heima (rautt), Eikar (blátt), Reita (grænt), Kaldalóns (fjólublátt) og Íþöku (svart) í miðborg Reykjavíkur (efst til vinstri), Borgartúni (efst til hægri), svæði við Suðurlandsbraut og múla (neðst til vinstri) og Smáranum (neðst til hægri). Stærri myndir eru í viðauka.

80. Samsetta myndin af ofan er aðeins sett fram í skýrslunni í dæmaskyni, en meðal málsgagna og vinnuskjala í síðustu rannsókn Samkeppniseftirlitsins var einnig notast við ítarlegri gagnvirk kort yfir staðsetningar/fasteignir stærstu fasteignafélaganna, sem sýndi m.a. nákvæmari dreifingu framboðs, skörun eftir stærð fasteigna og tegund, sem nýttust við svæðisbundna greiningu og til þess að meta hversu nán samkeppni er milli einstakra fasteignafélaga.
81. Hlutdeild keppnauta eftir fermetrum fasteigna í póstnúmerum getur gefið vísbandingu um hlutdeild markaðsaðila á þrengri samkeppnissvæðum, en líkt og sjá má á stærri myndum af póstnúmerum 101, 105, 108 og 201 sem birtar eru í viðauka 1 við þessa skýrslu er stærstur hluti atvinnuhúsnæðis innan þessara póstnúmera á umræddum svæðum sem birtast á myndunum. Aðrir hlutar póstnúmeranna eru að megninu til íbúðarhúsnæði.
82. Staðsetningar fasteigna í eigu fasteignafélaga á markaði, og hvernig þau kjósa að skipuleggja eignasafn sitt og þar með framboði sitt, virðist vera nokkuð mikilvægur þáttur í því hvernig fasteignafélögin keppa, byggja upp eignasafn sitt og aðgreina sig þannig frá öðrum keppnautum. Staðbundin og svæðisbundin greining getur því einnig sýnt hversu nán samkeppni sé milli einstakra fasteignafélaga eins og áður sagði, en samruni nánna keppnauta



getur raskað samkeppni þannig að samræmist ekki samkeppnislögum án þess að markaðsráðandi staða verði til eða styrkist.

83. Við rannsóknina tók Samkeppniseftirlitið sérstaklega til skoðunar skrifstofuhúsnæði og verslunarhúsnæði í pósthúsnúmerum 101, 105, 108 og 201.
84. Í töflum 3 og 4 má sjá hlutdeild keppinauta á mörkuðum fyrir útleigu skrifstofuhúsnæðis til þriðju aðila í viðkomandi pósthúsnúmerum. Annars vegar er hlutdeild reiknuð miðað við fjölda fermetra í árslok 2022 og hins vegar miðað við tekjur á árinu 2022. Hér að neðan eru því fyrst birtar töflur fyrir skrifstofuhúsnæði sérstaklega:

Tafla 3: Hlutdeild m.v. fjölda fermetra í útleigu skrifstofuhúsnæðis til þriðju aðila í pósthúsnúmerum 101, 105, 108 og 201 árið 2022.

Fyrirtæki	101	105	108	201
Reitir	[30-35]%	[15-20]%	[15-20]%	[0,00]%
Eik	[30-35]%	[15-20]%	[50-55]%	[30-35]%
Heimar	[10-15]%	[30-35]%	[20-25]%	[15-20]%
Brimgarðar	[5-10]%	[0,00]%	[0,00]%	[0,00]%
Íþaka	[0,00]%	[15-20]%	[0,00]%	[10-15]%
Bygg	[0,00]%	[5-10]%	[5-10]%	[0,00]%
Norðurtturn	[0,00]%	[0,00]%	[0,00]%	[20-25]%
Ögur fasteignir	[0,00]%	[0,00]%	[0,00]%	[5-10]%
Aðrir minni aðilar <sup>35</sup>	[5-10]%	[5-10]%	[0-5]%	[0-5]%
Fermetrar	42.868 fm	144.984 fm	77.375 fm	66.809 fm

Tafla 4: Hlutdeild m.v. tekjur og heildartekjur í útleigu skrifstofuhúsnæðis til þriðju aðila í pósthúsnúmerum 101, 105, 108 og 201 árið 2022.

Fyrirtæki	101	105	108	201
Reitir	[40-45]%	[15-20]%	[10-15]%	[0,00]%
Eik	[30-35]%	[15-20]%	[50-55]%	[35-40]%
Heimar	[15-20]%	[40-45]%	[20-25]%	[15-20]%
Brimgarðar	[0-5]%	[0,00]%	[0,00]%	[0,00]%
Íþaka	[0,00]%	[10-15]%	[0,00]%	[0,00]%
Bygg	[0,00]%	[10-15]%	[5-10]%	[0,00]%
Norðurtturn	[0,00]%	[0,00]%	[0,00]%	[30-35]%
Ögur fasteignir	[0,00]%	[0,00]%	[0,00]%	[5-10]%
Aðrir minni aðilar <sup>36</sup>	[5-10]%	[0-5]%	[0-5]%	[0-5]%
Leigutekjur	[...]	[...]	[...]	[...]

85. Á höfuðborgarsvæðinu öllu voru 507.480 fm skrifstofuhúsnæðis í útleigu til þriðja aðila í árslok 2022 samkvæmt gagnaöflun Samkeppniseftirlitsins hjá markaðsaðilum. 65% þess húsnæðis var staðsett í þeim pósthúsnúmerum sem hér eru til umfjöllunar, samtals 332.036 fm.
86. Í útleigu skrifstofuhúsnæðis í pósthúsnúmeri 101 (miðborg Reykjavíkur) voru þrjú stærstu fasteignafélögin, Reitir, Eik og Heimar með samtals [80-85]% hlutdeild m.v. fermetrafjölda og [90-95]% hlutdeild m.v. tekjur.

<sup>35</sup> FÍ, Vesturgarður, 105 Miðborg, Reykjastræti.

<sup>36</sup> FÍ, Vesturgarður, 105 Miðborg, Reykjastræti.



87. Í póstnúmeri 105 voru Reitir, Eik og Heimar samanlagt með [65-70]% / [70-75]% hlutdeild í útleigu á skrifstofuhúsnæði, en þar var Íþaka þriðji stærsti aðilinn m.v. fermetrafjölda (lítillga stærri en Reitir), með [15-20]% hlutdeild.
88. Í póstnúmeri 108 voru Reitir, Eik og Heimar samanlagt með [90-95]% / [85-90]% hlutdeild og í póstnúmeri 201 [50-55]% / [55-60]%. Póstnúmer 201 sker sig úr að því leyti að þar eru Reitir ekki starfandi og Norðurturn er annað stærsta fyrirtækið þar með [20-25]% / [30-35]% hlutdeild, en það fyrirtæki starfar einungis í þessu póstnúmeri, með skrifstofu- og verslunarhúsnæði í Norðurturninum við Smáralind.
89. Fyrir verslunarhúsnæði má í töflum 5 og 6 má sjá hlutdeild aðila á mörkuðum fyrir útleigu verslunarhúsnæðis til þriðju aðila í sömu póstnúmerum, 101, 105, 108 og 201. Annars vegar er hlutdeild reiknuð miðað við fjölda fermetra í árslok 2022 og hins vegar miðað við tekjur á árinu 2022.

Tafla 5: Hlutdeild m.v. fjölda fermetra í útleigu verslunarhúsnæðis til þriðju aðila í póstnúmerum 101, 105, 108 og 201 árið 2022.

Fyrirtæki	101	105	108	201
Heimar	[30-35]%	[5-10]%	[10-15]%	[60-65]%
Reitir	[25-30]%	[10-15]%	[25-30]%	[0-5]%
Eik	[15-20]%	[15-20]%	[30-35]%	[15-20]%
Festi	[5-10]%	[0,00]%	[0,00]%	[0-5]%
Kaldalón	[5-10]%	[20-25]%	[0-5]%	[0-5]%
Vesturgarður	[0-5]%	[0,00]%	[20-25]%	[0,00]%
Íþaka	[0,00]%	[20-25]%	[0-5]%	[0-5]%
Bygg	[0,00]%	[5-10]%	[0,00]%	[0-5]%
Klettás	[0,00]%	[0,00]%	[0,00]%	[5-10]%
Aðrir minni aðilar <sup>37</sup>	[5-10]%	[5-10]%	[0,00]%	[0-5]%
Fermetrar	47.340 fm	8.737 fm	47.858 fm	106.210 fm

Tafla 6: Hlutdeild m.v. tekjur og heildartekjur í útleigu verslunarhúsnæðis til þriðju aðila í póstnúmerum 101, 105, 108 og 201 árið 2022.

Fyrirtæki	101	105	108	201
Reitir	[25-30]%	[10-15]%	[25-30]%	[0-5]%
Heimar	[20-25]%	[0-5]%	[10-15]%	[55-60]%
Eik	[15-20]%	[15-20]%	[25-30]%	[20-25]%
Festi	[10-15]%	[0,00]%	[0,00]%	[0-5]%
Kaldalón	[5-10]%	[40-45]%	[0-5]%	[5-10]%
Vesturgarður	[0-5]%	[0,00]%	[25-30]%	[0,00]%
Íþaka	[0,00]%	[15-20]%	[0-5]%	[0,00]%
Bygg	[0,00]%	[0-5]%	[0,00]%	[0-5]%
Klettás	[0,00]%	[0,00]%	[0,00]%	[5-10]%
Aðrir minni aðilar <sup>38</sup>	[10-15]%	[0-5]%	[0,00]%	[0-5]%
Leigutekjur	[...]	[...]	[...]	[...]

<sup>37</sup> 105 Miðborg, Fí, Klasi, Norðurturn, Reykjastræti, Smáragarður, Þingvangur.

<sup>38</sup> 105 Miðborg, Fí, Klasi, Norðurturn, Reykjastræti, Smáragarður, Þingvangur.



90. Á höfuðborgarsvæðinu öllu voru 394.359 fm verslunarhúsnæðis í útleigu til þriðja aðila í árslok 2022 samkvæmt gagnaöflun Samkeppniseftirlitsins. 84% þess húsnæðis er staðsett í þeim pósthúsnúmerum sem hér eru til umfjöllunar, samtals 332.036 fm.
91. Í útleigu verslunarhúsnæðis í pósthúsnúmeri 101 (miðborg Reykjavíkur) voru þrjú stærstu fasteignafélögin, Heimar, Reitir og Eik, samanlagt með [70-75]% hlutdeild m.v. fermetrafjöldi og [65-70]% hlutdeild m.v. tekjur.
92. Í pósthúsnúmeri 105 voru Heimar, Reitir og Eik samanlagt með [40-45]% / [30-35]% hlutdeild í útleigu á verslunarhúsnæði. Þetta svæði sker sig frá öðrum svæðum að því leyti að þessi þrjú félög eru ekki með hæsta hlutdeild. Tvö stærstu félögin í verslunarhúsnæði í pósthúsnúmeri 105 eru Kaldalón (með [20-25]% / [40-45]% hlutdeild) og Íþaka (með [20-25]% / [15-20]% hlutdeild).
93. Í pósthúsnúmeri 108 voru Heimar, Reitir og Eik samanlagt með [70-75]% / [65-70]% hlutdeild í útleigu á verslunarhúsnæði. Hér var Vesturgarður með þriðju hæstu hlutdeildina, hærrí en Heimar, með [20-25]% / [25-30]% hlutdeild.
94. Í pósthúsnúmeri 201 voru Heimar, Reitir og Eik samanlagt með [80-85]% / [75-80]% hlutdeild í útleigu á verslunarhúsnæði. Hér eru Reitir ekki með starfsemi svo neinu nemi, rétt um 1% hlutdeild, en stærstur hluti verslunarhúsnæðis hér er verslunarmiðstöðin Smáralind, í eigu Heima.

