



SAMKEPPNISEFTIRLITIÐ

Þriðjudagur, 21. júlí 2020

Ákvörðun nr. 33/2020

Kaup Malbikunarstöðvarinnar Hlaðbæjar-Colas á tilteknum eignum Drafnarfells

I. Málavextir og málsmeðferð

Með samrunaskrá, dags. 24. apríl 2020, var Samkeppniseftirlitinu tilkynnt um kaup Malbikunarstöðvarinnar Hlaðbæjar-Colas hf. (hér eftir „MHC“) á tilteknum eignum Drafnarfells ehf. Samruninn felst í því að MHC mun kaupa allar eignir Drafnarfells sem nýttar eru í malbiksfræsingarþjónustu. Í kjölfar kaupanna mun MHC halda áfram starfsemi og kemur Drafnarfell til með að leggja starfsemi félagsins niður á sviði malbiksfræsingarþjónustu en halda áfram starfsemi á öðrum sviðum, s.s. rekstri fasteigna.

Að mati Samkeppniseftirlitsins felur framangreindur gerningur í sér samruna sem er tilkynningarskyldur í skilningi 17. gr. a samkeppnislaga nr. 44/2005. Meðfylgjandi tilkynningunni var samrunaskrá í samræmi við 17. gr. a samkeppnislaga og viðauka I við reglur nr. 684/2008 um tilkynningu samruna og málsmeðferð í samrunamálum, með síðari breytingum. Eftirlitið mat þá skrá fullnægjandi í samræmi við ákvæði samkeppnislaga og reglur eftirlitsins um tilkynningu og málsmeðferð í samrunamálum. Byrjuðu frestir Samkeppniseftirlitsins til að rannsaka samrunann að líða þann 27. apríl 2020.

Við meðferð málsins leitaði Samkeppniseftirlitið sjónarmiða hagsmunaaðila vegna samrunans með umsagnarbeiðnum dags. 6. maí 2020. Þá átti eftirlitið jafnframt símtöl við ýmsa hagsmunaaðila. Eftirlitinu barst ein skrifleg umsögn vegna samrunans. Verður sjónarmiða hagsmunaaðila getið eftir því sem við á hér á eftir.

Með bréfi, dags. 2. júní 2020, var samrunaaðilum tilkynnt að Samkeppniseftirlitið teldi ástæðu til frekari rannsóknar á samkeppnislegum áhrifum samrunan, sbr. 1. mgr. 17. gr. d samkeppnislaga. Í kjölfar viðræðna og umsagnarferlis lauk málinu þann 26. júní 2020 með því að samrunaaðilar gengust undir skilyrði með sátt við Samkeppniseftirlitið, dags. 22. júní 2020. Markmið skilyrðanna er að vinna gegn mögulegum skaðlegum lóðréttum áhrifum samrunans á samkeppni á markaði fyrir malbikunarþjónustu.

Í þessari ákvörðun er gerð nánari grein fyrir forsendum þess að grípa þurfti til íhlutunar í málinu. Vegna anna hefur dregist að birta ákvörðun þessa.



II. Samruninn

Samkvæmt 17. gr. samkeppnislaga telst samruni hafa átt sér stað þegar breyting verður á yferráðum til frambúðar. Samruni getur þannig m.a. falist í því að fyrirtæki taki annað fyrirtæki yfir eða það nái yferráðum í heild eða að hluta yfir öðru fyrirtæki, t.d. með því að kaupa hluta af eignum þess eða þær allar, sbr. 1. mgr. 17. gr. laganna. Samkeppniseftirlitið telur að í kaupum MHC á öllum eignum Drafnarfells sem nýttar eru í malbiksfræsingarþjónustu felist samruni í skilningi 17. gr. samkeppnislaga.

1. Samrunaaðilar

Í samrunaskrá segir að MHC sé íslenskt hlutafélag sem framleiðir og selur malbik. Auk þess starfar félagið við margs konar malbikunarþjónustu. Drafnarfell er íslenskt einkahlutafélag og er meginstarfsemi þess sala á malbiksfræsingarþjónustu.

