

Samruni Vélsmiðju Orms ehf. og Stálsmiðjunnar-Framtaks ehf.

I. Samantekt

- Með ákvörðun þessari er gerð grein fyrir niðurstöðum rannsóknar á kaupum Vélsmiðju Orms ehf. (hér eftir „Vélsmiðja Orms“) á Stálsmiðjunni – Framtaksi ehf. (hér eftir „Stálsmiðjan“), en í kaupunum felst samruni í skilningi 17. gr. samkeppnislaga nr. 44/2005. Tilkynning og samrunaskrá barst Samkeppniseftirlitinu sem taldist fullnægjandi og tóku frestir til rannsóknar því að líða 25. janúar 2023. Málinu lauk með stjórnvaldsákvörðun og bréfi til samrunaaðila 12. júlí 2023. Niðurstaða rannsóknar Samkeppniseftirlitsins var að ekki væru forsendur til íhlotunar í málinu, eins og nánar er rökstutt í ákvörðun þessari. Vegna anna og ófullnægjandi rekstrarsvigrúms Samkeppniseftirlitsins dróst að ganga frá ákvörðun í málinu sem birt er hér með.
- Í ljósi töluverðrar samþjöppunar og sterkrar stöðu samrunaaðila á markaði fyrir viðgerðir og viðhald stærri skipa með slíptöku taldi Samkeppniseftirlitið óhjákvæmilegt að rannsaka samrunann ítarlega. Upphaflega var það frumniðurstaða Samkeppniseftirlitsins að samruninn raskaði samkeppni og birti samrunaaðilum því andmælaskjal þess efnis. Frumniðurstöður í andmælaskjali eru þó óbindandi og framkomin sjónarmið og frekari rannsókn geta breytt slíku frummati.
- Í andmælaskjalinu var lýst því frummati Samkeppniseftirlitsins að með samruna Vélsmiðju Orms og Stálsmiðjunnar myndi verða til stærsta slíppfyrirtæki landsins með háa markaðshlutdeild. Þá væri samþjöppun vegna samrunans umfram viðmið samkeppnisréttar og gæti samruninn því líklega leitt til myndunar á markaðsráðandi stöðu. Jafnframt var það upphaflega frummat Samkeppniseftirlitsins að samrunaaðilar væru nánir keppinautar og hefði samruninn þannig einnig mögulega í för með sér aðra umtalsverða röskun á samkeppni vegna brotthvarfs náinnar samkeppni.
- Samrunaaðilar settu fram sjónarmið sín og andmæli við frumniðurstöður í andmælaskjali. Einnig lagði Vélsmiðja Orms fram tillögur að skilyrðum í því skyni að mæta áhyggjum eftirlitsins. Í kjölfar andmæla samrunaaðila og til þess að taka afstöðu til tillagna að skilyrðum hélt rannsókn Samkeppniseftirlitsins áfram með öflun frekari sjónarmiða og viðbótargagna, m.a. frá samrunaaðilum sjálfum, viðskiptavinum þeirra, keppinautum og opinberum aðilum. Í kjölfar frekari rannsóknar var það mat Samkeppniseftirlitið að rétt væri að falla frá upphaflegu frummati um þörf fyrir íhlotun vegna meintra skaðlegra áhrifa samrunans.
- Samandregið er það því niðurstaða Samkeppniseftirlitsins að ekki séu forsendur til íhlotunar vegna samrunans. Í ljósi gagna um markaðsstyrk og skilgreiningar markaða, þ.m.t.



landfræðilegs markaðar þar sem erlend slippfyrirtæki eru valkostur fyrir eigendur stærri skipa héraendis, er það niðurstaða Samkeppniseftirlitsins að áætlaður markaðsstyrkur sameinaðs fyrirtækis skapi ekki forsendur til að líta svo á að markaðsráðandi staða verði til við samrunann. Jafnframt virðist samkeppni milli samrunaaðila ekki vera það sterk og nán að önnur umtalsverð röskun verði á samkeppni. Auk þess virðist ekki stafa mikilvægt samkeppnislegt aðhald frá Stálsmiðjunni umfram það sem markaðshlutdeild félagsins gefur til kynna.

6. Í ákvörðun þessari er fjallað nánar og með ítarlegum hætti um meðferð málsins, samrunann, skilgreiningu markaða, og loks niðurstöðu rannsóknar Samkeppniseftirlitsins um samkeppnisleg áhrif samrunans.

II. Málsmeðferð

7. Í aðdraganda samrunatilkynningar nálgadist lögmaður samrunaaðila Samkeppniseftirlitið og óskaði eftir forviðræðum vegna fyrirhugaðs samruna. Samrunaaðilar afhentu Samkeppniseftirlitinu kynningu með lýsingu á samrunanum þann 16. janúar 2023 og átti Samkeppniseftirlitið fjarfund með samrunaaðilum 18. janúar.
8. Tilkynning og samrunaskrá barst Samkeppniseftirlitinu þann 24. janúar 2023. Samrunaskráin taldist fullnægjandi og tóku frestir til rannsóknar því að líða 25. janúar 2023.
9. Þann 8. febrúar 2023 óskaði Samkeppniseftirlitið eftir upplýsingum um heildarveltu Slippsins Akureyri vegna viðgerða á skipum (slipptöku). Bárust umbeðnar upplýsingar með tölvupósti þann 10. febrúar 2023.
10. Þann 14. febrúar 2023 óskaði Samkeppniseftirlitið eftir að fá afhent afrit af skipaskrá frá Samgöngustofu fyrir árið 2022. Voru umbeðin gögn afhent Samkeppniseftirlitinu samdægurs. Þann 15. febrúar 2023 sendi Samkeppniseftirlitið Samgöngustofu viðbótarfyrirspurn. Bárust svör stofnunarinnar með tölvupósti þann 27. febrúar 2023.
11. Þann 16. febrúar 2023 sendi Samkeppniseftirlitið samrunaaðilum og keppinautum þeirra upplýsingabeiðni. Bárust umbeðin svör sem og sjónarmið fyrirtækja með tölvupóstum dags. 21. – 27. febrúar 2023.
12. Samkeppniseftirlitið tilkynnti samrunaaðilum með bréfi hinn 27. febrúar 2023 að nauðsynlegt væri að rannsaka samrunann frekar, einkum útaf mögulegum láréttum skaðlegum áhrifum samrunans, sbr. 1. mgr. 17. gr. d samkeppnislaga. Af þeim sökum fór rannsókn samrunans á svokallaðan annan fasa.
13. Til gagnaöflunar og rannsóknar var umsagnar- og upplýsingabeiðni send viðskiptavinum samrunaaðila og öðrum skipaeigendum þann 21. mars 2023. Bárust umbeðin svör með tölvupóstum dags. 21. mars – 3. maí 2023.
14. Með tölvupósti, dags. 28. apríl 2023, sendi Samkeppniseftirlitið samrunaaðilum upplýsingabeiðni. Bárust svör samrunaaðila þann 4. maí 2023.
15. Þann 9. maí 2023 sendi Samkeppniseftirlitið viðbótarupplýsingabeiðni til samrunaaðila, Slippsins Akureyri hf. (hér eftir „Slippurinn Akureyri“), Faxaflóahafna sf., Landhelgisgæslunnar og [...].¹ Umbeðin gögn og svör bárust með tölvupóstum dags. 11. – 26. maí 2023.

¹ Trúnaðarmál.



16. Við meðferð málsins framkvæmdi Samkeppniseftirlitið einnig vefathugun á meðal eigenda skipa yfir 1.000 bt dagana 25. – 30. maí 2023.
17. Með tölvupóstum, dags. 30. maí 2023, óskaði Samkeppniseftirlitið eftir viðbótaupplýsingum frá Slippnum Akureyri og Skipasmíðastöð Njarðvíkur (hér eftir „Skipasmíðastöð Njarðvíkur“). Bárust umbeðnar upplýsingar með tölvupóstum dags. 30. maí – 1. júní 2023.
18. Andmælaskjal var birt samrunaaðilum þann 12. júní 2023. Í því rökstuddi Samkeppniseftirlitið þá frumniðurstöðu að samruni Vélsmiðju Orms og Stálsmiðjunnar væri skaðlegur samkeppni, sbr. 17. gr. c samkeppnislaga. Var samrunaaðilum gefið færi á að tjá sig um efni andmælaskjalsins.
19. Þann 26. júní 2023 bárust athugasemdir samrunaaðila við andmælaskjalið ásamt tillögum að skilyrðum til að bregðast við þeim skaðlegu áhrifum samrunans sem lýst var í andmælaskjalinu. Í kjölfarið átti Samkeppniseftirlitið einnig fund með samrunaaðilum, þann 29. júní 2023.
20. Eftir skoðun á sjónarmiðum samrunaaðila og tillögum samrunaaðila að skilyrðum í málinu hélt Samkeppniseftirlitið rannsókninni áfram, samhliða því að meta tillögur að skilyrðum. Með tölvupósti, dags. 29. júní 2023, óskaði Samkeppniseftirlitið eftir tilteknum upplýsingum frá Reykjavíkurborg varðandi framtíðarhorfur slíppsins í Reykjavík. Bárust svör Reykjavíkurborgar með tölvupósti, dags. 3. júlí 2023.
21. Í því skyni að afla upplýsinga frá slíppbjónustuaðilum í Færeyjum sendi Samkeppniseftirlitið færeyskum samkeppnisyfirvöldum fyrirspurn með tölvupósti þann 29. júní 2023. Í kjölfarið óskaði Samkeppniseftirlitið eftir tilteknum upplýsingum frá MEST P/F með tölvupóstum dags. 3. júlí 2023. Bárust svör félagsins með tölvupósti degi síðar.
22. Með tölvupósti, dags. 4. júlí 2023, óskaði Samkeppniseftirlitið frekari upplýsinga frá samrunaaðilum varðandi starfsemi Stálsmiðjunnar í Reykjavíkurhöfn. Bárust svör samrunaaðila með tölvupósti degi síðar. Með tölvupósti, dags. 5. júlí 2023, óskaði Samkeppniseftirlitið frekari upplýsinga frá samrunaaðilum. Bárust svör samrunaaðila með tölvupósti degi síðar. Hinn 12. júlí 2023 sendi Samkeppniseftirlitið samrunaaðilum bréf um málslok.
23. Með framangreindu er málsmeðferð eða rannsókn Samkeppniseftirlitsins ekki lýst með tæmandi hætti. Til viðbótar þeirri gagnaöflun sem hér er lýst og gögnum málsins hefur Samkeppniseftirlitið átt í margvíslegum samskiptum við samrunaaðila eða fulltrúa þeirra, keppinauta, viðskiptavini og aðra hagsmunaaðila vegna samrunans. Er þeirra upplýsinga getið eftir því sem við á í ákvörðuninni.

III. Samruninn

24. 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.
25. Í samrunaskrá segir að með samrunanum muni Vélsmiðja Orms eignast allt hlutafé í Stálsmiðjunni. Í kaupunum felst samruni í skilningi 17. gr. samkeppnislaga og kemur samruninn til athugunar samkvæmt samrunareglum samkeppnislaga.



1. Samrunaaðilar

26. Samkvæmt umfjöllun aðila í samrunaskrá starfa báðir samrunaaðilar við stálsmiði annars vegar og hins vegar við viðgerðar- og viðhaldsþjónustu á skipum á landi (slipptöku). Þannig starfrækir Stálsmiðjan slippinn við Gömlu höfnina í Reykjavík á meðan Vélsmiðja Orms starfrækir m.a. slippinn í Hafnarfirði, auk annarrar aðstöðu og starfsemi fyrirtækjanna.
27. Samkvæmt samrunaskrá eru helstu viðfangsefni Stálsmiðjunnar almennar véla- og skipaviðgerðir, verkefni við byggingu gufuaflsvirkja og stóriðjuvera, fjölbreytt stálsmiði og rennismiði og viðgerðir gáma. Skráður tilgangur félagsins sé rekstur upptökumannvirkja og viðgerðaraðstöðu fyrir skip, hvers konar málmiðnaðarstarfsemi, málmsmiði, vélsmiði, vélaviðgerðir, rennismiði og skipasmíðar. Ennfremur rekstur trésmíðaverkstæðis, verslunar með eigin framleiðslu og aðrar vörur, eign og rekstur fasteigna og lánastarfsemi. Aðalstarfsemi félagsins sé viðgerðir og viðhald á skipum og bátum
28. Um starfsemi Vélsmiðju Orms segir í samrunaskrá að félagið reki vélsmiðju og skipakvívar, og sjái fyrst og fremst um skipaviðgerðir og viðhald. Sé þá bæði um að ræða slipptöku og annars konar viðgerðir og viðhald sem tilheyrir markaði málmtækniðnaðar. Skráður tilgangur félagsins sé rekstur vélsmiðja og skipakvívar, skipaviðgerðir, lánastarfsemi, rekstur fasteigna og skyldur rekstur. Aðalstarfsemi félagsins felist í vélvinnslu málma.

2. Markaðir málsins

29. Við mat á samkeppnislegum áhrifum samruna samkvæmt 17. gr. c samkeppnislaga er nauðsynlegt að skilgreina þann markað sem samrunaaðilar starfa á. Samkvæmt 4. gr. laganna er markaður skilgreindur sem sölusvæði vöru og staðgönguvöru eða þjónustu og staðgönguþjónustu. Staðganga er þegar vara eða þjónusta getur að fullu eða verulegu leyti komið í stað annarrar vöru eða þjónustu. Með hliðsjón af hagfræðilegum rökum þarf að líta á viðkomandi markað út frá a.m.k. tveimur sjónarmiðum; annars vegar vöru- eða þjónustumarkaði og hins vegar landfræðilegum markaði. Hafa ber þó í huga að markaðsskilgreiningar í samkeppnisrétti geta ekki orðið nákvæmar og eru aðeins notaðar til viðmiðunar, sbr. t.d. úrskurð áfrýjunarnefndar samkeppnismála í máli nr. 3/2020., *Læknisfræðileg myndgreining ehf. og Íslensk myndgreining ehf. gegn Samkeppniseftirlitinu*.

