

Mánudagur, 20. febrúar 2017

Ákvörðun nr. 10/2017

Kaup Límtrés Vírnets ehf. á öllum hlutum í Bindir og Stál ehf.

I.

Málavextir og málsmeðferð

Þann 6. janúar 2017 var Samkeppniseftirlitinu tilkynnt um fyrirhuguð kaup Límtrés Vírnets ehf. (hér eftir Límtré Vírnet) á öllu hlutafé í Bindir og Stál ehf. (hér eftir Bindir og Stál). Með bréfinu fylgdi samrunaskrá í samræmi við ákvæði samkeppnislaga nr. 44/2005 og reglur nr. 648/2008 um tilkynningu og málsmeðferð í samrunamálum, sbr. síðari breytingar. Um var að ræða svokallaða styttri samrunaskrá í samræmi við 6. og 7. mgr. 17. gr. a. samkeppnislaga og reglur nr. 684/2008. Greiðsla samrunagjalds var einnig innt af hendi þann sama dag.

Með bréfi, dags. 11. janúar 2017, vakti Samkeppniseftirlitið athygli samrunaaðila á því að bæta yrði úr ákveðnum atriðum áður en unnt væri að meta hvort að nefnd samrunatilkynning teldist fullnægjandi. Bárust umbeðnar viðbótarupplýsingar frá samrunaaðilum þann 17. janúar 2017.

Samkeppniseftirlitið mat samrunaskrána fullnægjandi og var samrunaaðilum tilkynnt um það með bréfi, dags. 20. janúar 2017. Frestur Samkeppniseftirlitsins til að rannsaka samrunann skv. 1. mgr. 17. gr. d. samkeppnislaga, byrjaði því að líða frá og með 18. janúar 2017.

Mál þetta hefur sætt rannsókn Samkeppniseftirlitsins. Við meðferð málsins hefur Samkeppniseftirlitið óskað ýmissa gagna og upplýsinga frá samrunaaðilum. Eftirlitið hefur jafnframt átt samskipti við ýmsa aðila sem kunna að hafa hagsmuni af samrunanum og óskað eftir sjónarmiðum þeirra. Að því marki sem Samkeppniseftirlitið telur upplýsingar þær sem eftirlitið býr yfir skipta máli fyrir niðurstöðu máls þessa er þeirra getið hér.

II.

Samruninn

Samkvæmt 17. gr. samkeppnislaga telst samruni hafa átt sér stað þegar breyting verður á yferráðum til frambúðar. Samruni getur þannig m.a. falist í því að fyrirtæki taki annað fyrirtæki yfir eða það nái yferráðum í heild eða að hluta yfir öðru fyrirtæki, sbr. 1. mgr. 17. gr. laganna.

Fram kemur í samrunaskrá að samruninn feli í sér kaup Límtré Vírnets á öllum hlutum í Bindir og Stál. Að mati Samkeppniseftirlitsins fela umrædd kaup í sér samruna í skilningi 17. gr. samkeppnislaga.

1. Nánar um samrunaaðila

1.1 Límtré Vírnet

Límtré Vírnet er íslenskt framleiðslu- og iðnfyrirtæki á byggingavörumarkaði. Samkvæmt samrunaskrá stundar Límtré Vírnet aðallega starfsemi á sviði utanhússklæðninga, innveggjastoða, hönnunar og framleiðslu á burðarvirki í límtré og steinullareiningum, ásamt rekstri þjónustudeilda í Borgarnesi og innflutningi á stálgrindarburðarvirki og fleiri íhlutum í byggingalausnir fyrir verktaka, endursöluaðila og einstaklinga.

Starfsstöðvar félagsins eru á þremur stöðum á landinu: Borgarnesi, Flúðum og Kópavogi. Höfuðstöðvar þess eru í Borgarnesi, þar sem framleitt er valsað stál og ál til klæðninga utanhúss og innanhúss, ásamt framleiðslu á milliveggjastoðum úr stáli. Einnig eru þar framleiddir naglar og ýmsar aðrar vörur úr stáli og áli, ásamt því að reknar eru þar þjónustueiningar, blikksmiðja, járnsmiðja og rafmagnsverkstæði. Á Flúðum starfrækir fyrirtækið límtrésverksmiðju og framleiðir steinullareiningar, sem eru samlokueiningar með steinull sem einangrun. Þá er fyrirtækið með starfsstöð í Kópavogi þar sem fyrirtækið starfrækir söludeild fyrir loftræstivörur, innkaupadeild og byggingadeild.

