



SAMKEPPNISEFTIRLITIÐ

Föstudagur, 4. júlí, 2014

Ákvörðun nr. 20/2014

**Yfirtaka Hornsteins ehf. á BM Vallá ehf., Björgun ehf. og
Sementsverksmiðjunni ehf.**

I.

Málavextir og málsmeðferð

Með bréfi dags. 28. maí 2014 var Samkeppniseftirlitinu tilkynnt um fyrirhugaða yfirtöku Hornsteins ehf. á BM Vallá ehf., Björgun ehf. og Sementsverksmiðjunni ehf. Sama dag barst Samkeppniseftirlitinu samrunaskrá sem var í samræmi við ákvæði samkeppnislaga nr. 44/2005 með síðari breytingum og reglur nr. 684/2008 um tilkynningu og málsmeðferð í samrunamálum. Greiðsla samrunagjalds var einnig innt af hendi þann sama dag.

Ýmis gögn og upplýsingar liggja fyrir frá samrunaaðilum, auk þess sem Samkeppniseftirlitið hefur aflað ýmissa gagna með öðrum hætti. Að því marki sem Samkeppniseftirlitið telur upplýsingar þær sem eftirlitið býr yfir skipta máli fyrir niðurstöðu máls þessa er þeirra getið hér. Auk þess hefur stofnunin nýtt sér gögn úr fyrri rannsóknum á viðkomandi og tengdum mörkuðum.

Viðræður Samkeppniseftirlitsins við samrunaaðila hafa leitt til þess að þeir hafa gengist undir sátt í málinu á grundvelli 17. gr. f samkeppnislaga og 22. gr. reglna um málsmeðferð Samkeppniseftirlitsins nr. 880/2005. Sáttin felur í sér að sett eru skilyrði sem ryðja eiga úr vegi þeim samkeppnishindrunum sem mögulega leiða af samrunanum.

II.

Niðurstaða

Samkvæmt 17. gr. samkeppnislaga telst samruni hafa átt sér stað þegar breyting verður á yferráðum til frambúðar. Samruni getur þannig m.a. falist í því að fyrirtæki taki annað fyrirtæki yfir eða það nái yferráðum í heild eða að hluta yfir öðru fyrirtæki, t.d. með því að kaupa hluta af eignum þess eða þær allar, sbr. 1. mgr. 17. gr. laganna. Hér á eftir verður samrunanum lýst nánar. Þá verður þeim skilyrðum lýst sem Samkeppniseftirlitið og samrunaaðilar hafa orðið ásátt um að gilda eigi um samrunann til að koma megi í veg fyrir mögulegar samkeppnishindranir sem leitt geta af samrunanum.



1. Samruninn og samrunaaðilar

Samkvæmt 17. gr. samkeppnislaga telst samruni hafa átt sér stað þegar breyting verður á yfirráðum til frambúðar. Samruni getur þannig m.a. falist í því að fyrirtæki taki annað fyrirtæki yfir eða það nái yfirráðum í heild eða að hluta yfir öðru fyrirtæki, t.d. með því að kaupa hluta af eignum þess eða þær allar, sbr. 1. mgr. 17. gr. laganna.

Aðilar í eigendahópi Hornsteins eru allmargir en Heidelberg Cement Iceland ehf. (hér eftir Heidelberg) er leiðandi í þeim hópi með samtals 53% eignarhlut, eins og nánar verður komið að síðar. Aðrir aðilar í eigendahópnum hafa margir hverjir komið að starfsemi fyrirtækja á mörkuðum tengdum þeim sem yfirtekin félög starfa á og nokkrir þeirra starfað á sviðum tengdum byggingariðnaði á Íslandi.

