



## SAMKEPPNISEFTIRLITIÐ

Fimmtudagur, 3. febrúar, 2011

Ákvörðun nr. 3/2011

### **Samruni Stjörnugrís hf. við Rekstrarfélagið Braut ehf. og LS2 ehf.**

#### **Efnisyfirlit**

I. Málsvik og málsmeðferð .....	3
II. Samruninn .....	5
III. Skilgreining markaða .....	6
1. Vörumarkaður .....	7
1.1 Staðkvæmd á milli kjöts af ólíkum tegundum húsdýra .....	8
1.1.1 Sjónarmið samrunaaðila um staðkvæmd á milli kjöts af ólíkum tegundum húsdýra .....	8
1.1.2 Mat Samkeppniseftirlitsins .....	10
1.2 Mat á mörkuðum málsins .....	17
1.2.1 Markaðurinn fyrir sölu á dýrafóðri .....	17
1.2.2 Markaðurinn fyrir sölu á hænueggjum .....	17
1.2.3 Markaðurinn fyrir svínarækt eða markaðurinn fyrir sölu á grísum til slátrunar .....	18
1.2.4 Markaðurinn fyrir slátrun á grísum eða markaðurinn fyrir sölu á slátruðum grísum .....	19
1.2.5 Markaðurinn fyrir vinnslu á svínakjöti .....	20
1.2.6 Smásala á dagvörum í matvöruverslunum .....	21
2. Landfræðilegur markaður .....	21
2.1 Landfræðilegur markaður fyrir sölu á dýrafóðri .....	23
2.2 Landfræðilegur markaður fyrir sölu á hænueggjum .....	23
2.3 Landfræðilegur markaður fyrir svínarækt .....	23
2.4 Landfræðilegur markaður fyrir slátrun á grísum .....	25
2.5 Landfræðilegur markaður fyrir vinnslu á svínakjöti .....	25
2.6 Landfræðilegur markaður fyrir sölu á dagvörum .....	26
IV. Samkeppnisleg áhrif samrunans .....	26
1. Ákvæði 17. gr. c. samkeppnislaga .....	27
2. Markaðshlutdeild og áhrif á mörkuðum málsins .....	29
2.1 Samkeppnisleg áhrif samrunans á markaðinn fyrir sölu á dýrafóðri .....	29
2.2 Samkeppnisleg áhrif á markaðinn fyrir sölu á hænueggjum .....	29
2.3 Samkeppnisleg áhrif á markaðinn fyrir svínarækt .....	31



2.4	Samkeppnisleg áhrif á markaðinn fyrir slátrun á grísum .....	33
2.5	Samkeppnisleg áhrif á markaðinn fyrir vinnslu á svínakjöti .....	34
2.6	Samkeppnisleg áhrif á dagvörumarkað .....	35
3.	Samþjöppun á þeim mörkuðum sem Stjórnugrís starfar á .....	35
3.1	HHI-stuðullinn á þeim mörkuðum sem Stjórnugrís starfar á .....	36
4.	Aðgangshindranir .....	38
5.	Kaupendastyrkur .....	41
6.	Efnahagslegur styrkleiki og framleiðslugeta .....	42
V.	Fyrirtæki á fallandi fæti .....	44
1.	Félagið stefni í þrot .....	45
2.	Möguleiki á annarri sölu .....	45
3.	Eignir myndu hverfa af markaðnum .....	46
4.	Niðurstaða um félag á fallandi fæti .....	48
VI.	Niðurstaða .....	48
VII.	Ákvörðunarorð .....	49



## I. Málsatvik og málsmeðferð

Með bréfi Arion banka hf. (hér eftir Arion banki), dags. 5. mars 2010, var Samkeppniseftirlitinu tilkynnt um yfirtöku bankans á Svínabúinu Brautarholti ehf. og Grísagarði ehf. (hér eftir Brautarholt og Grísagarður) til tryggingar fjárhagsskuldbindingum félaganna. Samrunatilkynningar bárust frá Arion banka, dags. 23. mars 2010. Við meðferð málsins tilkynnti bankinn að gengið hefði verið að kautilboði Stjórnugríss hf. (hér eftir Stjórnugrís) á eignum svínabúanna. Var því óparfi að fjalla frekar um yfirtöku Arion banka á búunum.

Með bréfi, dags. 13. júlí 2010, óskaði Stjórnugrís eftir undanþágu skv. 4. mgr. 17. gr. samkeppnislaga nr. 44/2005 vegna kaupa félagsins á eignum dótturfélaga Arion banka, þ.e. Rekstrarfélagsins Brautar ehf. (hér eftir Braut) og LS2 ehf. (hér eftir LS2). Félögin hafa með höndum rekstur svínabúa og rekur Braut svínabú á Brautarholti á Kjalarnesi, en LS2 fer með rekstur svínabúa á Hýrumel og á Stafholtsveggjum í Borgarfirði sem áður tilheyrðu Grísagarði. Fram kom að um væri að ræða kaup á bústofni félaganna til áframhaldandi eldis annars vegar og til slátrunar hins vegar.

Í bréfi Samkeppniseftirlitsins, dags. 22. júlí 2010, var ekki fallist á að veita undanþágu frá banni samkeppnislaga við framkvæmd samruna meðan eftirlitið fjallaði um hann. Hins vegar var tekið fram að Samkeppniseftirlitið gerði ekki athugasemdir við að gripið yrði til nauðsynlegra ráðstafana til úrbóta sem væru í samræmi við lögbundnar reglur og kröfur Matvælastofnunar og héraðsdýralæknis en ástand búanna var þá mjög bágborið samkvæmt upplýsingum sem borist höfðu Samkeppniseftirlitinu.

Þann 6. ágúst 2010 tilkynnti Stjórnugrís Samkeppniseftirlitinu það mat samrunaaðila, að viðmiðunarmörkum um tilkynningarskyldu samruna væri ekki náð með því að heildarvelta samrunaaðila væri minni en tveir milljarðar króna. Samkeppniseftirlitið tók ekki afstöðu til þessa atriðis en óskaði eftir samrunatilkynningu á grundvelli 3. mgr. 17. gr. b. samkeppnislaga með bréfi, dags. 12. ágúst 2010. Sú krafa var ítrekuð með bréfi, dags. 24. ágúst 2010.

Þann 27. ágúst 2010 barst Samkeppniseftirlitinu bréf og með því fylgdi samrunaskrá sem tekur mið af reglum nr. 684/2008 um tilkynningu og málsmeðferð í samrunamálum, sbr. viðauka I við sömu reglur.<sup>1</sup> Einnig fylgdu kaupsamningar aðila, dags. 9. júlí 2010, um kaup Stjórnugríss á fasteignum LS2 og bústofni beggja félaganna, auk samnings um leigu Stjórnugríss á fasteignum Brautar.

Samkvæmt 17. gr. d. samkeppnislaga skal Samkeppniseftirlitið tilkynna aðilum innan 25 virkra daga frá því að stofnuninni berst samrunatilkynning ef ástæða er talin til frekari rannsóknar samrunans. Var það gert með bréfi dags. 30. september 2010.

Þann 1. desember 2010 gaf Samkeppniseftirlitið út andmælaskjal vegna samrunans. Bárust athugasemdir samrunaaðila við andmælaskjalið þann 23. desember 2010. Í ljósi

---

<sup>1</sup> Viðauki með skrá yfir upplýsingar sem þurfa að koma fram í tilkynningu til Samkeppniseftirlitsins um samruna fyrirtækja (samrunaskrá).



efnislegra athugasemda samrunaðila taldi Samkeppniseftirlitið nauðsynlegt að óska eftir sjónarmiðum annarra aðila sem stunda eða hafa stundað svínaeldi á Íslandi eða gætu með öðrum hætti varpað nánara ljósi á tiltekna þætti málsins. Sendi Samkeppniseftirlitið því andmælaskjalið og athugasemdir samrunaaðila til tíu aðila og óskaði eftir sjónarmiðum þeirra um samrunann með bréfum dags. 28. desember sl. Bárust sjónarmið frá hluta þessara aðila á tímabilinu 6.-10. janúar 2011. Var jafnframt óskað eftir upplýsingum frá fóðursölum um viðskipti þeirra við svína- og hæsnaþendur með bréfi dags. 30. desember sl. Bárust svör frá þeim 10. og 14. janúar 2011. Var Samkeppniseftirlitið jafnhliða í samskiptum við samrunaaðila vegna óskar nokkurra aðila á markaðnum um aðgang að þeim gögnum sem andmælaskjal Samkeppniseftirlitsins byggði á.

Samkeppniseftirlitið taldi nauðsynlegt að gefa samrunaðilum færi á að tjá sig um sjónarmið sem fram höfðu komið í bréfum frá umsagnaraðilum. Var samrunaðilum send umsögn frá Opus lögmönnum fyrir hönd nokkurra aðila á markaðnum. Nokkrir þeir sem gáfu umsögn höfðu óskað nafnleyndar sökum ótta um að viðskiptahagsmunir þeirra myndu skerðast ef þeir gæfu neikvæða umsögn um samrunann. Samkeppniseftirlitið varð við ósk um nafnleynd. Í ljósi þess að auðvelt væri fyrir samrunaaðila að staðreyna frá hverjum umræddar umsagnir stöfuðu útbjó eftirlitið reifun á efnislegum sjónarmiðum þessara aðila og sendi samrunaðilum. Var þetta gert með bréfi frá 21. janúar sl. og var samrunaðilum gefinn frestur til 26. janúar 2011 til að koma að frekari sjónarmiðum. Óskað var eftir viðbótarfresti og var hann veittur til 28. janúar sl. Bárust sjónarmið frá Stjórnugrís og Arion banka þann 28. janúar.

Í bréfi sínu taldi Stjórnugrís ljóst af umsögn þeirri sem stafaði frá Opus lögmönnum um andmælaskjal Samkeppniseftirlitsins og athugasemdir samrunaaðila að Samkeppniseftirlitið hefði veitt þeim aðgang að gögnum málsins, áður en afstaða Stjórnugríss til afhendingar þeirra hafi legið fyrir. Með því hafi Samkeppniseftirlitið með alvarlegum hætti stefnt hagsmunum Stjórnugríss í hættu með ófyrirsjáanlegu tjóni. Jafnframt var því haldið fram að eftirlitið hefði veitt sömu aðilum aðgang að upplýsingum um hverjir kaupir ekki egg af Stjórnueggjum. Af þeim upplýsingum geti umræddir aðilar auðveldlega gagnályktað um hverjir séu viðskiptavinir Stjórnueggja. Slíkar upplýsingar séu háðar trúnaði og telur Stjórnugrís það fara gegn m.a. ákvæðum laga um upplýsingarétt að veita umræddar upplýsingar.

Samkeppniseftirlitið tekur fram að Opus lögmönnum og umbjóðendum þeirra hefur ekki verið veittur aðgangur að nokkru gagni sem stafar frá Stjórnugrís, utan umsagnar félagsins um andmælaskjal eftirlitsins. Þar voru felldar á brott upplýsingar sem sættu trúnaði að mati eftirlitsins. Í umsögn sinni um ósk þeirra um aðgang að gögnum málsins tók Stjórnugrís auk þess ekki afstöðu til þeirra gagna, sem Samkeppniseftirlitið veitti þeim aðilum aðgang að, líkt og óskað hafði verið eftir. Þá hefur Samkeppniseftirlitið ekki afhent upplýsingar um viðskiptavinir Stjórnueggja umfram það sem fram kemur í umsögn Stjórnugríss um frumniðurstöður Samkeppniseftirlitsins. Stjórnugrís hafði að auki ekki óskað sérstaklega trúnaðar um þær upplýsingar. Viðskiptavinir Stjórnueggja eru auk þess dagvöruverslanir sem selja egg. Með einfaldri athugun ætti flestum að vera ljóst hverjir það eru. Fær Samkeppniseftirlitið því ekki séð að veittur hafi verið aðgangur að gögnum sem sæta eigi trúnaði.



Þá hélt Stjórnugrís því fram að frestur sá sem Samkeppniseftirlitinu er markaður í 17. gr. d. samkeppnislaga til þess að ógilda samrunann hafi liðið og sé því ekki mögulegt að ógilda samrunann. Gæti Samkeppniseftirlitið því ekki ógilt samrunann nema með beitingu heimildarákvæðis síðasta málsliðar 17. gr. d., en ákvæðið heimilar að framlengja frest til ógildingar um 20 daga ef þörf er á því að afla frekari upplýsinga. Telur Stjórnugrís að Samkeppniseftirlitinu hefði borið að tilkynna um að þörf væri á framlengingu frestsins auk þess sem Stjórnugrís hafi verið ókunnugt um að verið væri að afla frekari gagna.

Í athugasemdum við andmælaskjal Samkeppniseftirlitsins komu fram nýjar röksemdir sem kröfðust frekari rannsóknar, m.a. sjónarmið um félag á fallandi fæti. Var Stjórnugrís gerð grein fyrir því að afla þyrfti frekari gagna. Þá verður ekki dregin sú ályktun af lokamálslið 17. gr. d. að Samkeppniseftirlitinu sé nauðsynlegt að tilkynna samrunaðilum það sérstaklega ef eftirlitið telur rétt að nýta sér viðbótarfrestinn enda er ekkert slíkt skilyrði orðað í ákvæðinu. Þar sem þörf er á tilkynningu er það orðað sérstaklega í samkeppnislögum og þar á meðal í öllum öðrum málsliðum 17. gr. d. Verður því að líta svo á að ekki sé skilyrði að lögum að tilkynna þurfi um framlengingu frestsins enda sé nauðsynlegt að framlengja málsmeðferðina í því skyni að afla frekari upplýsinga. Telur Samkeppniseftirlitið að óhjákvæmilegt hafi verið að afla frekari upplýsinga þar sem tiltekin sjónarmið málsaðila um félag á fallandi fæti bárust ekki fyrr en 23. desember 2011. Var þá mjög lítið eftir af 70 daga fresti Samkeppniseftirlitsins og ljóst að rannsaka þurfti sérstaklega þessa málsástæðu.

## 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 hluta yfir öðru fyrirtæki, t.d. með því að kaupa hluta af eignum þess eða þær allar, sbr. 1. mgr. 17. gr. laganna.

Fram kemur í samrunaskrá að í samrunanum felist ekki kaup Stjórnugrís á eignarhlutum LS2 eða Brautar eða annars konar eignarráð á þeim félögum, heldur kaup eða leiga á eignum félaganna, þ.e. bústofni og fasteignum. Stjórnugrís taki því yfir rekstur LS2 og Brautar.

Með samningum, dags. 9. júlí 2010, keypti Stjórnugrís bústofn LS2 til áframhaldandi eldis og rekstrar ásamt tilteknum fasteignum félagsins, sem ýmist eru varanlega útbúnað með svínaeldi í huga eða tengjast slíkum rekstri með öðrum hætti. Stjórnugrís keypti einnig bústofn af Braut ásamt því að taka á leigu fasteignir að Brautarholti. Samhliða var undirritað samkomulag um forkaupsrétt Stjórnugrís á umræddum fasteignum.

Samkvæmt tilkynningu samrunaaðila kaupir Stjórnugrís í tilfelli LS2 bústofn svínabúsins, alls [...]² dýr. Þá kaupir Stjórnugrís enn fremur fasteignir LS2 á Hýrumel, auk lands að Norður-Reykjum í Borgarbyggð. Í tilfelli Brautar kaupir Stjórnugrís bústofn svínabúsins, en í bústofninum eru [...] dýr. Þá hefur Stjórnugrís gert tímabundinn leigusamning til [...]

---

<sup>2</sup> Trúnaðarupplýsingar eru felldar út í ákvörðun þessari. Innan hornklofa [...] eru hins vegar birtar upplýsingar á ákveðnum bilum. Fjárhagsupplýsingar sem aðgengilegar eru hjá Lánstrausti (Creditinfo Ísland) eru ekki felldar út vegna trúnaðar.



ára um fasteignir Brautar á Brautarholti á Kjalarnesi, þ.e. tvö svínahús og dælustöð. Samkvæmt samrunaskrá felst því samruni í skilningi c-liðar 1. mgr. 17. gr. samkeppnislaga í framangreindum viðskiptum.

Í samrunaskrá segir að þar sem um ræði kaup á eignum muni ekki eiga sér stað sameining að hluta eða í heild í skilningi hlutafélagalaga eða í fjárhagslegum skilningi hvað varði samrunaaðila. Sérstakir ársreikningar verði áfram gefnir út fyrir Stjórnugrís og gert sé ráð fyrir að hið sama eigi við um Braut og LS2, en þau félög séu og verði Stjórnugrís óviðkomandi. Þá var tekið fram í samrunaskrá að samruninn hafi þegar komið til framkvæmda.

Stjórnugrís er framleiðandi svínakjöts og rekur svínabú að Vallá á Kjalarnesi. Þá hefur félagið einnig með höndum rekstur sláturhúss. Þá kemur fram í samrunaskrá að tveir af hluthöfum Stjórnugrís, sem eiga samtals 51,8% hlutfjár, fari jafnframt með yfirráð yfir sjö öðrum félögum, þ.e. Albezt ehf., Byggingafélaginu Leiftri ehf., FEK ehf., Gjafaláni ehf., Silfurskini ehf., Skurn ehf. og Stjörnueggi ehf. Er síðastnefnda félagið jafnframt stærsti hluthafi Stjórnugrís. Samkvæmt upplýsingum Samkeppniseftirlitsins er Stjörnuegg stærsti eggjaframleiðandi landsins en þrír stórir framleiðendur framleiða lungann af þeim eggjum sem neytt er á Íslandi. Líkt og áður hefur komið fram rekur Braut svínabú á Brautarholti á Kjalarnesi og LS2 svínabú að Hýrumel og Stafholtsveggjum í Borgarfirði.

Samkvæmt samrunaskrá er markmiðið með samrunanum að tryggja áframhaldandi rekstur svínabúanna á Brautarholti og Hýrumel. Þar sem [...]. Þá segir í samrunaskrá að breyta verði rekstri svínabúanna á Brautarholti og Hýrumel, enda hafi þau verið rekin með tapi um langa hríð [...]. Forsendur fyrir rekstri svínabúanna hefðu verið brostnar áður en til samrunans kom, enda hefði langvarandi taprekstur þeirra leitt til þess að Arion banki hafi tekið þau yfir.

Í tilkynningunni segir enn fremur að grundvallarmarkmið samrunans sé þó að ná hagkvæmni í rekstri svínabúanna og að hinar keyptu eignir verði aðlagðar rekstri Stjórnugrís. Vonist fyrirtækið til þess að stærð þess leiði til aukinnar hagkvæmni þar sem rekstrarkostnaður hvernar einingar verði minni.

Verði samruninn samþykktur af Samkeppniseftirlitinu mun Stjórnugrís verða eigandi að hinu selda samkvæmt kaupsamningunum, þ.e. bústofni svínabúanna tveggja og fasteigna í tilfelli LS2.

### **III. Skilgreining markaða**

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.*

## 1. Vörumarkaður

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 mörkuðum:

*„Með viðkomandi vörumarkaði er átt við markað fyrir vörur og/eða þjónustu sem neytendur líta á sem staðgönguvörur eða staðgönguþjónustu 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.“*

Tilgangur þess að skilgreina þá markaði sem félög starfa á er að greina með kerfisbundnum hætti það samkeppnislega aðhald sem hið sameinaða fyrirtæki býr við.<sup>3</sup> Almennt má segja að eftirspurnarstaðganga skipti mestu máli fyrir skilgreiningu markaða. Með því er vísað til þess hvaða vörur neytendur sjá sem staðkvæmdarvörur. Þá vegur framboðsstaðganga jafnframt þungt við mat á þeim mörkuðum sem máli skipta. Er með því vísað til þess hversu auðvelt framleiðendur eiga með að breyta framleiðslu sinni án verulegs aukakostnaðar.<sup>4</sup>

Hér að framan var fjallað stuttlega um starfsemi samrunaaðila. Eins og mál þetta liggur fyrir er það mat Samkeppniseftirlitsins að samkeppnislegra áhrifa samrunans muni fyrst og fremst gæta á eftirfarandi mörkuðum:

- Markaðnum fyrir svínarækt
- Markaðnum fyrir slátrun á svínum

Þessa markaði mætti jafnframt nefna öðrum nöfnum sem lýsa betur þeim viðskiptum sem eiga sér stað á markaðnum svo:

---

<sup>3</sup> Sjá hér einnig Commission Notice on the definition of relevant market for the purposes of Community competition law, birt í OJ C 372 þann 9.12.1997, en þar segir m.a. svo í inngangskafli: „Market definition is a tool to identify and define the boundaries of competition between firms. ... The objective of defining a market in both its product and geographic dimensions is to identify those actual competitors of the undertakings involved that are capable of constraining those undertakings behaviour and of preventing them from behaving independently of effective competitive pressure. It is from this perspective, that the market definition makes it possible, inter alia, to calculate market shares that would convey meaningful information regarding market power for the purpose of assessing dominance ...”

<sup>4</sup> Commission Notice on the definition of relevant market for the purposes of Community competition law, birt í OJ C 372 þann 9.12.1997, kafli II.



- Markaðurinn fyrir framleiðslu á grísum til slátrunar
- Markaðurinn fyrir sölu á slátruðum grísum

Samkeppniseftirlitið telur að samruni sá sem hér er fjallað um hafi jafnframt áhrif á fleiri markaði á efri og neðri sölustigum. Þessir markaðir eru:

- Markaðurinn fyrir sölu á dýrafóðri
- Markaðurinn fyrir sölu á hænueggjum
- Markaðurinn fyrir sölu á svínakjöti í heildsölu
- Markaðurinn fyrir sölu á svínakjöti í dagvöruverslunum

Áhrif samrunans á þessa fjóra síðast nefndu markaði eru þó annars konar en áhrif hans á þeim mörkuðum þar sem höfuðáhrifa samrunans gætir. Telur Samkeppniseftirlitið rétt að fjalla um alla framangreinda markaði án þess að skilgreina með nákvæmum hætti fjóra síðast nefndu markaðina.

Mun Samkeppniseftirlitið fjalla um markaðina frá fyrsta sölustigi til hins síðasta. Í því felst ekki mat á því hve mikilvægir einstakir markaðir eru við mat á samkeppnislegum áhrifum þess samruna sem til umfjöllunar er í máli þessu. Áður en fjallað verður um einstaka markaði telur Samkeppniseftirlitið þó rétt að fjalla nánar um þá staðkvæmd sem samrunaaðilar telja vera á milli kjöts af svínunum annars vegar og kjöts af öðrum húsdýrum hins vegar.

#### 1.1 Staðkvæmd á milli kjöts af ólíkum tegundum húsdýra

Samrunaaðilar fjalla töluvert um staðkvæmd á milli kjöttegunda í samrunaskrá og athugasemdum sínum við andmælaskjal. Var það frummat Samkeppniseftirlitsins að í máli þessu yrði að líta svo á sem hinar ólíku kjöttegundir mynduðu ólíka markaði á öllum sölustigum.