1.2 Bindir og Stál

Samkvæmt samrunaskrá stundar Bindir og Stál aðallega starfsemi á sviði þjónustu við þann hluta byggingariðnaðarins sem snýr að burðarvirki í uppsteypu og tengdum hlutum, niðurklippingu og beygingu á kambstáli og sölu á ýmis konar tækjum og búnaði til járnavinnslu á byggingastöðum og viðgerðarþjónustu við þau tæki. Bindir og Stál er með starfsstöð í Hafnarfirði.

III. Niðurstaða

1. Markaðir málsins og staða samrunaaðila á þeim

Við mat á samkeppnislegum áhrifum samruna samkvæmt 17. gr. c samkeppnislaga verður að byrja á því að skilgreina þann markað sem við á. Samkvæmt 4. gr. laganna er markaður skilgreindur sem sölusvæði vöru og staðgönguvöru eða þjónustu og staðgöngubjónustu. Staðganga er þegar vara eða þjónusta getur að fullu eða verulegu leyti komið í stað annarrar vöru eða þjónustu. Með hliðsjón af hagfræðilegum rökum þarf að líta á viðkomandi markað út frá a.m.k. tveimur sjónarmiðum; annars vegar vöru- eða þjónustumarkaðinn og hins vegar landfræðilega markaðinn. Hafa ber þó í huga að markaðsskilgreiningar í samkeppnisrétti geta ekki orðið nákvæmar og eru aðeins notaðar til viðmiðunar, sbr. úrskurð áfrýjunarnefndar samkeppnismála í máli nr. 8/2008 *Fiskmarkaður Íslands hf. gegn Samkeppniseftirlitinu*.

Í kafla 7 í viðauka I við reglur Samkeppniseftirlitsins nr. 684/2008 um tilkynningu og málsmeðferð í samrunamálum segir m.a. svo um skilgreiningu á vörumarkaði:

„Með viðkomandi vörumarkaði er átt við markað fyrir vörur og/eða þjónustu sem neytendur líta á sem staðgönguvörur eða staðgöngubjónustu vegna eiginleika sinna, verðs og áformaðrar notkunar. Markaður er sölusvæði vöru og

staðgönguvöru og/eða sölusvæði þjónustu og staðgönguþjónustu, sbr. 4. gr. samkeppnislaga. Staðgönguvara og staðgönguþjónusta er vara eða þjónusta sem að fullu eða verulegu leyti geta komið í stað annarrar.

Meðal þátta, sem skipta máli við mat á viðkomandi markaði, er greining á því hvers vegna viðkomandi vara eða þjónusta tilheyrir þessum markaði og hvers vegna önnur vara eða þjónusta tilheyrir honum ekki samkvæmt framangreindri skilgreiningu og með hliðsjón af, meðal annars, hvort varan eða þjónustan nýtist sem staðgönguvara eða staðgönguþjónusta, samkeppnisstöðu, verði, verðsveiflum vegna eftirspurnar eða öðrum þáttum sem máli skipta við skilgreiningu á markaðnum."

Í áður tilvitnuðum reglum um tilkynningu samruna er landfræðilegur markaður skilgreindur svo:

„Til landfræðilegs markaðar telst það svæði þar sem hlutaðeigandi fyrirtæki eru viðriðin framboð og/eða eftirspurn eftir viðkomandi vöru eða þjónustu, þar sem samkeppnisskilyrði eru nægilega lík og sem unnt er að greina frá nærliggjandi svæðum, einkum vegna þess að samkeppnisskilyrði eru greinilega frábrugðin á þeim svæðum.

Meðal þátta sem skipta máli við mat á viðkomandi landfræðilegum markaði eru eðli og einkenni viðkomandi vöru eða þjónustu, hugsanlegar aðgangshindranir eða neytendavenjur, greinilegur munur á markaðshlutdeild fyrirtækja á þessu svæði og aðliggjandi svæðum eða verulegur verðmunur."

Í ákvörðun Samkeppniseftirlitsins í máli nr. 32/2010, *Yfirtaka NBI hf. á Límtré Vírnet hf.*, fjallaði Samkeppniseftirlitið um þá markaði sem Límtré Vírnet starfaði á. Talið var að hæglega mætti halda því fram að Límtré Vírnet starfaði á fleiri en einum markaði sem væru að einhverju leyti ólíkir um samkeppnislegt aðhald. Þannig væru keppinautar mismargir eftir því hvort litið væri til sölu á saumi, klæðningu eða límtré. Varðandi stöðu Límtrés Vírnets á mörkuðum málsins segir í ákvörðuninni:

„Rannsókn Samkeppniseftirlitsins bendir hins vegar til þess að markaðshlutdeild Límtrés Vírnets á flestum þeim mörkuðum og undirmörkuðum sem til greina kemur að skilgreina í máli þessu sé vel yfir 50% og mun hærri en markaðshlutdeild næststærsta keppinautarins."

