

Samruni Måsøval Eiendom AS og Ice Fish Farm AS

I. Málsmeðferð

1. Þann 14. desember 2020 barst Samkeppniseftirlitinu samrunaskrá þar sem tilkynnt var um samruna Måsøval Eiendom AS (hér eftir „Måsøval“) og Ice Fish Farm AS (hér eftir „Ice Fish Farm“). Bæði félögin starfa við fiskeldi, þ.á m. á Austfjörðum. Með bréfinu fylgdi jafnframt svokölluð styttri samrunaskrá í samræmi við 6. mgr. 17. gr. samkeppnislaga nr. 44/2005 og reglur eftirlitsins nr. 648/2008, nú reglur nr. 1390/2020.
2. Með bréfi, dags. 20. janúar 2021, tilkynnti Samkeppniseftirlitið samrunaaðilum að tilefni væri til nánari athugunar á samkeppnislegum áhrifum samrunans, sbr. 1. mgr. 17. gr. d samkeppnislaga.
3. Við athugun málsins komu fram sterkar vísendingar um að hlutdeild samrunaaðila á mörkuðum málsins væri umtalsverð, þ.e. ef rétt væri að líta á Ísland sem landfræðilegan markað málsins í tilviki einhvers þeirra markaða sem samruninn hefur áhrif á. Af þeim sökum, og með vísan til þess að Samkeppniseftirlitið hefur í fyrri málum ekki fjallað um markaði fyrir fiskeldi, taldi eftirlitið nauðsynlegt að taka samkeppnisleg áhrif samrunans til ítarlegri skoðunar.
4. Við athugun í málinu leit Samkeppniseftirlitið til upplýsinga í samrunaskrá, afhentra gagna frá samrunaaðilum, umsagna stjórnvalda, tölulegra gagna sem aflað var um markaðshlutdeild og sjónarmiða annarra hagaðila. Verður hér á eftir vísað til þeirra upplýsinga og sjónarmiða sem bárust, eftir því sem við á.
5. Meðferð málsins lauk með bréfi, dags. 28. maí 2021, en með því tilkynnti Samkeppniseftirlitið samrunaaðilum að það teldi ekki forsendur til þess að aðhafast vegna samrunans. Vegna annar yðri rökstuðningur í formi ákvörðunar birtur síðar.

II. Samruninn

6. Samkvæmt 17. gr. samkeppnislaga telst samruni hafa átt sér stað þegar breyting verður á yferráðum til frambúðar. Samruni getur þannig m.a. falist í samruna tveggja eða fleiri fyrirtækja eða hluta úr fyrirtækjum sem áður störfuðu sjálfstætt eða í því að fyrirtæki taki annað fyrirtæki yfir eða það nái yferráðum í heild eða hluta yfir öðru fyrirtæki, t.d. með því að kaupa hluta af eignum þess eða þær allar, sbr. 1. mgr. 17. gr. laganna.
7. Í samrunaskrá kemur fram að þann 23. nóvember 2020 hafi verið undirritaðir tveir kaupsamningar um hlutafé milli Måsøval og Midt-Norsk Havbruk AS (hér eftir „MNH“). Í báðum tilvikum fólu samningarnir í sér kaup Måsøval á hlutum í Ice Fish Farm gegn greiðslu með hlutafé í öðrum norskum fiskeldisfélögum, Norway Royal Salmon ASA annars vegar og



Havbruksinvest AS hins vegar. Af kaupsamningunum leiðir að Måsøval eignast 55,6% af útgefnu hlutafé Ice Fish Farm. Ice Fish Farm er eignarhaldsfélag sem heldur á öllum hlutum í Fiskeldi Austfjarða ehf.

