

Eintak án trúnaðar.

Fylgiskjal I

með ákvörðun nr. 12/2021, Samruni Norðlenska, Kjarnafæðis og SAH afurða.

Rannsókn málsins, skilgreining markaða og mat á áhrifum samrunans

18. maí 2021

Efnisyfirlit

I.	INNGANGUR	3
II.	MÁLSMEÐFERÐ	4
III.	SAMRUNINN OG AÐILAR HANS	12
IV.	SKILGREINING MARKAÐA	14
1.	Þjónustu- og vörumarkaðurinn.....	16
1.1.	Sjónarmið hagsmunaaðila.....	18
1.2.	Frummat Samkeppniseftirlitsins.....	26
1.3.	Athugasemdir samrunaaðila við frummat.....	27
1.4.	Niðurstaða Samkeppniseftirlitsins.....	31
2.	Landfræðilegi markaðurinn.....	47
2.1.	Sjónarmið hagsmunaaðila.....	47
2.2.	Frummat Samkeppniseftirlitsins.....	50
2.3.	Athugasemdir samrunaaðila við frummat.....	50
2.4.	Niðurstaða Samkeppniseftirlitsins.....	51
V.	SAMKEPPNISLEG ÁHRIF SAMRUNANS	61
1.	Almennt um 17. gr. c samkeppnislaga og tengd atriði.....	61
1.1.	Markaðsráðandi staða.....	61
1.2.	Samkeppni raskast „að öðru leyti með umtalsverðum hætti“.....	63
1.3.	Láréttir samrunar.....	65
1.4.	Lóðréttir samrunar og samsteypusamrunar.....	67
2.	Sjónarmið samrunaaðila í samrunaskrá.....	67
3.	Sjónarmið hagsmunaaðila um samkeppnisleg áhrif samrunans.....	68
4.	Frummat Samkeppniseftirlitsins.....	78
5.	Athugasemdir samrunaaðila.....	78
6.	Markaðshlutdeild.....	79
6.1.	Sjónarmið samrunaaðila.....	80
6.2.	Frummat Samkeppniseftirlitsins.....	81
6.3.	Athugasemdir samrunaaðila við frummat.....	82
6.4.	Niðurstaða Samkeppniseftirlitsins.....	83
7.	Samþjöppun.....	111
8.	Niðurstaða um markaðshlutdeild og samþjöppun.....	117
9.	Staða keppinauta og efnahagslegur styrkleiki.....	120
9.1.	Niðurstaða Samkeppniseftirlitsins.....	121
10.	Önnur atriði sem tengjast mati á einhliða láréttum áhrifum samrunans.....	122
10.1.	Samkeppni á milli samrunaaðila.....	123
10.2.	Innkaupastyrkur hins sameinaða félags.....	126



11.	Möguleg samkeppni og aðgangshindranir að markaðnum.....	135
11.1.	Sjónarmið samrunaaðila	136
11.2.	Niðurstaða Samkeppniseftirlitsins.....	137
12.	Erlent samkeppnislegt aðhald og aðrar ytri aðstæður	142
12.1.	Sjónarmið samrunaaðila	142
12.2.	Sjónarmið hagsmunaaðila.....	143
12.3.	Niðurstaða Samkeppniseftirlitsins.....	146
13.	Lóðrétt áhrif samrunans	153
13.1.	Frummat og athugasemdir	154
13.2.	Niðurstaða Samkeppniseftirlitsins.....	155
14.	Kaupendastyrkur	157
14.1.	Sjónarmið samrunaaðila	157
14.2.	Sjónarmið hagsmunaaðila.....	158
14.3.	Niðurstaða Samkeppniseftirlitsins.....	159
15.	Möguleg hagræðing	160
15.1.	Sjónarmið samrunaaðila í samrunaskrá.....	161
15.2.	Sjónarmið hagsmunaaðila.....	163
15.3.	Frummat Samkeppniseftirlitsins.....	164
15.4.	Niðurstaða Samkeppniseftirlitsins.....	168
VI.	SÁTTAVIÐRÆÐUR OG ENDANLEG NIÐURSTAÐA MÁLSINS	171
16.	Almennt um setningu skilyrða í samrunamálum	172
17.	Málsmeðferð vegna sáttaviðræðna við samrunaaðila.....	175
18.	Umsagnir hagsmunaaðila	176
19.	Mat Samkeppniseftirlitsins	177



I. INNGANGUR

1. Þann 13. apríl 2021 heimilaði Samkeppniseftirlitið samruna Norðlenska matborðsins ehf., Kjarnafæðis hf. og SAH afurða ehf. á grundvelli skilyrða í sátt sem samrunaaðilar gerðu við Samkeppniseftirlitið. Til grundvallar þessum málalyktum liggur ítarleg rannsókn þar sem aflað hefur verið umfangsmikilla gagna frá aðilum á markaði, ásamt því sem framkvæmdar hafa verið tvær kannanir á viðhorfum bænda og ein á viðhorfum neytenda.
2. Í ákvörðun nr. 12/2021, *Samruni Norðlenska matborðsins ehf., Kjarnafæðis hf. og SAH afurða ehf.* er gerð grein fyrir niðurstöðu rannsóknar Samkeppniseftirlitsins. Fylgiskjal þetta er hluti af ákvörðuninni. Í því er að finna ítarlegri umfjöllun um málsmeðferð, skilgreiningu markaða og samkeppnisleg áhrif samrunans. Þar á meðal er gerð ítarleg grein fyrir sjónarmiðum samrunaaðila og annarra, ásamt því sem ályktunum Samkeppniseftirlitsins eru gerð skil.