##### 1.1.1 Sjónarmið samrunaaðila um staðkvæmd á milli kjöts af ólíkum tegundum húsdýra

Í tilkynningu samrunaaðila kemur fram að þeir telja skilgreinda markaði málsins vera tvo, þ.e. frumframleiðslu kjötafurða annars vegar, þ.e. ræktun búfjár vegna kjötframleiðslu, og slátrun á búfé hins vegar. Því sé um tvö sölustig að ræða, þ.e. sölustig framleiðslu og sölustig heildsölu. Stjórngrís starfi á báðum þessum mörkuðum en Braut og LS2 eingöngu á þeim fyrri. Til grundvallar skilgreiningu samrunaaðila hafi verið litið til upplýsinga um staðgengd, sjónarmiða viðskiptavina og keppinauta og óska neytenda.

Að mati samrunaaðila sé markaður fyrir framleiðslu á sláturgripum stór og fjölbreyttur og falli þar undir framleiðsla svínakjöts, lambakjöts, nautakjöts, hrossakjöts og alifuglakjöts. Samkeppni á markaðnum sé hörð og gera megi ráð fyrir að hún aukist enn frekar á næstu misserum, sbr. nýja matvælalöggjöf og niðurfellingu tolla á kjötafurðum, auk mögulegrar inngöngu í Evrópusambandið. Telja samrunaaðilar að hin harða samkeppni hafi haft í för með sér tíð gjaldprot.

Þrátt fyrir töluverð ríkisafskipti af einstökum flokkum búvara telja samrunaaðilar mikla samkeppni milli kjötafurða og að hún hafi harðnað enn frekar eftir efnahagshrunið hér á landi. Neytendur geri nú enn meiri kröfur um lægra verð, sem leiði eðli máls samkvæmt





til þess að aðilar í búvöruframleiðslu leiti m.a. leiða til að hagræða í rekstri sínum og bjóða enn betra verð fyrir afurðir sínar. Verðsamkeppni sé hörð á milli kjötafurða og hegðun keppnauta á markaðnum taki augsýnilega mið af hegðun annarra aðila á markaðnum, sem framleiði eða selji annars konar kjötafurðir.

Í athugasemdum samrunaaðila við andmælaskjal Samkeppniseftirlitsins kemur fram að Stjórnugrís telur mikla staðkvæmd vera á milli kjöts af ólíkum tegundum húsdýra. Verður ekki annað ráðið af athugasemdunum en að verðhækkun á einni tegund skili sér að verulegu leyti í aukinni eftirspurn eftir öðrum. Telur Stjórnugrís ólíka eiginleika hvað bragð og áferð varðar ekki eina og sér geta leitt til þess að telja verði hinar ólíku kjöttegundir vera á sérstökum markaði, hverja fyrir sig. Skiptir þar máli mat neytenda á eiginleikum kjöts af ólíkum tegundum húsdýra.

Þá benda samrunaaðilar á að gögn málsins bendi til þess að samdráttur í sölu á lambakjöti leiði til samsvarandi aukningar í sölu svínakjöts og öfugt. Telja samrunaaðilar jafnframt að verð á kjöti af ólíkum tegundum húsdýra sé ekki fyllilega sambærilegt þar sem framleiðslukostnaður sé ólíkur auk þess sem aðkoma hins opinbera að framleiðslu landbúnaðarafurða sé misjafn eftir tegundum. Þá er það mat samrunaaðila að tölur um verð einstakra búvara styðji við þá staðhæfingu að hinar ólíku kjöttegundir séu á sama markaði enda sveiflist verð kjöttegunda með svipuðum hætti.

Þá vísa samrunaaðilar til SSNIP-prófsins og telja ljóst að prófið gefi ekki viðunandi niðurstöðu nema skoðaðar séu allar mögulegar staðgönguvörur. Með hliðsjón af áralangri reynslu Stjórnugríss af framleiðslu kjötafurða sé ljóst að lítil en varanleg verðhækkun á einni tegund kjötafurða hafi þau áhrif að neytendur velji fremur aðra tegund kjötafurða. Skýrasta dæmið hvað þetta varðar sé það verðbil sem myndast hafi á milli svínakjöts og kjúklinga annars vegar og lambakjöts hins vegar. Neysla lambakjöts hafi dregist jafnt og þétt saman undangengin ár og neytendur hafi þess í stað aukið neyslu svínakjöts og kjúklings. Fyrir liggja jafnframt að þegar verð á lambakjöti hafi hækkað haustið 2009, hafi sala þess dregist saman, en sala svínakjöts og kjúklings hafi aukist.

Þá er það mat Stjórnugríss samkvæmt samrunaskrá að telja verði allar kjötafurðir til sláturmarkaðar þar sem nær öll sláturhús hér á landi slátri flestum tegundum búfjár, þ.e. sauðfé, svínum, nautgripum og hrossum, ef frá sé talið sláturhús Stjórnugríss, sem til þessa hafi einvörðungu slátrað svínum og Fjallalamb, sem hafi einvörðungu slátrað sauðfé. Þá sé alifuglum slátrað hjá Matfugli, Reykjagarði og Ísfugli. Stærstu aðilar á markaðnum, sem slátri flestum tegundum búfjár, séu Sláturfélag Suðurlands svf., Sláturhús KVH ehf., SAH afurðir ehf., Kaupfélag Skagfirðinga, Norðlenska ehf., B. Jensen ehf., Sláturhús Hellu ehf. og Sláturfélag Vopnfirðinga. Að mati Stjórnugríss leiki ekki nokkur vafi á því að um staðgöngu sé að ræða á milli allra fyrrgreindra aðila.

Loks eru rakin sjónarmið forsvarsmanna ýmissa búnaðarsamtaka til marks um mögulega staðkvæmd á milli kjöttegunda. Bendir Stjórnugrís sérstaklega á að landssamtök nautgripabænda og sauðfjárbænda haldi úti vefsíðunum [www.lambakjot.is](http://www.lambakjot.is) og [www.naut.is](http://www.naut.is) þar sem m.a. er hvatt sérstaklega til neyslu kjöts af viðkomandi dýrategund. Draga samrunaaðilar af því þá ályktun að seljendur kjöts af þessum tegundum séu í samkeppni hver við annan og einnig við seljendur svínakjöts. Er jafnframt vísað til ummæla forsvarsmanna samtaka kúabænda og landssamtaka sauðfjárbænda þar sem



þeir lýsa þeirri skoðun að framleiðsluvörur félagsmanna þessara samtaka hafi látið í minni pokann fyrir hvíta kjötinu á undanförunum árum og að framleiðsluvörur félagsmanna eigi erfitt með að keppa við svína- og alifuglakjöt í verði.

#### 1.1.2 Mat Samkeppniseftirlitsins

Í skýrslu Samkeppniseftirlitsins nr. 2/2008, *Öflug uppbygging – Opnun markaða og efling atvinnustarfsemi*, kom fram að í málum samkeppnisyfirvalda sem varði kjötmarkaði hafi þeim verið skipt eftir tegundum kjöts.<sup>5</sup> Um það efni má m.a. vísa til ákvörðunar samkeppnisráðs nr. 25/2001, *Samningur Reykjagarðs hf. og Ferskra kjúklinga ehf. um slátrun og pökkun á kjúklingum*, þar sem fjallað var um framleiðslu á kjöti og var niðurstaðan sú að hver kjöttegund, þ.e. kjöt af tiltekinni dýrategund, tilheyrði sérstökum markaði. Þannig var talið að sérstakir eiginleikar kjúklingakjöts leiddu til þeirrar niðurstöðu að takmörkuð staðganga væri á milli kjúklingakjöts og annarra tegunda af kjöti. Samkeppniseftirlitið telur að sömu sjónarmið eigi við í þessu máli, þ.e. að hver kjöttegund tilheyri sínum markaðnum.

Frá því að Samkeppniseftirlitið gaf út andmælaskjal í málinu hefur stofnunin birt eina ákvörðun sem varðar þetta álitaefni. Þar er um að ræða ákvörðun nr. 33/2010 *Samkeppnishömlur í tengslum við forverðmerkingar á kjötvörum*. Í málinu var fjallað um lóðrétt verðsamráð kjötbirgja og dagvöruverslana. Var það niðurstaða Samkeppniseftirlitsins í málinu að eðlilegt væri að skipta mörkuðum málsins eftir kjöttegundum. Taldi Samkeppniseftirlitið jafnframt að rök gætu staðið til þess að skipta markaðnum enn frekar:

*„...telur Samkeppniseftirlitið jafnframt að rök geti staðið til þess að heildsala á fersku kjöti annars vegar (kjöti sem ekki hefur verið unnið frekar, t.d. með hvers konar kryddum, reykingu eða eldun) og unnum kjötvörum hins vegar séu aðskildir markaðir. Til fyrrnefnda flokksins telst allt ferskt kjöt og frosið, hvort sem það er selt í stórum eða litlum einingum, úrbeinað eða óúrbeinað.<sup>6</sup> Til síðarnefnda flokksins telst hins vegar allt kjöt sem hefur verið unnið á einhvern hátt, s.s. með viðbættu kryddi, reykingu o.þ.h. Rök eru einnig fyrir því að skipta mörkuðum fyrir unnar kjötvörur í undirmarkaði eftir tegundum sem og að skipta mörkuðum fyrir unnar kjötvörur enn frekar í undirmarkaði eftir vörutegundum, t.d. í markað fyrir svínaylsur og markað fyrir sneitt beikon.“<sup>7</sup>*

Komist hefur verið að sömu niðurstöðu í m.a. EES/EB-samkeppnisrétti.<sup>8</sup> Í úrskurði framkvæmdastjórnar ESB í máli Best Agrifund og Nordfleisch<sup>9</sup> var fjallað sérstaklega um

<sup>5</sup> Skýrsla Samkeppniseftirlitsins nr. 2/2008 *Öflug uppbygging – Opnun markaða og efling atvinnustarfsemi*, bls. 82.

<sup>6</sup> Sá skilningur hefur jafnframt verið staðfestur af framkvæmdastjórn EB, sjá ákvarðanir framkvæmdastjórnarinnar í málum nr. M.3337 *Best Agrifund/Nordfleisch* og M.3968 *Sovion/Sudfleisch – M.5322 Marfrig/OSI Group Companies*.

<sup>7</sup> Sjá t.d. ákvörðun framkvæmdastjórnar EB frá 14. febrúar 2002 í máli nr. COMP/M.2662 – *Danish Crown/Steff Houlberg*.

<sup>8</sup> Sjá t.d. ákvörðun framkvæmdastjórnar EB frá 9. mars 1999 í máli nr. IV/M.1313 *Danish Crown/Vestjyske Slagterier*. Í ákvörðuninni segir eftirfarandi um markaði fyrir ferskt kjöt: *„... different types of meat should not be considered as part of the same relevant product market for the purpose of assessing the impact on competition of the present merger.“* Sjá einnig ákvörðun framkvæmdastjórnar EB frá 14. febrúar 2002 í máli nr. COMP/M.2662 *Danish Crown/Steff Houlberg*: *„... fresh pork constitutes a relevant product market separate*



kjötmarkaði þar sem samrunaaðilar störfuðu við kaup á búfénaði á fæti, slátrun og sölu á ýmsum kjötafurðum. Taldi framkvæmdastjórn ESB að rétt væri að skilgreina sérstakan markað fyrir kaup á grísum til slátrunar og annan fyrir kaup á nautgripum til slátrunar.

Í ákvörðun framkvæmdastjórnarinnar í máli VION og Grampion<sup>10</sup> var ekki kannað sérstaklega hvernig háttaði til við ræktun búfjár. Skoðun framkvæmdastjórnarinnar laut að sölu á kjötafurðum. Fjallaði framkvæmdastjórnin sérstaklega um þann möguleika að ferskt svínakjöt og unnið myndaði sérstakan markað en ekki var tekin endanleg afstaða til markaðsskilgreiningar þar sem samrunaaðilar náðu ekki nægilegum styrk á mörkuðum málsins hvernig sem þeir voru skilgreindir til þess að teljast markaðsráðandi.

Þá fjallaði framkvæmdastjórnin enn um kjötmarkaði í máli Marfrig og OSI Group<sup>11</sup>. Taldi framkvæmdastjórnin að helsta skörunin í starfsemi samrunaaðila væri í sölu alifuglakjöts en telja mætti að það væri á sérstökum markaði m.a. með hliðsjón af því að framleiðendur sérhæfa sig gjarnan í framleiðslu kjöts af tilteknum dýrategundum. Leit framkvæmdastjórnin sérstaklega til þess að markaðshlutdeild samrunaaðila í sölu á fersku alifuglakjöti færi ekki yfir 15% á neinum markaði og að markaðshlutdeild færi ekki yfir 15% hvað unnið alifuglakjöt varðaði nema á Bretlandseyjum. Í niðurstöðu framkvæmdastjórnarinnar kemur fram að hún telji bæði kjöt af kjúklingum og kalkúnum til alifuglakjöts.

Ber jafnframt að nefna hér ákvörðun framkvæmdastjórnarinnar í máli Danish Crown og Steff-Houlberg<sup>12</sup>. Um er að ræða samrunamál þar sem fjallað var um samruna Danish Crown sem var stærsta sameignarsláturhús í Danmörku og Steff-Houlberg sem var annað stærsta sameignarsláturhús í Danmörku. Tók Danish Crown bæði svín og nautgripi til slátrunar en Steff-Houlberg slátraði aðeins svínum. Störfuðu félögin jafnframt við aðra tengda starfsemi svo sem kjötvinnslu og kaup og sölu á kjöti. Í málinu var á því byggt að kaup á grísum til slátrunar færu fram á sérstökum markaði. Var því ekki andmælt af samrunaaðilum. Því var aftur á móti haldið fram að kjöt af öllum tegundum spendýra og fugla væru á sama markaði gagnvart neytendum þar sem þeir gætu hæglega valið hvað þeir vildu borða hverju sinni. Framkvæmdastjórnin var ekki sammála þessu mati. Segir svo í niðurstöðu framkvæmdastjórnarinnar:

*„Hugtakið unnar kjötafurðir nær yfir mjög breitt svið ólíkra vörutegunda frá forpökkuðu beikoni og yfir í tilbúna rétti og hluta af réttum. Frá eftirspurnarhlið séð eru neytendur ekki tilbúnir að nota unnar kjötvörur úr nautakjöti eða alifuglum í stað unninna kjötvora úr svínakjöti. Auk þess er ljóslega engin staðganga á framboðshlið milli vara sem unnar eru úr svínakjöti og vara sem unnar eru úr öðru kjöti. Birgir sem selur niðursneitt beikon getur ekki aflað sér nauðsynlegra hráefna í hrátt svínakjöt frá*

---

*from fresh beef.*" Sama hefur verið lagt til grundvallar í bandarískum samkeppnisrétti. Sjá jafnframt ákvörðun framkvæmdastjórnarinnar frá 22. september 2010 í máli nr. COMP/M.5933 *Marfrig/Keystone*: „...the Commission has determined that separate product markets can be distinguished for the sale of primary poultry, beef and pork, respectively." Sjá einnig t.d. dóm Hæstaréttar Bandaríkjanna í *Cargill, Inc. v. Monfort of Colorado, Inc.*, 479 U.S. 104.

<sup>9</sup> Sjá mál nr. M.3337 *Best Agrifund/Nordfleisch*.

<sup>10</sup> Sjá mál nr. M.3968 *Sovion/Sudfleisch*.

<sup>11</sup> Sjá mál nr. M.5322 *Marfrig/OSI Group Companies*.

<sup>12</sup> Sjá mál nr. M.2662 – *Danish Crown/Steff*.



nautakjötsframleiðendum eða alifuglaframleiðendum vegna þess að framleiðendur þeirra vörutegunda geta ekki breytt framleiðslu sinni á þann veg. Þannig er hefð fyrir því að margvíslegar unnar kjötvörur sem eru ætlaðar í samlokur og eru framleiddar fyrir danska markaðinn og aðra þjóðarmarkaði séu gerðar úr svínakjöti. Þar á meðal vörutegundir á borð við spægipylsur, skinku og svínalundir. Það er ekki raunhæfur möguleiki á að framleiða þessar vörur úr öðru kjöti en svínakjöti. Það er því eðlilegt að draga þá ályktun að skipta skuli vörumarkaði fyrir unnar kjötvörur niður í unnar kjötvörur úr svínakjöti, unnar kjötvörur úr nautakjöti, unnar kjötvörur úr alifuglum og svo framvegis. Því er til sérstakur vörumarkaður fyrir unnar kjötvörur úr svínakjöti." [þýð. Samkeppniseftirlitsins]<sup>13</sup>

Framkvæmdastjórnin taldi að skipta mætti markaðnum enn meira niður en ákvað að gera það ekki.

Fram kemur hér á undan að samrunaaðilar hafna því að SSNIP-prófið<sup>14</sup> svonefnda eigi við í máli þessu. Í grundvallaratriðum felst í prófinu að kannað er hvaða aðrar vörur það eru sem hafa áhrif á verðlagningu tiltekinnar vöru þegar horft er til skamms tíma. Spurningin sem þarf að svara er hvort hugsanlegir kaupendur hinnar tilteknu vöru myndu óhikað kaupa í staðinn aðrar vörur eða skipta við aðra framleiðendur ef hin tiltekna vara hækkaði t.d. um 5–10% í verði. Ef nægilega margir kaupendur hætta að kaupa vöruna eftir verðhækkunina til þess að kaupa í staðinn aðrar vörur þannig að verðhækkunin borgi sig ekki tilheyrja allar vörurnar sama markaði. Við mat af þessu tagi er þó rétt að líta til markaðsaðstæðna en markaðsráðandi aðili kann þegar að hafa hækkað verð eins mikið og mögulegt er.<sup>15</sup> Að mati Samkeppniseftirlitsins verður ekki séð að SSNIP-prófið eigi ekki við í því máli sem hér er til umfjöllunar vegna þess hvernig þeir markaðir sem um ræðir eru gerðir. Samkeppniseftirlitið getur fallist á að að SSNIP-prófið eigi síður við um viðskipti félagsmanna samvinnufélaga við sláturhús samvinnufélagsins þegar ætla má að svínabændur njóti hagnaðarhlutdeildar vegna slátrunar og vinnslu. Aftur á móti á það sama ekki við um kaup annarra slátrara á svínum á fæti eða kaup félaga sem ekki eru rekin á samvinnugrunni. Til þess að hagnaðarhlutdeild félagsmanna geti haft veruleg áhrif þurfa aukinheldur að vera skýr tengsl á milli innlagnar og hagnaðar. Til þess þyrfti að færa sérstaka reikninga fyrir hverja dýrategund. Þá eiga þessi sjónarmið ekki við um dagvöruverslanir eða neytendur.

Upplýsingar Samkeppniseftirlitsins benda ekki til þess að 5-10% verðhækkun á svínakjöti hafi mikil áhrif á það hvort neytendur hætta að kaupa svínakjöt og velja annað kjöt í

<sup>13</sup> Svohljóðandi í ákvörðun framkvæmdastjórnarinnar: „*Processed meat products vary over a large range of different products from pre-packed bacon to ready-prepared dishes and components. From a demand side, consumers are not willing to substitute pork processed products with beef or poultry processed products. In addition, there is clearly no supply-side substitutability between porkprocessed products and processed products using other meat. A supplier of sliced bacon cannot obtain its supplies for raw pork from beef producers or poultry producers, as these suppliers are unable to switch their production. Thus, a wide range of the processed sandwich meat products produced for the Danish market and other national markets are traditionally made with pork meat. This includes products such as salamis, cooked ham and fillet. Producing the products with meat other than pork is not a viable alternative. It is therefore reasonable to conclude that the product market for processed meats should be subdivided in processed pork products, processed beef products, processed poultry products etc. There is therefore a distinct product market for processed pork products.*”

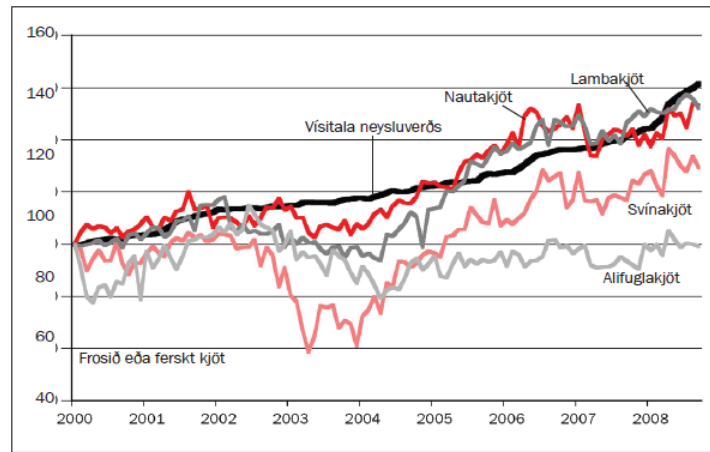
<sup>14</sup> Commission Notice on the Definition of the Relevant Market for the Purposes of Community.

<sup>15</sup> Commission Notice on the Definition of the Relevant Market for the Purposes of Community



staðinn, s.s. lambakjöt eða alifuglakjöt. Samrunaaðilar halda því fram í samrunaskrá að til langs tíma breyti neytendur kauphegðun sinni. Í Hagtölum landbúnaðarins sem aðgengilegar eru á lýðnetinu má sjá þessa mynd af verðvísitölum búvöruframleiðslu<sup>16</sup>:

**Mynd 1 Verðvísitölur neysluverðs og nokkurra kjöttegunda á árunum 2000-2010.**



Þar sem verðþróun allra tegunda á myndinni fyrir ofan er reiknuð sem vísitölur gefur hún ágæta hugmynd af því hvernig verðhlutföll á milli einstakra kjöttegunda hafa þróast. Telja samrunaaðilar í athugasemdum við andmælaskjal Samkeppniseftirlitsins að þessi mynd sýni áþekka þróun verðs mismunandi kjöttegunda þar sem toppar og dýfur á verði ólíkra tegunda fari saman. Samkeppniseftirlitið getur tekið undir það að fyrstu fimm árin, en e.t.v. þó einkum fyrstu þrjú árin, hreyfist vísitölurnar með sambærilegum hætti. Eigi að síður verður að líta til þess að verðvísitala svínakjöts lækkar niður í 60 á árinu 2003. Það þýðir að á árinu 2003 er verð svínakjöts aðeins um 60% af því sem það var árið 2000 sem markar upphaf vísitölnnar. Um leið og verð á svínakjöti lækkar svona mikið helst gildi vísitalna fyrir nautakjöt og lambakjöt enn á sama bili, um það bil hundrað en gildi vísitölnnar fyrir alifuglakjöt rétt undir hundrað. Alifuglakjöt tekur svo að lækka í verði þegar aðrar tegundir fara að hækka í verði frá og með 2004. Samkeppniseftirlitið fær því ekki séð að verðbreytingar séu allar sambærilegar.

Mikilvægt er að hafa í huga að myndin sýnir vísitölur sem allar eru stilltar á 100 á árinu 2000. Í þessu felst ekki að kílóverð tiltekins hluta dýranna hafi verið hið sama eða að kílóverð tiltekinna tegunda sé lægra hafi það ekki hækkað jafn mikið og verð á öðrum tegundum samkvæmt myndinni. Er þessum gögnum að því leyttinu til ábótavant. Ætla má að sumar kjötafurðir hafi meiri eftirspurnarstaðkvæmd en aðrar. Þannig má t.a.m. ætla að nautalundir og hefðbundin brauðskinka njóti meiri sérstöðu í huga neytanda gagnvart hvor annarri en t.a.m. forkryddaðar grillkótilettur af svíni eða lambi. Kunna verðbreytingar á þessum afurðum að vera ólíkar þeim sem lýst er á myndinni hér að ofan enda sýnir myndin aðeins heildartölur fyrir tilteknar tegundir húsdýra.

