

Kromann Reumert
Att.: Jens Munk Plum, advokat og partner
Sundkrogsgade 5
2100 København Ø

Dato: 19. september 2016

Sag: SIF-16/04482-137

Sagsbehandler: /MAR

Godkendelse af Axcel IV's erhvervelse af Lessor Group

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen modtog den 2. juni 2016 en almindelig anmeldelse af fusionen mellem Axcel IV ("Axcel") og Lessor Group ("Lessor"), jf. konkurrencelovens § 12 b. Ifølge § 12 h, stk. 5, 3. pkt., løber fristerne i § 12 d, stk. 1, fra den dag, hvor styrelsen udover en fuldstændig anmeldelse har modtaget dokumentation for betaling af gebyret for anmeldelsen. Fristerne begyndte at løbe den 2. juni 2016. Parterne blev den 5. juli 2016 orienteret om, at fusionen ville overgå til fase II.

Axcel og Lessor betegnes herefter samlet "parterne".

1. Transaktion

Ved transaktionen erhverver Axcel gennem AX IV Holding ApS samtlige aktier i Lessor Holding ApS og iPayroll Holding ApS (Lessor Group). Efter fusionen vil Axcel eje 100 pct. af aktierne i Lessor Group.

Transaktionen udgør en fusion omfattet af fusionsbegrebet i konkurrencelovens § 12 a, stk. 1, nr. 2.

2. Parterne og deres aktiviteter

Axcel

Axcel er en kapitalfond, der primært foretager investeringer i mellemstore og store danske og svenske virksomheder i forskellige brancher. Axcel har ejerandele i 9 virksomheder, herunder EG A/S, der bl.a. leverer ERP-systemer til det offentlige. Gennem EG A/S har Axcel endvidere indirekte kontrol med Silkeborg Data A/S, der leverer HR- og lønsystemer til danske kommuner, regioner og offentlige institutioner. Silkeborg Data A/S' HR- og lønsystem har integration med økonomisystemet Prisme, der er ejet af Fujitsu A/S (Fujitsu), og økonomisystemet ØS Indsigt, der er ejet af en række kommuner, og som på nuværende tidspunkt udbydes af EG A/S.

KONKURRENCE- OG FORBRUGERSTYRELSEN

Carl Jacobsens Vej 35
2500 Valby

Tlf. 4171 5000

Fax 4171 5100

CVR-nr. 10 29 48 19

EAN-nr. 5798000018006

kfst@kfst.dk

www.kfst.dk

ERHVERVS- OG VÆKSTMINISTERIET

Lessor

Lessor er en dansk virksomhed, der leverer HR- og lønsystemer. Produkterne leveres gennem to brands, LESSOR og Danløn. LESSOR tilbydes til mellemstore og store virksomheder, hvor Danløn tilbydes mindre virksomheder. Lessors kunder er hovedsagligt private, men Lessor har også i et mindre omfang offentlige kunder, herunder offentlige institutioner. Derudover har Lessor deltaget i kommuners udbud af HR- og lønsystem. Lessor har dog ikke vundet nogen af udbuddene og leverer ikke pt. lønsystemer til kommuner eller regioner.

3. Jurisdiktion

De deltagende virksomheder er Axcel og Lessor.

Ifølge det oplyste havde Axcel i 2015 en samlet omsætning i Danmark på mere end DKK [...] mia., en samlet omsætning i EU på mere end DKK [...] mia. og en samlet omsætning i verden på mere end DKK [...] mia.

Ifølge det oplyste havde Lessor i 2015 en samlet omsætning på DKK [...] mio., hvoraf [...] mio. kan henføres til øvrige EU lande end Danmark.

Ifølge det oplyste overstiger de deltagende virksomheders omsætning tærsklerne i konkurrencelovens § 12, stk. 1, nr. 1, og fusionen falder ikke ind under tærsklerne i EU fusionskontrolforordningen¹. Der er derfor tale om en fusion omfattet af konkurrenceloven.