### 3.2. Akureyri

95. Auk höfuðborgarsvæðisins tók Samkeppniseftirlitið Akureyri til sérstakrar skoðunar. Er þar um að ræða pósthúsnúmer 600-603. Í töflum 7 og 8 má sjá hlutdeild aðila á mörkuðum fyrir útleigu atvinnuhúsnæðis til þriðju aðila á Akureyri, bæði allt húsnæði saman og skipt upp eftir tegund húsnæðis. Í töflu 7 er miðað er við fjölda fermetra í árslok 2022 en í töflu 8 tekjur á árinu 2022.

Tafla 7: Hlutdeild m.v. fjölda fermetra og heildarfjöldi fermetra á mörkuðum fyrir útleigu atvinnuhúsnæðis til þriðja aðila á Akureyri árið 2022.

Fyrirtæki	Alls	Skrifstofur	Verslanir	Iðnaðarhúsnæði	Annað
Eik	[30-35]%	[15-20]%	[50-55]%	[0-5]%	[5-10]%
Reitir	[20-25]%	[25-30]%	[15-20]%	[15-20]%	[35-40]%
Heimar	[15-20]%	[45-50]%	[5-10]%	[10-15]%	[50-55]%
Þingvangur	[10-15]%	[0,00]%	[0,00]%	[60-65]%	[0,00]%
Klettás	[10-15]%	[0-5]%	[15-20]%	[0-5]%	[0,00]%
Aðrir minni aðilar <sup>39</sup>	[0-5]%	[0-5]%	[5-10]%	[5-10]%	[0-5]%
Fermetrar	102.842 fm	13.179 fm	53.080 fm	20.515 fm	16.068 fm

<sup>39</sup> Festi, Korputorg, Smáragarður. Einnig eru Klappir sem Arev tók fram í sínum gögnum sem Samkeppniseftirlitið hefur ekki gögn fyrir.



Tafla 8: Hlutdeild m.v. tekjur og heildartekjur á mörkuðum fyrir útleigu atvinnuhúsnæðis til þriðja aðila á Akureyri árið 2022.

Fyrirtæki	Alls	Skrifstofur	Verslanir	Iðnaðarhúsnæði	Annað
Þingvangur	[25-30]%	[0,00]%	[0,00]%	[85-90]%	[0,00]%
Eik	[20-25]%	[15-20]%	[50-55]%	[0-5]%	[5-10]%
Heimar	[15-20]%	[50-55]%	[0-5]%	[5-10]%	[45-50]%
Reitir	[15-20]%	[25-30]%	[15-20]%	[5-10]%	[40-45]%
Klettás	[10-15]%	[0-5]%	[25-30]%	[0-5]%	[0,00]%
Aðrir minni aðilar <sup>40</sup>	[0-5]%	[0,00]%	[0-5]%	[0,00]%	[0-5]%
Leigutekjur	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]

96. Markaðurinn fyrir útleigu á atvinnuhúsnæði til þriðja aðila á Akureyri taldi alls um 100 þúsund fermetra árið 2022 samkvæmt gögnum sem Samkeppniseftirlitið aflaði hjá markaðsaðilum. Af því er um helmingur í verslunarhúsnæði, fimmtungur í skrifstofuhúsnæði og sín hvor 15% í skrifstofuhúsnæði annars vegar og annars konar húsnæði hins vegar.
97. Ef markaðnum er ekki skipt eftir tegund húsnæðis og miðað er við fjölda fermetra í árslok 2022 var Eik með hæsta hlutdeild ([30-35]%), Reitir þar á eftir ([20-25]%) og Heimar með þriðju hæstu hlutdeildina ([15-20]%). Samanlegt voru þessi þrjú fyrirtæki með [70-75]% hlutdeild. Í skrifstofuhúsnæði voru þau samanlagt með [95-100]%, í verslunarhúsnæði [70-75]%, í iðnaðarhúsnæði [25-30]% og í öðru húsnæði [95-100]%.
98. Sé miðað við tekjur var Þingvangur með hæsta hlutdeild á markaðnum þegar honum er ekki skipt eftir tegund húsnæðis ([25-30]%), en Þingvangur er einungis með iðnaðarhúsnæði.
99. Sé einungis horft til skrifstofuhúsnæðis voru Heimar með hæsta hlutdeild, [45-50]% m.v. fermetrafjölda og [50-55]% m.v. tekjur. Þar á eftir komu Reitir ([25-30]% / [25-30]%) og Eik ([15-20]% / [15-20]%).
100. Sé einungis horft til verslunarhúsnæðis var Eik með hæsta hlutdeild, [50-55]% m.v. fermetrafjölda og [50-55]% m.v. tekjur. Þar á eftir komu Klettás ([15-20]% / [25-30]%) og Reitir ([15-20]% / [15-20]%).
101. Líkt og áður var tekið fram byggja ofangreindar töflur á gögnum sem aflað var veturinn 2023 til 2024, og hvað varðar veltu og fermetra sérstaklega byggir það á markaðsupplýsingum fyrir árið 2022 í heild sinni líkt og venja er í samrunamálum að miða við síðasta heila reikningsár. Aðstæður samkeppni á þessum markaði fyrir útleigu atvinnuhúsnæðis kunna því að hafa tekið breytingum síðan þá.

### 3.3. Möguleg álitæfni, frekari rannsóknir og vinnsla gagna

102. Í skýrslunni er, eins og áður sagði, fjallað um samkeppnisaðstæður á markaði fyrir útleigu atvinnuhúsnæðis eins og þær blöstu við Samkeppniseftirlitinu í kjölfar ítarlegrar rannsóknar og gagnaöflunar veturinn 2023 til 2024. Var það vegna fyrirhugaðra samruna fasteignafélaga sem ekki varð af.
103. Þar sem ekki varð af umræddum viðskiptum þurfti Samkeppniseftirlitið ekki að taka formlega afstöðu til þess hvort þessar samrunar fasteignafélaga samræmdust ákvæðum samkeppnislaga, einkum 1. mgr. 17. gr. c. um samruna sem hindri virka samkeppni. Þessar samrunarannsóknir Samkeppniseftirlitsins sem þó voru umfangsmiklar í tilviki máls Heima og Eikar fasteignafélags,

<sup>40</sup> Festi, Korputorg, Smáragarður.



lauk því ekki með formlegum hætti. Þótt rannsókn Samkeppniseftirlitsins hafi verið ítarleg eru ýmis atriði sem ekki voru leidd til lykta og tilefni gæti verið til þess að rannsaka frekar í síðari málum sem kalla á greiningu á markaði fyrir útleigu atvinnuhúsnæðis.

104. Í öðrum kafla skýrslunnar var fjallað um markaðsskilgreiningar og þar m.a. rökstutt af hverju fasteignir í eigu fyrirtækja sem notaðar eru undir eigin starfsemi teljist ekki til útleigumarkaðarins. Markaðsskilgreiningar geta ekki verið nákvæmar og eru aðeins til viðmiðunar eins og áður sagði til þess að afmarka samkeppniskrafta í samkeppnismálum. Þær eru aftur á móti mjög gagnlegar í þeim tilgangi, og m.a. til þess að áætla markaðsstyrk fyrirtækja fyrir og eftir samruna.
105. Á markaði fyrir útleigu atvinnuhúsnæðis eru nokkur atriði sem flækja greiningar á samkeppnisaðstæðum á markaðnum, og sem gætu krafist ítarlegri athugunar í mögulegum síðari málum. Samkeppniseftirlitið telur tilefni til þess að gera sérstaklega grein fyrir slíkum atriðum hér í skýrslunni. Neðangreind atriði geta einnig haft neikvæð áhrif á skýrslur og ráðgjöf ráðgjafarfyrirtækja og þar með þær forsendur sem liggja til grundvallar viðskiptalegum ákvörðunum fasteignafélaga á þessum markaði.
106. Í fyrsta lagi hefur Samkeppniseftirlitið orðið þess áskynja að flokkun fasteigna eftir notkun, þ.e. í skrifstofuhúsnæði, verslun, iðnað o.fl. getur verið röng í opinberum gögnum eins og í fasteignaskrá, og í gagnasöfnum ráðgjafa. Á það sérstaklega við um stærri byggingar og atvinnuhúsnæði þar sem notkun er blönduð, t.d. þar sem bæði finnast leigutakar verslunarhúsnæðis og leigutakar að skrifstofum. Dæmi eru um að stærri byggingar sem aðallega eru skrifstofuhúsnæði hafi verið flokkaðar sem verslunarhúsnæði vegna notkunar á jarðhæð, sem getur skekkt mat á samkeppnisaðstæðum töluvert þegar verið er að skipta markaðnum upp eftir tegundum atvinnuhúsnæðis. Í þeim gögnum sem Samkeppniseftirlitið aflaði sjálfst hjá markaðsaðilum voru fyrirtæki skýrlega beðin um að flokka fasteignir nákvæmlega eftir notkun, svo sem í nákvæmum hlutföllum innan fasteignar væri notkun hennar blönduð. Gerði það gögn Samkeppniseftirlitsins áreiðanlegri en aðgengileg gögn og önnur málgögn. Þá voru gögn einnig yfirfarin með hliðsjón af þessu.
107. Í öðru lagi er krefjandi að meta samkeppnislegt aðhald sem stafar frá blönduðum markaðsaðilum, þ.e. eigendum atvinnuhúsnæðis sem nota stærri fasteignir í sinni eigu, að hluta undir eigin starfsemi en að hluta í útleigu til annarra fyrirtækja (svokölluðu „blönduð fasteignafélög“). Að því leyti sem fasteignir eru raunverulega í útleigu standa rök til þess að mæla að minnsta kosti slíka fermetra til markaðarins fyrir útleigu atvinnuhúsnæðis til þess að meta mögulegt samkeppnislegt aðhald sem frá slíkum fasteignum stafar. Í viðbótarrannsókn aflaði Samkeppniseftirlitið upplýsinga um hve stór hluti atvinnuhúsnæðis í eigu blandaðra fasteignafélaga væri í raunverulegri útleigu til þriðja aðila. Meðalútleiguhlutfall af stærð fasteignar er svo hægt að nýta til þess að reikna út áætlaða viðbótarfermetra atvinnuhúsnæðis í eigu blandaðra fasteignafélaga, m.a. til þess að meta mögulegt viðbótar framboð fasteigna blandaðra fasteignafélaga sem geti veitt stærri eða sérhæfðum fasteignafélögum aðhald. Samkeppniseftirlitið gat ekki lokið þessari viðbótarrannsókn sinni í síðustu rannsókn enda lauk umræddum samrunamálum án ákvörðunar.
108. Í þriðja lagi væri tilefni til frekari athugunar á ólíku vægi staðsetningar í hugum leigutaka eftir tegund og notkun atvinnuhúsnæðis. Niðurstöður könnunar Gallup benda til þess að leigutakar og viðskiptamenn fasteignafélaganna telji staðsetningu fasteignar mjög mikilvæga, en svör leigutaka benda þó einnig til þess að staðsetning sé mikilvægari þegar um er að ræða verslunarhúsnæði en skrifstofur. Slíkt gæti bent til þess að möguleg þrengri skilgreining á



landfræðilegum markaði, eða svæðis- eða staðbundin greining á áhrifum samruna á tilteknum svæðum geti frekar átt við þegar um er að ræða verslunarhúsnæði en skrifstofur.

109. Í fjórða og síðasta lagi gæti verið tilefni til frekari greiningar á því hvort þar til gerðar verslunarmiðstöðvar séu hluti markaðar fyrir leigu atvinnuhúsnæðis eður ei. Ljóst er að stærri verslunarmiðstöðvar eins og Kringlan og Smáralind einkennast af sérstöku innanhússskipulagi, aðgengi og öðrum atriðum sem greinir verslunarmiðstöðvar frá öðrum tegundum verslunarhúsnæðis. Í takmarkaðri erlendri framkvæmd á þessu sviði hefur þó verið fjallað sérstaklega um verslunarmiðstöðvar, sem gæti stutt slíka greiningu.<sup>41</sup> Einnig kemur til álita hvort göngugötur og þétt skipulögð verslunarsvæði í miðbæ Reykjavíkur séu með sama hætti í sérstakri samkeppni við slíkar verslunarmiðstöðvar og þar með á sama mögulega sér- eða undirmarkaði.
110. Líkt og áður greindi voru fyrri rannsóknar Samkeppniseftirlitsins á markaðnum, þ.m.t. um ofangreind atriði, ekki leiddar til lykta vegna ákvörðunar viðkomandi fasteignafélaga um að halda fyrirhuguðum viðskiptum ekki til streitu.