Þá var tekið fram að við þáverandi aðstæður í efnahagslífi Íslands, þar sem verulegar hömlur voru á viðskiptum með íslenskar krónur auk þess sem kaupmáttur krónunnar var lítill, væri líklegt að dregið væri úr samkeppnislegu aðhaldi vegna innflutnings framleiðsluvara Límtrés Vírnets. Samkeppniseftirlitið taldi þó ekki ástæðu til þess að taka nánari afstöðu til þeirra vörumarkaða sem málið næði til, m.a. með hliðsjón af niðurstöðu áfrýjunarnefndar í máli nr. 18/2009, *Síminn gegn Samkeppniseftirlitinu*.

Samkeppniseftirlitið taldi ljóst af framangreindu að starfsemi Límtrés Vírnets nyti sterkrar stöðu á þeim mörkuðum sem félagið starfaði á og væri mögulega markaðsráðandi miðað við hina háu markaðshlutdeild félagsins.

Sem fyrr segir starfa bæði Límtré Vírnet og Bindir og Stál á undirmörkuðum byggingavörumarkaðarins. Líkt og í fyrrnefndri ákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. 32/2010 er þó hægt að greina markaðina nánar niður í nokkra undirmarkaði. Við markaðsskilgreiningar er m.a. litið til fyrri úrlausna samkeppnisyfirvalda á Íslandi og e.a. til úrlausna samkeppnisyfirvalda í Evrópu.

Framkvæmdastjórn Evrópusambandsins hefur í ákvörðunum sínum skilgreint meirihluta þeirra markaða sem á reynir í fyrirliggjandi máli. Þannig hefur framkvæmdastjórnin m.a. komist að því að samlokueiningar (e. sandwich panels) séu sérstakur markaður, sem jafnvel væri hægt að skipta enn frekar niður.¹ Einnig hefur verið fjallað um hvort límtré sé sérstakur markaður, en framkvæmdastjórnin hefur þó ekki talið þörf á að skilgreina það nákvæmlega.² Þá hefur verið talið að valsaðar vörur séu sérstakur markaður, sem hægt væri að skipta enn frekar niður.³ Loks er ljóst að steypustyrkingarstál hefur verið talinn vera aðskilinn markaður frá öðrum stálvörum, og vinnsla á steypustyrktarvörum sérstakur markaður.⁴

Samkvæmt samrunaskrá starfar Límtré Vírnet aðallega á sviði utanhússklæðninga, innveggjastoða, hönnunar og framleiðslu á burðarvirki í límtré og steinullareiningum, innflutning á stálgrindarburðarvirki og fleiri íhlutum í byggingalausnir.

¹ Sjá m.a. ákvörðun framkvæmdastjórnar ESB í máli COMP/M.7479 - KINGSPAN/ STEEL PARTNERS: „*The investigation confirmed that, for the purposes of defining a relevant product market, sandwich panels can be distinguished from other building materials, such as concrete and build up solutions (combining construction sheets and insulation material on site), which only pose a limited constraint*“. Sjá einnig ákvörðun framkvæmdastjórnar ESB í máli COMP/M.2382 - USINOR / ARBED / ACERALIA, þar sem samlokueiningar voru taldar vera á sérstökum markaði. Sjá í þessu sambandi einnig ákvörðun samkeppnisráðs nr. 19/2002, *Kaup Byko hf., Húasmiðjunnar hf. og Kaupfélags Skagfirðinga svf. á hlutum í Steinullarverksmiðjunni hf.*, þar sem fjallað var m.a. um einangrunarmarkaðinn. Talið var að framleiðsla og heildsala á steinull væri sérstakur markaður, þar sem plasteinangrun og glerull gæti e.a. verið staðgönguvörur. Síðan segir: „*Ekki er þó hægt að fallast á að einangrun í tilbúnum innfluttum veggeiningum og/eða einingahúsum sé hluti af markaðnum. Að mati ráðsins eru slíkar vörur í eðli sínu það ólíkar framleiðsluvörum SV að þær geti talist staðgönguvörur í skilningi 4. gr. samkeppnislaga.*“

² Sjá ákvörðun framkvæmdastjórnar ESB í máli COMP/M.2473 - FINNFOREST / MOELVEN INDUSTRIER