Hornsteinn er félag sem hefur þann tilgang, samkvæmt samrunaskrá, að fara með eignarhald á BM Vallá, Björgun og Sementsverksmiðjunni. Auk þess mun starfsemi Hornsteins felast í því að fara með alla fjármálastarfsemi áður nefndra þriggja félaga, launamál, gæðamál og rekstur tölvukerfa. Eigendur Hornsteins eru Heidelberg (53%) og Íslensk jarðefni ehf. (47%). Eignarhaldsfélögin L1022 ehf. og L1034 ehf. munu sameinast að félagarétti í Hornstein, en þau félög eru í eigu sömu hluthafa og fara með hluti í BM Vallá, Björgun og Sementsverksmiðjunni. Um þau félög, sem og fyrra eignarhald á þessum þremur félögum, vísast til umfjöllunar í ákvörðunum Samkeppniseftirlitsins nr. 9/2012, *Yfirtaka BMV Holding ehf. á BM Vallá ehf.* og 10/2012, *Samruni L1022 ehf., Arion banka hf., Lýsingar ehf. og Sementsverksmiðjunnar ehf.*

Heidelberg, sem áður nefndist Norcem á Íslandi ehf., er í eigu Norcem AS í Danmörku og er svo Norcem AS í eigu HeidelbergCement AG í Þýskalandi. Norcem AS framleiðir og selur sement til byggingariðnaðar, aðallega í Noregi en einnig annars staðar í Skandinavíu og Eystrasaltsríkjunum. Útflutningur er einnig til Bandaríkjanna og Rússlands. HeidelbergCement AG framleiðir ýmis byggingarefni, þar á meðal sement. Heidelberg flytur inn sement frá félagi innan samstæðu HeidelbergCement AG og selur til Sementsverksmiðjunnar. Félagið á eignarhluti í nokkrum félögum en hefur ekki aðra starfsemi en þá sem nefnd hefur verið.

Íslensk jarðefni er félag í eigu Jarðefnaiðnaðar ehf. (23,72%), Sveinbjörns Runólfssonar (10,59%), Suðurverks ehf. (15,12%), Hlés ehf. (13,75%), Suðurhrauns ehf. (21,7%) og Akureyrinnar (15,12%).

BM Vallá hefur verið einn helsti framleiðandi steypu á Íslandi um árabíl. Framleiðir félagið jafnframt og selur margvíslegar vörur úr steypu, svo sem hellur og forsteyptar einingar. Þá framleiðir BM Vallá einnig, og selur, aðrar byggingarvörur svo sem vikur og múr. Um starfsemi BM Vallár má einnig vísa til ákvörðunar Samkeppniseftirlitsins nr. 9/2012, *Yfirtaka BMV Holding ehf. á BM Vallá ehf.*

Björgun hefur með höndum þrenns konar starfsemi; Efnisnám, verktakastarfsemi og landþróun. Tækjabúnaður Björgunar nýttist til þessara þriggja þátta starfseminnar. Um starfsemi Björgunar má einnig vísa til ákvörðunar Samkeppniseftirlitsins nr. 9/2012, *Yfirtaka BMV Holding ehf. á BM Vallá ehf.* og nr. 5/2011, *Yfirtaka NBI hf. á Björgun ehf.*



Starfsemi Sementsverksmiðjunnar fólst lengi vel í því að framleiða þrjár tegundir sements; Portlandsement, Hraðsement og Kraftsement. Eftirspurn eftir sementi dróst saman við efnahagsþrengingarnar sem urðu árið 2008 og í kjölfarið hefur Sementsverksmiðjan hætt framleiðslu á sementi. Kaupir verksmiðjan nú sement erlendis frá og selur, en þær tegundir sem verksmiðjan flytur inn og selur eru; Standardsement FA, Industriselement og Anleggsement. Um starfsemi Sementsverksmiðjunnar má einnig vísa til ákvörðunar Samkeppniseftirlitsins nr. 10/2012, *Samruni L1022 ehf., Arion banka hf., Lýsingar ehf. og Sementsverksmiðjunnar ehf.*

Eftir stofnun Hornsteins og yfirtöku félagsins á BM Vallá, Björgun og Sementsverksmiðjunni mun Heidelberg fara með yfirráð yfir félögunum þremur með þeim hætti að um er að ræða samruna í skilningi 17. gr. samkeppnislaga. Þá er ljóst að veltuskilyrði 17. gr. a samkeppnislaga eru uppfyllt og kemur samruni þessi því til skoðunar samkvæmt samrunaákvæðum laganna.