2.1. Þjónustumarkaðurinn

2.1.1. Sjónarmið samrunaaðila

30. Í samrunaskrá segir að helstu markaðir sem Vélsmiðja Orms og Stálsmiðjan starfi á séu annars vegar markaður fyrir viðgerðir og viðhald á skipum á landi (slipptaka) og hins vegar markaður fyrir málmtækniðnað. Þar segir að Vélsmiðja Orms reki vélsmiðju og skipakvívar, og sjái fyrst og fremst um skipaviðgerðir og viðhald. Er þá bæði um að ræða slipptöku og annars konar viðgerðir og viðhald sem tilheyrir markaði málmtækniðnaðar. Helstu viðfangsefni Stálsmiðjunnar eru almennar véla- og skipaviðgerðir, verkefni við byggingu gufuaflsvirkjana og stóriðjuvera, fjölbreytta stálsmiði og rennismiði og viðgerðir gáma.
31. Af samrunaskrá og öðrum sjónarmiðum samrunaaðila má því ráða að samrunaaðilar telji rétt að skilgreina eftirtalda markaði sem markaði málsins þar sem áhrif samrunans gæti:
- markaður fyrir viðgerðir og viðhald á skipum á landi (slipptaka)
 - markaður fyrir málmtækniðnað



32. Í samrunaskrá kemur fram að hægt væri að greina markaðinn í undirflokkka t.d. eftir stærð skipa. Það sé þó mat samrunaaðila að ekki sé þörf á því.
33. Að mati samrunaaðila séu helstu samkeppnisaðilar þeirra aðilar sem hafa yfir að ráða skipalyftum/flotkvíum, sem gerir fyrirtækjum kleift að framkvæma viðgerðar- og viðhaldsverkefni á skipum á landi. Samkvæmt samrunaskrá eru upptökumannvirki á Íslandi misjöfn. Þannig sé Slippurinn Akureyri stærst fyrirtækja á Íslandi á þessum markaði með stærstu flotkví landsins sem geri fyrirtækinu kleift að þjónusta stærri skip en samkeppnisaðilar þess hér á landi. Fyrirtækið geti tekið á móti 24 metra breiðum skipum sem mega rista allt að 7,5 metrum og 5.000 tonn að þyngd. Þá segir að Vélsmiðja Orms geti tekið á móti 16,5 metra breiðum skipum sem megi rista allt að 11 metrum og að hámarki 12.000 tonn að þyngd. Stálsmiðjan geti hins vegar tekið á móti allt að 14 metra breiðum skipum og að hámarki 2.400 tonn að þyngd. Einnig kemur fram að Skipasmíðastöð Njarðvíkur ehf. geti tekið skip inn í skipaskýli sem eru allt að 10 metrar á breidd, 53 metra löng og 800 tonn að þyngd
34. Að mati samrunaaðila takmarkist möguleikar þeirra til samkeppni t.a.m. af því hversu stór skip mögulegt sé að þjónusta og hversu mörg skip í einu sé hægt að þjónusta. Nefna forsvarsmenn samrunaaðila sem dæmi að nýja varðskip Landhelgisgæslunnar, Freyja, sé t.d. of þungt fyrir skipalyftur hér á landi og því ljóst að það muni þurfa að sækja viðgerðarþjónustu erlendis. Þá telja samrunaaðilar að nýtt hafrannsóknarskip sem nú sé í smíðum muni einnig þurfa viðgerðarþjónustu erlendis. Samrunaaðilar búi þó ekki yfir nákvæmum upplýsingum um stærð eða þyngd þess. Að mati samrunaaðila gefa þessi dæmi til kynna að opinberir aðilar virðist ekki horfa einungis til innlends markaðar fyrir viðgerðir og viðhald skipa við hönnun og nýsmíði þeirra.

2.1.2. Sjónarmið hagsmunaaðila

35. Við rannsókn samrunans bárust Samkeppniseftirlitinu umsagnir frá hagsmunaaðilum, þ.m.t. keppinautum, um skilgreiningu markaðar. Í sjónarmiðum Skipalyftunnar ehf. (hér eftir „Skipalyftan“) sem starfrækir slippinn í Vestmannaeyjum kom fram að stærðin á slippnum þeirra sé mjög takmarkandi og því geti fyrirtækið ekki keppt við samrunaaðila eða Slippinn Akureyri um uppsjávarflotann og togara. Í sjónarmiðum Slippsins Akureyri var vakin athygli á því að skilgreining samrunaaðila á markaði málsins næði aðeins til hluta markaðar fyrir viðgerðir og viðhald á skipum. Þannig fari aðeins hluti þjónustu við skip fram á landi með slippstöku og fjöldi dæma séu um það á hverju ári að stór þjónustuverk fari fram án þess að skip séu tekin á þurrt, t.a.m. vélaupptektir. Markaður fyrir viðgerðir og viðhald á skipum sé helsti markaður sem samrunaaðilar starfi á og sé horft til þess komi að líklega allar tekjur eða langmestar tekjur samrunaaðila vegna slíkrar þjónustu að mati Slippsins.
36. Með tölvupóstum, dags. 21. mars 2023, óskaði Samkeppniseftirlitið eftir tilteknum upplýsingum og sjónarmiðum frá helstu viðskiptavinum samrunaaðila og öðrum skipaeigendum.² Þar á meðal óskaði Samkeppniseftirlitið eftir sjónarmiðum umræddra aðila um skilgreiningu samrunaaðila á mörkuðum málsins. Af þeim 21 aðila sem veittu svör við upplýsinga- og umsagnarbeiðni Samkeppniseftirlitsins tóku 14 undir skilgreiningu samrunaaðila á mörkuðum málsins eða gerðu ekki athugasemd við hana. Þrír svarenda gerðu þann fyrirvara við markaðsskilgreiningu samrunaaðila að samkeppnislegt aðhald erlendra aðila hafi aðallega þýðingu í stærri verkefnum

² Svör bárust frá Björgun ehf., Brimi hf., Eimskipum hf., Eskju hf., Fisk-Seafood ehf., Gjögri hf., GPG Seafood ehf., Guðmundur Runólfsson hf., Ice Tugs ehf., Ísfélagi Vestmannaeyja hf., Landhelgisgæslunni, Ramma hf., Reyktal þjónusta ehf., Samherja hf., Síldarvinnslunni hf., Skinney Þinganesi hf., Vegagerðinni, Vinnslustöðinni hf., Vísi hf., Þorbirni hf., Þórsnesi hf. og Þórsnesi hf.



og/eða í þjónustu við stærri skip. Einn viðskiptavinur taldi skilgreiningu samrunaaðila á þjónustu- og landfræðilegum markaði máls vera ranga.

2.1.3. Frummat Samkeppniseftirlitsins í andmælaskjali og athugasemdir samrunaaðila

37. Í andmælaskjali setti Samkeppniseftirlitið fram þá frumniðurstöðu að þjónustumarkaður málsins væri viðgerðir og viðhald skipa með slípptöku. Þá var það frummat eftirlitsins að greina þyrfti sérstaklega áhrif samrunans á hluta þjónustumarkaðarins skipt eftir stærð skipa þar sem miða skyldi við 1.000 brúttótonn (bt). Byggði þetta frummat eftirlitsins m.a. á upplýsingum um þjónustugetu og stærðartakmarkanir upptökumannvirkja íslenskra slippfyrirtækja auk upplýsinga um fyrri viðskipti / fyrri þjónustu við skip.
38. Að lokum var það einnig mat Samkeppniseftirlitsins að greina þyrfti þjónustumarkaðinn í tiltekna undirmarkaði, a.m.k. eftir umfangi verkefnis / þjónustu sem skipaeigandi keypti frá slippfyrirtæki þegar viðkomandi skip færir í slipp; annars vegar markað fyrir viðhald- og viðgerðir á skipum á landi (með slípptöku), og hins vegar markað fyrir umfangsmeiri breytingar á skipum.
39. Í athugasemdum sínum við andmælaskjal gerðu samrunaaðilar athugasemdir við aðferð Samkeppniseftirlitsins að telja m.a. margvíslegar viðgerðir og viðhald til eiginlegrar „slippþjónustu“ sem þó teljist ekki til slíkrar þjónustu að mati samrunaaðila, með þeim afleiðingum að markaðshlutdeild samrunaaðila verði mun hærri en hún sé í raun að þeirra mati. Byggðu samrunaaðilar á því að eiginleg „slippþjónusta“, þ.e. sem veitt sé með því taka skip á þurrt með flotkví eða þurrkví, sé eingöngu vinna fyrir neðan sjólínu skips. Hefðbundin slippverk, í framangreindum skilningi væru því botn- og síðubvottur og málning, öxuldráttur, stýrisviðgerð, botnstykki, botn- og síðulokar, anóður, tæringarvarnarbúnaður, og stálviðgerðir undir sjólínu.
40. Af þessu leiði að skip þurfi aðeins á slippþjónustu að halda þegar vinna þarf við það neðan sjólínu að mati samrunaaðila. Öll vinna við skip sem unnin sé ofan sjólínu krefjist því sjaldnast að skip sé tekið í slipp, þó að stundum sé það hentugt að hafa skip á þurru þegar unnið er í því. Í öllum venjulegum tilfellum sé unnt að vinna við skipið þar sem það liggur við bryggju, eins og almennt tíðkist, að sögn samrunaaðila

2.1.4. Niðurstaða Samkeppniseftirlitsins

2.1.4.1. Innlend og erlend fordæmi

41. Við skilgreiningu markaða var í þessu máli eins og öðrum samkeppnismálum höfð hliðsjón af fyrri fordæmum í innlendri og erlendri framkvæmd á sviði samkeppnisréttar. Verða hér reifuð helstu fordæmi sem varða þjónustu samrunaaðila og þar með markaði málsins.
42. Fjallað var um markað fyrir viðgerðir og viðhald á skipum og bátum í ákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. 38/2014, *Kaup Samherja hf. á ESTIA ehf.*, en í því máli komu til rannsóknar kaup Samherja á eignahaldsfélagi sem fór með meirihluta hlutfjár í Slippnum Akureyri.
43. Að mati Samkeppniseftirlitsins hafði samruninn í för með sér lóðréttu samþættingu fyrirtækja í samstæðu Samherja og var samruninn samþykktur með skilyrðum sem ætlað var að tryggja að hin sameinuðu félög veiti viðskiptavinum sínum jafnan aðgang að viðgerðar- og viðhaldsþjónustu Slippsins Akureyri óháð eignarhaldi Samherja á félaginu. Í ákvörðuninni var skilgreining samrunaaðila á mörkuðum málsins reifuð án þess að formleg afstaða væri tekin til þeirra markaðsskilgreininga. Þar kom t.a.m. fram að Slippurinn Akureyri hafi starfað annars vegar á markaði fyrir vélvinnslu málma og hins vegar á markaði fyrir viðgerðir og viðhald á



skipum og bátum. Þar segir jafnframt að Slippurinn Akureyri hafi talið helstu samkeppnisaðila sína vera nokkur umsvifamikil fyrirtæki hér á landi sem veiti félaginu samkeppnislegt aðhald í viðgerðar- og viðhaldsverkefnum fyrir skip og báta. Viðkomandi fyrirtæki hafi yfir að ráða flotkvíum sem geri fyrirtækjunum kleift að framkvæma ýmis konar viðgerðar- og viðhaldsverkefni á skipum. Í málinu var það mat Samkeppniseftirlitsins að Slippurinn Akureyri væri stærsti slippur landsins. Fyrirtækið hefði yfir að ráða stærstu flotkví landsins sem gerði fyrirtækinu kleift að þjónusta stærri skip en samkeppnisaðilar þess. Möguleikar samkeppnisaðilanna til að veita samkeppnislegt aðhald hafi takmarkast af því hversu stór skip mögulegt væri er að þjónusta. Af þessari ástæðu teldu aðilar á markaðnum sig ekki í stakk búna til að keppa við Slippinn í öllum verkefnum.

44. Í ákvörðunum framkvæmdastjórnar ESB í máli M.2772, *HDW/Ferrostaal/Hellenic Shipyard*, dags. 25. apríl 2002, og í máli M.5943, *Abu Dhabi Mar LLC/ThyssenKrupp Marine Systems AG/Grey Business*, dags. 31. ágúst 2010, var fjallað um skilgreiningu á sérstökum markaði fyrir viðgerðir og minniháttar breytingar á borgaralegum skipum (e. civil ships).³
45. Í ákvörðun Suður Afrískra samkeppnisyrivalda þann 19. mars 2009, *samruni DCD Dorbyl (Pty) Ltd og Globe Engineering Works (Pty) Ltd*⁴, var m.a. fjallað um undirmarkaði á sviði viðgerða og viðhalds á skipum og bátum. Annars vegar um staðbundinn markað fyrir viðgerðir á smærri skipum (e. the local market for smaller ships repair) og hins vegar um svæðisbundinn markað fyrir fyrir viðgerðir á stærri skipum (e. the regional market for larger ships repair). Með minni skipum var átt við skip sem eru minni að stærð, ferðast styttri vegalengdir og hægt er að taka upp með skipalyftu (e. synchrolift). Með stærri skipum var átt við skip sem þarfnast stærri upptökumannvirkja og falla í flokk hefðbundinna skipaviðgerða.
46. Í ákvörðun samkeppnisyrivalda í Singapúr (CCCS) frá 2. nóvember 2022, *samruni Sembcorp Marine Limited og Keppel Offshore & Marine Limited*⁵, var fjallað um svæðisbundinn markað fyrir viðgerðir á atvinnuskipum. Hvað varðar skilgreiningu á vöru- og þjónustumarkaði í málinu kom fram að flestar skipaviðgerðir feli í sér bolskoðun, viðgerðir, málningarvinnu, háþrýstipvott, skipti á gömlum og ryðguðum hlutum, hreinsun og húðun á kjölfestutanki, endurnýjun lagna, vinnu í stýrisbúnaði o.s.frv. Við meðferð málsins aflaði CCCS sjónarmiða frá fjölda hagsmunaaðila sem staðfestu það mat samrunaaðila að lítil munur sé á þeim aðföngum og aðstöðu sem notuð eru í tengslum við viðgerðir á mismunandi tegundum atvinnuskipa. Þá hafi skipaviðgerðarþjónustuaðilar möguleika á að afla sérhæfðs búnaðar eða nýta undirverktaka í verkefnum sem krefjast tiltekinnar sérhæfingar. Með vísan til þessa var það mat CCCS að eftirspurnarstaðganga á markaði fyrir skipaviðgerðir væri líklega takmörkuð. Hins vegar væru líkur á að framboðsstaðganga á markaðinum væri til staðar hvað varðar mögulegt framboð á viðgerðarþjónustu fyrir mismunandi tegundir atvinnuskipa á meðan. Í ljósi þeirrar niðurstöðu málsins að samruninn hefði ekki í för með sér skaðleg áhrif á samkeppni var þó ekki tekin endanleg afstaða til skilgreiningu markaða.⁶

³ „With regard to the question of a separate product market for the repair and minor conversion activities for civil ships, the market investigation points towards the existence of such separate market. As regards a further sub-segmentation of this market, some market participants replied that a further distinction might be made according to the type of the civil ship. However, at the same time, many respondents emphasise that there is a high degree of supply-side substitutability with regard to the repair and minor conversion of different types of civil ships. Therefore, for the purpose of this decision, the market for the repair and minor conversion of civil ships is not further subsegmented.“, 25. mgr

⁴ Sjá: <https://www.comptrib.co.za/open-file?FileId=30905>

⁵ Sjá: https://www.cccs.gov.sg/public-register-and-consultation/public-consultation-items/public-consultation-on-proposed-combination-of-scm-and-kom?type=public_register

⁶ Sjá jafnframt fyrri ákvarðanir samkeppnisyrivalda í Singapúr (CCCS) frá 6. desember 2007 (Dubai Drydocks World LLC og Labroy Marine Limited) og 28. febrúar 2013 (Fincantieri-Cantieri Navali S.p.A. og STX OSV Holdings Limited).