Markmið samrunans samkvæmt samrunaskrá er að auka samþættingu félagsins og auka samkeppnishæfni í vegagerð og malbikunarþjónustu almennt. Að mati MHC er um áhugaverða fjárfestingu að ræða. Eignunum sé vel viðhaldið og sú sérfræðipækking sem fylgi kaupunum sé kærkomin viðbót við sérþekkingu MHC. Þá telur félagið einnig að í kaupunum felist möguleikar á að auka arðsemi þess.

2. Markaðir málsins

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

Samrunaaðilar telja áhrif samrunans vera takmörkuð en að þeirra muni fyrst og fremst gæta á markaði fyrir vegalagningu og aðra malbikunarþjónustu og markaði fyrir malbiksfræsingarþjónustu. Í samrunaskrá kemur fram að MHC starfi á markaði fyrir framleiðslu og sölu á malbiki, markaði fyrir vegalagningu og aðra malbikunarþjónustu og markaði fyrir innflutning bindiefna. Drafnarfell starfi hins vegar á markaði fyrir sölu á malbiksfræsingarþjónustu.

Samrunaaðilar vísa til nýlegrar ákvörðunar Samkeppniseftirlitsins frá 7. júní 2019 í máli nr. 19/2019, *Kaup Malbikunarstöðvarinnar Hlaðbæjar-Colas hf. á öllum hlutum í Norðurbíki ehf.*, en vegna starfsemi þeirra samrunaaðila hafi ekki verið sérstaklega fjallað um malbiksfræsingarþjónustu, sem að mati samrunaaðila er sjálfstæður undirmarkaður fyrir vegalagningu og aðra malbikunarþjónustu. Að því marki er framkvæmd Samkeppniseftirlitsins skortir hafa samrunaaðilar hliðsjón af þeim markaðsskilgreiningum sem Framkvæmdastjórn Evrópusambandsins og dómstólar Evrópusambandsins hafi lagt til grundvallar í framkvæmd sinni. Samrunaaðilar gera þó þann fyrirvara að í þeirri umfjöllun felist ekki afstaða þeirra til réttmætis þeirra skilgreininga til framtíðar.

Samkvæmt samrunaskrá starfar MHC á markaði fyrir framleiðslu og sölu á malbiki. Jafnframt segir að staðgönguvara malbiks geti verið steypa, þá einkum í tengslum við



vegalagningu, einnig götuhellur og svokölluð klæðning sem er að mestu notuð á þjóðvegum landsins en um sé að ræða sömu hráefni og í malbiki en framleiðsla og útlögn er gerð á staðnum. Mat samrunaaðila er því að í afmörkuðum útboðum og/eða framkvæmdum geti markaðurinn verið stærri, þ.e. ekki einungis bundinn við malbik.

Að mati samrunaaðila er vegalagning og önnur malbikunarþjónusta undirmarkaður fyrir framleiðslu og sölu á malbiki. Í samrunaskrá kemur fram að fjölmargir aðilar starfi á markaði fyrir vegalagningu og aðra malbikunarþjónustu. Megi þar helst nefna Vegagerðina, Malbikunarstöðina Höfða, Loftorku, Malbikun Akureyrar, Fagverk, Munck, Akureyrarbæ og Malbikun og völtun.

Samrunaaðilar telja að markaður fyrir sölu á malbiksfræsingarþjónustu sé undirmarkaður markaðs fyrir vegalagningu og aðra malbikunarþjónustu. Í samrunaskrá kemur fram að nokkrir aðilar starfi á þeim markaði og megi þar helst nefna Fagverk og Drafnarfell. Þá eigi Munck jafnframt malbiksfræsingarbúnað í Danmörku sem hægt sé að flytja til landsins. Jafnframt búi aðrir aðilar yfir tækjum til malbiksfræsingar s.s. Höfði og Malbikunarstöð Akureyrar.

Hvað varðar landfræðilegan markað er það mat samrunaaðila að fyrir sölu á malbiki sé hann staðbundinn, í mesta lagi um 200 km frá malbikunarstöð. Aftur á móti telja samrunaaðilar að landfræðilegur markaður fyrir vegalagningu og aðra malbikunarþjónustu sé landið allt, enda sé sá búnaður sem notaður er við vegalagningu færanlegur. Hið sama gildi einnig um landfræðilega markað fyrir malbiksfræsingarþjónustu.

Að mati Samkeppniseftirlitins er miðað við framkomin gögn og upplýsingar í málinu ekki ástæða til að gera athugasemdir við skilgreiningu samrunaaðila á mörkuðum málsins.¹ Í ljósi þess að það hefur ekki áhrif á niðurstöðu málsins tekur Samkeppniseftirlitið þó ekki endanlega afstöðu til skilgreiningu þeirra markaða er samrunaaðilar starfa á.

3. Áhrif samrunans

Í samrunaskrá kemur fram að það sé mat samrunaaðila að samruninn muni hafa lítil áhrif á neytendur. Fjöldi samkeppnisaðila í malbikunarþjónustu og malbiksfræsingarþjónustu muni verða sá sami í kjölfar samrunans. Hins vegar kunni MHC að geta lækkað kostnað og aukið hagkvæmni í rekstri félagsins í kjölfar hinnar fyrirhuguðu samþættingar. Þá telur MHC að hin fyrirhugaða samþætting sé hagkvæm og muni skila sér í bættum rekstri félagsins, neytendum til hagsbóta. Þá muni MHC njóta góðs af þeirri sérþekkingu sem fylgir þeim starfsmönnum Drafnarfells sem hefja störf hjá félaginu, sem leiðir til þróunar og aukinnar gæða á þjónustu félagsins.

Í umsögn Vegagerðarinnar, dags. 19. maí 2020, kemur fram það mat hennar að þeir markaðir sem fyrirtækin starfi á, þ.e. annars vegarmalbikun og yfirlagnir og hins vegar fræsun, séu litlir og nátengdir. Aðeins þrír aðilar á Íslandi flytji inn asfalt sem nauðsynlegt sé til að framleiða malbik, þ.e. Vegagerðin, Höfði og MHC en aðeins tveir þeirra hafa yfir að ráða birgðageymslum til að hýsa asfalt. MHC séu með tanka á höfuðborgarsvæðinu og

¹ Rétt er að geta þess að mismunandi veglagningarefni henta aðeins við tiltekna aðstæður og verðmunur getur verið umtalsverður, t.a.m. er steypa dýr og yfirleitt aðeins notuð þar sem umferð er mikil eða um þungar vélar er að ræða.



Akureyri en af öryggisástæðum hafi Vegagerðin tanka á Ísafirði, Sauðárkróki og Reyðarfirði. Aðeins fjögur fyrirtæki framleiði malbik á höfuðborgarsvæðinu, þ.e. MHC, Höfði, Fagverk og Munck Asphalt A/S en hið síðastnefnda sé ekki með mikla starfsemi af þessum toga hér á landi. Á landsvísu starfi þó fleiri aðilar við malbiksframleiðslu.

Í umsögn Vegagerðarinnar kemur einnig fram að tilhögun hennar við útboð á stórum malbikunar og yfirlagnaútboðum á þjóðvegakerfinu sé almennt með þeim hætti að fræsun sé innifalin en ekki boðin út sérstaklega. Bendir hún á að Drafnarfell sé eini undirverktakinn sem unnið hafi við fræslingu í slíkum verkum fyrir Vegagerðina. Í ljósi þess megi e.t.v. leiða að því líkur að samruni MHC og Drafnarfells gæti haft áhrif á einingarverð tilboða í innkaupum á þessu sviði þar sem fleiri malbikunarfyrirtæki hafi samið við Drafnarfell sem undirverktaka um fræsun sem hluta af stærri útboðsverkum.

Við meðferð málsins leitaði Samkeppniseftirlitið jafnframt sjónarmiða annarra viðskiptavina og keppnauta samrunaaðila. Í athugasemdum vissra hagaðila komu fram áhyggjur af því að samruninn kynni að valda því að MHC kæmist í stöðu til þess að beita sterkri stöðu sinni á malbiksmörkuðum til þess að útiloka aðra keppnauta frá fræsingarþjónustu í þeim tilvikum þar sem allir þættir malbikunarframkvæmda eru boðnir út saman.

Samkeppniseftirlitið var sammála áhyggjum Vegagerðarinnar og hagaðila af mögulegum skaðlegum lóðréttum áhrifum samrunans á samkeppni. Þannig hefði sameinað félag haft bæði getu og möguleika til þess að útiloka keppnauta sína frá aðgangi að fræsingarþjónustu.

III. Niðurstaða

Eftir að hafa mótttekið framangreind sjónarmið umsagnaraðila kynnti Samkeppniseftirlitið samrunaaðilum það frummat sitt að það tæki undir áhyggjur umsagnaraðila af mögulegum skaðlegum lóðréttum áhrifum samrunans á samkeppni. Í kjölfar þess lögðu samrunaaðilar til skilyrði til þess að bregðast við þessum áhrifum samrunans. Í kjölfar viðræðna og umsagnarferlis gerðu samrunaaðilar sátt við eftirlitið þar sem þeir skuldbinda sig til þess að hlíta skilyrðum í starfsemi sinni sem ætlað er að tryggja aðgengi keppnauta að fræsingarþjónustu á samkeppnishæfum kjörum.

Þannig skulu samrunaaðilar tryggja að öll þjónusta sem tengist fræslingu sé veitt þeim aðilum sem eftir því óska án mismununar í verði eða öðrum viðskiptakjörum umfram það hagræði sem ætla megi að fyrirtækið hafi af umfangi viðskiptanna og málefnalegar ástæður liggi því til grundvallar. Er þeim óheimilt að synja um kaup á fræslingu nema málefnalegar ástæður liggi því til grundvallar. Þá skal heildsöluverðlagning félagsins gera öðrum viðskiptamönnum kleift að keppa við það um aðra malbikunarþjónustu. Þannig er sameinuðu félag óheimilt að beita viðskiptamenn sína verðþrýstingi (e. *Margin Squeeze*). Þá skal rekstur og veitt þjónusta tengd fræslingu vera bókhaldslega og fjárhagslega aðgreind frá öðrum rekstri félagsins, til að tryggja framangreint. Að lokum skal félagið setja sér starfsreglur þar sem tryggt sé að allir mögulegir viðskiptavinir hafi aðgang að fræsingarþjónustu þess.

Að mati Samkeppniseftirlitsins eru skilyrði sáttarinnar til þess fallin að vega upp þá samkeppnislegu röskun sem ella hefði leitt af samrunanum.



IV. Ákvörðunarorð

Kaup Malbikunarstöðvarinnar Hlaðbæjar-Colas hf. á tilteknum eignum Drafnarfells ehf. fela í sér samruna í skilningi 17. gr. samkeppnislaga nr. 44/2005. Með heimild í 17. gr. c samkeppnislaga setur Samkeppniseftirlitið samrunanum skilyrði, sbr. sátt eftirlitsins og samrunaaðila, dags. 22. júní 2020. Með setningu eftirfarandi skilyrða er ekki þörf á ógildingu samrunans:

1.

Markmið

Markmið þeirra skilyrða sem hér er kveðið á um er að vinna gegn mögulegum skaðlegum lóðréttum áhrifum samrunans á samkeppni á markaði fyrir malbikunarþjónustu.

2.

Aðgengi að þjónustu

MHC skal tryggja að öll þjónusta sem tengist fræsingu sé veitt þeim aðilum sem eftir því óska án mismunar í verði eða öðrum viðskiptakjörum umfram það hagræði sem ætla má að fyrirtækið hafi af umfangi viðskiptanna og málefnalegar ástæður liggi því til grundvallar. MHC er óheimilt að synja um kaup á fræsingu félagsins nema málefnalegar ástæður liggi því til grundvallar, s.s. vanskil.

Heildsöluverðlagning MHC á fræsingu skal gera öðrum viðskiptamönnum kleift að keppa við MHC um aðra malbikunarþjónustu. MHC er því óheimilt að beita viðskiptamenn sína í fræsingu verðþrýstingi (e. *Margin squeeze*).

Rekstur og veitt þjónusta er tengist fræsingu skal vera bókhaldslega og fjárhagslega aðgreind frá öðrum rekstri MHC.

MHC skal setja sér starfsreglur þar sem tryggt er að allir mögulegur viðskiptavinir hafi, eins og fyrirtækið sjálft, aðgang að fræsingarþjónustu fyrirtækisins. MHC skal tryggja að stjórn og starfsmenn félagsins þekki markmið og efni þessarar sáttar og skuldbindi sig til þess að starfa eftir henni.

3.

Viðurlög

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

Sátt þessi tekur til MHC og þeirra fyrirtækja sem MHC kann að ráða yfir.

Samkeppniseftirlitið

Páll Gunnar Pálsson