Fusionen er alene anmeldelsespligtig i Danmark.

4. Markedsafgrænsning

Vurderingen i dette afsnit tager udgangspunkt i de undersøgelser, Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har gennemført samt parternes anmeldelse og praksis fra tidligere sager.

4.1. Det relevante produktmarked

I henhold til Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen og EU-Kommissionens praksis på it-området sondres der generelt mellem tre overordnede produktmarkeder; (i) markedet for it-services, (ii) markedet for computer hardware og (iii) markedet for computer software. Det er i praksis blevet undersøgt om disse markeder kan segmenteres yderligere i forhold til funktionalitet og sektor, uden at der er taget endeligt stilling hertil.

Det fremgår af anmeldelsen, at de(t) relevante produktmarked(er) kan tage udgangspunkt i de overordnede markeder for it-software og it-services.

¹ Rådets forordning (EF) nr. 139/2004 af 20. januar 2004 om kontrol med fusioner og virksomhedsovertagelse.

Ifølge parterne kan der inden for markedet for it-software defineres et marked for ERP-systemer, og inden for markedet for ERP-systemer kan der defineres et marked for HR- og lønsystemer.

Denne markedsafgrænsning er på linje med den vurdering, der blev foretaget i styrelsens godkendelse af Axcel's erhvervelse af Silkeborg Data A/S,² hvor styrelsen fandt, at EG A/S og Silkeborg Data A/S begge var aktive på et givent marked for it-services, om end styrelsen dog lod den endelige produktmarkedsafgrænsning stå åben. Silkeborg Data A/S var herudover aktiv på et marked for løn- og personalesystemer til regioner og kommuner, mens EG A/S var aktiv på et givent marked for økonomi-systemer til regioner og kommuner.

Parterne har videre oplyst i fusionsanmeldelsen, at der i hvert fald kan afgrænses et særskilt marked for HR- og lønsystemer til offentlige kunder. Med offentlige kunder menes både offentlige institutioner, offentlige virksomheder, ministerier, kommuner og regioner. Ifølge parterne adskiller dette marked sig fra markedet for HR- og lønsystemer til private ved at offentlige kunder efterspørger systemer, der indeholder en række forskellige offentlige overenskomster. Disse offentlige overenskomster ændres jævnligt, hvorfor der findes et behov hos de offentlige kunder for, at overenskomsterne opdateres løbende i HR- og lønsystemet.

Dette er endvidere i overensstemmelse med styrelsens overvejelser i forbindelse med styrelsens godkendelse af Axcel's køb af Silkeborg Data A/S samt KMD/SAP sagen³.

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har gennemført en række kvalitative interviews med aktører på markedet samt udsendt en markedsundersøgelse⁴, der samlet set tyder på, at markedet for HR- og lønsystemer til offentlige kunder adskiller sig fra markedet for HR- og lønsystemer til private kunder, navnlig da førstnævnte kræver et indgående kendskab til danske overenskomster.

Endelig har styrelsen og parterne overvejet, hvorvidt markedet for HR- og lønsystemer til offentlige kunder kan segmenteres yderligere til et særskilt marked for HR- og lønsystemer til regioner og kommuner.

Eftersom fusionen ikke vil hæmme den effektive konkurrence betydeligt, uanset hvor snævert markedet afgrænses, kan markedsafgrænsningen i denne sag dog stå åben.

² Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens afgørelse af 16. april 2014, TIFS - 14/01354

³ Konkurrencerådets afgørelse på rådsmødet den 28. februar 2007, j.nr. 4/0120-0301-0013/FI/LD/LKA

⁴ Styrelsen har udsendt spørgsmål til samtlige regioner samt 35 kommuner.

4.2. Det relevante geografiske marked

Det fremgår af anmeldelsen, at det relevante geografiske marked for HR- og lønsystemer formentlig kan afgrænses til det europæiske marked eller i hvert fald det nordeuropæiske marked. Parterne har dog ud fra en forsigtighedsvurdering taget udgangspunkt i et dansk marked.