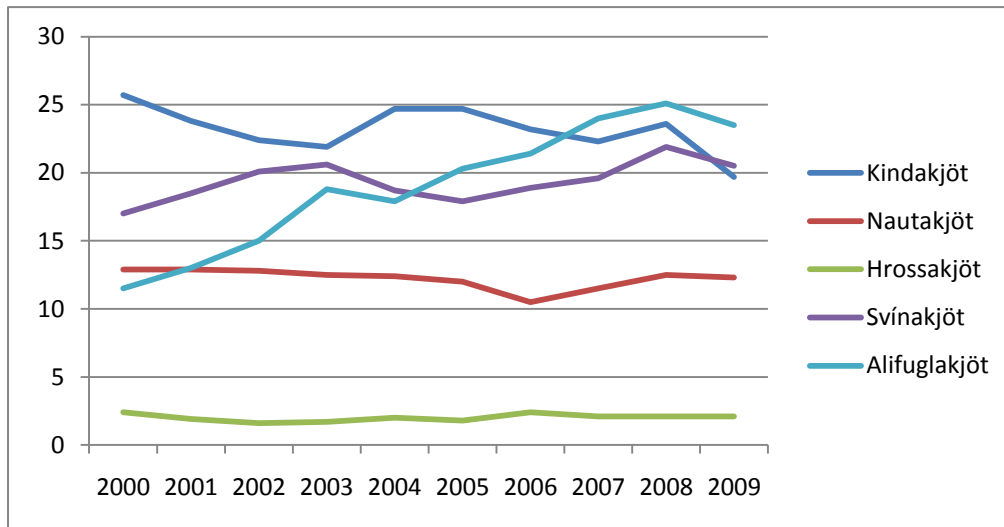
Athyglisvert er að skoða upplýsingar um meðalkjötneyslu á mann á þessum sömu kjöttegundum fyrir sama tímabil. Væri mikil og góð staðkvæmd mætti ætla að fyrst

<sup>16</sup> Hagtölur landbúnaðarins. Bændasamtök Íslands. Sjá: <http://bondi.lbhi.is/lisalib/getfile.aspx?itemid=2824> [sótt 10. nóvember 2010].



aukist neysla á svínakjöti og alifuglakjöti mjög á kostnað nauta- og lambakjöts. Á seinni hluta tímabilsins ætti aukning í neyslu alifuglakjöts að vera áberandi.<sup>17</sup>

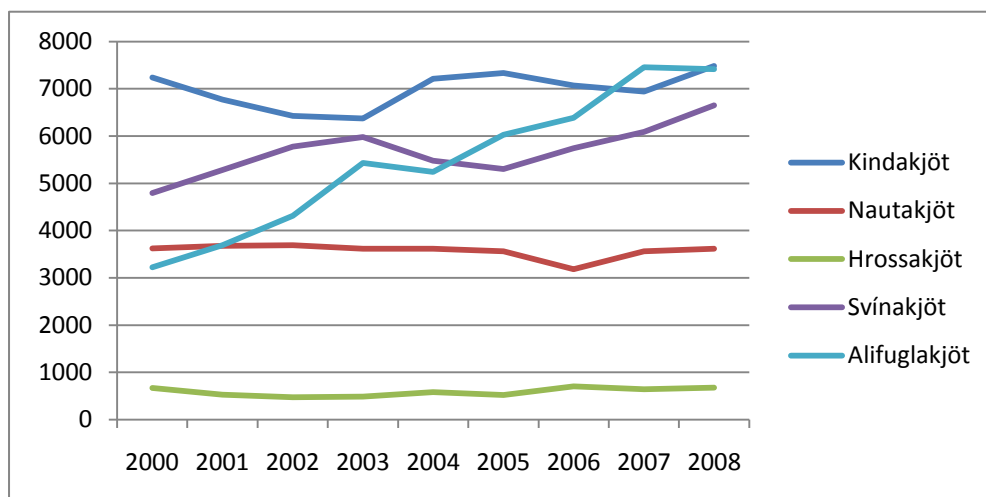
**Mynd 2** Árleg kjötneysla á mann í kg á árunum 2000-2010.



Svo sem sjá má af myndinni er aukning í sölu alifuglakjöts áberandi yfir allt tímabilið en ekki aðeins á meðan það lækkar hlutfallslega í verði miðað við aðrar kjöttegundir. Að sama skapi virðast allar verðbreytingar hafa takmörkuð áhrif á neyslu nauta- og hrossakjöts.

Þegar heildarkjötneysla er skoðuð má sjá nokkuð svipaða mynd:<sup>18</sup>

**Mynd 3** Neysla valinna kjöttegunda á Íslandi í tonnum á árunum 2000-2010.



Samrunaaðilar hafa bent á það sérstaklega að þessi mynd styðji við þá afstöðu þeirra að staðkvæmd sé á milli kjöttegunda. Leiða þeir það meðal annars af því að línurnar hér að ofan fyrir neyslu kinda- og svínakjöts eru því sem næst spegilmynd hvorrar annarrar.

<sup>17</sup> Sjá vefsvæði Hagstofunnar, [www.hagstofan.is](http://www.hagstofan.is).

<sup>18</sup> Sjá vefsvæði Hagstofunnar, [www.hagstofan.is](http://www.hagstofan.is).



Samkeppniseftirlitið telur ekki tækt að draga þessa ályktun. Þær upplýsingar um verð sem birtast hér að framan gefa að mati Samkeppniseftirlitsins ekki tilefni til þessarar ályktunar. Sé kindakjöt í reynd á sama markaði og svínakjöt er órökrétt að neysla lambakjöts aukist þegar verð á svínakjöti lækkar. Þá er jafnframt rétt að athuga að mynstrið sem samrunaaðilar benda á virðist ekki halda út allt tímabilið en neysla kinda- og svínakjöts breytist með sambærilegum hætti á milli árunna 2007 og 2008. Er sú sveifla jafnvel enn lengri sé litið til myndar 2 hér undan. Í umsögn nokkurra annarra svínaræktenda um andmælaskjal Samkeppniseftirlitsins og athugasemdir samrunaaðila eru umræddar sveiflur taldar vera vegna aukinnar eða minnkandi kjötneyslu þjóðarinnar en ekki staðgöngu milli þessara kjöttegunda. Skýringa á minni neyslu rauðs kjöts, s.s. lambakjöts og aukinnar neyslu svína- og kjúklingakjöts sé fyrst og fremst að leita í breyttu neyslumynstri Íslendinga.<sup>19</sup>

Markaðurinn sem svínaframleiðendur starfa á er sérstakur að því leyti að ákvarðanir um framleitt magn eru teknar löngu áður en þær afurðirnar eru settar á markað. Á það jafnframt við um aðra stórgripi. Helgast þetta af því hversu langur tími hlýtur að líða frá því að gylta er sædd þar til grísirnar eru tilbúnir til slátrunar. Til þess að auka framleiðsluna þarf jafnframt að ala upp nýjar gyltur þar til þær verða kynþroska. Getur það því tekið allt að þrjú ár frá því að ákvörðun er tekin um að auka framleiðsluna þar til fyrstu grísunum eftir aukningu framleiðslugetunnar er slátrað. Þá ber að hafa í huga að sérhannaðar byggingar eru nauðsynlegar fyrir þessa framleiðslustarfsemi líkt og getið var um hér að framan. Skapar þetta jafnframt ákveðin vandkvæði fyrir nýja aðila við að hasla sér völl á markaðnum fyrir framleiðslu á svínakjöti.

Þó að hjá neytendum hljóti að vera eftirspurnarstaðkvæmd að einhverju marki á milli svínakjöts og annarra kjöttegunda er ljóst að framleiðsla á svínakjöti er um margt eðlisólík framleiðslu annarra kjöttegunda. Verður til að mynda að ætla að framleiðendur alifuglakjöts eða framleiðendur nautakjöts séu mjög ólíklegir til þess að skipta út hluta bústofns síns og útvega sér grísi til að framleiða svínakjöt í staðinn. Gæti slík skipting auk þess ekki átt sér stað í einu veffangi þar nauðsynlegt væri að gera miklar breytingar á húsakosti.

Þá ber að líta til þess að neytendur kaupa svínaafurðir í matvöruverslunum. Er ljóst að gagnvart endurseljendum eins og matvöruverslunum er engin staðganga milli kjöttegunda. Þeir hljóta að bjóða viðskiptavinum sínum upp á allar helstu tegundir kjöts.

Samrunaaðilar hafa gert tvenns konar athugasemdir við umfjöllun Samkeppniseftirlitsins í andmælaskjali málsins til viðbótar. Annars vegar benda þeir á að Samkeppniseftirlitið dragi of stóra ályktun af áhrifum mannaflsfrekra stóriðjuframkvæmda sem leiddu til mikils innflutnings á erlendu vinnuafli. Hins vegar telja þeir óljóst hvort Samkeppniseftirlitið byggi á eftirspurnar- eða framboðsstaðgöngu við mat á markaðnum í andmælaskjali sínu. Vegna þessa telur Samkeppniseftirlitið rétt að taka fram að áhrif mannaflsfrekra stóriðjuframkvæmda voru fyrst og fremst nefnd sem möguleg skýring á aukinni kjötneyslu. Neyslan jókst mjög á árunum 2005, 2006 og 2007 um leið og mun fleiri fluttu til landsins en fluttu frá því, þ.e. aðfluttir voru mun fleiri en brottfluttir,

<sup>19</sup> Sjá vefsvæði Lýðheilsustöðvar, [www.lydheilsustod.is](http://www.lydheilsustod.is). Rannsókn Lýðheilsustöðvar frá 2002: Hvað borða Íslendingar? Könnun á matarræði Íslendinga 2002, bls. 5. Sótt 24. janúar 2011. Á vef Hagstofunnar, [www.hagstofan.is](http://www.hagstofan.is) má jafnframt sjá upplýsingar um meðaltalsneyslu á kjöttegundum frá árunum 1983-2009.



samkvæmt tölum Hagstofunnar. Samrunaaðilar benda á að innvegin tonn til vinnslustöðva á sama tíma styðji ekki við þessar ályktanir. Benda samrunaaðilar á að kjötmagn sem vegið hafi verið inn til vinnslustöðva hafi farið minnkandi á árunum 2003 til 2005 en hafi aukist eftir það. Samkeppniseftirlitið telur að athugasemdir samrunaaðila um þessi efni styðji heldur ályktanir Samkeppniseftirlitsins en hitt. Aftur á móti telur Samkeppniseftirlitið ekki hægt að fullyrða án frekari rannsókna um það hvaða áhrif fólksflutningar til og frá landinu hafi haft á kjötmarkaði í landinu.

Hvað varðar sjónarmið um eftirspurnar- og framboðsstaðgöngu sérstaklega telur Samkeppniseftirlitið rétt að taka fram að staðganga bæði frá framboðshlið og eftirspurnarhlið kemur til skoðunar við mat á þeim markaði sem málið varðar. Framkvæmdastjórn ESB gerir sérstaklega ráð fyrir því að eftirspurnarstaðganga hafi meira vægi en framboðsstaðganga við mat á þeim markaði sem máli skipti. Framboðsstaðganga hafi þó eigi að síður áhrif á matið.<sup>20</sup> Fær Samkeppniseftirlitið ekki séð að andmælaskjali stofnunarinnar hafi verið sérstaklega ábótavant hvað þetta varðar.

Fram kemur í athugasemdum aðila að svín séu ræktuð með það að augnamiði að neyta afurða þeirra. Samkeppniseftirlitið telur ekki ástæðu til þess að bera á móti því. Telur Samkeppniseftirlitið að líta verði svo á sem takmörkuð eftirspurnarstaðganga sé á milli svínakjöts og annarra kjöttegunda. Því til stuðnings má benda á að sláturhús sem kaupa grísi á fæti selja sláturafurðir sínar aðeins til vinnslustöðva sem vinna úr svínakjöti. Kjöttvinnslur, sem vinna úr svínakjöti, framleiða svo ólíkar afurðir sem eru í mismikilli samkeppni hver við aðra. Telur Samkeppniseftirlitið litla staðkvæmd á milli svínaafurða á borð við kryddpysu, skinku og beikon og kjötafurða sem unnar eru úr öðrum dýrum. Aðrar svínaafurðir á borð við hamborgarhrygg njóta jafnframt verulegrar sérstöðu en hamborgarhryggur mun vera jólamatur helmings íslenskra heimila.<sup>21</sup> Meiri eftirspurnarstaðganga kann að vera á milli annarra kjötafurða. Þannig má til að mynda hugsa sér að grilláhugamenn þurfi að velja á milli forkryddra kótiletta af lambi eða svíni. Þar kemur það hins vegar til að heildarmat þeirra mun að öllum líkindum ráðast af fjölda breyta svo sem bragði og áferð vörunnar, því hversu flókið eða erfitt sé að matreiða vöruna og auðvitað vöruverði. Telur Samkeppniseftirlitið þannig að finna megi tilvik þar sem sé merkjanleg eftirspurnarstaðganga sé á milli kjöttegunda. Almennt sé slík staðganga hins vegar ekki umtalsverð miðað við það sem að framan er rakið.

Þá er rétt að líta til þess að við framleiðslu kjöts af ólíkum dýrategundum er að mörgu leyti ólíkum aðferðum beitt og þær krefjast allar sérútbúinna bygginga og búnaðar sem miðaður er við þarfir hverrar dýrategundar fyrir sig. Telur Samkeppniseftirlitið því að sjónarmið um framboðsstaðgöngu styðji við það mat að svínakjöt sé á öðrum markaði en aðrar kjöttegundir.

---

<sup>20</sup> Commission Notice on the definition of relevant market for the purposes of Community competition law, birt í OJ C 372 þann 9.12.1997.

<sup>21</sup> Í könnun Markaðs og miðlarannsóknar ehf. kom í ljós að 52,9% tölu líklegast að þeir myndu borða hamborgarhrygg á aðfangadagskvöld. Sjá fréttatilkynningu, dags. 15. desember 2010, á heimasíðunni [www.mmr.is](http://mmr.is), slóðin er: [http://mmr.is/images/stories/PDF/1012\\_tilkynning\\_jolamatur.pdf](http://mmr.is/images/stories/PDF/1012_tilkynning_jolamatur.pdf) [sótt 20. janúar 2011].





Loks er rétt að taka mið af fordæmum framkvæmdastjórnar EB, Samkeppniseftirlitsins og samkeppnisráðs. Hefur jafnan verið á því byggt að svínakjöt sé á sérstökum markaði á öllum sölustigum.

Með hliðsjón af öllu framangreindu telur Samkeppniseftirlitið að í máli þessu myndi svínaeldi, slátrun svína og vinnsla svínakjöts sérstaka markaði sem séu aðgreindir frá sambærilegum mörkuðum um viðskipti með kjöt af öðrum dýrategundum. Að einhverju leyti eiga sérstök sjónarmið við um hvern og einn þessara markaða og mun Samkeppniseftirlitið fjalla nánar um markaðina hér á eftir. Færa má fyrir því rök að greina eigi markaðinn niður í undirmarkaði á síðari sölustigum. Þar sem starfsemi Stjórnugrís takmarkast við eldi og slátrun telur Samkeppniseftirlitið það hins vegar óþarft í máli þessu.

## 1.2 Mat á mörkuðum málsins

Hér á eftir verður fjallað sérstaklega um þá markaði sem málið varða. Eins og fram hefur komið takmarkast umfjöllunin ekki við þá markaði sem Stjórnugrís starfar á heldur verður jafnframt vikið að ýmsum tengdum mörkuðum sökum þeirra áhrifa sem samruninn hefur á viðkomandi markaði.

### 1.2.1 Markaðurinn fyrir sölu á dýrafóðri

Einn stærsti kostnaðarliðurinn í framleiðslu á svínakjöti er fóðurkostnaður. Á Íslandi starfa tvö félög við innflutning á fóðri til dýraeldis, Fóðurblandan og Lífland. Samkeppniseftirlitið hefur fjallað um félagin í nokkrum ákvörðunum, m.a. ákvörðun nr. 35/2006, *Samruni Fóðurlöndunnar og áburðarverksmiðjunnar*. Í málinu var komist að þeirri niðurstöðu að staða samrunaaðila væri sterk á fóður- og áburðarmörkuðum og að því væri ástæða til þess að setja samrunanum skilyrði. Var samrunanum af þeim sökum sett skilyrði. Varð niðurstaðan sú hin sama í ákvörðun nr. 58/2007, *Kaup Fóðurlöndunnar hf. á KHB-Miðbæ ehf.*, þ.e. samruninn var heimilaður með skilyrðum. Kaup Fóðurlöndunnar á Kornhlöðunni voru hins vegar heimiluð án íhlutunar, sbr. ákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. 47/2007, *Kaup Fóðurlöndunnar hf. á Kornhlöðunni ehf.*

Svín eru að verulegu leyti alin á innfluttu dýrafóðri. Fá dýrin almennt bygg, soja og hveiti ásamt ýmsum bætiefnum. Gerðar hafa verið tilraunir með byggrækt á Íslandi á undanförunum árum og er mögulegt að kaupa bygg af innlendum ræktendum. Svínafóður er eigi að síður að verulegu leyti innflutt. Telur Samkeppniseftirlitið af þeim sökum rétt að líta til markaðarins fyrir innflutt dýrafóður.

Svo sem að framan greinir telur Samkeppniseftirlitið ekki ástæðu til þess að greina markaðinn frekar.

### 1.2.2 Markaðurinn fyrir sölu á hæueggjum

Í andmælaskjali taldi Samkeppniseftirlitið að skilgreina mætti vörumarkað fyrir sölu á hæueggjum. Var þeirri skilgreiningu ekki mótmælt sérstaklega af samrunaaðilum. Byggði Samkeppniseftirlitið þá niðurstöðu á því að hæuegg eru um margt sérstök og ekki er völ á mörgum staðkvæmdarvörum frá sjónarhóli neytenda. Eru egg gjarnan mikilvægt hráefni í matseld eða vara sem neytt er ein og sér. Í hvoru tilvikinu fyrir sig er fátt um staðkvæmdarvörur þrátt fyrir að egg annarra fugla en hæsna séu gjarnan tekin



og notuð til manneidis. Umfang þeirrar starfsemi er eigi að síður óverulegt. Þá þarfnast framleiðsla hænueggja sérhæfðs húsnæðis og er eggjaframleiðendum því óhægt um vik að skipta út framleiðslu sinni fyrir aðrar vörur. Telur Samkeppniseftirlitið markaðurinn fyrir sölu á hænueggjum sé sjálfstæður markaður.

Svo sem að framan greinir telur Samkeppniseftirlitið ekki ástæðu til þess að greina markaðinn frekar.

### 1.2.3 Markaðurinn fyrir svínarækt eða markaðurinn fyrir sölu á grísum til slátrunar

Í samrunaskrá var á því byggt að dýraeldi myndaði sjálfstæðan markað sem aðskilja yrði frá markaðnum fyrir slátrun. Telur Samkeppniseftirlitið rétt að fallast á það sjónarmið samrunaaðila. Svín eru ræktuð í sérútbúnu húsnæði þar sem afmarkaðir eru básar fyrir gyltur, gelti og grísi. Eru svínabú almennt búin ýmsum tækjum sem ekki eru notuð við ræktun annarra húsdýra auk þess sem básar og fyrirkomulag allt tekur mið af stærð dýranna og öðrum þáttum sem eru ólíkir hjá húsdýrunum. Má t.a.m. nefna að sérstök fóðurkerfi stilla af fæðugjöf fyrir svínin auk þess sem jafngömlum grísum er haldið saman í stíu þar til þeim er slátrað. Þarfnast svínastíur jafnframt afar öflugs loftræstikerfis. Eru gerðar töluverðar kröfur til gæða loftræstikerfanna m.a. til þess að draga úr loftmengun. Þá þarf sérhæft starfsfólk til að sinna svínaræktinni. Telur Samkeppniseftirlitið að þessi sjónarmið styðji það að svínaræktun sé sérstakur vörumarkaður.

Samrunaaðilar telja svínarækt og ræktun annarra dýra vera á sama markaði þar sem geta svínaframleiðenda til þess að hækka verðið takmarkist af vilja neytenda til að greiða hátt verð fyrir svínakjöt. Samkeppniseftirlitið getur ekki fallist á þetta sjónarmið samrunaaðila. Svínaræktendur selja sláturgrísi til sláturhúsa eða greiða slátrurum fyrir að slátra grísum í sláturhúsum sínum. Flest þessara sláturhúsa önnur en sláturhús Stjórnugrís sem hafa umtalsverða markaðshlutdeild starfrækja jafnframt kjötvinnslu þar sem framleiddar eru ýmsar svínaafurðir. Er ljóst að kjötvinnsluhluta þessara félaga er ómögulegt að framleiða hinar ýmsu svínakjötsafurðir án þess að fá til þess slátursvín. Þá er það jafnframt svo að þeir framleiðendur sem kaupa þjónustu sláturhúsa þurfa á hinum slátruðu grísum að halda til þess að framleiða hinar ýmsu svínaafurðir. Þeir sem stunda grísaeldi geta ekki breytt framleiðslu sinni til þess að sinna þessari sömu þörf með einföldum hætti. Í reynd er ekki til neitt hráefni sem getur komið í stað svínakjöts í t.a.m. skinku.

Líkt og að framan greinir má jafnframt tala um markaðinn fyrir sölu á grísum til slátrunar. Svínaræktendur halda svín og ala upp grísi þar til þeir hafa náð ákjósanlegum fallþunga en þá eru þeir sendir til slátrunar. Svínaframleiðendur framleiða því sláturgrísi. Sláturleyfishafar vilja kaupa sláturgrísi ýmist til þess að selja slátraða grísina til framleiðenda í kjötvinnslum eða til þess að framleiða sjálfir svínaafurðir úr hinum slátruðu grísum. Með hliðsjón af því og þeim sjónarmiðum sem rakin eru hér að framan um staðgöngu á milli ólíkra kjöttegunda telur Samkeppniseftirlitið að markaðurinn fyrir svínarækt eða markaðurinn fyrir sölu á grísum til slátrunar sé sérstakur markaður í máli þessu.



#### 1.2.4 Markaðurinn fyrir slátrun á grísum eða markaðurinn fyrir sölu á slátruðum grísum

Það var frummat Samkeppniseftirlitsins, sbr. fyrrgreint andmælaskjal, að slátrun á grísum mætti telja til sérstaks markaðar. Þennan markað mætti jafnframt nefna markaðinn fyrir sölu á slátruðum grísum en nær óunnið kjöt er afurð sláturhúsa.

