

Mottaker
Deloitte Advokatfirma AS
Postboks 6013 Postterminalen
5892 BERGEN
Norge
Håvard Tangen

Deres ref.:

Vår ref.: 2019/0297-12

Saksbehandler: Jan Kristoffer Høiland
Saksansvarlig: Magnus Gabrielsen

Dato: 11.10.2019

Vedtak V2019-21 - Nor Tekstil AS - Storvask AS - pålegg om meldeplikt - konkurranseloven § 18 tredje ledd

1 Innledning

- (1) Konkurransetilsynet viser til varsel om pålegg om meldeplikt 5. august 2019, merknader til varselet fra Storvask AS ("Storvask") og Nor Tekstil AS ("Nor Tekstil"), henholdsvis 24. og 29. august 2019, samt øvrig kontakt i forbindelse med nevnte varsel.
- (2) Konkurranseloven § 18 første ledd fastslår at partene i en fusjon eller den eller de som varig overtar kontroll over et annet foretak skal informere Konkurransetilsynet om foretakssammenslutningen ved en melding. Meldeplikten er begrenset til foretakssammenslutninger der de involverte foretakene enkeltvis har en årlig omsetning over 100 millioner kroner og samlet en årlig omsetning over en milliard kroner, jf. konkurranseloven § 18 annet ledd.
- (3) Konkurransetilsynet kan pålegge meldeplikt for foretakssammenslutninger under terskelverdiene dersom det foreligger rimelig grunn til å anta at konkurransen påvirkes, eller dersom særlige hensyn tilsier at tilsynet undersøker foretakssammenslutningen nærmere, jf. konkurranseloven § 18 tredje ledd. Pålegg om meldeplikt kan ikke gis senere enn tre måneder etter at endelig avtale er inngått eller kontroll er ervervet. Fristen løper fra det først inntrufne, jf. konkurranseloven § 18 tredje ledd andre og tredje punktum.
- (4) Under henvisning til konkurranseloven § 18 tredje ledd pålegger Konkurransetilsynet meldeplikt for Nor Tekstils erverv av kontroll på varig grunnlag over deler av Storvasks virksomhet gjennom inngåelsen av underleverandøravtale med Storvask.

2 Sakens bakgrunn

- (5) Den 21. desember 2017, ble Storvask informert om at de hadde vunnet et anbud utlyst av Sykehusinnkjøp HF, for vaskeritjenester for St. Olavs Hospital HF og Helse Nord-Trøndelag HF, også omtalt som Helse Midt-Norge ("HMN 1").¹ Anbudet var del av Sykehusinnkjøps utlysning "Nasjonal anskaffelse av vaskeritjenester".² Basert på dette ble det inngått en rammeavtale mellom Storvask og Helse Midt-Norge RHF (på vegne av St. Olavs Hospital HF

¹ Delkontrakt nr. 5 av "Nasjonal anskaffelse av vaskeritjenester", med referansenummer 2017/10, Doffin-referanse 2017-032411. Se kunngjøring: <https://www.doffin.no/Notice/Details/2017-061954>.

² Nor Tekstil er den som i dag leverer vaskeritjenester til St. Olavs Hospital HF og Helse Nord-Trøndelag HF etter å ha vunnet et anbud i 2015. Denne avtalen utløper i januar 2022.

og Helse Nord-Trøndelag HF), datert 15./16. januar 2019 ("Hovedavtalen"). Hovedavtalen administreres av Sykehusinnkjøp HF, og har oppstart i januar/februar 2022.³