#### 4. Samþjöppun

111. Auk markaðshlutdeildar líta samkeppnisyfirvöld einnig til samþjöppunar á markaðnum í heild sinni þegar skýra á samkeppnislega stöðu á markaði. Til að meta samþjöppun á einstökum mörkuðum og hættu á samkeppnishömlum styðjast samkeppnisyfirvöld oft við mælikvarða sem nefnist Herfindahl-Hirschman Index (HHI), samanber t.d. dóm Hæstaréttar í máli nr. 277/2012, *Stjórngrís hf. og Arion banki hf. gegn Samkeppniseftirlitinu o.fl.*, þar sem í forsendum dómsins var fallist á að beiting hins svokallaðs HHI-stuðuls við mat samkeppnisyfirvalda á samþjöppun á markaði teljist málefnaleg og í samræmi við lögbundin og venjubundin viðmið í samkeppnisrétti. Á mörkuðum sem einkennast af krosseignatengslum eða sameiginlegu eignarhaldi, þ.e. þegar hluthafar (eigendur) fyrirtækis eiga jafnframt eignarhluti í keppinautum þess, þá getur hefðbundinn HHI-stuðull vanmetið samþjöppunina á markaðnum. Í þeim tilvikum er hægt að styðjast við svokallaðan MHHI-stuðul (e. *Modified HHI*).<sup>42</sup>
112. HHI-stuðullinn er reiknaður með því að leggja saman ferningstölur markaðshlutdeildar (þ.e. markaðshlutdeild í öðru veldi) þeirra fyrirtækja sem starfa á viðkomandi markaði. HHI stuðullinn tekur saman dreifinguna á stærð fyrirtækjanna á markaðnum í eina tölu, en gildi hans getur legið á milli 0 og 10.000. Því hærra sem það er þeim mun meiri er samþjöppun markaðarins. Þannig tekur stuðullinn gildið 10.000 sé einungis eitt fyrirtæki á markaðnum með 100% markaðshlutdeild ( $100^2=10.000$ ), en nálgast 0 ef á markaðnum starfar fjöldi fyrirtækja sem hvert um sig hefur mjög litla markaðshlutdeild. Gildi stuðulsins hækkar annars vegar þegar fjöldi fyrirtækja á markaðnum dregst saman, s.s. vegna samruna, og hins vegar þegar munur á markaðshlutdeild fyrirtækja á markaðnum eykst.
113. Í viðmiðunarreglum framkvæmdastjórnar Evrópusambandsins vegna láréttra samruna er umfjöllun um HHI stuðullinn.<sup>43</sup> Í viðmiðunarreglunum er talið ólíklegt að samruni hafi í för með sér samkeppnishömlur þegar gildi HHI-stuðulsins eftir samruna er undir 1.000. Sama á við sé

<sup>41</sup> Sjá hér ákvörðun framkvæmdastjórnar ESB í máli nr. M.8229 (Hammerson/Irish Life)

<sup>42</sup> Nánari umfjöllun þetta atriði má finna í Viðauka 5 við ákvörðun framkvæmdastjórnar ESB frá 27. mars 2017 í máli nr. M.7932 Dow/DuPont, „Annex 5 to the Commission Decision – Assessment of the effects of common shareholding on market shares and concentration measures.

<sup>43</sup> Sjá „Guidelines on the assessment of horizontal mergers under the Council Regulation on the control of concentrations between undertakings“ (2004/C 31/03), Official Journal (C 31, 05.02.2004).





gildið á milli 1.000 og 2.000 og áhrif samrunans undir 250 stigum eða gildið yfir 2.000 og áhrif samrunans undir 150 stigum. Þetta á þó ekki við þegar um er að ræða:

- Samruna við fyrirtæki sem er mögulegur eða nýr keppinautur á markaði.
  - Samruna við fyrirtæki sem hefur verið í fararbroddi með nýjungar á markaði enda þótt það hafi ekki haft í för með sér aukna markaðshlutdeild.
  - Verulegt krosseignarhald markaðsaðila.
  - Samruna við keppinaut, svokallað „maverick“ fyrirtæki, sem er mjög líklegur til að raska samhæfðri hegðun á markaðnum.
  - Vísbendingar um að samræmdar aðgerðir hafi átt eða eigi sér stað.
  - Samruna við fyrirtæki sem hefur a.m.k. 50% markaðshlutdeild.
114. Bandarísk samkeppnisyfirvöld telja að unnt sé að flokka markaði gróflega í þrennt eftir gildi HHI stuðulsins.<sup>44</sup> Sé HHI undir 1.500, telst markaður ekki vera samþjappaður, sé stuðullinn á milli 1.500 og 2.500 telst markaður vera nokkuð samþjappaður, en sé stuðullinn yfir 2.500 er það vísbending um mjög mikla samþjöppun á markaðinum.
115. Í töflu 9 má sjá HHI-stuðla á markaði fyrir útleigu atvinnuhúsnæðis samkvæmt áður nefndum gögnum frá markaðsaðilum sem Samkeppniseftirlitið aflaði, reiknað á grundvelli útreikninga á markaðshlutdeildum.

Tafla 9: HHI stuðlar á mörkuðum fyrir útleigu atvinnuhúsnæðis árið 2022 m.v. fermetra og leigutekjur.

Markaður	Samþjöppun (HHI)	
	M.v. fermetra	M.v. tekjur
<b>Höfuðborgarsvæðið</b>	<b>1.581</b>	<b>1.734</b>
Skrifstofuhúsnæði	1.716	1.845
Verslunarhúsnæði	1.963	2.225
Iðnaðarhúsnæði	1.265	1.453
Annað húsnæði	2.807	2.264
<b>Akureyri</b>	<b>2.094</b>	<b>2.114</b>
Skrifstofuhúsnæði	3.431	3.823
Verslunarhúsnæði	3.566	3.647
Iðnaðarhúsnæði	4.183	7.427
Annað húsnæði	4.331	4.283

116. Af framangreindu má sjá að hvort sem miðað er við heildarmarkað fyrir útleigu atvinnuhúsnæðis eða eftir mörkuðum fyrir tegundir húsnæðis þá er nokkur samþjöppun á mörkuðum á höfuðborgarsvæðinu þó staðan sé ólík eftir tilteknum tegund, og samþjöppun mikil á Akureyri. Líkt og sjá má af fyrri töflum um markaðshlutdeild á markaði fyrir útleigu atvinnuhúsnæðis þar sem helstu keppinautar eru sérhæfð fasteignafélög og mikill hluti framboðsins á hendi stærstu félaganna, þá má færa rök fyrir því að um sé að ræða fákeppnismarkað. Af því og ofangreindri samþjöppun leiðir að samruni fasteignafélaga með umtalsverða markaðshlutdeild myndi hafa í för með sér mikla aukna samþjöppun með tilheyrandi neikvæðum áhrif á samkeppni.

<sup>44</sup> Sjá „Horizontal Merger Guidelines“ (08/19/2010) á vefsíðu The US Department of Justice, <https://www.justice.gov/atr/horizontal-merger-guidelines-08192010>



117. Þá byggir framangreindur útreikningur á samþjöppun á upplýsingum um markaðshlutdeild sem sennilega vanmeta markaðsstyrk stærstu fasteignafélaganna líkt og nánar verður fjallað um síðar, vegna eignatengsla fasteignafélaganna í ljósi sameiginlegs hluthafahóps.

## 5. Náin samkeppni einstakra fyrirtækja, staðbundin áhrif o.fl.

118. Í samrunamálum kemur m.a. til álita hvort samruni raski samkeppni að öðru leyti með umtalsverðum hætti. Í lögum nr. 94/2008 fólst útvíkkun á heimildum Samkeppniseftirlitsins til að grípa til íhlutunar í samruna sem hefur slík möguleg áhrif. Líkt og lesa má af lögskýringargögnum er ljóst að samruni getur undir vissum kringumstæðum raskað samkeppni þrátt fyrir að hann skapi ekki eða styrki markaðsráðandi stöðu eins eða fleiri fyrirtækja, Sökum þessa er að finna í samrunareglum héraendis og erlendis víðtækari heimildir til þess að vinna gegn samkeppnishömlum sem stafa af samruna, og er þessi heimild ekki bundin við samruna sem leiða til eða styrkja markaðsráðandi stöðu.
119. Í athugasemdum frumvarps sem varð að framangreindum breytingarlögum og aðfaraorðum samrunareglugerðar Evrópusambandsins, sem íslenskar samrunareglur eru túlkaðar til samræmis við, eru ástæður þessara breytinga og víðtækari heimilda samkeppnisyfivalda útskýrðar.<sup>45</sup> Með breytingarlögnum var íslenskum samkeppnisreglum breytt til samræmis við samrunareglugerðina þannig að íslensk lög feli í sér sömu vernd fyrir almenning og samfélagið og Evrópulöggjöf veitir, en slíkt væri að mati löggjafans sérstaklega mikilvægt í ljósi fákeppniseinkenna í íslensku hagkerfi. Rökin að baki breytingunni eru þau að samruni geti verið skaðlegur samkeppni, jafnvel þó að hann leiði ekki til markaðsráðandi stöðu eða styrki markaðsráðandi stöðu líkt og fram kemur í frumvarpinu.
120. Sú staða getur helst komið upp þegar um er að ræða samruna keppinauta á fákeppnismörkuðum þar sem tilteknar aðstæður eru fyrir hendi. Slíkar aðstæður geta verið þegar fyrirtæki á viðkomandi markaði selja aðgreinanlegar vörur og samrunafyrirtækin hafa verið helstu keppinautar hvort annars. Umtalsverð markaðshlutdeild og samþjöppun á markaðnum hefur og þýðingu. Brotthvarf helsta keppinautarins eða náins keppinauta á slíkum fákeppnismarkaði vegna samruna getur haft þau áhrif að samkeppnislegt aðhald minnkar umtalsvert á markaðnum og getur þetta gefið samrunafyrirtækjum aukinn markaðsstyrk og þar með möguleika á því t.d. að hækka verð. Getur þetta gerst án þess að samrunafyrirtækin hafi það háa markaðshlutdeild að þau teljist markaðsráðandi. Í kjölfar áðurnefndra breytingarlaga nr. 94/2008 getur þannig þurft að íhlutast vegna samruna sem raskar samkeppni að öðru leyti með umtalsverðum hætti (e. *significant impediment of effective competition*), svo sem með þeim hætti sem hér hefur verið lýst.
121. Innan markaða er þannig gjarnan einhver munur á vörum eða þjónustu keppinauta eins og áður sagði, og þá getur samkeppni verið nánari eða harðari á tilteknum hluta markaðarins og milli tiltekinna keppinauta á markaði. Þeim mun líkari sem vörur, þjónusta eða staðsetningar

