

Úrskurður
áfrýjunarnefndar samkeppnismála þann 26. febrúar 2001
í máli nr. 4/2001

Prentsmiðjan Oddi hf. og Búnaðarbanki Íslands hf.

gegn

samkeppnisráði

I

Með bréfi, dags. 11. janúar 2001, sem barst áfrýjunarnefnd samkeppnismála s.d. hefur Andri Árnason hrl. f.h. Prentsmiðjunnar Odda hf. og Búnaðarbanka Íslands hf. kært [ákvörðun samkeppnisráðs nr. 36/2000](#), sem tekin var þann 15. desember 2000.

Með fyrrgreindri ákvörðun sinni ógilti samkeppnisráð yfirtöku Prentsmiðjunnar Odda hf. á Steindórsprenti-Gutenberg ehf., þar sem ráðið taldi yfirtökuna leiða til markaðsyfirráða hins sameinaða fyrirtækis, drægi verulega úr samkeppni og væri andstæð markmiði samkeppnislaga.

Áfrýjandi krefst þess að hin kærða ákvörðun verði felld úr gildi.

Samkeppnisráð krefst þess að hin kærða ákvörðun verði staðfest.

II

Málavextir eru þeir að með tveimur bréfum dags. 20. október 2000 óskaði Samkeppnisstofnun eftir upplýsingum og gögnum frá áfrýjendum vegna kaupa Prentsmiðjunnar Odda hf. á meirihluta hlutafjár í prentsmiðjunni Steindórsprent-Gutenberg ehf. af Búnaðarbanka Íslands hf. þann 19. s.m. Fram kom í bréfunum að athugun Samkeppnisstofnunar beindist að því að ganga úr skugga um hvort samruninn leiddi til markaðsyfirráða, drægi verulega úr samkeppni og væri andstæð markmiði samkeppnislaga. Bréfunum fylgdi skrá yfir upplýsingar sem fram þurfa að koma vegna athugunar samkeppnisyfirvalda á samruna fyrirtækja. Áfrýjendur sendu Samkeppnisstofnun svarbréf ásamt upplýsingaskrá 31. október 2000. Þann 28. nóvember s.á. sendi Samkeppnisstofnun áfrýjendum frummat sitt. Var niðurstaða stofnunarinnar sú að yfirtaka Prentsmiðjunnar Odda hf. á Steindórsprenti-Gutenberg ehf. hefði skaðleg áhrif á samkeppni í skilningi 18. gr. samkeppnislaga. Áfrýjendum var

veittur vikufrestur til þess að skila inn athugasemdum og skýringum, sem þeir og gerðu.

Málsmeðferð Samkeppnisstofnunar og samkeppnisráðs er lýst í hinni kærðu ákvörðun og vísast til þess sem þar segir.

Á fundi samkeppnisráðs þann 15. desember 2000 var tekin ákvörðun í máli þessu. Ákvörðunarorðin eru eftirfarandi:

“Með kaupsamningi, dags. 12. október 2000, seldi Búnaðarbanki Íslands hf. Prentsmiðjunni Odda hf. 92,881% af heildarhlutafé Steindórsprents-Gutenberg ehf. Prentsmiðjan Oddi hf. hefur því í skilningi 18. gr. samkeppnislaga nr. 8/1993 yfirtekið Steindórsprent-Gutenberg ehf. Samkeppnisráð telur, að yfirtaka þessi leiði til markaðsyfírráða hins sameinaða fyrirtækis, hún dragi verulega úr samkeppni og sé andstæð markmiði samkeppnislaga. Með heimild í 18. gr. samkeppnislaga ógildir samkeppnisráð hér með yfirtöku Prentsmiðjunnar Odda hf. á Steindórsprenti-Gutenberg ehf.“

III

Í kæru áfrýjenda til áfrýjunarnefndar samkeppnismála kemur fram að þeir byggja kröfu sína á því að hinn kærða ákvörðun verði felld úr gildi á því að samkeppnisráð hafi ranglega takmarkað vöru- og þjónustumarkað þann sem um er að ræða í málinu og að markaðshlutdeild kæranda hafi verið ofmetin. Þá byggja áfrýjendur á því að ekki hafi verið tekin málefnaleg afstaða til hins landfræðilega markaðar og samkeppni sem íslenskir aðilar búa við á því sviði, m.a. með tilliti til tilboðsmarkaðarins. Loks byggja áfrýjendur á því að samkeppnisráð hafi brotið gegn meginreglum stjórnsluréttar um rannsóknar- og andmælarétt og að hin kærða ákvörðun fari þvert gegn meðalhófsreglu stjórnsluréttar og jafnræðisreglum.

