



SAMKEPPNISEFTIRLITIÐ

Miðvikudagur, 10. janúar 2017

Ákvörðun nr. 1/2018

Samruni Vörumiðlunar ehf. og Fitja-Vörumiðlunar ehf.

I.

Tilkynning um samruna

Með bréfi, dags. 25. ágúst 2017, var Samkeppniseftirlitinu tilkynnt um kaup Vörumiðlunar ehf. (hér eftir Vörumiðlun) á öllu hlutafé í Fitjum-Vörumiðlun ehf. (hér eftir Fitjar). Meðfylgjandi erindinu var samrunaskrá í samræmi við 5. mgr. 17. gr. a samkeppnislaga nr. 44/2005, sbr. viðauka II við reglur nr. 684/2008 um tilkynningu samruna og málsmeðferð í samrunamálum með síðari breytingum, þ.e. svokölluð styttri samrunatilkynning. Eftirlitið mat þá skrá fullnægjandi og í samræmi við ákvæði samkeppnislaga og reglur eftirlitsins um tilkynningu og málsmeðferð í samrunamálum og var samrunaaðilum tilkynnt um það með bréfi dags. 6. september 2017. Frestur Samkeppniseftirlitsins til að rannsaka samrunann skv. 1. mgr. 17. gr. d samkeppnislaga byrjaði því að líða frá og með 28. ágúst 2017.

Með bréfum Samkeppniseftirlitsins, dags. 28. september 2017, var samrunaaðilum tilkynnt að eftirlitið teldi ástæðu til að rannsaka frekar samkeppnisleg áhrif samrunans, sbr. 1. mgr. 17. gr. d samkeppnislaga. Byrjaði 70 daga frestur Samkeppniseftirlitsins til að rannsaka samrunann að líða þann 29. september 2017.

II.

Samruninn

Í samrunaskrá segir að meginstarfsemi Vörumiðlunar og Fitja sé vöruflutningar á landi.

Vörumiðlun hefur haft miðstöð á Sauðárkróki og aðallega flutt vörur milli Reykjavíkur og byggðarlaga á Norðvesturlandi og í Döllum. Að mati samrunaaðila er Vörumiðlun sennilega þriðja stærsta félagið á þeim markaði sem það starfar á. Stærsti hluthafi Vörumiðlunar er Kaupfélag Skagfirðinga svf. (hér eftir KS) sem á allt hlutafé félagsins. Starfsemi þess tengist ekki starfsemi samrunaaðila með beinum hætti. Önnur félög í eigu KS eru FISK Seafood ehf., Trésmiðjan Borg ehf., Fóðurfélagið ehf., Vogabær ehf., Norðlensk Orka ehf., Steinull ehf., Fóðurblandan hf., Íslenskar sjávarafurðir ehf., Tengill ehf., KS sala ehf., Nýprent ehf., IceCorpo Iceland ehf., Heilsuprótein ehf., Arctic Ingredients ehf. og Sláturhús KVH ehf. Ekki er um nein önnur fyrirtæki að ræða sem eru undir yfirráðum samrunaaðila og stunda viðskipti á mörkuðum málsins.



Fitjar sinna áætlunarflutningum á milli Reykjavíkur og Reykjanesbæjar en auk þess flutningum innan Reykjanes.

Í samrunaskrá segir einnig að flutningsnet fyrirtækjanna tveggja skarist ekki nema að litlu leyti. Að mati samrunaaðila er líklegt að samruninn muni leiða til þess að til verði félag sem muni geta veitt Eimskip og Samskipum öflugri samkeppni sem mun ef að líkum lætur leiða til hagsbóta fyrir viðsemjendur samrunaaðila og með óbeinum hætti neytendur.

III.

Niðurstaða

Samkvæmt 17. gr. samkeppnislaga telst samruni hafa átt sér stað þegar breyting verður á yferráðum til frambúðar, þ.m.t. þegar tiltekið fyrirtæki nær yferráðum að hluta yfir öðru fyrirtæki með því að kaupa eignir þess, sbr. c-lið 1. mgr. ákvæðisins. Samkeppniseftirlitið telur að í kaupum Vörumiðlunar á Fitjum felist samruni í skilningi 17. gr. samkeppnislaga.