47. Í ákvörðun hollenskra samkeppnisyrivalda frá 16. júní 2000, *Damen Nederland B.V., Damen Shipyards Group N.V. og Koninklijke Schelde Groep B.V.*⁷, kom m.a. til skoðunar markaður fyrir viðgerðir á skipum. Í málinu byggðu samrunaaðilar á því að skipasmíðastöðvar hafi almennt getu til að þjónusta margs konar tegundir skipa, sem gefi til kynna mikla framboðsstaðgöngu. Hugsanlega mætti þó greina á milli markaða fyrir viðgerðir á flutningaskipum / hafskipum annars vegar og viðgerðir á öðrum skipum hins vegar. Að mati hollenskra samkeppnisyrivalda voru líkur á að fallast mætti á framangreint mat samrunaaðila. Í ljósi niðurstöðu málsins var þó ekki talinn ástæða til að taka endanlega afstöðu til markaðsskilgreininga.
48. Í ákvörðun samkeppnisyrivalda á Möltu frá 11. mars 2020, *samruni MSC Cruises S.A., Palumbo Malta Shipyard Limited og Palumbo Shipyard Limited*⁸, var markaður fyrir skipaviðgerðir og minniháttar breytingar á atvinnuskipum skilgreindur sem sérstakur vöru- og þjónustumarkaður. Byggðu maltnesk samkeppnisyrivöld á fordæmi framkvæmdastjórnar ESB í máli M.5943, sbr. umfjöllun hér að framan.

2.1.4.2. Þjónustugeta, upptökumannvirki og stærð skipa

49. Við rannsókn málsins tók Samkeppniseftirlitið sérstaklega til skoðunar hvort sá munur sem væri á þjónustugetu íslenskra slippfyrirtækja gæfi tilefni til að greina þjónustumarkað málsins í undirflokk. Í því skyni aflaði Samkeppniseftirlitið m.a. upplýsinga um aðstöðu og þjónustugetu upptökumannvirkja íslenskra slippfyrirtækja sem gert er grein fyrir í töflu 1 hér að neðan.⁹

Tafla 1: Yfirlit yfir þjónustugetu íslenskra slippþjónustuaðila

Nafn	Staðsetning	Hámarks- þyngd (tonn)	Hámarks- lengd (metrar)	Hámarks- breidd (metrar)
Stálsmiðjan-Framtak	Reykjavíkurhöfn	2400	85	14
Vélsmiðja Orms	Hafnarfjarðarhöfn	12000	140	16,5
Slippurinn Akureyri	Akureyrarhöfn	5000	122	22
Skipavík	Snæfellsnes	350	35	8
Skipalyftan	Vestmannaeyjahöfn	1000	45	12
Skipasmíðastöð Njarðvíkur	Njarðvíkurhöfn	800	53	10
Stálorka	Hafnarfjarðarhöfn	75	24	6

50. Af töflunni má sjá þann mun sem er á upptökumannvirkjum íslenskra slippfyrirtækja og þar með þjónustugetu þeirra. Þannig er ljóst að Vélsmiðja Orms, Stálsmiðjan og Slippurinn Akureyri skera sig úr og greina sig frá öðrum keppinautum þar sem þau geta þjónustað stærri skip en aðrir slippþjónustuaðilar. Þá er einnig ljóst að það samkeppnislega aðhald sem minni slippþjónustufyrirtæki á borð við Skipavík ehf. (hér eftir „Skipavík“), Skipalyftan og Skipasmíðastöð Njarðvíkur takmarkast við þá stærð skipa sem félögin hafa burði og getu til að þjónusta með upptökumannvirkjum (þegar um er að ræða viðgerðir og viðhald með slippstöku).

⁷ Sjá: https://www.acm.nl/sites/default/files/old_publication/bijlagen/339_bcm1958-0006.pdf

⁸ Sjá: <https://mccaa.org.mt/media/4952/decision-on-website-11032020.pdf>

⁹ Samantektin byggir á upplýsingum úr samrunaskrá, upplýsingum sem aflað var frá fyrirtækjunum sjálfum og upplýsingum sem voru opinberlega aðgengilegar.

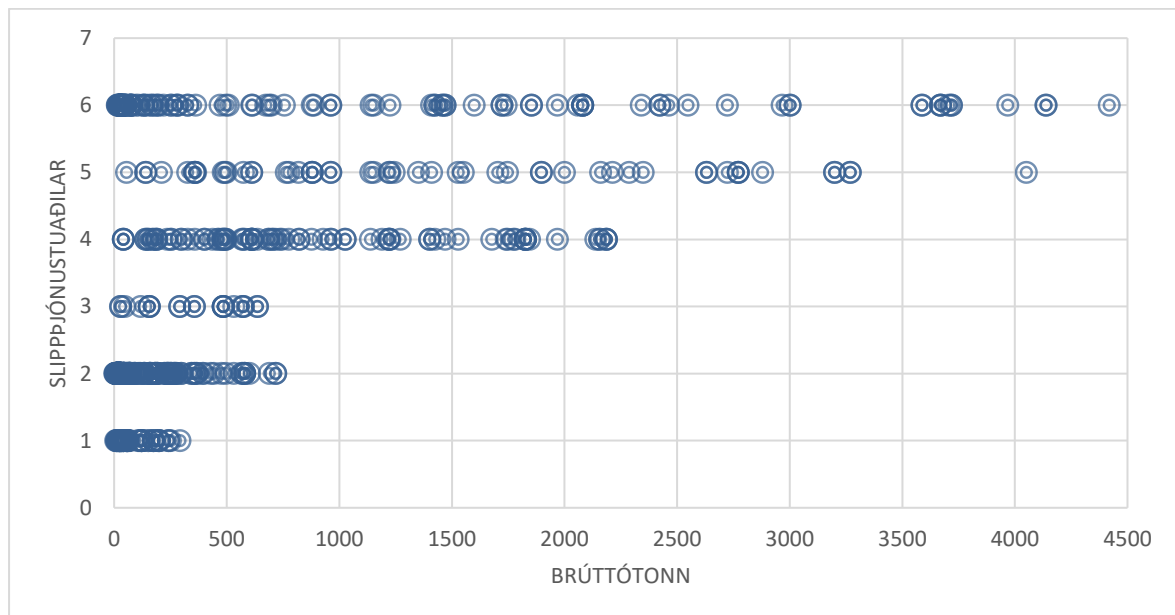


Að mati Samkeppniseftirlitsins bendir framangreint skýrlega til þess að sundurgreina eða skipta þurfi upp mögulegum markað fyrir viðgerðir og viðhald með slíptöku, eftir stærð skipa.

51. Af framangreindu er ljóst að þjónustugeta slíppþjónustufyrirtækja takmarkast bæði af lengd, breidd og þyngd skipa. Þá liggur einnig fyrir að upplýsingar um lengd, breidd, dýpt og stærð í brúttótonnum (bt) um öll skip skráð á Íslandi eru aðgengileg í skipaskrá Samgöngustofu.¹⁰ Við mat á því hvort unnt væri að afmarka undirmarkaði málsins með einföldum hætti hafði Samkeppniseftirlitið til hliðsjónar hvaða mælieining virtist helst notuð í gögnum málsins við flokkun skipa eftir stærð. Þannig er það niðurstaða Samkeppniseftirlitsins að við stærðarflokkun skipa eftir bt. virðist vera í samræmi við venjur í sjávarútvegi og öðrum skipaðnaði.¹¹ Fjallað verður nánar um niðurstöðu hvað varðar skilgreiningu þjónustumarkaðar hér á eftir en fyrst um önnur atriði sem máli skipta við skilgreiningu markaðarins.

2.1.4.3. Dreifing viðskipta eftir stærð skipa

52. Við meðferð málsins aflaði Samkeppniseftirlitið einnig upplýsinga um nöfn og skipanúmer allra þeirra skipa sem innlendir slíppþjónustuaðilar þjónustuðu árin 2020-2022. Með hliðsjón af upplýsingum úr skipaskrá var unnt að greina stærð hvers og eins skips sem fyrirtækin þjónustuðu á tímabilinu.¹²
53. Á grundvelli framangreindra upplýsinga er hægt að sjá viðskiptahópa hvers og eins markaðsaðila og hvernig starfsemi þeirra bæði skarast og skiptist með tilliti til stærðar skipa sem fyrirtækin þjónustuðu á tímabilinu. Á mynd 1 hér að neðan má sjá hvernig viðskiptahópar íslenskra slíppþjónustuaðila dreifast eftir stærð skipa í bt.



¹⁰ Í öfluðum upplýsingum er notkun tonsn eða brúttótonns jafnan notað um „stærð“ skipa þegar í reynd er verið að mæla bæði þyngd og rúmmál. Í samræmi við þá venju og í samræmi við notkun m.a. í skipaskrá taldi Samkeppniseftirlitið rétt að notast við stærð skipa í tonnum (brúttótónn) m.a. við flokkun þeirra. Fyrir lengri og ítarlegri skýringu sjá hér: <https://www.samgongustofa.is/media/siglingar/skip/Grein-AG-um-skipamaelingar.pdf>

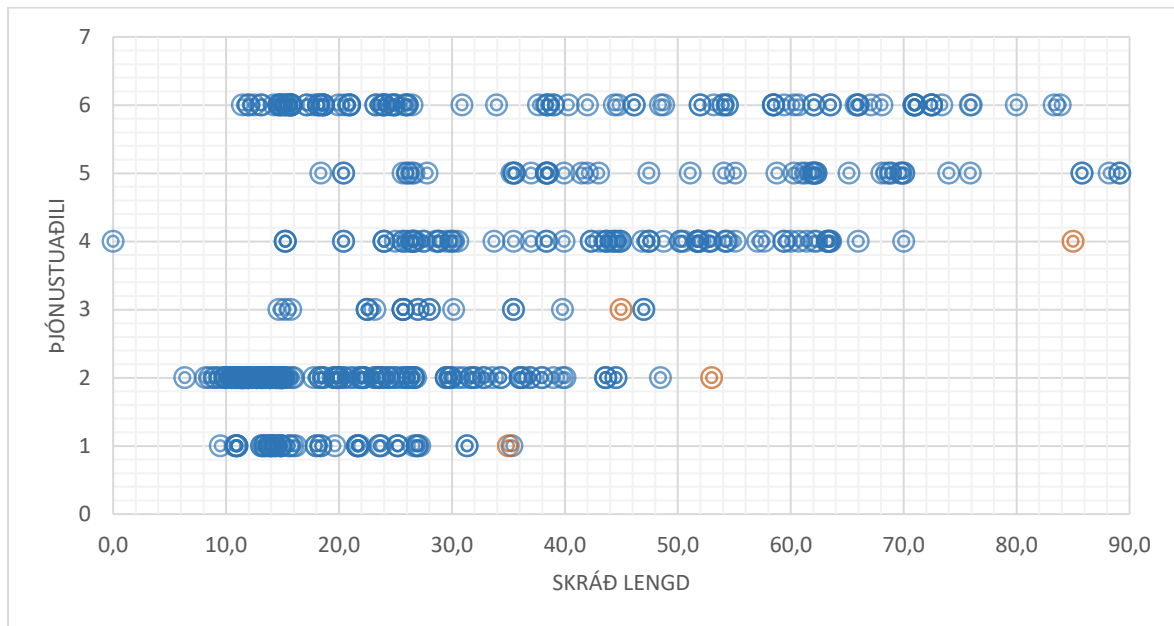
¹¹ Rétt er þó að vekja athygli á að slík stærðarflokkun skipa með tilliti til þjónustugetu slíppþjónustufyrirtækja getur aldrei verið nákvæm. Því skal gerður sá fyrirvari að í sumum markatilfellum verði einnig að líta til annarra mælieininga við mat á því hvaða undirmarkaði einstök skip tilheyra.

¹² Framsetningin miðar við þau skip sem innlendir slíppþjónustuaðilar þjónustuðu á tímabilinu 2020-2022 sem finna mátti í skipaskrá í lok ársins 2022. Í tilfelli afskráðra skipa aflaði Samkeppniseftirlitið upplýsinga um stærð þeirra í eldri útgáfum skipaskrár. Í tilfelli erlendra skipa aflaði Samkeppniseftirlitið upplýsinga um stærð þeirra í gagnagrunni MarineTraffic.com.



Mynd 1: Dreifing viðskiptavina íslenskra slippþjónustuaðila eftir skráðri stærð í brúttótonnum árin 2020-2022. 1. Skipavík, 2. Skipasmíðastöð Njarðvíkur, 3. Skipalyftan Vestmannaeyjum, 4. Stálsmiðjan Framtak, 5. Vélsmiðja Orms, 6. Slippurinn Akureyri.