- (6) Nor Tekstil inngikk 12. juli 2019 en underleverandøravtale med Storvask ("Underleverandøravtalen") [REDACTED]. [REDACTED] Konkurransetilsynet ble orientert om Underleverandøravtalen i e-post 13. juli 2019 fra Deloitte Advokatfirma AS, på vegne av Nor Tekstil.
- (7) Nor Tekstil er Norges største vaskerikonsern og driver utleie av tekstiler og vaskeritjenester innen helsetekstiler, hotelltekstiler, restauranttøy, mopper, matter og arbeidstøy til det offentlige og til private næringsdrivende. Nor Tekstil er den eneste aktøren med tilstedeværelse i hele Norge. Nor Tekstil er heleid av Optivask AS, som igjen er eid av Leo AS og Bergens Vaskeriet AS med en halvpart hver. Optivask AS omsatte i 2018 for i overkant av 1,2 milliarder kroner.
- (8) Storvask er en regional aktør innenfor utleie av tekstiler og vaskeritjenester med virksomhet i Trøndelag, og leverer i dag hovedsakelig vaskeritjenester til hoteller og helseinstitusjoner. Storvask eies av Storvask Holding AS. Storvask Holding AS hadde en omsetning på over 57 millioner kroner i 2018.
- (9) Underleverandøravtalen har en varighet [REDACTED].
- (10) Det følger av Underleverandøravtalen at Nor Tekstil skal yte [REDACTED]. [REDACTED] Underleverandøravtalen mellom Storvask og Nor Tekstil er videre utformet som en såkalt "back-to-back"-avtale.⁶ Dette innebærer at Nor Tekstil, i forholdet mellom Nor Tekstil og Storvask, overtar ansvaret for Storvasks kontraktsforpliktelser overfor Sykehusinnkjøp HF.
- (11) Underleverandøravtalens punkt 6 og 7 regulerer nærmere forholdet mellom partene, og deres forhold i relasjon til sluttkunden. [REDACTED].
- (12) [REDACTED].
- (13) I forkant av inngåelse av Underleverandøravtalen inngikk Breeze AS og GRESS-Gruppen AS en avtale 24. juni 2019 som blant annet omfattet leveranser av sengetøy og restauranttøy til hotellkjeden Scandic. [REDACTED].
- (14) Konkurransetilsynet legger til grunn at fristen for å pålegge meldeplikt for Nor Tekstil sitt erverv av kontroll på varig grunnlag over deler av Storvask sin virksomhet gjennom inngåelsen av Underleverandøravtalen utløper tidligst 12. oktober 2019. Vedtak om å pålegge meldeplikt er således rettidig.

³ Hovedavtalen har oppstart den 1. januar 2022 for St. Olavs Hospital HF og 1. februar 2022 for Helse Nord-Trøndelag HF.

⁴ Underleverandøravtalen punkt 4, 2 avsnitt.

⁵ Underleverandøravtalens punkt 11.

⁶ Underleverandøravtalen punkt 3.

⁷ Underleverandøravtalen punkt 1 fastslår [REDACTED].

3 Partenes merknader

3.1 Merknader fra Nor Tekstil

- (15) Nor Tekstil bestrider at det foreligger grunnlag for å pålegge meldeplikt som følge av inngåelsen av Underleverandøravtalen. Det bestrides at det foreligger en foretakssammenslutning og at det er rimelig grunn til å anta at konkurransen påvirkes.
- (16) Nor Tekstil viser blant annet til at de, ut ifra sin markedskunnskap, mener det foreligger et økonomisk rasjonale for inngåelsen av Underleverandøravtalen hos begge parter som er basert på egne interne bedriftsøkonomiske vurderinger.
- (17) Etter Nor Tekstils syn må det presumeres at en underleverandøravtale ut fra sin natur medvirker til å opprettholde konkurransen. Dette skyldes dels at den gjelder et avtaleforhold som vil komme ut på tilbud igjen, dels at avtalen ikke gir Nor Tekstil noen innflytelse over kunden, [REDACTED]
- (18) I tilknytning til Underleverandøravtalen anføres at denne etablerer et alminnelig underleverandørforhold, [REDACTED] Underleverandøravtalen vil etter Nor Tekstils oppfatning ikke føre til strukturendringer i markedet, ved at den verken gir økt markedsandel, innflytelse av betydning overfor Storvasks virksomhet, eller økte etableringshindringer.
- (19) Det anføres til sist at en eventuell kontrollendring uansett ikke vil være varig.

3.2 Merknader fra Storvask

- (20) Storvask bestrider at de gjennom Underleverandøravtalen avhender deler av virksomheten til Nor Tekstil og anfører for øvrig at avtalen uansett ikke vil svekke konkurransen i Trøndelag.
- (21) Storvask viser til at Underleverandøravtalen er inngått ut fra et økonomisk rasjonale og er motivert av egen bedriftsøkonomisk vurdering. Det anføres at [REDACTED]
- (22) Storvask viser til at utfordringer i vaskeribransjen for bedrifter som har virksomhet rettet mot helseinstitusjoner er forårsaket av manglende samsvar mellom kontraktens størrelse og bedriftens kapasitet. [REDACTED] Det foreligger derfor etter Storvasks vurdering ikke rimelig grunn til å anta at konkurransen påvirkes.