2. Markaðir málsins og staða viðkomandi fyrirtækja á þeim

Í kafla 7 við reglur Samkeppniseftirlitsins nr. 684/2008 um tilkynningu samruna segir m.a. svo:

„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“.

Til landfræðilegs markaðar telst það svæði þar sem hlutaðeigandi fyrirtæki eru viðriðin framboð og eftirspurn eftir viðkomandi vöru eða þjónustu, þar sem samkeppnisskilyrði eru nægilega lík og unnt er að greina frá nærliggjandi svæðum, einkum vegna þess að samkeppnisskilyrði eru greinilega frábrugðin á þeim svæðum. Í áður tilvitnuðum reglum um tilkynningu samruna segir svo um landfræðilegan markað:

„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“.



Ekki er þörf á ítarlegri skilgreiningu á mörkuðum í þessu máli en í nýlegum ákvörðunum Samkeppniseftirlitsins nr. 9/2012, *Yfirtaka BMV Holding ehf. á BM Vallá ehf.* og 10/2012, *Samruni L1022 ehf., Arion banka hf., Lýsingar ehf. og Sementsverksmiðjunnar ehf.* sem og nr. 5/2011, *Yfirtaka NBI ehf. á Björgun ehf.* og nr. 13/2011, *Samruni ST eignarhaldsfélags ehf. og Steypustöðvarinnar ehf.* var fjallað um þá markaði sem hér koma við sögu. Hér á eftir verður fjallað um stöðu þeirra fyrirtækja sem um ræðir í máli þessu á þeim mörkuðum sem þau starfa.

Áður hefur verið fjallað um starfsemi BM Vallár, Björgunar og Sementsverksmiðjunnar og vísast til þeirrar umfjöllunar. Hér á eftir verður fjallað nánar um þá markaði sem við sögu koma í máli þessu, þó skal til fyllingar í eftirfarandi umfjöllun vísað til fyrri ákvarðana Samkeppniseftirlitsins um þá aðila sem fjallað er um hér sem og keppinauta þeirra, þ.e. þeirra ákvarðana sem áður hefur verið vísað til í ákvörðun þessari. Þær umfjallanir eiga, að mati Samkeppniseftirlitsins, enn við, en hafi aðstæður breyst síðan þá er það sérstaklega tekið fram.

2.1 Efnissölumarkaður

Fjallað var um efnissölumarkaðinn m.a. í ákvörðunum Samkeppniseftirlitsins nr. 13/2011 og 9/2012 sem áður hefur verið vísað til í ákvörðun þessari. Kemur þar fram að fáir aðilar starfi á höfuðborgarsvæðinu á markaðnum en hár flutningskostnaður hamli samkeppni milli náma sem eru staðsettar í ólíkum landshlutum. Ekki þykir ástæða til þess að taka nánari afstöðu til efnissölumarkaðarins en til greina kæmi að skipta markaðnum í nokkra undirmarkaði með hliðsjón af mismunandi eiginleikum efnanna sem um ræðir.

Eftir rannsóknir á efnissölumarkaði í tengslum við fyrri mál Samkeppniseftirlitsins telur Samkeppniseftirlitið ljóst að efnissölumarkaðurinn samanstandi af landnámi og efnisnámi úr hafi. Þegar að efnisnámi úr hafi kemur er aðeins einn aðili á markaðnum, þ.e. Björgun, eitt þeirra fyrirtækja sem Heidelberg mun fara með yfirráð yfir eftir þann samruna sem hér er fjallað um.

Í ákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. 9/2012 er fjallað um stöðu Björgunar á efnissölumarkaði. Kemur þar fram að fyrirtækið starfi á fleiri en einum markaði sem að einhverju leyti séu ólíkir um samkeppnislegt aðhald. Þannig séu keppinautar mismargir eftir því hvort litið sé til efnissölu, efnisvinnslu eða landþróunar. Í þeirri ákvörðun bentu rannsóknir Samkeppniseftirlitsins til þess að markaðshlutdeild Björgunar á þeim mörkuðum sem fyrirtækið starfaði væri umtalsverð og fyrirtækið væri mögulega markaðsráðandi, að minnsta kosti á markaðnum fyrir efnisnám úr hafi. Ekki er ástæða til að hnekkja því mati í ákvörðun þessari.