II. MÁLSMEÐFERÐ

3. Rannsókn þessi er byggð á samrunaskrá sem var móttækin fullbúin þann 10. september 2020.
4. Í aðdraganda tilkynningarinnar óskuðu Norðlenska, Kjarnafæði og Tani ehf. (hér eftir „Tani“) eftir undanþágu á grundvelli 4. mgr. 17. gr. a samkeppnislaga nr. 44/2005 frá banni við því að samruni félaganna komi til framkvæmda á meðan hann væri til rannsóknar hjá eftirlitinu, sbr. bréf dags. 14. júlí 2020.
5. Með bréfi, dags. 17. júlí 2020, tilkynnti Samkeppniseftirlitið samrunaaðilum að ekki stæðu til rök til að veita umbeðna undanþágu. Var það mat eftirlitsins að fyrirbyggjandi gögn gæfu ekki til kynna að umbeðin undanþága væri nauðsynleg á þessum tímapunkti til að koma í veg fyrir skaða og að samkeppni yrði stefnt í hættu. Fengi eftirlitið því ekki séð að skilyrði 4. mgr. 17. gr. a samkeppnislaga nr. 44/2005 væru uppfyllt.
6. Þann 18. ágúst 2020 barst Samkeppniseftirlitinu bréf frá Norðlenska, Kjarnafæði og SAH þar sem tilkynnt var um fyrirhugaðan samruna félaganna. Eðli samrunans væri með þeim hætti að Kjarnafæði, Norðlenska og SAH yrðu sameinuð í nýju félagi sem fyrirhugað væri að stofna í tengslum við samrunann.¹ Meðfylgjandi bréfinu var samrunaskrá samrunaaðila. Með bréfi, dags. 4. september 2020 tilkynnti Samkeppniseftirlitið samrunaaðilum að samrunatilkynningin teldist ófullnægjandi í skilningi 17. gr. a samkeppnislaga þar sem hún hefði ekki að geyma tiltekna upplýsingar sem áskildar eru í samrunaskrá og mikilvægar eru til rannsóknar málsins. Hefðu frestir Samkeppniseftirlitsins til að rannsaka samrunann skv. 17. gr. d samkeppnislaga, sbr. 9. gr. reglna um tilkynningu og málsmeðferð í samrunamálum, því ekki byrjað að líða. Í bréfinu óskaði Samkeppniseftirlitið jafnframt afhendingar á öllum gögnum sem unnin höfðu verið af eða lögð fyrir stjórnendur, stjórn eða eigendur Norðlenska, Kjarnafæðis og SAH í tengslum við aðdraganda samrunans, s.s. sölukynningar, áreiðanleikakannanir, minnisblöð eða fundargerðir stjórnar.
7. Viðbótarupplýsingar sem á vantaði bárust frá samrunaaðilum þann 10. september 2020. Með bréfi, dags. 11. september 2020, tilkynnti Samkeppniseftirlitið samrunaaðilum að samrunaskráin teldist fullnægjandi og að frestir Samkeppniseftirlitsins til að rannsaka samrunann skv. 17. gr. d samkeppnislaga hefðu byrjað að líða frá og með 11. september 2020.
8. Þann 10. september 2020 óskaði Samkeppniseftirlitið símleiðis eftir lista yfir lánardrottna og viðskiptavini samrunaaðila. Bárust umbeðnar upplýsingar frá samrunaaðilum með tölvupóstum, dags. 11. september, 14. september og 16. september 2020.
9. Þann 17. september 2020 átti Samkeppniseftirlitið fund með Matvælastofnun (hér eftir „MAST“). Var efni fundarins m.a. fyrirhugaður samruni og starfsemi sláturhúsa á Íslandi. Með tölvupósti til Skattsins, dags. 18. september 2020, óskaði Samkeppniseftirlitið eftir sundurliðuðum upplýsingum um innflutning á tilteknum tollskrárnúmerum. Svör bárust frá Skattinum þann 23. september 2020.
10. Dagana 18. til 24. september 2020 átti Samkeppniseftirlitið fjölda samtala við ýmsa hagsmunaaðila í tengslum við rannsókn samrunans. Markmiðið með samtölunum var að gefa hagsmunaaðilum færi á að koma á framfæri sjónarmiðum sínum um fyrirhugaðan samruna og möguleg áhrif hans á samkeppni á mörkuðum málsins. Þann 18. september hringdi

¹ Í bréfinu var jafnframt upplýst að frá fyrri samskiptum við Samkeppniseftirlitsins vegna hins áformaða samruna hafi verið gerð sú breyting á útfærslu hans að í stað Tana yrði dótturfélag þess, SAH, aðili að samrunanum. Komi samruninn til framkvæmda verði Tani hluthafi í sameinuðu félagi, í stað þess að renna inn í sameinað félag.



Samkeppniseftirlitið í sex hagsmunasamtök² og níu búnaðarsamtök³. Dagana 21. til 23. september 2020 hringdi Samkeppniseftirlitið í 25 keppinauta samrunaaðila. Þar af svöruðu 22 keppinautar.⁴ Dagana 22. til 24. september hringdi Samkeppniseftirlitið í 36 bændur sem reka búskap af ýmsum toga um land allt. Þar af svöruðu 20 bændur. Þann 24. september 2020 hringdi Samkeppniseftirlitið í 35 viðskiptavinum samrunaaðila. Þar af svöruðu 14 viðskiptavinir.

11. Með tölvupósti, dags. 24. september 2020, sendi Samkeppniseftirlitið umsagnar- og upplýsingabeidni til MAST, ásamt afriti af samrunaskrá án trúnaðarupplýsinga. Nánar tiltekið óskaði Samkeppniseftirlitið eftir sjónarmiðum MAST á skilgreiningu þeirra markaða er samruninn hefur áhrif á og mat stofnunarinnar á mögulegum áhrifum samrunans á samkeppni. Þá óskaði eftirlitið afhendingar á þeim upplýsingum sem stofnunin byggir yfir um framleitt magn starfsleyfisskyldra kjötvinnsla á Íslandi síðastliðin þrjú ár. Var þess óskað að upplýsingarnar yrðu sundurliðaðar eftir framleiðendum, kjötttegund og/eða e.a. tegund framleiðsluvöru. Jafnframt var óskað sundurliðaðra upplýsinga um framleitt magn allra sláturhúsa á Íslandi árið 2019. Var upplýsingabeidnin ítrekuð af hálfu Samkeppniseftirlitsins með tölvupóstum dags. 28. september, 16. og 26. október 2020. Umbeðnar upplýsingar og gögn hafa þrátt fyrir það ekki borist Samkeppniseftirlitinu. Gera verður athugasemd við afgreiðslu MAST á upplýsingabeidninni en skv. 19. gr. samkeppnislaga er stofnuninni skylt að afhenda umbeðnar upplýsingar.
12. Með tölvupósti til samrunaaðila, dags. 28. september 2020, óskaði Samkeppniseftirlitið þess að tiltekin gögn, sem afhent voru eftirlitinu þann 10. september 2020, yrðu afhent á ný á Excel formi. Bárust umbeðin gögn eftirlitinu sama dag.
13. Með tölvupóstum til Landssamtaka sauðfjárnænda, Landssambands kúabænda og Bændasamtaka Íslands, dags. 30. september 2020, óskaði Samkeppniseftirlitið eftir upplýsingum um nöfn og netföng skráðra félaga samtakanna. Umbeðnar upplýsingar bárust eftirlitinu með tölvupóstum, dags. 6. október, 8. október og 12. október 2020.
14. Þann 9. október 2020 átti Samkeppniseftirlitið fund með atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytinu. Efni fundarins var yfirstandandi tilraunaverkefni um heimaslátrun sem stýrt er af ráðuneytinu.⁵
15. Með tölvupósti, dags. 12. október 2020, sendi Samkeppniseftirlitið samrunaaðilum upplýsinga- og gagnabeidni. Nánar tiltekið var óskað afhendingar á öllum fyrirliggjandi gögnum síðastliðinna þriggja ára frá Norðlenska, Kjarnafæði og SAH sem varða þá starfsemi þjónustu eða markaði sem samruninn kann að hafa áhrif á, s.s. greiningar, minnisblöð, skýrslur, kannanir og fundargerðir stjórna. Jafnframt óskaði eftirlitið eftir lýsingum á samningum og söluferlum við viðskiptavinum og keppinauta. Þá óskaði eftirlitið afhendingar á ýmsum tölulegum upplýsingum tengdum starfsemi félaganna. Bárust umbeðin gögn og upplýsingar frá samrunaaðilum með tölvupóstum þann 21. október 2020.