Slátrun á svínum krefst að einhverju leyti sérstaks útbúnaðar þar sem flá þarf dýrin með ákveðnum hætti auk þess sem slátrun svína fer ekki að öllu leyti fram með sama hætti og slátrun annarra dýra. Þá er jafnframt ávallt hættu á krossmengun á milli dýrategunda. Af þeim sökum er nauðsynlegt að gæta vel að aðskilnaði við slátrun ólíkra tegunda húsdýra. Er því ekki nægilegt að sá möguleiki sé fyrir hendi að hægt sé að slátra mismunandi dýrategundum í sama sláturhúsinu. Til stuðnings þessari niðurstöðu Samkeppniseftirlitsins má vísa til ákvæða reglugerðar nr. 461/2003 um slátrun og meðferð sláturafurða þar sem gerðar eru sérstakar kröfur til þeirra sláturhúsa sem svínaslátrun fer fram í. Í II. kafla I. viðauka við reglugerðina er sérstaklega tekið fram að ef „[...]svínum og öðrum dýrategundum er slátrað í sama sal skuli innrétta sérstaka aðstöðu fyrir hitakar, afbyrstingu og sviðingu eða slátrun aðskilin í tíma og þrifið og sótthreinsað milli svína og annarra tegunda.“ Er því litið svo á að sérstakrar aðstöðu sé þörf við slátrun svína og viðhafa skuli ákveðnar aðferðir til að koma í veg fyrir mengun á milli dýrategunda. Samkvæmt upplýsingum Samkeppniseftirlitsins er eigi að síður mögulegt að slátra svínum á sömu vinnslulínu og öðrum stórgripum þrátt fyrir að slátra þurfi sauðfé á sérstökum vinnslulínum í sláturhúsunum. Er stórgripum víða slátrað í sömu sláturhúsum á Íslandi.

Á heimasíðu Bændasamtakanna má nálgast lista yfir félagsmenn í Landssamtökum sláturleyfishafa 2004-2005. Benda samrunaaðilar á með vísan til listans að flestir félagsmenn í Landssamtökunum sinni stórgripaslátrun. Telja samrunaaðilar að sú staðreynd leiði til þeirrar niðurstöðu að líta verði til allrar stórgripaslátrunar við mat á markaðnum. Benda samrunaaðilar jafnframt á að lög og reglur standi varla í vegi fyrir því að slátrað sé fleiri en einni tegund stórgripa í stórgripasláturhúsum. Séu kröfur yfirvalda almennt mjög sambærilegar hvað slátrun hinna ólíku tegunda stórgripa varðar.

Samrunaaðilar telja að ákvörðun samkeppnisráðs nr. 25/2001 sem áður hefur verið vikið að eigi ekki við í máli þessu. Þeir telja einnig að niðurstaða framkvæmdastjórnar EB eigi ekki við í máli þessu í ljósi þess að þar er fjallað um sláturmarkaðinn í Danmörku þar sem algengt er að svínum sé slátrað í sérhæfðum svínasláturhúsum. Samkeppniseftirlitið getur fallist á það með samrunaaðilum að kjúklingaslátrun sé um margt ósambærileg við slátrun stórgripa og að ákvörðun nr. 25/2001 eigi að því leytnu til ekki við í máli þessu. Þó getur Samkeppniseftirlitið ekki fallist á að úrskurðir framkvæmdastjórnar EB leiði til þeirrar niðurstöðu að ekki beri að líta á slátrun svína sem sjálfstæðan markað enda fjalla þau mál sem reifuð eru hér á undan um slátrun og kjötframleiðslu víða í Norður-Evrópu þar sem markaðir eru um margt sambærilegir hinum íslenska.

Með hliðsjón af framangreindu má fallast á með samrunaaðilum að mörg stórgripasláturhús geti slátrað svínum og að því sé nokkur framboðsstaðganga á markaðnum. Eigi að síður er reyndin sú að meirihluta svína er slátrað í eina sérhæfða svínasláturhúsi landsins sem er í eigu Stjórnugríss. Hér verður einnig að hafa í huga að afurðin sem sláturhús selja eru dýraskrokkar sem kjötvinnslur selja sem ferskt kjöt eða



unnið. Frá sjónarhóli framleiðenda svínakjötsafurða er engin önnur leið en að kaupa svínaskrokka af sláturleyfishöfum enda geta þeir ekki framleitt afurðir sínar með öðrum hætti. Í því ljósi og með hliðsjón af þeim almennu sjónarmiðum sem reifuð hafa verið um staðgöngu á milli kjöts af ólíkum dýrategundum telur Samkeppniseftirlitið því að sá markaður sem máli skipti sé markaðurinn fyrir slátrun á svínnum.

Samrunaaðilar mótmæla því mati Samkeppniseftirlitsins að selja megi grófhautað og snyrt kjöt frá sláturhúsum til verslana. Benda samrunaaðilar á að forsenda þess að slíkt sé mögulegt sé að verslanir reki kjötvinnslur. Benda samrunaaðilar jafnframt á að allar stærstu dagvöruverslanir landsins reki kjötvinnslur og nefna þeir nánar tiltekið Kaupás, Haga, Samkaup og Fjarðarkaup því til staðfestingar. Telja samrunaaðilar að í reynd sé um að ræða sölu til kjötvinnslna en ekki sölu til dagvöruverslana. Samkeppniseftirlitið getur ekki tekið undir þessa röksemd samrunaaðila. Umræddar kjötvinnslur dagvöruverslana eru ekki búnar mjög flóknum tækjakosti. Er fyrst og fremst um að ræða vélar sem gera verslunum kleift að sneiða niður grófhautað kjöt og pakka því í neytendapakkingar. Almennt eru dagvöruverslanir ekki búnar búnaði sem gerir þeim kleift að framleiða kryddpýlsur, beikon eða skinku svo dæmi séu tekin. Er þessi starfsemi að því leyti til ólík starfsemi hinna hefðbundnari kjötvinnslna. Fær Samkeppniseftirlitið ekki betur séð en að sömu rök gildi hér og um sölu Stjörnugrís á svínakjöti í gegnum heimasíðu sína. Í athugasemdum félagsins var tekið fram að Stjörnugrís selji fjölbreytt úrval svínakjöts í gegnum heimasíðu sína, [www.svinvirkar.is](http://www.svinvirkar.is). Ferskvaran sé öll frá sláturhúsi félagsins en öll unnin vara, þ.e. reykt, soðin og söltuð sé keypt af öðrum kjötvinnslum. Stjörnugrís hafi hvorki starfsleyfi fyrir kjötvinnslu né yfir að ráða húsnæði, þekkingu, tækjum eða vörumerkjum til slíks.

Þá telur Samkeppniseftirlitið eðlilegt að fjalla sérstaklega um umræddar kjötvinnslur sem hluta eða deildir í dagvöruverslunum þar sem aðeins þannig megi greina með réttum hætti hina raunverulegu stöðu þeirra gagnvart sláturleyfishöfum. Svínakjöt er að mestu leyti selt til fullbúinna kjötvinnslna og telur Samkeppniseftirlitið að rétt sé að líta til þeirra, þ.e. til fullbúinna kjötvinnslna, við mat á markaðnum sem kjötvinnslur starfa á. Samkeppniseftirlitið telur jafnframt rétt að fjalla sérstaklega um dagvörumarkaðinn hér á eftir.

#### 1.2.5 Markaðurinn fyrir vinnslu á svínakjöti

Frumniðurstaða Samkeppniseftirlitsins í andmælaskjali þess var að skilgreina bæri markaðinn fyrir vinnslu á svínakjöti sem sérstakan markað. Var meðal annars byggt á því að töluverð eftirspurn væri eftir ýmsum unnum kjötvörum sem innihalda svínakjöt á borð við skinku, beikon, pýlsur og ýmis konar álegg. Er því ljóst að markaðurinn fyrir vinnslu á svínakjöti hefur veruleg áhrif á þá markaði sem fjallað var um hér á undan.

Svo sem þegar hefur komið fram er það mat Samkeppniseftirlitsins að takmörkuð staðgang sé á milli hinna ólíku tegunda af kjöti. Íslenskar kjötvinnslur framleiða helst afurðir úr lambakjöti, nautakjöti, svínakjöti, hrossakjöti og kjúklingakjöti. Samkeppniseftirlitið telur eðlilegt að mörkuðum þessa máls verði skipt eftir umræddum kjöttegundum. Er það mat Samkeppniseftirlitsins að það eigi við um markaðinn fyrir unnið kjöt líkt og þá markaði sem þegar hefur verið fjallað um. Styðst sú niðurstaða við hina almennu umfjöllun um staðgöngu á milli kjöts af ólíkum tegundum húsdýra, sbr. það



sem á undan er komið og ákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. 33/2010 *Samkeppnishömlur í tengslum við forverðmerkingar á kjötvörum.*

Er það mat Samkeppniseftirlitsins að skilgreina beri markaðinn fyrir kjötvinnslu á svínakjöti sem sjálfstæðan markað í máli þessu.

#### 1.2.6 Smásala á dagvörum í matvöruverslunum

Samkeppniseftirlitið telur rétt að fjalla um markaðinn fyrir smásölu á dagvörum þar sem kaupendastyrkur smásala á dagvörumarkaði getur haft áhrif á önnur sölustig.

Í ákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. 64/2008 *Misnotkun Haga hf. á markaðsráðandi stöðu sinni*, sbr. og úrskurð áfrýjunarnefndar samkeppnismála í máli nr. 2/2009 *Hagar hf. gegn Samkeppniseftirlitinu* var matvörumarkaðurinn skilgreindur sem sala á dagvöru í matvöruverslunum.<sup>22</sup> Þessi niðurstaða var staðfest í dómi Hæstaréttar í máli nr. 188/2010 *Hagar hf. gegn Samkeppniseftirlitinu og íslenska ríkinu*. Með dagvöru er átt við vörur sem uppfylla daglegar neysluþarfir neytenda og þurfa dagvöruverslanir að hafa á boðstólum ákveðið úrval af matar-, drykkjar-, hreinlætis- og snyrtivörum. Sala á dagvöru hefur þannig verið aðgreind frá sölu á sérvöru en margar matvöruverslanir bjóða jafnframt upp á nokkurt úrval sérvara, t.d. fatnað og búsaðhöld. Þá hafa skýr skil verið gerð á milli sölu matvöruverslana á dagvörum annars vegar og svo sérverslana með matvöru hins vegar, s.s. bakaría og fisk- og kjötbúða. Hvað varðar sölu bensínstöðva á dagvöru kom fram í nefndum úrskurði áfrýjunarnefndar að ekki væru nægjanleg rök fyrir því að sala þeirra gæti frá sjónarhóli neytenda fallið undir þann markað sem matvöruverslanir starfa á sökum þess að bensínstöðvar fengjust að mestu við viðskipti með annars konar vöru en dagvöru. Í ljósi framangreinds töldust verslanir Bónuss starfa á markaði fyrir sölu á dagvöru í matvöruverslunum.

Gerðu samrunaaðilar ekki athugasemdir við skilgreiningu Samkeppniseftirlitsins á dagvörumarkaðnum. Mun Samkeppniseftirlitið því miða við að til dagvörumarkaðarins heyri sala á dagvöru í matvöruverslunum.

## 2. Landfræðilegur markaður

Í reglum Samkeppniseftirlitsins 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.“*

<sup>22</sup> Sjá einnig t.d. ákvörðun samkeppnisráðs nr. 18/1999 *Yfirtaka Baugs hf. á Vöruveltunni hf.* og skýrslu Samkeppnisstofnunar, *Matvörumarkaðurinn – Verðlagsþróun í smásölu 1996 til 2000.*



Svo sem fram kemur hér á eftir er það mat samrunaaðila að landfræðilegur markaður í máli þessu sé landið allt. Rannsókn Samkeppniseftirlitsins gefur til kynna að landfræðilegi markaðurinn kunni í reynd að vera minna svæði.

Samrunaaðilar gera ekki ráð fyrir því í samrunaskrá eða athugasemdum sínum við andmælskjal Samkeppniseftirlitsins að markaðurinn geti verið stærri en Ísland. Telur Samkeppniseftirlitið ekki ástæðu til annars en að fallast á það sjónarmið að þeir markaðir sem skilgreindir hafa verið séu að minnsta kosti ekki stærri en Ísland. Nokkur innflutningur hefur verið á svínakjöti, hvort sem það er soðið, unnið á annan hátt eða hrátt. Er innflutt svínakjöt gjarnan unnið eða úrbeinað en þannig má fá sem mest söluverðmæti úr innfluttum afurðum þar sem tollkvótar eru settir á innflutning svínakjöts. Sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytið sér um útboð á tollkvótum vegna innflutnings landbúnaðarafurða, sbr. 65. gr. og 65. gr. A laga nr. 99/1993 um framleiðslu, verðlagningu og sölu á búvörum. Um tollkvóta er vísað til viðauka við tollalög. Á hverju ári auglýsir ráðuneytið eftir umsóknum um tollkvóta vegna innflutnings á unnum kjötvörum. Berist umsóknir um innflutning á meira magni en nemur auglýstum tollkvóta, skal leita tilboða í tollkvóta vörunnar. Tilboð ráða úthlutun. Ekki er heimilt að framselja úthlutun og er innflutningur aðeins leyfður að uppfylltum ákvæðum laga nr. 25/1993 um dýrasjúkdóma og varnir gegn þeim, ásamt ákvæðum reglugerðar um varnir gegn því að dýrasjúkdómar og sýktar afurðir berist til landsins. Leyfi landbúnaðarráðuneytisins verður að liggja fyrir og er krafist ýmissa vottorða, m.a. um uppruna og heilbrigði. Þá verður að framvísa staðfestingu um að dýrunum hafi verið slátrað í sláturhúsum og afurðirnar unnar í vinnslustöðvum, viðurkenndum af Evrópusambandinu, aðildarríkjum Evrópska efnahagssvæðisins eða bandarískum stjórnvöldum, til útflutnings og/eða sölu innan þessara ríkjasambanda.

Samkvæmt auglýsingu landbúnaðar- og sjávarútvegsráðuneytisins frá 11. júní 2010 voru til úthlutunar vegna innflutnings á svínakjöti 64 tonn á tímabilinu 1. júlí 2010 til 30. júní 2011. Úthlutað var samtals 57 tonnum af svínakjöti til fjögurra fyrirtækja fyrir það tímabil.

Það er mat Samkeppniseftirlitsins að innflutningur á svínakjöti sé ónógur til þess að hafa áhrif á þá markaði sem hér er um fjallað. Helgast það af því að lagaumhverfið gerir innflutning á svínakjöti lítt fýsilegan. Þó eru boðnir út tollkvótar reglulega og er svínakjöt fyrst og fremst flutt inn af þeim sem hreppa tollkvótana að undangengnu uppboði. Er framboð af þeim sökum mjög óstöðugt og háð aðstæðum og viðskiptasamböndum þess sem kvótann hreppir. Í ljósi þess telur Samkeppniseftirlitið ekki ástæðu til þess að hafa hliðsjón af innfluttu kjöti við mat á markaðshlutdeild aðila. Í því sambandi er jafnframt rétt að hafa í huga að almennt er innflutt kjöt í samkeppni við afurðir kjötvinnslna en samrunaaðilar starfa ekki á þeim markaði.

Með hliðsjón af framangreindu telur Samkeppniseftirlitið að almennt geti þeir vörumarkaðir sem hér hafa verið skilgreindir ekki verið stærri en Ísland. Hér á eftir verður því fjallað um hvort ástæða sé til þess að skilgreina þá þrengra en svo.



## 2.1 Landfræðilegur markaður fyrir sölu á dýrafóðri

Samkeppniseftirlitið telur ekki ástæðu til þess að skilgreina markaðinn fyrir fóðursölu með ítarlegum hætti. Fóðursalar, sem eru fyrst og fremst tveir, þ.e. Fóðursalan og Lífland, selja til bænda hvar sem er á landinu. Er fóður þá flutt með fóðurflutningabílum. Telur Samkeppniseftirlitið ekki ástæðu til annars en að líta á fóðurmarkaðinn sem landsmarkað í máli þessu.

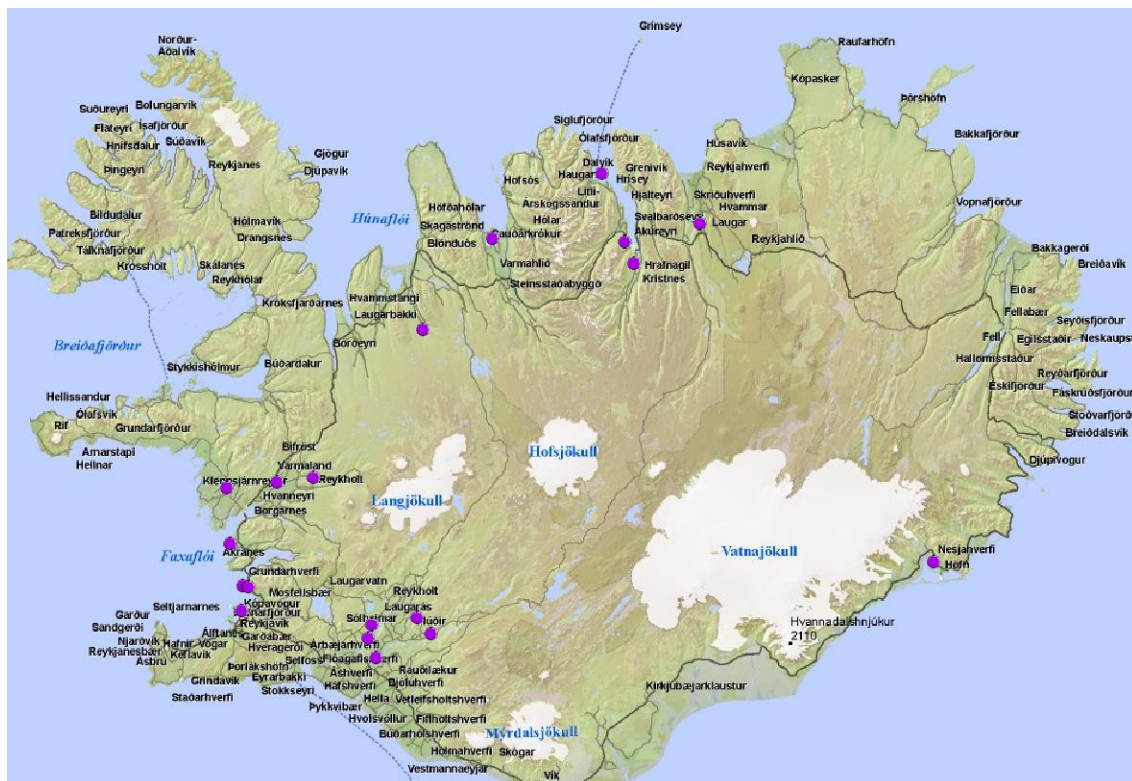
## 2.2 Landfræðilegur markaður fyrir sölu á hænueggjum

Eggjaframleiðsla er ekki einn af meginmörkuðum þessa máls. Yfir 80% eggja eru framleidd á Reykjanesi samkvæmt upplýsingum í Hagtölum landbúnaðarins.<sup>23</sup> Egg eru sem kunnugt er seld um allt land. Samkeppniseftirlitið telur ekki ástæðu til þess að ætla annað en að landfræðilegur markaður fyrir hænuegg sé landið allt eins á stendur.

## 2.3 Landfræðilegur markaður fyrir svínarækt

Svínabú eru flest rekin á Suðurlandi, Suðvesturlandi og í Eyjafirði. eru kjötvinnslur og sláturhús jafnan staðsett nálægt svínabúum. Samkeppniseftirlitið telur líkur standa til þess að meginástæðan fyrir því sé sú að kostnaðarsamt sé að flytja lifandi gripi um langan veg til slátrunar og svo til baka í verslanir og kjötvinnslur. Sjá má staðsetningu svínabúa á Íslandi á eftirfarandi korti sem útbúið var af Matvælastofnun.<sup>24</sup>

### Mynd 4 Staðsetning svínabúa á Íslandi skv. forðagæsluskýrslum 2009-2010.



Í ákvörðun samkeppnisráðs nr. 25/2001 var talið að við afmörkun á landfræðilegum markaði fyrir slátrun og þökkun kjúklings yrði að horfa til þess hversu langt sé unnt að

<sup>23</sup> Hagtölur landbúnaðarins. Útgefandi: Bændasamtök Íslands. Sjá: [www.landbunadur.is](http://www.landbunadur.is).

<sup>24</sup> Ekki fer fram umfangsmikil svínarækt í öllum þeim búum sem merkt eru á kortið.



flytja lifandi dýr til slátrunar. Hér þarf að hafa í huga að í framangreindu máli var fjallað um kjúklinga. Önnur sjónarmið eiga að einhverju leyti við um svín. Þeir aðilar sem Samkeppniseftirlitið hefur rætt við hafa almennt verið þeirrar skoðunar að unnt væri að flytja svín um langan veg en að það væri eigi að síður ekki gert. Væri ástæðan fyrst og fremst kostnaðurinn sem af flutningunum myndi hljóta. Í áður tilvitnaðri ákvörðun kemur fram að ólíklegt sé að flytja megi lifandi dýr lengra en 600-700 kílómetra til slátrunar þar sem brynna þarf dýrunum og fódra reglulega. Þar sem færð er misjöfn eftir árstíma má ætla að lifandi dýr sé að jafnaði ekki flutt lengri vegalengd en þessa til slátrunar en til samanburðar má hafa í huga að vegalengdin á milli Reykjavíkur og Akureyrar eftir þjóðvegi 1 er tæplega 390 km.<sup>25</sup>

Gögn Samkeppniseftirlitsins og upplýsingar frá aðilum á markaðnum benda jafnframt til þess að lifandi grísir séu almennt ekki fluttir um langan veg til slátrunar. Þau svínabú sem eru á Norðurlandi flytja svín sín almennt til slátrunar fyrir norðan og þau svínabú sem eru fyrir sunnan flytja þau almennt til slátrunar fyrir sunnan, en ekki fyrir norðan. Þá má vísa til umsagnar nokkurra annarra aðila á markaði fyrir svínarækt um andmælaskjal Samkeppniseftirlitsins og athugasemdir samrunaaðila, en þar eru færð rök fyrir landfræðilegri skiptingu markaðarins. Er því haldið fram að það hafi einungis átt sér stað í undantekningartilvikum að svín hafi verið flutt frá svínabúum á Suðurlandi í slátrun á Norðurlandi og aldrei frá svínabúum á Norðurlandi til slátrunar á Suðurlandi. Mikilvæg undantekning frá þessu hefur verið svínabú Grísagarðs í Borgarfirði sem hafi sent svín til slátrunar ýmist til Norðurlands eða suður. Landfræðileg staðsetning Grísagarðs hefur líklega gert félaginu auðveldara fyrir en ella. Því mótmælir Stjórnugrís í athugasemdum sínum og telur það, hversu sjaldan grísir hafa verið fluttir til slátrunar milli landshluta, fremur sýna fram á að markaðurinn skuli teljast landið allt. Með hliðsjón af því sem að framan hefur verið rakið getur Samkeppniseftirlitið ekki fallist á þá niðurstöðu.

Í athugasemdum samrunaaðila kemur fram að flutningskostnaður sé óverulegur og því ekki ástæða til þess að skipta Íslandi í aðskilda landfræðilega markaði. Samkeppniseftirlitið telur aftur á móti að veigamikil rök séu fyrir slíkri skiptingu markaðarins fyrir svínarækt. Virðist eðlilegast að skipta markaðnum í tvo landfræðilega markaði þannig að annar markaðurinn tæki til norðurhluta Íslands en hinn til suðurhluta landsins. Þar sem svínarækt er ekki stunduð á Vestfjörðum og Austurlandi svo heitið getur er ekki ástæða til þess að meta hvort þeir landshlutar falli þar undir eða ekki.