<sup>45</sup> 25. mgr. aðfaraorða samrunareglugerðar ESB: „Í ljósi þess hvaða afleiðingar samfylkingar (samrunar) í fákeppnismarkaðskerfi geta haft er það þeim mun nauðsynlegra að viðhalda skilvirkri samkeppni á slíkum mörkuðum. Á mörgum fákeppnismörkuðum ríkir heilbrigð samkeppni. Við vissar aðstæður geta þó samfylkingar, sem fela í sér afnám mikilvægra samkeppnishafna, sem samrunaaðilarnir hafa sett hver öðrum, og minnkandi samkeppnisþrýsting á samkeppnisaðilana sem eftir eru, leitt af sér verulegar hindranir á virkri samkeppni, jafnvel þó að ekki séu líkur á samræmingu á milli aðila í fákeppni. Dómstólar Bandalagsins hafa þó ekki fram til þessa túlkað það skýlaust svo að þess sé krafist samkvæmt reglugerð (EBE) nr. 4064/89 að samfylkingar, sem hafa slík ósamræmd áhrif, verði lýstar ósamrýmanlegar sameiginlega markaðnum. Vegna réttaröryggis skal því tekinn af allur vafi um það að í þessari reglugerð er heimilað skilvirkt eftirlit með öllum slíkum samfylkingum með því að kveða á um að allar samfylkingar, sem myndu hindra verulega virka samkeppni á sameiginlega markaðnum eða verulegum hluta hans, skuli lýstar ósamrýmanlegar sameiginlega markaðnum. Túlka ber hugtakið „umtalsverð hindrun virkrar samkeppni“ í 2. og 3. mgr. 2. gr. þannig að það taki, auk hugtaksins „yfirburðastaða“, eingöngu til samkeppnishamlandi áhrifa samfylkingar sem eru afleiðing ósamræmds atferlis fyrirtækja sem hafa ekki yfirburðastöðu á viðkomandi markaði.“



keppnauta eru þeim mun meiri er hættan á verðhækkun, eða öðrum neikvæðum áhrifum, í kjölfar samruna og hvort samruni teljist raska samkeppni með umtalsverðum hætti vegna yfirtöku á nánum keppinaut og brotthvarf mikilvægs samkeppnislegs aðhalds. Við mat á áhrifum samruna skiptir því máli hversu nálægir keppinautar eru hvor öðrum í samkeppnislegum skilningi og hversu nán samkeppni hefur ríkt á milli samrunaaðila (e. *closeness of competition*).<sup>46</sup> Samrunaaðilar þurfa ekki að vera nánustu keppinautar hvors annars til þess að samruni geti falið í sér umtalsverða röskun á samkeppni heldur nægir að samkeppni milli þeirra sé nán.<sup>47</sup>

122. Mikil þróun hefur verið í ákvörðunar- og dómaframkvæmd evrópsks samkeppnisréttar undanfarin ár hvað varðar rannsóknir og íhlutun á samrunum sem raska samkeppni án þess að markaðsráðandi staða myndist eða styrkist, svo sem vegna brotthvarf mikilvægrar samkeppni (til dæmis brotthvarf „maverick“), skaðlegra samruna nánna keppnauta, og samþjöppunar á fákeppnismörkuðum.
123. Við rannsókn á fyrirhugðum samruna Heima og Eikar tók Samkeppniseftirlitið þessi atriði til skoðunar og verður hér á eftir greint frá helstu niðurstöðum um nána samkeppni á markaði með almennum hætti.

## 5.1. Tilfærsluhlutföll

124. Gögn um tilfærslu viðskiptamanna og viðskipta milli keppnauta, þ.e. svokölluð tilfærsluhlutföll (e. *diversion ratios*), er algeng og viðurkennd aðferð við rannsókn á einhliða áhrifum samruna, svo sem um nána samkeppni og hve mikið samkeppnislegt aðhald stafar frá einum keppinaut í garð annars. Samkeppniseftirlitið fékk Gallup til þess að framkvæma umfangsmikla könnun meðal viðskiptamanna stærstu fasteignafélaganna líkt og áður hefur verið getið til um.
125. Í framangreindri könnun Gallup, nánar tiltekið spurningu 15, voru viðskiptavinir spurðir hvort fyrirtæki þeirra hefði aflað sér tilboða frá öðrum félögum sem leigja út atvinnuhúsnæði en hjá þeim leigusala sem varð fyrir valinu, síðast þegar tekin var ákvörðun um leigu atvinnuhúsnæðis; 30% svarenda svöruðu já en 70% nei. Þau fyrirtæki sem svöruðu spurningunni jákvætt voru þá næst spurð í 16. spurningu könnunarinnar frá hvaða fyrirtæki eða fyrirtækjum þau hefðu aflað tilboða. Flestir þeirra sem svöruðu nefndu Reiti (40,6%), Heima (34,8%), Eik (30,4%) og annað (42%).
126. Af þeim svarendum sem leituðu tilboða seinast þegar þeir gerðu leigusamning við Eik fasteignafélag nefndu [60-65]% þeirra að þau hefðu einnig leitað tilboða hjá Heimum og [65-70]% hjá Reitum. Þeir svarendur sem leituðu tilboða seinast þegar þeir gerðu leigusamning við Heima sögðust í [55-60]% tilvika hafa leitað tilboða hjá Eik fasteignafélagi en aðeins [25-30]% tilvika hjá Reitum. Önnur svör voru helst í flokknum „annað“ og dreifðust að öðru leyti á þekkt fasteignafélög.<sup>48</sup>
127. Það var frummat Samkeppniseftirlitsins í samrunarannsókninni að niðurstöður könnunarinnar væru til marks um há tilfærsluhlutföll milli Heima, Eikar og Reita og þar með nána samkeppni milli þessara félaga. Í framtíðar samrunamálum á markaði fyrir útleigu atvinnuhúsnæðis mun Samkeppniseftirlitið eins og áður notast við kannanir meðal viðskiptamanna ef þörf er á því til

<sup>46</sup> Sjá mgr. 28 til 30 í láréttum leiðbeiningum framkvæmdarstjórnar ESB.

<sup>47</sup> Alistair Lindsay og Alison Berridge; The EU Merger Regulation: Substantive Issues, kafli 7-004; sjá einnig dóm Evrópudómstólsins í máli C-376/20, framkvæmdarstjórnin gegn CK Telecoms UK Investments, dags. 23. júlí 2023, mgr. 180-198; sjá einnig um samrunamat og nána keppnauta í dómum almenna dómstóls Evrópusambandsins í máli T-251/19, Wieland gegn framkvæmdarstjórninni, og í máli nr. T-584/19, thyssenkrupp AG gegn framkvæmdarstjórninni.

<sup>48</sup> Sjá niðurstöður könnunar Gallup á meðal viðskiptavina Regins, Eikar o.fl., bls. 69 til 76 í skýrslu Gallup.



að greina samkeppnisleg áhrif samrunans m.a. þess að meta tilfærsluhlutföll og mögulega nána samkeppni samrunaaðila.

## 5.2. Náin samkeppni og staðbundin áhrif

128. Eins og áður hefur verið rakið hefur Samkeppniseftirlitið talið rétt að greina samruna á markaðnum á tilteknum samkeppnissvæðum innan höfuðborgarsvæðisins. Líkt og áður var reifað voru niðurstöður könnunarinnar Gallup til marks um afgerandi vægi staðsetningar fasteignar við ákvörðunartöku viðskiptamanna um leigu atvinnuhúsnæðis.
129. Í samrunamálum getur stað- eða svæðisbundin greining á framboði keppinauta verið gagnleg og jafnvel nauðsynleg til þess að greina áhrif samruna aðallega af tveimur ástæðum. Annars vegar þar sem slík greining getur leitt í ljós hvort öflug samkeppni hverfi bókstaflega á tilteknum svæðum. Hins vegar eru staðsetningar, eins og staðsetningar fasteigna í eignasafni fasteignafélags, einn þáttur í því hvernig keppinautar aðgreina sig og framboð sitt frá öðrum fasteignafélögum. Í því samhengi getur svæðis- og staðbundin greining á skörun eignasafna leitt í ljós hversu líkt framboð keppinauta er og þar með mögulega hvort viðkomandi fyrirtæki séu nánir keppinautar í samanburði við aðra keppinauta. Samruni náninna keppinauta getur raskað samkeppni með umtalsverðum hætti þannig farið í bága við samkeppnislög líkt og áður var útskýrt.
130. Í kafla 3 hér að framan var birt markaðshlutdeild keppinauta höfuðborgarsvæðinu og Akureyri, með og án aðgreiningar eftir tegund atvinnuhúsnæðis. Í kafla 3.1.1 var markaðshlutdeild sundurgreind fyrir tiltekin svæði innan höfuðborgarsvæðisins sem Samkeppniseftirlitið lagði áherslu á í síðustu rannsókn, nánar tiltekið svæði sem afmarkast við póstnúmer 101, 105, 108 og 201 en umrædd svæði tengjast samkeppnissvæðunum Miðbær, Borgartún, Suðurlandsbraut, Múlar og Skeifan, og svo Smárin Kópavogi.
131. Notast var við póstnúmer eins og áður sagði í greiningu og gagnaöflun eftirlitsins, vegna aðgengis að gögnum og algengrar flokkunar gagna um fasteignir eftir póstnúmerum, og í þágu málshraða. Þó útilokar ofangreint ekki að önnur aðferðafræði eða flokkun verði notuð í síðari samkeppnis- eða samrunamálum.
132. Samkeppniseftirlitið vísar til ítarlegra taflna um markaðshlutdeild á tilteknum svæðum og póstnúmerum í kafla 3.1.1 með frekari sundurgreiningu keppinauta.
133. Samandregið skiptist markaðsstyrkur keppinauta eftir svæðum með eftirfarandi hætti. Á höfuðborgarsvæðinu öllu voru 507.480 fm skrifstofuhúsnæðis í útleigu til þriðja aðila í árslok 2022 samkvæmt gagnaöflun Samkeppniseftirlitsins hjá markaðsaðilum. 65% þess húsnæðis var staðsett í þeim póstnúmerum sem hér eru til umfjöllunar, samtals 332.036 fm.
- Í útleigu skrifstofuhúsnæðis í póstnúmeri 101 (miðborg Reykjavíkur) voru þrjú stærstu fasteignafélögin, Reitir, Eik og Heimar með samtals [80-85]% hlutdeild m.v. fermetrafjöldi og [90-95]% hlutdeild m.v. tekjur.
  - Í póstnúmeri 105 voru Reitir, Eik og Heimar samanlagt með [65-70]% / [70-75]% hlutdeild í útleigu á skrifstofuhúsnæði, en þar var Íþaka þriðji stærsti aðilinn m.v. fermetrafjöldi (lítillega stærri en Reitir), með [15-20]% hlutdeild.
  - Í póstnúmeri 108 voru Reitir, Eik og Heimar samanlagt með [90-95]% / [85-90]% hlutdeild og í póstnúmeri 201 [50-55]% / [55-60]%. Póstnúmer 201 sker sig úr að því leyti að þar eru Reitir ekki starfandi og Norðurturn er annað stærsta fyrirtækið þar með [20-25]% / [30-35]%



hlutdeild, en það fyrirtæki starfar einungis í þessu pósthúsnúmeri, með skrifstofu- og verslunarhúsnæði í Norðurturninum við Smáralind.