Áfrýjendur benda á að samkeppnisráð undanskilji frá mati sínu á heildarstærð markaðar fyrir „almennt prentverk“ þá prentaðila sem velti minna en sem nemi 10 milljónum króna á ári. Áfrýjendur telja engin rök fyrir því að skilja umrædda aðila undan við mat á stærð markaðarins. Ekki séu fordæmi fyrir því í íslenskum samkeppnisrétti að undanskilja í mati á markaðsstærð tiltekna aðila sem ekki ná ákveðinni markaðsstærð. Þvert á móti megi sjá af fyrri ákvörðunum og álitum samkeppnisráðs, að tekið er fullt tillit til veltu allra þátttakenda á hverjum markaði.

Áfrýjendur telja að líta megi á hinn landfræðilega markað þannig að hann taki ekki eingöngu til Íslands, heldur sé hann alþjóðlegur. Í þessu sambandi hafi áfrýjendur ítrekað bent á, að kaupendur prentþjónustu leiti

tilboða eða geri verðkannanir, bæði hér á landi og erlendis, áður en prentaðili sé valinn. Þannig sé til staðar verulegur “tilboðsmarkaður” fyrir prentverk, sem sé alþjóðlegur, þar sem íslenskar prentsmiðjur gera tilboð í prentverk á eigin verðleikum. Stundum náist samningar um viðkomandi verk, en í öðrum tilvikum ákveða kaupendur að taka erlendum tilboðum. Af hálfu samkeppnisráðs hafi hins vegar eingöngu innflutningstölur lagðar til grundvallar og vísað til þess að þar sem innflutningur sé takmarkaður, sérstaklega í einföldu prentverki, verði það lagt til grundvallar, án frekari athugunar, að markaðurinn sé landfræðilega Ísland.

Áfrýjendur benda á að í frumathugun Samkeppnisstofnunar sér því fram haldið að markaðslegur styrkur Odda gagnvart keppinautum sínum sé meiri en markaðshlutdeildin ein segir til um. Telja áfrýjendur ályktun þessa ósannaða og ranga. Í fyrsta lagi telja þeir sig hafa sýnt fram á að markaðshlutdeild Odda sé eftir samrunann eingöngu 36,5% í „almennu prentverki“ og 31,4% í „einföldu prentverki“. Í öðru lagi telja áfrýjendur að við mat á markaðsstærðum verði að hafa í huga hversu stór markaðurinn sé þegar tekið er tillit til allra aðstæðna. Ekki er nægjanlegt að miða samkeppnina aðeins út frá veltutölum eins og hér standi á.

Áfrýjendur mótmæla því samkeppnisráðs að hvað varðar markaðsskilgreiningar að skera yrði heildarveltu „almenns prentverks“, 7.200 milljónir króna, verulega niður eða alls um tæpa 2 milljarða króna.

Áfrýjendur benda á að af hálfu samkeppnisráðs hafi verið á því byggt að þegar samkeppnislegt aðhald sé metið verði að horfa til þess hvort möguleikar keppinauta til að ná til sín auknum viðskiptum séu skertir vegna takmarkana á afkastagetu. Samkeppnisráð fullyrði að afkastamestu arkaprentvélar á markaðinum sé að finna í prentsmiðjum Odda og SG og að staða annarra keppinauta sé mun lakari, enda sé nýting á vélbúnaði á íslenskum prentmarkaði lág. Áfrýjendur hafi lagt fram í athugasemdum við frumathugun Samkeppnisstofnunar upplýsingar sem sýndu að 7 íslenskar prentsmiðjur hafa fjárfest í prentvélum fyrir um 410 milljónir króna á þessu ári og því síðasta. Í hinni kærðu ákvörðun sé sérstök áhersla lögð á að vegna þess mikla munar sem sé á markaðshlutdeild hins sameinaða fyrirtækis og þeirra sem næst koma „þurfi að koma fram mjög veigamikil sjónarmið til þess að unnt sé að fallast á að keppinautar hins sameinaða fyrirtækis geti veitt því fullnægjandi aðhald“. Af hálfu áfrýjenda er á því byggt, að þó svo að fallast megi á að verulegur munur sé nú á markaðshlutdeildinni, bendi umræddur munur frekar til þess, að samruninn muni beinlínis leiða til þess, að samþjöppun verði á markaðnum í kjölfar hans. Því hafi ekki verið málefnalegt að banna samrunann. Þá vísa áfrýjendur því á bug að smærri keppinautar geti ekki mætt allri eftirspurn stóru viðskiptavinanna. Þessi staðhæfing samkeppnisráðs og sú að prentkostur á markaðinum sé

vannýttur stangist gjörsamlega á. Hið meinta lága nýtingarhlutfall prentvéla sýnir þvert á móti að unnt er að sinna öllum viðskiptavinum á markaðinum.

Áfrýjendur mótmæla þeirri niðurstöðu samkeppnisráðs að nýir keppinautar hafi ekki þann aðgang að prentmarkaðinum að þeir geti eytt samkeppnishömlum, en af hálfu áfrýjenda hefur sérstaklega verið bent á prentsmiðjuna Prentmet sem dæmi um nýjan samkeppnisaðila og ört vaxandi á prentmarkaðinum.

Áfrýjendur mótmæla því mati samkeppnisráðs að kaupendastyrkur sé ekki til staðar á prentmarkaðinum. Meðal stærstu viðskiptavina Prentsmiðjunnar Odda hf. í dag séu Fróði-Iðunn hf., bókaforlagið Edda og JPV-forlag. Áfrýjendur telja að þær veltutölur sýni glögglega hversu mikil stærð umræddra fyrirtækja er og hvaða mögulegu áhrif það hefði ef svo stórir viðskiptavinir færu með viðskiptin annað.

Áfrýjendur mótmæla alfarið sjónarmiðum samkeppnisráðs um að hinn svonefndi HHI stuðul verði talinn ein „áreiðanlegasta vísbendingin“ um samþjöppunina og þar með skaðsemi hennar. Hann hafi enga lagastoð hér á landi og verði því ekki beitt.

Af hálfu áfrýjenda er því að lokum sérstaklega mótmælt, að lagalegar forsendur séu til að grípa til svo viðurhlutamikilla ráðstafana að banna samrunann. Ljóst sé að til þess að mæla fyrir um bann við samruna þurfi að liggja fyrir að umrædd ráðstöfun sé fyrirsjáanlega svo skaðleg á markaði, að ekki verði unnt að takmarka hin skaðlegu áhrif, sem talin eru vera fyrir hendi, með öðrum og vægari úrræðum, sbr. 12. gr. samkeppnislaga. Slíkar staðreyndir liggja ekki fyrir í málinu.

Af hálfu samkeppnisráðs er vísað til þess að hér sé um að tefla tvo mismunandi vöru- og þjónustumarkaði, annars vegar fyrir svokallað einfalt prentverk, og hins vegar fyrir prentun bóka og tímarita. Fullyrðingar áfrýjenda um víðari landfræðilegan markað en Ísland eigi einkum við um síðarnefnda markaðinn. Að því er snertir einfalt prentverk, er aðallega deilt um atriði er varða heildarstærð markaðar og þar með hlutdeild áfrýjenda á honum. Þau atriði megni, hvað sem öðru líður, ekki að hnika þeirri niðurstöðu að á markaði fyrir einfalt prentverk mun samruninn leiða til markaðsráðandi stöðu, þar sem eitt fyrirtæki mun bera höfuð og herðar yfir alla keppinauta sína hvað varðar markaðshlutdeild og afkastagetu.

Um ástæðu þess að í ákvörðun samkeppnisráðs hafi verið talið að ekki bæri að telja til heildarveltu almenns prentverks veltu aðila, sem ekki náðu tíu milljón króna veltu á ársgrundvelli, vísi ráðið til þess að það hafi fljótlega orðið ljóst við rannsókn þessa máls, að staðgangna milli stærri og minni prentsmiðja sé takmörkuð.

Samkeppnisráð bendir á að hvað varða hinn landfræðilega markað að prentun bóka og tímarita sé eini markaðurinn, þar sem innflutnings gætir að nokkru marki. Lögð er áhersla á að sönnun um stærð landfræðilegs markaðar byggji mjög á reynslu af raunverulegri hegðan markaðarins.

Samkeppnisráð bendir á að jafnframt hafi við mat á því, hvort um einn landfræðilegan markað geti verið að ræða, verið litið til þess hvort keppinautar á mörkuðunum séu þeir sömu og hvort markaðshlutdeild þeirra sé áþekk á báðum mörkuðum. Lág markaðshlutdeild innflutnings og verulegur verðmunur, séu vísbendingar í þá átt að samkeppnisskilyrði á íslenska prentmarkaðnum séu verulega frábrugðin því sem gerist utan hans.

Af hálfu samkeppnisráðs er bent á að flutningskostnaður skipti verulegu máli varðandi samkeppnishæfni innflutnings og jafnframt varðandi það, hvers konar prentverk sé flutt inn. Rannsókn hafi leitt í ljós að prentun erlendis kemur aðeins til álita fyrir verk af vissri stærð, eða fyrir verkkaupa sem hefur það mikil umsvif að hann geti fyllt heilan gám.

Þá bendir samkeppnisráð á að Samkeppnisstofnun hafi aflað upplýsinga frá flutningsaðilum um tímalengd flutnings frá nokkrum algengum stöðum. Þær upplýsingar leiði í ljós að stór hluti eftirspurnar eftir bóka- og tímaritaprentun er háður skjótum afgreiðslutíma og nálægð við prentsmiðju. Það sé vel þekkt í samkeppnisrétti, að stuttur afgreiðslutími og nálægð við kaupanda hafi áhrif á skilgreiningu markaðar.

Samkeppnisráð bendir á að það sé viðurkennt af hálfu áfrýjenda, að umtalsverður munur sé á markaðshlutdeild þeirra og keppinauta þeirra. Í niðurstöðu samkeppnisráðs sé talið að afkastageta minni keppinauta sé almennt ekki sambærileg við hið sameinaða fyrirtæki, en það styðjist við þau rök að afkastamestu prentvélar á markaðnum séu í eigu áfrýjenda. Þá er ljóst að stærð hins sameinaða fyrirtækis muni ein og sér verka letjandi á innkomu nýrra keppinauta, en það sé vel þekkt að há samþjöppun markaðar gerir innkomu lítt fýsilega, þar sem markaðsráðandi fyrirtæki, eitt eða fleiri, geta beitt styrk sínum til að ýta nýliðanum út af markaðnum. Með Steindórsprent-Gutenberg hverfi sá keppinautur sem helst hafði búnað og aðstöðu til að veita Odda aðhald í prentun bóka og tímarita. Samruninn hefi því að þessu leyti þau áhrif að markaður sem fyrir einkenndist af fákeppni, takmarkast enn meir og hugsanlegur keppinautur hverfur þar af sjónarsviðinu.

Samkeppnisráð tekur fram að í niðurstöðu ráðsins komi fram að heildarvelta viðskiptavinar sé án þýðingar við mat á kaupendastyrk, það séu verðmæti viðskipta á viðkomandi markaði sem skiptir máli. Það er ekki þrætt um það, að Odda myndi koma illa, ef stærstu viðskiptamenn þess færu annað. En hér sé einmitt komið hitt meginskilyrðið fyrir því, að

hægt sé að tala um kaupendastyrk sem megni að hafa áhrif á hegðan markaðsráðandi fyrirtækis, þ.e. að það þurfi að vera vera annar, raunhæfur valkostur, en því sé ekki að heilsa.

Hvað varðar efasemdir áfrýjenda um lagastoð beitingar Herfindahl-Hirschman (HHI)-stuðulsins, þá er af hálfu samkeppnisráðs vísað til þess að mat á samþjöppun er ávallt grunnforsenda í samrunaefirliti. HHI-stuðulinn er hagfræðilegt reiknilíkan til að reikna samþjöppunarstig markaðar og er almennt viðurkenndur sem áræðanlegasta aðferð til þess.

Af hálfu samkeppnisráðs er vísað til þess að markaðsráðandi staða þýðir að fyrirtæki geti neytt aflsmuna til að takmarka samkeppni og koma keppinautum sínum út af markaðnum, þannig að samkeppni eyðist til tjóns fyrir neytendur og hagkerfið í heild. Löggjafinn hafði markað þá stefnu, að með samrunaefirliti skuli komið í veg fyrir að samkeppni skerðist eða hverfi alveg af þeim markaði sem samruni hefur áhrif á. Þessi stefna styðst við þau hagfræðilegu rök, að hagkvæmstu nýtingu framleiðsluþátta þjóðfélagsins verði náð með því aðhaldi, sem virk samkeppni veitir fyrirtækjum.

Að lokum er á það bent að samruni Odda og Steindórsprents mun leiða til markaðsráðandi stöðu á þeim mörkuðum, sem fyrirtækin starfa á. Hann mun leiða til stóraukinnar samþjöppunar á þessum mörkuðum samkvæmt þeim mælingaraðferðum, sem viðurkenndar eru á þessu sviði. Samruninn mun leiða til þróunar sem einkennast mun af skertum valkostum, hærri verðum og á endanum þjóðhagslegri óhagkvæmni. Ekki verði séð að unnt hefði verið að setja samrunanum nein þau skilyrði, sem hefðu megnað að eyða skaðlegum áhrifum hans. Bann við samrunanum var því óhjákvæmileg niðurstaða og í samræmi við meðalhófsreglu stjórnarsýsluréttarins.

IV

Niðurstaða

1

Markmið samkeppnislaga er að efla virka samkeppni í viðskiptum og þar með stuðla að hagkvæmri nýtingu framleiðsluþátta þjóðfélagsins meðal annars með því að vinna gegn óhæfilegum hindrunum og takmörkunum á frelsi í atvinnurekstri og skaðlegri fákeppni og samkeppnishömlum.

Samkvæmt 4. gr. samkeppnislaga er markaður sölusvæði vöru og staðgengdarvöru og/eða sölusvæði þjónustu og staðgengdarþjónustu en

staðgengdarvara og staðgengdarþjónusta er vara eða þjónusta sem að fullu eða verulegu leyti getur komið í stað annarrar. Tilgangurinn með því að skilgreina markaði og staðgegndarvöru eða staðgengdarþjónustu í samrunamálum er að skilgreina þau svið viðskipta sem samruninn getur haft áhrif á. Af þessu leiðir að skilgreina ber markaðinn bæði út frá staðgöngusjónarmiðum og landfræðisjónarmiðum.

2

Í 1. mgr. 18. gr. samkeppnislaga segir að telji samkeppnisráð að samruni fyrirtækja eða yfirtaka fyrirtækis á öðru fyrirtæki leiði til markaðsyfirráða þess, dragi verulega úr samkeppni og sé andstæð markmiði laganna geti ráðið ógilt samruna eða yfirtöku sem þegar hefur átt sér stað. Samkeppnisráð getur einnig sett slíkum samruna eða yfirtöku skilyrði sem verður að uppfylla innan tiltekins tíma. Við mat á lögmæti samruna skal taka tillit til þess að hvaða marki alþjóðleg samkeppni hefur áhrif á samkeppnisstöðu hins sameinaða fyrirtækis.

Í máli þessu er um yfirtöku að ræða en hugtakið samruni verður þó notað í þeirri umfjöllum sem á eftir fer. Er það í samræmi við orðnotkun samkeppnisráðs.

Við mat á því hvort ógilda beri samruna ber annars vegar að hafa í huga sem meginreglu að samkeppnisyfirvöld skuli ekki hnekkja lögmætum samningum fyrirtækja nema nauðsyn beri til. Hins vegar verður einnig að hafa í huga að samruni fyrirtækja sem kemur á eða styrkir markaðsráðandi stöðu er oftlega til þess fallinn að koma í veg fyrir virka samkeppni og hindra að tilgangur samkeppnislaga náist.

3

Fallast má á skilgreiningar samkeppnisráðs um vöru- og þjónustumarkað í máli þessu, þ.e. í svonefndan almennan prentmarkað og skilgreiningar ráðsins í undirmarkaði með þeim rökum sem þar koma fram, þ.e. annars vegar prentun bóka og tímarita og hins vegar í einfalt prentverk. Hins vegar lítur áfrýjunarnefndin svo á að ákvörðun samkeppnisráðs um að fyrirtæki á almennum prentmarkaði með minni ársveltu en 10 milljónir króna skuli falla utan skilgreiningarinnar fái ekki staðist. Að vísu er unnt að færa að því rök að lítil fyrirtæki hafi almennt hvorki þá breidd né gæði í þjónustu sem hins stærri. Engu að síður þykir þó rétt að reikna með því að mörg smá fyrirtæki á hinum almenna prentmarkaði geti veitt stóru fyrirtæki eins og Odda samkeppnislegt viðnám í ýmsum tegundum hins einfalda prentverks. Almennur

prentiðnaður er fjölbreytilegur og telur áfrýjunarnefndin lítinn vafa á því að samkeppni af hálfu þessara fyrirtækja sé og muni verða virk á þeim sviðum sem þau starfa. Þykir því rétt að taka tillit til heildarveltu allra fyrirtækja sem starfa á almenna prentmarkaðinum þegar þessi markaður er skilgreindur.

4

Áfrýjunarnefndin fellst á þá skoðun samkeppnisráðs að við mat á því hvort telja eigi hinn landfræðilega markað rýmri en Ísland beri fyrst og fremst að hafa í huga hvort viðskipti eigi sér stað í það miklum mæli að þau takmarki verðhækkanir eða að öðru leyti óhagstæða viðskiptaskilmála hjá fyrirtækjum með öflugra stöðu á heimamarkaði. Við mat á þessu koma ýmis sjónarmið til álita svo sem núverandi markaðshlutdeild annarra svæða, kostunar- og tímaþáttur viðskiptanna og fleiri atriði eins og rakið er í hinum áfrýjaða úrskurði. Áfrýjunarnefndin leggur áherslu á að magn viðskipta við erlenda aðila þurfi að vera umtalsvert og í báðar áttir. Áfrýjunarnefndin er í meginatriðum sammála samkeppnisráði um hlutdeild innflutts einfalds prentverks og bóka- og tímaritaprentunar miðað við íslenska markaðinn og ennfremur þeim röksemdum sem þar koma fram um að sá landfræðilegi markaður sem líta beri á í máli þessu sé Ísland. Fyrrgreind niðurstaða varðandi landfræðilegan markað hagar því þó ekki að unnt sé að líta til raunverulegrar og hugsanlegrar samkeppni erlendis frá við mat á heildaráhrifum samruna, sbr. lið 7.

5

Áfrýjunarnefnd samkeppnismála telur eins og samkeppnisráð að markaðshlutdeild fyrirtækja hafi mikið að segja þegar samkeppnisleg áhrif samruna eru metin. Aðila máls þessa greinir hins vegar talsvert á um það við hvaða veltutölur beri að miða í því sambandi. Miðað við þær upplýsingar sem fram eru komnar er þó ekki ágreiningur um að samkeppnisráð telur Oddasamstæðuna eiga um 48% í hlutdeild varðandi almennt prentverk eftir samruna þar af hækkun um 9% en áfrýjandi telur sambærilegar tölur vera 36.5% þar af hækkun 6.9% eftir samrunann. Þá er og ekki ágreiningur um það að hlutdeild þessi er í báðum tilvikum hærri þegar um bækur og tímarit er að ræða, þ.e. 62.6% að mati samkeppnisráðs (hækkun um 7% eftir samruna) en nákvæmar tölur um þetta vantar af hálfu áfrýjanda. Hlutdeildin er hins vegar í báðum tilvikum lægri þegar um einfalt prentverk er að ræða, þ.e. samkeppnisráð telur

hana vera 43.4% (hækkun um 9.5% eftir samrunann) en áfrýjandi telur hana vera 31.5% (hækkun 7.1% eftir samrunann).

Á grundvelli þessara upplýsinga telur áfrýjunarnefndin rétt að meta markaðinn í heild sinni þegar ætlast er á um fyrrgreinda hlutdeild og raunar áhrif samrunans yfirleitt. Þykir ekki koma til álita að ógilda samrunann að því er varðar annan hvorn undirmarkaðinn eingöngu. Þess í stað verður að meta þýðingu samrunans með hliðsjón af áhrifum hans á hinn almenna prentmarkað.

6

Áður er fram komið að áfrýjunarnefndin telur að taka beri tillit til ársveltu þeirra fyrirtækja sem var undir 10 milljónum króna við mat á heildarveltu fyrirtækja á hinum almenna prentmarkaði. Ekki er ágreiningur um að sú fjárhæð nemi 333 milljónum króna.

Áfrýjunarnefndin telur einnig ástæðu til að endurskoða mat samkeppnisráðs varðandi veltutölur fyrirtækja á öðrum sviðum prentunar en almennu prentverki en þar er um að ræða fjárhæð sem samkeppnisráð hefur ekki reiknað í heildarveltunni sem nemur 1429 milljónir króna. Áfrýjunarnefndin telur í fyrsta lagi augljóst að ljósritun og fjölritun er í beinni samkeppni við prentun og heyri því til hinum almenna prentmarkaði. Í öðru lagi hefur áfrýjanda, m.a. með gögnum úr heimasíðum viðkomandi fyrirtækja, tekist að gera líklegt að fjöldi fyrirtækja sem þarna koma við sögu hafi með höndum starfsemi sem að öllum líkindum er starfsemi á sviði prentunar eða geti talist til hennar út frá staðgöngusjónarmiðum. Að mati áfrýjunarnefndarinnar ber að líta svo á að rannsókn samkeppnisráðs varðandi starfsemi þessara fyrirtækja sé ekki nægjanleg. Afleiðingin er sú að ekki er unnt að beita frádrætti frá heildarveltu markaðarins að því er þessa fjárhæð varðar nema varðandi 200 milljónir króna sem áfrýjandi hefur viðurkennt (þ.e. silkiprentun, límmiðaprentun og stimplagerð).

Loks þykja upplýsingar samkeppnisráðs um fjárhæðir vegna innflutts prentverks ekki áreiðanlegar að öllu leyti. Sú fjárhæð sem samkeppnisráð reiknaði með verður því að hækka nokkuð.

Að öðru leyti þykir mega miðað við þær niðurstöðutölur sem samkeppnisráð lagði til grundvallar.

Samkvæmt framanrituðu má telja að markaðhlutdeild Oddasamstæðunnar sé á bilinu 37-38% eftir sameininguna og hafi aukist um 7 % við hana.

Áfrýjunarnefndin telur að líta beri á nokkur atriði sérstaklega þegar heildaráhrif samrunans eru metin á þann íslenska markað sem hér um ræðir:

1) Samkeppni erlendis frá er nú þegar nokkur og ekki er vafi á því að mati áfrýjunarnefndarinnar að óhagstæðari skilmálar varðandi almennt prentverk en nú ríkja hér á landi myndu kalla fram aukin viðskipti við erlenda aðila. Þetta á alveg sérstaklega við um prentun bóka og tímarita erlendis. Þessi möguleiki er til þess fallinn að hamlá gegn óhagstæðum áhrifum þess samruna sem fyrirhugaður er og hindra eða takmarka möguleika fyrirtækisins til að áskilja sér óeðlilega viðskiptaskilmála eftir hann. Í því sambandi ber sérstaklega að hafa í huga að erlend viðskipti af þessu tagi eru frjáls og hafa að auki verið gerð aðgengilegri með aðild Íslands að Evrópska efnahagssvæðinu. Við það bætast þær tækninýjungar sem orðið hafa á undanförunum árum sem auðvelda þessi viðskipti. Þó eru þessi áhrif takmörkunum háð vegna þeirra sérkenna íslenskra markaðarins sem samkeppnisráð hefur fært rök að, sbr. einkum kafla 2.2.3. í hinni áfrýjuðu ákvörðun.

2) Samkeppnisaðilar Oddasamstæðunnar á hinum almenna prentmarkaði eru margir og smáir eins og fram er komið. Þeir hafa ekki sameinast í neinum teljandi mæli enn sem komið er. Telja verður þó vissar líkur fyrir því að slík þróun eigi eftir að eiga sér stað með svipuðum hætti og gerst hefur í mörgum öðrum greinum, þar á meðal hjá bókaforlögum, enda er afkastageta fyrirtækjanna á markaðinum umfram eftirspurn og nýting hennar því ekki í æskilegu horfi út frá arðsemissjónarmiðum eins og fram hefur komið í málflutningi aðila. Sé þetta haft í huga er vart við því að búast að nýir aðilar hasli sér völl á hinum almenna prentmarkaði í miklum mæli þó að nýlegt dæmi séu um slíkt. Fremur er rétt að búast við sameiningu þeirra fyrirtækja sem fyrir eru á markaðinum sem myndu þá væntanlega veita aukið aðhald.

3) Þó að íslenskur prentmarkaður sé smár verður hann engu að síður að geta tekist á við samkeppni sem stafar frá erlendum aðilum, þar á meðal aðilum frá Evrópska efnahagssvæðinu. Þetta á ekki síst við um bækur og tímarit eins og fram er komið. Ljóst er að íslensk fyrirtæki verða að vera vel vædd tækjum og mönnum og tæknilega fullkomin til að geta tekið þátt í þeirri samkeppni með árangri og jafnframt átt sóknarfæri á erlenda markaði. Ágreiningslaust er að fyrirtækið Steindórsprent-Gutenberg ehf. er búið öflugum tækjakosti og hefur mikla afkastagetu. Samanlagt er lítill vafi á því að samruninn eykur tækni- og afkastaforskot

Oddasamstæðunnar á keppinauta sína. Samruninn getur því haft þau áhrif að samkeppni af hálfu annarra aðila á íslenska markaðinum veikist en á hinn bóginn getur aukin stærðarhagkvæmni verið gagnleg í samkeppni við erlenda prentaðila. Áfrýjunarnefnd samkeppnismála telur álitamál, út frá þessum sjónarmiðum, hvort hinn fyrirhugaði samruni muni hindri virka samkeppni eða verða henni til góðs. Rétt þykir að líta svo á að sá vafi sem hér er á ferðinni falli fremur áfrýjanda í hag.

4) Í máli þessu hefur ekki verið sýnt fram á að Oddasamstæðan muni öðlast þann styrk vegna breiddar í vöruúrvali að það geri henni kleift að beita samtvinnun í sölu eða stærðarhagkvæmni í dreifingu og öðru markaðsstarfi þó að til samrunans komi. Er því ekki unnt að reikna með slíkum áhrifum í máli þessu.

5) Áfrýjunarnefnd samkeppnismála lítur svo á að kaupendur almenns prentverks eigi talsverða möguleika á að flytja viðskipti sín annað ef vart verður við óhagsstæð viðskiptaskilyrði í kjölfar samruna þess sem hér um ræðir. Möguleikarnir felast í að færa sér í nyt þá kosti sem í boði eru héraðs og erlendis að því er varðar einfalt prentverk. Varðandi bækur og tímarit telur áfrýjunarnefndin fullvíst að viðskiptaaðilar, sem sumir hverjir eru sterkir, muni leita allra leiða til að færa viðskipti sín erlendis í auknum mæli ef á þetta reynir. Eftir stendur þó að gera má ráð fyrir að prentun vissra bóka og tímarita sé þess eðlis að rétt sé að gera ráð fyrir því að vinnsla þeirra fari fram á Íslandi. Í heild telur áfrýjunarnefndin þó að fyrrgreindir möguleikar auki talsvert líkur fyrir því að neikvæð áhrif samrunans verði ekki veruleg.

8

Fram er komið að markaðshlutdeild fyrirtækja hefur talsverða þýðingu þegar áhrif samruna eru metin á samkeppni á skilgreindum markaði. Hún hefur einnig talsverða þýðingu þegar það er metið hvort samruni fyrirtækja leiði til markaðsyfírráða og dragi verulega úr samkeppni. Áfrýjunarnefndin telur einnig að almennt megi ganga út frá því að neikvæð áhrif samruna komi því auðveldar fram þeim mun meiri sem samþjöppunin er á tilteknum markaði.

Eins og áður segir telur áfrýjunarnefndin þá leið eina færa að meta markaðshlutdeild Oddasamsteypunnar með hliðsjón af hinum almenna prentmarkaði í heild sinni eins og hann hefur verið skilgreindur í hinum áfrýjaða úrskurði en samkvæmt því má reikna með að markaðshlutdeild hennar verði 37-38% ef miðað er við að samruninn nái fram að ganga og hafi aukist um 7% við hann. Í þessu sambandi er rétt að taka fram að

meiri raunhæf samkeppni erlendis frá er einmitt í bókum og tímaritum þar sem samrunastigið er hærra. Áfrýjunarnefndin telur að markaðshlutdeild þessi sé ekki svo mikil að hún ein sér geti ráðið úrslitum í máli þessu.

Aðrir þættir skipta því einnig máli þegar heildaráhrif samrunans er metinn. Helstu sjónarmið um þau atriði hafa verið rakin í lið 7 hér að framan. Heildarniðurstaðan af þeim er sú að hinn almenni prentmarkaður á Íslandi sé þess eðlis að ekki séu nægjanleg rök komin fram um það að samruninn muni hindra virka samkeppni í þeim mæli að ástæða sé til að ógilda hann.

Hefur þá m.a. bæði verið tekið tillit til þeirri samkeppni sem kann að stafa frá erlendum aðilum og að markaður sá sem hér um ræðir er opinn og aðgangur að honum óhindraður í þeim skilningi að almennar lagahömlur eru ekki fyrir hendi sem hindra ný fyrirtæki að taka sér stöðu á markaðinum eða efla samstarf með sér aðrar en þær sem leiða má af samkeppnislögum.

Við heildarmat á þessum atriðum þykir verða að hafa í huga þá meginreglu sem að framan greinir að samkeppnisyfirvöld skuli ekki hnekkja lögmætum samningum fyrirtækja nema nauðsyn beri til.

Af þessum sökum ber að fella úr gildi hina áfrýjuðu ákvörðun.

Úrskurðarorð

Ákvörðun samkeppnisráðs nr. 36/2000 frá 15. desember 2000 er felld úr gildi.