Samkeppniseftirlitið telur eigi að síður að þessi skipting hafi ekki veruleg áhrif á niðurstöðuna í máli þessu. Flutningskostnaður er auk þess ekki hinn sami þegar grísir eru fluttir ungir frá gyttubúum til áframeldis og þegar þeir eru fluttir tilbúnir til slátrunar um langan veg í sláturhúsið. Í seinna tilvikinu eru þeir eðli málsins samkvæmt stærri og því kostnaðarsamara að flytja þá. Þá hefur búið á Hýrumel, sem er annað þeirra sem hér er fjallað um, selt grísi til slátrunar á Norður- og Suðurlandi. Kann búið á Hýrumel að vera á mörkum þessara tveggja markaða.

---

<sup>25</sup> Sjá upplýsingar Vegagerðarinnar: <http://www.vegagerdin.is/vegakerfid/vegalengdir/sundurliðun?id=3-152-1-49-388> 1. [Sótt 24. janúar 2011].





Með hliðsjón af framangreindum sjónarmiðum telur Samkeppniseftirlitið ónauðsynlegt að skipta markaðnum fyrir svínarækt í afmarkaða landfræðilega markaði. Mun Samkeppniseftirlitið því fjalla um markaðinn fyrir svínarækt á Íslandi öllu.

#### 2.4 Landfræðilegur markaður fyrir slátrun á grísum

Almennt má segja að svín séu flutt til slátrunar í sláturhúsi sem er nálægt viðkomandi svínabúi og í kjölfarið til kjötvinnslu sem er nálægt viðkomandi sláturhúsi. Má því ætla að sömu sjónarmið eigi við um slátrun og svínarækt að því leyttinu til að rök standa til þess að skilgreina markaðinn eftir landsvæðum með þeirri veigamiklu undantekningu að sláturfélög selja ekki lifandi grísi.

Þá er jafnframt rétt að hafa í huga að sláturleyfishafar sem hafa yfir að ráða nægilega góðum tækjakosti geta selt kjöt beint í matvöruverslanir en í mörgum dagvöruverslunum er mögulegt að skera kjötið niður í hentugar stærðir fyrir neytendapakningar. Eins og fjallað verður nánar um í næsta kafla gilda sérstök sjónarmið um sölu á fullunnu kjöti þar sem það er almennt afhent við dyr verslana og líta dagvöruverslanir svo á að staðsetning kjötbirgja skipti ekki máli.

Upplýsingar Samkeppniseftirlitsins benda ekki til þess að mikið sé um flutning á óunnu svínakjöti á milli landshluta. eru sláturhús almennt nálægt kjötvinnslum og algengast er að kjöt fari í vinnslu í þeirri kjötvinnslu sem er næst sláturhúsinu.

Samkeppniseftirlitið telur því rök standa til þess að markaðnum fyrir slátrun á svínum megi skipta í landshlutamarkaði. Eftirlitið telur þó að ekki sé þörf á því í þessu máli að skipta markaðnum með þeim hætti.

#### 2.5 Landfræðilegur markaður fyrir vinnslu á svínakjöti

Svínakjöt, líkt og annað kjöt, er gjarnan selt fullunnið. Samkvæmt upplýsingum Samkeppniseftirlitsins var unnið svínakjöt selt fyrir tæpan þrjá og hálfan milljarð króna á árinu 2008 en ferskt svínakjöt fyrir rúman hálfan milljarð króna. Það er því ljóst að svínakjöt er að megninu til unnið með einhverjum hætti áður en það er selt neytendum. Í þessu sambandi er allt ferskt kjöt og frosið,<sup>26</sup> hvort sem það er selt í stórum eða litlum einingum, úrbeinað eða óúrbeinað talið til flokksins fersks svínakjöts. Allt kjöt sem hefur verið unnið á einhvern hátt, s.s. með viðbættu kryddi, reykingu o.þ.h. er talið til unninna kjötvara.

Dagvöruverslanir panta og kaupa kjöt sem er afhent við verslunardyr þeirra. Frá sjónarhóli dagvöruverslana skiptir því ekki máli hvar kjötvinnslur eru staðsettar á Íslandi. Samkvæmt upplýsingum Samkeppniseftirlitsins er aukinheldur ekki umtalsverður munur á þeim tíma sem líður frá pöntun og fram að afhendingu eftir því hvar kjötvinnslur eru staðsettar. Af því má ráða að markaðurinn fyrir sölu á fullunnu svínakjöti beri einkenni landsmarkaðar.

---

<sup>26</sup> Sá skilningur hefur jafnframt verið staðfestur af framkvæmdastjórn ESB, sjá ákvarðanir framkvæmdastjórnarinnar í málum nr. M.3337 *Best Agrifund/Nordfleisch* og M.3968 *Sovion/Sudfleisch*. - M.5322 *Marfrig/OSI Group Companies*.



Er það því mat Samkeppniseftirlitsins byggt á framangreindum forsendum að markaðurinn fyrir vinnslu á svínakjöt nái til landsins alls.

#### 2.6 Landfræðilegur markaður fyrir sölu á dagvörum

Samkeppniseftirlitið fjallaði um dagvörumarkaðinn í ákvörðun nr. 6/2010, *Yfirtaka Arion banka hf. á 1998 ehf.* þar sem fjallað var um yfirtöku bankans á verslunum Haga. Á meðal dótturfélaga Haga eru margar af stærri verslanakeðjum Íslands. Í ákvörðuninni segir meðal annars um þann landfræðilegan markað sem Hagar starfa á:

*„Almennt er litið svo á í samkeppnisrétti að smásöllumarkaðir séu staðbundnir. Þannig er ljóst að nálægð kaupenda við matvöruverslanir er að öllu jöfnu æskileg ef ekki nauðsynleg, sbr. ákvörðun samkeppnisráðs nr. 38/2002. Í ákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. 64/2008 var við skilgreiningu á landfræðilega markaðnum miðað við að matvöruverslun geti að öðru jöfnu laðað til sín neytendur sem búa í u.þ.b. 20-30 mín. akstursfjarlægð frá versluninni. Í máli þessu er aftur á móti ekki þörf á nákvæmri skilgreiningu á landfræðilegum mörkuðum auk þess sem staða Haga á landinu öllu í sölu á dagvöru í matvöruverslunum endurspeglar vel sterka stöðu þeirra á einstökum landfræðilegum mörkuðum. Samkeppniseftirlitið telur því rétt að líta til markaðarins fyrir sölu á dagvöru í matvöruverslunum á Íslandi í máli þessu.“*

Að mati Samkeppniseftirlitsins er ekki ástæða til þess að skilgreina markaðinn með öðrum hætti. Sá samruni sem hér er til umfjöllunar varðar aukinheldur ekki dagvörumarkaðinn nema með óbeinum hætti þar sem svínakjöt er að meginstefnu til selt í innlendum dagvöruverslunum. Svínakjöt er jafnframt selt á bensínstöðvum, í pylsuvögnum, á veitingastöðum og víðar mismikið unnið ásamt því sem mögulegt er að flytja það út. Lítið hefur þó verið um útflutning á svínakjöti. Dagvöruverslanir selja umtalsverðan hluta þess svínakjöts sem selt er neytendum og hafa því veruleg áhrif á markaðinn fyrir vinnslu á svínakjöti og slátrun á svínum.

#### **IV. Samkeppnisleg áhrif samrunans**

Í ákvörðun þessari þarf að taka til skoðunar hvort samruni Stjörnugríss, Brautar og LS2 hindri virka samkeppni á hinum skilgreindu mörkuðum málsins með því að markaðsráðandi staða verði til eða slík staða styrkist, sbr. 1. mgr. 17. gr. c. samkeppnislaga nr. 44/2005.

Að framan hafa verið rakin sjónarmið samrunaaðila um skilgreiningu markaðarins og mat Samkeppniseftirlitsins á því hverjir markaðir málsins eru. Hér á eftir verður fjallað um efnislegt mat á áhrifum samruna, markaðshlutdeild samrunaaðila á þeim mörkuðum sem máli skipta ásamt því sem lagt er mat á samþjöppun samkvæmt svonefndum HHI-stuðli. Þá verður fjallað um aðgangshindranir og kaupendastyrk. Loks verður lagt mat á efnisleg áhrif samrunans. Fyrst verður fjallað um efnislegt mat á samruna skv. 17. gr. c. samrunalaga.



## 1. Ákvæði 17. gr. c. samkeppnislaga

Samkeppniseftirlitið telur að við mat á samruna þessa máls verði í upphafi að líta til þess að eldri samkeppnislögum nr. 8/1993 var breytt með lögum nr. 107/2000. Í breytingunni fólst að ákvæði samkeppnislaga sem ætlað var að vinna gegn samkeppnishömlum voru styrkt til muna, þ.m.t. samrunaákvæði laganna. Af lögskýringargögnum má ráða að einn megintilgangurinn með þessari lagabreytingu hafi verið að sporna gegn þeim samkeppnishömlum sem stafað geta af aukinni samþjöppun á markaði vegna samruna.<sup>27</sup> Er þá litið til þess að virk samkeppni lýsir sér almennt í lægra verði, auknum gæðum, auknu úrvali og nýjungum fyrir neytendur. Með ákvörðun um að ógilda eða setja skilyrði fyrir samruna er reynt að koma í veg fyrir að neytendur séu sviptir þessum gæðum. Samrunaákvæði samkeppnislaga nr. 8/1993, eins og þeim var breytt með lögum nr. 107/2000, var tekið óbreytt upp í núgildandi samkeppnislög.

Með lögum nr. 94/2008 var ákvæðum samkeppnislaga um samruna breytt á ný og fólst í þeirri breytingu frekari styrking á efnisreglum samrunaákvæða samkeppnislaga. Felur þetta m.a. í sér aukið svigrúm til efnislegs mats á samkeppnislegum áhrifum samruna. Í 17. gr. c. samkeppnislaga segir:

*„Telji Samkeppniseftirlitið að samruni hindri virka samkeppni með því að markaðsráðandi staða eins eða fleiri fyrirtækja verði til eða slík staða styrkist, eða verði til þess að samkeppni á markaði raskist að öðru leyti með umtalsverðum hætti, getur stofnunin ógilt samruna. Jafnframt skal við mat á lögmæti samruna taka tillit til tækni- og efnahagsframfara að því tilskildu að þær séu neytendum til hagsbóta og hindri ekki samkeppni. Samkeppniseftirlitið getur einnig sett slíkum samruna skilyrði sem verður að uppfylla innan tiltekins tíma. Við mat á lögmæti samruna skal Samkeppniseftirlitið 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 tillit til þess hvort markaður er opin eða aðgangur að honum er hindraður.“*

Samkvæmt þessu getur Samkeppniseftirlitið gripið til íhlutunar í samruna ef samruni:

- skapar eða styrkir markaðsráðandi stöðu eins fyrirtækis,
- skapar eða styrkir markaðsráðandi stöðu tveggja eða fleiri fyrirtækja (sameiginleg markaðsráðandi staða), eða
- hefur þau áhrif að samkeppni raskist að öðru leyti með umtalsverðum hætti.

Samkvæmt lögskýringargögnum er ljóst að skýra ber 17. gr. c. með hliðsjón af EES/ESB-samkeppnisrétti.<sup>28</sup>

<sup>27</sup> Þannig segir í athugasemdum við frumvarp sem varð að lögum nr. 107/2000: „þegar keppinautum fækkar og markaðsráðandi staða verður til eða þegar fákeppni ríkir er samkeppninni hættu búin. Fyrirtæki hafa ekki lengur sama vilja og getu til að keppa eða þau taka gagnkvæmt tillit hvert til annars. Til að örva samkeppni og koma í veg fyrir samkeppnishömlur við þá stöðu sem að framan er lýst þarf skörp samkeppnislög sem færa samkeppnisyfirvöldum nauðsynlegar heimildir til að grípa til viðeigandi ráðstafana til að uppræta hömlurnar. Annars fer þjóðarþúfið á mis við þann ávinning sem hlýst af virkri samkeppni.“

<sup>28</sup> Í frumvarpi því er varð að lögum nr. 94/2008 segir t.d.: „Er við það miðað að samkeppnisyfirvöld hafi sem endranær hliðsjón af EES/EB-samkeppnisrétti við túlkun á íslenskum samrunareglum.“



Framangreindur samruni felur í sér láréttan samruna (e. horizontal merger) þar sem samrunaaðilar og aðilar tengdir þeim starfa á sama vörumarkaði. Þær samkeppnishömlur sem stafa af láréttum samruna eru aðallega af þrennum toga. Í fyrsta lagi leiðir slíkur samruni til þess að fyrirtækin sem um ræðir hætta að keppa með tilheyrandi afleiðingum fyrir viðskiptavinum og neytendum. Í öðru lagi getur slíkur samruni leitt til þess að hið sameinaða fyrirtæki öðlist það mikinn efnahagslegan styrk að það geti hætt að taka tillit til keppinauta sinna og neytenda. Í þriðja lagi getur aukin samþjöppun á markaðnum sem fylgir láréttum samruna dregið úr samkeppni fyrirtækjanna sem eftir eru á markaðnum og auðveldað þeim að taka tillit hvers til annars í því skyni að hámarka sameiginlegan hagnað, t.d. með samhæfðri markaðshegðun sem lýtur að því að hækka verð.

Sá samruni sem hér er fjallað um felur einnig í sér lóðréttan samruna þar sem Stjórnugrís starfar við slátrun svína ásamt svínarækt. Áhrifa samrunans gætir því jafnframt á þeim mörkuðum sem eru á neðri sölustigum.

Samkvæmt 4. tölulið 1. mgr. 4. gr. samkeppnislaga er markaðsráðandi staða fyrir hendi þegar fyrirtæki hefur þann efnahagslega styrkleika að geta hindrað virka samkeppni á þeim markaði sem máli skiptir og getur að verulegu leyti starfað án þess að taka tillit til keppinauta, viðskiptavina og neytenda. Í úrskurði áfrýjunarnefndar samkeppnismála í máli nr. 3/2008 *Hf. Eimskipafélag Íslands gegn Samkeppniseftirlitinu* kemur fram að við mat á stöðu fyrirtækja á markaði skipti mestu að huga að markaðshlutdeild og því skipulagi sem ríkti á markaðnum. Markaðshlutdeild veitir sterka vísbendingu um markaðsráðandi stöðu, sbr. dóm Hæstaréttar í máli nr. 188/2010 *Hagar hf. gegn Samkeppniseftirlitinu og íslenska ríkinu*.

Það er meginregla í samkeppnisrétti að fyrirtæki sem er með 50% markaðshlutdeild eða meira á hinum skilgreinda markaði er talið markaðsráðandi, nema skýr sönnunargögn bendi til annars.<sup>29</sup> Ályktunin um markaðsráðandi stöðu sem draga má af markaðshlutdeild er enn sterkari ef fyrirtæki hafa meira en 50% markaðshlutdeild. Hefur undirréttur ESB t.d. sagt að 60% markaðshlutdeild gæfi sterkt til kynna markaðsráðandi stöðu.<sup>30</sup>

Með viðmiðinu skipulag á markaðnum er vísað til ýmissa ólíkra atriða sem talin eru geta gefið vísbendingar um markaðsráðandi stöðu, sbr. t.d. úrskurð áfrýjunarnefndar samkeppnismála í máli nr. 4/2006, *Dagur Group hf. gegn Samkeppniseftirlitinu*. Dæmi um það hvernig tekið er mið af skipulagi á markaðnum eru spurningar á borð við hvort aðgangur að markaðnum sé auðveldur og hvort viðkomandi fyrirtæki sé almennt öflugt með hliðsjón af fjármagni, tækjum og framboði af vöru eða þjónustu. Í því sambandi getur lóðrétt samþætting fyrirtækis (e. vertical integration) veitt mikilsverða vísbendingu

<sup>29</sup> Sjá hér t.d. dóm undirréttar ESB frá 30. janúar 2007 í máli nr. T-340/03 *France Télécom v Commission*: „...although the importance of market shares may vary from one market to another, very large shares are in themselves, and save in exceptional circumstances, evidence of the existence of a dominant position (Hoffman-La Roche v. Commission, paragraph 80 above, paragraph 41, and Case T-221/95 *Endemol v Commission* [1999] ECR II-1299, paragraph 134). The Court of Justice held in Case C-62/86 *AKZO v Commission* [1991] ECR I-3359, paragraph 60, that this was so in the case of a 50% market share.”

<sup>30</sup> Sjá dóm undirréttar ESB í sameinuðum málum nr. m.a. T-191/98 *Atlantic Container Lines v Commission* [2003] ECR II-3257: „... a market share of 60% on the trade in question gave rise to a strong presumption of a dominant position.”



um ráðandi stöðu.<sup>31</sup> Einnig er horft til fjölda og styrks keppinauta auk þess sem fleiri atriði geta komið til skoðunar, sbr. umræddan úrskurð áfrýjunarnefndarinnar. Varðandi styrk keppinauta ber að hafa í huga að í EES/ESB-samkeppnisrétti er litið svo á að það sé vísbending um markaðsráðandi stöðu ef talsverður munur er á markaðshlutdeild viðkomandi fyrirtækis og keppinauta þess.<sup>32</sup> Þá getur einnig verið rétt að horfa til mögulegs kaupendastyrks.

## **2. Markaðshlutdeild og áhrif á mörkuðum málsins**

Hér á eftir verður fjallað um samkeppnisleg áhrif á þeim mörkuðum sem mál þetta varðar, sbr. kaflann hér á undan og markaðshlutdeild Stjórnugrís á viðkomandi mörkuðum. Þá verður vikið sérstaklega að samþjöppun á þeim mörkuðum sem Stjórnugrís starfar á.

2.1 Samkeppnisleg áhrif samrunans á markaðinn fyrir sölu á dýrafóðri  
Sá samruni sem hér er til umfjöllunar hefur ekki nema takmörkuð áhrif á dýrafóðursmarkaðinn. Fyrir liggur samkvæmt upplýsingum í þeim ákvörðunum sem reifaðar voru hér á undan að staða fóðurinnflytjenda er almennt mjög sterk. Samkvæmt upplýsingum Samkeppniseftirlitsins krefst fóðursala töluverðar fjárfestingar í mannvirkjum og tækjum sem skapar aðgangshindrun að markaðnum fyrir sölu á dýrafóðri. Má ætla að almennt halli nokkuð á bændur í fóðurviðskiptum enda eru þeir mun fleiri en fóðursalarnir og samningsstaða þeirra af þeim sökum ekki mjög góð. Á þessu er að vísu sú mikilvæga undantekning að stærstu alifugla-, eggja-, og svínaframleiðendur landsins eru afar stórir fóðurkaupendur og mikilvægir kúnnar fóðursala. Í svari sínu við umsögn nokkurra aðila á markaðnum fyrir svínarækt mótmælir Stjórnugrís þeim staðhæfingum að Stjórnufélögin hafi mikinn styrk við innkaup á fóðri og fóðurhraefnum. Samstæðan í heild sinni eigi ekki í neinum heildarviðskiptum fyrir bæði eggjaframleiðsluna og svínakjötsframleiðsluna, heldur sé um aðskilinn rekstur að ræða og semji hvort fyrirtækið af sjálfsdáðum um kaup á fóðri. Þá séu viðskipti félaganna að öllum líkindum óverulegur þáttur í rekstri fóðurfyrirtækja.

Samanlögð innkaup Stjórnugrís og Stjórnueggja á svína- og fuglafóðri eru hins vegar umtalsverð og má ætla að samningsstaða þeirra gagnvart fóðursölum sé töluvert betri en annarra viðskiptavina fóðursala þegar af þeirri ástæðu. Við samrunann styrkist sú staða enn frekar en fóðurkaup svínabúanna á Brautarholti og Hýrumel hafa verið allnokkur á undanförunum árum. Telur Samkeppniseftirlitið að samruninn styrki mjög stöðu Stjórnugrís gagnvart fóðursölum sem veitir þeim umtalsvert forskot á keppinauta. Verður þetta forskot að skoðast með hliðsjón af mikilvægi fóðurskostnaðar í svínarækt en fóðurskostnaður er gjarnan rúmlega helmingur heildarkostnaðar svínaræktenda samkvæmt upplýsingum Samkeppniseftirlitsins.

2.2 Samkeppnisleg áhrif á markaðinn fyrir sölu á hænueggjum  
Stærstu framleiðendur hænueggja á Íslandi eru Stjórnuegg og Nesbú. Samkvæmt gögnum Samkeppniseftirlitsins er markaðshlutdeild þriggja stærstu félaganna á

<sup>31</sup> Sjá t.d. dóm dómstóls ESB í máli nr. 27/6 *United Brands v Commission*, [1978] ECR 207.

<sup>32</sup> Sjá t.d. Van Bael & Bellis, *Competition Law of the European Community*, fimmta útgáfa 2010, bls. 110: „When there is a significant gap between the market share of the potentially dominant undertaking and the market shares of its competitors, this element may be considered as confirmation of the existence of a dominant position.”



markaðnum fyrir sölu á eggjum á Íslandi eftirfarandi miðað við skrár búfjáreftirlits um fjölda varphæna:

**Tafla 1 Markaðshlutdeild eggjaframleiðanda á Íslandi miðað við skrár búfjáreftirlits 2010.**

<b>Eggjaframleiðandi</b>	<b>Hlutfall af heild</b>
Nesbú	[30-35]%
Stjörnuegg	[30-35]%
Brúnegg	[5-10]%
Aðrir	[25-30]%
Samtals	100,0%

Samkeppniseftirlitið telur að taka beri þessi tölum með fyrirvara þar sem talning við búfjáreftirlit er ekki mjög nákvæm. Gera samrunaaðilar ekki athugasemdir við þessar tölur.

Telur Samkeppniseftirlitið markaðshlutdeildina ekki gefa til kynna hvort Stjörnugrís sé markaðsráðandi á markaðnum fyrir eggjaframleiðslu. Staða félagsins er þó óneitanlega mjög sterk sé miðað við fjölda varphænsna. Það er þó óþarfi að taka afstöðu til þeirrar spurningar hvort Stjörnugrís sé markaðsráðandi á þessum markaði fyrir úrlausn þessa máls að mati Samkeppniseftirlitsins.

Samrunaaðilar mótmæla því í athugasemdum sínum við andmælaskjal Samkeppniseftirlitsins að styrkur þeirra á markaðnum fyrir eggjaframleiðslu hafi áhrif á sölu svínakjöts. Benda þeir meðal annars á að bein viðskipti Stjörnugríss við dagvöruverslanir séu hverfandi. Í athugasemdunum kemur eigi að síður fram að Stjörnugrís selji slátruð svín, þ.e. svínsskrokka, til Ferskra kjötvara en Ferskar kjötvörur eru dótturfélag Haga sem rekur dagvöruverslanir undir merkjunum Bónuss og Hagkaupa. Þá selja Stjörnuegg egg til félaga í þessari sömu fyrirtækjasamstæðu. Telur Samkeppniseftirlitið fullyrðingar samrunaaðila um að lítil viðskipti séu við dagvöruverslanir því ekki eiga sér stoð.

Telur Samkeppniseftirlitið það ekki skipta höfuðmáli fyrir mat á mögulegum styrk Stjörnugríss gagnvart Hagasamstæðunni hvort hingað til hafi verið samið um sölu eggja og svínakjöts í sömu samningum, hvort samið hafi verið um þessar vöruhegundir hvorar í sínum samningunum eða hvort Stjörnugrís hafi notfært sér markaðsstyrk sinn í samningum fram að þessu. Nægilegt er að sýna fram á að Stjörnugrís hafi í krafti stöðu sinnar á markaðnum fyrir framleiðslu á grísakjöti og eggjum þá aðstöðu að geta náð fram óeðlilegum samningsskilmálum eða gripið til samkeppnishamlandi aðgerða gagnvart keppinautum sínum. Er staða Stjörnugríss gagnvart minni dagvöruverslunum betri en gagnvart Högum.