134. Á höfuðborgarsvæðinu öllu voru 394.359 fm verslunarhúsnæðis í útleigu til þriðja aðila í árslok 2022 samkvæmt gagnaöflun Samkeppniseftirlitsins. 84% þess húsnæðis er staðsett í þeim pósthúsnúmerum sem hér eru til umfjöllunar, samtals 332.036 fm.
- a) Í útleigu verslunarhúsnæðis í pósthúsnúmeri 101 (miðborg Reykjavíkur) voru þrjú stærstu fasteignafélögin, Heimar, Reitir og Eik, samanlagt með [70-75]% hlutdeild m.v. fermetrafjöldi og [65-70]% hlutdeild m.v. tekjur.
  - b) Í pósthúsnúmeri 105 voru Heimar, Reitir og Eik samanlagt með [40-45]% / [30-35]% hlutdeild í útleigu á verslunarhúsnæði. Þetta svæði sker sig frá öðrum svæðum að því leyti að þessi þrjú félög eru ekki með hæsta hlutdeild. Tvö stærstu félögin í verslunarhúsnæði í pósthúsnúmeri 105 eru Kaldalón (með [20-25]% / [40-45]% hlutdeild) og Íþaka (með [20-25]% / [15-20]% hlutdeild).
  - c) Í pósthúsnúmeri 108 voru Heimar, Reitir og Eik samanlagt með [70-75]% / [65-70]% hlutdeild í útleigu á verslunarhúsnæði. Hér var Vesturgarður með þriðju hæstu hlutdeildina, hærrí en Heimar, með [20-25]% / [25-30]% hlutdeild.
  - d) Í pósthúsnúmeri 201 voru Heimar, Reitir og Eik samanlagt með [80-85]% / [75-80]% hlutdeild í útleigu á verslunarhúsnæði. Hér eru Reitir ekki með starfsemi svo neinu nemi, rétt um 1% hlutdeild, en stærstur hluti verslunarhúsnæðis hér er verslunarmiðstöðin Smáralind, í eigu Heima.
135. Í síðustu rannsókn Samkeppniseftirlitsins var það frummat eftirlitsins að mikil líkindi væru milli framboðs og staðsetninga Heima annars vegar og Eikar fasteignafélags hins vegar á tíma rannsóknarinnar. Það væri, til viðbótar við tilfærsluhlutföll samkvæmt svörum við könnun Gallup, sterk vísending um mikla staðgöngu og til marks um að félögin væru nánir keppinautar þar sem mikilvægt samkeppnislegt aðhald fyrirtækjanna í garð hvors annars hefði horfið með samruna þeirra. Framangreint átti sérstaklega við um verslunarhúsnæði í miðbæ Reykjavíkur og Smáranum, og skrifstofuhúsnæði í miðbæ Reykjavíkur, Borgartúni og nágrenni, svæðinu við Suðurlandsbraut og Múla, og í Smáranum.
136. Markaðshlutdeild og skörun keppnauta á tilteknum svæðum má sjá að ofan og í kafla 3.1.1. Þá er fjallað um fyrirbyggjandi gögn um tilfærsluhlutföll í kafla 5.1 eins og þau blöstu við Samkeppniseftirlitinu við framkvæmd könnunar síðasta vetur.
137. Samkeppniseftirlitið mun í framtíðar samrunarannsóknnum, eins og í þeim fyrri, halda áfram að greina aðstæður á markaði fyrir atvinnuhúsnæði með nána samkeppni í huga, þ.e. ekki aðeins út frá markaðshlutdeild á skilgreindum markaði eins og höfuðborgarsvæðinu, heldur einnig með tilliti til þess hvort mikilvægt aðhald sem stafar frá einstöku fyrirtæki (eða einstökum eignum) hverfi með samrunanum, hvort nán samkeppni sé milli tiltekinna fyrirtækja samkvæmt svæðisbundnum greiningum, líkindum í eignasafni, framboði, eða samkvæmt öðrum atriðum eða áherslum sem aðgreinir keppnauta, hve mikil samþjöppun er, hvort aðstæður til samstilltra aðgerða verði auðveldari o.fl., til þess að leiða til lykta hvort breytingar á samkeppni á þessum markaði samræmist samkeppnislögum.
138. Samkeppniseftirlitið beinir því til markaðsaðila í útleigu atvinnuhúsnæðis og ráðgjafa þeirra að huga að slíkum samkeppnislegum áhrifum áður en ráðist er í kaup á fyrirtækjum eða safni fasteigna. Þannig er ekki endilega nóg að áætla markaðshlutdeild á höfuðborgarsvæðinu eða



Akureyri, eða öðrum atvinnusvæðum, heldur einnig á þrengri svæðum eða jafnvel staðsetningum sem viðskiptin varða til þess að meta hvort nán samkeppni hverfi á tilteknum stöðum eða svæðum. Einnig geta aðrar sameiginlegar áherslur fasteignafélaga leitt til þess að líkindi séu meðal keppinauta og samkeppni milli þeirra nán, svo sem í tengslum við líkar áherslur á tiltekna viðskiptamannahópa, tegundir húsnæðis, þjónustueinkenni, einkenni í viðskiptakjörum eða viðskiptaháttum o.fl.

## 6. Aðgangshindranir

139. Til þess að átta sig á þeim samkeppnislegu aðstæðum sem ríkja á markaði getur verið nauðsynlegt að skoða hversu auðveld innkoma nýrra aðila á markaðinn er og hvort aðgangshindranir séu til staðar. Aðgangshindranir eru hvers konar hindranir sem gera nýjum keppinauti erfitt fyrir að komast inn á viðkomandi markað, og að komast í slíka stöðu að geta veitt öðrum aðilum á markaðnum samkeppnislegt aðhald. Þessar hindranir geta t.d. verið af lagalegum toga, falist í nauðsyn þess að ná lágmarks stærð svo rekstur verði hagkvæmur, eða í miklum óendurkræfum kostnaði ef innkoma á markaðinn misheppnast. Dæmi um slíkan kostnað er kostnaður við markaðssetningu og kostnaður við rannsóknir og þróun.
140. Hér er mikilvægt að hafa í huga að álitamálið er ekki hvort nýr aðili geti hafið starfsemi á viðkomandi markaði. Álitamálið er hversu líklegt sé að inn á markaðinn komi burðugur keppinautur sem reynist fær um að veita öðrum fyrirtækjum á markaðnum nægilega virka samkeppni þannig að dregið verði úr markaðsstyrk þess eða skaðlegum áhrifum þess á samkeppni.<sup>49</sup> Gera verður þá kröfu að verulegar líkur séu á að nýr og öflugur keppinautur komi inn á markaðinn innan skamms tíma. Í því sambandi skiptir máli að sýnt sé fram á að innkoma nýs keppinautar sé arðvænleg fyrir hann miðað við það verð sem gildi á markaðnum áður en til samruna kom. Í því sambandi verður meðal annars að athuga hvort möguleikar nýrra keppinauta á að hasla sér völl á markaðnum takmarkist af lagalegum eða tæknilegum hindrunum eða stöðu þeirra fyrirtækja sem þegar eru á markaðnum, sbr. láréttu leiðbeiningar framkvæmdastjórnarinnar.
141. Í ákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. 16/2022, *Kaup Regins hf. og Haga hf. á hlutfé í Klasa ehf.*, var það m.a. niðurstaða samrunarannsóknar svo sem á grundvelli innsendra umsagna að það væru aðgangshindranir á fráliggjandi markaði fyrir dagvöruverslanir vegna skorts á atvinnuhúsnæði og staðsetningum, sérstaklega fyrir verslanir. Þær aðgangshindranir birtust m.a. í stefnu skipulagsyfirvalda, þörf fyrir breytingar á skipulagi þegar útbúa eigi atvinnuhúsnæði undir verslun, og sterkri stöðu þeirra fyrirtækja sem væru á markaðnum fyrir sem haldi á miklum fjölda eftirsóknarverðrar staðsetninga.
142. Þá liggur fyrir að hvort sem er bygging eða kaup á atvinnuhúsnæði, sér í lagi stærra atvinnuhúsnæðis, er kostnaðarsöm og fjárfrek aðgerð. Möguleg innkoma nýs fasteignafélags eða stækkun þess með kaupum á fyrirliggjandi fasteign er dýr fjárfesting, og er auk þess háð því að fyrri eigandi sé eðli málsins samkvæmt tilbúinn að selja eign sína. Á tilteknum eftirsóknarverðum svæðum á höfuðborgarsvæðinu er ekki mikið rými til byggingar nýrra fasteigna, og bæði fasteignir og lóðir þá takmörkuð auðlind. Slíkar samkeppnisaðstæður þar sem innkoma eða stækkun keppinautar er háð útgöngu annars getur í eðli sínu talist fela í sér aðgangshindrun.
143. Uppbygging nýs atvinnuhúsnæðis tilheyrir að mestu markaði fyrir fasteignapróun sem er þó nátengdur og aðliggjandi markaður fyrir útleigu slíks húsnæðis. Uppbygging nýs

<sup>49</sup> Sjá t.d. C.J. Cook og C.S. Kerse, *EC Merger Control*, 5. útg. 2009, bls. 247 og áfram.



atvinnuhúsnæðis krefst aðgengis að hentugri lóð, og er háð löngu hönnunar- og skipulagsferli, sem og kostnaðarsamri og tímafrekri byggingarframkvæmd nýrrar fasteignar. Í samkeppnismati og skýrslu OECD um byggingariðnað frá 2020 var fjallað ítarlega um samkeppnishindranir við mannvirkjagerð, en eins og áður sagði er fasteignapróun og nýbygging nátengdur og aðliggjandi markaður fyrir útleigu atvinnuhúsnæðis.<sup>50</sup> Í fyrrnefndri skýrslu OECD benti stofnunin á 108 mögulegar hindranir í skipulagsmálum við mannvirkjagerð, og 191 hindrun í byggingarreglugerð. Þá hafa Samtök atvinnulífsins bent á að skipulagsferli sé tímafrekt, óskýrt og þungt í framkvæmd, og öflun byggingarleyfa sé einnig tímafrekt og flókið ferli.<sup>51</sup>

144. Það er mat Samkeppniseftirlitsins í ljósi framangreinds að vísbendingar séu um aðgangshindranir á markað fyrir útleigu atvinnuhúsnæðis sem geri innkomu nýrra keppinauta eða stækkun smærri keppinauta erfiðari. Aðgangshindranir hafa vægi við mat á áhrifum samruna, en við slíkar hindranir er ólíklegra að innkoma keppinauta veiti markaðsaðilum nægilegt aðhald sem gæti annars vegið upp á móti skaðlegum áhrifum samruna.

## 7. Samhæfing, sameiginlegt eignarhald í keppinautum

145. Samruni á markaði sem einkennist af mikilli samþjöppun getur haft verulega skaðleg áhrif á virka samkeppni í gegnum styrkingu sameiginlegrar markaðsráðandi stöðu samrunaaðila og þriðja aðila, þar sem slík staða getur aukið líkur á því að fyrirtækin á markaðnum geti samstillt hegðun sína til að hækka verð, jafnvel án formlegs samráðs.<sup>52</sup> Áður var fjallað um markaðshlutdeild og samþjöppun á markaði fyrir útleigu atvinnuhúsnæðis í köflum 3 og 4 í skýrslunni. Samkvæmt síðustu rannsókn Samkeppniseftirlitsins er ljóst að Heimar, Reitir og Eik fasteignafélag gnæfa yfir aðra keppinauta með samanlagða 60-70% markaðshlutdeild miðað við fermetrafjölda atvinnuhúsnæðis á höfuðborgarsvæðinu í gögnum málsins.
146. Í samrunamálum getur sameiginleg markaðsráðandi staða myndast eða styrkst að tilteknum skilyrðum uppfylltum, sem getur krafist íhlutunar af hálfu samkeppnisyfirvalda vegna samstilltra áhrifa. Í síðustu rannsókn Samkeppniseftirlitsins var það ekki frummat Samkeppniseftirlitsins þegar rannsókninni lauk vegna ákvörðunar samrunaaðila um að afturkalla samrunatilkynninguna að aðilarnir væru í slíkri sameiginlegri markaðsráðandi stöðu. Þrátt fyrir það virtust aðstæður á markaði vera með þeim hætti að markaðsaðilar gætu náð fram verðhækkunum og öðrum neikvæðum áhrifum fyrir viðskiptamenn sína, þar sem aðstæður á markaði hentuðu til samhæfingar og myndu versna með fyrirhuguðum samruna (e. *coordinated effects*).
147. Með brotthvarfi eins fyrirtækis af markaði og með yfirtöku á keppinaut getur samhæfing þeirra fyrirtækja sem eftir standa orðið auðveldari vegna versnandi samkeppnisaðstæðna sem leiðir af samruna.<sup>53</sup> Verri samkeppnisaðstæður í kjölfar samruna sem auðvelda samhæfingu keppinauta geta annars vegar haft í för með sér skaðleg samstillt áhrif sem eins og sér geta réttlætt íhlutun af hálfu samkeppnisyfirvalda að tilteknum skilyrðum uppfylltum (e. *coordinated*

<sup>50</sup> OECD (2020), OECD Competition Assessment Reviews: Iceland

<sup>51</sup> Þótt algengara sé að fjallað sé um framangreint í tengslum við húsnæðismarkað íbúðarhúsnæðis getur framangreint einnig gilt um uppbyggingu mannvirkja fyrir atvinnuhúsnæði. <https://www.stjornarradid.is/library/03-Verkefni/Efnahagsmal-og-opinber-fjarmal/Thjodhagsrad/Fasteignamarka%C3%B0ur%20-SA.pdf>

<sup>52</sup> Sjá láréttar leiðbeiningar framkvæmdastjórnar ESB, mgr. 39.