² Bændasamtök Íslands, Félag hrossabænda, Landssamband kúabænda, Landssamtök sauðfjárnænda, Félag svínabænda og Samtök ungra bænda.

³ Búnaðarsamband Kjalarnesþings, Vesturlands, Vestfjarða, Skagfirðinga, Eyjafjarða, S-Þingeyringa, N-Þingeyringa, Suðurlands og Húnaþings og Stranda.

⁴ Sláturfélag Suðurlands, Sláturfélag Vopnfirðinga, Sláturhús Hellu, Sláturhús KVH, Kjötufurðarstöð KS, Sláturhús Vesturlands, Fjallalamb, Stjörnugrís, B. Jensen ehf., Sláturfélagið Búi, Sláturhúsið Seglbúðum, Ferskar kjötvörur, Síld og fiskur, Brjálaða Gimbrin, Kjötmiðjan, Kjötpól, Vörusmiðjan, Tariello, Pure Natura, Kjöthúsið, Kjötbúðin, Kjötmarkaðurinn.

⁵ Upplýsingar um verkefnið má nálgast á vef Stjórnarráðs Íslands: <https://www.stjornarradid.is/default.aspx?pageid=e5cf150d-33a7-11e6-80c7-005056bc217f&newsid=43eefea7-f9b6-11ea-8123-005056bc8c60>.



16. Með tölvupóstum, dags. 12. október 2020, sendi Samkeppniseftirlitið 22 keppinautum samrunaaðila upplýsinga- og umsagnarbeiðni, ásamt afriti af samrunaskrá án trúnaðarupplýsinga.⁶ Nánar tiltekið var óskað ýmissa sjónarmiða og upplýsinga tengdum skilgreiningum og aðstæðum á mörkuðum málsins. Þá var einnig óskað afhendingar á ýmsum tölulegum upplýsingum tengdum starfsemi félaganna. Svör við upplýsingabeiðninni bárust á tímabilinu 15. október til 4. nóvember.⁷
17. Með tölvupóstum, dags. 13. október 2020, sendi Samkeppniseftirlitið 38 viðskiptavinum samrunaaðila upplýsinga- og umsagnarbeiðni, ásamt samrunaskrá án trúnaðarupplýsinga.⁸ Nánar tiltekið var óskað ýmissa sjónarmiða og upplýsinga tengdum skilgreiningum á mörkuðum málsins. Þá var einnig óskað afhendingar á ýmsum tölulegum upplýsingum tengdum starfsemi félaganna. Svör við upplýsingabeiðninni bárust á tímabilinu 15. október til 6. nóvember.⁹
18. Þann 14. október 2020 átti Samkeppniseftirlitið fund með þátttakendum í aðgerðarhópi um heimaslátrun. Var efni fundarins aðstæður á mörkuðum fyrir slátrun, lagaumhverfi og möguleikar á heimaslátrun.
19. Með tölvupósti, dags. 14. október 2020, tilkynnti Samkeppniseftirlitið samrunaaðilum að eftirlitið teldi ástæðu til frekari rannsóknar á samkeppnislegum áhrifum samrunans, sbr. 1. mgr. 17. gr. d samkeppnislaga.
20. Með tilkynningu á heimasíðu Samkeppniseftirlitins, þann 14. október 2020, óskaði Samkeppniseftirlitið eftir sjónarmiðum þeirra sem kynnu að hafa hagsmuna að gæta vegna hans. Hjalagt tilkynningunni var afrit af samrunaskrá, án trúnaðarupplýsinga. Bárust Samkeppniseftirliti þrjár umsagnir með tölvupóstum, dags. 26. og 29. október 2020.
21. Samkeppniseftirlitið hefur í máli þessu leitast við að afla sjónarmiða bænda í því efni hefur eftirlitið aflað upplýsinga um nöfn og netföng bænda, sbr. t.d. tölvupósta, dags. 14. október 2020, til ellefu búnaðarsambanda¹⁰, 21. október til 18 aðildarfélag Búnaðarsambands Austurlands¹¹ og tölvupóst i, dags. 11. nóvember 2020, til atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytisins. Voru umbeðin gögn afhent eftirlitinu á tímabilinu 14. október til 13. nóvember 2020.
22. Með tölvupósti, dags. 16. nóvember 2020, óskaði Samkeppniseftirlitið ítarlegri upplýsinga um tiltekna vöruflokka frá samrunaaðilum. Bárust svör samrunaaðila með tölvupósti næsta dag.

⁶ Sent var á: Kjöt- og fiskbúð Austurlands, Kjöthöllina, Kjöthúsið, Pure Natura, Biopol, Pylsumeistarann, Kjötsmiðjuna, Brjáluðu gimbrina, Síld og fisk, Ferskar Kjötvörur, Esju, Seglbúðir, Sláturfélagið Búa, B Jensen, Stjörnugrís, Fjallalamb, Sláturhús Vesturlands, Sláturhús KVH, Kjötafurðarstöð KS, Sláturhús Hellu, Sláturfélag Suðurlands og Sláturfélag Vopnfirðinga.

⁷ Svör bárust frá 16 félögum. Ekki bárust svör frá eftirtöldum aðilum: Kjöt- og fiskbúð Austurlands, Pure Natura, Pylsumeistarann, Seglbúðum, Sláturhúsi Vesturlands og Sláturhúsi Hellu.