54. Af framangreindu er ljóst að starfsemi allra innlendra slippþjónustuaðila skarast að einhverju leyti í minnstu stærðarflokkunum, enda öll slippfyrirtæki hérlendis fær um viðgerðir á skipum í smærri stærðarflokkum. Aftur á móti er af þessum upplýsingum ljóst að einungis þrír stærstu slippþjónustuaðilarnir þjónustuðu skip yfir 750 bt.
55. Þegar viðskiptahópar innlendra slippfyrirtækja eru greindir eftir lengd skipa má einnig sjá hvernig viðskipti þeirra skiptast, sbr. mynd 2 hér að neðan.



Mynd 2: Dreifing viðskiptavina íslenskra slippþjónustuaðila eftir lengd skipa (í metrum) árin 2020-2022. 1. Skipavík, 2. Skipasmíðastöð Njarðvíkur, 3. Skipalyftan Vestmannaeyjum, 4. Stálsmiðjan Framtak, 5. Vélsmiðja Orms, 6. Slippurinn Akureyri. Appelsínugulu punktarnir sýna hámarksafkastagetu.

56. Á mynd þessari sést með skýrum hætti hvernig þrír stærstu slippþjónustuaðilarnir hafa þjónustað mun lengri skip á tímabilinu. Þannig var stærsta skipið sem Stálsmiðjan þjónustaði 70 metrar að lengd á meðan Vélsmiðja Orms þjónustaði tæplega 90 metra langt skip og Slippurinn Akureyri þjónustaði mest tæplega 85 metra langt skip.
57. Framangreindar töflur og gögn eru til marks um fyrri viðskipti umræddra fyrirtækja og viðskiptamynstur í framboði þeirra á slippþjónustu á tímabilinu, og sýna hvernig samrunaaðilar Vélsmiðja Orms, Stálsmiðjan, og svo Slippurinn Akureyri, greina sig frá hópi annarra og smærri slippfyrirtækja. Skýrist það af framboði þeirra og getu til þess að þjónusta stærri skip hérlendis. Ekki var fært að afla sambærilegra gagna fyrir erlend slippfyrirtæki en Samkeppniseftirlitið aflaði þó upplýsinga um upptökumannvirki og þjónustugetu MEST í Færeyjum en nánar verður fjallað um erlenda samkeppni síðar í ákvörðuninni.

2.1.4.4. Umfangsmeiri breytingar og skipasmíði

58. Við skilgreiningu þjónustumarkaðar getur verið nauðsynlegt að taka mið af eðli og umfangi verkefna, sem og verði þeirra. Við samrunarannsóknina höfðu nokkrir umsagnaraðilar bent á í samtölum við Samkeppniseftirlitið að þau verkefni sem slippþjónustuaðilar sinna séu mjög misjöfn að umfangi og að skipaeigendur leiti frekar til erlendra aðila vegna umfangsmeiri



þjónustuverkefna. Í ljósi þessara sjónarmiða tók Samkeppniseftirlitið til skoðunar hvort gera mætti greinarmun á viðgerðum og viðhaldi annars vegar og umfangsmeiri breytingum á skipum hins vegar.

59. Skipaviðgerðir eru ekki einsleit þjónusta heldur er hún háð þörfum viðskiptamanns hverju sinni vegna tiltekins skips. Slippfyrirtæki á Íslandi virðast sögulega hafa sinnt bæði viðgerðum, breytingum og smíði nýrra skipa, þótt skipasmíði hafi minnkað verulega hérlandis eða alfarið horfið úr íslenskum iðnaði. Þá er öllu jafna um að ræða tilboðsmarkað þar sem markaðsaðilar gefa viðskiptamönnum tilboð eftir þörfum þeirra.
60. Líkt og með smíði nýrra skipa er það mat Samkeppniseftirlitsins að umfangsmiklar breytingar á skipum komi ekki í stað viðgerða og viðhalds, og öfugt, frá sjónarhóli skipaeigenda. Sem dæmi geti kostnaðarsamar breytingar eða lengingar á skrokki skips vegna vilja útgerðar til þess að nýta skip í sinni eigu með öðruvísi eða betri hætti, ekki komið í staðinn fyrir nauðsynlegt og reglulegt viðhald á skipum.
61. Báru þau gögn sem Samkeppniseftirlitið aflaði með sér að sú þjónusta sem íslenskir skipaeigendur kaupa af erlendum slippþjónustuaðilum sé almennt umfangsmeiri, sbr. umfjöllun í kafla 2.2.
62. Þótt verkefni með slippþöku skipa vegna viðhalds og viðgerða geti numið háum fjárhæðum og innifalið breytingar á aðbúnaði, virðist umfang vinnu og þjónustu eðli málsins samkvæmt og öllu jafna meira í stærri breytingarverkefnum heldur en í viðhaldi og viðgerðum, hvað þá skipasmíði. Framangreint leiðir til þess að verulegur verðmunur getur verið á verkefnum vegna viðgerða og viðhalds skipa annars vegar og umfangsmeiri breytinga á skipum annars vegar.
63. Fær það einnig stoð í tilboðsgögnum í samrunamálinu fyrir tiltekin verk, sem og í gögnum um viðskiptahegðun íslenskra útgerða og skipaeigenda. Fjallað verður um flutnings- og siglingakostnað skipaeigenda þegar þeir sækja þjónustu í kafla 2.2 um landfræðilegan markað. Líkt og þar greinir getur kostnaður útgerða af því að sækja slippþjónustu verið verulega hár, bæði olíukostnaður og kostnaður vegna áhafnar. Er þá ótalin fórnarkostnaður útgerðar af því að vera frá veiðum eða skip sé ekki tiltækt. Þessi atriði leiða til þess að staðsetning slippfyrirtækis og fjarlægð þess frá skipaeigenda skiptir verulegu máli, þar sem hún ákvarðar heildar flutningskostnað og óbeinan kostnað fyrirtækis vegna slippþjónustu sem það hyggst sækja.
64. Þær upplýsingar og gögn sem Samkeppniseftirlitið aflaði í rannsókninni báru einnig með sér að íslensk slippfyrirtæki virðast bæði sinna viðgerðum og viðhaldi annars vegar og stærri breytingum á skipum hins vegar (þótt útgerðir leiti frekar erlendis vegna dýrari og umfangsmeiri verkefna). Framboðsstaðganga kann því að vera til staðar milli þessara tveggja þjónustuflokka frá sjónarhóli slippfyrirtækja. Aftur á móti gáfu fyrirliggjandi upplýsingar og gögn um ólík einkenni þessarar þjónustu, mikinn verðmun og viðskiptahegðun íslenskra skipaeigenda til kynna að ríkar ástæður væru til þess að greina á milli verkefnaflokka og þjónustutegunda við mat á samkeppnislegum áhrifum samrunans.
65. Með vísan til framangreinds er það niðurstaða Samkeppniseftirlitsins að (i) viðgerðir og viðhald skipa, (ii) umfangsmeiri breytingar á skipum, og (iii) skipasmíði megi skipta í þrjá aðgreinda en tengda þjónustumarkaði. Um er að ræða tengda þjónustuflokka vegna óeinsleitrar þjónustu sem samanstendur af fjölbreyttum verkliðum á sviði slippþöku, málunar, stálsmíði, rafvirkjunar og annars iðnaðar, þar sem seld verk eru á tilteknum ólíkum en hækkandi verðbilum sem erfitt er að afmarka með nákvæmum hætti, sér í lagi fyrir fyrrnefndu flokkana tvo. Geta enda



þjónustuflokkarnir skarast og hafa útgerðir tilhneigingu til þess að nýta slippferðir skipa vel jafnvel með uppsafnaðri viðhaldsþörf. Þá geta markaðsskilgreiningar í samrunamálum ekki orðið nákvæmar og eru aðallega til viðmiðunar, m.a. til þess að afmarka og greina samkeppnislegt aðhald milli fyrirtækja.

66. Nánar verður fjallað um niðurstöðu markaðsskilgreininga á eftir en í ljósi framangreinds var við mat á áhrifum samrunans, þ.m.t. markaðsstyrk samrunaaðila og áætlun markaðshlutdeildar, aðallega litið til gagna og reynt að leiða fram áhrif samrunans á þeim markaði eða hlut slippmarkaðarins sem fyrst var minnst á hér að ofan; þ.e. í viðgerðum og viðhaldi skipa og fyrir stærri skip sérstaklega (yfir 1000 bt), enda virtist samruninn líklegastur til þess að hafa skaðleg áhrif á því sviði.
67. Undir meðferð málsins og í andmælum byggðu samrunaaðilar á því að í eiginlegri „slippþjónustu“ fælist eingöngu vinna fyrir neðan sjólinu skips eins og áður sagði. Þannig væru hefðbundin slippverk í þeim skilningi einungis þau verk sem ekki er hægt að framkvæma án þess að taka skip upp á þurrt.¹³ Samkeppniseftirlitið gat ekki fallist á framangreint eins og áður sagði, enda bentu tilboð og seld verk samrunaaðila til þess að margvísleg þjónusta væri veitt og seld vegna sama verks og sömu slippferðar tiltekinn stærri skipa. Einnig hefðu útgerðir tilhneigingu til þess að safna saman verkefnum og viðgerðum þegar skip færi í slipp. Samrunaaðilar tóku reyndar undir það og sögðu að mjög algengt væri af hálfu skipaeigenda að ráða eins mörgum mönnum að verki og kostur væri á hverjum tíma.
68. Loks bentu samrunaaðilar á að í meiriháttar viðgerðum og viðhaldi á stærri skipum væri hrein slippþjónusta (vinna neðan sjólinu) sem slík jafnan lítill eða óverulegur hluti verks. Í þessu samhengi bentu samrunaaðilar á að þegar skip væru í slipp væru mörg önnur fyrirtæki og iðnaðarmenn að vinna að þjónustuverkefnum við skip samhliða. Þá vöktu samrunaaðilar athygli á að hvorugur þeirra geri áskilnað um að vinna öll verk við skip meðan það er í slipp eða á hafnarsvæði þeirra. Framangreint atriði er að mati Samkeppniseftirlitsins raunar til marks um samkeppnislegt aðhald frá öðrum iðnfyrirtækjum eða iðnaðarmönnum sem ekki hafa yfir að ráða upptökumannvirkjum, vegna hluta verks sem Vélsmiðjan og Stálsmiðjan (eða undirverktakar þeirra) geta sinnt en útgerðir hafa allt að einu meira val um að kaupa frá smærri fyrirtækjum. Til þess að tryggja slíka samkeppni og valkosti skipaeigenda er mikilvægt að slippfyrirtæki og eigendur upptökumannvirkja útiloki ekki smærri iðnfyrirtæki eða geri aðgengi þeirra að skipum erfitt eða ómögulegt, sem samrunaaðilar sögðust ekki gera. Samkeppniseftirlitið tók tillit til framangreinds sjónarmiðs í rannsókninni.

2.1.4.5. Niðurstaða Samkeppniseftirlitsins

69. Hér að framan hefur verið gerð grein fyrir rannsókn Samkeppniseftirlitsins á þjónustumarkaði málsins. Það er niðurstaða eftirlitsins að rök mæli með því að þjónustumarkaður málsins taki mið af þjónustugetu slippfyrirtækja sem endurspeglast í stærðartakmörkunum í upptökumannvirkjum þeirra og viðskiptamynstri. Þannig gefa gögn málsins til kynna að þegar kemur að þjónustu skipa sem eru 750 til 1000 brúttótonn að stærð hverfur samkeppnislegt aðhald smærri slippfyrirtækja. Í þeim stærðarflokki og uppúr geta samrunaaðilar Vélsmiðjan Orms, Stálsmiðjan, og svo Slippurinn Akureyri, eingöngu sinnt viðgerðum og viðhaldi með

¹³ Í andmælaskjali nefna samrunaaðilar eftirfarandi verkefni sem hefðbundin slippverk: „Botn- og síðupvottur og málning, öxuldráttur, stýrisviðgerð, botnstykki, botn- og síðulokar, anóður, tæringarvarnarbúnaður, stálviðgerðir undir sjólinu.“ Einnig nefna samrunaaðilar skyldubundna bolskoðun skv. rg. 122/2004 um öryggi fiskiskipa sem eru 15 metrar eða lengri að mestu lengd.



slipptöku hérlendis. Af þessu leiðir að eftir því sem skipin verða stærri, því færri valmöguleika hafa skipaeigendur um slippþjónustuaðila hérlendis.

70. Með vísan til framangreinds er nauðsynlegt að mati Samkeppniseftirlitsins að meta áhrif samrunans sérstaklega á þrengstu mögulegu mörkuðum eða hluta þjónustumarkaðar sem skilgreindur verður og samruninn hefur möguleg skaðleg áhrif. Hér að framan var rökstutt hvernig greina þurfi á milli viðhalds og viðgerða skipa annars vegar og umfangsmeiri breytinga á skipum hins vegar. Áhrif samrunans á samkeppni eru helst í viðgerðum og viðhaldi með slipptöku fyrir stærri skip þar sem valkostum útgerða fækkar.
71. Á þjónustumarkaði fyrir viðgerðir og viðhald á skipum (með slipptöku) sem tekur mið af stærð skipa vegna takmarkana á aðstöðu / þjónustugetu slippfyrirtækja, hverfur samkeppni frá smærri slippfyrirtækjum samkvæmt sögulegum gögnum þegar skip ná stærð á bilinu 750 til 1000 brúttótonn eins áður sagði. Skortir því getu og staðgöngu til þess að smærri slippfyrirtæki geti sinnt slíkum skipum. Áður hefur verið fjallað um flokkun annarra stofnana á skipum eftir stærð, þar sem stærri skip hafa verið sett í flokk skipa yfir 1000 brúttótonn.
72. Með hliðsjón af öllu framangreindu er það niðurstaða Samkeppniseftirlitsins að þjónustumarkaður málsins sé viðgerðir og viðhald skipa með slipptöku. Þá þurfi að greina sérstaklega áhrif samrunans á hluta þjónustumarkaðarins skipt eftir stærð skipa þar sem miða skuli við 1000 brúttótonn (bt). Samandregið beinist því rannsókn Samkeppniseftirlitsins sérstaklega að áhrifum samrunans á markaði fyrir viðgerðir og viðhald stærri skipa með slipptöku (skip yfir 1000 bt).