Det fremgår videre af anmeldelsen, at det relevante geografiske marked for ERP-systemer formentlig kan afgrænses globalt. Parterne har dog taget udgangspunkt i et dansk marked.

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har i godkendelsen af Axcels køb af Silkeborg Data A/S anført, at der er indikationer for, at det geografiske marked for HR- og lønsystemer samt økonomisystemer til regioner og kommuner kan afgrænses til Danmark. Styrelsen tog dog ikke endelig stilling hertil.

Det fremgår videre af den af styrelsen gennemførte markedsundersøgelse, at markedet for HR- og lønsystemer formentlig kan afgrænses til Danmark, idet leveringen i høj grad kræver kendskab til danske overenskomster. Endelig fremgår det af de af styrelsen gennemførte interviews, at aktører fra andre lande har haft udfordringer med at etablere sig i Danmark. Dette indikerer således på, at der kan afgrænses et nationalt marked for HR- og lønsystemer.

Eftersom fusionen ikke vil hæmme den effektive konkurrence betydeligt, uanset hvor snævert markedet afgrænses, kan markedsafgrænsningen i denne sag dog stå åben.

5. Vurdering af fusionen

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har i forbindelse med offentliggørelsen af fusionen, modtaget en henvendelse fra en konkurrent, der oplyser, at Lessor er den nærmeste konkurrent til KMD A/S og Silkeborg Data A/S. Fusionen vil derfor ifølge konkurrenten medføre et horisontalt overlap på markedet for HR- og lønsystemer til offentlige kunder, således at et allerede koncentreret marked bliver endnu mere koncentreret.

Den grundlæggende vurdering af enhver fusion er om fusionen vil hæmme den effektive konkurrence betydeligt, især gennem etablering eller styrkelse af en dominerende stilling.⁵ I nærværende sag vurderes, hvorvidt dette kan ske ved at fjerne et betydeligt konkurrencemæssigt pres på én eller flere virksomheder, som derved får større markedsmagt.⁶

⁵ Se hertil bl.a. Retningslinjer for vurdering af horisontale fusioner efter Rådets forordning om kontrol med fusioner og virksomhedsovertagelser (2004/C 31/03), pkt. 1 in fine.

⁶ Retningslinjer for vurdering af horisontale fusioner efter Rådets forordning om kontrol med fusioner og virksomhedsovertagelser (2004/C 31/03), pkt. 22 og 24

Det fremgår af anmeldelsen, at følgende aktører tilbyder HR- og lønsystemer til offentlige kunder; Lessor, Silkeborg Data A/S, KMD A/S, Bluegarden A/S, IBM A/S samt to øvrige aktører, der ikke er navngivet. Dette betyder, at fusionen indebærer et horisontalt overslap mellem Silkeborg Data A/S og Lessor i forhold til levering af HR- og lønsystemer til offentlige kunder.

Baseret på parternes markedsomsætning i 2015 på et samlet marked for HR- og lønsystemer til offentlige kunder har parterne oplyst følgende markedsandele; (i) Lessor: [0-5] pct.⁷, (ii) Silkeborg Data A/S: [20-35] pct.⁸, (iii) KMD A/S: [30-45] pct.⁹, (iv) Bluegarden A/S: [0-5] pct. og (v) øvrige, herunder IBM A/S, [25-35] pct.¹⁰ Endvidere har parterne i anmeldelsen oplyst, at HHI på dette marked før fusionen er [over 2.000] og efter fusionen [over 2.000], hvilket betyder at delta er [under 150].

På et givent marked for HR- og lønsystemer til kommuner og regioner har parterne oplyst, at Silkeborg Data A/S og KMD A/S har en markedsandel på henholdsvis [20-35] pct. og [65-80] pct., mens Lessor har en markedsandel på nul, idet virksomheden ikke har en kommune eller region som kunde. På dette marked vil delta således være nul.