1.1. Måsøval

8. Samkvæmt upplýsingum í samrunaskrá er Måsøval norskt fjölskyldufyrirtæki sem starfað hefur í 47 ár í fiskeldi. Í Noregi starfræki samstæðan eldisræktun á laxi og regnbogasilungi, en á Íslandi felst starfsemin í eldisframleiðslu, slátrun og frumverkun á laxi og þorski. Hluthafar félagsins séu tveir, Anders Måsøval og Lars Måsøval.
9. Í Noregi fari Måsøval með bein og óbein yferráð í Måsøval Settefisk AS, Måsøval Fiskeoppdrett AS, Åsen Settefisk AS, Måsøval Settefisk AS, Måsøval Fish Farm AS, Gunnar Espens Fiskeoppdrett AS og Eidsvåg Akva AS. Þessi félög reki tvær eldisstöðvar fyrir laxaseiði og sjö laxeldisstöðvar í Frøya, Kristiansund, Hemne og Aukra í Noregi, ásamt því að gera út þjónustuskip sem nýtast við laxeldi.
10. Á Íslandi fari Måsøval með bein yferráð í Ósnesi ehf. og Löxum fiskeldi ehf., ásamt óbeinum yferráðum í Búlandstindi ehf. (hér eftir einnig „Búlandstindur“), og Þorskeldi ehf.
11. Ósnes hafi starfað við fiskvinnslu, útgerð og tengda starfsemi frá 1996. Félagið fari með 50% eignarhald í Þorskeldi ehf. sem hafi leyfi fyrir kvíaelði á þorski, allt að 199 tonnum, við Hamra í Stöðvarfirði, en reki enga starfsemi sem stendur.
12. Laxar fiskeldi sé laxeldisfyrirtæki, sem reki tvær seiðaeldisstöðvar að Bakka og Fiskalóni í Ölfusi, auk þess sem landstöð sé starfrækt í Þorlákshöfn. Jafnframt sé sjókvíaelði í Reyðarfirði þar sem fyrirtækið framleiðir lax í sjókvíum á þremur stöðum. Alls nemi ræktunarleyfi félagsins 16.000 tonnum.
13. Laxar og Ósnes eigi hvor um sig 33,3% hlut í fiskverkunar- og pökkunarfyrirtækinu Búlandstindi, en þriðji hluthafinn sé Fiskeldi Austfjarða hf.

1.2. Ice Fish Farm

14. Samkvæmt upplýsingum samrunaaðila er Ice Fish Farm eignarhaldsfélag utan um hluti í Fiskeldi Austfjarða. Fiskeldi Austfjarða hafi verið stofnað í maí 2012 í þeim tilgangi að rækta lax og regnbogasilung, en frá árinu 2016 hafi félagið einungis ræktað lax. Fyrsta uppskera félagsins hafi verið seld á markaði árið 2018. Fiskeldi Austfjarða sé eini laxaframleiðandinn í heiminum með AquaGAP vottun, sem tryggi umhverfisvæna framleiðslu. Þá sé fyrirtækið eitt af fáum laxeldisfyrirtækjum á EEA svæðinu sem framleiðir lífrænt ræktaðan eldislax í samræmi við reglur Evrópusambandsins um lífræna framleiðslu. Vottunin nái til sjókvíaeldis Fiskeldis Austfjarða í Berufirði og Fáskrúðsfirði og seiðastöðvarinnar Rifóss í Kelduhverfi, alls 20.800 tonna. Í júní 2020 hafi Ice Fish Farm verið skráð á Merkur Market, sem sé hliðarmarkaður starfræktur af Kauphöllinni í Osló.
15. Í samrunaskrá kemur fram að Fiskeldi Austfjarða eigi allt hlutafé í Landeldisstöðinni Sleipni ehf., 98% hlutafjár í Rifósi hf., 50% hlut í Eldisstöðinni Íspór hf. og 33,3% í Búlandstindi ehf.
16. Landeldisstöðin Sleipnir reki enga starfsemi en muni mögulega reka seiðeldisstöð í framtíðinni. Megintilgangur Rifóss sé rekstur seiðeldisstöðvar í Kelduhverfi. Búlandstindur sé fiskvinnslufyrirtæki fyrir eldisframleiddan lax og línuveiddan þorsk og ýsu, ásamt því að vera pökkunarfyrirtæki.



17. Árið 2013 hafi Fiskeldi Austfjarða eignast 50% hlut í Eldisstöðinni Ísbóri, sem var fyrsta seiðiseldi fyrirtækisins. Ísbór hafi leyfi fyrir 600 tonna seiðiseldi fram til maí 2026. Hinn hluthafi félagsins sé Fjarðarlax ehf.