2.2. Landfræðilegi markaðurinn

2.2.1. Sjónarmið samrunaaðila

73. Í samrunaskrá kemur fram það mat samrunaaðila að markaður fyrir viðgerðir og viðhald á skipum á landi sé stór alþjóðlegur markaður þar sem starfi fjöldi gríðarstórra fyrirtækja auk meðalstórra og smárra fyrirtækja. Að mati samrunaaðila falli þeir í síðastnefnda flokkinn. Samkvæmt samrunaskrá er markaðurinn alþjóðlegur og tilboðsdrifinn þar sem bæði verð og tímasetning viðgerða skipti máli. Þannig leiti viðskiptavinir tilboða fyrir viðgerðir skipa á ákveðnu tímabili þegar skipið er ekki í notkun. Þessu til rökstuðnings fylgdi samrunatilkynningunni útboðslýsing í nýlegu útboði. Að mati samrunaaðila sýni sú útboðslýsing að samrunaaðilar hafi keppt við erlenda samkeppnisaðila og að óskað hafi verið eftir tilboði í verk sem vinna þurfti á tilteknu tímabili. Þá benda samrunaaðilar á að útboðsgögnin hafi verið unninn á ensku.
74. Að mati samrunaaðila séu innlendir aðilar í mikilli samkeppni við erlenda aðila og megi þar helst nefna aðila í Færeyjum, Danmörku, Noregi og Póllandi. Þessu til stuðnings vísa samrunaaðilar til útdráttar úr tilboðsskrá Vélsmiðju Orms, sem fylgdi samrunaskrá, þar sem megi sjá að tveimur tilboðum sem félagið gerði árið 2019 hafi verið hafnað og að tilboðsgjafi hafi þess í stað samið við erlendan samkeppnisaðila. Þannig hafi annað verkefnið farið til Póllands og hitt til Danmerkur. Árið 2020 hafi þrjú þeirra verkefna sem félagið hafði gert tilboð í farið til Danmerkur og eitt til Færeyja. Árið 2021 hafi svo eitt verkefni sem félagið hafði gerði tilboð í farið til Póllands. Í samrunaskrá kemur fram að Stálsmiðjan búi ekki yfir sambærilegum upplýsingum um það hvert verkefni hafa farið ef tilboðum þeirra er hafnað. Fyrirtækið viti þó a.m.k. um eitt verkefni sem félagið hafði boðið í árið 2021 hafi farið til Færeyja.



75. Samkvæmt samrunaaðilum séu framangreind lönd hvað næst okkur er varðar siglingaleiðir og sé t.d. algengt að íslensk skip fari í viðgerð á landi í Færeyjum. Þá benda samrunaaðilar á að siglingaleiðin frá Austfjörðum til Reykjavíkur og frá Austfjörðum til Færeyja sé svipað löng. Að sögn forsvarsmanna samrunaaðila virðist Færeyjar bjóða lægri verð en fyrirtæki á Íslandi. Þá virðist innlendir aðilar einnig vera að dragast aftur úr Noregi og Danmörku. Þá benda samrunaaðilar á að ekki þurfi að greiða virðisaukaskatt af olíu í Færeyjum. Aðilar sem fari með skip sín í slipp í Færeyjum geti því fyllt á eldsneytisbirgðir sínar með mun ódýrari hætti en á Íslandi. Einnig hafi íslensk skip verið að fara til Portúgals og líklega fleiri landa, en innan siglingarsvæðis Íslands séu bæði slippir í Bretlandi og á Spáni.

2.2.2. Sjónarmið hagsmunaaðila

76. Við rannsóknina aflaði Samkeppniseftirlitið umsagna frá keppinautum um skilgreiningu landfræðilegs markaðar. Í svörum Skipavíkur kom fram að það þjónusti eingöngu skip af Snæfellsnesi og Vestfjörðum á meðan Skipalyftan kvaðst þjónusta [að mestu leyti heimaskip]¹⁴. Þá kom fram í svörum Slippsins Akureyri að fyrirtækið fallist á skilgreiningu samrunaaðila hvað varðar samkeppni erlendis frá og að innlendir aðilar séu í samkeppni við fyrirtæki í Færeyjum, Noregi, Danmörku og Póllandi. Aðspurtt um vægi og áhrif staðsetningar fyrirtækja líkt og Slippsins Akureyri, á getu þeirra til þess að keppa á markaði fyrir slippþöku og slippþjónustu kom fram í svari félagsins að það ráðist af stærð verkefna en að nálægð við útgerðir á Íslandi sé kostur hver sem staðsetning þjónustustöðvar sé.
77. Við meðferð málsins aflaði Samkeppniseftirlitið einnig sjónarmiða frá helstu viðskiptavinum samrunaaðila og öðrum skipaeigendum um skilgreiningu samrunaaðila á mörkuðum málsins. Jafnframt óskaði Samkeppniseftirlitið tiltekinna sjónarmiða um samkeppnislegt aðhald erlendra fyrirtækja á markaði málsins. Af þeim 21 aðila sem veittu svör við upplýsinga- og umsagnarbeiðni Samkeppniseftirlitsins tóku 14 undir skilgreiningu samrunaaðila á mörkuðum málsins eða gerðu ekki athugasemd við hana. Þrír viðskiptavinir gerðu þann fyrirvara við markaðsskilgreiningu samrunaaðila að samkeppnislegt aðhald erlendra aðila hafi aðallega þýðingu í stærri verkefnum og/eða í þjónustu við stærri skip. Þá taldi einn viðskiptavinur skilgreiningu samrunaaðila á þjónustu- og landfræðilegum markaði máls vera ranga.
78. Í svörum viðskiptavina um samkeppnislegt aðhald erlendra fyrirtækja á sviði viðgerða- og viðhalds á skipum með slippþöku (slippþjónustu) mátti sjá skiptar skoðanir. Svöruðu þó flestir með þeim hætti að að erlend fyrirtæki veiti slippfyrirtækjum hérlendis samkeppnislegt aðhald þegar um sé að ræða stærri þjónustuverkefni. Fyrirtækin voru einnig spurð hversu raunhæft þau teldu að sigla skipum erlendis til þess að kaupa þjónustu, bæði viðhalds- og viðgerðarþjónustu og vegna umfangsmeiri breytinga á skipum. Af þeim svörum sem bárust mátti skýrt greina að flestir svarendur teldu mjög raunhæft að sigla erlendis vegna umfangsmeiri þjónustuverkefna eða breytinga á skipum. Hins vegar mátti einnig af svörunum leiða að skiptar skoðanir væru á því hversu fýsilegt væri að sigla skipum erlendis vegna viðgerða og viðhalds (slippþjónustu).

2.2.3. Frumniðurstaða Samkeppniseftirlitsins í andmælaskjali og athugasemdir samrunaaðila

79. Við meðferð málsins birti Samkeppniseftirlitið samrunaaðilum andmælaskjal eins og áður sagði með frumniðurstöðum rannsóknarinnar. Í andmælaskjali setti eftirlitið fram frummat um skilgreiningu landfræðilegs markaðar málsins en fyrirbyggjandi gögn gáfu til kynna að landfræðilegi markaður málsins væri að minnsta kosti landsbundinn. Þá gæfu ólíkar

¹⁴ Trúnaður.



samkeppnisaðstæður á suðvesturhluta landsins annars vegar og austurhluta þess hins vegar til kynna að landfræðilegur markaður málsins væri jafnvel svæðisbundinn.

80. Byggði framangreint frummat Samkeppniseftirlitsins m.a. á upplýsingum um viðgerðar- og viðhaldskostnað íslenskra skipaeigenda árin 2020-2022. Einnig hafði Samkeppniseftirlitið til hliðsjónar upplýsingar um skráningarlönd þeirra skipa sem íslenskir slippþjónustuaðilar höfðu þjónustað á sama tímabili. Þá aflaði eftirlitið gagna um ætlaðan viðbótarkostnaður íslenskra skipaeigenda við að sækja slippþjónustu til erlendra aðila. Að lokum byggði eftirlitið á niðurstöðum athugunar á tilfærsluhlutföllum sem það framkvæmdi á meðal fyrirtækja sem eiga skip sem eru yfir 1.000 bt að stærð samkvæmt skipaskrá.
81. Í athugasemdum sínum við andmælaskjal gagnrýndu samrunaaðilar skilgreiningu Samkeppniseftirlitsins á landfræðilegum markaði málsins sem þeir töldu a.m.k. vera Norður-Evrópa, einkum Norðurlöndin og Pólland. Samrunaaðilar vísuðu í þessu samhengi til dómafordæma og bentu á að hlutfall viðskipta íslenskra útgerðaraðila við erlenda slippþjónustuaðila (25%) og hlutfall viðskiptatekna Vélsmiðjunnar vegna þjónustu við erlend skip (45% í flokk skipa yfir 1.000 bt) gæfi til kynna að landfræðilegur markaður málsins væri alþjóðlegur. Þá töldu samrunaaðilar að ef þeir myndu hækka verð fyrir slippþjónustu þá myndu skipaeigendur kaupa þjónustuna erlendis. Fyrir samrunann væru verð erlendis auk þess lægri og ódýrara að fá sömu þjónustu þar en hérlendis. Jafnframt væri ekki rétt að gefa heimahöfnum skipa svo mikið vægi þegar verið sé að meta samkeppni, þar sem skip geti verið á veiðum langt frá heimahöfn, jafnvel á alþjóðlegum hafsvæðum og skipulagt slippferðir erlendis í takt við það. Einnig gerðu samrunaaðilar athugasemdir við það vægi sem sjónarmið frá eigendum skipa undir 1.000 bt. hafi verið gefið í rökstuðningi Samkeppniseftirlitsins við frummat þess um skilgreiningu landfræðilegs markaðar.

2.2.4. Niðurstaða Samkeppniseftirlitsins

2.2.4.1. Fordæmi

82. Líkt og að framan greinir var fjallað um markað fyrir viðgerðir og viðhald á skipum og bátum í ákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. 38/2014, en þar kom fram það mat samrunaaðila að landfræðilegur markaður málsins er varðar viðgerðir og viðhald á skipum væri að mörgu leyti alþjóðlegur enda ljóst að Slippurinn Akureyri væri í samkeppni við íslensk fyrirtæki og erlend. Í málinu voru sett skilyrði sem varða aðgang að þjónustu slippisins vegna lóðréttra áhrifa samrunans. Miðuðu þau skilyrði, eðli máls samkvæmt, við áhrif á samkeppni innanlands.
83. Í ákvörðun framkvæmdarstjórnar ESB í máli M.2772, *HDW/Ferrostaal/Hellenic Shipyard*, dags. 25. apríl 2002, sagði um mögulega skilgreiningu á landfræðilegum mörkuðum fyrir viðgerðir og minniháttar breytingar á skipum í einkaeigu (e. civil ship) að samrunaaðilar teldu markaðinn vera alþjóðlegan. Þar sem samkeppnisleg áhrif voru lítil virðist framkvæmdarstjórnin þó ekki hafa rannsakað sjálfstætt eða lagt sjálfstætt mat á landfræðilega markaði.
84. Í ákvörðun framkvæmdastjórnar ESB í máli M.5943, *Abu Dhabi Mar LLC/ThyssenKrupp Marine Systems AG/Grey Business*, dags. 31. ágúst 2010, sagði um mögulega skilgreiningu á landfræðilegum mörkuðum fyrir viðgerðir og minniháttar breytingar á skipum í einkaeigu (e. civil ship) að sennilega væri markaðurinn alþjóðlegur, en ekki var þó tekin formleg afstaða til markaðsskilgreining þar sem þess var ekki þörf í ljósi áhrifa samrunans.