³ Sjá m.a. ákvörðun framkvæmdastjórnar ESB í máli COMP/M.4137 - MITTAL / ARCELOR, þar sem greint var á milli vara úr flatstáli (e. flat steel products) og löngu stáli (e. long steel products). Undir vörur úr löngu stáli falla m.a. steypustyrktartearnar, sbr. nánar á eftir. Í málinu var greint á milli heitvölsunar og kaldvölsunar á flatstáli: „*There are three stages in the production process of flat carbon steel products: (i) hotrolling, (ii) cold-rolling and (iii) coating. The finished products may be sold at the end of each of those three stages, which supports the distinction between three categories of flat carbon steel products [...] the above mentioned products do not exercise competitive constraint upon each other and therefore constitute separate product markets.*“ Einnig var í málinu talið að undir flatvölsuðu stáli væru mismunandi markaðir, t.a.m. sérstakur markaður fyrir klæðningar. Sjá einnig ákvörðun framkvæmdastjórnar ESB í máli COMP/M.7155 - SSAB / RAUTARUUKKI, þar sem klæðningar voru taldar sérstakur markaður, og hugsanlega einnig hægt að greina á milli veggklæðninga og þakklæðninga. Sjá einnig t.d. ákvörðun framkvæmdastjórnar ESB í máli COMP/M.2382 - USINOR / ARBED / ACERALIA.

⁴ Sjá m.a. ákvörðun framkvæmdastjórnar ESB í máli COMP/M.4225 - CELSA / FUNDIA þar sem markaðurinn fyrir steypustyrktarstál var talinn aðskilinn frá öðrum stálvörum: „*The steel business can be divided into many different relevant product markets. Reinforcing steel constitutes one of many subcategories of finished long carbon steel products [...] On the basis of the market investigation, it is confirmed that reinforcing products are different from other steel products.*“ Einnig var markaðurinn fyrir vinnslu og dreifingu á steypustyrktarstáli skilgreindur sem sérstakur markaður: „*The market for processing/distributing of reinforcing steel products: Typical customers of rebars, coils and MWR are fabricators processing and customizing Rebars, Coils and MWR into various end-products. Such customizing consists of cutting and bending (Rebars and Coils) and drawing and machine processing (MWR). After having processed Rebars, Coils and MWR into endproducts, the fabricators sell and deliver their end-products to contractors and building companies carrying out construction work. Processing and distribution of reinforcing products can be distinguished from the production and direct sales of reinforcing products, based on the differences between customers served directly, and via a distribution channel, and the demand on processors/distributors to respond rapidly to customer requirements ; this was confirmed by the investigation.*“

Fyrirtækið ýmist flytur inn vörur eða framleiðir þær sjálf, og er mismunandi eftir vörutegundum og mörkuðum hvort Límtré Vírnet selji helst til verktaka, endursöluaðila eða einstaklinga. Endursöluaðilar kaupa þannig inn ýmsar framleiðsluvörur (og e.a. innfluttar vörur) Límtrés Vírnets, svo sem saum, vörur úr völsuðu stáli og áli og fylgihluti, og selja þær til endanotenda. Límtré Vírnet er þannig yfirleitt ekki í beinum samskiptum við endanotendur á slíkum vörum. Límtré Vírnet selur einnig sínar innfluttu vörur og framleiðsluvörur, svo sem yleiningar, límtré og aðrar lausnir í burðarvirki, beint til verktaka í byggingaiðnaðinum og til einstaklinga.

Í ljósi framangreinds má færa rök fyrir því að markaðina sé hægt að greina nánar niður á einstök svið, líkt og í ákvörðunum framkvæmdastjórnar ESB. Þannig sé mögulega sér markaður fyrir yleiningar, límtré og e.t.v. önnur burðarvirki, klæðningar og saum.

Markaðsstaða Límtrés Vírnets á sínum framleiðsluvörum er góð. Fyrirtækið er eini framleiðandinn á Íslandi í framleiðslu á nöglum, límtré og steinullareiningum, ásamt því að fyrirtækið er stærsti framleiðandinn á völsuðum utanhúsklæðningum samkvæmt samrunaskrá. Fyrirtækið keppir þó við innflutningsaðila á öllum framangreindum framleiðsluvörum og endursöluvörum sínum samkvæmt samrunaskrá.

Misjafnt er eftir því til hvaða markaðar er litið hverjir séu keppinautar Límtrés Vírnets. Þannig eru helstu keppinautar ýmist fyrirtæki sem flytja inn sambærilegar vörur frá erlendum framleiðendum, framleiða sambærilegar vörur eða bjóða upp á vörur sem líta mætti á sem staðgönguvörur. Fáein fyrirtæki starfa jafnframt á sambærilegum fjölda markaða og Límtré Vírnet og eru því keppinautar á mörgum af helstu sviðum.⁵

Bindir og Stál þjónustar þann hluta byggingariðnaðarins sem snýr að burðarvirki í uppsteypu og tengdum hlutum, niðurklippingu og beygingu á kambstáli og sölu á ýmiskonar tækjum og búnaði til járnavinnslu á byggingastöðum og viðgerðarþjónustu við þau tæki. Fyrirtækið flytur inn kambstál og beygir og klippir það eftir óskum viðskiptavina. Einnig flytur fyrirtækið inn og endurselur tengijárnabakka, plastíhluti og fleira í steypu, bindivír, samsetningarhólka, handverkfæri, járnabeygjuvélar, járnaklippur, járnabindivélar og fleira því tengt, samkvæmt samrunaskrá. Er því ljóst að Bindir og Stál þjónustar aðila sem fást við burðarvirki í uppsteypu og aðila sem fást við járnabindingar.

