

NOTAT

Dato: 16. april 2014

Sag: TIFS-14/01354

Sagsbehandler: /MTP

Godkendelse af Axcel's erhvervelse af Silkeborg Data A/S

**KONKURRENCE- OG
FORBRUGERSTYRELSEN**

1. Indledning

**ERHVERVS- OG
VÆKSTMINISTERIET**

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen modtog den 1. april 2014 en almindelig anmeldelse af AX IV Holding II ApS erhvervelse af Silkeborg Data A/S, jf. konkurrencelovens § 12 b. Anmeldelsen blev erklæret fuldstændig samme dato.

AX IV Holding II ApS er et selskab uden anden økonomisk aktivitet end aktiebesiddelser. AX IV Holding II ApS er kontrolleret af Axcel IV, der er en investeringsfond under kapitalfonden Axcel, herefter anvendes derfor den samlede betegnelse "Axcel". Silkeborg Data A/S betegnes herefter "Silkeborg Data".

Parterne indgik en aktieoverdragelsesaftale den 9. december 2013. Den planlagte transaktion indebærer, at Axcel overtager 100 pct. af aktierne i Silkeborg Data fra dets nuværende ejer, Jyske Bank A/S, der i dag ejer 100 pct. af aktierne i Silkeborg Data. Efter fusionens gennemførelse vil Silkeborg Data være underlagt enekontrol af Axcel.

Den anmeldte fusion medfører et kontrolskifte og udgør dermed en fusion, jf. konkurrencelovens § 12a, stk. 1, nr. 2.

Det er Konkurrence- Forbrugerstyrelsens vurdering, at den samlede virkning af fusionen mellem Axcel og Silkeborg Data ikke vil indebære, at den effektive konkurrence hæmmes betydeligt.

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har derfor godkendt Axcel's erhvervelse af Silkeborg Data, jf. konkurrencelovens § 12 c, stk. 2, 1. punktum, jf. stk. 1.

2. Parterne og deres aktiviteter

2.1 Axcel

Axcel fokuserer på mellemstore virksomheder i Danmark og Sverige. Axcel investerer i virksomheder gennem fire investeringsfonde. I 2010 blev Axcel IV etableret. Alle Axcel's fonde rådgives af Axcel Management A/S.

Axcel erhvervede i august 2013 enekontrol med it-virksomheden EG A/S betegnes herefter "EG". EG leverer it-løsninger og konsulentytelser primært til det skandinaviske marked. EG leverer primært til private virksomheder, men leverer også forskellige it-ydelser til det offentlige i form af bl.a. økonomisystemer. Herunder økonomisystemet ØS Indsigt, der ejes af systemets kunder, men udbydes af EG, der også leverer services i relation til dette system.

2.2 Silkeborg Data

Silkeborg Data er aktiv inden for it-services og software og tilbyder it-løn- og personalesystemer primært til danske kommuner, regioner og andre offentlige institutioner. Silkeborg Data betjener 28 kommuner, 4 regioner og en række offentlige virksomheder og institutioner.

Silkeborg Data udvikler og sælger konceptet "Silkeborg Løn" med tilhørende services til kommuner, regioner, virksomheder og institutioner i det offentlige Danmark.

Silkeborg Løn har mulighed for integration med økonomisystemet Prisme ejet af Fujitsu og økonomisystemet ØS Indsigt, der er ejet af kunderne til systemet, og som EG udbyder og administrerer i markedet efter aftale med kunderne.

3. Jurisdiktion

De deltagende virksomheder er Axcel og Silkeborg Data. Axcel's erhvervelse af Silkeborg Data indebærer, at Axcel overtager 100 pct. af aktierne i Silkeborg Data. Efter fusionens gennemførelse vil Silkeborg Data være underlagt enekontrol af Axcel. Der sker dermed et kontrolskifte i Silkeborg Data, hvorfor der er tale om en fusion, jf. konkurrencelovens § 12 a, stk. 1, nr. 2.

Ifølge det oplyste havde Axcel i 2012 en samlet omsætning på [...] i Danmark, en samlet omsætning på [...] i EU og en samlet omsætning på over [...] på verdensplan.

Silkeborg Data havde i 2012 en omsætning på [...] i Danmark.

Eftersom de deltagende virksomheders omsætning overstiger omsætningstærsklerne i konkurrencelovens § 12, stk. 1, nr. 1, er der tale om en fusion omfattet af konkurrencelovens regler om fusionskontrol. Fusionen er derfor anmeldelsespligtig til Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen. Det betyder også, at fusionen ikke må gennemføres, før Konkurrencerådet eller Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har godkendt den.

Fusionen er ikke anmeldelsespligtig til Europa-Kommissionen.

3. Markedsbeskrivelse samt horisontale og vertikale forbindelser

Axcel er gennem sine investeringer aktiv inden for en række brancher. Herunder er Axcel gennem sit ejerskab af EG aktiv inden for blandt andet it-services. EG udvikler også software og videresælger i mindre omfang hardware.

Axcel leverer (gennem EG) branchetilpassede it-løsninger og konsulent-ydelser primært til det skandinaviske marked samt i mindre omfang forskellige it-ydelser til i alt 10 kommuner og 2 regioner i Danmark bl.a. i form af økonomisystemet ØS Indsigt.

Ingen af Axcel's andre investeringer har relation til Silkeborg Data, og der er derfor ingen berørte markeder i relation til disse investeringer.

Silkeborg Data udvikler software produkter og leverer it-services i form af løn- og administrationssystemer til kommuner og regioner og andre offentlige institutioner.

I relation til denne fusion er de involverede virksomheder således begge aktive inden for it-markederne og særligt inden for it-services.

Axcel (gennem EG) og Silkeborg Data har indgået en samarbejdsaftale i forbindelse med afgivelse af tilbud til kommuner og regioner, når kommunerne og regionerne gennemfører et samlet udbud af løn- og økonomisystemer. Økonomisystemet ØS Indsigt kan således integreres med Silkeborg Datas lønsystem, og en del af de serviceydelser, som EG leverer gennem ØS Indsigt, består i at sikre, at ØS Indsigt kan integreres med Silkeborg Datas lønsystem. EG tilbyder således ØS Indsigt til kommunerne i samarbejde med Silkeborg Data.

Fujitsu udbyder også et økonomisystem, der på tilsvarende måde, som tilfældet er med ØS Indsigt, kan integreres med Silkeborg Datas lønsystem. Fujitsu og Silkeborg Data har således også en samarbejdsaftale i

forbindelse med afgivelse af tilbud til kommuner, når kommuner har gennemført et samlet udbud af løn- personale- og økonomisystemer.

Berørte markeder

I lyset af Axcels (gennem EG) og Silkeborg Datas aktiviteter berører fusionen således følgende markeder, der vil blive behandlet nedenfor:

1. Et muligt relevant marked for it-services. Fusionen vil føre til horisontale overlap ift. it-services
2. Et muligt relevant marked for økonomisystemer og et muligt relevant marked for løn- og personalesystemer. Begge markeder kan være upstream eller downstream afhængigt af den konkrete konstellation. Fusionen vil føre til vertikal forbindelse mellem parterne, som i nogle tilfælde også kan udgøre en konglomerat forbindelse.

4. Undersøgelser

I forbindelse med fusionsanmeldelsen har Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen foretaget nogle begrænsede undersøgelser af fusionens konkurrencemæssige effekter.

Eftersom EG via ØS Indsigt leverer et økonomisystem sammen med Silkeborg Datas lønsystem, og Fujitsu ligeledes leverer et økonomisystem i samarbejde med Silkeborg Data, har det været relevant for Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen at drøfte fusionens mulige konsekvenser med Fujitsu. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen ønskede desuden også en nærmere beskrivelse af aftaleforholdet mellem Fujitsu og Silkeborg Data i forbindelse med afgivelse af tilbud, når kommunerne har gennemført udbud af løn-personale- og økonomisystemer.

Endvidere har styrelsen modtaget kopier af interne dokumenter fra Axcel, hvor overtagelsen af Silkeborg Data er blevet drøftet. Dette giver en indikation af Axcels strategi med overtagelsen.

5. Afgrænsning af de relevante markeder

Det relevante marked består af det relevante produktmarked og det relevante geografiske marked. Formålet med at afgrænse et marked både som produktmarked og som geografisk marked er at fastslå, hvilke egentlige konkurrenter, der er i stand til at begrænse de involverede virksomheders

adfærd og forhindre dem i at handle uafhængigt af et effektivt konkurrence-mæssigt pres.¹

Ved det relevante produktmarked forstås markedet for alle de produkter og/eller tjenesteydelser, som forbrugeren anser for indbyrdes substituerbare på grund af deres egenskaber, pris og anvendelsesformål.²

Ved det relevante geografiske marked forstås det område, hvor de delta-gende virksomheder er involveret i udbud af og efterspørgsel efter produkter eller tjenesteydelser, og som har tilstrækkelig ensartede konkurrencevilkår og kan skelnes fra de tilstødende områder, fordi konkurrencevilkårene dér er anderledes.³

Det følger af konkurrenceloves § 5 a, og af Kommissionens meddelelse om afgrænsning af det relevante marked,⁴ at det relevante marked skal afgrænses på baggrund af undersøgelser af efterspørgsels- og udbudssubstitution – suppleret med undersøgelser af den potentielle konkurrence.

En grundig vurdering af fusionen skal som udgangspunkt kun foretages på de teknisk berørte markeder. Et teknisk berørt marked er ethvert produktmarked, hvor to eller flere af de deltagende virksomheder opererer, og uanset, fusionen, individuelt eller tilsammen har en markedsandel på 15 pct. eller derover, samt ethvert vertikalt forbundet eller tilstødende produktmarked, hvor en eller flere af fusionsparterne opererer, og hvor de individuelt eller tilsammen har en markedsandel på mindst 25 pct.⁵

5.1. De relevante markeder

Produktmarkedet

Horisontale overlap

Som anført ovenfor i afsnit 3 berører fusionen markedet for it-services, da parterne har et muligt horisontalt overlap, når der foretages en sådan forholdsvis bred markedsafgrænsning for it-services.

Fusionsparterne vurderer markedet for it-services som det relevant marked i nærværende fusion, alternativt markedet for it-services til det of-

¹ Jf. Kommissionens meddelelse af 9. december 1997 om afgrænsning af det relevante marked (97/C 372/03), pkt. 2.

² Jf. Kommissionens meddelelse af 9. december 1997 om afgrænsning af det relevante marked (97/C 372/03), pkt. 7.

³ Jf. Kommissionens meddelelse af 9. december 1997 om afgrænsning af det relevante marked (97/C 372/03), pkt. 8.

⁴ Jf. Kommissionens meddelelse af 9. december 1997 om afgrænsning af det relevante marked (97/C 372/03)..

⁵ Bilag 1 til Kommissionens forordning nr. 802/2004 om gennemførelse af Rådets forordning nr. 139/2004 om kontrol med fusioner og virksomhedsovertagelser.

fentlige. Axcel udbyder (gennem EG) således alene serviceydelser inden for samme segment som Silkeborg Data, idet EG leverer serviceydelser til produktet ØS Indsigt. Teoretisk kan der derfor identificeres et potentielt overlap mellem Silkeborg Data og EG inden for it-services, idet begge udbyder it-services til offentlige kunder.

Parterne udelukker ikke, at det relevante marked kan indsnævres yderligere til de konkrete ydelser udbudt af parterne og dertil yderligere segmenteret til parternes foretrukne kundesegmenter. Der vil i sådan et tilfælde være tale om et marked for løn- og personalesystemer til regioner og kommuner i Danmark samt et marked økonomisystemer til regioner og kommuner i Danmark.

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen er imidlertid af den opfattelse, at de produkter/ydelser, som parterne hver især udbyder, ikke nødvendigvis kan anses for substituerbare i forskellige segmenter. Analysen har vist, at kommuner i de fleste tilfælde efterspørger en integreret it-løsning i deres udbud, hvor løn- personale- og økonomisystemer leveres i en samlet pakke. På baggrund heraf er det usikkert, om der kan afgrænses et relevant marked for it-services, hvor parternes produkter konkurrerer mod hinanden. På givne markeder for løn- og personalesystemer til regioner og kommuner samt økonomisystemer til regioner og kommuner er det derimod nødvendigt at undersøge parternes vertikale forbindelser.

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har valgt at lade den endelige produktmarkedsafgrænsning stå åben, da fusionen ikke fører til konkurrencemæssige horisontale betænkeligheder uanset hvilken af ovenstående markedsafgrænsninger, der lægges til grund.

Vertikale forbindelser og/eller konglomerate virkninger

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen vurderer, at der på givne markeder for løn- og personalesystemer samt økonomisystemer til regioner og kommuner kan opstå aktuelle eller potentielle vertikale eller konglomerate forbindelser mellem fusionsparterne, som følge af deres produktudbud samt aftaleforholdet mellem Silkeborg Data og EG.

Samarbejdsaftalen mellem Silkeborg Data og EG, den såkaldte back-to-back aftale, indeholder en rollefordeling mellem aftalens parter, som medfører, at en part agerer som hovedleverandør, mens den anden agerer som underleverandør. Ifølge aftalen afgøres det konkret fra udbud til udbud, hvem der optræder som henholdsvis hovedleverandør og underleverandør.

Parterne understreger, at den eneste forbindelse mellem Axcel og Silkeborg Data inden fusionens gennemførelse er, at Axcel (gennem EG) leverer serviceydelser til økonomisystemet ØS Indsigt, der er ejet af ti kom-

muner og to regioner, og at dette økonomisystem kan integreres med Silkeborg Datas lønsystem. EG leverer it-ydelser til de samme kunder, som Silkeborg Data leverer til. EG er hverken leverandør eller kunde i forhold til Silkeborg Data, ligesom EG ikke leverer et lønsystem i konkurrence med Silkeborg Data.

Det er Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens vurdering, at en aktuel eller potentiel vertikal forbindelse mellem fusionsparterne ikke kan udelukkes.

Fujitsu, der har en lignende back-to-back aftale med Silkeborg Data, oplever i praksis, at Fujitsu i langt de fleste tilfælde optræder og agerer som hovedleverandør over for kunderne (dvs. kommunerne og regionerne). Silkeborg Data optræder derfor i praksis i udgangspunktet som underleverandør af løn- og personalesystemer til Fujitsu.

På det foreliggende grundlag vurderes det, at forholdet mellem Silkeborg Data og EG med stor sandsynlighed i praksis fungerer på samme måde som forholdet mellem Silkeborg Data og Fujitsu, eller i det mindste har potentiale til at fungere på samme måde, hvorfor det er sandsynligt, at fusionsparterne har vertikale forbindelser mellem et marked for løn- og personalesystemer til regioner og kommuner og et marked for økonomisystemer til regioner og kommuner.

Kommunerne og regionerne efterspørger ikke altid økonomisystemer og løn- og personalesystemer i et samlet udbud. Der kan også forekomme udbud, hvor kommunerne og regionerne laver separate/tidsforskudte udbud, og dermed efterspørger økonomisystemer for sig og løn- og personalesystemer for sig. I sådanne tilfælde, kan det i relation til nærværende fusion ikke udelukkes, at der er konglomerate forhold mellem parternes produkter.

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen vurderer således, at der er en række indikationer, der taler for, at der kan afgrænses særskilte relevante produktmarkeder for løn- og personalesystemer til regioner og kommuner i Danmark og for økonomisystemer til regioner og kommuner i Danmark, men lader den endelige afgrænsning stå åben, da fusionen, selv på disse særskilt afgrænsede markeder, ikke giver anledning til konkurrenceretlige betænkeligheder.

Det geografiske marked

Det geografiske marked beskrives for henholdsvis produktmarkedet for it-services samt for produktmarkeder relateret til økonomisystemer og til løn- og personalesystemer til regioner og kommuner.

It-services

Parterne argumenterer for, at det geografiske marked for it-services i udgangspunktet kan afgrænses til et globalt marked, idet it-services udgør så generelle ydelser og produkter, at de kan leveres overalt i verden. Parterne udelukker dog ikke, at dette marked kan indsnævres til mindre områder som for eksempel Europa, Norden eller Danmark.

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen kan ikke udelukke, at det relevante marked for IT-services skal afgrænses til Danmark, idet Silkeborg Data udelukkende leverer it-services i Danmark og til danske kunder, men eftersom fusionen ikke vil hæmme den effektive konkurrence, selvom markedet for it-services afgrænses til Danmark, lades markedsafgrænsningen stå åben.

Løn- og personalesystemer til regioner og kommuner samt økonomisystemer til regioner og kommuner

Parterne har ikke taget stilling til det geografiske marked for løn- og personalesystemer til regioner og kommuner eller for økonomisystemer til regioner og kommuner. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen vurderer imidlertid, at der er indikationer for, at det geografiske marked kan afgrænses til Danmark. Dette med samme begrundelse som for markedet for it-services. Silkeborg Data leverer alene løn- og personale systemer i Danmark og til danske regioner og kommuner.

Det vurderes, at fusionen heller ikke vil hæmme den effektive konkurrence betydeligt, såfremt markedet afgrænses til økonomisystemer og løn- og personalesystemer til regioner og kommuner i Danmark, og derfor lades den geografiske markedsafgrænsningen stå åben.

6. Vurdering af fusionen

Vurderingen af fusionens effekt på de relevante markeder tager udgangspunkt i parternes oplysninger og styrelsens oplysninger om markederne.

Kontrollen med fusioner består i en undersøgelse af, om fusionen hæmmer den effektive konkurrence betydeligt, jf. SIEC-testen,⁶ der blev indført med ændringen af konkurrenceloven i 2004. Vurderingskriteriet i konkurrencelovens § 12 c, stk. 2, har følgende ordlyd:

”En fusion, der ikke hæmmer den effektive konkurrence betydeligt, navnlig som følge af skabelsen eller styrkelsen af en dominerende stilling, skal godkendes. En fusion, der hæmmer den effektive konkurrence betydeligt, navnlig som følge af skabelsen eller styrkelsen af en dominerende stilling, skal forbydes.”

⁶ Significant Impediment of Effective Competition

Det afgørende for, om en fusion kan godkendes, er, om den hæmmer den effektive konkurrence betydeligt på et eller flere af de berørte markeder.

6.1 Horisontale virkninger

En fusion mellem to konkurrenter på de samme relevante markeder kan overordnet set hæmme den effektive konkurrence på to måder. Enten ved ikke-koordinerede virkninger, som fx at den nye enhed er så stærk på markedet, at den i vidt omfang har markedsmagt og kan handle uafhængigt af konkurrenterne og fx hæve priserne, sænke kvaliteten eller begrænse udvalget (ensidige virkninger). Eller fusionen kan ændre konkurrencens art på markedet, så de virksomheder, der er på markedet efter fusionen (nemmere) vil kunne koordinere deres markedsadfærd og fx hæve priserne, sænke kvaliteten eller begrænse udvalget (koordinerede virkninger).

Kommissionens praksis og meddelelser er vejledende ved styrelsens vurderinger, og dansk fusionskontrolpraksis ligger tæt op af Kommissionens praksis.

Såfremt det relevante marked i nærværende fusion afgrænses til it-services, opstår der horisontale overlap mellem fusionsparterne, idet både Axcel (gennem EG) og Silkeborg Data leverer it-services til det offentlige i Danmark. Der er således tale om en fusion mellem to konkurrenter på samme relevante markeder.

Baseret på parternes markedsomsætning i 2012 er parternes markedsandele på markedet for it-services i Danmark dog begrænsede, idet Axcel (gennem EG) har en markedsandel på [0-5] pct., mens Silkeborg Data besidder en markedsandel på [0-5] pct. Parterne vil således efter fusionen alene have en samlet markedsandel på [0-5] pct. på markedet for it-services i Danmark. Indsnævres markedet til it-services til det offentlige i Danmark opnår parterne efter fusionen alene en samlet markedsandel på [0-5] pct.

Derudover er der tale om markeder, hvor der findes andre leverandører og markedsaktører såsom KMD, CS, NNIT, IBM, Atea, Dell, Fujitsu m.fl.

I lyset af fusionsparternes lave markedsandele samt den eksisterende konkurrencen på markedet er det Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen vurdering, at fusionen trods horisontale overlap mellem parterne, hverken vil medføre koordinerede eller ensidige virkninger.

Konklusion

På et marked defineret som it-services i Danmark eller it-services til det offentlige i Danmark vurderer Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen, at fusionen mellem Axcel og Silkeborg Data *ikke* vil hæmme den effektive konkurrence betydeligt.

Da styrelsen ikke finder, at fusionen skader den effektive konkurrence, er der ikke fundet anledning til at undersøge muligheden for virksomheds-tilgang, modstående købermagt og eventuelle effektivitetsgevinster nærmere.

6.2 Vertikale eller konglomeratvirkninger af fusionen

Styrelsen vurderer umiddelbart, at der på mulige relevante markeder for løn- og personalesystemer og for økonomisystemer til kommuner og regioner kan opstå vertikale eller konglomerate forbindelser mellem fusionssparterne som følge af produktudbuddet samt aftaleforholdet mellem Silkeborg Data og EG, jf. afsnit 5.1.

På givne markeder for løn- og personalesystemer og økonomisystemer til kommuner og regioner er der på nuværende tidspunkt to aktører, der leverer løn- og personalesystemer, KMD og Silkeborg Data, og to aktører, der leverer økonomisystemer, EG og Fujitsu.

På markedet for løn- og personalesystemer til kommuner og regioner tilkendegiver parterne, at Silkeborg Data har en markedsandel på ca. [20-30] pct. Ifølge Axcel's interne dokumenter vurderes Silkeborg Data desuden at have en markedsandel på [30-40] pct. for levering af løn- og personalesystemer til kommuner og en markedsandel på [80-90] pct. for levering af løn- og personalesystemer til regioner i Danmark.

Parterne har ikke oplyst EG's markedsandel på et givent marked for økonomisystemer til kommuner og regioner. Da EG kun har vundet [...] ud af [...] afholdte udbud siden 2011, kan markedsandelen estimeres til ca. [0-10] pct. og under alle omstændigheder vurderes EG's markedsandel på et givent marked for økonomisystemer til kommuner og regioner at være væsentligt lavere end [20-30] pct.

Kunderne har tre forskellige valgmuligheder, hvad angår deres behov for kombinerede IT-systemer, som består af økonomisystemer samt løn- og personalesystemer: KMD som leverandør af ét samlet økonomi- og løn-system, Silkeborg Data som leverandør af lønsystem og EG som leverandør af økonomisystem, eller Silkeborg Data som leverandør af lønsystem og Fujitsu som leverandør af økonomisystem.

For så vidt angår vurderingen af fusionens vertikale virkninger på dette område, skelnes der mellem to former for afskærmning. Den første forekommer, når fusionen vil kunne forøge downstream-konkurrenternes omkostninger ved at begrænse deres adgang til vigtige input (input-afskærmning). Den anden form for afskærmning forekommer, hvis fusionen vil kunne begrænse upstream-konkurrenters adgang til et tilstrækkeligt kundegrundlag (kundeafskærmning).⁷ Hvis konstellationen indebærer konglomerate forbindelser, hvor to sidestillede parter indgår aftale med kommunen eller regionen om løn- og økonomisystem, kan der ligeledes være mulighed for lignende afskærmende virkninger.

I nærværende sag opstår det vertikale forhold i en såkaldt back-to-back aftale, når en kommune eller region tilkøber løn- og personalesystem samt økonomisystem, og den ene part (fx EG) agerer som hovedleverandør over for den pågældende kommune eller region, og den anden part (fx Silkeborg Data) agerer som underleverandør.

Kundeafskærmning kan således opstå i det tilfælde, hvor EG som hovedleverandør vælger kun at aftage lønsystem fra Silkeborg Data eller den omvendte situation, hvor Silkeborg Data som hovedleverandør vælger kun at aftage økonomisystem fra EG. Hvad angår det førstnævnte tilfælde benytter EG allerede i dag kun Silkeborg Data som underleverandør, når der indgås såkaldte back-to-back aftaler, hvorfor fusionen ikke kan medføre fusions-specifik kundeafskærmning i disse tilfælde.

I den omvendte situation, hvor Silkeborg Data agerer hovedleverandør, kan Silkeborg Data benytte såvel EG som Fujitsu som underleverandør. I princippet kan fusionen således medføre, at Silkeborg Data, fremover alene vælger EG som underleverandør, når kommuner og regioner efterspørger en samlet løsning bestående af løn- og økonomisystem. Dette kan afskærme Fujitsu fra de kommuner og regioner, som efterspørger en samlet løsning.

Det er imidlertid styrelsens vurdering, at en sådan virkning af fusionen ikke er sandsynlig, og at dette ikke vil hæmme den effektive konkurrence betydeligt.

For det første indebærer størstedelen af Silkeborg Datas kunder et samarbejde med Fujitsu. Ifølge oplysninger fra parterne er ca. [...] af Silkeborg Datas aftaler med kommuner, aftaler, hvor lønsystemet er integreret med Fujitsu, mens blot [...] af aftalerne indebærer, at lønsystemet er integreret med EG.⁸

⁷ Kommissionens "Retningslinjer for vurdering af ikke-horisontale fusioner efter Rådets forordning om kontrol med fusioner og virksomhedsovertagelser" (2008/C 265/07)

⁸ Den resterende del af aftalerne indebærer såkaldte stand-alone aftaler.