⁸ Sent var á: Haga, Festi, Samkaup, Basko, Costco, Fjarðarkaup, Kaupfélag Skagfirðinga, Fisk kompaníið, Ekruna, Garra, Melabúðina, Akureyrabæ, Bakameistarann, Eldum rétt, Feed the Viking, Fjörukránna, Íslandshótel, Greifann, Gullfoss, Hereford, Icelandair Hótel, IGS, Ikea, Ísam, Kjötubúðina, Kjötkompaníið, Kjötmarkaðinn, Kjöt- og fiskbúð Austurlands, LSH, Lostæti, Matsmiðjuna, Matvex, Múlakaffi, Fabrikkuna, Norðanfisk, Reykjavíkurborg, Skólamat og Sóma.

⁹ Bárust svör frá 29 félögum. Ekki bárust svör frá eftirtöldum aðilum: Fjörukránni, Hereford steikhúsi, Kjötubúðinni, Kjötkompaníinu, Kjöt- og fiskbúð Austurlands, Matsmiðjunni, Fabrikkunni, Norðanfiski og Sóma.

¹⁰ Sent var á: Búnaðarsamband Skagfirðinga, Búnaðarsamband S-Þingeyringa, Búnaðarsamband N-Þingeyringa, Búnaðarsamband Austurlands, Búnaðarsamband Suðurlands, Búnaðarsamband Húnaþings og Stranda, Búnaðarsamband Vestfjarða, Búnaðarsamtök Vesturlands, Búnaðarsamband Eyjafjarðar og Búnaðarsamband Kjalarnesþings.

¹¹ Sent var á: Búnaðarfélag Borgarfjarðar, Búnaðarfélag Eiðapinghár, Búnaðarfélag Valla, Búnaðarfélag Skriðdælinga, Búnaðarfélag Fljótsælinga, Búnaðarfélag Fella, Búnaðarfélag Tungumanna, Búnaðarfélag Hlíðamanna, Búnaðarfélag Jökuldælinga, Búnaðarfélag Seyðfirðinga, Búnaðarfélag Vopnfirðinga, Búnaðarfélag Mjóafjarðar, Búnaðarfélag Breiðdæla og Berufjarðar, Búnaðarfélag Fáskrúðs-, Eski- og Reyðarfjarðar, Búnaðarfélag Hjaltastaðapinghár, Búnaðarfélag Geithellnahrepps, Nautgripærktarfélag Héraðs og Fjarða og Félag ungra bænda á Norðaustur- og Austurlandi.



23. Með tölvupósti, dags. 16. nóvember 2020, upplýsti Samkeppniseftirlitið samrunaaðila um undirbúning framkvæmdar á könnun í tengslum við rannsókn málsins. Voru drög að framangreindri könnun send samrunaaðilum til umsagnar með tölvupósti, dags. 19. nóvember 2020. Bárust athugasemdir samrunaaðila um efni og framkvæmd fyrirhugaðrar könnunar með tölvupósti, dags. 23. nóvember 2020.
24. Með tölvupósti, dags. 20. nóvember 2020, barst Samkeppniseftirlitinu leiðrétting á afhentum gögnum frá Esju.
25. Við meðferð málsins framkvæmdi markaðsrannsóknarfyrirtækið Zenter könnun á meðal bænda, dagana 10. desember 2020 til 6. janúar 2021. Eftir að Samkeppniseftirlitið hafði, í samráði við Zenter, rýnt og gert breytingar á spurningalistanum í framhaldi af innkomnum sjónarmiðum samrunaaðila, var könnunin send út þann 10. desember 2020. Lágu niðurstöður könnunarinnar fyrir þann 14. janúar 2021. Verður nánar fjallað um niðurstöður könnunarinnar í einstökum efnisköflum hér í framhaldinu þar sem það á við. Jafnframt er að finna niðurstöður bændakönnunarinnar í *fylgiskjali II*.
26. Með tölvupósti til Kaupfélags Skagfirðinga svf., dags. 26. nóvember 2020, óskaði Samkeppniseftirlitið eftir afhendingu umsagnar án trúnaðarupplýsinga. Barst umbeðið gagn samdægurs.
27. Við meðferð málsins framkvæmdi Zenter einnig könnun á meðal neytenda, dagana 11. til 22. desember 2020. Með tölvupósti, dags. 4. desember 2020, voru drög að könnuninni send samrunaaðilum til umsagnar. Þann 7. desember 2020 bárust þau sjónarmið þeirra að ekki væru gerðar athugasemdir við efni hennar. Vöktu þó samrunaaðilar athygli á mögulegri misritun í einni tiltekinni spurningu. Í kjölfarið, eftir að Samkeppniseftirlitið hafði, í samráði við Zenter, rýnt og gert minniháttar lagfæringar á spurningarlistanum, var könnunin send út þann 11. desember 2020. Lágu niðurstöður könnunarinnar fyrir þann 12. janúar 2021. Verður nánar fjallað um niðurstöður könnunarinnar í einstökum efnisköflum hér í framhaldinu þar sem það á við. Jafnframt er að finna niðurstöður neytendakönnunarinnar í *fylgiskjali III*.
28. Með tölvupóstum, dags. 8. desember 2020, óskaði Samkeppniseftirlitið nánar tilgreindra viðbótaupplýsinga frá tilteknum kjötvinnslum.¹² Svör við upplýsingabeiðninni bárust á tímabilinu 9. til 11. desember 2020.¹³
29. Með tölvupóstum, dags. 14. desember 2020, óskaði Samkeppniseftirlitið á ný enn frekari upplýsinga frá tilteknum kjötvinnslum.¹⁴ Svör við upplýsingabeiðninni bárust á tímabilinu 14. til 22. desember 2020.¹⁵
30. Á fjarfundi með samrunaaðilum, dags. 16. desember 2020, kynnti Samkeppniseftirlitið samrunaaðilum stöðu rannsóknarinnar og gerði grein fyrir þeim samkeppnislegum áhrifum sem Samkeppniseftirlitið taldi á þeim tímapunkti rannsóknarinnar að samrunann kynni að hafa. Var þetta gert til að skapa samrunaaðilum tækifæri á því stigi til að bregðast við. Í kjölfarið sendi Samkeppniseftirlitið samrunaaðilum þær glærur sem farið var yfir á fundinum og gaf þeim færi

¹² Sent var á: Samrunaaðila, Kjötismiðjuna, Kjöthúsið, Síld og fisk, Ferskar kjötvörur, Stjórnugrís, Sláturfélag Suðurlands, Esju, B. Jensen, Fjallalamb og Kjötafurðastöð KS.