Som udgangspunkt indikerer parternes markedsandele og HHI målinger således, at fusionen på et samlet marked for levering af HR- og lønsystemer til offentlige kunder ikke vil medføre horisontale konkurrencemæssige problemer.¹¹ Det samme gør sig gældende på et givent marked for levering af HR- og lønsystemer til kommuner og regioner.

Dette udgangspunkt kan ifølge EU-Kommissionen fraviges, såfremt der er tale om en fusion, der involverer en potentiel ny virksomhed på markedet eller en virksomhed, der for nyligt er kommet ind på markedet, og som har en beskedent markedsandel.¹² Videre følger det af retningslinjerne, at på oligopolistiske markeder kan fusioner, der medfører eliminering af et vigtigt konkurrencepres også hindre konkurrencen betydeligt.¹³ Der kan f.eks. være tale om en nyttilkommen virksomhed, som i fremtiden forventes at ekspandere og udøve et betydeligt konkurrencepres på de øvrige virksomheder på markedet.¹⁴

⁷ Lessor havde i 2015 47 offentlige kunder

⁸ SD havde i 2015 28 kommuner, 4 regioner og 160 øvrige offentlige kunder

⁹ KMD havde i 2015 70 kommuner og 1 region. Antallet af øvrige offentlige kunder kendes ikke.

¹⁰ IBM har dog overfor styrelsen oplyst, at man er på vej ud af markedet.

¹¹ Retningslinjer for vurdering af horisontale fusioner efter Rådets forordning om kontrol med fusioner og virksomhedsovertagelser (2004/C 31/03), pkt. 20

¹² Retningslinjer for vurdering af horisontale fusioner efter Rådets forordning om kontrol med fusioner og virksomhedsovertagelser (2004/C 31/03), pkt. 20 og 37-38

¹³ Retningslinjer for vurdering af horisontale fusioner efter Rådets forordning om kontrol med fusioner og virksomhedsovertagelser (2004/C 31/03), pkt. 25

¹⁴ Retningslinjer for vurdering af horisontale fusioner efter Rådets forordning om kontrol med fusioner og virksomhedsovertagelser (2004/C 31/03), pkt. 37 og Volvo/Scania-fusionen, hvor

Praksis indikerer endvidere, at særlige omstændigheder kan give anledning til at undersøge en fusions virkninger over en længere tidshorisont (fx op til flere år), selvom konkurrencen i dag ikke påvirkes i betydeligt omfang.¹⁵ I en sådan vurdering kan bl.a. følgende forhold indgå i vurderingen hvor stor markedsandel den potentielle aktør kan forventes at få; om der kan være tale om en særlig innovativ aktør; og om den blotte tilstedeværelse af aktøren kan forventes at føre til prisnedslag eller forbedrede produkter på markedet.

Set i lyset af, at Lessor har deltaget i to kommuners udbud af HR- og lønsystemer (Hørsholm og Frederiksberg) har Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen vurderet de potentielle konkurrencemæssige virkninger af fusionen på et givent marked for HR- og lønsystemer til kommuner og regioner.

Overordnet har Lessor udtrykt interesse for at indtræde på markedet og konkret afgivet tilbud til to kommuner (Frederiksberg og Hørsholm), men aldrig vundet et udbud.

Lessor har ifølge udleveret strategimateriale haft en ambition om at vinde kommuner, hvor HR- og lønsystemer udbydes særskilt og ikke i de tilfælde, hvor HR-, løn- og økonomisystemer udbydes under ét. Andre forhold som er vigtige for, at Lessor har kunnet byde på en opgave er bl.a. længden af implementeringstid; bodsbetingelser i forbindelse med for sen implementering; samt høj vægtning af pris frem for funktionalitet i udbudskriterier. Dette var bl.a. årsagen til, at Lessor valgte ikke at byde på udbuddet af HR- og lønsystemer til Odense Kommune.