Þá er efnahagsleg staða Stjórnugrís betri en ella vegna tengslanna við Stjórnuegg. Samkvæmt ársreikningi Stjórnueggja fyrir árið 2009 skilaði félagið tæplega 30 milljón króna hagnaði en eigið fé þess er rúmlega 130 milljónir króna.

2.3 Samkeppnisleg áhrif á markaðinn fyrir svínarækt  
Samkvæmt þeim upplýsingum sem Samkeppniseftirlitið hefur aflað frá Stjórnugrís og keppinautum er markaðshlutdeild aðila á markaðnum fyrir svínarækt þessi þegar litið er til fjölda gripa og landsins alls á árinu 2009:

**Tafla 2 Markaðshlutdeild svínabúa á Íslandi á árinu 2009 miðað við fjölda grísa og fjölda gylta.**

<b>Svínabú</b>	<b>Grísir</b>	<b>Gyltur</b>
Búvangur ehf.	[0-5]%	[0-5]%
Grís og flesk ehf.	[0-5]%	[0-5]%
Hagi	[0-5]%	[0-5]%
Háfur sf.	[0-5]%	[0-5]%
Hlíð ehf.	[5-10]%	[5-10]%
Ormsstaðir	[5-10]%	[5-10]%
Pálmholt ehf.	[5-10]%	[5-10]%
Síld og fiskur ehf.	[10-15]%	[10-15]%
Stjórnugrís	[25-30]%	[30-35]%
Brautarholt	[10-15]%	[10-15]%
Grísagarður ehf.	[20-25]%	[10-15]%
<b>Samrunaaðilar samtals</b>	<b>[65-70]%</b>	<b>[60-65]%</b>

Samkeppniseftirlitið óskaði eftir upplýsingum um markaðshlutdeild fyrir þrjú heil almanaksár. Er markaðshlutdeildin svo gott sem hin sama öll árin. Svo sem sjá má er töluverður munur á hlutdeild Grísagarðs eftir því hvort litið er til mælikvarðans fjöldi gyltna eða fjöldi grísa. Þegar markaðshlutdeild er skoðuð út frá tekjum fæst eftirfarandi mynd:

**Tafla 3 Markaðshlutdeild svínabúa á Íslandi á árinu 2009 miðað við tekjur.**

<b>Svínabú</b>	<b>2009</b>
Búvangur ehf.	[0-5]%
Grís og flesk ehf.	[0-5]%
Hagi	[0-5]%
Háfur sf.	[0-5]%
Hlíð ehf.	[5-10]%
Ormsstaðir	[5-10]%
Pálmholt ehf.	[0-5]%
Síld og fiskur ehf.	[15-20]%
Stjórnugrís	[40-45]%
Brautarholt	[10-15]%



Grísagarður ehf.

[5-10]%

**Samrunaaðilar samtals [60-65]%**

Markaðshlutdeildin er óbreytt fyrir árin 2007, 2008 og 2009. Er þessi tafla jafnframt mjög svipuð töflunni að ofan þar sem byggt er á fjölda grísa og gylta. Stjörnugrís hefur mótmælt þessum útreikningum. Telur Stjörnugrís eðlilegt að reikna markaðshlutdeild út frá upplýsingum um framleidd tonn. Gefur það eftirfarandi niðurstöðu samkvæmt athugasemdum Stjörnugrís:

**Tafla 4 Markaðshlutdeild á árinu 2009 miðað við framleitt magn í tonnum.**

Bú	Hlutdeild
Brautarholt	14%
Grísagarður	13%
Stjörnugrís	35%
Aðrir	39%
<b>Samrunaaðilar samtals</b>	<b>62%</b>

Þá telja samrunaaðilar að þar sem þeir hafi slátrað bústofni á Brautarholti megi draga framleiðslu búsins frá heildarframleiðslunni. Myndi það gefa eftirfarandi mynd af markaðshlutdeild m.v. framleidd tonn á árinu 2009:

**Tafla 5 Markaðshlutdeild á árinu 2009 miðað við framleitt magn í tonnum að gefinni þeirri forsendu að Brautarholtsbúið hafi hætt framleiðslu.**

Bú	Hlutdeild
Brautarholt	0%
Grísagarður	15%
Stjörnugrís	40%
Aðrir	45%
<b>Samrunaaðilar samtals</b>	<b>55%</b>

Samrunaaðilar telja að heppilegra sé að miða við framleitt magn af kjöti en fjölda gyltna þar sem vera kunni að einhverjir svínabændur haldi til óskilgreindra nota. Telja þeir að tekjur kunni að gefa ranga mynd af markaðshlutdeildinni. Samkeppniseftirlitið telur að tekjur geti orðið til þess að skeykja matið á markaðshlutdeildinni þar sem sum fyrirtæki á markaðnum eru lóðrétt sambætt að einhverju leyti. Verðlagning á milli sölustiga er því ekki í öllum tilvikum áreiðanleg vísbending um markaðshlutdeild. Samkeppniseftirlitið telur rétt að taka fram í þessu sambandi að markaðshlutdeild búa í eigu Stjörnugrís og búanna að Hýrumel og Brautarholti er áþekk óhád þeim mælikvörðum sem beitt er hér að framan. Má því ætla að þeir fari allir nokkuð nærri lagi um markaðshlutdeild aðila.

Í athugasemdum samrunaaðila kemur fram að þeir vilji telja innfluttar svínaafurðir með þegar metin er markaðshlutdeild á markaðnum fyrir svínarækt. Þegar hefur verið fjallað um skilgreiningu markaðarins og vísast hér til þess. Samrunaaðilar hafa sjálfir ekki haldið





öðru fram en að landfræðilegur markaður í máli þessu væri Ísland. Aukinheldur eru fyrst og fremst fluttar inn svínaafurðir þannig að áhrifa innflutnings gætir helst í viðskiptum kjötvinnslna og dagvöruverslana. Taka aðrir aðilar á markaði fyrir svínarækt undir það sjónarmið Samkeppniseftirlitsins í umsögn sinni um andmælaskjal og athugasemdir samrunaaðila. Telur Samkeppniseftirlitið því ekki ástæðu til þess að meta frekar áhrif innflutnings í máli þessu að svo stöddu.

Ljóst má vera af framangreindum upplýsingum að markaðshlutdeild samrunaaðila er í öllum tilvikum meiri en 50%. Þetta á við jafnvel þótt notaðir séu útreikningar samrunaaðila sjálfra þar sem gert er ráð fyrir því að öll starfsemi á búinu á Brautarholti leggist af. Keppinautar Stjörnugrís eru smáir og enginn þeirra með mjög mikla markaðshlutdeild. Er markaðshlutdeild Stjörnugrís því mun meiri en þeirra. Þá hefur Stjörnugrís yfir að ráða stærra húsnæði sem útbúið er til svínaeldis en keppinautar félagsins. Gefur það Stjörnugrís ákveðið forskot á markaði þar sem félagið á þess vegna mun auðveldara en keppinautarnir með að auka framboð sitt. Jafnframt gæti Stjörnugrís skapað umframframboð á markaði og þar með lækkað verð á grísum til slátrunar til þess að valda keppinautum sínum illum búsjfjum.

Er það mat Samkeppniseftirlitsins miðað við framangreindar forsendur og þær almennu forsendur sem reifaðar eru hér að framan um markaðsráðandi stöðu að verði samruninn heimilaður muni hann verða til þess að mynda markaðsráðandi stöðu Stjörnugrís á markaðnum fyrir svínaeldi.

#### 2.4 Samkeppnisleg áhrif á markaðinn fyrir slátrun á grísum

Svo sem fram hefur komið starfar Stjörnugrís jafnframt á markaðnum fyrir slátrun svína. Samkvæmt upplýsingum Samkeppniseftirlitsins var markaðshlutdeild félaga sem starfa á þeim markaði eftirfarandi miðað við slátrað magn:

**Tafla 6 Markaðshlutdeild á markaðnum fyrir svínaslátrun á árunum 2008 og 2009 miðað við slátrað magn í tonnum.**

Sláturleyfishafi	2008	2009
B. Jensen	[0-5]%	[0-5]%
Kaupfélag Skagfirðinga	[0-5]%	[0-5]%
Norðlenska	[15-20]%	[15-20]%
Sláturfélag Suðurlands	[10-15]%	[10-15]%
Sláturhúsið Hellu	[0-5]%	[0-5]%
Stjörnugrís	[65-70]%	[60-65]%

Gögn Samkeppniseftirlitsins um markaðshlutdeild í slátrun ná til þriggja ára og er markaðshlutdeildin nokkuð stöðug. Stjörnugrís er í öllum tilvikum með meira en þrisvar sinnum hærra markaðshlutdeild en sá keppinautur sem kemur næst. Í athugasemdum samrunaaðila kemur fram að miðað við tölur um heildarþunga þeirra svína sem slátrað var 2009 og þunga þeirra svína sem slátrað var í sláturhúsi Stjörnugrís sé markaðshlutdeild Stjörnugrís [55-60]%.

Þá benda samrunaaðilar á að markaðshlutdeild þeirra muni líklega minnka nokkuð þar sem verulega hefur dregið úr starfsemi Brautarholts en grísum frá búinu hefur verið



slátrað í sláturhúsi Stjórnugrís. Þá fullyrða samrunaaðilar að grísir sem eru aldir á búinu á Grísagarði séu jafnan seldir til slátrunar á Norðurlandi og að því muni hlutfall eigin grísa í sláturhúsi Stjórnugrís ekki hækka. Samkeppniseftirlitið telur að vera megi að hlutfall eigin grísa í sláturhúsi Stjórnugrís hækki ekki jafn mikið og gert var ráð fyrir í andmælaskjali stofnunarinnar vegna málsins. Eigi að síður er ljóst að verði samruninn að veruleika muni Stjórnugrís eiga kost á að slátra grísum frá Hýrumel í sláturhúsi sínu og auka þannig við hlutdeild sína á markaðnum, líkt og fram kom í umsögnum aðila við andmælaskjal og athugasemdir samrunaaðila. Mun engin sérstök nauðsyn verða á því fyrir Stjórnugrís að flytja grísina annað til slátrunar að því gefnu að sláturhús félagsins anni aukinni framleiðslu.

Samkeppniseftirlitið telur ljóst að hvort sem miðað er við markaðshlutdeild Stjórnugrís eins og félagið reiknar hana sjálfst eða miðað við útreikningana hér að ofan er hlutdeild Stjórnugrís í slátrun grísa mun meiri en annarra aðila á markaðnum. Smæð keppinauta þeirra og uppbygging á markaðinum dregur verulega úr hinu samkeppnislega aðhaldi sem samrunaaðilar munu búa við. Þar sem Stjórnugrís hefur möguleika á að framleiða nægilegt magn grísa til þess að halda sömu framleiðslu á slátruðu kjöti án þess að kaupa sláturgrísi er ljóst að fyrirtækið hefur yfirburðastöðu á markaðnum.

Í ljósi framangreinds og með hliðsjón af almennum sjónarmiðum um mat á markaðsráðandi stöðu er það mat Samkeppniseftirlitsins að Stjórnugrís sé í markaðsráðandi stöðu á markaðnum fyrir slátrun á grísum. Munu kaup Stjórnugrís á svínabúunum á Hýrumel og Brautarholti styrkja þá stöðu að mati Samkeppniseftirlitsins.

2.5 Samkeppnisleg áhrif á markaðinn fyrir vinnslu á svínakjöti  
Samkvæmt upplýsingum Samkeppniseftirlitsins er markaðshlutdeild kjötvinnslna miðað við selt magn í kílóum eftirfarandi fyrir árin 2008 og 2009:

**Tafla 7 Markaðshlutdeild kjötvinnslna í vinnslu svínakjöts á árunum 2008 og 2009 miðað við selt magn.**

<b>Kjötvinnslur</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>
Ferskar kjötvörur	[15-20]%	[10-15]%
Kaupfélag Skagfirðinga	[0-5]%	[0-5]%
Kjarnafæði	[10-15]%	[15-20]%
Norðlenska	[20-25]%	[20-25]%
SAH afurðir	[0-5]%	[0-5]%
Síld og fiskur	[30-35]%	[25-30]%
Sláturfélag Suðurlands	[15-20]%	[15-20]%

Af þessum aðilum eiga tvö félög í mjög miklum viðskiptum við Stjórnugrís. Gróflega áætlað má gera ráð fyrir því að Stjórnugrís sjái þessum aðilum fyrir að minnsta kosti helmingi þess svínakjöts sem þeir vinna.

Hafa samrunaaðilar ekki gert athugasemdir við mat Samkeppniseftirlitsins á markaðshlutdeild aðila á þessum markaði aðra en þá að benda á eignatengsl á milli



Kjarnafæðis og SAH afurða. Samkvæmt upplýsingum úr gagnagrunni Lánstrausts á Kjarnafæði hf. 42% hlutfjár í SAH afurðum ehf.

## 2.6 Samkeppnisleg áhrif á dagvörumarkað

Í ákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. 6/2010, *Yfirtaka Arion banka hf. á 1998 ehf.*, er að finna upplýsingar um markaðshlutdeild fyrirtækja á dagvörumarkaði.

**Tafla 8 Markaðshlutdeild dagvöruverslana á Íslandi.**

	2007	2008
Hagar	52%	54%
Kaupás	20%	19%
Samkaup	16%	15%
Fjarðarkaup	3%	3%
Aðrir	9%	9%

Svo sem fram hefur komið eiga sumar þessara verslana bein viðskipti við sláturleyfishafa. Á það við þegar verslanirnar kaupa ferskt kjöt. Annað kjöt kaupa verslanir af kjötvinnslum. Aðstæður á dagvörumarkaði hafa fyrst og fremst áhrif á kaupendastyrk og geta þannig haft áhrif á efnislegt mat á samrunanum.

Nægir hér að vísa til þess að Hagar hafa verið taldir vera í markaðsráðandi stöðu en óháð því er markaðshlutdeild stærstu dagvöruverslana afar há. Þrjár stærstu keðjurnar samkvæmt töflunni hér að ofan skipta með sér um 80-90% af markaðnum á því tímabili sem hér er til skoðunar. Er það mat Samkeppniseftirlitsins að kaupendastyrkur þessara smásala geti verið umtalsverður.

Samrunaaðilar benda á í athugasemdum sínum að Hagar eiga jafnframt kjötvinnsluna Ferskar kjötvörur.

### 3. Samþjöppun á þeim mörkuðum sem Stjórnugrís starfar á

Samkeppniseftirlitið hefur nú gert grein fyrir mati sínu á markaðshlutdeild á þeim mörkuðum sem varða svínakjötsframleiðslu, vinnslu og sölu á Íslandi. Auk markaðshlutdeildar samrunafyrirtækja og keppinauta þeirra líta samkeppnisyfirvöld til samþjöppunar á markaðnum í heild sinni. Eins og áfrýjunarnefnd samkeppnismála hefur bent á má almennt „*ganga út frá því að neikvæð áhrif samruna komi því frekar fram því meiri sem samþjöppunin er á tilteknum markaði*“, sbr. úrskurð í máli nr. 6/2006 DAC ehf. og Lyfjaver ehf. og Lyf og heilsa hf. gegn Samkeppniseftirlitinu. Til þess að meta samþjöppun á einstökum mörkuðum og hættu á samkeppnishömlum vegna m.a. samruna er hér á landi aðallega stuðst við mælikvarða sem nefnist Herfindahl-Hirschman Index (HHI), sbr. t.d. framangreindan úrskurð áfrýjunarnefndar í máli nr. 6/2006. HHI-stuðullinn er talinn ein áreiðanlegasta vísbendingin um það hve samþjöppun á markaði er mikil og hvort eða hvenær ástæða er til að fylgjast náið með mörkuðum og frekari samþjöppun í kjölfar samruna.

HHI-stuðullinn er reiknaður með því að leggja saman ferningstölur markaðshlutdeildar (þ.e. markaðshlutdeild í öðru veldi) þeirra fyrirtækja sem eru á þeim markaði sem við á.



Við mat á samþjöppun á markaði er litið til gildis HHI-stuðulsins bæði fyrir og eftir samruna og einnig er horft til þeirrar breytingar sem á stuðlinum verða við samruna.

Í viðmiðunarreglum framkvæmdastjórnar EB um lárétta samruna eru áhrif slíkra samruna meðal annars metin með HHI-stuðlinum.<sup>33</sup> Liggur gildi stuðulsins á milli 0 og 10.000,<sup>34</sup> en því hærra sem það er þeim mun meiri er markaðssamþjöppunin (e. market concentration). Þannig er gildið 10.000 sé aðeins eitt fyrirtæki á markaðnum, en því sem næst 0 séu öll fyrirtækin á markaðnum með örlitla markaðshlutdeild hvert fyrir sig. Í viðmiðunarreglunum er talið ólíklegt að samruni hafi í för með sér samkeppnishömlur þegar gildi HHI-stuðulsins er undir 1.000. Sama á við sé gildið á milli 1.000 og 2.000 og áhrif samrunans undir 250 stigum eða gildið yfir 2.000 og áhrif samrunans undir 150 stigum. Þetta á þó ekki við þegar um er að ræða:

- Samruna við fyrirtæki sem er mögulegur eða nýr keppinautur á markaði.
- Samruna við fyrirtæki sem hefur verið í fararbroddi með nýjungar á markaði enda þótt það hafi ekki haft í för með sér aukna markaðshlutdeild.
- Verulegt krosseignarhald markaðsaðila.
- Samruna við fyrirtæki sem er mjög líklegt til að raska samræmdum aðgerðum á markaði (e. maverick firm with a high likelihood of disrupting coordinated conduct).
- Vísbendingar um að samræmdar aðgerðir hafi átt eða eigi sér stað.
- Samruna við fyrirtæki sem hefur a.m.k. 50% markaðshlutdeild.

Verður nú samþjöppun á mörkuðum málsins metin og verður stuðst við mælikvarða HHI-stuðulsins.

3.1 HHI-stuðullinn á þeim mörkuðum sem Stjórnugrís starfar á Samkeppniseftirlitið telur það gefa góða mynd af breytingu í samþjöppun að notast við töfluna að ofan fyrir tekjur aðila á markaðnum fyrir svínarækt á Íslandi. Þá telur Samkeppniseftirlitið að rétt sé að miða útreikninga á HHI á markaðnum fyrir slátrun svínakjöts á Íslandi við slátrað magn líkt og gert var hér á undan. Þá fæst eftirfarandi niðurstaða:

**Tafla 9 HHI-stuðullinn í svínarækt og slátrun fyrir og eftir samruna miðað við markaðshlutdeild svínaræktenda eftir veltu og markaðshlutdeild í slátrun eftir slátruðu magni í tonnum**

	<b>Svínarækt</b>	<b>Slátrun</b>
HHI fyrir	2.367	4.850
HHI eftir	4.181	4.850
<i>Breyting</i>	1.814	0

<sup>33</sup> Sjá Guidelines on the assessment of horizontal mergers under the Council Regulation on the control of concentrations between undertakings (2004/C 31/03), Official Journal C 31, 05.02.2004.

<sup>34</sup> Sem dæmi má nefna markað með 10 fyrirtækjum sem hvert um sig er með 10% markaðshlutdeild. HHI-stuðullinn væri þar  $(10^2) \cdot 10 = 1.000$ .



Svo sem fram kom hér á undan teljast markaðir þar sem HHI-stuðullinn er yfir 2.000 vera samþjappaðir. Í slíkum tilvikum er talið að það sé til vísbendingar um neikvæð áhrif samruna ef HHI hækkar um 150 stig. Í máli þessu er breytingin í samþjöppunarstuðlinum HHI 1.814 stig sé miðað við veltu á markaðnum fyrir svínarækt á árinu 2009. Það er frummat Samkeppniseftirlitsins að samruni þessi hafi verulega samþjöppun í för með sér á markaði þar sem veruleg samþjöppun var fyrir. Hinn meginmarkaðurinn sem Stjórnugrís starfar á er einnig verulega samþjappaður eins og sjá má af gildi HHI-stuðulsins.

Samrunaaðilar gerðu athugasemdir við útreikninga Samkeppniseftirlitsins á HHI-stuðlinum. Töldu þeir meðal annars að miða ætti útreikning stuðulsins við sama viðmið og markaðshlutdeild hér á undan og að óljóst væri hvernig stuðullinn væri reiknaður. Vegna þessa vill Samkeppniseftirlitið benda á að ekki er tekin afstaða til þess í kaflanum hér á undan um markaðshlutdeild í svínarækt hvaða viðmið gefi réttustu niðurstöðuna þar sem þær eru allar keimlíkar. Sá HHI-stuðull sem birtur er í töflunni hér að ofan var reiknaður með hefðbundnum hætti. Gögn Samkeppniseftirlitsins eru þó þannig, að unnt hefði verið að reikna hærra stig vísitölunnar en hér er birt, með því að túlka gögnin öðruvísi. Sú leið var hins vegar farin að reikna HHI-stuðul þannig, að gildi hans yrði sem allra lægst og láta samrunaaðila þannig njóta vafans. Af þeim sökum er ekki unnt að halda því fram að Samkeppniseftirlitið hafi klekkt sérstaklega á samrunaaðilum með útreikningunum, enda hefur allur vafi við túlkun þessara gagna verið skýrður þeim í hag. Á grundvelli fyrirliggjandi gagna er því engin leið að telja samþjöppun á markaði vera minni en þá sem hér er reiknuð.

Ef stuðst er við þau viðmið sem hér hefur verið greint frá, má vera ljóst að sú aukna markaðshlutdeild sem til verður við yfirtöku Stjórnugríss á svínabúum Brautarholts og Grísagarðs og sú breyting sem verður á uppbyggingu markaðarins fyrir svínarækt við samrunann, virðist til þess fallin að valda þar alvarlegri röskun á samkeppni. Helgast það fyrst og fremst af þeirri staðreynd að markaðshlutdeild félagsins mun verða mjög há eftir samrunann auk þess sem markaðshlutdeild keppinauta félagsins yrði lág sem því næmi. Sá mikli munur sem er í markaðshlutdeildinni er til þess fallinn að auka á efnahagsleg völd Stjórnugríss á markaðnum. Þá skýtur sú mikla aukning sem verður í HHI-stuðlinum stoðum undir það frummat Samkeppniseftirlitsins að markaðsráðandi staða sé að myndast á markaðnum fyrir framleiðslu á svínakjöti.

Hér hefur þó aðeins verið litið til markaðshlutdeildar og mats á því hvenær samþjöppun sé það mikil að hún kunni að hafa skaðleg áhrif á samkeppni. Ekki hefur verið tekið tillit til annarra þátta sem kynnu að breyta þessu mati, s.s. afkastagetu núverandi keppinauta, stöðu þeirra og efnahagslegs styrkleika hins sameinaða fyrirtækis, aðgangs að markaðnum og möguleika á innkomu nýrra keppinauta á hann og hugsanlegs kaupendastyrks kaupenda á markaðinum. Þá hafa ekki verið metin áhrifin á þeim tengdu mörkuðum sem skilgreindir hafa verið hér að framan. Verður nú litið til þessara þátta.