<sup>53</sup> Einkenni samkeppnisaðstæðna sem gera samhæfingu auðveldari eða líklegri er tilvist fárra keppinauta, brotthvarf eða fækkun keppinauta, stöðugleiki í samkeppnisumhverfinu svo sem í framboð og eftirspurn, einsleitni vara, gagnsæi í verðlagningu, samkeppni sem byggir á landfræðilegum þáttum/staðsetningu sem auðvelda markaðsskiptingu, aðgangshindranir, tíðar verðákvarðanir, takmarkanir á framboði (e. capacity constraints), svipaður eða sambærilegur kostnaðargrunnur fyrirtækja, sambærilegar markaðshlutdeildir, eignatengsl og sameiginlegt eignarhald keppinauta, svo dæmi séu tekin; sjá láréttar leiðbeiningar framkvæmdastjórnarinnar, mgr. 39-51; Sjá einnig kynningu Miguel de la Mano, hagfræðings framkvæmdastjórnar ESB, „*Coordinated Effects*“



effects). Hins vegar geta aðstæður til samhæfingar versnað samhliða og til viðbótar við skaðleg lárétt áhrif vegna sameiningar keppinauta, og þannig aukið áhrif sem verða af samruna, svo sem með enn frekari verðhækkunum og/eða skerðingum á gæðum þjónustu með aðgerðum sameinaðs fyrirtækis.<sup>54</sup>

## 7.1. Samkeppnisaðstæður á markaði fyrir útleigu atvinnuhúsnæðis sem stuðla að samhæfingu

148. Samkeppniseftirlitið aflaði upplýsinga m.a. um ákvörðun leigusala á leiguverði og sjónarmiða um gagnsæi verðlagningar á markaði fyrir útleigu atvinnuhúsnæðis.<sup>55</sup> Af svörum má ráða að leiguverð atvinnuhúsnæðis ákvarðast af mörgum þáttum eins og byggingarkostnaði eða kaupverði fasteignar, rekstrarkostnaði fasteignar og fasteignafélags, fjárhagslegum skilyrðum og fjármögnun, sem og markaðsverði eða verðlagningu atvinnuhúsnæðis fyrir aðrar sambærilegar fasteignir og á sambærilegum svæðum.
149. Í svörum markaðsaðila voru skiptar skoðanir um gagnsæi leiguverðs, þar sem fasteignafélögin skipuðu sér nokkuð jafnt í flokka þess að telja verðlagningu gagnsæja, ógagnsæja, eða bæði og.
150. Af fengnum gögnum og fyrirliggjandi opinberum upplýsingum um rekstur og fjárhag fasteignafélaga má sjá að það eru helst eftirfarandi atriði sem benda til þess að verðlagning og markaður fyrir útleigu atvinnuhúsnæðis telst gagnsær:
- Leigusamningum atvinnuhúsnæðis er í mörgum tilvikum þinglýst á viðkomandi fasteign með leiguverði og öllum helstu skilmálum, og slíkar viðskiptaupplýsingar þá aðgengilegar öllum;
  - Meðalleiguverð atvinnuhúsnæðis á fermetrar flokkað eftir tegundum húsnæðis er skýrt sundurliðað í ársreikningum stærstu fasteignafélaganna sem birtir eru og öllum aðgengilegir;
  - Stærð leigueininga og eignasafna fasteignafélaga er opinber, og jafnvel ítarlegar upplýsingar að finna um eignasöfn í markaðsefni keppinauta;
  - Sum fasteignafélög tilkynna um upphaf nýrra viðskiptasambanda með ítarlegum upplýsingum í fjárfestakynningum svo sem um upphaf nýrra leigusamninga, stærð viðkomandi fasteignar, upphafsdag leigutekna með og án afsláttar;
  - Fasteignafélög sinna eigin markaðsrannsóknum eða láta framkvæma slíkra rannsóknir fyrir sig. Þeim virðist vel fært um að vakta og áætla fermetraverð atvinnuhúsnæðis á tilteknum svæðum og hafa jafnvel útbúið eigin markaðsverðs- eða leiguverðsvísitölu til eigin nota;
  - Fasteignafélög og leigutakar leita ráðgjafar leigumiðlara sem hafa milligöngu um framboð leiguhúsnæðis og jafnvel markaðsverð, í hið minnsta á tilteknu bili;
  - Markaðsverð og leiguverð í öðrum samningum er rætt í viðræðum fasteignafélaga við leigutaka, í samtölum við fasteignasala, manna á milli á markaðinum og í viðskiptalífinu

<sup>54</sup> Sjá Alistair Lindsay og Alison Berridge; The EU Merger Regulation: Substantive Issues, bls. 275, 318; Einnig má hafa til hliðsjónar láréttar leiðbeiningar framkvæmdarstjórnarinnar, mgr. 24 þótt umfjöllunin falli í flokk einhliða áhrifa samruna (e. non-coordinated effects): „Non-merging firms in the same market can also benefit from the reduction of competitive pressure that results from the merger, since the merging firms' price increase may switch some demand to the rival firms, which, in turn, may find it profitable to increase their prices. The reduction in these competitive constraints could lead to significant price increases in the relevant market.“

<sup>55</sup> Spurningalistar voru sendir út á markaðsaðila þann 24. nóvember 2023 og aftur þann 24. og 25. janúar 2024.





almennt samkvæmt svörum sem Samkeppniseftirlitið fékk í síðustu rannsókn. Þá er grunnleiga flest allra þeirra leigusamninga sem skoðaðir hafa verið í rannsókninni vísitölutengd til hækkunar, og þá helst tengd vísitölu neysliverðs.

151. Framangreind atriði benda til þess að mati Samkeppniseftirlitsins að aðstæður á markaði fyrir útleigu á atvinnuhúsnæði séu með þeim hætti að ef keppinautum fækkar, sér í lagi sérhæfðum fasteignafélögum með umtalsverða hlutdeild, þá yrði eftir slíkan samruna enn auðveldara fyrir eftirstæða keppinauta að stunda þögla samhæfingu sem getur endurspeglast í verri viðskiptakjörum fyrir leigutaka eða verri þjónustu.
152. Þannig virðast aðstæður á markaðnum henta til samhæfingar, og með brotthvarfi eins keppinautar til viðbótar yrðu aðstæður enn verri þannig að neikvæð áhrif af samruna á samkeppni verði að minnsta kosti meiri fyrir vikið. Samrunar stærri fasteignafélaga eða eignasafna geti þannig haft smitandi áhrif á markaðinn, til viðbótar við hefðbundnari áhrif af brotthvarfi samkeppnisaðila.
153. Stærstu fasteignafélögin, í hið minnsta, hafa viðskipti tryggð í langtíma leigusamningum við fyrirtæki til margra ára. Nýtingarhlutfall fasteignafélaga virtist á tíma síðustu rannsóknar mjög hátt eða yfir 90%. Þá er útleiga atvinnuhúsnæðis tregbreytanlegur markaður að mati Samkeppniseftirlitsins þar sem keppinautar geta ekki svo auðveldlega brugðist við mögulegum verðhækkunum sameinaðs fyrirtækis með aukningu framboðs atvinnuhúsnæðis ef þeir svo kysu, nema með fjármagnsfrekum kaupum á nýju húsnæði sem mögulega standa ekki til sölu, eða með tímafrekri uppbyggingu og þróun fasteigna. Eru jákvæð viðbrögð keppinauta með aukinni samkeppni ólíkleg vegna slíkra aðgangshindrana og þá sérstaklega á þéttbyggðum samkeppnissvæðum á höfuðborgarsvæðinu.
154. Í síðustu rannsókn var það mat Samkeppniseftirlitsins að ef einhliða og skaðleg áhrif af samruna stórra fasteignafélaga raungerast, þá hafi aðrir keppinautar litla hvata til þess að bregðast við með harðari samkeppni, svo sem lægri verðum, afsláttum eða auknu framboði atvinnuhúsnæðis; þvert á móti benda framangreindar aðstæður á markaði til þess að sennilegast og arðbærast væri fyrir keppinauta sameinaðs fyrirtækis að elta mögulegar verðhækkningar eða aðra skerðingu viðskiptakjara í kjölfar samruna. Sameining keppinauta hefði þá þau áhrif að líkur væru á þegjandi samhæfingu stærstu fyrirtækjanna er starfa á markaðnum í kjölfar hans, þá sérstaklega milli Heima, Eikar og Reita. Hefði það þau mögulegu áhrif eins áður sagði að ávinningur og neikvæð áhrif af samruna væru enn meiri en ella.
155. Framangreint á sérstaklega við um samkeppni og innbyrðis stöðu Heima, Eikar og Reita sem ná til 60-70% markaðarins eins og áður sagði á tímamarki rannsóknar Samkeppniseftirlitsins. Önnur fasteignafélög búa yfir minni markaðsstyrk og smærri eignasöfnum, og annað skráð atvinnuhúsnæði dreifist á fjölda smærri eigenda. Litill markaðsstyrkur, smæð eignasafns og færri staðsetningar smærri keppinauta benda til þess að slíkir keppinautar hefðu hvorki getu né hvata til þess að hindra mögulegar verðhækkningar í kjölfar samruna stærri fasteignafélaga eða eignasafna þeirra, með viðskiptaákvörðunum til þess að auka samkeppni við Heima, Eik og Reiti.
156. Þá eru Heimar, Eik, Reitir og Kaldalón öll með bæði hlutabréf og skuldabréf skráð í kauphöll og bera ríka upplýsingaskyldu af þessum sökum ólíkt smærri keppinautum sínum.<sup>56</sup> Þá eru veittar miklar og ítarlegar upplýsingar um kostnaðargrunn og fjármagnskjör félaganna í árs- og ársfjórðungsuppgjörum og öðrum aðgengilegum fjárhagsupplýsingum. Stærstu fasteignafélögin eru að miklum hluta fjármögnuð með útgáfu skráðra skuldabréfa þar sem

<sup>56</sup> Kaldalón er einnig með bæði hlutabréf og skuldabréf skráð í kauphöll en Íþaka og FÍ fasteignafélag hafa jafnframt gefið út skráða skuldabréfaflokka en eru ekki skráð félög að öðru leyti.



lánskjör, lánatímabil, afborganir og lántökukostnaður eru birt með ítarlegum hætti í ársreikningum, markaðstilkynningum, útgáfulýsingum og öðrum skilmálum.<sup>57</sup>

157. Samandregið má sjá af ofangreindu að aðstæður á markaðnum henta til samhæfingar og samstilltra aðgerða keppinauta að mati Samkeppniseftirlitsins. Það getur leitt til skaðlegra áhrifa á samkeppni. Með samruna keppinauta, sér í lagi stærri fasteignafélaga eða eignasafna þeirra, og með því fækkun fasteignafélaga yrðu slíkar aðstæður enn hentugri til samhæfingar og samstilltra aðgerða. Það gæti eitt og sér raskað samkeppni en í hið minnsta sennilega aukið hefðbundin lárétt áhrif af sameiningu keppinauta.
158. Loks eru veruleg eignatengsl milli Heima, Eikar fasteignafélags og svo Reita vegna sameiginlegra eigenda í hluthafahópum þessara félaga. Fjallað er um sameiginlegt eignarhald og eignatengsl keppinauta á markaðnum í næsta kafla. Slíkt sameiginlegt eignarhald eykur líkur því að aðstæður til samhæfingar leiði til neikvæðra áhrifa á samkeppni.