Á efnissölumarkaði starfar einnig félagið Jarðefnaiðnaður, sem er eigandi tæplega fjórðungshlutar í félaginu Íslensk jarðefni sem fer með 47% hlut í Hornsteini. Um starfsemi Jarðefnaiðnaðar vísast til umfjöllunar í ákvörðun 9/2012.

Sementsverksmiðjan starfaði lengi vel við framleiðslu og heildsölu á sementi og sementsgjalli. Grundvöllur framleiðslunnar brast vegna samdráttar í byggingarstarfsemi á árinu 2008 og hefur verksmiðjan síðan flutt inn og selt sement í heildsölu, en



verksmiðjan kaupir sement af Heidelberg. Samkeppnisaðili Sementsverksmiðjunnar er hitt fyrirtækið á markaðnum sem flytur inn sement, Aalborg Portland. Enginn aðili starfar um þessar mundir við framleiðslu sements á Íslandi, einungis er um innflutning og sölu að ræða.

Eins og greinir í ákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. 10/2012 er samkeppnislegt aðhald þó nokkuð á markaðnum fyrir innflutning og sölu sements á Íslandi og liggur það þá helst í töluverðum kaupendastyrk. Hins vegar liggur ljóst fyrir nú, líkt og það gerði þá, að staða Sementsverksmiðjunnar á markaðnum er sterk og markaðshlutdeild mikil.

Að lokum skal fjallað um starfsemi BM Vallár á efnissölumarkaði, þ.e. starfsemi félagsins í vikurvinnslu. Jarðefnaiðnaður vinnur og selur einnig vikur og er að því leyti í beinni samkeppni við BM Vallá, en vikur er í töluverðum mæli mikið fluttur til útlanda.

2.2 Framleiðslumarkaður

BM Vallá framleiðir steypu, hellur, einingar og múr auk þess sem félagið vinnur vikur, en fyrirtækið er eini innlendi framleiðandi múrs. Helsti keppinatur BM Vallár þegar kemur að framleiðslu á steypu er Steypustöðin ehf., en einnig er Steypustöðin Borg keppinatur á markaðnum. Hefur BM Vallá haldið því fram að markaðshlutdeild fyrirtækisins í framleiðslu á steypu hafi minnkað eftir samruna þann sem Samkeppniseftirlitið heimilaði með ákvörðun nr. 13/2011, sem áður hefur verið vísað til, og varðar Steypustöðina. Rétt er að taka fram hér að þrátt fyrir að þeim samruna hafi verið sett skilyrði var ekki tekið af skarið með það að Steypustöðin teldist markaðsráðandi á markaðnum. Þá skal einnig tekið fram að BM Vallá nýtur enn, að mati Samkeppniseftirlitsins, sterkrar stöðu á markaðnum. Ekki er því ástæða til þess að hvika frá fyrra mati Samkeppniseftirlitsins sem fram kemur m.a. í ákvörðun nr. 9/2012 um stöðu BM Vallár.

BM Vallá framleiðir múr og helstu keppinatar á þeim markaði eru, samkvæmt samrunaskrá, Steypustöðin ehf., Flotgólf ehf. og Byko ehf., en auk þess er bent á að sumir verktakar flytji múr inn sjálfir til eigin nota. Í fyrri rannsókn Samkeppniseftirlitsins á markaði fyrir sölu á múrvörum kom í ljós að markaðshlutdeild BM Vallár væri mjög sterk héraendis. Samkeppnislegt aðhald sé þó meira en t.d. í steypuframleiðslu, en ekki er ástæða til þess nú að hvika frá því mati sem fram kemur í ákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. 9/2012.

BM Vallá framleiðir einnig hellur og eru helstu keppinatar fyrirtækisins á þeim markaði Steypustöðin ehf. og Steindir ehf., samkvæmt samrunaskrá. Telja samrunaaðilar að BM Vallá og Steypustöðin hafi þar svipaða markaðsstöðu en Steindir ehf. lægri markaðshlutdeild.