2. Markaðir málsins

18. Við mat á samkeppnislegum áhrifum samruna samkvæmt 17. gr. c samkeppnislaga er nauðsynlegt að skilgreina þann markað sem samrunaaðilar starfa 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 þjónustumarkaði og hins vegar landfræðilegum markaði. Hafa ber þó í huga að markaðsskilgreiningar í samkeppnisrétti geta ekki orðið nákvæmar og eru aðeins notaðar til viðmiðunar, sbr. t.d. úrskurð áfrýjunarnefndar samkeppnismála í máli nr. 8/2008, *Fiskmarkaður Íslands hf. gegn Samkeppniseftirlitinu*.
19. Við skilgreiningu markaða í samrunamálum er m.a. unnt að hafa hliðsjón af fordæmum í innlendra lagafrákvæmd og í EES/ESB-samkeppnisrétti, sbr. m.a. dóm Hæstaréttar Íslands í máli nr. 277/2012, *Stjórnugrís hf. og Arion banki hf. gegn Samkeppniseftirlitinu*. Hins vegar verður ávallt að meta hvort aðstæður á markaði séu hinar sömu og í eldra máli.¹ Þá liggur fyrir í samkeppnisrétti að, eðli málsins samkvæmt, geta markaðsskilgreiningar í eldri málum ekki skapað fyrirtækjum lögmetar væntingar.²

Sjónarmið samrunaaðila

20. Af hálfu samrunaaðila er á því byggt að skilgreina beri vörumarkaði málsins þannig greint sé á milli:
- a) Markaðar fyrir eldislax og markaðar fyrir villtan lax.
 - b) Markaðar fyrir eldisframleiðslu og frumfiskvinnslu og markaðar fyrir frekari fiskvinnslu.
 - c) Markaðar fyrir lax framleiddan innan Evrópska efnahagssvæðisins (hér eftir einnig EES-svæðið), og markaðar fyrir eldislax framleiddan utan EES-svæðisins.
 - d) Markaður fyrir lífrænt ræktaðan lax og markaður fyrir óvottaðan lax.
21. Þá hafi markaðsrannsóknir framkvæmdastjórnar ESB gefið til kynna að Atlantshafslax tilheyrir ekki sama markaði og aðrar tegundir af laxi og verði gengið út frá því sama hér, þó svo að

¹ Sjá t.d. dóm undirréttar ESB frá 22. mars 2000 í sameinuðum málum nr. T-125/97 og T-127/97, *The Coca Cola Company gegn framkvæmdastjórninni*, mgr. 81-82: „... a finding of a dominant position by the Commission, even if likely in practice to influence the policy and future commercial strategy of the undertaking concerned, does not have binding legal effects as referred to in the IBM judgment. Such a finding is the outcome of an analysis of the structure of the market and of competition prevailing at the time the Commission adopts each decision. The conduct which the undertaking held to be in a dominant position subsequently comes to adopt in order to prevent a possible infringement of Article 86 of the Treaty is thus shaped by the parameters which reflect the conditions of competition on the market at a given time.“

² Sjá t.d. dóm undirréttar ESB frá 7. maí 2009 í máli nr. T-151/05, *NVV gegn framkvæmdastjórninni*, mgr. 136: „It should first be recalled that, according to case-law, although the Commission must give an account of its reasoning if a decision goes appreciably further than the previous decision-making practice (Case 73/74 *Groupement des fabricants de papiers peints de Belgique and Others v Commission* [1975] ECR 1491, paragraph 31), economic operators have no grounds for a legitimate expectation that a previous decision-making practice, that is capable of being varied when the Community institutions exercise their discretion, will be maintained (see *General Electric v Commission*, paragraph 53 above, paragraph 512, and the case-law cited therein). In particular, the applicants cannot have entertained such a legitimate expectation on the ground that the Commission had defined markets in a particular way in a previous decision, since the Commission – and, a fortiori, the Court – is not bound by the findings made in such a decision (see, to that effect, *General Electric v Commission*, paragraph 53 above, paragraph 514).“



samrunaaðilar telji að framleiðsla á regnbogasilungi, bleikju og öðrum laxategundum veiti samkeppnislegt aðhald á markaði fyrir eldisframleiðslu á Atlantshafslaxi.