Bindir og Stál hefur einnig sterka stöðu á sínum mörkuðum sem snúa m.a. að burðarvirki í uppsteypu og tengdum hlutum, niðurklippingu og beygingu á kambstáli og sölu á ýmiskonar tækjum og búnaði til járnavinnslu á byggingastöðum og viðgerðarþjónustu við þau tæki. Þá kemur m.a. fram í samrunaskrá að fyrirtækið telji sig eitt af þremur leiðandi fyrirtækjum í þessari starfsemi, ásamt fyrirtækjunum Stjörnuhlökk ehf. og Vír og Lykkjur ehf.

Líkt og fyrr greinir hefur Framkvæmdastjórn Evrópusambandsins skilgreint steypustyrktarstál og vinnslu á steypustyrktarstáli sem sérstaka markaði, aðgreinda frá öðrum stálvörum.⁶ Að mati Samkeppniseftirlitsins er ljóst að Bindir og Stál starfar m.a. á

⁵ Sjá t.d. Stjörnuhlökk ehf. og Áltak ehf.

⁶ Sjá m.a. áður nefndar ákvarðanir framkvæmdastjórnar ESB í málum COMP/M.4137 - MITTAL / ARCELOR: „The Commission has consistently found in past cases that flat steel products [innsk. Samkeppniseftirlitsins: m.a. er hér um að ræða ýmsar völsaðar vörur úr stáli, svo sem klæðningar] form a separate product market from long

markaði fyrir vinnslu á steypustyrktarstáli og tengdri þjónustu sem mögulega mætti skilgreina sem undirmarkað alhliða byggingavörumarkaðarins og e.a. undirmarkað stálmarkaðar. Ekki verður þó tekin endanleg afstaða til slíks í fyrirliggjandi máli, enda hefur slíkt ekki áhrif á niðurstöðu málsins, sbr. nánar hér að neðan.

Sem fyrr segir er einnig mögulegt að skilgreina mismunandi undirmarkaði fyrir helstu vörflokka sem Límtré Vírnet framleiðir og/eða flytur inn, svo sem markaður fyrir yleiningar, límtré, saum, vörur úr völsuðu stáli o.fl. en að mati Samkeppniseftirlitsins er ekki nauðsynlegt að afmarka alla markaði fyrirtækisins, enda ljóst að samruninn kemur ekki til með að hafa áhrif á þeim mörkuðum.

Samkvæmt samrunaskrá er ekkert af því sem Bindir og Stál býður upp á framleitt eða selt af hálfu Límtré Vírnet. Þá er að mati Samkeppniseftirlitsins ljóst að steypustyrktarstál og vinnsla á því hefur ekki staðgöngu við vörur Límtrés Vírnet, svo sem valsaðar vörur úr stáli (klæðningar og innveggjastoðir) og innflutning á stálgrind. Með vísan til fyrri umfjöllunnar er að mati Samkeppniseftirlitsins ljóst að mikill munur er á umræddum vörum, þær hafa ekki sömu eiginleika og þær þjóna ekki sama tilgangi, þ.e. áformuð notkun kaupenda er ekki sú sama.⁷ Jafnframt er ljóst að þjónusta við aðila sem starfa við járnabindingar er ekki á sama markaði og þeir sem Límtré Vírnet starfar á. Telur Samkeppniseftirlitið þannig að engin skörun sé í vöruframboði samrunaaðila auk þess sem vörur þeirra bæta ekki beint hvor aðra upp (e. complementary products), sbr. síðari umfjöllun.

Ljóst er því að samrunaaðilar starfa á mismunandi undirmörkuðum á alhliða byggingavörumarkaðinum. Sem fyrr segir er þó ekki þörf á að skilgreina nákvæmlega alla þá markaði sem samrunaaðilar starfa á og stöðu samrunaaðila á þeim, enda hefði sú aðgreining ekki áhrif á samkeppnislegt mat á fyrirliggjandi samruna.