4 Konkurransetilsynets vurdering av om det foreligger en foretakssammenslutning

4.1 Innledning

- (23) Basert på de opplysningene som Konkurransetilsynet besitter på det nåværende tidspunkt, er det tilsynets vurdering at Underleverandøravtalen innebærer at Nor Tekstil overtar varig kontroll over en del av Storvasks virksomhet, slik at det foreligger en foretakssammenslutning, jf. konkurranseloven § 17 første ledd bokstav b. Videre er det tilsynets vurdering at foretakssammenslutningen ikke oppfyller terskelverdiene for meldeplikt i konkurranseloven § 18 annet ledd.

4.2 Foretakssammenslutning

- (24) Konkurranseloven § 17 tredje ledd bokstav a fastslår at en foretakssammenslutning kan foreligge ved at det oppnås kontroll gjennom "rettigheter, avtaler eller andre midler som

enkeltvis eller sammen, de faktiske eller juridiske forhold tatt i betraktning, gir mulighet til å utøve avgjørende innflytelse over et foretaks virksomhet, særlig gjennom eiendomsrett eller bruksrett til et foretaks samlede aktiva eller deler av dem."

- (25) Det er på det rene at bestemmelsen åpner opp for at objektet for et kontrollerverv ikke er begrenset til et foretaks samlede aktiva, men også kan omfatte deler av et foretaks aktiva.
- (26) Det sentrale vurderingstemaet er om de delene av et foretaks aktiva som er gjenstand for et kontrollerverv kan sies å utgjøre en virksomhet, eller en del av en virksomhet, med markedstilstedeværende, og om det til denne virksomheten kan knyttes en klart påviselig markedsomsetning.⁸
- (27) Vaskerimarkedet kjennetegnes ved at det eksisterer få kunder og kundeavtaler av den størrelse som Helseforetakene og Hovedkontrakten utgjør. De store kundeavtalene er videre langvarige og sjelden kommer ut på anbud. Som eksempel nevnes, i tillegg til anbudet som vist til i avsnitt (5), at kontraktene med GRESS-gruppen, Olav Thon Gruppen og Nordic Choice Hotels ikke har vært på anbud siden henholdsvis 2012,⁹ 2012 og 2013.¹⁰

(28)

- (29) Hovedavtalen omfatter de to Helseforetakene i Trøndelag fylke, og er den eneste kontrakten av denne størrelsen som er utlyst i Trøndelag. Størrelsen på Hovedavtalen, kombinert med at det er den eneste kontrakten for sykehus som eksisterer i markedet, tilsier at den utgjør grunnlaget for en virksomhet i dette markedet.¹³
- (30) Det kan også vises til at en stor aktør som Nor Tekstil ikke vil være avhengig av å overta andre typer aktiva enn Hovedavtalen for å være i stand til å utføre hele leveransen.¹⁴ Andre aktiva, så som tekstiler, maskiner, utstyr og ansatte, er ikke nødvendig for Nor Tekstils overtakelse av kontroll over denne delen av Stovvaskes virksomhet. Basert på det ovennevnte er det Konkurransetilsynets vurdering at en stor og langvarig kontrakt som Hovedavtalen vil utgjøre et sentralt aktivum i dette markedet, og at en varig overtakelse av kontroll over denne delen av Stovvaskes virksomhet vil utgjøre en foretakssammenslutning.

(31)

(32)

⁸ Jf. Jurisdiksjonsmeddelelsen punkt 1.3 og Konkurransetilsynets vedtak V2014-3, avsnitt 68.

⁹ Breeze inngikk som nevnt avtale med GRESS-gruppen 24. juni 2019 med oppstart i mars 2020.

¹⁰ Presentasjon av Breeze Tekstil, 2018 11 Konkurransetilsynet - offentlig versjon – referansenummer 2018/0503-13.

¹¹ I melding om kontraktstildeling, datert 21. desember 2017

¹³ Konkurransetilsynet har foreløpig vurdert det geografiske markedet til å omfatte Trøndelag. Dersom det geografiske markedet også inkluderer Møre og Romsdal vil også Helse Møre og Romsdal være inkludert i samme geografiske marked.

¹⁴ I sine merknader viser Nor Tekstil til at de har både kapasitet til å levere under Hovedavtalen, og har gjort investeringer i forbindelse med denne leveransen allerede.