## 7.2. Sameiginlegt eignarhald í keppinautum og skörun hluthafa

159. Fyrir liggur að sameiginlegt eignarhald er töluvert á markaði fyrir útleigu atvinnuhúsnæðis. Með sameiginlegu eignarhaldi er vísað til þeirrar stöðu þegar hluthafar (eigendur) fyrirtækis eiga jafnframt eignarhluti í keppinautum þess. Með eiganda í þessum skilningi er átt við þann aðila sem tekur ákvörðun um kaup og sölu bréfanna og fer með atkvæðisrétt á hluthafafundum, s.s. lífeyrissjóðir og verðbréfa- eða fjárfestingasjóðir, þrátt fyrir að endanlegur eigandi geti verið annar, s.s. eigendur að hlutum í verðbréfasjóðum. Ljóst er að samkeppnishömlur sem geta leitt af sameiginlegu eignarhaldi í keppinautum geta komið til skoðunar í samrunamállum, sbr. m.a. ákvarðanir Samkeppniseftirlitsins nr. 42/2017, *Samruni Fjarskipta hf. og 365 miðla hf.*, nr. 8/2019, *Samruni N1 hf. og Festi hf.* og nr. 9/2019, *Samruni Haga hf.*, *Olúuverzlunar Íslands hf. og DGV ehf.*
160. Fjögur af þeim fyrirtækjum sem eru stærst á þessum markaði, Heimar, Eik, Reitir og Kaldalón, eru skráð á aðalmarkað Kauphallar Íslands og birta opinberlega lista yfir 20 stærstu hluthafa sína. Í umfjöllun hér á eftir er miðað við 20 stærstu hluthafa í hverju fyrirtæki skv. hluthafalistum á vefsíðum fyrirtækjanna þegar síðasta rannsókn og gagnaöflun fór fram.<sup>58</sup> Í töflunni að neðan má sjá fjölda eigenda sem eru einn af 20 stærstu eigendum í fleiri en einu félagi og samanlagða eign þeirra.
161. Sem dæmi má lesa töfluna þannig að í hópi 20 stærstu eiganda Heima voru 10 aðilar sem eru einnig á meðal 20 stærstu eiganda Eikar, og þeir 10 aðilar eiga samtals 70% hlut í Eik. Sameiginlegt eignarhald kann að vera vanmetið þar sem aðili þarf að vera á meðal 20 stærstu eigenda í báðum félögum til að birtast á lista beggja.

---

<sup>57</sup> Sjá láréttar leiðbeiningar framkvæmdarstjórnarinnar, um gagnsæi í verðlagningu og líkindi í rekstri í mgr. 47-50: „Coordinating firms may, however, find other ways to overcome problems stemming from complex economic environments short of market division. They may, for instance, establish simple pricing rules that reduce the complexity of coordinating on a large number of prices. One example of such a rule is establishing a small number of pricing points, thus reducing the coordination problem. Another example is having a fixed relationship between certain base prices and a number of other prices, such that prices basically move in parallel. Publicly available key information, exchange of information through trade associations, or information received through cross-shareholdings or participation in joint ventures may also help firms reach terms of coordination. The more complex the market situation is, the more transparency or communication is likely to be needed to reach a common understanding on the terms of coordination. Firms may find it easier to reach a common understanding on the terms of coordination if they are relatively symmetric especially in terms of cost structures, market shares, capacity levels and levels of vertical integration. Structural links such as cross-shareholding or participation in joint ventures may also help in aligning incentives among the coordinating firms.”

<sup>58</sup> Fyrir [Eik](#) og [Reiti](#) miðast staðan við 31. desember 2023, fyrir [Kaldalón](#) er miðað við 15. janúar 2024 og fyrir [Heima](#) 18. janúar 2024.



Tafla 11: Eign 20 stærstu hluthafa í hverju félagi í keppinautum. Heildareign í % og fjöldi eigenda í sviga fyrir aftan. Upplýsingar miðast við stöðu í árslok 2023/janúar 2024

	Eign í Heimum	Eign í Eik	Eign í Reitum	Eign í Kaldalóni
20 stærstu hluthafar Heima	88% (20)	70% (10)	61% (11)	16% (3)
20 stærstu hluthafar Eikar	57% (10)	91% (20)	61% (12)	21% (4)
20 stærstu hluthafar Reita	52% (11)	73% (12)	84% (20)	22% (4)
20 stærstu hluthafar Kaldalóns	17% (3)	13% (4)	16% (4)	80% (20)

162. Í töflunni sést að 20 stærstu eigendur í hverju félagi áttu á bilinu 80-91% hlutfjár í viðkomandi félagi á tímamarki síðustu rannsóknar. Þá er sameiginlegt eignarhald mikið, sérstaklega á milli þeirra þriggja stærstu. 20 stærstu hluthafar Heima áttu 70% hlutfjár í Eik og yfir 60% í Reitum, 20 stærstu hluthafar Eikar eiga um 60% af hlutfé Heima og Reita og 20 stærstu hluthafar Reita eiga yfir 52% og 73% af hlutfé Heima og Eikar. 20 stærstu hluthafar Kaldalóns eiga innan 20% hlutfjár í hinum þremur félögum og munu eiga 15% í sameinuðu félagi.<sup>59</sup>
163. Að mati Samkeppniseftirlitsins sýnir framangreint að umtalsvert sameiginlegt eignarhald er til staðar á markaði fyrir útleigu atvinnuhúsnæðis. Það eignarhald og aukin einsleitni í eignarhaldi á markaðnum er til þess fallin að auðvelða mögulega þegjandi samhæfingu á markaðnum. Auk þess leiðir þessi staða til þess að áætlaður markaðsstyrkur keppinauta og samþjöppun á markaðnum mælt í HHI sem þegar hefur verið ítarlega fjallað um skýrslunni, er vanmetin.
164. Í síðari samkeppnismálum á markaðnum kann það að krefjast sérstakrar rannsóknar og jafnvel íhlutunar ef slíkt sameiginlegt eignarhald hluthafa í fasteignafélögum er umtalsvert með tilheyrandi eignatengslum milli keppinauta, og geti það þá haft neikvæð og jafnvel skaðleg áhrif á samkeppni. Á það sérstaklega við um virka fjárfesta sem vilja markvisst hafa áhrif á stjórn félaga, svo sem á vettvangi félagsstjórnar, og koma áherslum sínum þannig til leiða í starfsemi viðkomandi félags á samkeppnismarkaði.

## 8. Niðurlag og leiðbeiningar til fyrirtækja

165. Í markaðsgreiningunni hefur verið fjallað um aðstæður samkeppni á markaði fyrir útleigu atvinnuhúsnæðis til þriðja aðila, eins og þær litu út í síðustu athugun Samkeppniseftirlitsins seinni hluta 2023 og fyrri hluta árs 2024 líkt og áður sagði. Skýrslan er aðallega til leiðbeiningar fyrirtækjum á þessum markaði og ráðgjöfum þeirra þótt sum rannsóknaratriði hafi ekki verið til lykta leidd þar sem umræddum málum lauk án ákvörðunar eða formlegrar niðurstöðu.
166. Samkeppniseftirlitið beinir því sérstaklega til fyrirtækja í útleigu atvinnuhúsnæðis að greina ekki aðeins markaðsstyrk sinni á stærri atvinnusvæðum heldur einnig á tilteknum svæðum eða

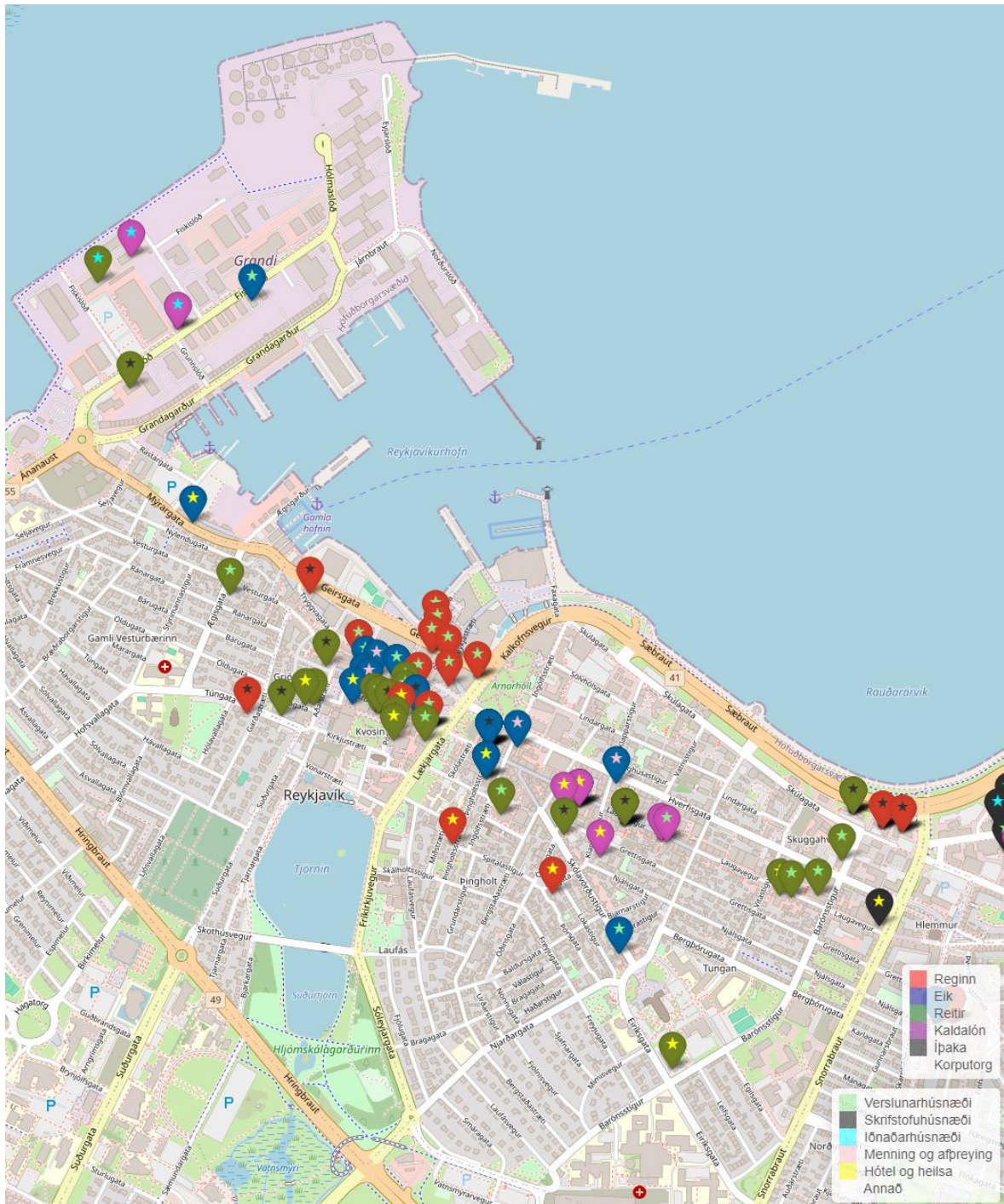
<sup>59</sup> Sameiginlegt eignarhald skýrist að ákveðnu leyti af því að í hluthafahópi allra félaganna eru lífeyrissjóðir og sjóðir í eigu banka eða sjóðastýringarfyrirtækja áberandi. Lífeyrissjóðir og aðrir stofnanafjárfestar eru oft taldir vera hlutlausir fjárfestar (e. passive investors) sem fjárfesta í hlutabréfum og dreifa eign sinni með langtímafjárfestingu í huga. Þrátt fyrir framangreint er það ekki svo að framangreindir fjárfestar reyni ekki að hafa áhrif á stefnu eða framkvæmd hjá þeim fyrirtækjum sem þau eiga í, enda beita þeir atkvæðarétti á hluthafafundum, og sjá einnig til dæmis sölu Gildis í Brim. Þá greiða slíkir fjárfestar atkvæða á hluthafafundum og stjórnarmenn starfa í þeirra umboði. Sá aðili sem var meðal 20 stærstu hluthafa í öllum þremur félögum Eikar, Reita og Heimum og fellur ekki undir það að geta talist hlutlaus fjárfestir er stærsti eigandi Eikar, Brimgarðar ehf. Ásamt því að vera stærsti eigandi Eikar með 16,17% hlut áttu Brimgarðar einnig stóran hlut í bæði Heimum og Reitum – var annar stærsti eigandi Heima sem ekki er lífeyrissjóður eða stofnanafjárfestir (13. stærsti alls með 1,86% hlut) og stærsti eigandi Reita sem ekki er lífeyrissjóður eða stofnanafjárfestir (5. stærsti alls með 5,29% hlut) á tímamarki rannsóknarinnar. Við útgáfu skýrslunnar hefur hlutur Brimgarða í Eik aukist verulega en minnkað í keppinautum.



jafnvel staðsetningum áður en ráðist er í yfirtökur á fyrirtækjum, eignasöfnum eða jafnvel einstaka fasteignum, til þess að meta hvort samkeppni hverfi með skaðlegum hætti.