85. Í ákvörðun hollenskra samkeppnisyfirvalda frá 16. júní 2000, Damen Nederland B.V., Damen Shipyards Group N.V. og Koninklijke Schelde Groep B.V.,¹⁵ var talið að landfræðilegur markaður málsins næði út fyrir landsmarkað. Í þessu samhengi var litið til yfirlýsinga samrunaaðila þess efnis að samkeppni ríki á milli Vestur-Evrópu, Austur-Evrópu og Austurlanda fjær. Einnig var höfð hliðsjón af því mati samrunaaðila að helstu keppinautar þeirra séu staðsettir á Norðursjávarsvæðinu. Ekki var tekin endanleg afstaða til markaðsskilgreininga í málinu.
86. Í ákvörðun Suður Afrískra samkeppnisyfirvalda frá 19. mars 2009, samruni DCD Dorbyl (Pty) Ltd og Globe Engineering Works (Pty) Ltd, kemur fram að vísbendingar séu fyrir því að markaður fyrir viðgerðir á smærri skipum sé staðbundinn (e. local market for smaller ship repairs) og svæðisbundinn fyrir viðgerðir á stærri skipum (e. regional market for larger ship repairs). Ekki var tekin endanleg afstaða til markaðsskilgreininga í málinu.
87. Í ákvörðun samkeppnisyfirvalda á Möltu frá 11. mars 2020, samruni MSC Cruises S.A., Palumbo Malta Shipyard Limited og Palumbo Shipyard Limited¹⁶ var fjallað um markað fyrir skipaviðgerðir og minniháttar breytingar á atvinnuskipum en ekki tekin endanleg afstaða til markaðsskilgreininga. Hvað varðar skilgreiningu á landfræðilegum markaði málsins vísuðu maltnesk samkeppnisyfirvöld til fordæmis framkvæmdastjórnar ESB í máli M.5943, *Abu Dhabi Mar LLC/ThyssenKrupp Marine Systems AG/Grey Business*, sbr. umfjöllun hér að framan um að markaðinn væri sennilega alþjóðlegur. Við meðferð málsins gerðu samrunaaðilar ekki athugasemdir við þessa skilgreiningu en byggðu þó á því að samruninn myndi ekki hafa skaðleg áhrif á samkeppni, jafnvel þótt landfræðilegur markaður málsins yrði skilgreindur með þrengri hætti.
88. Í ákvörðunum samkeppnisyfirvalda í Singapúr (CCCS)¹⁷ hefur nokkrum sinnum verið fjallað um bæði skipaviðgerðir og breytingar sem gagnlegt er að líta til þrátt fyrir mikla fjarlægð og ólíkar samkeppnisaðstæður. Í ákvörðun þeirra frá 6. desember 2007, samruni Dubai Drydocks World LLC og Labroy Marine Limited¹⁸, kemur fram í umfjöllun um markað fyrir skipaviðgerðir og skipabreytingar að nálægð skipasmíðastöðvarinnar hafi aukið vægi, þar sem svarendur kjósi frekar að eiga í viðskiptum við skipasmíðastöðvar sem séu staðsettar nær heimahöfn viðkomandi skips. Jafnframt hefði rannsókn málsins gefið til kynna að landfræðilegur markaður fyrir skipaviðgerðir og umbreytingarþjónustu sé Suðaustur-Asía, þar á meðal lönd eins og Malasía, Indónesía, Tæland og Víetnam og Filippseyjar. Ekki virðist þó hafa verið tekin endanleg afstaða til markaðsskilgreininga í málinu.
89. Í ákvörðun CCCS frá 28. febrúar 2013, samruni Fincantieri-Cantieri Navali S.p.A. og STX OSV Holdings Limited¹⁹, var m.a. fjallað um landsmarkað fyrir skipaviðgerðir og skipabreytingar. Við meðferð málsins byggðu samrunaaðilar á því að landfræðilegir markaðir málsins væru alþjóðlegir, þar sem viðskiptavinir skipasmíði, viðgerðar- og umbreytingarþjónustu geti keypt slíka þjónustu frá hvaða skipasmíðastöð sem er í heiminum. Samrunaaðilar viðurkenndu þó að í tilfelli skipaviðgerða og breytinga hafi viðskiptavinir tilhneigingu til að leita til skipasmíðastöðva sem eru nær þeim stað sem skipin starfa til að stytta viðgerðartíma og draga úr þeim beina og óbeina kostnaði sem fyrirtækin verða fyrir á viðgerðartíma. Í ákvörðuninni kemur fram það mat CCCS að landfræðilegur markaður fyrir skipaviðgerðir gæti verið afmarkaður við Singapúr. Þannig benti keppinautur, sem er með aðsetur í Asíu, á að vegna þess hversu dýrt sé að taka

¹⁵ Sjá: https://www.acm.nl/sites/default/files/old_publication/bijlagen/339_bcm1958-0006.pdf

¹⁶ Sjá: <https://mccaa.org.mt/media/4952/decision-on-website-11032020.pdf>

¹⁷ Competition and Consumer Commission of Singapore

¹⁸ Sjá: <https://www.cccs.gov.sg/public-register-and-consultation/public-consultation-items/proposed-merger-between-dubai-drydocks-world-llc-and-labroy-marine-ltd>

¹⁹ Sjá: https://www.cccs.gov.sg/public-register-and-consultation/public-consultation-items/proposed-acquisition-by-fincantieri-cantieri-navali-spa-of-stx-osv-holdings-limited?type=public_register



skip úr notkun og ferðast með það langar vegalengdir, fari skipaviðgerðir yfirleitt fram í skipasmíðastöðvum næst þeim stað sem skipið er staðsett. Ekki var þó tekin endanleg afstaða til skilgreininga á landfræðilegum mörkuðum málsins.

90. Í nýrri ákvörðun CCCS frá 2. nóvember 2022, samruni Sembcorp Marine Limited og Keppel Offshore & Marine Limited²⁰, kom fram það mat CCCS að landfræðilegur markaður málsins kynni að vera svæðisbundinn (e. regional). Byggði þetta á því mati umsagnaraðila að skipasmíðastöðvar keppi á svæðisbundnum grundvelli með tilliti til siglingaleiða atvinnuskipa. Þannig lýstu viðskiptavinir því að þeir kysu helst að eiga í viðskiptum við aðila sem væru staðsettir í grennd við siglingaleiðir atvinnuskipa sinna, þ.m.t. hleðslu- og losunarhafnir. Töldu þeir öll frávík frá fyrirhugðum siglingarleiðum óæskileg þar sem þau hafa í för með sér aukinn eldsneytiskostnaðar og annan óbeinan kostnað. Með vísan til þessa féllst CCCS ekki á það mat samrunaaðila að markaður fyrir skipaviðgerðir væri alþjóðlegur, heldur væri um svæðisbundinn markað að ræða sem tæki mið af siglingaleiðum. Í ljósi niðurstöðu málsins var þó ekki tekin endanleg afstaða til skilgreiningu markaða.
91. Að mati Samkeppniseftirlitsins verður við lestur framangreindra fordæma að líta til þess að markaðsskilgreiningar eru bundnar atvikum hverju sinni, og aðstæður á milli landa og viðskiptavina geta verið mjög ólíkar og þá sérstaklega með tilliti til stærðar og eiginleika skipa. Til að mynda geti ekkert slippfyrirtæki tekið stærri skip í millilandasiglingum og farmflutningum í slipp héraðs.

2.2.4.2. Viðskiptamynstur í framboði á slippþjónustu

92. Við skilgreiningu markaða þarf einnig að greina það sölusvæði sem viðkomandi fyrirtæki keppa á. Með því er átt við svokallaðan landfræðilegan markað sem er það svæði þar sem viðkomandi fyrirtæki bjóða vörur sínar og þjónustu. Á landfræðilegum markaði þurfa eftirspurn og samkeppnisskilyrði einnig að vera nægilega lík til að hægt sé að greina markaðinn frá öðrum nærliggjandi svæðum. Við mat á því hvort landfræðilegur markaður sé til dæmis alþjóðlegur þarf að líta til þess hvort vöru- eða þjónustufleði sé nægilega gagnkvæmt milli ríkja en ekki aðeins einhliða innflutningur vöru, til þess um sameiginlegt sölusvæði og einn landfræðilegan markað sé að ræða.
93. Við mat á landfræðilegum markaði málsins hafði Samkeppniseftirlitið m.a. hliðsjón af upplýsingum um öll þau skip sem samrunaaðilar og aðrir slippþjónustuaðilar á Íslandi höfðu þjónustað árin 2020-2022. Á grundvelli þeirra upplýsinga var unnt að greina hversu mörg erlend skip voru þjónustuð af innlendum slippþjónustuaðilum á tímabilinu.²¹ Samkvæmt niðurstöðum þeirrar greiningar var stór hluti þeirra skipa sem þjónustuð voru af þremur stærstu slippþjónustuaðilum á Íslandi á tímabilinu skráð á Íslandi. Þannig voru [80-85]% allra skipa sem þjónustuð voru af þeim aðilum á tímabilinu skráð á Íslandi. En ef aðeins var litið til skipa yfir 1.000 bt þá lækkaði hlutfall íslenskra skipa niður í 75-80]%.

2.2.4.3. Viðskiptamynstur í eftirspurn á slippþjónustu - viðskiptavinir og aðrir skipaeigendur

94. Við meðferð málsins aflaði Samkeppniseftirlitið einnig kostnaðarupplýsinga frá ýmsum viðskiptavinum samrunaaðila og öðrum skipaeigendum fyrir árin 2020-2022 til þess að sjá hvort slippþjónusta hefði verið keypt bæði héraðs og erlendis. Var annars vegar óskað eftir

²⁰ Sjá: https://www.ccs.gov.sg/public-register-and-consultation/public-consultation-items/public-consultation-on-proposed-combination-of-scm-and-kom?type=public_register

²¹ Tekur greiningin mið af upplýsingum um skráningarland skipanna sem aflað var úr skipaskrá samgöngustofu og gagnagrunni MarineTraffic.com. Hafa ber þó í huga að skráningarland endurspeglar ekki endilega þjóðerni endanlegs eiganda eða umráðaaðila viðkomandi skips.



upplýsingum um kostnað vegna viðgerða og viðhalds á skipum á landi (slippþjónusta) og hins vegar eftir upplýsingum um kostnað vegna umfangsmeiri breytinga á skipum á landi (slippþjónusta) fyrir árin 2018 - 2022. Í þessu samhengi var átt við umfangsmeiri breytingar á skipum en felst í hefðbundnu eða reglulegu viðhaldi og viðgerðum á skipum. Þá var þess óskað að framangreindar kostnaðarupplýsingar yrðu sundurliðaðar eftir árum og þjónustuaðilum fyrirtækisins, og að skýrt kæmi fram staðsetning og þar með talið ríki þjónustuaðila.

95. Gefa þær upplýsingar sem aflað var til kynna að stærstur hluti kostnaðar íslenskra skipaeigenda sé vegna þjónustu hjá innlendum slippfyrirtækjum þegar um er að ræða viðgerðir og viðhaldsverkefni á landi, eða [70-75]%.²² Hvað varðar umfangsmeiri breytingarverkefni er hlutdeild íslenskra slippþjónustuaðila töluvert minni, eða [30-35]%. Að mati Samkeppniseftirlitsins gefur framangreint til kynna að samkeppnislegt aðhald erlendra slippþjónustufyrirtækja aukist í samræmi við umfang þeirra verkefna sem þeir sinna fyrir íslenska skipaeigendur. Að lokum ber að nefna að þegar litið er til heildarviðskipta íslenskra skipaeigenda við slippþjónustufyrirtæki, án framangreindrar sundurliðunar, þá er hlutdeild íslenskra slippþjónustuaðila [65-70]%.²³

2.2.4.4. Viðbótarrannsókn í kjölfar útgáfu andmælaskjals - sjónarmið MEST P/F

96. Í tengslum við viðbótarrannsókn eftir útgáfu andmælaskjals aflaði Samkeppniseftirlitið m.a. upplýsinga og sjónarmiða frá MEST P/F sem er slippþjónustufyrirtæki með starfstöðvar í Færeyjum. Aðspurt um þann landfræðilega markað sem fyrirtækið starfar á kvað það starfsemi félagsins ná til Færeyja, Íslands og Grænlands. Þá hafi starfsemi þess einnig náð til Rússlands áður en stríðið í Úkraínu hófst. Einnig þjónusti fyrirtækið hvers kyns skip sem lendi í vandræðum í nágrenni við Færeyjar. Þá kom fram í svörum félagsins að það liti svo á að það væri í beinni samkeppni við íslensk slippþjónustufyrirtæki og að það væri bæði raunhæft og arðbær kostur fyrir íslensk skip yfir 1.000 bt. að sækja þjónustu til fyrirtækisins í Færeyjum. Þessu til rökstuðnings nefndi fyrirtækið stutta siglingalengd, verðlag, gæði og áreiðanleika.

2.2.4.5. Upplýsingar um siglingarferil skipa

97. Meðal þeirra atriða er samrunaaðilar gerðu athugasemdir við um frummat Samkeppniseftirlitsins var að þeir töldu að of mikið vægi væri lagt á heimahöfn skipa við skilgreiningu á landfræðilegum mörkuðum málsins. Til að bregðast við þeim athugasemdum samrunaaðila ákvað Samkeppniseftirlitið því að afla viðbótargagna um siglingarferil allra þeirra skipa yfir 1.000 bt sem samrunaaðilar þjónustuðu á árunum 2020-2022.²³
98. Að mati Samkeppniseftirlitsins gefa þær upplýsingar til kynna að þótt mikill munur geti verið á siglingarferli einstakra skipa þá eigi þau það flest samanmerkt að siglingarsvæði þeirra sé ekki bundið við tiltekna landshluta. Þá mátti jafnframt greina á þeim gögnum sem aflað hafði verið að töluvert hlutfall þeirra skipa hafði á tímabilinu siglt út fyrir íslenska efnahagslögsögu, og jafnvel lagst að bryggju erlendis. Gögn um lengri siglingar skipa kringum Ísland, utan efnahagslögsögunnar og jafnvel til erlendra ríkja, vegna veiða og löndunar, eykur líkur á því að raunhæft teljist fyrir skipaeigendur að sækja slippþjónustu erlendis með tilheyrandi aukinni samkeppni í garð íslenskra slippfyrirtækja.

²² Byggir á kostnaðarupplýsingum frá Brim hf., Eimskip hf., Eskja hf., FISK Seafood ehf., Gjögur hf., Guðmundur Runólfsson ehf., Icetugs, Ísfélag Vestmannaeyja hf., Landhelgisgæslan, Landsbjörg, Nesfiskur, Rammi hf., Samherji hf., Sildarvinnslan hf., Skinney Þinganes hf., Vegagerðin, Vinnslustöðin hf., Vísir hf., Þorbjörn hf., Þórsnes hf., Loðnuvinnslan hf. og GPG Seafood.

²³ Upplýsingar um siglingarferil skipa eru m.a. aðgengilegar á vefsíðu Marinetraffic.com.