Varðandi skilgreiningu landfræðilegs markaðar málsins tekur Samkeppniseftirlitið undir sjónarmið samrunaaðila að landfræðilegi markaðurinn sé Ísland.

2. Samkeppnisleg áhrif samrunans

Við mat á samkeppnislegum áhrifum samruna ber að líta til þess hvort samruni hindri virka samkeppni með því að markaðsráðandi staða eins eða fleiri fyrirtækja verði til eða slík staða styrkist, eða verði að öðru leyti til þess að samkeppni raskist með umtalsverðum hætti, sbr. 17. gr. c samkeppnislaga. Í 4. gr. samkeppnislaga kemur fram að markaðsráðandi staða sé fyrir hendi þegar fyrirtæki hefur þann efnahagslega styrk að geta hindrað samkeppni á þeim markaði sem máli skiptir og að það geti að verulegu leyti starfað án þess að taka tillit til keppinauta, viðskiptavina og neytenda.

Með vísan til framangreindrar umfjöllunar er að mati Samkeppniseftirlitsins ljóst að samrunaaðilar starfa ekki á sömu mörkuðum, þrátt fyrir að starfa báðir á undirmörkuðum alhliða byggingavörumarkaðarins. Þannig starfar Límtré Vírnet, líkt og fyrr greinir,

steel products. [innsk. Samkeppniseftirlitsins: m.a. er hér um að ræða steypustyrktarstál] og COMP/M.4225 - CELSA / FUNDIA, þar sem talið var að hægt væri að skipta stálmarkaðnum í marga mismunandi markaði, þar af væri steypustyrktarstál einn af mörgum undirmörkuðum úr löngu stáli. Þar var markaðurinn við vinnslu á steypustyrktarstáli einnig talinn mynda sérstakan markað.

⁷ Sjá fyrri umfjöllun um mismunandi markaði fyrir stálvörur.

aðallega á sviði utanhússklæðninga, innveggjastoða, hönnunar og framleiðslu á burðarvirki í límtré og steinullareiningum, innflutning á stálgrindarburðarvirki, o.fl. Bindir og Stál þjónustar aftur á móti þann hluta byggingariðnaðarins sem snýr að burðarvirki í uppsteypu og tengdum hlutum, niðurklippingu og beygingu á kambstáli og sölu á ýmiskonar tækjum og búnaði til járnvinnslu á byggingastöðum og viðgerðarþjónustu við þau tæki. Samkvæmt samrunaskrá er ekkert af því sem Bindir og Stál býður upp á framleitt eða selt af hálfu Límtré Vírnet. Starfa samrunaaðilar því ekki á sama markaði og á það við hvort sem litið er til keppinauta á sama sölustigi eða lóðréttra áhrifa. Er því um svokallaðan samsteypusamruna (e. conglomerate merger) að ræða.⁸

Í úrskurði áfrýjunarnefndar samkeppnismála í máli nr. 18/2009, *Síminn hf. gegn Samkeppniseftirlitinu*, er fjallað um samsteypusamruna og þar segir: „Um er að ræða samsteypusamruna þar sem fyrirtæki renna saman en eru samt sem áður ekki í samkeppnislegum tengslum sem keppinautar eða viðskiptavinir. Fyrsta kastið breytist því í raun ekki neitt á samkeppnismarkaði við samsteypusamruna, þeir sem keppa um hylli viðskiptavina eru jafnmargir og jafnstórir og áður. Þeir hafa ekki náð sérstöku sambandi eða tókum á birgjum eða fengið sérstaka aðstöðu sem færir þeim samkeppnisforskot.“ Dómstólar ESB hafa einnig bent á að samsteypusamrunar séu sérstakir að því leyti að ekki sé um að ræða samruna milli fyrirtækja sem hafi fyrirbyggjandi samkeppnisleg tengsl sín á milli. Sökum þessa eru almennt ekki löglíkur á því að slíkir samsteypusamrunar hafi í för með samkeppnishamlandi áhrif. Hins vegar geta slíkir samrunar haft samkeppnishamlandi áhrif undir vissum kringumstæðum.⁹ Í ákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. 3/2009, *Kaup Valitors hf. á öllu hlutafé í Euro Refund Group North á Íslandi ehf.*, er fjallað um möguleg skaðleg áhrif samsteypusamruna:

„Slíkir samrunar geta helst haft samkeppnisleg áhrif þegar samrunaaðilar starfa á nátengdum mörkuðum. Um slíkt getur verið að ræða þegar samrunaaðilar selja vörur sem bæta hverja aðrar upp (e. complementary products) eða selja vörur sem eru hluti af flokki vara sem keyptar eru af sömu kaupendum (e. range of products). Talið er að ef einn aðili samrunans hafi styrka stöðu á einum markaði geti undir vissum kringumstæðum ákveðin samlegðaráhrif, sem stafa af samrunanum, leitt til þess að hið sameinaða fyrirtæki nái yfirburðarstöðu á tengdum markaði og samkeppni raskist þar með, sbr. nánar hér á eftir. Taka þarf því til skoðunar hvort skilgreindir markaðir séu tengdir og hvort aðstæður á þeim mörkuðum séu með þeim hætti að samruninn geti mögulega haft skaðleg samkeppnisleg áhrif.“

⁸ Sjá leiðbeiningarreglur framkvæmdastjórnar ESB, um mat á lóðréttem samrunum og samsteypusamrunum, nr. 2008/C 265/07, frá 18. október 2008 (á ensku: Guidelines on the assessment of non-horizontal mergers under the Council Regulation on the control of concentrations between undertakings, Official Journal C 265). Í mgr. 5 segir: „Conglomerate mergers are mergers between firms that are in a relationship which is neither horizontal (as competitors in the same relevant market) nor vertical (as suppliers or customers)“. Sjá einnig Dethmers, Doodoo og Morfrey, Conglomerate Mergers under EC Merger Control: An Overview, European Competition Journal, október 2005, bls. 266: „A conglomerate merger is one between undertakings that provide independent or complementary products, ie a transactions in which the merging parties have no current or potential competitive relationship (eg as competitors or as a supplier and customer).“

⁹ Dómur undirréttar ESB í máli nr. T-5/02, Tetra Laval gegn framkvæmdastjórninni [2002] ECR II-4381: „It is common ground between the parties that the modified merger is conglomerate in type, that is, a merger of undertakings which, essentially, do not have a pre-existing competitive relationship, either as direct competitors or as suppliers and customers. Mergers of this type do not give rise to true horizontal overlaps between the activities of the parties to the merger or to a vertical relationship between the parties in the strict sense of the term. Thus it cannot be presumed as a general rule that such mergers produce anti-competitive effects. However, they may have anti-competitive effects in certain cases.“

Í leiðbeiningarreglum framkvæmdastjórnar ESB um samruna sem ekki teljast láréttir er bent á að samsteypusamrunar geti haft í för með sér jákvæð samkeppnisleg áhrif sem geta t.a.m. stafað af aukinni skilvirkni eftir samrunann. Slík skilvirkni getur t.d. falist í betri nýtingu framleiðslupátta, s.s. innviða eða söluleiða.¹⁰ Einnig er útskýrt undir hvaða kringumstæðum samsteypusamrunar geti verið samkeppnishamlandi en það sé helst þegar þeir hafa í för með sér svonefnd útilokunaráhrif (e. foreclosure effect), þ.e. ef að keppinautar geti útilokast frá tilteknum markaði.¹¹ Til þess að þetta geti átt sér stað verða markaðir þeir sem samsteypusamruninn tekur til að vera nátengdir. Einnig verða samrunaaðilar samkvæmt framkvæmdastjórn ESB að vera í öflugri stöðu (e. market power) á a.m.k. einum markaði sem samruninn tekur til. Í leiðbeiningarreglum framkvæmdastjórnar ESB kemur jafnframt fram að til þess að útilokunaráhrif séu mögulegt áhyggjuefni vegna samsteypusamruna verði að vera um að ræða talsvert magn viðskiptavina sem kaupa báðar eða allar umræddar vörur eða þjónustu.¹² Það eitt að samruni breikki vörulínu kaupanda leiðir ekki sjálfkrafa til þess að samruni teljist skaðlegur samkeppni.¹³

Líkt og að framan greinir hefur við rannsókn málsins komið í ljós að staða Límtré Vírnets á mörkuðum fyrir sínar framleiðsluvörur er sterk. Staða Bindir og Stál á markaði fyrir þjónustu varðandi burðarvirki í uppsteypu er jafnframt sterk, og kemur m.a. fram í samrunaskrá að fyrirtækið telji sig eitt af þremur leiðandi fyrirtækjum í þessari starfsemi. Við mat á áhrifum samrunans telur Samkeppniseftirlitið að líta skuli til þess hvort þær vörur sem samrunaaðilar selja bæti hverjar aðra upp og séu það sem nefnt hefur verið stuðningsvörur (e. complementary products) eða hvort þær séu hluti af flokki vara sem keyptar eru af sömu kaupendum.