Samrunaaðilar benda á að ef samruninn hefði ekki átt sér stað hefði mátt búast við að þau framleiðslutæki sem um er að ræða hefðu ekki nýst. Þar með hefði markaðshlutdeild allra annarra aðila á markaðnum aukist nokkuð. Aðstæður á markaði hafi því verið þannig að einhver samþjöppun á honum hefði verið óhjákvæmileg. Samkeppniseftirlitið mun fjalla frekar um hvaða afleiðingar það hefði haft ef Stjórnugríss hefði ekki tekið yfir



rekstur svínabúanna á Brautarholti og Hýrumel hér á eftir. Einnig verður fjallað um fyrirtæki á fallandi fæti (e. failing firm).

#### 4. Aðgangshindranir

Við mat á samruna verður að taka til athugunar hverjar séu líkurnar á því að nýir aðilar reyni að ná fótfestu á markaðnum og hvort um sé að ræða aðgangshindranir inn á viðkomandi markað. Hér er hins vegar mikilvægt að hafa í huga að álitamálið er ekki hvort nýr aðili *geti* hafið starfsemi á viðkomandi markaði. Álitamálið er hversu líklegt sé að inn á markaðinn komi burðugur keppinautur sem er fær um að veita samrunafyrirtækinu nægilega virka samkeppni þannig að dregið sé úr markaðsstyrk þess.<sup>35</sup> Gera verður þá kröfu að verulega líklegt sé að nýr og öflugur keppinautur komi inn á markaðinn innan skamms tíma. Í því sambandi skiptir máli að sýnt sé fram á að innkoma nýs keppinautar sé arðvænleg fyrir hann miðað við það verð sem gildi á markaðnum áður en til samruna kom.<sup>36</sup> Í þessu sambandi verður meðal annars að athuga hvort möguleikar nýrra keppinauta á að hasla sér völl á markaðnum takmarkist af lagalegum eða tæknilegum hindrunum eða stöðu þeirra fyrirtækja sem þegar eru á markaðnum.<sup>37</sup>

Vissir markaðir einkennast mjög af mikilli og auðveldri innkomu og útgöngu. Jafnan sveiflast þessir markaðir verulega í samræmi við hagsveifluna eða aðra þætti. Í því felst að þátttakendum á markaðnum fjölgar verulega þegar vel árar en þeim fækkar þegar illa árar. Til þess að innkoma og útganga af markaði sé hindrunarlaus er meðal annars nauðsynlegt að regluverk sé einfalt og að ekki þurfi að kosta miklu til í því skyni að fara inn á markað. Í þessu samhengi skiptir máli að mögulegt sé að selja rekstrarfjármunina við útgöngu. Jafnframt þurfa skammtímasamningar að vera ráðandi til þess að mögulegt sé að hætta rekstri hvenær sem er. Þá myndi sveiflubundin eftirspurn ýta undir það að seljendur fari inn og út af markaði í miklum mæli.

Samrunaaðilar telja í athugasemdum sínum að Samkeppniseftirlitið geri of miklar kröfur um að líklegt sé að nýr aðili komi inn á markaðinn. Vísa samrunaaðilar um rökstuðning til þeirra fordæma sem Samkeppniseftirlitið vísaði til í andmælaskjali sínu vegna samrunans. Tilgreina samrunaaðilar ekki hversu miklar líkur þurfi að vera á því að nýr keppinautur komi inn á markaðinn til þess að möguleikinn komi í veg fyrir að samruninn teljist hafa samkeppnishamlandi áhrif. Samkeppniseftirlitið telur ljóst að töluverðar líkur þurfa að vera á innkomu nýrra keppinauta til þess að möguleikinn á innkomu þeirra hafi áhrif til minnkunar á mögulegum samkeppnishamlandi áhrifum samruna.

---

<sup>35</sup> Sjá hér t.d. ákvörðun framkvæmdastjórnar EB í máli nr. M.190 Nestle/Perrier: „To address the question of potential competition it needs to be examined whether there exists competitively meaningful and effective entry that could and would be likely to take place so that such entry would be capable of constraining the market power of the two remaining national suppliers. The question is not whether new local water suppliers or foreign firms can merely enter by producing and selling bottled water but whether they are likely to enter and whether they would enter on a volume and price basis which would quickly and effectively constrain a price increase or prevent the maintenance of a supracompetitive price. The entry would have to occur within a time period short enough to deter the company(ies) concerned from exploiting their market power.“

<sup>36</sup> Sjá t.d. Areeda og Hovenkamp, Antitrust Law Vol. IIA, bls. 74: „If pre-merger and presumably more competitive prices are not profitable to entrants, entry cannot force higher post-merger prices back to the pre-restraint level. Indeed, entry that is not likely to be profitable at the post-entry price will not be made.“

<sup>37</sup> Sjá Guidelines on the assessment of horizontal mergers under the Council Regulation on the control of concentrations between undertakings (2004/C 31/03). Official Journal C 31, 05.02.2004.



Samkvæmt upplýsingum Samkeppniseftirlitsins hafa töluverðar breytingar orðið á svínarækt og svínakjötsframleiðslu og hefur hún þjappast saman í færri og stærri einingar en áður.<sup>38</sup> Þetta mat er byggt á þróun yfir alllangt tímabil. Þau gögn sem Samkeppniseftirlitið hefur aflað sýna að markaðshlutdeild aðila síðastliðin þrjú ár á markaðnum fyrir svínarækt á Íslandi hefur verið mjög stöðug.

Það er jafnan svo að innganga á markaði þar sem fjárbinding er lítil er auðveldari en á aðra markaði. Helgast það af því að auðvelt er að hætta starfsemi ef illa gengur. Í ljósi þess að sérhæfðar fasteignir o.fl. rekstrartæki eru nauðsynlegar við framleiðslu svínakjöts, má ætla að innganga sé nokkuð torvelduð. Segja má að almennt séu sérhæfðir rekstrarfjármunir erfiðari í endursölu en aðrar eignir. Er það mat Samkeppniseftirlitsins að þeir fjármunir sem fjárfesta þarf í svínabúi til þess að hefja rekstur séu þess eðlis. Þá telur Samkeppniseftirlitið að ólíklegt verði að telja að við núverandi aðstæður í íslensku efnahagslífi verði verulegar fjárfestingar í svínarækt þar sem dýrt er að koma upp fullnægjandi húsakosti sem samkvæmt upplýsingum Samkeppniseftirlitsins þyrfti að auki að breyta töluvert til að hægt væri að stunda aðra starfsemi í því húsi. Þá hefur framboð á svínakjöti verið vel fullnægjandi fyrir þarfir íslenska markaðarins. Mikill húsakostur og langur leigusamningur um sérhannað húsnæði á Brautarholti fylgir með í kaupum Stjórnugrís. Hefur Stjórnugrís með því megnið af framleiðsluhúsnæði á þessu sviði á sínu forræði, eða stærra húsnæði en aðrir framleiðendur samtals, auk þess sem félagið hefur meiri möguleika en áður til þess að auka framleiðslu sína. Getur það orðið til þess að letja mjög innkomu nýrra aðila á markaðinn ef þar er fyrir markaðsráðandi fyrirtæki sem á auðvelt með að auka framleiðslu sína.

Þá er rétt að hafa í huga að Stjórnugrís starfar á fleiri en einu sölustigi þar sem félagið er einnig sláturleyfishafi. Hér hefur verið fjallað sérstaklega um fjögur mismunandi sölustig. Stjórnugrís hefur um langt skeið verið langstærstur sláturleyfishafa í slátrun á svínum. Við samrunann yrði Stjórnugrís jafnframt langstærsti svínaræktandi landsins. Þar með væru fyrstu tvö sölustigin komin að verulegu leyti á hendur sama fyrirtækisins. Sterk staða keppinautar á lóðrétt tengdum mörkuðum kann að valda mögulegum nýjum fyrirtækjum vandkvæðum þar sem hann er þá í þeirri stöðu að geta neitað þeim um þjónustu.

Stjórnugrís bendir á í athugasemdum sínum við andmælaskjal vegna samrunans að keppinautar félagsins séu margir hverjir lóðrétt samþættir líkt og Stjórnugrís. Er það rétt. Jafnframt er bent á að sláturfélög og kjötvinnslur geti aukið hlutfall sitt á sláturmarkaði. Samkeppniseftirlitið telur að þessi möguleiki kunnir að hafa verið fyrir hendi. Þar sem Stjórnugrís myndi við samruna þennan ná undir sig rúmum helming markaðarins fyrir sölu á grísum til slátrunar er það hins vegar svo að Stjórnugrís mun vera í aðstöðu til þess að koma í veg fyrir það að keppinautar félagsins í slátrun geti aukið við hlutdeild sína.

Þá telur Samkeppniseftirlitið að fleiri atriði en aðeins kostnaður við að koma upp svínabúi valdi því að aðgangur að markaðnum fyrir svínarækt sé takmarkaður. Þannig er Stjórnugrís nú þegar einn stærsti svínaræktandi landsins auk þess sem félagið hefur

<sup>38</sup> Bæklingur „Meðferð sláturdýra og kjöttgæði“, bls. 17, aðgengilegur á [www.landbunadur.is](http://www.landbunadur.is).



mjög sterka stöðu í framleiðslu á eggjum. Fóður er einn stærsti kostnaðarliður svínabús en kaup á því fer gjarnan yfir helming kostnaðar við framleiðslu kjötsins. Á það sama við um hæsnarækt. Má ætla að Stjórnugrís sem stærsti framleiðandi landsins á hænueggjum og grísum til slátrunar myndi njóta mjög sterkra samningsstöðu gagnvart þeim sem selja kjarnfóður til slíks eldis hér á landi. Taka aðrir aðilar á markaði fyrir svínarækt undir þessar ályktanir Samkeppniseftirlitsins, enda sé ljóst að enginn af öðrum framleiðendum svínakjöts hafi viðlíka samningsstöðu og Stjórnugrís vegna tengsla sinna við Stjórnuegg. Þessu mótmæla samrunaaðilar í athugasemdum sínum. Telja þeir að staða þeirra sé ekki jafn sterk og ella þar sem Stjórnugrís blandar fóður sitt sjálfur en pantar ekki fóður sem blandað er af fóðursölum. Samkeppniseftirlitið telur þessa athugasemd ekki veigamikla. Ljóst er að kaup Stjórnugrís á dýrafóðri, blönduðu og/eða óblönduðu, vigtar þungt í heildarviðskiptum fóðursala. Fákeppni á fóðurmarkaði skapar fóðursölum aftur á móti sterka samningsstöðu.

Líkt og fram kom í skýrslu Samkeppniseftirlitsins nr. 2/2008, *Öflug uppbygging – Opnun markaða og efling atvinnustarfsemi*, eru helstu aðgangshindranir að kjötmörkuðum fólgnar í lagalegum samkeppnishindrunum og innflutningsvernd. Framleiðsla á svínakjöti nýtur innflutningsverndar í formi tolla, jafnvel þótt framleiðendur séu tiltölulega fáir. Er sú vernd til þess fallin að hamla innflutningi enda er hann takmarkaður. Í fyrrnefndri skýrslu Samkeppniseftirlitsins kemur einnig fram að við úthlutun sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytisins á tollkvótum vegna innflutnings á landbúnaðarvörum frá Evrópubandalaginu þurfi innflytjendur tiltekinn landbúnaðarvara, þ. á m. svínakjöts, að greiða gjald í ríkissjóð til að geta flutt vörurnar inn. Slík útboð fela að mati Samkeppniseftirlitsins í sér mikla aðgangshindrun fyrir nýja aðila sem vildu hasla sér völl í innflutningi á erlendu kjöti. Samrunaaðilar telja í athugasemdum sínum að umfjöllun Samkeppniseftirlitsins um innflutning á svínakjöti bendi til þess að stofnunin telji að innflutningurinn tilheyri einhverjum af mörkuðum málsins. Samrunaaðilar tilgreina ekki hverjum. Samkeppniseftirlitið telur að yrði það sjónarmið samþykkt að innflutningur tilheyrði hinum skilgreindu mörkuðum málsins þá myndi það líklega tilheyra markaðnum fyrir kjötvinnslur eða sölu á kjöti til dagvöruverslana þar sem almennt er flutt inn unnið kjöt samkvæmt gögnum Samkeppniseftirlitsins. Hefði það ekki áhrif á hina skilgreindu markaði. Umfjöllun Samkeppniseftirlitsins um innflutning á svínakjöti þjónar þó fyrst og fremst þeim tilgangi að greina aðgangshindranir að markaðnum. Er gildandi lagaumhverfi ákveðin hindrun í því að erlend fyrirtæki eða innflytjendur hasli sér völl við sölu á grísum, svínaskrokkum eða svínaafurðum.

Jafnframt er greint frá því að í lögum eru gerðar ríkar kröfur til sláturhúsa til að tryggja svo sem kostur er gæði, heilnæmi og hollustu sláturafurða, að þær séu ómengaðar og framleiddar við fullnægjandi hreinlætisaðstæður, að þær séu metnar og flokkaðar eftir tegundum og gæðum og að merkingar og upplýsingar séu réttar, sbr. t.d. lög nr. 96/1997 um eldi og heilbrigði sláturdýra, slátrun, vinnslu, heilbrigðisskoðun og gæðamat á sláturafurðum. Verður að telja að sú þekking, sem þegar er til staðar hjá núverandi sláturleyfishöfum, veiti þeim umtalsvert forskot á þá aðila sem myndu ætla að hasla sér völl í greininni.

Loks telur Samkeppniseftirlitið að séreðli reksturs svínabúa geri nýjum aðilum mjög erfitt um vik. Áður en rekstur hefst þarf að leggja út í verulegar fjárfestingar svo sem fram hefur komið og uppfylla ýmsar kröfur um hollustu og heilnæmi. Jafnvel þó að nýir aðilar





hefðu fjármagn og þekkingu til þess að leggja út fyrir nauðsynlegum fjárfestingum og koma aðbúnaði öllum í viðunandi horf eru allar líkur á því að það tæki langan tíma að hefja framleiðslu. Hafa ber í huga að það getur tekið allt að þrjú ár frá því að rekstur hefist þangað til fyrstu grísirnir væru orðnir söluhæfir. Þurfa mögulegir nýir aðilar því að hafa fjárhagslega getu til þess að reka fyrirtækið án sölutekna í allnokkurn tíma.

Er það mat Samkeppniseftirlitsins að verulegar aðgangshindranir séu að markaðnum fyrir framleiðslu á svínakjöti sem geri það verulega ólíklegt að nýir aðilar muni freista þess hasla sér völl á markaðnum. Eru jafnframt nokkrar aðgangshindranir að markaðnum fyrir slátrun á svínum. Við samruna þennan yrði innkoma á markaðinn sem slátruhús starfa á mjög erfið. Telur Samkeppniseftirlitið óþarft fyrir úrlausn þessa máls að taka afstöðu til aðgangshindrana að öðrum mörkuðum.

## 5. Kaupendastyrkur

Í samkeppnisrétti merkir hugtakið kaupendastyrkur það að kaupendur séu svo öflugir að þeir ryðji burt eða geri að engu þann efnahagslega styrk sem seljandi hefur, svo sem á grundvelli hárrar markaðshlutdeildar, sbr. úrskurð áfrýjunarnefndar samkeppnismála í máli nr. 3/2006, *Flugþjónustan á Keflavíkurflugvelli ehf. gegn Samkeppniseftirlitinu*.<sup>39</sup> Markaðir, þar sem kaupendastyrkur er verulegur, eru því óvenjulegrar gerðar og kaupendur á honum mjög fáir og öflugir. Jafnframt verður að gæta að því að kaupendastyrkur fárra öflugra kaupenda nægir ekki í þeim tilvikum þegar jafnframt eru margir veikir kaupendur á markaðnum. Ástæða þess er sú að fyrirtæki með háa markaðshlutdeild getur hæglega beitt markaðsstyrk sínum gagnvart hinum veiku kaupendum, sbr. úrskurð áfrýjunarnefndar samkeppnismála í máli nr. 3/2006.<sup>40</sup>

Svo sem fram hefur komið hér á undan er slátruhús Stjórnugrís með afar sterka stöðu á slátrumarkaði. Verður að því leyti ekki um neina breytingu að ræða við þennan samruna. Samkeppniseftirlitið telur rök hníga að því að líta til kaupendastyrks kjötvinnslna og dagvöruverslana við mat á þeim kaupendastyrk sem hefur áhrif á Stjórnugrís og keppinauta félagsins. Samkvæmt því sem fram kemur í samrunaskrá telja samrunaaðilar að áhrif dagvöruverslana séu veruleg, að þær geri ríkar kröfur um verð og jafnframt að þær geti vel leitað annað hugnist þeim ekki framboð á hverjum tíma. Í athugasemdum samrunaaðila við andmælaskjal vegna samrunans er ítrekað að áhrif dagvöruverslana séu veruleg. Benda þeir á umtalsverða markaðshlutdeild stærstu dagvöruverslana því til stuðnings.

Samkeppniseftirlitið telur vissulega að líkur standi til þess að öflugustu dagvöruverslanir teljist hafa nokkurn kaupendastyrk. Eru Hagar þannig samanlagt með rúmlega 50% markaðshlutdeild en félagið rekur meðal annars verslanir undir merkjunum Bónus og Hagkaup. Verður að ætla að verslanir Haga njóti nokkurs kaupendastyrks gagnvart sínum birgjum. Líkt og fram kemur hér á undan þá er markaðshlutdeild þriggja stærstu keðja á matvörumarkaði yfir 80% af heildarmarkaðnum.

<sup>39</sup> Sjá t.d. ákvörðun framkvæmdastjórnar EB í *Coca-Cola/Amalgamated Beverages* málinu nr. COMP/M.794: „... in an assessment of dominance the question is whether there is sufficient countervailing buyer power to neutralise the market power of the parties.“

<sup>40</sup> Sjá hér einnig dóm undirréttar EB í máli nr. T-228/97 *Irish Sugar v. Commission* [1999] ECR II-2969.



Staða annarra viðsemjenda Stjórngríss er ekki jafn sterk. Má jafnvel ætla að Stjórngrís sé í mjög sterkri stöðu gagnvart öðrum verslunarkeðjum en verslunum Haga. Eigi að síður er það mat Samkeppniseftirlitsins að þar sem einungis veik staðkvæmd sé á milli kjöttegunda þá hafi dagvöruverslanir takmörkuð áhrif á Stjórngrís vegna yfirgnæfandi markaðshlutdeildar félagsins í svínarækt og slátrun.

Þá er jafnframt rétt að hafa í huga að verulegur hluti svínakjöts er unninn með einhverjum hætti og sú úrvinnsla fer fram í kjötvinnslum. Ekkert eitt félag hefur nægilega markaðshlutdeild í vinnslu á svínakjöti til þess að njóta umtalsverðs markaðsstyrks samkvæmt mati Samkeppniseftirlitsins. Fram kemur í athugasemdum aðila að hér þurfi að líta til þess að kjötvinnslur séu margar hverjar mjög öflugar. Fram kemur í athugasemdunum að Ferskar kjötvörur séu í eigu Haga sem er öflugt félag á dagvörumarkaði, Norðlenska hafi stóran hlut markaðarins og auk þess bjóði Sláturfélag Suðurlands upp á úrval sérvöru ásamt því að eiga hluti í kjúklingaframleiðendum. Telja samrunaaðilar að kjötvinnslurnar séu því nokkuð sterkar. Telur Stjórngrís að samningsstaða félagsins sé ekki sterkari en staða annarra.

Jafnframt er rétt að athuga að Stjórngrís framleiðir jafnframt og selur egg undir merkjum Stjörnueggja. Félagið hefur sterka stöðu á eggjamarkaðnum. Þrátt fyrir að sá markaður sé ekki stór er ljóst að það skapar Stjórngrís sterkari stöðu en ella gagnvart viðsemjendum sínum á dagvörumarkaði að vera stærsti framleiðandi tveggja mikilvægra tegunda landbúnaðarafurða sem seldar eru í öllum dagvöruverslunum. Stjórngrís hefur haldið því fram að Ferskar kjötvörur og Bónus séu ólík fyrirtæki og að ekki beri að líta til þeirra sem einnar heildar. Hér er hins vegar nauðsynlegt að hafa það í huga að Ferskar kjötvörur og Bónus eru í eigu Haga og þannig hluti af sömu fyrirtækjasamstæðu. Telur Samkeppniseftirlitið athugasemdir aðila engu breyta hér um þar sem viðskiptavinir Stjörnueggja og Stjórngríss eru í reynd hinir sömu þar sem um er að ræða dótturfélög Haga.

Er það því niðurstaða Samkeppniseftirlitsins að kaupendastyrkur sá sem Stjórngrís stendur frammi fyrir sé ekki nægilega mikill til þess að telja megí að hann dragi með verulegum hætti úr markaðsstyrk Stjórngríss.

## **6. Efnahagslegur styrkleiki og framleiðslugeta**

Í samræmi við það sem fram hefur komið á fundum með ýmsum aðilum sem starfa á sviði húsdýraeldis og kjötvinnslu er það mat Samkeppniseftirlitsins að staða svínaræktenda sé almennt slæm þessi misserin. Helgast það meðal annars af samdrætti í eftirspurn sem stafar af efnahagssamdrætti í landinu og minni kaupmætti almennings. Þá voru margir svínaræktendur verulega skuldsettir fyrir niðursveifluna í efnahagslífinu. Almennt er því efnahagslegur styrkleiki aðila í greininni lítill. Að þessu leyti er Stjórngrís undantekning. Auk þess hefur Stjórngrís meðal annars hagræði af því að reka jafnframt eggjabú sem ekki er háð sömu sveiflum og rekstur svínabúsins. Er efnahagslegur styrkleiki Stjórngríss í hlutfalli við keppinauta félagsins því nokkur.

Samrunaaðilar mótmæla því að þeir hafi meiri efnahagslegan styrkleika en keppinautar og viðskiptavinir félagsins. Færa þær ekki fram rök fyrir þeirri afstöðu sinni. Vísa þeir til þess að engin gögn séu í andmælaskjali um fjárhagslega stöðu keppinauta Stjórngríss.



Telur Stjörnugrís jafnframt að Samkeppniseftirlitinu hefði borið að fjalla betur um kjötvinnslur við mat á efnahagslegum styrkleika en þær keppa við Stjörnugrís á sláturmarkaði. Samkeppniseftirlitið telur rétt að benda á í þessu sambandi að fjallað hefur verið um fjárhagserfiðleika keppnauta félagsins í fjölmiðlum á undanförunum misserum. Þannig var t.a.m. sagt frá því að Sláturfélag Suðurlands myndi hefja vinnu við fjárhagslega endurskiplagningu félagsins í upphafi árs 2011 á vefsvæðinu [www.mbl.is](http://www.mbl.is).<sup>41</sup> Í prentútgáfu sama miðils má lesa viðtal við Hörð Harðarson formann Svínaræktarfélags Íslands þar sem hann segir að eigið fé svínaræktarinnar sé uppurið og að greinin sé í reynd gjaldþrota.<sup>42</sup> Tekur Bjarni Harðarson upplýsingafulltrúi sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytis í sama streng um rekstrarskilyrði greinarinnar í grein í sama blaði.<sup>43</sup> Telur Samkeppniseftirlitið að samrunaaðilum geti ekki hafa dulist slæm rekstrarskilyrði í svínarækt og erfið staða ýmissa keppnauta Stjörnugrís. Þá benda samtöl Samkeppniseftirlitsins við aðila á markaðnum ekki til annars en að svínaræktendur og kjötvinnslur séu almennt meðvitað um gengi annarra fyrirtækja á markaðnum.