22. Að mati samrunaaðila varði samruninn annars vegar markaðinn fyrir eldisframleiðslu og frumfiskvinnslu á Atlantshafslaxi frá EES-svæðinu og markaðinn fyrir lífrænt ræktaðan eldislax frá EES-svæðinu. Í báðum tilvikum sé landfræðilegur markaður allt EES-svæðið.

Mat Samkeppniseftirlits

23. Samkeppniseftirlitið hefur í fyrri ákvörðunum ekki talið nauðsynlegt að fjalla með beinum hætti um mögulega markaði fyrirtækja sem starfa við laxeldi eða frekari vinnslu.
24. Í ákvörðun í máli nr. M.6850 Marine Harvest/Morpol fjallaði framkvæmdastjórn ESB hins vegar um samruna tveggja fyrirtækja sem störfuðu í laxeldi og frekari vinnslu. Bæði félögin starfræktu m.a. laxeldi í Noregi og Skotlandi. Í málinu komst framkvæmdastjórnin að eftirfarandi niðurstöðu um skilgreiningu markaðar málsins:
- Eldislax og villtur lax tilheyri sitthvorum markaðnum, m.a. vegna mismunandi bragðs, gæða og verðs. Þá væri framboð á eldislaxi stöðugt allt árið ólíkt villtum laxi.*
 - Eldisframleiðsla og frumfiskvinnsla tilheyri sérstökum markaði og frekari vinnsla öðrum markaði. Í fyrsta lagi sé þessi vinnsla í eðli sínu ólík, þ.e. slátrun, afhausun, slæging og eftir atvikum flökun. Sömu aðilar vinni svo fiskinn áfram eða selji til annarra sem vinna frekar í fiskflök, tilbúnar máltíðir eða reykja eða grafa fiskinn. Í öðru lagi sé framleiðsla og frumfiskvinnsla nærri alltaf unninn af sama aðila eða lóðrétt samþættum nærri eldinu. Aðgangshindranir séu nokkrar sökum mikillar fjárfestingar í búnaði, leyfum og sérþekkingu á eldi. Á hinn bóginn geti frekari vinnsla átt sér stað fjarri eldinu með ólíkum og eftir atvikum sérhæfðum búnaði. Þar séu minni aðgangshindranir, m.a. vegna lægri kostnaðar við inngöngu að markaðinn.*
 - Eldis- og frumfiskvinnsla afmarkist af löndum innan Evrópska efnahagssvæðisins (EES) annars vegar og utan þess svæðis hins vegar. Markaðsrannsókn leiddi í ljós takmarkað samkeppnislegt aðhald frá laxi framleiddum í Síle og Kanada. Lax frá þessum löndum þurfi venjulega að vera frystur svo hægt sé að flytja hann og vinna á EES-svæðinu. Þá þurfi að merkja laxinn sem frystan á grundvelli reglna ESB. Neytendur telji almennt að frystur lax sé af lakari gæðum en ferskur lax. Frosinn fiskur utan EES sé til að mynda ekki notaður í reykingu. Því sé fiskur utan EES sem seldur sé á EES svæðinu almennt frystur og það sé takmarkaður markaður fyrir hann til frekari vinnslu innan EES.*
 - Sterkar vísbendingar væru um að norskur og skoskur lax væri á sitthvorum markaðnum. Neytendur kysu skoskan lax í Skotlandi og nokkrum öðrum ríkjum EES-svæðisins, teldu hann af meiri gæðum m.a. vegna nálægðar (meiri ferskleiki), aðrar og meiri kröfur giltu um merkingu og neytendur væru tilbúnir að greiða hærra verð fyrir hann. Athugun á verði sýndi að mati framkvæmdastjórnarinnar að ekki væri slík fylgni milli verðs á skoskum og norskum laxi að þeir teldust á sama markaði. Hins vegar var ekki talin ástæða til að skera endanlega úr um þetta þar sem samrunaaðilar lögðu fram skilyrði sem miðuðu við að þá skilgreiningu að skoskur lax tilheyrði sérstökum markaði.*
 - Líklegt að lax og silungur tilheyri sitthvorum markaðnum. Ástæður þessu voru ólík áferð og bragð af fisknum og næringargildi ólíkt en ekki þótti ástæða til að taka endanlega afstöðu til þess í málinu.*