1. Markaðir málsins og staða aðila á þeim

Við mat á samruna samkvæmt samkeppnislögum verður að byrja á því að skilgreina þann markað eða þá markaði sem við eiga. Samkvæmt 4. gr. laganna er markaður sölusvæði vöru og staðgengdarvöru og/eða sölusvæði þjónustu og staðgengdarþjónustu. Hagfræðileg rök leiða til þess að líta verður á viðkomandi markað frá tveimur sjónarhornum, annars vegar vöru- eða þjónustumarkaðinn og hins vegar landfræðilega markaðinn.

1.1 Vöru- og þjónustumarkaður

Mat samrunaaðila

Samrunaaðilar líta svo á að sá markaður sem rétt sé að miða við sé vöruflutningar á landi. Byggja þeir álit sitt á því að meginstarfsemi félaganna sé að flytja margvíslegar vörur lengri og skemmri vegalengdir á landi.

Að mati samrunaaðila er ekki ástæða til að gera sérstakan greinarmun á vöruflutningum eftir því hvað er flutt. Almennt sé lítil þörf á sérhönnuðum vöruflutningabílum hér á landi. Þannig tíðkist til að mynda ekki verulegir flutningar með timbur, kol eða verðmæti á milli landshluta. Hægt sé að útbúa bíla þannig að aðeins hluti þeirra sé með kæli og þannig flytja bæði kælivörur og aðrar vörur með einum og sama bílnum. Þar sem hér er um að ræða þjónustu sem almennt er boðið upp á telja samrunaaðilar óþarft að skilgreina sérstakan markað fyrir flutning á kælivörum.

Þá taka samrunaaðilar fram að fóðurbílar og olíuflutningabílar séu almennt í eigu þeirra félaga sem selja slíkar vörur. Hið sama eigi við um mjólkurbíla og ýmis konar önnur sérútbúin ökutæki. Að mati samrunaaðila teljast þeir flutningar því ekki til þess markaðar sem aðilar starfa á.

Mat Samkeppniseftirlitsins

Í ákvörðun samkeppnisráðs nr. 27/2002, *Samstarf Samskipa hf. og Vöruflutninga Vesturlands ehf. um vöruafgreiðslu, -dreifingu og -söfnun í Borgarnesi og nærsveitum*, féllst samkeppnisráð ekki á að nægjanleg staðganga væri á milli þeirrar flutningaþjónustu sem Íslandspóstur, sendibílstjórar og fyrirtæki sem annast sína flutninga sjálf veita annars vegar, og Samskip og Vöruflutningar Vesturlands ehf. (hér eftir VV) veittu hins vegar. Var



talið að þjónusta Samskipa og VV væri svokölluð alhliða flutningaþjónusta sem fæli það í sér að boðið væri upp á vöruafgreiðslu og flutninga samkvæmt áætlun á sendingum sem eru allt frá því að vera smábögglar til stærri vörusendinga, s.s. heilfarasendinga. Þjónusta annarra aðila væri aftur á móti sérhæfðari. Þannig sinni Íslandspóstur aðeins bögglaflutningum upp að 30 kg. Sendibílstjórar önnuðust hins vegar flutninga á stærri sendingum auk þess sem sjálfstætt starfandi flutninga- eða vörubifreiðastjórar sinntu flutningum á heilfarasendingum. Að mati samkeppnisráðs væri því ljóst að sú flutningaþjónusta sem Íslandspóstur og sendibílstjórar byðu upp á fæli ekki í sér þá fjölbreytni/breidd að hún hefði fulla staðgöngu við þjónustu Samskipa og VV.

Í ákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. 8/2017, *Aðgerðir til að styrkja samkeppnisaðstæður á póstmarkaði*, var aftur fjallað um markaði fyrir landflutninga. Líkt og í ákvörðun nr. 27/2002 var lögð áhersla á breidd í þjónustuframboði landflutningafyrirtækja, en í ákvörðuninni segir m.a.:

„Þannig er t.a.m. ljóst að flutningaþjónusta Samskipa og Eimskips er mun víðtækari heldur en sú sem Íslandspóstur getur boðið. Þó flutninganet Íslandspósts nái til alls landsins, rétt eins og það sem landflutningafyrirtækin starfrækja, er mun meiri breidd í þjónustuframboði þeirra síðarnefndu. Þannig geta landflutningafyrirtækin t.a.m. boðið upp á heilfarmaflutninga og séð um að útvega gáma (t.d. kæli- og frystigáma fyrir matvæli) eða önnur sértæk flutningatæki. Þá búa landflutningafyrirtækin einnig yfir fiskflutningakerfi sem nær um allt landið. Er því ljóst að sú samkeppni sem Íslandspóstur getur mögulega veitt landflutningafyrirtækjunum takmarkast umtalsvert af því að geta ekki veitt sömu breidd í vöruflutningum.“

Samkeppniseftirlitið telur að aðstæður á mörkuðum fyrir landflutninga hafi ekki breyst í meginatriðum frá því umrædd ákvörðun nr. 27/2002 var tekin að því leyti að til staðar er markaður fyrir alhliða landflutningaþjónustu. Á þeim markaði starfa bæði Vörumiðlun og Fitjar.