¹⁵ Jf. Underleverandøravtalen punkt 6 og 7.

¹⁶ Jf. Underleverandøravtalen punkt 11.

- [REDACTED]¹⁷
- (33) Samlet sett innebærer dette etter Konkurransetilsynets oppfatning at Nor Tekstil overtar faktisk kontroll over Hovedavtalen.
- (34) I kravet til at kontroll må være varig ligger det et krav om at den aktuelle strukturendringen må være av permanent karakter for at den skal kunne lede til kontroll. Tidsbegrensede avtaler kan likevel også være tilstrekkelig til å omfattes av begrepet varig.¹⁸ [REDACTED]
[REDACTED] Kontroll
overtas dermed på varig grunnlag.
- (35) [REDACTED] Der kontroll primært etableres gjennom en tidsbegrenset avtale har det vært antatt at praksis knyttet til fellesforetak vil kunne være retningsgivende.¹⁹ Når det gjelder kravet om at et fellesforetak må være opprettet på varig grunnlag har Kommisjonen i sin praksis godtatt varighet ned mot seks og et halvt år som tilstrekkelig, ut fra blant annet en konkret vurdering av markedsforholdene. Kommisjonen har også akseptert at et fellesforetak var varig selv om avtalene åpnet for avvikling etter fire år.²⁰ Konkurransetilsynet legger derfor til grunn at siden Underleverandøravtalen har en varighet på mellom fem og åtte år vil dette uansett være tilstrekkelig til at strukturendringen må anses for å være varig.
- (36) Basert på de ovennevnte forhold finner Konkurransetilsynet at Nor Tekstil gjennom inngåelsen av Underleverandøravtalen erverver kontroll på varig grunnlag over deler av Storvasks virksomhet, og at dette utgjør en strukturendring som tilfredsstiller kravene til at det foreligger en foretakssammenslutning, jf. konkurranseloven § 17.

5 Rimelig grunn til å anta at konkurransen påvirkes

- (37) Etter konkurranseloven § 18 tredje ledd, kan Konkurransetilsynet pålegge meldeplikt for foretakssammenslutninger som ikke oppfyller terskelverdiene dersom tilsynet har rimelig grunn til å anta at konkurransen påvirkes eller dersom særlige hensyn tilsier at tilsynet undersøker foretakssammenslutningen nærmere.
- (38) Det følger av formuleringen "*rimelig grunn til å anta*" at det ikke kreves sannsynlighetsovervekt for at tilsynet kan pålegge meldeplikt.²¹ Det er tilstrekkelig at Konkurransetilsynet har identifisert konkurranseproblemer som tilsier at konkurransen kan påvirkes gjennom foretakssammenslutningen.
- (39) I juridisk teori er det lagt til grunn at terskelen ikke er særlig høy og i realiteten ikke innebærer noen reell begrensning i Konkurransetilsynets kompetanse.²² Hensynet til forholdsmessighet er ivaretatt ved at tilsynets adgang til å pålegge meldeplikt er begrenset til tre måneder etter at endelig avtale er inngått eller kontroll er ervervet.
- (40) I vurderingen av om det er rimelig grunn til å anta at konkurransen påvirkes vil momenter som blant annet konsentrasjonsgrad, konkurransenærhet, etableringsmuligheter, potensiell konkurranse og kjøpermakt være sentrale. Disse faktorene virker sammen og påvirker graden av konkurranse.

¹⁷ Jf. Underleverandøravtalen punkt 14.


¹⁸ Jf. Jurisdiksjonsmeddelelsen punkt 1.4.

¹⁹ Jf. Jurisdiksjonsmeddelelsen punkt 1.3.

²⁰ COMP M.823 John Deere Capital/Lombard North Central Pcl.

²¹ Se til sammenligning Prop. 75 L (2012-2013) Endringer i konkurranseloven, side 81 om tilsvarende formulering i relasjon til reglene om bevissikring etter konkurranseloven § 25.

²² Anders Ryssdal og Håkon Cosma Størdal (2018): Norsk Konkurranserett Bind II Fusjonskontroll. Universitetsforlaget, side 102.