- f) *Líklegt að lífrænt ræktaður lax tilheyrir sérstökum markaði. Ástæður þessu voru m.a. þær að lífrænt ræktaður lax sé almennt dýrari og talinn hollari.*
- g) *Vísbendingar væru um að ferskur, frosinn og reyktur lax tilheyrir sitthvorum markaðnum. Ástæður þess voru m.a. eftirfarandi; ólíkt bragð, gæði, og reyktur lax væri almennt notaður við sérstök tilefni.*
- h) *Landfræðilegur markaður fyrir eldi og frumvinnslu á laxi var skilgreindur sem EES-svæðið. Hins vegar var nánari skilgreining á markaði fyrir frekari vinnslu og sölu (heild- og smásölu) var skilin eftir opin, sbr. þó umfjöllun um skoskan lax hér að framan.*
25. Að mati Samkeppniseftirlitsins eru vísbendingar um að sambærileg sjónarmið eigi að miklu leyti við í þessu máli. Þannig voru allir markaðsaðilar sem haft var samband við sammála um að lax og silungur tilheyrði sitthvorum markaðnum og að eldislax tilheyrði öðrum markaði en ferskur lax. Auk þess eru sterkar vísbendingar um að landeldi á laxi tilheyrir öðrum markaði en sjókvíaeldi, m.a. vegna hærri kostnaðar, mismunandi eiginleika fisksins (mismunandi samsetning fóðurs) og þess að fiskur í landeldi er almennt seldur á hærra verði en fiskur úr sjókvíaeldi. Ekki er þó þörf á því að taka endanlega afstöðu til þess hvort landeldi tilheyrir sérstökum markaði í þessu máli þar sem það hefur ekki áhrif á niðurstöðu málsins.
26. Meirihluti markaðsaðila sem haft var samband voru sammála samrunaaðilum um það að eldislax sem er lífrænt ræktaður og hefur slíka vottun tilheyrir líklega aðgreindum markaði. Ekki er þó þörf á því að taka endanlega afstöðu til þess þar sem það hefur ekki áhrif á niðurstöðu málsins.
27. Varðandi þann möguleika að íslenskur lax kunni að tilheyra sérstökum markaði sem er aðskilinn frá öðrum Norður-Atlantshafs eldislaxi tóku markaðsaðilar fram að svo væri að öllum líkindum ekki í dag en unnið væri að því skapa laxi sem alinn er á Íslandi sérstöðu í markaðssetningu.³ Því er mögulegt að íslenskur eldislax kunni að tilheyra sérstökum markaði í framtíðinni, þ.e. ef mikil sérstaða skapast og hærra verð fæst fyrir íslenskan eldislax en t.a.m. eldislax frá Færeyjum og Noregi.
28. Að mati Samkeppniseftirlitsins er vörumarkaður málsins markaður fyrir sjókvíaeldi og frumvinnslu á Norður-Atlantshafslaxi.
29. Í fyrri málum hefur Samkeppniseftirlitið skilgreint sérstakan markað fyrir viðskipti með aflaheimildir til þess að stunda veiðar í atvinnuskyni við Ísland, eða hluta þeirra.⁴ Í þessu máli eru vísbendingar um að til staðar sé áþekkur markaður fyrir leyfi til sjókvíaeldis við Íslandsstrendur, þ.e. markaður fyrir viðskipti og ráðstöfun leyfa til sjókvíaeldis við Íslandsstrendur. Sjókvíaeldi í fjörðum við strendur Íslands er takmörkuð auðlind og burðarþol þeirra fjarða sem leyfilegt er að hefja eldi í er jafnframt takmarkað. Ekki er þó þörf á því að taka endanlega afstöðu til þess þar sem það hefur ekki áhrif á niðurstöðu málsins.
30. Hvað varðar landfræðilegan markað málsins er það mat samrunaaðila og flestra markaðsaðila sem haft var samband við að markaðurinn sé stærri en Ísland og nái til EES-svæðisins. Í þessu samhengi hefur verið bent á að mikill meirihluti þess eldislax sem framleiddur sé á Íslandi sé fluttur út, eða á bilinu 90-100% og innlend neysla standi aðeins fyrir um broti af því magni sem framleitt sé.