Samkeppniseftirlitið telur að þegar horft sé á markaði fyrir landflutninga út frá sjónarhóli neytenda eða þeirra sem kaupa þjónustuna sé almennt ekki staðganga milli þeirrar þjónustu sem samrunaaðilar veita, enda sinni þeir flutningum á ólíkum áætlunarleiðum. Með hliðsjón af eftirspurnarstaðgöngu eru áætlunarferðir samrunaaðila því ekki á sama markaði. Í þessu máli gætu hins vegar staðið rök til þess að horfa á markaðinn einnig út frá framboðshlið hans í ljósi þess að samrunaaðilar geta sinnt hvers konar akstri með vöruflutningabílum.¹ Með því móti yrði markaðurinn mögulega skilgreindur sem heildarmarkaður fyrir landflutninga á Íslandi. Virðist það reyndar að nokkru í samræmi við sjónarmið samrunaaðila en í samrunaskrá þar sem fjallað er um markað málsins kemur fram að samrunaaðilar telji markaðinn vera landflutninga á Íslandi. Ekki er hins vegar þörf á því að slá þessu föstu í fyrirliggjandi máli.

1.2 Landfræðilegir markaðir

Til landfræðilegs markaðar telst það svæði þar sem hlutaðeigandi fyrirtæki eru viðriðin framboð og 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

¹ Sjá t.d. ákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. 51/2007, *Samruni Reynimels ehf. og Kynniferða ehf.*



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 viðkomandi svæði og aðliggjandi svæðum eða verðmunur. Fræðilega séð getur landfræðilegur markaður verið ýmist staðbundinn, svæðisbundinn, landsmarkaður eða alþjóðamarkaður.

Ljóst er að landflutningar geta eftir atvikum verið svæðisbundnir og afmarkast af ákveðnum leiðum eins og flutningamarkaðir almennt, sbr. áðurnefndar ákvarðanir samkeppnisráðs nr. 27/2002 og Samkeppniseftirlitsins nr. 8/2017.

Aðilar þessa máls sinna, líkt og áður hefur komið fram, vöruflutningum samkvæmt áætlun aðallega á Norðvesturlandi og á milli Norðvesturlands og Reykjavíkur annars vegar (Vörumiðlun) og á Reykjanesi (Fitjar) hins vegar. Þær áætlunarleiðir þar sem Vörumiðlun sinnir alhliða flutningaþjónustu eru:

- Sauðárkrókur – Reykjavík
- Blönduós/Skagaströnd – Reykjavík
- Hvammstangi – Reykjavík
- Búðardalur – Reykjavík
- Hólmavík – Reykjavík
- Hella – Reykjavík
- Vík í Mýrdal - Reykjavík

Auk þessa sinnir Vörumiðlun flutningum innan framangreindra áfangastaða og nærsveita aðallega í gegnum flutningamiðstöð sína á Sauðárkróki.

Fitjar sinna áætlunarflutningum á milli Reykjanesbæjar og Reykjavíkur en auk þess flutningum innan Reykjanes.

Það er því mat Samkeppniseftirlitsins að þeir landfræðilegu markaðir sem við eiga í þessu máli séu skipulagðir alhliða vöruflutningar á milli framangreindra áfangastaða og innan nærliggjandi svæða.

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 keppnauta, viðskiptavina og neytenda.

Í máli þessu hafa samrunaaðilar vísað til þess að staða Eimskips og Samskipa sé sterk í landflutningum á landsvísu og ekki geti verið um það að ræða að markaðsráðandi staða verði til með samruna Vörumiðlunar og Fitja eða að hún styrkist. Í samrunaskrá kemur fram það mat að Vörumiðlun sé þriðja stærsta fyrirtæki landsins í vöruflutningum. Stærstu félögin á sviði vöruflutninga héraendis séu Eimskip (undir merkjum Flytjanda) og Samskip



en þessi fyrirtæki reki víðtæk flutninganet á sviði vöruflutningaaksturs sem taki til alls landsins. Því séu engin efni til að draga þá ályktun að samrunaaðilar geti talist markaðsráðandi á einhverjum undirmörkuðum landflutninga þar sem mögulega gæti samkeppni við t.a.m. Eimskip og Samskip.