Framleiðsla allflestra svínabúa á Íslandi var nálægt hámarki fyrir fáeinum árum. Undanfarið hefur hins vegar myndast nokkur slaki. Á árunum 2007-2009 var meðalframleiðsla svínabúa sem hlutfall af framleiðslugetu eftirfarandi:

**Tafla 10 Framleiðslugeta íslenskra svínabúa.**

<b>Svínabú</b>	<b>Framleiðsla sem hlutfall af getu</b>
Brautarholt	[90-95]%
Búvangur ehf.	[95-100]%
Grís og flesk ehf.	[70-75]%
Grísagarður ehf.	[80-85]%
Hagi	[90-95]%
Háfur sf.	[60-65]%
Hlíð ehf.	[95-100]%
Ormsstaðir	[95-100]%
Pálmholt ehf.	[80-85]%
Síld og fiskur ehf.	[85-90]%
Stjörnugrís	[95-100]%
Heild	[90-95]%

Tölunum ber að taka með fyrirvara þar sem ekki nota allir framleiðendur sömu skilgreiningar á framleiðslugetu og öðru ásamt því sem takmörk eru fyrir því hversu nákvæmlega má meta framleiðslugetuna.

Svo sem sjá má eru nokkur bú komin upp undir hámark framleiðslugetu á meðan önnur hafa töluverðan slaka. Það sem af er þessu ári hefur heldur dregið úr framleiðslu. Hafa

<sup>41</sup> Slóðin er: [http://www.mbl.is/vidskipti/frettir/2010/12/27/fjarhagsleg\\_endurskipulagning\\_ss/](http://www.mbl.is/vidskipti/frettir/2010/12/27/fjarhagsleg_endurskipulagning_ss/) [sótt 24. janúar 2011].

<sup>42</sup> Greinin birtist í Morgunblaðinu föstudaginn 5. mars 2010.

<sup>43</sup> Greinin birtist í Morgunblaðinu mánudaginn 29. nóvember 2010.



framleiðendur svínakjöts almennt haft áhyggjur af því að framboðið væri of mikið þar sem eftirspurnin hefði dregist saman, m.a. af ástæðum sem þegar hafa verið raktar. Er það mat Samkeppniseftirlitsins að það sé ekki ólíklegt að svo sé. Rétt er að hafa í huga að breytingar á framleiðslumagni í svínarækt er tímafrek eins og rakið hefur verið hér að framan og það er sér í lagi seinlegt að auka framleitt magn í búðunum.

## V. Fyrirtæki á fallandi fæti

Í samkeppnisrétti er í undantekningartilvikum unnt að fallast á að samruna, sem leiðir til þess að markaðsráðandi staða eins eða fleiri fyrirtækja myndist eða slík staða styrkist. Ástæðan fyrir því að undantekning sem leiðir til þessarar niðurstöðu er í sumum tilvikum heimil er sú að slík breyting á markaðnum væri hvort sem er óhjákvæmileg, þar sem um væri að ræða sameiningu félags sem ella myndi óhjákvæmilega hverfa af markaðnum vegna fjárhagserfiðleika.<sup>44</sup>

Það hvílir á samrunaaðilum að sanna að þessi skilyrði beitingar reglna um fyrirtæki á fallandi fæti (e. failing firm) séu öll uppfyllt. Hafa ber í huga að hér er um undantekningu að ræða og er slík niðurstaða háð ströngum skilyrðum. Meginsjónarmiðið að baki slíkri niðurstöðu er að undanþáguheimild af þessum toga geti aðeins átt við ef fyrir liggur að samkeppnislegri gerð markaðarins myndi hvort sem er hraka jafn mikið eða meira, þótt ekki yrði af samruna. Undir slíkum kringumstæðum er þannig ekki um ræða orsakasamhengi milli samrunans og röskunar á samkeppni.

Í túlkunarreglum framkvæmdastjórnar ESB um mat á láréttum samruna kemur fram að eftirfarandi sjónarmið hafi almennt mikið vægi við mat á því hvort félag sé á fallandi fæti.

- (1) að fyrir liggji að félag það sem málsaðilar halda fram að stefni í þrot muni í nánustu framtíð hrökklast af markaðnum vegna fjárhagserfiðleika ef það yrði ekki tekið yfir af öðru félagi;
- (2) að möguleiki á annarri sölu nefnds félags, sem hefði minni röskun á samkeppni í för með sér, sé ekki til staðar;
- (3) að eignir þess félags sem stefnir í þrot myndu óhjákvæmilega hverfa af markaðnum og ekki verða grundvöllur nýs rekstrar, ef ekki kæmi til samrunans.<sup>45</sup>

Eins og fram kemur í lögskýringargögnum skal hafa hliðsjón af þessum túlkunarreglum við beitingu samrunaákvæða samkeppnislaga, sbr. t.d. ákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. 6/2009, *Samruni Árvakurs hf. Fréttablaðsins ehf. og Pósthússins ehf.*<sup>46</sup> Þarf að leggja mat á hvort þessi skilyrði séu til staðar í þessu máli. Kemur beiting reglunnar aðeins til álita ef öllum skilyrðunum er fullnægt. Er litið svo á í samkeppnisrétti að sönnunarbyrðin um það hvort skilyrðin séu uppfyllt hvíli á samrunaaðilum.<sup>47</sup>

<sup>44</sup> Nefnt á ensku „Failing firm defence“. Sjá t.d. dóm dómstóls EB í málum nr. C-68/94 & C-30/95 *France v Commission* [1998] ECR I-1375.

<sup>45</sup> Sjá hér leiðbeiningarreglur framkvæmdastjórnar EB um mat á láréttum samruna (2004/C 31/03).

<sup>46</sup> Í athugasemdum við 3. gr. frumvarps sem varð að lögum nr. 94/2008 segir: „*Framkvæmdastjórn EB hefur gefið út leiðbeiningareglur (O.J. 2004/C 31/03) þar sem útskýrð eru með ítarlegum hætti þau sjónarmið sem horfa verður til við mat á samruna af þessum toga. Er við það miðað að samkeppnisyfirlit hafi sem endranær hliðsjón af EES/EB-samkeppnisrétti við túlkun á íslenskum samrunareglum.*“

<sup>47</sup> Sjá t.a.m. leiðbeiningarreglur framkvæmdastjórnar EB um mat á láréttum samruna (2004/C 31/03).



Samrunaðilar hafa í máli þessu haldið því fram að heimila bæri samrunann á grundvelli sjónarmiða um fyrirtæki á fallandi fæti. Í máli þessu þarf því að leggja mat á það hvort samrunaaðilar hafi sýnt fram á að öll ofangreind skilyrði séu til staðar.

## **1. Félagið stefni í þrot**

Í athugasemdum samrunaaðila kemur fram rökstuðningur fyrir því að sjónarmið um fyrirtæki á fallandi færi eigi við í málinu. Telur Stjórngrís að langvarandi taprekstur hinna yfirteknu svínabúa sýni fram á að rekstur búanna hafi ekki verið lífvænlegur.

Arion banki vekur athygli á því að bæði Brautarholt ehf. og Grísagarður ehf. hafi verið tekin til gjaldþrotaskipta og sökum þessa geti enginn vafi leikið á því að skilyrðið um að fyrirtæki stefni í þrot sé uppfyllt. Arion banki hefur jafnframt veitt nánari upplýsingar um fjárhagslega stöðu þessara svínabúa. Varðandi Grísagarð bendir bankinn á að [...] Varðandi stöðu Grísagarðs vísar Arion banki einnig til tölvupósts frá [...] Hvað Brautarholt áhrærir vísar Arion banki til þess að unnið hafi verið með [...].

Eins og að framan greinir höfðu Brautarholt og Grísagarður verið tekin til gjaldþrotaskipta en Arion banki tók yfir rekstur svínabúanna í kjölfarið. Hefði Stjórngrís ekki keypt búin af Arion banka er ljóst að bankinn hefði eigi að síður þurft að selja þau eða leggja niður starfsemina m.a. á grundvelli laga um fjármálafyrirtæki nr. 161/2002, sbr. sérstaklega 22. gr. laganna. Leggur ákvæðið bann við því að fjármálafyrirtæki hafi með höndum ótengdan atvinnurekstur til langframa. Miðað við framangreindar upplýsingar um stöðu umræddra svínabúa telur Samkeppniseftirlitið að fyrsta skilyrðið sé uppfyllt.

## **2. Möguleiki á annarri sölu**

Stjórngrís telur að faglega hafi verið staðið að söluferlinu af hálfu Arion banka. Bankinn kveðst hafa beint því til allra aðila sem hann taldi hafa nægjanlega þekkingu til reksturs svínabúa að gera tilboð í umrædd bú. Jafnframt hafi upplýsingum um sölu verið komið á framfæri við Svínaræktunarfélag Íslands og það beðið um að kynna hana fyrir félagsmönnum. Það er mat Arion banka að kaup Stjórngríss á svínabúunum feli í sér bestu mögulegu niðurstöðuna fyrir markaðinn sem völ er á. Telur Arion banki að allir raunhæfir kaupendur svínabúanna hafi gefið sig fram og ekki sé öðrum til að dreifa. [...] Hefur Arion banki veitt Samkeppniseftirlitinu upplýsingar um tilboðin sem bárust í svínabúin og rökstutt af hverju bankinn taldi ekki unnt að taka öðrum tilboðum en því sem barst frá Stjórngrís. Þá hefur Samkeppniseftirlitið aflað upplýsinga frá aðilum sem sendu Arion banka tilboð í umrædd bú.

Arion banki kaus að auglýsa sölu hinna yfirteknu svínabúa í þröngum hópi en vegna fréttu af fyrirhugaðri sölu í fjölmiðlum verður ekki annað ætlað en að áhugasamir kaupendur hafi haft eitthvað ráðrúm til þess að setja sig í samband við bankann. Fullyrðir bankinn að fjárfestar hafi almennt samband við bankann þegar fjallað er um eignir sem fyrir liggur að bankinn þurfi að selja í fjölmiðlum. Telur Samkeppniseftirlitið fullyrðingar bankans í þessum efnum trúverðugar. Benda athuganir Samkeppniseftirlitsins ekki til þess að fleiri áhugasamir kaupendur séu fyrir hendi en þeir sem bankinn gaf kost á að kaupa svínabúin.



Arion banki hefur haldið því fram að mikilvægt væri að hraða sölufurlinu, m.a. vegna aðbúnaðar dýranna. Samkeppniseftirlitið telur þessi rök ekki standast enda hljóti það að teljast á færi Arion banka að ráða í þjónustu sína reynda svínahirða og tryggja þannig að rekstur svínabúanna væri í fullnægjandi horfi. Hefði með því mátt draga úr þörfinni á því að hraða sölufurlinu. Eins og mál þetta er vaxið fær Samkeppniseftirlitið þó ekki séð að hraði sölufurlisins hafi orðið til þess að útiloka áhugasama kaupendur.

Samkvæmt upplýsingum Samkeppniseftirlitsins bárust Arion banka tilboð frá [...] Varðandi tilboðin sem bárust bendir Arion banki á að tilboð [...].

Miðað við þær upplýsingar sem Samkeppniseftirlitið hefur aflað frá þeim sem buðu í svínabúin má ætla að tilboðsgjafarnir hafi haft nauðsynlega kunnáttu og þekkingu á búrekstri. Hins vegar er ljóst að talsverður munur var á tilboði Stjórnugríss og hinna tilboðsgjafanna. Samkeppniseftirlitið telur ekki ástæðu til þess að gera athugasemdir við þá afstöðu Arion banka að hafna því að [...]. Arion banki gerði ekki athugasemdir við [...].

Framangreind félög hafa mismikla markaðshlutdeild á þeim mörkuðum sem máli skipta í máli þessu. Samkeppniseftirlitið telur ljóst að kaup [...] á svínabúunum hefðu leitt til minni samþjöppunar á mörkuðum málsins en kaup Stjórnugríss á búunum. Sama má segja um [...]. Án ítarlegrar rannsóknar er erfitt að taka afstöðu til þess hvort möguleg kaup [...] hefðu haft minni samkeppnisröskun í för með sér en kaup Stjórnugríss. Ljóst er að markaðshlutdeild [...].

Með hliðsjón af öllu framangreindu er það mat Samkeppniseftirlitsins að á meðal áhugasamra kaupenda að svínabúunum að Brautarholti og Hýrumel hafi verið aðilar hverra kaup hefðu haft minni samkeppnisröskun í för með sér. Miðað við þau tilboð sem aðilarnir lögðu fram við Arion banka og forsendur þeirra tilboða fær Samkeppniseftirlitið hins vegar ekki séð að tilboðin hafi verið með þeim hætti að Arion banki hefði getað samþykkt þau.

Samkeppniseftirlitið hefur óskað eftir sjónarmiðum frá mögulegum kaupendum að svínabúunum og fleiri aðilum sem tengjast framangreindu. Í kjölfarið ræddi Samkeppniseftirlitið betur við þá aðila sem höfðu helst látið málið til sín taka. Var jafnframt óskað eftir athugasemdum Stjórnugríss og Arion banka um sjónarmið sem komið höfðu fram við upplýsingaöflun Samkeppniseftirlitsins. Verður að ætla að mögulegir kaupendur og aðrir aðilar á markaðnum hafi þannig haft næg tækifæri til þess að bera fram sjónarmið og eftir atvikum gögn sem kynnu að leiða til gagnstæðrar niðurstöðu. Þau sjónarmið sem Samkeppniseftirlitið hefur aflað frá þessum aðilum geta ekki breytt því mati að málefnalegt hafi verið hjá Arion banka að hafna öðrum tilboðum en tilboði Stjórnugríss. Liggur því fyrir að í málinu að sýnt er fram á að möguleiki á annarri sölu sem hefði minni röskun í för með sér var ekki til staðar.

### **3. Eignir myndu hverfa af markaðnum**

Í bréfi Arion banka er eftirfarandi staðhæft. „Hvað þriðja viðmiðið varðar um að eignir hverfi af markaði ef samruni nái ekki fram að ganga þá er staðreyndin sú að komi til ógildingar samruna [...].“ Telur bankinn fullreynt að enginn annar en Stjórnugrís hafi verið til að taka yfir rekstur svínabúanna. Þá hefur Arion banki kynnt fyrir Samkeppniseftirlitinu [...].



Að mati Samkeppniseftirlitsins er ljóst að svínabúin sem Arion banki réði yfir voru í slæmu ásigkomulagi þegar þau voru seld af bankanum. Um það leyti sem halla tók undan fæti í rekstri að minnsta kosti eins búins virðist sem aðbúnaður dýra hafi byrjað að versna. Arion banki gerði ekki gangskör að því að fá rekstraraðila með þekkingu á svínarækt til starfa fram að sölu búanna. Fór ástand búanna því versnandi á meðan þau voru undir yfirráðum bankans. Hefur Samkeppniseftirlitið ekki fengið haldgóðar skýringar á því hvers vegna það var ekki gert. [...]. Hefur enginn lýst yfir áhuga á því við Samkeppniseftirlitið að stunda svínarækt á búinu. Telur Samkeppniseftirlitið því ljóst að rekstur svínabúsins á Stafholtsveggjum hefði verið lagður af hvernig sem farið hefði.

Rekstur búanna á Brautarholti og Hýrumel hefur verið erfiðleikum bundinn á undanförnum árum. Frá árinu 2008 hefur afurðaverð í greininni verið lágt og neysla afurðanna dregist nokkuð saman. Þá hefur fóðurkostnaður aukist mjög samhliða veikingu íslensku krónunnar enda er þorri alls svínafóðurs innflutt. Tíma tekur að draga úr framboði á svínakjöti svo sem fram hefur komið. Var framboð því mikið um það leyti sem draga tók úr eftirspurninni í kjölfar uppgangs árin á undan. Þá voru mörg svínabú afar skuldsett. Helgast sú skuldsetning í sumum tilvikum af því að búin höfðu verið keypt fyrir lánsfé en á undanförnum misserum hefur höfuðstóll verðtryggðra lána og lána í erlendri mynt hækkað mjög á Íslandi sökum veikingar íslensku krónunnar. Slæm fjárhagsstaða búanna helgast því ekki alfarið af slæmum rekstri þeirra. Við mat á því hvort beiting reglunnar um félög á fallandi fæti eigi við er nauðsynlegt að líta til framtíðar við mat á rekstrarhorfum. Atburðir sem hafa leitt til gjaldþrots geta haft takmarkaða þýðingu ef fyrir liggur að með einföldum breytingum eða vegna breyttra rekstrarskilyrða sé mögulegt að reka félögin svo vel sé.

Samkeppniseftirlitið hefur rætt við aðila á markaðnum og ber þeim ekki saman um mögulegan rekstrargrundvöll búanna. Benda þau tilboð sem Arion banka bærust til þess að aðilar meti það sem svo að einhver von sé til þess að snúa rekstri búanna við. Þar er miðað við að bæði búin séu seld saman líkt og Arion banki gerði. Samkeppniseftirlitið telur áhöld um hvort búin séu rekstrarvænleg hvort í sínu lagi. Upplýsingar Samkeppniseftirlitsins um það eru ónákvæmar enda er slíkt mat háð töliverðri óvissu. [...] Samkeppniseftirlitið hefur fengið gögn um ástand búanna og meðal annars kannað aðbúnað á Brautarholti. Ljóst er að stórum hluta bústofnsins á Brautarholti hefur verið slátrað og að meginstefnu til eru þar sláturgrísir sem fluttir hafa verið frá Hýrumel til áframeldis. Takmarkað rými mun vera fyrir grísi í hlutfalli við þann fjölda sem gyltur búins geta getið af sér.

Þá ber að líta til eins og framan sagði að Arion banki hefur lagt fram [...]. Telur Samkeppniseftirlitið ekki ástæðu til þess að gera athugasemdir við það mat. Sé markaðurinn fyrir framleiðslu á grísum til slátrunar metinn heildstætt má ætla að afurðaverð verði lágt enn um sinn og að fóðurkostnaður verði mikill allt þar til krónan styrkist eða hlutfall innflutts fóðurs lækkar. Er síðari möguleikinn mjög ólíklegur til skamms tíma.

Samkeppniseftirlitið telur miðað við framangreind sjónarmið að ætla megi að ekki hafi verið rekstrargrundvöllur fyrir búin á Hýrumel og Brautarholti hvort í sínu lagi nema



verulegar breytingar verði í rekstarumhverfi svínaræktar á Íslandi. Þá er ekki unnt að horfa framhjá því að [...].

Arion banki fullyrðir að gangi kaup Stjórnugríss ekki eftir muni bankinn [...].

Í máli þessu háttar svo til sem áður sagði að Arion banka ber að selja svínabúin Brautarholt og Hýrumel, enda rúmast rekstur hans á búunum til frambúðar ekki innan starfsheimilda hans. Fullyrðir bankinn jafnframt að verði samruninn ógiltur muni bankinn [...]. Myndu svínabúin á Hýrumel og Brautarholti bæði hætta framleiðslu sem telja má líklegt verði ekki af kaupum Stjórnugríss, má ætla að það dragi verulega úr framleiðslu á svínum til slátrunar. Má ætla að sá samdráttur myndi til skamms tíma leiða til verulegs samdráttar í framboði ásamt því sem verð myndi hækka. Yrði Stjórnugrís þá stærsti framleiðandi sláturgrísa eftir sem áður en búin að Brautarholti og Hýrumel hafa verið stærstu keppinautar Stjórnugríss á undanförunum misserum.

Þegar allt framangreint er virt saman verður að telja að þriðja skilyrðið sé uppfyllt.

#### **4. Niðurstaða um félag á fallandi fæti**

Með hliðsjón af öllu framangreindu er það mat Samkeppniseftirlitsins að samkeppni myndi raskast álíka mikið ef samruninn yrði ógiltur og ef Samkeppniseftirlitið heimilar hann án ívilnunar. Verður hér að hafa hliðsjón af því að í kjölfar útboðs Arion banka á svínabúunum hafi ekki borist tilboð sem bankanum var stætt á að samþykkja miðað við þau gögn sem bankinn bjó yfir og notaði við mat sitt á tilboðunum sem hefði haft í för með sér minni röskun á samkeppni. Hafa viðræður Samkeppniseftirlitið við aðila á markaðnum ekki leitt til annarrar niðurstöðu að þessu leyti. Þá telur Samkeppniseftirlitið ljóst að rekstur og fjárhagsstaða búanna sé með þeim hætti að ætla verður að þau muni hverfa af markaðnum verði ekki af samrunanum. Byggir það mat meðal annars á skýrum yfirlýsingum Arion banka um mögulega meðferð eignanna yrði samruninn ógiltur. Er það því niðurstaða Samkeppniseftirlitsins að sjónarmið um fyrirtæki á fallandi fæti eigi við og að óhjákvæmilegt sé að heimila samruna á þeim grundvelli.

#### **VI. Niðurstaða**

Með hliðsjón af öllu því sem að framan greinir er það mat Samkeppniseftirlitsins að yfirtaka Stjórnugríss á svínabúunum á Hýrumel og Brautarholti myndi markaðsráðandi stöðu félagsins í svínarækt og styrki markaðsráðandi stöðu félagsins á markaðnum fyrir slátrun á svínum. Þá hafi sterk staða félagsins á eggjamarkaði áhrif til þess að styrkja samningsstöðu Stjórnugríss gagnvart fóðurseljendum ásamt því sem félagið kemst í þá aðstöðu að geta í krafti markaðsstöðu sinnar sett kjötvinnslum og dagvöruverslunum sem hafa aðstöðu til þess að pakka grófhlotuðu kjöti í neytendapakkingar ósanngjarna samningsskilmála. Gagnvart dagvöruverslunum er staða félagsins enn sterkari en ella vegna mögulegrar samvinnunar í sölu á svínakjöti og hæueggjum.

Þrátt fyrir framangreint telur Samkeppniseftirlitið vegna atvika þessa máls að ekki sé unnt að grípa til íhlutunar í samrunann vegna reglna samkeppnisréttarins um félög á fallandi fæti. Hefur rannsókn málsins ekki leitt í ljóst að um hafi verið að ræða aðra kaupendur að svínabúunum en þá sem gáfu Arion banka tilboð. Þá hefur ekkert komið fram í málinu sem gerir það líklegt að mat Arion banka á tilboðum þeirra hafi verið rangt.





Ennfremur verður að telja sannað að eignir búanna myndu óhjákvæmilega hverfa af markaðnum og ekki verða grundvöllur nýs rekstrar, ef ekki kæmi til samrunans. Telur Samkeppniseftirlitið því að samkeppni á markaðnum fyrir svínarækt yrði minni en áður hvort sem samruninn yrði heimilaður eða ekki. Í ljósi atvika þessa máls leiða sjónarmið um félög á fallandi fæti til þess að ekki er unnt að hafast frekar að í málinu á grundvelli samrunareglna samkeppnislaga.

## VII. Ákvörðunarorð

**„Samkeppniseftirlitið telur ekki forsendur til þess að hafast frekar að í máli þessu.“**

Samkeppniseftirlitið

Páll Gunnar Pálsson