³ Sjá til að mynda markaðssetningu fyrirtækisins Seaborn AS á íslenskum laxi. <https://seaborn.no/products/icelandic/>. „From the cold, pure waters of the fjords in both Eastern and Western Iceland comes natural Icelandic salmon.“

⁴ Sjá t.d. nánar í ákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. 10/2013, *Kaup Síldarvinnslunnar hf. á Bergi-Hugin ehf.*



31. Að mati Samkeppniseftirlitsins eru vísbendingar um að markaðurinn fyrir sjókvíaeldi og frumvinnslu á laxi nái til stærra landsvæðis en Íslands. Í ljósi niðurstöðu málsins er þó ekki tilefni til þess að taka endanlega afstöðu til þess.
32. Mögulegur markaður fyrir leyfi til sjókvíaeldis við Íslandsstrendur afmarkast að mati Samkeppniseftirlitsins við Ísland.
33. Líkt og komið hefur fram fer aðeins lítill hluti þess eldislax sem framleiddur er á Íslandi á innanlandsmarkað. Samkvæmt upplýsingum Samkeppniseftirlitsins er sá lax sem seldur er hér á landi þó að miklum meirihluta innlendur. Af þeim sökum eru vísbendingar um að heild- og smásala á laxi á Íslandi afmarkist við landið, líkt og almennt á við um flesta aðra heild- og smásölumarkaði með matvæli.

3. Mat á samkeppnislegum áhrifum samrunans

34. Í máli þessu er samruni Måsøval og Ice Fish Farm til skoðunar í samræmi við ákvæði samkeppnislaga. Taka þarf til skoðunar hvort samruninn hindri virka samkeppni með því að markaðsráðandi staða verði til eða slík staða styrkist á hinum skilgreindu mörkuðum málsins eða verði til þess að samkeppni á markaði raskist að öðru leyti með umtalsverðum hætti, sbr. 1. mgr. 17. gr. c samkeppnislaga.

Sjónarmið samrunaaðila

35. Að mati samrunaaðila leiðir samruninn ekki til þess að samkeppni á markaði raskist. Í fyrsta lagi sé markaðshlutdeild samrunaaðila á markaði fyrir eldisframleiðslu og frumfiskvinnslu á Atlandshafslaxi á EES-svæðinu óveruleg. Í öðru lagi skarist starfsemi samrunaaðila ekki á markaði fyrir eldisframleiðslu á lífrænt ræktuðum laxi. Í þriðja lagi sé samkeppnislegur þrýstingur frá samkeppnisaðilum hérlendis og annars staðar á EEA-svæðinu slíkur að samruninn muni engin marktæk áhrif hafa á samkeppni.
36. Samrunaaðilar telja því að samruninn verði hvorki til þess að markaðsráðandi staða verði til né styrkist á skilgreindum mörkuðum málsins við samrunann. Þá muni samruninn ekki leiða til þess að samkeppni á markaði raskist að öðru leyti með umtalsverðum hætti í skilningi 17. gr. c samkeppnislaga. Því telja samrunaaðilar að ekki séu fyrir hendi lagaskilyrði til ihlutunar í samrunann.
37. Eins og að framan segir telja samrunaaðilar að ávinningur samrunans felist einkum í aukinni samkeppnishæfni íslenskra laxeldisfyrirtækja til að keppa á alþjóðamarkaði. Hérlendis sé þörf á að styrkja innviði fyrir fiskeldi og byggja upp flutnings- og þjónustuiðnað í kringum greinina, sem snýr að fiskiheilsu, þjónustubátum, seiðaframleiðslu, slátrun, rannsóknum og hagkvæmum flutningsleiðum til Evrópu, Asíu og Norður-Ameríku. Slík uppbygging sé forsenda skilvirkar og efnahagslega sjálfbærrar laxeldisframleiðslu hérlendis en hún krefjist meiri framleiðslugetu. Samruninn muni hraða vexti og gera íslenskum framleiðendum kleift að taka þátt í alþjóðlegri samkeppni á markaði þar sem eftirspurn sé sívaxandi. Þá sé stærðarhagkvæmni lykilatriði í rekstri fiskeldisfyrirtækja.

Mat Samkeppniseftirlitsins

38. Eins og að framan greinir aflaði Samkeppniseftirlitið sjónarmiða og upplýsinga um markaðinn frá ýmsum hagaðilum, þ.á m. keppinautum og opinberum aðilum. Í sjónarmiðum þessara aðila komu ekki fram áhyggjur af mögulegum skaðlegum áhrifum vegna samrunans.



39. Í tengslum við rannsókn málsins aflaði stofnunin upplýsinga um útgefin leyfi til laxeldis á Íslandi og þau leyfi sem eru í farvatninu, þ.e. eru í úthlutunarferli. Miðað við þær upplýsingar er ljóst að hlutdeild samrunaaðila á mögulegum markaði fyrir leyfi til sjókvíaeldis við Íslandsstrendur er mikil eða á milli [43,02]% [40-45]% og [47,53]% [45-50]% eftir því hvort miðað er við þegar útgefin leyfi eða væntanlegum leyfum bætt við. Helstu keppinautar samrunaaðila eru Arnarlax hf. með á milli [34,26]% [30-35]% og [27,14]% [25-30]% og Arctic Sea Farm hf. með á milli [18,21]% [15-20]% og [24,59]% [20-25]%. Það var frummat Samkeppniseftirlitsins að þessi mikla hlutdeild kallaði á frekari rannsókn á annars vegar mögulegum skaðlegum áhrifum samrunans á samkeppni og hins vegar skilgreiningu markaða málsins, sbr. framangreint.
40. Líkt og áður sagði er það mat Samkeppniseftirlitsins að markaðurinn fyrir laxeldi og frumvinnslu á eldislaxi sé líklega stærri en Ísland m.v. núverandi markaðsaðstæður. Væri titið á markaðinn fyrir laxeldi og frumvinnslu sem EES-svæðið er ljóst að markaðshlutdeild samrunaaðila væri lítil, eða um [0-5]% að mati samrunaaðila í samrunaskrá.
41. Hvað varðar mögulegan markað fyrir leyfi til sjókvíaeldis við Íslandsstrendur þá einkennist hann af því að hið opinbera leggur mat á burðarþol viðkomandi fjarða og býður út leyfi til fiskeldis til tiltekins tíma. Er hér því um svokallaðan útboðsmarkað að ræða. Við þær aðstæður getur fækkun keppinauta, sem eru líklegir bjóðendur í útboði, leitt til þess að það verð sem hið opinbera fær fyrir leigu auðlindarinnar lækki. Af þeim sökum taldi eftirlitið mikilvægt að leita sjónarmiða og upplýsinga þeirra stjórnvalda sem fara með þennan málaflokk, þ.e. atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytisins, Matvælastofnunar, Hafrannsóknarstofnunar, Skipulagsstofnunar og Umhverfisstofnunar.
42. Á fundi með ráðuneytinu við meðferð málsins kom m.a. fram að eftir lagabreytingu árið 2019 yrðu ný leyfi til fiskeldis eftirleiðis boðin út.⁵ Ætla mætti að starfandi aðilar á markaðnum kynnu að hafa eitthvað forskot á aðra bjóðendur vegna þeirra fjárfestinga sem þeir hefðu þegar lagt í, en ekkert kæmi þó í veg fyrir innkomu nýrra aðila, jafnvel starfandi sjávarútvegsfyrirtækja. Stjórnvöld hafi lagt áherslu á að skapa traust um greinina, m.a. vegna harðrar gagnrýni af hendi hagsmunahópa. Þannig væri frekar horft til þess að hafa færri rekstraraðila en fleiri á hverju eldissvæði og helst ekki nema einn aðila í hverjum firði. Þetta stafaði m.a. af hættu vegna sjúkdóma, erfðablöndunar o.fl. Líklegra væri að vandamál kæmu upp í greininni ef leyfi væru í höndum margra aðila á hverju eldissvæði. Þetta hafi m.a. verið niðurstaða starfshópa á vegum ráðuneytisins um fiskeldi.⁶
43. Að mati ráðuneytisins yrði að ætla að stjórnvöld hefðu tækifæri til þess að tryggja eðlilega gjaldtöku af auðlindinni. Þannig greiddu leyfishafar auðlindagjald sambærilegt því sem þekkist í sjávarútvegi, en tilgangur þess væri sá að greitt væri fyrir not af takmörkuðum gæðum, þ.e. svæði innan fjarða þar sem hægt væri að stunda eldi. Vegna umhverfissjónarmiða væri burðarþol fjarða metið (auk áhættumats vegna erfðablöndunar) og firðir gætu þar af leiðandi eingöngu borið takmarkað magn af eldi. Samkvæmt uppboðsleiðinni gæti ríkið ákveðið lágmarksverð fyrir leyfi sem boðin væru upp. Þannig ætti ríkið að vera fullfært um að gæta hagsmuna sinna á uppboðsmarkaðnum, þrátt fyrir að starfandi aðilar á markaðnum kynnu að vera í bestri stöðu hugsanlegra bjóðenda. Með hliðsjón af framangreindu er það mat Samkeppniseftirlitsins að samruninn muni ekki hafa teljandi áhrif á mögulegan markað fyrir leyfi til sjókvíaeldis við Íslandsstrendur.