¹³ Svör bárust frá lögmanni KS, samrunaaðilum, Síld og fisk, Kjöthúsinu, Fjallalambi, Ferskum kjötvörum, B.Jensen, Sláturfélagi Suðurlands, Stjórnugrís, Sláturfélagi Vopnfirðinga, Sláturhúsi KVH,

¹⁴ Sent var á: Samrunaaðila, Kjötismiðjuna, Kjöthúsið, Síld og fisk, Ferskar kjötvörur, Stjórnugrís, Sláturfélag Suðurlands, Esju, B. Jensen, Fjallalamb og Kjötafurðastöð KS.

¹⁵ Svör bárust frá lögmanni KS, samrunaaðilum, Síld og fisk, Kjöthúsinu, Fjallalambi, Ferskum kjötvörum, B.Jensen, Sláturfélagi Suðurlands, Stjórnugrís, Sláturfélagi Vopnfirðinga, Sláturhúsi KVH,



á að koma að athugasemdum. Að ósk lögmannna samrunaaðila átti Samkeppniseftirlitið fund með þeim þann 21. desember 2020 til að ræða nánar tiltekin atriði.

31. Með tölvupósti, dags. 23. desember 2020, afhenti Samkeppniseftirlitið samrunaaðilum útreikninga á markaðshlutdeild á mörkuðum fyrir sölu á unnum kjötvörum. Upplýsingarnar voru afhentar með þeim fyrirvörum að Samkeppniseftirlitið ynni að því að yfirfara hvort upplýsingarnar væru fullnægjandi. Myndi Samkeppniseftirlitið halda samrunaaðilum upplýstum um framgang vinnunnar.
32. Sjónarmið samrunaaðila við kynningu Samkeppniseftirlitsins á stöðu rannsóknarinnar bárust þann 4. janúar 2021. Þar kom m.a. fram að samrunaaðilar teldu að samrunann hafa jákvæð áhrif á hlutaðeigandi mörkuðum, enda um að ræða aðgerð sem ætlað sé að bregðast við þeirri erfiðu stöðu sem skapast hafi hjá kjötafurðastöðvum á Íslandi. Þá sáu samrunaaðilar ekki ástæðu til að setja fram tillögur að skilyrðum að svo stöddu. Helgaðist sú afstaða meðal annars af því mati samrunaaðila að bæði væri óeðlilegt og óásættanlegt að sameinað félag þyrfti að búa við íþyngjandi skilyrði í starfsemi sinni, á meðan aðrir sterkari aðilar gætu um frjálst höfuð strokið í starfsemi sinni. Slíkt myndi að mati samrunaaðila vera til þess fallið að draga úr væntri hagkvæmni samrunans. Áskildu samrunaaðilar sér þó rétt til að leggja fram tillögur að hugsanlegum skilyrðum á síðar stigum, skyldi Samkeppniseftirlitið ekki fallast á þau sjónarmið samrunaaðila sem rakin voru í erindinu, hvort sem væri að hluta til eða öllu leyti.
33. Með tölvupóstum, dags. 7. janúar 2021, óskaði Samkeppniseftirlitið eftir tilteknum upplýsingum um innflutning á kjöti frá dagvöruverslunum¹⁶. Upplýsingar bárust á tímabilinu 8. til 12. janúar 2021.
34. Með tölvupósti, dags. 7. janúar 2021, óskaði Samkeppniseftirlitið eftir tilteknum upplýsingum um innflutning frá Skattinum. Upplýsingarnar bárust þann 15. janúar 2021.
35. Við úrvinnslu gagna um markaðshlutdeild kom í ljós að misræmi var í svörum samrunaaðila og tiltekinna keppinauta þeirra við upplýsingabeidnum um veltu. Hefur vinna við afla leiðréttra gagna tafið meðferð málsins nokkuð.
36. Með tölvupósti til Ferskra Kjötvara, dags. 7. janúar 2021, óskaði Samkeppniseftirlitið nýrrar afhendingar á þeim gögnum sem eftirlitinu hafði borist frá félaginu þann 15. desember 2020. Bárust umbeðin gögn degi síðar.
37. Með tölvupósti til Kaupfélags Skagfirðinga svf., dags. 7. janúar 2021, óskaði Samkeppniseftirlitið þess að þær upplýsingar sem afhentar voru eftirlitinu þann 21. desember 2020 yrðu endurskoðaðar og leiðréttar eftir atvikum. Með tveimur tölvupóstum, dags. 11. janúar 2021 bárust eftirlitinu endurskoðuð og leiðrétt gögn.
38. Með tölvupósti, dags. 7. janúar 2021, óskaði Samkeppniseftirlitið nýrrar afhendingar á upplýsingum frá Kjarnafæði varðandi sölu á ferskum og unnum kjötvörum, flokkuðum eftir tegundum kjöts. Bárust umbeðnar upplýsingar þann 12. janúar 2021.
39. Með tölvupóstum, dags. 8. janúar 2021, veitti Samkeppniseftirlitið tilteknum hagsmunaaðilum færi á að koma formlegum umsögnum á framfæri til eftirlitsins.¹⁷ Þann 13. janúar 2021 skiluðu Bændasamtök Íslands, Landssamband kúabænda og Landssamtök sauðfjárbænda inn sameiginlegri umsögn. Þann 14. janúar 2021 barst eftirlitinu einnig umsögn atvinnuvega- og

¹⁶ Basko, Costco, Samkaup, Festi og Hagar.

¹⁷ Atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytið, Bændasamtök Íslands, Félag hrossabænda, Landssamband kúabænda, Landssamtök sauðfjárbænda, Samtök ungra bænda og Félag svínabænda.



nýsköpunarráðuneytisins. Sama dag upplýsti stjórn Félags svínabænda eftirlitið um að það gerði ekki athugasemd við samrunann.