2.2.4.6. Niðurstaða Samkeppniseftirlitsins

99. Hér að framan hefur verið gerð grein fyrir rannsókn Samkeppniseftirlitsins á landfræðilegum markaði málsins. Þannig gefa gögn málsins vísbendingar um að samkeppnislegt aðhald erlendra aðila sé almennt minna í umfangsminni verkefnum íslenskra slippþjónustufyrirtækja en aukist í hlutfalli við umfang verkefna og stærð skipa. Þá er einnig ljóst að mikill munur getur verið á möguleikum íslenskra skipaeigenda að sækja þjónustu til erlendra slippþjónustuaðila. Að sama skapi eru dæmi um íslensk skip sem eru of stór fyrir upptökumannvirki íslenskra slippþjónustuaðila og þurfa því að sækja viðgerðar- og viðhaldsþjónustu til erlendra aðila. Þá hafa tilteknir umsagnaraðilar vakið athygli á því að í sumum tilfellum búi íslenskir slippþjónustuaðilar ekki yfir aðstöðu eða verkþekkingu til að framkvæma tiltekin þjónustuverkefni.
100. Gögn um fyrri viðskipti slippfyrirtækja og skipaeigenda gegna lykilhlutverki í málinu við mat á landfræðilegum markaði málsins, enda eru þau til marks um mynstur viðskipta hérlandis og yfir landamæri. Við skilgreiningu landfræðilegra markaða þarf aftur á móti að vera ákveðin gagnkvæmni í viðskiptum hvað varðar til dæmis inn- og útflutning svo markaður sé stærri en tiltekið svæði eða ríki.
101. Hjá þremur stærstu slippfyrirtækjum landsins sem hafa getu og aðstöðu til þess að þjónusta stærri skip yfir 1000 bt. var hlutfall íslenskra skipa 75-80%. Hvað varðar innkaup og kostnað íslenskra skipaeigenda vegna fyrir viðgerðir og viðhaldsverkefni var hann [70-75]% hjá íslenskum slippfyrirtækjum. Hvað varðar umfangsmeiri breytingarverkefni er hlutdeild íslenskra slippþjónustuaðila töluvert minni, eða [30-35]% líkt og áður sagði. Þegar litið er til heildarviðskipta íslenskra skipaeigenda við slippþjónustufyrirtæki, án framangreindrar sundurliðunar, þá er hlutdeild íslenskra slippfyrirtækja í viðgerðar- og breytingarkostnaði skipaeigenda hérlandis [65-70]%.
102. Ofangreindar hlutdeildartölur um fyrri viðskipti slippfyrirtækja við innlenda og erlenda skipaeigendur, og viðskipti skipaeigenda hjá innlendum eða erlendum slippfyrirtækjum, eru nægjanlega háar og gagnkvæmar yfir landamæri, til þess að hægt sé að álykta að landfræðilegi markaðurinn fyrir viðgerðir og viðhald stærri skipa sé stærri en Ísland. Þá eru fyrri viðskipti MEST P/F í Færeyjum ekki inni í ofangreindum tölum. Þá ber að árétta að hér aðeins verið að athuga slippþöku stærri skipa en smærri skip, sem hafa síður kost á að sigla lengri vegalengdir fyrir viðhald, hafa úr fleiri slippfyrirtækjum að velja heldur en Vélsmiðjunni, Stálsmiðjunni og Slippnum Akureyri.
103. Með vísan til framangreinds er það því niðurstaða Samkeppniseftirlitsins að ekki sé hægt að líta til þess að landfræðilegur markaður málsins sé landsbundinn. Við mat á samkeppnislegum áhrifum samrunans þurfi því einnig að taka tillit til samkeppnislegs aðhalds frá erlendum slippþjónustuaðilum í nærliggjandi ríkjum. Þannig telur eftirlitið ástæðu til þess að leggja til grundvallar í málinu að landfræðilegur markaður málsins taki að minnsta kosti til Íslands og Færeyja.

3. Samkeppnisleg áhrif samruna

104. Við mat á samkeppnislegum áhrifum samruna ber að líta til þess hvort samruni leiði til þess að markaðsráðandi staða verði til eða styrkist eða hvort samruninn leiði til þess að samkeppni raskist að öðru leyti með umtalsverðum hætti, sbr. 17. gr. c samkeppnislaga. Í 4. gr. samkeppnislaga kemur fram að markaðsráðandi staða sé fyrir hendi þegar fyrirtæki hefur þann



efnahagslega styrk að geta hindrað virka samkeppni á þeim markaði sem máli skiptir og að það geti að verulegu leyti starfað án þess að taka tillit til keppinauta, viðskiptavina og neytenda.

105. Hér í næstu köflum er fjallað um mat Samkeppniseftirlitsins á samkeppnislegum áhrifum samrunans. Eru þar reifaðar, að því marki sem nauðsynlegt er fyrir niðurstöðu málsins, sjónarmið samrunaaðila og hagaðila, meginniðurstöður frummats eftirlitsins, athugasemdir samrunaaðila við andmælaskjalið og upplýsingar sem bárust frá samrunaaðilum og öðrum umsagnaraðilum í tengslum við viðbótarrannsóknina eftir útgáfu andmælaskjalsins. Þá verður tekin saman niðurstaða eftirlitsins fyrir hvern þátt með hliðsjón af endanlegum lyktum málsins þar sem það á við.
106. Eins og áður hefur komið fram og nánar er rakið hér á eftir, telur Samkeppniseftirlitið ekki forsendur til þess að aðhafast vegna samrunans. Hefur frekari rannsókn á málinu eftir útgáfu andmælaskjals því leitt til þess að eftirlitið hefur horfið frá því frummati að samruninn skaði samkeppni.

3.1. Sjónarmið samrunaaðila

107. Í umfjöllun samrunaaðila í samrunaskrá byggja aðilar á því að litlar líkur séu á því að samkeppni raskist með samrunanum, hvort sem er á Íslandi eða á alþjóðavísu. Að mati samrunaaðila sé sameiginleg markaðshlutdeild samrunaaðila eftir samrunann samkvæmt þeirra áætlunum verulega lág. Að sögn samrunaaðila sé framboð á slippmarkaði nokkuð gott þar sem skip fari almennt í slipp á 2-3 ára fresti. Í slippökunni keppist aðilar um að skila tilboðum í útboðsverk og skiptir þar veigamiklu máli tímasetning viðgerðar/viðhalds þar sem skip þarf að komast í viðgerð/viðhald þegar hentar útgerðinni eða öðrum verkbeiðendum. Að mati samrunaaðila er þjónustumarkaður málsins alþjóðlegur enda séu fjölmargir slippir í siglingarleið þeirra skipa sem sigla og starfa á Norður-Atlantshafi.
108. Samrunaaðilar telji að samruninn sé ekki til þess fallinn að hafa neikvæð áhrif á markaðsgerð þeirra markaða sem hér hefur verið fjallað um. Samkeppnin sé mikil á þeim mörkuðum sem þeir fjalli um og það sé mat samrunaaðila að samruninn muni ekki koma til með að hindra virka samkeppni. Á mörkuðum málsins starfa öflugir keppinautar sem veiti samrunaaðilum verulega samkeppni og aðhald.
109. Að sögn samrunaaðila verði því ekki séð af að hinn fyrirhugaði samruni muni skekkja samkeppnisstöðu samrunaaðila á framangreindum mörkuðum. Telja verði litlar líkur á því mati samrunaaðila að samkeppni raskist með samrunanum, hvort sem er á Íslandi eða á alþjóðavísu, þar sem sameiginleg markaðshlutdeild samrunaaðila eftir samrunann sé talin vera um [0-5]% vegna viðgerða og viðhalds skipa og svo [5-10]% í málmtækniíðnaði. Samkeppni á mörkuðum málsins sé talsverð þrátt fyrir að aðgangshindranir séu til staðar að einhverju leyti í formi fjárfestinga og aðgangs að hafnaraðstöðu.

3.2. Sjónarmið hagsmunaaðila

110. Samkeppniseftirlitið gaf helstu hagsmunaaðilum kost á að tjá sig um samrunaskrá, þ.m.t. um vænt samkeppnisleg áhrif samrunans. Umsagnir bárust frá fjölmörgum viðskiptamönnum og mögulegum viðskiptavinum, aðallega skipaeigendum og útgerðum, keppinautum og öðrum hagsmunaaðilum.
111. Þau svör sem bárust í kjölfar gagnaöflunar í mars sl. fólu ýmist í sér jákvæða umsögn, hlutlausa umsögn án athugasemda, en í nokkrum tilvikum neikvæða umsögn um vænt samkeppnisleg



áhrif samruna Vélsmiðju Orms og Stálsmiðjunnar. Af þeim 21 aðila sem veitti svör við umsagnarbeiðni Samkeppniseftirlitsins töldu sex aðilar að samruninn muni hafa jákvæð áhrif á samkeppni, tíu aðilar tóku ekki afstöðu eða töldu hann ekki hafa sérstök áhrif á samkeppni á meðan fimm umsagnaraðilar töldu að samruninn muni hafa neikvæð áhrif á samkeppni. Þá völdu sex aðilar að tjá sig ekki um sitt mat á samkeppnislegum áhrifum samrunans og einn kvaðst ekki gera athugasemdir.

112. Þeir aðilar sem veittu jákvæða umsögn byggðu á því að með samrunanum yrði til stórt og öflugt fyrirtæki sem gæti veitt samkeppnisaðila sínum gott mótvægi. Aftur á móti var það mat þeirra umsagnaraðila sem veittu neikvæða umsögn að í kjölfar samrunans muni verða mikil breyting á möguleikum þeirra til að afla tilboða í slíptöku sem muni hafa í för með sér hærra verð.

3.3. Frummat Samkeppniseftirlitsins

113. Í andmælaskjali, sem birt var samrunaaðilum í þeim tilgangi að auðvelda aðilunum að nýta andmælarétt sinn og stuðla að réttri ákvörðun Samkeppniseftirlitsins í málinu, var komist að því frummati að samruninn væri skaðlegur samkeppni, sbr. 17. gr. c samkeppnislaga. Í kjölfarið bárust sjónarmið samrunaaðila við frummati Samkeppniseftirlitsins. Þá hélt Samkeppniseftirlitið rannsókn á fyrirhuguðum samruna áfram og aflaði frekari gagna og umsagna.
114. Í andmælaskjali var það frummat Samkeppniseftirlitsins að markaðsstyrkur samrunaaðila og sameinaðs fyrirtækis eftir samrunann væri til marks um að með samrunanum gæti myndast markaðsráðandi staða á markaði fyrir viðgerðir og viðhald skipa yfir 1000 bt með slíptöku. Hið sameinaða fyrirtæki yrði því í kjölfar samrunans, næði hann fram að ganga, í aðstöðu til þess að hækka verð fyrir viðgerðir og viðhald skipa viðskiptamönnum sínum til tjóns og á kostnað samkeppnishæfni þess iðnaðar sem reiðir sig á þjónustu samrunaaðila að mati Samkeppniseftirlitsins.
115. Hér í næstu köflum er fjallað um mat Samkeppniseftirlitsins á samkeppnislegum áhrifum samrunans. Eru þar reifaðar, að því marki sem nauðsynlegt er fyrir niðurstöðu málsins, meginniðurstöður frummats Samkeppniseftirlitsins, athugasemdir samrunaaðila við andmælaskjalið og upplýsingar sem bárust frá samrunaaðilum og öðrum umsagnaraðilum í tengslum við viðbótarrannsókn Samkeppniseftirlitsins eftir útgáfu andmælaskjalsins. Þá verður tekin saman niðurstaða Samkeppniseftirlitsins fyrir hvern þátt með hliðsjón af endanlegum lyktum málsins þar sem það á við.

3.4. Markaðshlutdeild

116. Markaðshlutdeild hefur mikið að segja þegar samkeppnisleg áhrif samruna eru metin.²⁴ Við mat á markaðshlutdeild er að jafnaði stuðst við upplýsingar hlutaðeigandi fyrirtækja um tekjur þeirra vegna sölu á vöru og/eða þjónustu sem um ræðir á síðasta heila almanaksári eða eftir atvikum fleiri undangengnum árum, sbr. t.d. ársreikninga eða árshlutauppgjör eða nánari sundurliðun á tekjum eftir því sem við á í hverju máli.

²⁴ Mjög há markaðshlutdeild, 50% eða meiri, getur í sjálfu sér verið til vitnis um markaðsráðandi stöðu, sbr. dóm Hæstaréttar í máli nr. 188/2010, *Hagar hf. gegn Samkeppniseftirlitinu, og íslenska ríkinu*. Samruni fyrirtækja sem verða eftir samruna með undir 50% markaðshlutdeild getur einnig raskað samkeppni, líkt og áður segir, í ljósi annarra atriða, s.s. styrks og fjölda keppnauta, hvort fyrir hendi séu takmarkanir á framleiðslugetu, eða í ljósi þess að hve miklu leyti vörutegundir samrunaaðila eru staðgönguvörur. Þannig hefur t.d. framkvæmdastjórn ESB talið að samrunar, sem leiða til þess að hið sameinaða fyrirtæki nái markaðshlutdeild á milli 40 og 50% og í sumum tilvikum minna en 40%, geti myndað eða styrkt markaðsráðandi stöðu, sbr. 17. mgr. lárétta leiðbeininganna.



117. Verður nú fjallað um niðurstöðu Samkeppniseftirlitsins um mat á markaðshlutdeild samrunaaðila á viðkomandi mörkuðum, samþjöppun og efnahagslegum styrkleika.
118. Líkt og að framan greinir er það niðurstaða Samkeppniseftirlitsins að í máli þessu þurfi að greina sérstaklega áhrif samrunans á undirmarkaði eða hluta markaðarins fyrir þjónustu við skip yfir 1.000 bt. Þá er það jafnframt niðurstaða Samkeppniseftirlitsins að ekki sé hægt að líta til þess að landfræðilegur markaður málsins sé landsbundinn og að við mat á samkeppnislegum áhrifum samrunans þurfi a.m.k. að líta til þess samkeppnislega aðhalds sem slippþjónustufyrirtæki í Færeyjum veita íslenskum aðilum á markaði málsins.
- Hlutdeild samrunaaðila hefur sveiflast til á undanförunum árum. Sé litið til framangreindrar markaðsskilgreiningar var sameiginleg hlutdeild samrunaaðila hérlendis árið 2022 [45-50]%. Þar af var hlutdeild Stálsmiðjunnar [15-20]% og hlutdeild Vélsmiðjunnar [25-30]%. Þar á eftir var MEST P/F með [25-30]% hlutdeild og Slippurinn Akureyri með [20-25]%. Árin á undan var Slippurinn á Akureyri stærsta fyrirtækið á markaðnum með [40-45]% hlutdeild árið 2020 og [50-55]% hlutdeild árið 2021. Á þeim árum var samanlögð hlutdeild samrunaaðila heldur lægri eða [40-45]% árið 2020 og [35-40]% árið 2021. Þá var hlutdeild MEST P/F [15-20]% árið 2020 og [5-10]% árið 2021.
119. Af gögnum um tekjur og markaðshlutdeild má sjá að mati Samkeppniseftirlitsins að tekjur samrunaaðila geta sveiflast verulega eftir því hvort umfangsmeiri viðhalds- og verkefni enda hjá fyrirtækjunum eða samkeppnisaðilum, enda hér verið að greina viðgerðir annars vegar og umfangsmeiri breytingar skipa með aðgreindum hætti. Sveiflukenndar tölur um markaðsstyrk draga úr mögulegu vægi slíkra gagna þegar komast þarf að niðurstöðu um hvort sameinað fyrirtæki verði markaðsráðandi eður ei í kjölfar samruna.
120. Að mati Samkeppniseftirlitsins bendir framangreind markaðshlutdeild samrunaaðila til þess að ekki sé rétt eða öruggt að álykta eftir rannsóknina að hið sameinaða fyrirtæki verði í markaðsráðandi stöðu í kjölfar samrunans. Ljóst er að samrunaaðilar munu njóta sterkrar stöðu á markaði málsins. Slippurinn Akureyri og MEST P/F, sem og erlend samkeppni, muni þó áfram veita þeim töluvert samkeppnislegt aðhald. Eigendur stærri skipa hafi því áfram valkosti sem veiti samrunaaðilum samkeppni. Þá aukist samkeppnislegt aðhald erlendra slippfyrirtækja eftir því sem umfang og kostnaður viðgerðar eykst, en söguleg gögn sýna einnig einnig íslenskir skipaeigendur eiga í töluverðum viðskiptum við erlend slippfyrirtæki.