I praksis har Lessor kun deltaget i to udbud i en periode hvor der har været gennemført 11 udbud.

Lessor har ikke færdigudviklet et HR- og lønsystem, der opfylder kommunernes og regionernes behov, men alene foretaget en mindre investering i dette. Mange overenskomster og lokalaftaler hos kommunerne fordrer et væsentligt kendskab til kommunale forhold og kræver en betydelig udvikling af Lessors HR- og lønsystem. Aktører i markedet indikerer, at en sådan udvikling indebærer op mod 50.000 timer og et tocifret millionbeløb i udviklings- og tilpasningsomkostninger. Parterne vurderer, at Lessor har afholdt ca. 20-25 pct. af disse udviklingsomkostninger.

På baggrund af ovenstående forhold er det styrelsens vurdering, at Lessor i løbet af eksempelvis de næste fem år alene ville kunne byde på et fåtal

Volvo var den førende på det irske marked for bybusser, men trods de høje adgangsbarrierer havde Scania indgået en stor kontrakt og gået fra en markedsandel på 0 til 32 pct. på ét år. Fusionen ville således have fjernet dette nylige konkurrencepres, hvis den var blevet godkendt.

¹⁵ Se fx COMP/M.5549 EDF/Segebel, pkt. 61.

ud af forventeligt 61 kommunale og regionale udbud. Lessors mulighed for at byde på disse få udbud er endvidere afhængig af, at kommunerne udbyder deres HR- og lønsystem separat fra økonomisystemet; at implementeringstiden er af en vis længde; at der ikke er for høje bodsbestemmelser i forbindelse med for sen implementering; samt at prisen vægtes højere end funktionalitet.

Dertil kommer, at mange kommuner har præferencer for at anvende udbydere, som de i forvejen kender eller har erfaring med. Dette skal bl.a. ses i lyset af Accentures mislykkede forsøg med levering af lønsystemer til Københavns Kommune tilbage i 2005. Lønsystemer er således et kerneprodukt hos regioner og kommuner, hvorfor funktionalitet som udgangspunkt vægtes højere end pris i deres udbud. I styrelsens markedsundersøgelse fremgår det endeligt, at få kommuner kender til Lessor og endnu færre betragter Lessor som et reelt alternativ, bl.a. pga. manglende erfaring.

En række forhold indikerer således, at fusionen mellem Axcel og Lessor ikke vil begrænse den effektive konkurrence betydeligt.

Endelig er styrelsen blevet gjort opmærksom på, at fusionen kan medføre en afskærmende effekt overfor Fujitsu, idet Fujitsus adgang til at levere en samlet pakke med både økonomisystem og lønsystem kan blive begrænset. Det er styrelsens vurdering, at der ikke er risiko for afskærmning. Dette skyldes bl.a., at Fujitsu og Lessor på nuværende tidspunkt ikke har et fast samarbejde, samt da fusionsparterne ikke vurderes at ville have incitament til afskærmning, idet Fujitsu og Silkeborg Data A/S tilbyder en samlet løsning til en betydelig del af kommunerne. Dette er endvidere i overensstemmelse med en tilsvarende vurdering i styrelsens godkendelse af Axcel's køb af Silkeborg Data A/S.

På baggrund af de foreliggende oplysninger er det Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens vurdering, at fusionen ikke vil hæmme konkurrencen betydeligt.

6. Konklusion

Idet fusionen på baggrund af de foreliggende oplysninger ikke hæmmer konkurrencen betydeligt, har Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen godkendt fusionen, jf. konkurrencelovens § 12 c, stk. 2.

Godkendelsen er givet under forudsætning af, at de oplysninger, der kan tilskrives de deltagende virksomheder, er korrekte, jf. konkurrencelovens § 12 f, stk. 1, nr. 1.

Med venlig hilsen

Maria Rossmann, Fuldmægtig