40. Með tölvupóstum, dagana 11. til 13. janúar 2021, óskaði Samkeppniseftirlitið frekari upplýsinga, skýringa eða sundurliðunar á afhentum gögnum frá tilteknum kjötvinnslum.¹⁸ Að Kjötismiðjunni undanskilinni, bárust eftirlitinu endanleg svör umræddra aðila dagana 12. til 13. janúar 2021. Gögn frá Kjötismiðjunni bárust síðan 20. janúar 2021.
41. Með tölvupósti, dags. 11. janúar 2021, óskaði Samkeppniseftirlitið nánar tilgreindra upplýsinga og gagna frá samrunaaðilum. Bárust eftirlitinu umbeðnar upplýsingar og gögn degi síðar.
42. Með tölvupósti, dags. 11. janúar 2021, óskaði Samkeppniseftirlitið upplýsinga frá atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytinu varðandi framkvæmd útboða á tollkvótum. Bárust svör ráðuneytisins degi síðar.
43. Með tölvupósti, dags. 13. janúar 2021, upplýsti Samkeppniseftirlitið samrunaaðila um misræmi sem það hafði fundið í afhentum gögnum Norðlenska um sölu á unnum kjötvörum. Bárust eftirlitinu skýringar félagsins og leiðrétt gögn samdægurs.
44. Andmælaskjal var birt samrunaaðilum þann 26. janúar 2021. Í því rökstuddi Samkeppniseftirlitið þá frumniðurstöðu að samruni Norðlenska, Kjarnafæðis og SAH væri skaðlegur samkeppni, sbr. 17. gr. c samkeppnislaga. Var samrunaaðilum gefið færi á að tjá sig um efni andmælaskjalsins.
45. Með tölvupósti, dags. 27. janúar 2021, sendi Samkeppniseftirlitið samrunaaðilum afrit af niðurstöðum bænda- og neytendakannanna, án trúnaðarupplýsinga.
46. Með tölvupósti, dags. 3. febrúar 2021, upplýstu samrunaaðilar Samkeppniseftirlitið um að samrunaaðilar hefðu í hyggju að skila inn tillögur að skilyrðum. Jafnframt hefðu samrunaaðilar í hyggju að óska þess að frestir til rannsóknar samrunans yrðu framlengdir um 20 virka daga.
47. Með tölvupósti, dags. 9. febrúar 2021, barst Samkeppniseftirlitinu upplýsingar frá samrunaaðilum um vænt hagræði af samrunanum. Jafnframt voru settar fram tillögur samrunaaðila að skilyrðum vegna samrunans. Þá óskuðu samrunaaðilar eftir fundi með eftirlitinu til að ræða tillögur að skilyrðum.
48. Með tölvupóstum, dags. 9. febrúar 2021, óskaði Samkeppniseftirlitið eftir tilteknum upplýsingum frá keppinautum samrunaaðila í slátrun.¹⁹ Var óskað eftir upplýsingum um hámarksafkastagetu sláturhúsa og nýtingu þeirra sem og upplýsingum um eignarhald sláturhúsanna. Svör bárust á tímabilinu 9. febrúar til 16. febrúar 2021.
49. Í athugasemdum samrunaaðila frá 9. febrúar 2021 var óskað eftir afhendingu á umsögn B. Jensen um samrunann. Með tölvupósti, dags. 12. febrúar 2021 afhenti Samkeppniseftirlitið samrunaaðilum umbeðna umsögn B. Jensen.
50. Með tölvupósti, dags. 15. febrúar 2021, óskaði Samkeppniseftirlitið eftir upplýsingum frá samrunaaðilum um hámarksafkastagetu sláturhúsa Norðlenska og SAH og nýtingu þeirra. Svar samrunaaðila barst þann 18. febrúar 2021.
51. Þann 12. febrúar 2021 átti Samkeppniseftirlitið fund með fulltrúum Landssambands sauðfjárbænda og þann 15. febrúar 2021 átti Samkeppniseftirlitið fund með fulltrúum

¹⁸ Síld og fiskur, Ferskar kjötvörur, B.Jensen, Kjötismiðjan, Kjöthúsið, Stjörnugrís og Sláturfélag Suðurlands.

¹⁹ Sláturhús Seglbúðum, Sláturfélagið Búi, Sláturhús Vesturlands, B. Jensen, Stjörnugrís, Fjallalamb, Sláturhús Kaupfélags Vestur Húnavetninga, Kaupfélag Skagfirðinga, Sláturhús Hellu, Sláturfélag Suðurlands og Seljalax.



Landssambands kúabænda. Í kjölfar framangreindra funda, þann 22. febrúar 2021, afhenti Samkeppniseftirlitið fulltrúum félaganna niðurstöður bændakönnunar, sem Zenter vann að beiðni eftirlitsins í tengslum við rannsókn málsins.

52. Þann 16. febrúar 2021 átti Samkeppniseftirlitið fund með samrunaaðilum þar sem tillögur samrunaaðila að skilyrðum voru ræddar ásamt næstu skrefum í sáttaviðræðum.
53. Með tölvupósti, dags. 17. febrúar 2021, óskaði Samkeppniseftirlitið upplýsinga frá Kaupfélagi Vestur Húnavetninga um eignarhald félagsins. Bárust eftirlitinu svör þann 17. febrúar 2021.
54. Með tölvupósti, dags. 19. febrúar 2021, óskaði Samkeppniseftirlitið eftir upplýsingum frá samrunaaðilum um metna hagræðingu vegna samrunans, sundurgreinda eftir skilgreindum mörkuðum málsins. Jafnframt var óskað eftir upplýsingum um fjölda slátraðra gripa árið 2020 hjá Norðlenska annars vegar og SAH hins vegar, sundurliðað eftir tegundum gripa. Svar barst þann 22. febrúar 2021.
55. Með tölvupósti, dags. 19. febrúar 2021 bárust Samkeppniseftirlitinu efnislegar athugasemdir samrunaaðila við andmælaskjal eftirlitsins.
56. Með tölvupósti, dags. 23. febrúar 2021, óskaði Samkeppniseftirlitið frekari upplýsinga frá Sláturfélagi Suðurlands um afkastagetu sláturhúsa. Bárust eftirlitinu umbeðin svör samdægurs.
57. Þann 24. febrúar 2021 barst Samkeppniseftirlitinu undirrituð yfirlýsing frá samrunaaðilum vegna sáttaviðræðna, sbr. 15. gr. reglna nr. 1390/2020.
58. Þann 1. mars 2021 átti Samkeppniseftirlitið fjarfund með forsvarsmönnum Stjórngríss.
59. Þann 11. mars 2021 sendi Samkeppniseftirlitið drög að minnisblaði til samrunaaðila til umsagnar. Þann 12. mars 2021 átti eftirlitið fjarfund með samrunaaðilum þar sem m.a. minnisblaðið og næstu skref sáttaviðræðna voru rædd.
60. Með tölvupósti, dags. 16. mars 2021 veitti Samkeppniseftirlitið samrunaaðilum færi á að koma að athugasemdum vegna fyrirhugaðrar könnunar meðal bænda. Svar barst frá aðilum 17. mars 2021.
61. Þann 17. mars 2021 birti Samkeppniseftirlitið frétt á heimasíðu sinni og var þess óskað að hagaðilar og aðrir áhugasamir kæmu á framfæri sjónarmiðum sínum við möguleg skilyrði sem unnt væri að setja samrunanum.²⁰ Samkeppniseftirlitinu bárust þrjár efnislegar umsagnir.²¹
62. Þá framkvæmdi markaðsrannsóknarfyrirtækið Zenter könnun fyrir Samkeppniseftirlitið á meðal bænda af þessu tilefni. Markmið könnunarinnar var að kanna afstöðu bænda til þess hvort og þá hvaða skilyrði þurfi að setja samrunanum, til að vernda samkeppni og standa vörð um hagsmuni bænda og neytenda. Niðurstöður könnunarinnar eru birtar í *fylgiskjali IV*.
63. Samkeppniseftirlitið átti símtöl og fjarfundi með hagaðilum²² vegna framkominna tillaga samrunaaðila að skilyrðum dagana 23. til 25. mars sl.
64. Með tölvupósti, dags. 29. mars 2021 óskaði Samkeppniseftirlitið eftir upplýsingum frá B. Jensen um magn viðskipta fyrirtækisins við Kjarnafæði annars vegar og svínabúið Hlíð hins vegar á