Þá framleiðir BM Vallá einnig forsteyptar einingar og eru helstu keppinatar á þeim markaði, samkvæmt samrunaskrá, Loftorka Borgarnesi ehf. og Einingaverksmiðjan ehf.



III. Íhlutun

Vegna þeirrar stöðu að samrunaaðilar eiga viðskipti hver við annan sem og samkeppnisaðila hvers annars, og eru jafnvel í beinni samkeppni hver við annan, telur Samkeppniseftirlitið að samruni sá sem hér um ræðir geti haft í för með sér hættu á því að samkeppni yrði raskað. Leiða má að því rök að hugsanlegt sé, verði ekkert aðhafst, að aðilum á mörkuðunum sem um ræðir gæti verið mismunað í verði og öðrum viðskiptakjörum án þess að málefnaleg sjónarmið byggju að baki. Málefnaleg sjónarmið ráðast m.a. af aðstæðum á markaði hverju sinni og geta þau því verið túlkuð á mismunandi hátt eftir því við hvaða markaðsaðstæður ákvörðun um viðskipti hefur verið tekin. Einnig skal nefnt að ákveðin hætta getur skapast á því, verði ekkert að gert, að viðskipti fyrirtækjanna verði þannig að kjör innan eigendahópsins verði um margt ólík kjörum þeirra sem standa utan hans.

Auk þess má nefna hættu á samvinnun vara, þannig að keppinautar/viðskiptamenn verði neyddir til þess, eða sjái sér ekki hagsmuni í öðru en, að kaupa til að mynda vöru frá einum samrunaaðila og þeim viðskiptum fylgi sú kvöð að kaupa vöru eða þjónustu frá öðrum samrunaaðila. Einnig liggur enn fyrir það sem fjallað var um í ákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. 9/2012, að framboð á vikri á Íslandi sé í raun allt á einni hendi.

Með fyrri samrunum tengdum samrunaaðilum og helstu keppinautum hefur samkeppnislegt landslag breyst úr því að margir aðilar starfi á tengdum mörkuðum í það að tvær blokkir hafa myndast í lóðréttum virðiskeðjum allt frá töku hráefnis til lokaafurðar. Þar fyrir utan standa svo minni aðilar. Vegna þessa hefur Samkeppniseftirlitið séð ástæðu til þess að grípa til íhlutunar í tengslum við samrunamál sem snerta báðar áður nefndar blokkir.

Líkt og fram hefur komið hafa viðræður við fyrirsvarsaðila samrunaaðila leitt til þess að sátt hefur verið gerð í málinu með setningu skilyrða sem ætlað er að koma í veg fyrir samkeppnisleg vandkvæði í kjölfar samrunans. Samkeppniseftirlitið telur að skilyrðin séu nægjanleg til þess að eyða þeim samkeppnislegu vandkvæðum sem ella hefðu getað skapast með samrunanum. Skilyrðin hafa hlotið umsögn hjá þeim fyrirtækjum sem þau snúa að.



IV. „Ákvörðunarorð

Yfirtaka Hornsteins ehf. á BM Vallá ehf., Björgun ehf. og Sementsverksmiðjunni ehf. felur í sér samruna í skilningi 17. gr. samkeppnislaga nr. 44/2005. Með heimild í 17. gr. samkeppnislaga eru samrunanum sett skilyrði. Með setningu eftirfarandi skilyrða er ekki þörf á því að ógilda samrunann:

1.

Eignarhaldsfélaginu Hornsteini ehf. og öllum íslenskum félögum innan samstæðu þess er óheimilt að mismuna viðskiptavinum sínum í verði eða öðrum kjörum, umfram það hagræði sem ætla má að félögin hafi af umfangi viðskiptanna og málefnalegar ástæður liggi því til grundvallar.

Starfsemi Björgunar ehf. við verktöku og landmótun er utan þeirra markaða sem samruninn varðar og heyrir því ekki undir framangreind skilyrði.

2.

Brot á þeim fyrirmælum sem fram koma í sátt þessari varða viðurlögum skv. IX. kafla samkeppnislaga.“

Samkeppniseftirlitið

Páll Gunnar Pálsson