3.5. Önnur umtalsverð röskun á samkeppni

121. Samkvæmt samkeppnislögum er Samkeppniseftirlitinu bæði heimilt og skylt að íhlutast vegna samruna ekki aðeins þegar markaðsráðandi staða verður til heldur einnig þegar samruni raskar samkeppni að öðru leyti með umtalsverðum hætti. Þannig getur Samkeppniseftirlitið sérstaklega þurft að grípa inn í samruna á fákeppnismarkaði leiði hann til þess að nánir keppinautar sameinist eða mikilvægt samkeppnislegt aðhald hverfur af markaði, án tillits til þess hvort markaðsráðandi staða sé afleiðing samrunans eða hvort eftirstandandi keppinautar séu líklegir til þess að samhæfa hegðun og stilla saman strengi sína. Þannig eru m.a. fordæmi fyrir því að Samkeppniseftirlitið ógildi samruna þar sem keppinautum á fákeppnismarkaði fækkar úr þremur í tvo, raskast samkeppni við slíkar aðstæður verulega og mikilvægt samkeppnislegt aðhald hverfur. Á það ekki síður við um samruna milli tveggja náninna keppinauta.
122. Innan markaða er gjarnan einhver munur á vörum eða þjónustu keppinauta eins og áður sagði. Þeim mun líkari sem vörur eða þjónusta samrunaaðila er þeim mun meiri er hætta á verðhækkun í kjölfar samruna og hvort samruni teljist raska samkeppni með umtalsverðum



hætti. Við mat á samkeppnislegum áhrifum samruna og hvort þörf sé á íhlutun getur skipt máli hversu nálægir keppinautarnir eru hvor öðrum í samkeppnislegum skilningi og hversu nán samkeppni hefur ríkt á milli samrunaaðila (e. *closeness of competition*).

123. Það var frummat Samkeppniseftirlitsins í andmælaskjali að samruninn fæli í sér samruna náinna og mikilvægra keppinauta sem hafi í för með sér að af markaði hverfi mikilvæg samkeppni þannig að keppinautum fækki úr þremur í tvo. Byggði sú ályktun m.a. á niðurstöðum athugunar á tilfærsluhlutföllum sem eftirlitið framkvæmdi á meðal fyrirtækja sem eiga skip sem eru yfir 1.000 bt að stærð samkvæmt skipaskrá.²⁵
124. Þannig bentu tilfærsluhlutföll úr athugun Samkeppniseftirlitsins til þess að Vélsmiðja Orms væri náinn keppinautur Stálsmiðjunnar Framtaks en ekki til þess að Stálsmiðjan væri náinn keppinautur Vélsmiðjunnar. Jafnframt hafi tilfærsluhlutföllin bent til þess að erlendir þjónustuveitendur veiti samrunaaðilum takmarkað samkeppnislegt aðhald. Ef tilfærsluhlutföllin voru vigtuð með fjárhæð síðustu viðskipta bentu þau hins vegar til þess að Slippurinn Akureyri væri nánasti keppinautur beggja samrunaaðila og gæti því veitt hinu sameinaða fyrirtæki samkeppnislegt aðhald.
125. Í andmælaskjali komist Samkeppniseftirlitið einnig að því frummati að með samrunanum hyrfi mikilvæg samkeppni og samkeppniskraftur með brotthvarfi Stálsmiðjunnar, m.a. vegna landfræðilegrar nálægðar fyrirtækis við Vélsmiðjuna, sameiginlegs starfssvæðis, og gagna sem bentu til þess að fyrirtækin deildu með sér viðskiptamannahópi skipaeigenda á suður- og vesturhluta landsins.
126. Í athugasemdum við frummat Samkeppniseftirlitsins mótmæltu samrunaaðilar því að Stálsmiðjan gæti talist mikilvægur keppinautur Vélsmiðju Orms í slippþjónustu við stærri skip. Vísuðu þeir í þessu samhengi til markaðshlutdeildar Stálsmiðjunnar í þjónustu við stærri skip sem þeir telja að gefi til kynna að félagið sé fjarri því að teljast helsti keppinautur Vélsmiðju Orms á þjónustumarkaðnum við stærri skip. Þá ítrekuðu samrunaaðilar einnig fyrri sjónarmið varðandi ótrygga framtíð fyrirtækisins á núverandi starfsstöð við Gömlu höfnina í Reykjavík.
127. Í svörum sínum frá 17. maí 2023 veittu samrunaaðilar nánari upplýsingar um framtíðarhorfur starfsemi Stálsmiðjunnar í Reykjavíkurböfn. Þar kom fram að [fyrir lægi að innan skamms tíma myndu verða breytingar þar og muni starfsemi ekki verða rekin með óbreyttu sniði til lengri tíma. Framtíð slippstaksturs í Reykjavík væri í algerrri óvissu og mestar líkur á því að hann yrði lagður niður á næstu árum. Þannig væri það algjörlega undir því komið hvort borgaryfirvöld í Reykjavík (sem eiga bæði lóð og upptökumannvirki) leyfi áframhaldandi rekstur slippstaksturs. Þá yrði fyrirtækið senn samningslaust og rekstrarleyfi þess að renna út, þótt umsagnarferli nýs leyfis væri hafið. Einnig hafi húsbýggingar vestan við slippinn vegna þéttingar byggðar þrengt svo mjög að starfsemi og frekari uppbyggingu muni þrengja svo enn frekar að félaginu, að ekki sé víst að núverandi starfsemi verði þar vært. Þá vísuðu samrunaaðilar til þess að á aðalskipulagi Reykjavíkur megi sjá að ekki sé gert ráð fyrir slíkri starfsemi til lengri tíma innan Reykjavíkurböfnar.] Þá vísuðu samrunaaðilar einnig til þess að nú þegar sé verulega þrengt að aðstöðunni.
128. Undir meðferð málsins hefur Samkeppniseftirlitið aflað upplýsinga og sjónarmiða frá Faxaflóahöfnum og Reykjavíkurborg varðandi framtíðarhorfur slippþjónustustarfsemi í gömlu höfninni í Reykjavík. Í upplýsingabeidni til Faxaflóahafna óskaði Samkeppniseftirlitið m.a. upplýsinga um hversu líklegt eða ólíklegt sé að Stálsmiðjan muni missa aðstöðu sína í Gömlu

²⁵ Um er að ræða 22 fyrirtæki eða stofnanir, og fengust svör frá 20 þeirra.



höfninni í mjög náinni framtíð, svo sem vegna ákvarðana Faxaflóahafna og/eða eigenda fyrirtækisins. Vísaði Samkeppniseftirlitið í þessu samhengi til ummæla þáverandi forstjóra Faxaflóahafna árið 2015 þess efnis að starfsemi slíppsins í gömlu höfninni fengi þó að vera á staðnum „eins lengi og kostur er“ og hvort sú afstaða hefði breyst. Í svörum Faxaflóahafna, dags. 11. maí 2023, kom fram að afstaða félagsins sé enn í takti við fyrri ummæli þáverandi forstjóra; að svo stöddu liggi ekki fyrir breytt áform um deiliskipulag eða nýtingu reitsins.

129. Þá kom fram í svörum Reykjavíkurborgar, dags. 3. júlí 2023, að samkvæmt framtíðarlandnotkun á svæðinu sé iðnaðarstarfsemi af þessu tagi ekki heimil. Hins vegar gildi sérstök ákvæði um starfsemi sem sé í fullum rekstri, sem heimili endurnýjun starfsleyfa Stálsmiðjunnar að gefnum ákveðnum skilyrðum, þ.e. að starfsemin rekist ekki á við aðliggjandi byggð sem sé risin eða að rísa. Þannig hafi borgaryfirvöld ekki viljað skapa þrýsting á að starfsemin viki á meðan enn séu skilyrði og vilji til rekstrar á svæðinu.
130. Að mati Samkeppniseftirlitsins benda framangreindar upplýsingar um aðstöðu og starfsemi Stálsmiðjunnar í Gömlu höfninni Reykjavík til þess að húsnæðisuppygging á svæðinu, á kostnað atvinnustarfsemi og iðnaðar, hefur í raun þrengrt að fyrirtækinu og m.a. haft neikvæð áhrif á vinnutíma, afköst, aðferðir við viðgerðir og viðhald skipa, afhendingartíma verkefna, og þar með samkeppnislega getu fyrirtækisins til þess að afla verkefna. Þá komu einnig fram sjónarmið viðskiptamanna um skert og erfitt aðgengi iðnaðarmanna að slippnum í Reykjavík sem hefði áhrif á getu og vilja þeirra til þess að vinna að slíkum verkefnum. Framangreint bendir til þess að samkeppnisleg geta Stálsmiðjunnar með núverandi slippaðstöðu fari þverrandi ef eitthvað er.
131. Með vísan til framangreindra atriða telur Samkeppniseftirlitið ekki forsendur til þess að slá því föstu að frá hinu yfirtekna félagi stafi mikilvægt samkeppnislegt aðhald umfram það sem markaðshlutdeild gefur til kynna sem gefi tilefni til íhlutunar. Þá telur Samkeppniseftirlitið að gögn um tilfærsluhlutföll bendi ekki til þess að samrunaaðilar séu nægilega nánir keppinautar þannig að grípa þurfi inn í vegna samrunans af þeirri ástæðu. Skipaeigendur leita einnig erlendis vegna viðgerða stærri skipa og landfræðilegur markaður málsins sé stærri en Ísland og nái a.m.k. einnig til Færeyja eins og áður sagði. Af því leiðir að samruninn skapar ekki tvíkeppni líkt og upphaflega var haldið. Því færri sem einkenni fákeppni eru í viðhaldi skipa og samkeppni virðist meiri, því minna tilefni er til íhlutunar vegna umtalsverðrar röskunar á samkeppni að öðru leyti samkvæmt 17. gr. c. samkeppnislaga. Rannsóknin hefur því ekki leitt í ljós aðra umtalsverða röskun á samkeppni vegna samrunans í skilningi ákvæðisins.

3.6. Niðurlag

132. Samkeppniseftirlitið hefur rannsakað samruna Vélsmiðju Orms og Stálsmiðjunnar og var rannsóknin umfangsmikil. Aflað hefur verið upplýsinga, sjónarmiða og viðamikilla gagna frá samrunaaðilum og öðrum hagsmunaaðilum, og framkvæmd var athugun meðal hagsmunaaðila.
133. Með hliðsjón af gögnum og upplýsingum fyrr í rannsókninni var það upphaflega frummat Samkeppniseftirlitsins í andmælaskjali að samruninn raskaði samkeppni og mögulegt tilefni væri til íhlutunar. Andmælaskjöl eru þó ekki bindandi fyrir samkeppnisyfirvöld enda rituð í þeim tilgangi að auðvelda samrunaaðilum að nýta andmælarétt sinn skv. stjórnisýslulögum nr. 37/1993 og stuðla að því að rétt ákvörðun verði tekin í málinu, sbr. 17. gr. reglna um málsmeðferð Samkeppniseftirlitsins, nr. 880/2005. Ef athugasemdir, skýringar eða ný gögn gefa tilefni til, geta ályktanir eftirlitsins tekið breytingum eðli málsins samkvæmt.



134. Í kjölfar útgáfu andmælaskjals bárust Samkeppniseftirlitinu athugasemdir samrunaaðila og aflaði eftirlitið í kjölfarið frekari gagna og upplýsinga. Með hliðsjón af þeim og í kjölfar áframhaldandi rannsóknar tók frummat stofnunarinnar breytingum, líkt og reifað er hér að framan, einkum varðandi möguleg skaðleg áhrif samrunans en einnig varðandi mörk landfræðilegs markaðar málsins.
135. Að öllu framangreindu virtu er það niðurstaða Samkeppniseftirlitsins að samruninn muni ekki hindra virka samkeppni sbr. 17. gr. c samkeppnislaga þannig að íhlutast þurfi vegna samrunans. Þannig mun samruninn ekki leiða til þess að markaðsráðandi staða skapast eða styrkist í viðhaldi og viðgerðum stærri skipa með slipptökum. Þá benda gögn og upplýsingar þær sem Samkeppniseftirlitið aflaði ekki til þess að nánir keppinautar á fákeppnismarkaði sameinist, eða að mikilvægt samkeppnislegt aðhald hverfi vegna brotthvarfs Stálsmiðjunnar í kjölfar samrunans, þannig að samruninn raski samkeppni að öðru leyti með umtalsverðum hætti. Af þeim sökum er ekki ástæða til að aðhafast vegna þessa samruna.
136. Við meðferð málsins lögðu samrunaaðilar fram tillögur að skilyrðum til þess að mæta frummati Samkeppniseftirlitsins um skaðleg áhrif samrunans á samkeppni. Í ljósi niðurstöðu málsins komu þær tillögur ekki til frekari skoðunar.

IV. Ákvörðunarorð

„Kaup Vélsmiðju Orms ehf. á öllu hlutafé Stálsmiðjunnar – Framtaks ehf. fela í sér samruna í skilningi samkeppnislaga. Samkeppniseftirlitið telur ekki forsendur til að hafast frekar að í máli þessu.“

Samkeppniseftirlitið

Páll Gunnar Pálsson