- (41) Etter Konkurransetilsynets foreløpige vurdering kan markedet for utleie og vask av flatt tøy²³ være segmentert ut fra de krav som stilles til virksomheten, slik som kapasitet og hygienekrav, slik at produktmarkedet er utleie og vask av flatt tøy til Helseforetakene. Storvask deler langt på vei Konkurransetilsynets vurdering av at det kan eksistere et eget produktmarked for utleie og vask av flatt tøy til Helseforetakene. Dette under henvisning til at det er en omfattende prosess for vaskerier å bli godkjent for helsetekstiler.
- (42) Konkurransen er preget av at det er få nasjonale aktører og at de fleste aktørene konkurrerer i regionale eller lokale markeder. Transportkostnadene er betydelige i markedet for utleie og vask av flatt tøy. Det er derfor foreløpig lagt til grunn et regionalt marked som tilsvarer Trøndelag basert på aksjonsradius for aktørene i markedet.²⁴
- (43) I det aktuelle området er det Storvask og Nor Tekstil som i all hovedsak konkurrerer om avtalene for helsetekstiler. Storvask var for eksempel en av tre tilbydere som sammen med Nor Tekstil deltok i anbudet knyttet til Hovedavtalen. Av de tre tilbyderne er det kun Nor Tekstil og Storvask som er etablert i Trøndelag. Dette indikerer at markedet i utgangspunktet er konsentrert og det er Konkurransetilsynets foreløpige vurdering at partene er hverandres nærmeste (og ofte eneste) konkurrenter.
- (44)  Tilsvarende vil svekket konkurransekraft for Storvask kunne påvirke deres mulighet til å disiplinere Nor Tekstil i fremtiden i egenskap av aktør i det konkurranseutsatte markedet.
- (45) Konkurransetilsynet har foreløpig ikke funnet at konkurrenters responsmuligheter, etableringsmuligheter, potensielle konkurrenter eller andre faktorer i tilstrekkelig grad vil kunne motvirke de mulige konkurransemessige utfordringene avtalen medfører.
- (46) Basert på de ovennevnte forhold finner Konkurransetilsynet at det er rimelig grunn til å anta at konkurransen vil påvirkes ved avtalens gjennomføring, og at vilkårene for å pålegge meldeplikt etter konkurranseloven § 18 tredje ledd er oppfylt.

6 Vedtak – pålegg om meldeplikt

- (47) På denne bakgrunn og med hjemmel i lov 5. mars 2004 nr. 12 om konkurranse mellom foretak og kontroll med foretakssammenslutninger (konkurranseloven) § 18 tredje ledd, har Konkurransetilsynet fattet følgende vedtak:
- Nor Tekstil AS pålegges meldeplikt for foretakets erverv av kontroll på varig grunnlag over deler av Storvask AS' virksomhet gjennom inngåelsen av Underleverandøravtalen med Storvask AS.*
- (48) Vedtaket kan påklages innen tre uker fra mottak av dette brev, jf. forvaltningsloven § 29 første ledd. En eventuell klage stiles til Konkurranseskjemennda, men sendes til Konkurransetilsynet.
- (49) For ordens skyld gjøres oppmerksom på at pålegg om melding gitt med hjemmel i konkurranseloven § 18 tredje ledd automatisk vil innebære at foretakssammenslutningen ikke må gjennomføres før Konkurransetilsynet har avsluttet saken, jf. lovens § 19 første ledd annet punktum.
- (50) Kravene til innholdet i meldingen følger av konkurranseloven § 18 a. Det vises forøvrig til Konkurransetilsynets retningslinjer for melding av foretakssammenslutninger som gir nærmere veiledning om hvilke opplysninger meldingen skal inneholde.²⁵

²³ Se Konkurransetilsynets vedtak V2013-1, avsnitt 39 flg.

²⁴ Se Konkurransetilsynets vedtak V2013-1, avsnitt 70 flg.

²⁵ Se: <https://konkurransetilsynet.no/fusjoner-og-oppkjop-%c2%a716/informasjon-om-meldeplikt/>

- (51) Eventuelle spørsmål om Konkurransetilsynets videre behandling av saken kan rettes til fungerende avdelingsdirektør Beate Milford Berrefjord på telefon 55 59 76 44.

Med hilsen

A handwritten signature in blue ink, appearing to read "Beate Milford Berrefjord".

Beate Milford Berrefjord (e.f.)
fungerende avdelingsdirektør

Mottaker
Deloitte Advokatfirma AS

Postadresse
Postboks 6013
Postterminalen

Poststed
5892 BERGEN
Norge

Kontakt/e-post
Håvard Tangen
htangen@deloitte.no

Kopi til: