

Anmälade företag

Lyreco S.A.S., 400423968 (FR), Rue Du 19 Mars 1962, 59770 Marly, Frankrike

Ombud: advokaterna AA och BB

Saken

Anmälan enligt 4 kap. 6 § konkurrenslagen (2008:579) om företagskoncentration; kontraktsförsäljning av kontorsvaror

Beslut

Konkurrensverket lämnar Lyreco S.A.S. förvärv av ensam kontroll över Samba Holdco B.V., 80212700 (NL), utan åtgärd.



Anmälan

1. Lyreco S.A.S. har den 25 mars 2021 enligt 4 kap. 6 § konkurrenslagen (2008:579), KL, anmält förvärv av ensam kontroll över Samba Holdco B.V. Säljare är Staples International B.V.

Företagen

Lyreco

2. Lyreco S.A.S. ("Lyreco") är ett privatägt familjeföretag baserat i Marly, Frankrike. Lyreco är aktivt globalt inom kontraktsförsäljning av kontorsvaror till slutkunder och levererar såväl traditionella som icke-traditionella kontorsvaror, såsom papper, bläck & toner, skyddsutrustning och kontorsmöbler.
3. I Sverige är Lyreco aktivt endast inom kontraktsförsäljning av kontorsvaror. Merparten av Lyrecos försäljning sker genom nationella kontrakt, men Lyreco har även viss försäljning via internationella kontrakt. Lyrecos tjänster i Sverige avser försäljning, distribution och kundsupport. Lyreco har ett svenskt distributionscenter och fyra regionala distributionscenter runt om i Sverige.

Målbolaget

4. Målbolaget Samba Holdco B.V. (hädanefter "Staples") är ett nybildat bolag, som är helägt av Staples Solutions B.V. ("Staples Solutions") och kommer att utgöras av Staples Solutions online-, detaljhandels- och kommersiella verksamhet i Österrike, Danmark, Tyskland, Norge, Polen och Sverige samt viss därtill tillhörande stödverksamhet.¹
5. Staples Solutions är ett privatägt företag baserat i Amsterdam, Nederländerna, och aktivt inom kontraktsförsäljning av kontorsvaror till slutkunder inom Europa. Staples Solutions erbjuder traditionella kontorsvaror och ett brett sortiment av icke-traditionella kontorsvaror. Staples Solutions är dessutom i begränsad utsträckning aktivt inom detalj-, online- och grossistförsäljning av kontorsvaror.
6. Efter transaktionen kommer Lyreco att äga samtliga aktier i Staples.

¹ Målbolaget har tre helägda svenska dotterbolag, Staples Sweden AB, Staples Sweden Holdings AB och Staples Sweden Holdings II AB.



Marknadsförhållanden

7. Kontorsvaror omfattar en rad produkter som används i kontorsmiljö av företag och konsumenter. Kontorsvaror är handelsvaror som är relativt enkla att tillverka och producera i stora mängder. Traditionellt sett har kontorsvaror omfattat i) kontorsutrustning (skrivprodukter, pärmar, tejp, lim, gem, anteckningsblock, brev, dekorationsmaterial, spel, m.m.), ii) bläck och toner (maskinförbrukningsvaror, kopieringspatroner m.m.) samt iii) papper, så kallade traditionella kontorsvaror.
8. Icke-traditionella kontorsvaror innefattar en rad olika produkter såsom i) kontorsmöbler, ii) kontorsteknologi, iii) städ- och lokalvårdsprodukter, iv) skyddsutrustning, v) emballage, vi) förnödenheter, vii) pentry- och cateringprodukter samt viii) design- och reklamprodukter.
9. Kontorsvaror distribueras via olika distributionskanaler såsom i) kontraktsförsäljning (dvs. inköp via avtal), ii) direktförsäljning utan befintligt avtal (via katalogförsäljning eller online-system), iii) detaljhandel i fysiska butiker och iv) grossisthandel.
10. Kontraktsförsäljning inom den privata sektorn avser försäljning riktad mot kunder inom ramen för ett avtal. Avtalen är i regel skriftliga och kan löpa under ett eller flera år. Genom avtal styrs de kommersiella villkoren, såsom pris och övriga leveransvillkor.
11. Kontraktsförsäljning till offentlig sektor ("offentliga kunder") regleras av upphandlingslagstiftningen. Offentliga kunder måste även följa vissa grundläggande upphandlingsprinciper, såsom exempelvis principerna om likabehandling, icke-diskriminering och transparens. I upphandlingsdokumenten krävs inköpen. I kontrakt regleras de kommersiella villkoren, precis som när privata kunder ingår avtal.
12. Enligt parterna håller marknaden för försäljning av traditionella kontorsvaror på att förändras. Denna bild har också bekräftats av marknadskontakter i utredningen. En av trenderna är den fortsatta minskningen i efterfrågan på traditionella kontorsvaror såväl i Sverige som inom EU, en minskning som även har förstärkts i och med pandemin. De flesta aktörer på marknaden ser därför över sin produktportfölj och försöker att utveckla angränsande produktområden, så kallade icke-traditionella kontorsvaror, såsom städ- och hygienartiklar, catering, kontorsmöbler etc.
13. Motsvarande branschglidning sker även hos andra aktörer på marknaden, där dessa säljer traditionella kontorsvaror som komplement till sitt övriga produktutbud. Kunder efterfrågar i ökad utsträckning en lösning där man

samlar sina inköp av traditionella kontorsvaror hos en leverantör, så kallade one-stop-shop. Exempelvis ser så kallade facility management-företag ökade möjligheter att erbjuda tjänster som uppfyller slutkundernas behov av traditionella kontorsvaror tillsammans med övriga tjänster.

Syfte med koncentrationen

14. Enligt anmälan kommer koncentrationen att tillåta parterna att konkurrera mer effektivt för att möta utmaningarna på kontorsvarumarknaden. De utmaningar som framförs i anmälan är bland annat minskad efterfrågan till följd av i) ökad digitalisering av arbetsplatsen, ökade miljökrav och ett skifte i arbetssätt, ii) ökad närvaro av aktörer som erbjuder icke-traditionella kontorsvaror inom sektorn för traditionella kontorsvaror och iii) expansion och etablering av digitala aktörer inom sektorn för kontorsvaror till företag.

Konkurrensverkets utredning

15. I Sverige bedriver Lyreco endast kontraktsförsäljning. I förvärvet av Staples ingår inga internationella kontrakt. Konkurrensverket har därför i sin utredning fokuserat på förhållandena vad gäller nationell kontraktsförsäljning av traditionella och icke-traditionella kontorsvaror.
16. Under utredningen har Konkurrensverket kontaktat privata och offentliga kunder, konkurrenter, leverantörer och en branschorganisation som ombetts svara på frågor om marknaden.
17. Konkurrensverket har också ålagt Lyreco och Staples att inkomma med kompletterande information, bland annat avseende parternas strategidokument, marknadsundersökningar och konkurrentanalyser samt handlingar rörande Lyrecos och Staples deltagande i offentliga upphandlingar och offerter till privata kunder. Utöver detta har parterna på eget initiativ inkommit med en analys av anbuds konkurrensen i ett stort antal offentliga upphandlingar av traditionella kontorsvaror för perioden 2018–2020.
18. Konkurrensverket har, baserat på upphandlingsdata från Merzell Opic, genomfört en egen analys för att närmare utreda konkurrensförhållandena inom offentlig upphandling avseende kontraktsförsäljning av kontorsvaror.
19. Konkurrensverket har även analyserat och beaktat tidigare beslut avseende marknaden för kontorsvaror från Konkurrensverket och Europeiska kommissionen ("kommissionen").



Bedömning

Ingripande mot företagskoncentrationer

20. En företagskoncentration som prövas enligt 4 kap. 1 § KL ska förbjudas om den är ägnad att påtagligt hämma förekomsten eller utvecklingen av en effektiv konkurrens inom landet i dess helhet eller en avsevärd del av det. Vid prövningen av om en företagskoncentration ska förbjudas ska särskilt beaktas om den medför att en dominerande ställning skapas eller förstärks.

Relevant marknad

Inledning

21. Avgränsning av relevant marknad är ett verktyg som används för att finna och fastställa gränserna för konkurrensen mellan företag. Det huvudsakliga syftet med att avgränsa den relevanta marknaden är att på ett systematiskt sätt fastställa vilka konkurrensbegränsningar de berörda företagen utsätts för.
22. Den relevanta produktmarknaden omfattar i första hand de produkter eller tjänster som köparna anser vara utbytbara, dvs. sådana produkter eller tjänster som på grund av pris, funktion och egenskaper i övrigt kan tillfredsställa samma behov hos köparen. Den relevanta geografiska marknaden omfattar det område inom vilket de berörda företagen tillhandahåller de relevanta produkterna eller tjänsterna, inom vilket konkurrensvillkoren är tillräckligt likartade och som kan skiljas från angränsande geografiska områden på grund av väsentliga skillnader i konkurrensvillkoren.

Produktmarknad

23. I enlighet med vad som framgått ovan, är Lyreco och Staples båda verksamma inom försäljning av traditionella och icke-traditionella kontorsvaror.
24. I prövningen av Office Depots anmälda förvärv av Svanströms 2011² konstaterade Konkurrensverket att det på marknaden för kontorsvaror fanns olika distributionskanaler, såsom kontorsbutiker, kontraktsförsäljning och grossistförsäljning, där många aktörer var verksamma inom flera kanaler. Beträffande kontraktsförsäljning mötte anmälande part i ärendet konkurrens från bland andra Staples, Lyreco, Kontorab och Gullbergs. Konkurrensverket fann att kunderna i de olika distributionskanalerna även efter koncentrationen skulle ha möjlighet att välja mellan olika leverantörer.

² Dnr 42/2011 Office Depot Sweden (Holding) AB / Frans Svanströms & Co AB



Konkurrensverket tog i ärendet inte slutlig ställning i fråga om avgränsningen av relevant produktmarknad.

25. I *Staples/Office Depot 2015*³ identifierade kommissionen kontraktsförsäljning som en separat produktmarknad, skild från direktförsäljning och grossistförsäljning. Inom kontraktsförsäljning gjordes en åtskillnad mellan internationella och icke-internationella kontrakt. Marknaden för icke-internationella kontrakt segmenterades ytterligare till avtal avseende i) stora företagskunder med 100–200 eller fler kontorsmedarbetare (eller 250 eller fler anställda) och ii) mindre företagskunder med färre än 100–200 kontorsmedarbetare (eller 250 eller färre anställda).⁴ Kommissionen konstaterade också att "one-stop-shop-leveranser" utgjorde en egen produktmarknad. Frågan huruvida enskilda produktmarknader kunde definieras av enskilda produktkategorier lämnades öppen.
26. Av anmälan till Konkurrensverket framgår att parterna inte delar kommissionens bild av marknaden. De anser att det idag inte är relevant att dela in marknaden i traditionella respektive icke-traditionella kontorsvaror, eftersom traditionella kontorsvaruföretag breddar sitt sortiment till att även inkludera icke-traditionella kontorsvaror medan leverantörer av icke-traditionella kontorsvaror i allt större utsträckning är aktiva inom försäljning av traditionella kontorsvaror. Även specialiståterförsäljare av t.ex. papper, bläck och toner kan ses som konkurrenter till generaliståterförsäljare av kontorsvaror. Parterna förväntar sig också att företag som erbjuder facility management-tjänster kommer att expandera på marknaden för traditionella kontorsvaror inom de närmaste två till tre åren.
27. Beträffande olika distributionskanaler menar parterna att gränsdragningen mellan kontrakts- och direkt-/online-försäljningskanalerna har suddats ut i och med inträdet av digitala aktörer. Däremot delar parterna kommissionens bild vad gäller segmentering av kontraktsförsäljning till internationell respektive icke-internationell kontraktsförsäljning av kontorsvaror, samt fördelning med avseende på storlek till stora respektive små och medelstora företag.
28. Under Konkurrensverkets utredning har det framkommit en blandad bild av kontraktsförsäljning från främst kunderna. Såväl kunder som konkurrenter gör en åtskillnad mellan traditionella respektive icke-traditionella kontorsvaror, även om de flesta aktörerna på marknaden tillhandahåller båda varukategorier. Från efterfrågesynpunkt föredrar flera kunder att samla sina totala inköp hos en enda leverantör. I en del fall efterfrågas också en lösning där försörjningen av traditionella kontorsvaror ingår i det paket tjänster som

³ COMP/M.7755 *Staples/Office Depot*

⁴ Se även COMP/M.2286 *Buhrmann N.V./Universal Office Supplies Ltd och Samas Universal Office Supplies B.V.*



köps in från facility management-företag. Andra kunder delar upp inköpen och vissa tar in exempelvis datatillbehör när de upphandlar traditionella kontorsvaror. Det har inte bekräftats om kontraktskunder ser generalister och specialister som utbytbara leverantörer. Majoriteten av kunder ser inte online-försäljning eller e-handel som ett alternativ till kontraktsförsäljning.

29. När det gäller synen på förvärvets effekter på konkurrensen har utredningen konstaterat en skillnad mellan stora privata och stora offentliga kunder. De offentliga kunder som Konkurrensverket varit i kontakt med har genomgående varit oroliga för att förvärvet ska medföra färre anbudsgivare och sämre konkurrens vid kommande upphandlingar. Det finns, enligt dessa, endast ett fåtal leverantörer som bland annat har den sortimentsbredd och logistik som krävs för att kunna vara konkurrenskraftig i offentliga upphandlingar. Detta gäller i synnerhet de stora ramavtalen som upphandlas av Kammarkollegiet och av Adda Inköpscentral (tidigare SKL Kommentus).
30. Däremot har stora privata kunder inte uttryckt någon oro för att konkurrensen försämras till följd av förvärvet. Detta har under utredningen väckt frågan om det finns något som särskiljer stora offentliga kunder från stora privata kunder på så sätt att kontraktsförsäljning av traditionella kontorsvaror till offentliga kunder skulle kunna utgöra en separat marknad skild från kontraktsförsäljning till privata kunder.
31. Det har dock, för Konkurrensverkets bedömning av den nu aktuella koncentrationen, inte varit nödvändigt att slutligt avgränsa den relevanta produktmarknaden.

Geografisk marknad

32. Konkurrensverket och kommissionen har i sina tidigare beslut gällande marknader för kontraktsförsäljning av kontorsvaror betraktat den relevanta geografiska marknaden som nationell. Det har inte framkommit något under utredningen som pekar på att den geografiska marknaden borde avgränsas på ett annat sätt. Det har dock för Konkurrensverkets bedömning av den nu aktuella koncentrationen inte varit nödvändigt att slutligt avgränsa den relevanta geografiska marknaden.

Koncentrationens effekter

33. Enligt 4 kap. 1 § KL har Konkurrensverket att bedöma om en företagskoncentration är ägnad att påtagligt hämma förekomsten eller utvecklingen av en effektiv konkurrens inom landet i dess helhet eller en avsevärd del av det.
34. Eftersom Lyreco i Sverige är aktivt endast inom kontraktsförsäljning av kontorsvaror, medan den förvärvade verksamheten inte har någon



internationell kontraktsförsäljning av kontorsvaror, föreligger överlappande verksamheter på horisontell nivå bara inom nationell kontraktsförsäljning av traditionella och icke-traditionella kontorsvaror.

35. Den enda horisontellt berörda marknad som identifierats av parterna, dvs. där deras sammanlagda marknadsandel överstiger 20 procent, är den potentiella marknaden för nationell kontraktsförsäljning av traditionella kontorsvaror till stora kunder. Det har inte framkommit något i utredningen som gör att Konkurrensverket har anledning att ifrågasätta om koncentrationen kan ge upphov till andra berörda marknader eller till eventuella konkurrensproblem inom något annat marknadssegment än just kontraktsförsäljning av traditionella kontorsvaror.

Konkurrenter inom kontraktsförsäljning av traditionella kontorsvaror

36. Konkurrensverkets utredning visar att specialisternas konkurrenstryck på parterna vad gäller hela sortimentet av kontorsvaror är begränsat eftersom specialister inriktar sig på endast vissa delar av denna marknad. Flera av de stora kunder som svarat på frågor under utredningen ställer krav på att all leverans av kontorsmaterial sker från en och samma leverantör, och väljer därmed inte att köpa exempelvis kontorspapper eller bläck och toner separat från övrigt kontorsmaterial. Det kan tilläggas att även i Staples/Office Depot-ärendet ansåg kommissionen att specialister och webbaserade återförsäljare i Sverige inte konkurrerade på marknaden för kontraktsförsäljning av traditionella kontorsvaror till stora kunder i fråga om one-stop-shop-försäljning.⁵ Från de marknadskontakter som Konkurrensverket tagit har det framkommit att specialister inte anser sig konkurrera med generalister inom marknaden för kontraktsförsäljning av traditionella kontorsvaror i fråga om one-stop-shop-försäljning.
37. Stora privata och offentliga kunder har framfört att det finns ett begränsat antal leverantörer för större upphandlingar av traditionella kontorsvaror, främst AllOffice, Office Depot, Staples och Lyreco. Några kunder har även nämnt Kontorab och Wulff som potentiella leverantörer. Det förekommer att stora offentliga kunder delar in upphandlingar i olika anbudsområden, där exempelvis papper och datateknik ibland förekommer som separata delar. När offentliga upphandlingar delas upp i olika delområden kan även specialister inom dessa områden konkurrera med parterna.
38. Marknadskontakterna har vidare framfört att e-handelsåterförsäljare, som exempelvis Lomax eller Amazon, inte säljer till stora privata eller offentliga kunder genom ramavtal men däremot till små och medelstora privata kunder. De kan därför inte räknas som konkurrenter till parterna vad gäller

⁵ COMP/M.7555 Staples/Office Depot

kontraktsförsäljning av traditionella kontorsvaror till stora kunder. Det har däremot framkommit att facility management-företag utsätter leverantörer av kontorsvaror för ett visst konkurrenstryck när kunderna köper kontorsvaror som del av facility management-tjänsten i stället för att ha ett avtal direkt med kontorsvaruleverantören. Någon har dock framfört att facility management-företagen själva köper kontorsvaror främst från återförsäljare och inte direkt från tillverkarna, och att de därför inte bör räknas som konkurrenter utan snarare som kunder till bland annat parterna, Office Depot och AllOffice.

Hur privata respektive offentliga kunder köper kontorsvaror

39. Marknadskontakterna visar att det är stor skillnad på hur de privata och offentliga kunderna köper kontorsvaror. Privata kunders inköp är inte lagreglerade på samma sätt som för offentliga kunder som har att följa upphandlingslagstiftningen.
40. Endast ett fåtal större leverantörer, inklusive Staples och Lyreco, deltar regelmässigt i de flesta större offentliga upphandlingarna. Det har dock framkommit att också mindre leverantörer i ökad utsträckning skulle delta om kraven i upphandlingarna anpassades bättre till dessa företags leveransförmåga.
41. De leverantörer som i mindre utsträckning lämnar anbud i större upphandlingar av traditionella kontorsvaror, bedöms lätt kunna ändra affärsstrategi med syfte att i ökad utsträckning delta i offentliga upphandlingar om kravspecifikationerna ändrades. Det betyder att marknaden ur ett utbudsperspektiv innefattar försäljning till både privata och offentliga kunder.
42. Både privata och offentliga kunder har bekräftat att det är lätt att byta leverantör. Privata kunder kan förhandla priser och kan även handla från andra leverantörer utanför sina avtal. De kan även byta leverantör inom ganska kort tid, dock med beaktande av hur kontraktet utformats. Kontrakten är typiskt sett inte exklusiva och innehåller inte krav på köpåtaganden vilket ger kunden flexibilitet. Marknadskontakternas svar gällande hur ofta kunder byter leverantör skiljer sig från vad som angivits i anmälan, då det framkommit att kunder ofta föredrar att behålla samma leverantör under längre perioder.
43. Några av de större facility management-företagen har ramavtal med fler än en leverantör av traditionella kontorsvaror och tillämpar en inköpsmodell för slutkundens räkning som liknar formerna för förnyad konkurrensutsättning inom offentlig sektor.



44. Offentliga kunder kan byta leverantör när avtalet löpt ut och ny tilldelning skett efter upphandling. Även offentliga kunder har angett att de kan påverka såväl priser som andra villkor i sina upphandlingar.

Analys av offentliga upphandlingar

45. Konkurrensverket har genomfört en kvantitativ analys av offentliga upphandlingar av kontorsmateriel för perioden 2016–2020. Upphandlingarna har identifierats med hjälp av upphandlingsverktyget Merzell Opic. Syftet med analysen har varit att undersöka bland annat hur många upphandlingar leverantörerna deltar i, hur många av dessa de vinner, samt hur nära konkurrenter de är. Denna typ av analyser används ofta för att undersöka konkurrenssituationen på upphandlingsmarknader.⁶ Analyserna utgår från information om antal anbud, antal vunna upphandlingar och uppskattat kontraktsvärde.
46. Analysen av offentliga upphandlingar har visat att Staples, Lyreco, Office Depot och AllOffice är de främsta konkurrenterna inom offentliga upphandlingar av traditionella kontorsvaror i Sverige. Det finns också ett antal mindre leverantörer som deltagit i ett fåtal offentliga upphandlingar. Staples har vunnit cirka 50 procent av antalet upphandlingar 2016–2020, och uppskattningsvis 70 procent av det totala kontraktsvärdet 2018–2020. Lyreco har vunnit cirka 10 procent av antalet upphandlingar och av det totala kontraktsvärdet under samma perioder. Office Depot och AllOffice har marknadsandelar på mellan 6 och 14 procent, beroende på beräkningsmått. Den övergripande bilden är att Staples har en mycket stark ställning gällande stora offentliga upphandlingar.
47. Analysen av närmaste konkurrent visar att Office Depot oftast kommer tvåa i upphandlingar som Staples vinner, vilket tyder på att företaget är Staples närmaste konkurrent. Samma analys visar att AllOffice är den näst närmaste konkurrenten, och att Lyreco är den tredje närmaste konkurrenten till Staples. Konkurrenssituationen för offentliga upphandlingar har i stort varit oförändrad under perioden 2016–2020.
48. Analysen talar för att Office Depot och AllOffice efter koncentrationen kommer att finnas kvar som viktiga konkurrenter till parterna i majoriteten av upphandlingarna. I de fall där en upphandling delats upp i flera delar, så att exempelvis kopieringspapper, bläck och toner upphandlas separat, tillkommer dessutom flera ytterligare leverantörer som anbudsgivare. Offentliga kunder som väljer att dela upp sina upphandlingar i flera delområden har därför en större chans att attrahera fler anbudsgivare.

⁶COMP/M.8677 *Siemens/Alstom* och COMP/M.7555 *Staples/Office Depot* är exempel på kommissionsbeslut där upphandlingsanalys har varit ett viktigt verktyg



49. Resultatet av den analys av upphandlingar som parterna på eget initiativ inkommit med visar en bild som till de övergripande dragen överensstämmer med Konkurrensverkets analys. Båda analyserna visar att Office Depot är Staples närmaste konkurrent i offentliga upphandlingar under de senaste åren. Det finns heller ingen tendens i materialet som tyder på att detta förhållande skulle ändras över tid.

Inträde och expansion

50. Enligt marknadskontakterna i utredningen är det lätt att träda in på marknaden för kontorsvaruförsäljning upp till en viss nivå. För att leverera genom kontrakt till stora kunder krävs det dock en viss logistiklösning vilket kräver kompetens och kapital. Marknadskontakterna har haft svårt att uppge om någon ny aktör trätt in på marknaden för kontraktsförsäljning av kontorsvaror. Vissa marknadskontakter menar att det inte är lönsamt att träda in, eftersom ett framgångsrikt inträde kräver stora volymer.

Påverkan på konkurrensen

51. Stora offentliga kunder anser att förvärvet kommer att påverka konkurrensen på marknaden negativt. Där det i dag finns tre till fyra leverantörer kommer det efter förvärvet bara att finnas två till tre leverantörer kvar på marknaden för kontraktsförsäljning av traditionella kontorsvaror. Några upplever att det i dag i huvudsak endast är Staples och Lyreco som konkurrerar på marknaden och att förvärvet därför kommer att begränsa konkurrensen och leda till en högre prisnivå.
52. Dock har endast ett fåtal av de privata kunder som Konkurrensverket varit i kontakt med uttryckt oro över att priserna kommer att öka efter förvärvet, eftersom det finns andra stora aktörer på marknaden som kan utsätta parterna för hård konkurrens. Konkurrenter till parterna menar att marknaden för traditionella kontorsvaror genomgår stora förändringar och att konsolidering inom branschen är något som behövs för att priserna ska kunna hållas på låg nivå.