²⁰ Sjá <https://www.samkeppni.is/utgafa/frettir/samruni-nordlenska-kjarnafaedis-og-sah-afurda-samkeppniseftirlitid-leitar-sjonarmida-vegna-mogulegra-skilyrda-sem-unnt>.

²¹ Umsagnir bárust frá Sláturfélagi Vopnfirðinga, Aðföngum og Landssambandi kúabænda.

²² Rætt var við B. Jensen, Sláturfélag Vopnfirðinga, Neytendasamtökin, Félag atvinnurekenda, Landssamtök sauðfjárbænda, Landssamband kúabænda og Svínabúið Hlíð.



tilteknum árum. Sama dag óskaði Samkeppniseftirlitið eftir upplýsingum frá Sláturfélagi Vopnfirðinga um magn viðskipta við Kjarnafæði á tilteknum árum. Svör frá báðum fyrirtækjum bárust 30. mars 2021.

65. Þann 29. mars 2021 átti Samkeppniseftirlitið símtöl við B. Jensen og Sláturfélag Vopnfirðinga.
66. Samkeppniseftirlitið átti fjarfundi með samrunaaðilum þann 12. mars, 29. mars, 31. mars, 7. apríl, 8. apríl og 9. apríl sl. til að ræða drög að tillögum að sátt. Endanleg sátt var undirrituð þann 12. apríl 2021.
67. Samkeppniseftirlitið hefur verið í samskiptum við samrunaaðila við málsmeðferðina og aflað frá þeim frekari gagna, skýringa og upplýsinga og átt með þeim fundi. Fjallað verður um sjónarmið samrunaaðila og eftir atvikum annarra hagsmunaaðila í tengslum við umfjöllun um efnisþætti málsins.



III. SAMRUNINN OG AÐILAR HANS

68. 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.
69. Í samrunaskrá kemur fram að Norðlenska sé framleiðslufyrirtæki á sviði kjötvöru og sé með starfsstöðvar á Akureyri, Húsavík og í Reykjavík. Norðlenska slátri hrossum, nautgripum, sauðfé og svinum. Þá framleiði Norðlenska og selji ýmsar vörur úr lamba-, nauta-, grísa- og hrossakjöti undir vörumerkjunum Goði, KEA, Húsavíkurkjöt og Bautabúrið. Tilgangur félagsins sé samkvæmt samþykktum þess að annast slátrun búfjár, kjötvinnslu, rannsóknarstarfsemi og sölustarfsemi, ennfremur að taka þátt í atvinnurekstri með hlutafjárkaupum í öðrum félögum. Auk þess önnur skyld starfsemi og rekstur fasteigna. Norðlenska sé að fullu í eigu Búsældar ehf. sem sé í dreifðu eignarhaldi 485 bænda.
70. Megintilgangur Búsældar sé að efla hag hluthafa með því að eiga hlut í starfrækslu á slátrun búfjár, vinnslu og sölu búfjárafurða. Skuli tilganginum meðal annars náð með kaupum og eignarhaldi á eignarhlutum í starfandi afurðastöðvum og reingdum vinnslum. Starfsemi félagsins sé í dag takmörkuð við eignarhald í Norðlenska. Búsæld sé í eigu 485 bænda sem enginn eigi 10% eða meira í félaginu.
71. Icelandic Byproducts ehf. sé framleiðslufyrirtæki sem sjái um úrvinnslu, umsýslu og sölu aukaafurða frá sláturhúsum til útflutnings. Félagið sé að fullu í eigu Norðlenska.
72. Goði ehf. sé að fullu í eigu Norðlenska. Félagið sé eignarhaldsfélag en engin starfsemi sé rekin í því.
73. Baula ehf. sé að fullu í eigu Norðlenska. Félagið sé eignarhaldsfélag en engin starfsemi sé rekin í því.
74. Í samrunaskrá segir að Kjarnafæði sé matvælavinnslufyrirtæki sem framleiði og selji ýmsar vörur úr lamba-, nauta-, grísa- og hrossakjöti. Starfsemi félagsins fari fram á Svalbarðseyri. Tilgangur félagsins samkvæmt samþykktum þess sé rekstur kjötvinnslu, framleiðsla á tilbúnum réttum og önnur skyld starfsemi, rekstur fasteigna og lánastarfsemi. Kjarnafæði sé til jafns í eigu Eiðs Gunnlaugssonar og Hreins Gunnlaugssonar.
75. GMS ehf. sé að fullu í eigu Kjarnafæðis og GMS ehf. framleiði tilbúna rétti fyrir Kjarnafæði.
76. Kjarnafæði eigi 34,78% eignarhlut í keppinautnum Sláturfélagi Vopnfirðinga hf.
77. Þá segir að Eiður og Hreinn Gunnlaugssynir eigi einnig hvor um sig 50% eignarhlut í félaginu Miðpunktur ehf. Félagið, sem eigi ýmsar fasteignir á Akureyri, sé ekki með starfsemi á mörkuðum þar sem áhrif gætir en rétt sé að nefna að félagið eigi þá fasteign sem hýsi höfuðstöðvar Norðlenska á Akureyri.
78. Þá segir í samrunaskrá að SAH reki sláturhús og afurðasölu á Blönduósi. Starfsemi félagsins felist í slátrun á hrossum, nautgripum og sauðfé, og sölu á afurðum til matvælavinnslufyrirtækja. Tilgangur félagsins samkvæmt samþykktum þess sé rekstur sláturhúss, vinnsla, vörubrún og sala búfjárafurða á sem hagstæðastan hátt og önnur skyld starfsemi, rekstur fasteigna og lánastarfsemi. SAH sé í eigu Tana ehf., en eignarhald á Tana sé sama og eignarhald á Kjarnafæði. Tani sé eignarhaldsfélag og stundi enga aðra starfsemi.