167. Þá eru fákeppniseinkenni á markaðnum og aðstæður virðast henta til samhæfingar meðal annars vegna gagnsæis. Því er beint til fyrirtækja að gæta að upplýsingagjöf og upplýsingaskiptum í starfsemi sinni með tilliti til samkeppnissjónarmiða, bæði hvað varðar upplýsingagjöf í fjárfestakynningum, upplýsingaskiptum til ráðgjafa og fasteignasala eða miðlara, og gæta að samskiptum og samgangi starfsmanna við starfsmenn keppinauta.
168. Loks er því beint til fyrirtækja í útleigu atvinnuhúsnæðis og ráðgjafa þeirra að gæta að tilkynningarskyldu samkvæmt samkeppnislögum. Jafnvel kaup á einstökum fasteignum getur talist til samruna sem tilkynningarskyldur er til Samkeppniseftirlitsins sé veltumörkum náð, sbr. 17. gr. a. samkeppnislaga nr. 44/2005. Þá getur einnig verið ráðlegt að upplýsa Samkeppniseftirlitið um tiltekin viðskipti jafnvel þótt veltumörkum sé ekki náð, sér í lagi ef viðskipti kunna að vera varhugaverð með tilliti til samkeppnissjónarmiða, og kalla þá fram afstöðu Samkeppniseftirlitsins um hvort það telji rétt að óska eftir samrunatilkynningu innan 15 virkra daga sé velta yfir 1,5 ma.kr. og verulegar líkur á að viðskipti raski samkeppni með umtalsverðum hætti, sbr. 3. mgr. 17. gr. b. samkeppnislaga.

## II. Viðauki 1: Viðbótarmyndir, dæmi um svæðisbundnar greiningar<sup>60</sup>

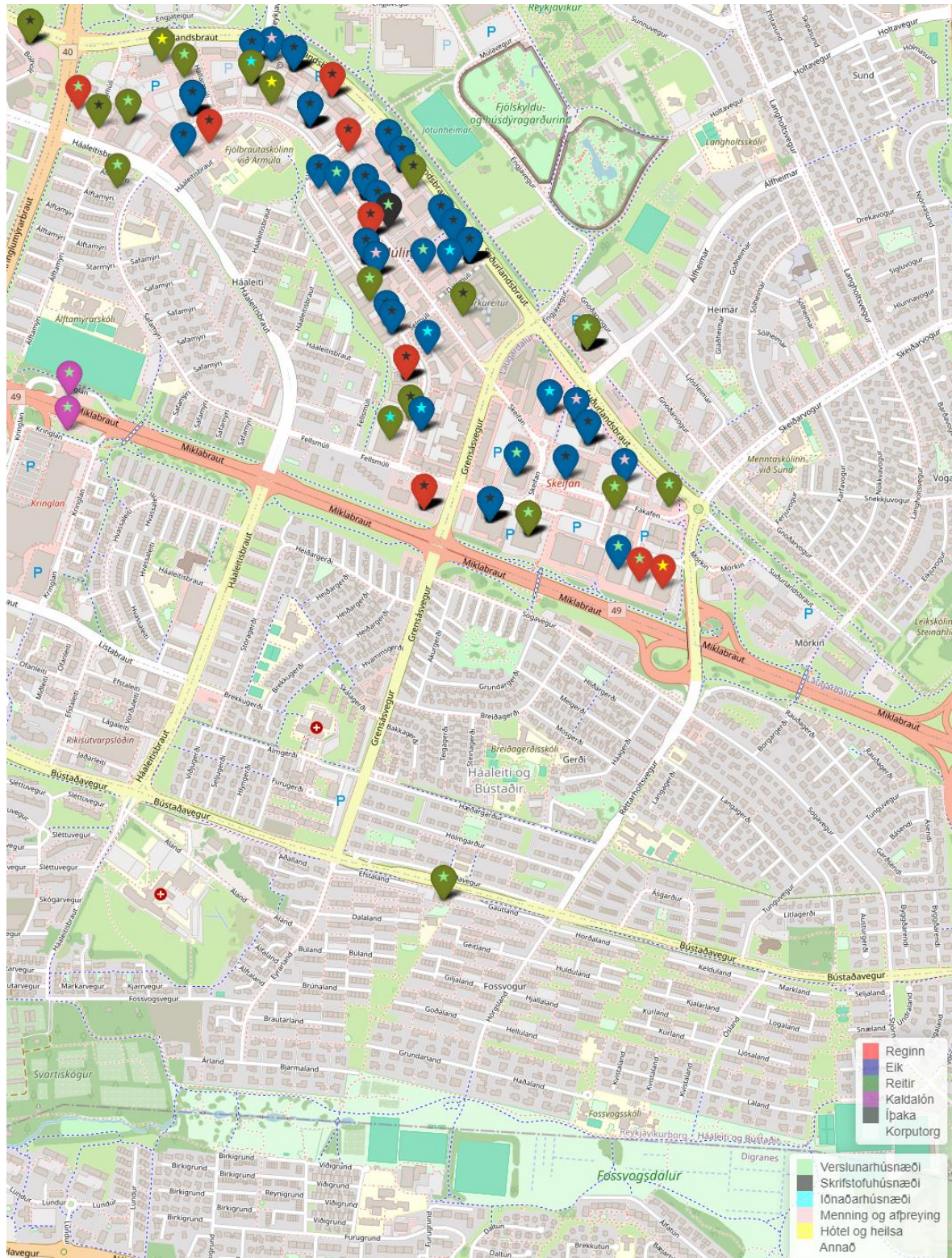


Mynd 2: Yfirlitskort af póstnúmeri 101 og húsnæði í eigu Heima, Eikar, Reita, Kaldalóns og Íþóku á svæðinu.

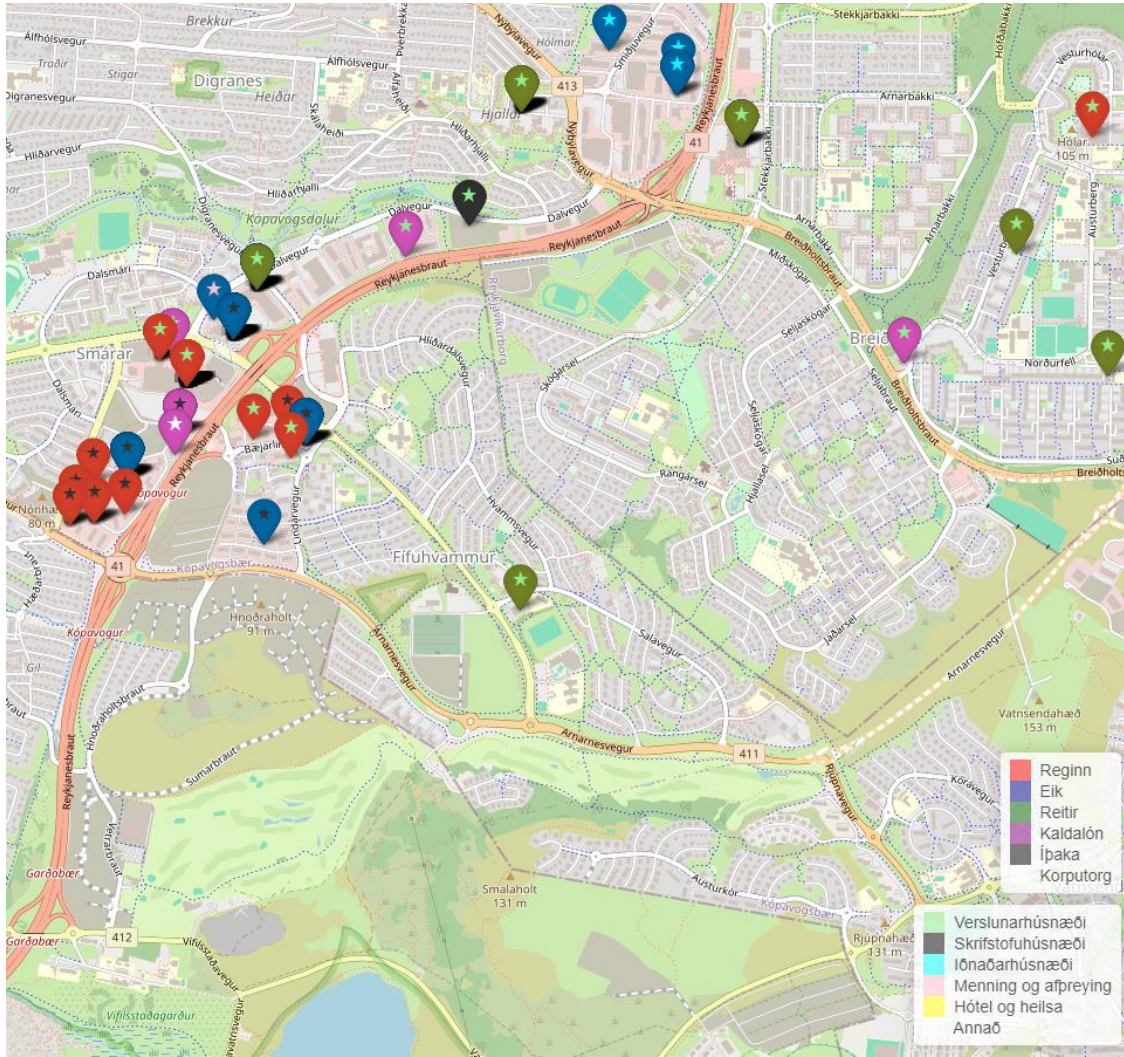
<sup>60</sup> Myndirnar eru aðeins í dæmaskyni, en meðal málsgagna og vinnuskjala í síðustu rannsókn Samkeppniseftirlitsins voru ítarlegri gagnvirk kort yfir staðsetningar/fasteignir stærstu fasteignafélaganna, sem sýndi m.a. nákvæmari dreifingu framboðs, skörun eftir stærð hverrar fasteignar og tegundar, sem nýttust við svæðisbundna greiningu og til þess að meta hversu nán samkeppni er milli einstakra fasteigna/fasteignafélaga á tilteknum svæðum.



Mynd 3: Yfirlitskort af póstnúmeri 105 og húsnæði í eigu Heima, Eikar, Reita, Kaldalóns og Íþöku á svæðinu.



Mynd 4: Yfirlitskort af pósnúmeri 108 og húsnæði í eigu Heima, Eikar, Reita, Kaldalóns og Íþúka á svæðinu.



Mynd 5: Yfirlitskort af póstnúmeri 201 og húsnæði í eigu Heima, Eikar, Reita, Kaldalóns og Íþöku á svæðinu.





### III. Viðauki 2: Skýrsla Gallup um niðurstöður könnunar

Á meðfylgjandi slóð má finna skýrslu Gallup um könnunina sem Gallup framkvæmdi fyrir Samkeppniseftirlitið við síðustu rannsókn á markaðnum. Í skýrslunni má sjá ítarlegar niðurstöður allra spurninga og greiningu eftir bakgrunnsbreytum. Trúnaðarupplýsingar hafa verið felldar út úr skýrslunni.

[Sjá skýrsluna hér.](#)