Í áðurnefndri ákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. 8/2017 segir:

„Stærstu fyrirtækin á sviði vöruflutninga hérlendis eru Eimskip (undir merkjum Flytjanda) og Samskip en þessi fyrirtæki reka víðtæk flutninganet á sviði vöruflutningaaksturs sem taka til alls landsins. Þá starfa ýmsir aðilar við svæðisbundinn vöruflutningaakstur á landsbyggðinni eða aðeins á ákveðnum leiðum milli Reykjavíkur og heimabyggðar.“

Eimskip og Samskip sinna hvort um sig alhliða vöruflutningum með eigin flutningabílum á stórum áætlunarleiðum hér á landi, s.s. á milli Reykjavíkur og Akureyrar (o.fl. áfangastaða á Norðurlandi), Reykjavíkur og Austurlands/Austfjarða og Reykjavíkur og Norðanverðra Vestfjarða. Þá er ljóst að í tengslum við landflutninga skipafélaganna reka félögin stórar vöruafgreiðslur í Reykjavík (Eimskip-Flytjandi í Klettagörðum og Landflutninga-Samskip í Kjalarvogi) og einnig víða á landsbyggðinni.

Samkeppniseftirlitið getur því fallist á það með samrunaaðilum að staða Eimskips og Samskipa í landflutningum sé sterk.

Eins og áður hefur verið vikið að sinna samrunaaðilar áætlunarakstri á flutningaleiðum aðallega út frá höfuðborgarsvæðinu. Vörumiðlun á áætlunarleiðum á milli Reykjavíkur og áfangastaða aðallega á Norðvesturlandi. Fitjar hafa hins vegar aðallega sinnt flutningum á milli Reykjavíkur og Reykjaness. Sé litið til mögulegra markaða út frá eftirspurnarstaðgöngu er því ljóst að ekki verður um skörun að ræða við samrunann. Út frá framboðsstaðgöngu er unnt að líta til alls landsins sem mögulegs markaðar og mun þá sameinað félag eftir sem áður verða þriðja stærsta fyrirtækið hér á landi sem sinnir áætlunarflutningum á eftir Eimskip og Samskip. Ljóst er hins vegar að jafnvel þó litið væri á markaðinn út frá framboðshlið yrði samlegð við samrunann mjög lítil enda umsvif Fitja ekki mikil samanborið við t.a.m. starfsemi Eimskips og Samskipa í landflutningum.

Samrunaaðilar byggja á því að með samrunanum geti þeir veitt Eimskip og Samskip „öflugri samkeppni en áður.“ Í málinu liggja m.a. fyrir núgildandi samningar samrunaaðila við Eimskip og Samskip. Í þessum samningum felst umtalsverð viðskiptaleg samvinna samrunaaðila á sviði landflutninga við þau fyrirtæki sem þeir telja helstu keppinauta sína. Í málinu var því talið nauðsynlegt að horfa til þessara samninga við heildarmat á áhrifum samrunans á samkeppni. Ljóst er að samvinna af þessum toga getur eðli málsins samkvæmt haft áhrif á eðli og umfang þeirrar samkeppni (bæði raunverulegrar og mögulegrar) sem samrunaaðilar geta veitt helstu keppinautum sínum þegar til lengri tíma er litið.

Þann 27. nóvember 2017 átti Samkeppniseftirlitið fund með samrunaaðilum þar sem þeir lýstu eðli samstarfs þeirra við Eimskip og Samskip. Í kjölfarið sendi Samkeppniseftirlitið samrunaaðilum bréf, dags. 6. desember 2017, þar sem samrunaaðilum var boðið að veita nánari skýringar á ákvæðum í samningum við Eimskip og Samskip. Í bréfi Samkeppniseftirlitsins sagði einnig þetta:



„Sökum framangreinds er rétt að taka fram að á árinu 2010 réðst Samkeppniseftirlitið í athugun á landflutningamörkuðum á Íslandi. Var athugunin hafin með bréfum eftirlitsins til Eimskips og Samskipa, dags. 29. mars 2010. Þessi athugun náði m.a. til þess hvort skipafélögin hefðu með háttsemi sinni farið gegn 10. og/eða 11. gr. samkeppnislaga. Í því sambandi var m.a. horft til þeirra upplýsinga sem fram komu á heimasíðum skipafélaganna um að þau hefðu byggt upp landflutningaþjónustu á Íslandi með fjölda flutningabíla í flutninganeti sem náði til allra byggðarlaga. Þarna lá fyrir að skipafélögin voru að auki í samstarfi við aðra landflutningaaðila í tengslum við flutninga á vörum viðskiptavina. Vegna þeirrar þjónustu voru m.a. Flutningaþjónusta Gunnars (nú Fitjar) og Vörumiðlun samningsbundin skipafélögunum. Við athugun Samkeppniseftirlitsins var því einnig til skoðunar hvort samstarf Eimskips og Samskipa við þessa flutningaaðila væri í samræmi við 10. gr. samkeppnislaga. Með bréfi Samkeppniseftirlitsins 8. apríl 2010 var m.a. Vörumiðlun og Fitjum tilkynnt með sambærilegum hætti um upphaf rannsóknar og hvað hún fæli í sér og upplýsinga óskað.

Samkeppniseftirlitinu bárust í málinu skýringar og upplýsingar frá bæði skipafélögunum og landflutningafyrirtækjum. Þannig bárust t.a.m. svör Vörumiðlunar með bréfi þann 12. maí 2010 og Flutningaþjónustu Gunnars/Fitja þann 10. maí 2010.

Eins og fram hefur komið opinberlega leiddu upplýsingar, sem Samkeppniseftirlitið aflaði á árinu 2012, til þess að hafin var á árinu 2013 ný rannsókn á ætluðum brotum Eimskips og Samskipa, sbr. t.d. úrskurður áfrýjunarnefndar samkeppnismála í máli nr. 7/2013. Er sú rannsókn mun umfangsmeiri þar sem hún tekur ekki aðeins til landflutningastarfsemi þessara félaga.

Upplýsingar fram hafa komið í rannsókninni, sem hófst 2013, settu áðurnefnda eldri rannsókn á Eimskip og Samskipum í nýtt ljós. Af þeim sökum var Eimskip og Samskipum tilkynnt að hin eldri rannsókn hefði verið sameinuð þeirri yngri, sem enn er yfirstandandi. Vörumiðlun og Fitjar eru ekki til rannsóknar og ekki aðilar að þessu yfirstandandi máli sem beinist að Eimskip og Samskipum.

Að lokinni rannsókn gagnvart Eimskip og Samskipum verður tekið til athugunar hvort þörf sé á aðgerðum á grundvelli samkeppnislaga sem varða samvinnu minni flutningafyrirtækja við Eimskip og Samskip. Reynist þörf á slíku verður viðkomandi tilkynnt um það."

Með bréfi, dags. 13. desember 2017, veittu samrunaaðilar frekari upplýsingar og skýringar á samningum sínum við Eimskip og Samskip. Kemur fram að þeir samningar séu í samræmi við það sem sé tíðkanlegt á markaðnum og samruninn hafi engin sérstök áhrif þar á. Jafnframt var bent á að orðalag samninga við Eimskip og Samskip endurspegli „ekki endilega með skýrum hætti þá framkvæmd sem fyrir hendi er á markaðnum.“ Í bréfi samrunaaðila var Samkeppniseftirlitið einnig upplýst um að í „kjölfar samruna Vörumiðlunar og Fitja skapast ákveðin tækifæri fyrir sameinað fyrirtæki til þess að taka upp samninga sína við Eimskip og Samskip."



Samkeppniseftirlitið telur að samruni þessi leiði ekki til þess að markaðsráðandi staða myndist eða að slík staða styrkist eða að samkeppni raskist með umtalsverðum hætti í skilningi 17. gr. c samkeppnislaga.

Í máli þessu er ekki tekin afstaða til þess hvort samningar samrunaaðila við Eimskip og Samskip séu samþýðanlegir 10. gr. samkeppnislaga. Kann það að koma til athugunar síðar. Gangi það eftir að hið sameinaða fyrirtæki taki upp samstarfsamninga við Eimskip og Samskip er óskað eftir því að Samkeppniseftirlitinu verði greint frá niðurstöðu þar að lútandi.

IV. Ákvörðunarorð

„Kaup Vörumiðlunar ehf. á öllu hlutafé í Fitjum-Vörumiðlun ehf. fela í sér samruna í skilningi 17. gr. samkeppnislaga nr. 44/2005. Samkeppniseftirlitið telur ekki forsendur til þess að hafast frekar að vegna þessa samruna.“

Samkeppniseftirlitið

Páll Gunnar Pálsson