⁵ Lög nr. 101/2019 um breytingu á ýmsum lagaákvæðum sem tengjast fiskeldi (áhættumat, úthlutun eldissvæða o.fl.).

⁶ Sjá skýrslu starfshóps sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra um stefnumótun í fiskeldi, 21. ágúst 2017.



44. Líkt og kom fram hér að framan eru líkur á því að sala á eldislaxi til íslenskra neytenda í gegnum heild- og smásölu tilheyri sérstökum landfræðilegum markaði, enda eru vísbendingar um að innlend framleiðsla sinni nánast alfarið markaðnum hér á landi. Þar sem hlutdeild samrunaaðila er há voru áhrif samrunans að því leyti metin en eftirlitinu bærust engar athugasemdir um möguleg skaðleg áhrif samrunans að þessu leyti. Því til viðbótar er um og yfir 90% af þeim laxi sem alin er upp hér við land fluttur erlendis og því má ætla að aðrir framleiðendur myndu auka við magn sitt inn á íslenska markaðinn ef verð hækkaði.
45. Þrátt fyrir framangreint er ljóst að staða samrunaaðila er orðin nokkuð sterk ef horft er til framkominna upplýsinga um hlutdeild samrunaaðila í framleiðslu á eldislaxi á Íslandi.⁷ Kann sú staða að koma til nánari skoðunar við verði frekari samþjöppun á þessu sviði.
46. Með vísan til alls framangreinds er það niðurstaða Samkeppniseftirlitsins að ekki sé tilefni til íhlutunar vegna samrunans. Þannig leiði samruninn hvorki til þess að markaðsráðandi staða styrkist né myndist, eða verði til þess að samkeppni á markaði raskist að öðru leyti með umtalsverðum hætti.

III. Ákvörðunarorð:

„Samningar, dags. 23 nóvember 2020, um kaup Måsøval Eiendom AS og á meirihluta hlutafjár í Ice Fish Farm AS, 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

⁷ Til þess ber þó að líta, líkt og samrunaaðilar benda á, að nokkur hluti gildandi leyfa þeirra er vegna ófrjós lax. Samkvæmt upplýsingum frá Matvælastofnun og Umhverfisstofnun, verður síður að telja líklegt að í framtíðinni verði hægt að færa leyfi vegna ófrjós lax yfir í leyfi fyrir frjóan lax. Af því leiðir að ef ekki næst frekari árangur í ræktun ófrjós eldislax má ætla að hlutdeild samrunaaðila verði nokkuð lægri en samkvæmt gildandi leyfum.