Sammanfattande bedömning

53. Den anmälda koncentrationen har väckt farhågor om eventuella negativa effekter på en marknad för kontraktsförsäljning av traditionella kontorsvaror till stora kunder, företrädesvis inom offentlig sektor. Även om utredningen visat att några av påståendena i parternas anmälan kan ifrågasättas, som exempelvis att specialister utgör ett konkurrenstryck gentemot generalister avseende kontraktsförsäljning av traditionella kontorsvaror, talar andra förhållanden emot att koncentrationen skulle leda till några konkurrensproblem. De allra flesta konkurrenter och privata kunder som Konkurrensverket varit i kontakt med under utredningen har inte gett uttryck för någon

särskild oro i detta avseende. Det har främst varit offentliga kunder som är negativt inställda till koncentrationen.

54. Under utredningen har det samtidigt framkommit att det finns ytterligare leverantörer av kontorsvaror som skulle kunna delta i offentliga upphandlingar, men som säger att de väljer att inte göra det på grund av hur upphandlingarna utformats. Upphandlingsanalysen visar att Staples är den största aktören inom offentliga upphandlingar, men att parterna fortfarande kommer att möta konkurrens från de två näst största konkurrenterna, Office Depot och AllOffice. Konkurrensverket bedömer att konkurrenstrycket från dessa två aktörer är tillräckligt för att förvärvet sannolikt inte kommer att påtagligt hämma konkurrensen. Därtill finns ett potentiellt konkurrenstryck från ytterligare leverantörer som kan komma att delta i offentlig upphandling i ökad utsträckning om kraven bättre anpassas till deras leveransförmåga. Dessutom har både privata och offentliga kunder angett att de kan påverka priserna genom förhandling respektive hur de utformar sin kravställning i upphandlingar. Leverantörer kan bytas ut efter avslutat kontrakt eller vid en ny upphandling.
55. Offentliga kunder har framfört en oro för att konkurrensen försämras vid en sammanslagning, med färre anbudsgivare i kommande upphandlingar och som en följd av det prisökningar. Det finns, enligt dessa, endast ett fåtal leverantörer som har den sortimentsbredd och de logistiklösningar som krävs för att kunna delta och tävla om större kontrakt i offentliga upphandlingar.
56. Konkurrensverket bedömer dock att det finns goda förutsättningar i upphandlingar att göra effektiva offentliga inköp samtidigt som man bidrar till en hållbar utveckling och en god konkurrens. Upphandlingslagstiftningen skapar enbart en ram för konkurrensutsättning och alla val som offentliga kunder, dvs. upphandlande myndigheter och enheter, gör regleras inte i lag. När en upphandlande myndighet eller enhet nyttjar sitt handlingsutrymme, exempelvis genom val av förfarande eller i sin kravställning, kan konkurrensen i upphandlingar påverkas i såväl positiv som negativ riktning.
57. Offentliga kunder kan därför på olika sätt möjliggöra för fler leverantörer att delta i offentliga upphandlingar och därigenom främja ökad konkurrens. Exempelvis kan större kontrakt delas upp i separata delområden för att på så sätt öka möjligheterna även för små och medelstora leverantörer att delta i upphandlingar och tävla om kontrakten.
58. Frågan om själva utformningen av en upphandling, vilka krav som ställs och hur konkurrensen på en marknad bäst kan tas tillvara, ligger dock inte inom ramen för Konkurrensverkets koncentrationsprövning.

59. Konkurrensverket bedömer sammantaget att den anmälda koncentrationen inte är ägnad att påtagligt hämma förekomsten eller utvecklingen av en effektiv konkurrens inom landet i dess helhet eller en avsevärd del av det. Koncentrationen ska därför lämnas utan åtgärd.

Slutsats

60. Koncentrationen ska, med beaktande av vad som anförts ovan, lämnas utan åtgärd.

Detta beslut har fattats av generaldirektören Rikard Jermsten. Föredragande har varit sakkunniga ekonomen Katarina Labajova.

Beslutet undertecknas inte egenhändigt och saknar därför namnunderskrifter.

Rikard Jermsten

Katarina Labajova

Detta beslut publiceras på Konkurrensverkets webbplats.