Með stuðningsvörum er í þessu samhengi átt við vörur sem eru meira virði fyrir viðskiptavin þegar þær eru notaðar eða þeirra neytt saman fremur en í sitthvoru lagi.¹⁴ Að mati Samkeppniseftirlitsins er ekki hægt að líta svo á að í tilfelli samrunaaðila sé um að ræða vörur sem bæti hvor aðra upp, þrátt fyrir að vörur beggja samrunaaðila séu vissulega notaðar við byggingaframkvæmdir og feli m.a. í sér vinnslu á stáli. Þrátt fyrir að flestir fyrrnefndir vöruflokkar tilheyri alhliða byggingavörumarkaði er um ólíkar vörur að ræða sem ekki eru keyptar í sama tilgangi eða til samhliða notkunar. Í því sambandi má vísa til ákvörðunar Samkeppniseftirlitsins nr. 2/2017, *Samruni Johan Rönnung hf. og Efnissölu G.E. Jóhannssonar ehf.*, þar sem m.a. var talið að þrátt fyrir að bæði fyrirtæki (og tengd fyrirtæki) störfuðu á undirmörkuðum byggingarvörumarkaðar, a.v. á markaði fyrir sölu á pípulagnaefni og h.v. á markaði fyrir sölu á raflagnaefni, væri ekki um að ræða stuðningsvörur og væru vörurnar keyptar í ólíkum tilgangi og ekki til samhliða notkunar.

¹⁰ Sjá mgr. 14 í leiðbeiningarreglunum.

¹¹ Sjá mgr. 18 í leiðbeiningarreglunum.

¹² Sjá mgr. 100 í leiðbeiningarreglunum.

¹³ Sjá mgr. 104 í leiðbeiningarreglunum: „104. Customers may have a strong incentive to buy the range of products concerned from a single source (one-stop-shopping) rather than from many suppliers, e.g. because it saves on transaction costs. The fact that the merged entity will have a broad range or portfolio of products does not, as such, raise competition concerns (5).”

¹⁴ Sjá neðanmálgrein við mgr. 13 í leiðbeiningareglunum: „In this document, products or services are called 'complementary' (or 'economic complements') when they are worth more to a customer when used or consumed together than when used or consumed separately. Also a merger between upstream and downstream activities can be seen as a combination of complements which go into the final product. For instance, both production and distribution fulfil a complementary role in getting a product to the market.”

Ljóst er þó að samrunaaðilar hafa að bjóða einhverjar vörur sem keyptar eru af sömu viðskiptavinum, þ.e. byggingarverktökum eða öðrum framkvæmdaaðilum og endursöluaðilum. Upplýsingar sem Samkeppniseftirlitið aflaði við rannsókn málsins um viðskipti stærstu viðskiptavina samrunaaðila gefa hins vegar ekki til kynna að viðskiptavinir samrunaaðila séu að miklu leyti þeir sömu. Einnig aflað Samkeppniseftirlitið umsagna frá helstu keppinautum og viðskiptavinum samrunaaðila sem höfðu ekki uppi neinar athugasemdir um fyrirhugaðan samruna.

Með hliðsjón af framangreindu telur Samkeppniseftirlitið því ekki líkur á að umræddur samruni kunní að hafa í för með sér útilokunaráhrif og þar með skaðleg samsteypuáhrif sem raski samkeppni.

Við mat á lögmæti samruna skal Samkeppniseftirlitið jafnframt taka tillit til þess að hvaða marki alþjóðleg samkeppni hefur áhrif á samkeppnisstöðu hins sameinaða fyrirtækis. Enn fremur skal við mat á lögmæti samruna taka til þess hvort markaður er opin og aðgangur að honum er hindraður. Í því tilliti er ljóst að ekki eru uppi sömu aðstæður í efnahagslífi Íslands og um var að ræða í ákvörðun eftirlitsins nr. 32/2010, þar sem talið var líklegt að lítill kaupmáttur og hömlur í viðskiptum með íslenskar krónur hefðu dregið úr samkeppnislegu aðhaldi vegna innflutnings sambærilegra vara og framleiðsluvara Límtrés Vírnets.

Að öllu framangreindu virtu er það því niðurstaða Samkeppniseftirlitsins að engar vísbendingar séu um að samruninn komi til með að hindra virka samkeppni í skilningi samkeppnislaga. Þá er það mat eftirlitsins að hann raski ekki samkeppni á mörkuðum málsins að öðru leyti með umtalsverðum hætti. Af þeim sökum er það niðurstaða Samkeppniseftirlitsins að ekki sé ástæða til að aðhafast vegna þessa samruna.

IV. Ákvörðunarorð:

„Kaup Límtrés Vírnets ehf. á öllum hlutum í Bindir og Stál ehf. fela í sér samruna í skilningi 17. gr. samkeppnislaga nr. 44/2005. Samkeppniseftirlitið telur ekki ástæðu til að aðhafast frekar vegna samrunans.“

Samkeppniseftirlitið

Páll Gunnar Pálsson