Silkeborg Data og EG har alene vundet [...] ud af [...] kommunale udbud af løn- og økonomisystemer siden 2011, mens Silkeborg Data og Fujitsu har vundet [...] af disse.

Set i lyset af kommunernes efterspørgsel efter Fujitsus økonomisystem, hvor langt flere kommuner har valgt Fujitsus økonomisystem frem for EG's, vil en afskærmning af Fujitsu fx ved at begrænse udvikling i grænseflader til Fujitsus økonomisystem således sandsynligvis have en negativ påvirkning af Silkeborg Datas omsætning og indtjening, og en væsentlig del af Silkeborg Datas kunder vil i hvert fald på kort sigt blive stillet ringere. Parternes incitament til alene at levere Silkeborg Datas lønsystemer sammen med EG vurderes derfor at være lavt.

Grundet kommunernes skifteomkostninger ved at anvende nye løn- og økonomisystemer er det endvidere usikkert, hvorvidt en sådan adfærd vil medføre skift fra Fujitsus økonomisystem til EG's økonomisystem, eller om kommunerne i stedet vil skifte til KMD. I de [...] udbud, der er gennemført siden 2011, har kommunerne i [...] af udbuddene valgt KMD's økonomisystem. Uanset hvilke virkninger fusionen kan få, vil kommunerne fortsat have mulighed for at vælge KMD som leverandør af økonomisystem og lønsystem.

Dertil kommer, at kommuner og regioner til hver en tid i deres udbud kan stille krav om interoperabilitet mellem løn- og økonomisystemer, således at disse kan arbejde sammen uanset leverandør. Derudover kan kommunerne og regioner købe deres økonomisystemer og løn- og personalesystemer separat. Dette bekræftes af, at nogle kommuner også gennemfører udbud af eksempelvis lønsystemer alene, hvilket fordrer, at det pågældende lønsystem kan fungere med kommunens eksisterende økonomisystem. Ifølge oplysninger fra parterne er [...] af Silkeborg Datas aftaler med kommuner såkaldte stand-alone aftaler, hvor kommunerne har købt lønsystemet separat, jf. fodnote 8.

Der bemærkes hertil, at det ifølge parterne er et sædvanlig handelsvilkår i alle kundesegmenter, at kundernes it-systemer kan fungere sammen, hvorfor Silkeborg Datas lønsystem både fungerer med EG og med Fujitsus lønsystem.

Hvad angår input-afskærmning er det ligeledes styrelsens vurdering, at fusionen ikke vil hæmme den effektive konkurrence betydeligt.

En potentiel input-afskærmning kan opstå i det tilfælde, hvor Silkeborg Data som underleverandør alene leverer til EG som hovedleverandør over for kommuner og regioner. Hertil gælder de samme forhold som angivet ovenfor, herunder at det sandsynligvis vil have en negativ indflydelse på Silkeborg Datas omsætning og indtjening set i lyset af den række af

kommuner og regioner, som anvender Fujitsus økonomisystem sammen med Silkeborg Datas lønsystem. Dette vil højst sandsynligt også indebære en negativ indflydelse på Axcel's omsætning og indtjening, dvs. Silkeborg Datas og EG's samlede omsætning og indtjening. Under alle omstændigheder vil KMD fortsat kunne tilbyde en konkurrerende løsning.

På denne baggrund vurderes potentiel input-afskærmning heller ikke at give anledning til bekymringer.

Konklusion

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen vurderer, at fusionen har ikke sådanne vertikal- eller konglomeratvirkninger, at den effektive konkurrence på de mulige relevante markeder hæmmes betydeligt.

7. Konklusion

Det er Konkurrence- Forbrugerstyrelsens vurdering, at den samlede virkning af fusionen mellem Axcel og Silkeborg Data ikke vil indebære, at den effektive konkurrence hæmmes betydeligt.

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har derfor godkendt Axcel's erhvervelse af Silkeborg Data, jf. konkurrencelovens § 12 c, stk. 2, 1. punktum, jf. stk. 1.