79. Við rannsókn málsins kom jafnframt í ljós að SAH afurðir eiga 3,9% eignarhlut í keppinautnum Fjallalambi hf.
80. Þá segir í samrunaskrá að meginmarkmið samrunans sé að ná fram samlegðaráhrifum og aukinni hagkvæmni í rekstri með bættri nýtingu framleiðsluþátta, til að bregðast við erfiðum aðstæðum í rekstrarumhverfi félaganna sem skapast hafi undanfarin ár vegna ytri aðstæðna á hlutaðeigandi mörkuðum. Með þessu telji samrunaaðilar sig betur í stakk búna til að taka þátt í og viðhalda vöru- og framþróun á hlutaðeigandi mörkuðum og þannig eiga sinn þátt í að tryggja fæðuöryggi hér á landi.
81. Rekstur samrunafélaganna hafi verið mjög þungur undanfarin ár. Hafi þar einkum haft áhrif erfiðar ytri aðstæður, kostnaðarhækkanir umfram verðlagsþróun á matvörumarkaði og mikil aukin samkeppni erlendis frá. Samrunaaðilar séu í sambærilegum rekstri og séu samlegðaráhrif hins fyrirhugaða samruna því augljós. Sé það mat samrunaaðila að samruni félaganna sé í raun nauðsynlegur til að tryggja rekstur þeirra í núverandi mynd.
82. Þá segir í samrunaskrá að áformaður er fullur samruni samrunaaðila með stofnun nýs félags. Hið nýstofnaða félag taki þá við öllum eignum og skuldum, réttindum og skyldum félaganna sem það taki yfir.
83. Með vísan til alls framangreinds telur Samkeppniseftirlitið að í kaupum nýs, óstofnaðs félags á Norðlenska, Kjarnafæði og SAH felist samruni í skilningi 17. gr. samkeppnislaga. Kemur samruninn til athugunar samkvæmt samrunareglum samkeppnislaga.



IV. SKILGREINING MARKAÐA

84. 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 staðgöngubjónustu. Staðganga er þegar vara eða þjónusta getur að fullu eða verulegu leyti komið í stað annarrar vöru eða þjónustu. Með hliðsjón af hagfræðilegum rökum þarf að líta á viðkomandi markað út frá a.m.k. tveimur sjónarmiðum; annars vegar vöru- eða 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. 8/2008, *Fiskmarkaður Íslands hf. gegn Samkeppniseftirlitinu*.
85. Við skilgreiningu markaða í samrunamálum er m.a. unnt að hafa hliðsjón af fordæmum í innlendra lagaframkvæmd og í EES/ESB-samkeppnisrétti, sbr. m.a. dóm Hæstaréttar Íslands í máli nr. 277/2012, *Stjórnugrís hf. og Arion banki hf. gegn Samkeppniseftirlitinu*. Hins vegar verður ávallt að meta hvort aðstæður á markaði séu hinar sömu og í eldra máli.²³ Þá liggur fyrir í samkeppnisrétti að, eðli málsins samkvæmt, geta markaðsskilgreiningar í eldri málum ekki skapað fyrirtækjum lögmætar væntingar.²⁴
86. Í kafla 7 í viðauka I við reglur Samkeppniseftirlitsins nr. 684/2008 um tilkynningu og málsmeðferð í samrunamálum segir m.a. svo um skilgreiningu á mörkuðum:

„Með viðkomandi vörumarkaði er átt við markað fyrir vörur og/eða þjónustu sem neytendur líta á sem staðgönguvörur eða staðgöngubjónustu vegna eiginleika sinna, verðs og áformaðrar notkunar. Markaður er sölusvæði vöru og staðgönguvöru og/eða sölusvæði þjónustu og staðgöngubjónustu, sbr. 4. gr. samkeppnislaga. Staðgönguvara og staðgöngubjónusta er vara eða þjónusta sem að fullu eða verulegu leyti geta komið í stað annarrar.

Meðal þátta, sem skipta máli við mat á viðkomandi markaði, er greining á því hvers vegna viðkomandi vara eða þjónusta tilheyrir þessum markaði og hvers vegna önnur vara eða þjónusta tilheyrir honum ekki samkvæmt framangreindri skilgreiningu og með hliðsjón af, meðal annars, hvort varan eða þjónustan nýtist sem staðgönguvara eða staðgöngubjónusta, samkeppnisstöðu,

²³ Sjá t.d. dóm undirréttar ESB frá 22. mars 2000 í sameinuðum málum nr. T-125/97 og T-127/97, *The Coca Cola Company gegn framkvæmdastjórninni*, mgr. 81-82: „... a finding of a dominant position by the Commission, even if likely in practice to influence the policy and future commercial strategy of the undertaking concerned, does not have binding legal effects as referred to in the IBM judgment. Such a finding is the outcome of an analysis of the structure of the market and of competition prevailing at the time the Commission adopts each decision. The conduct which the undertaking held to be in a dominant position subsequently comes to adopt in order to prevent a possible infringement of Article 86 of the Treaty is thus shaped by the parameters which reflect the conditions of competition on the market at a given time.

Moreover, in the course of any decision applying Article 86 of the Treaty, the Commission must define the relevant market again and make a fresh analysis of the conditions of competition which will not necessarily be based on the same considerations as those underlying the previous finding of a dominant position.“

²⁴ Sjá t.d. dóm undirréttar ESB frá 7. maí 2009 í máli nr. T-151/05, *NVV gegn framkvæmdastjórninni*, mgr. 136: „It should first be recalled that, according to case-law, although the Commission must give an account of its reasoning if a decision goes appreciably further than the previous decision-making practice (Case 73/74 *Groupement des fabricants de papiers peints de Belgique and Others v Commission* [1975] ECR 1491, paragraph 31), economic operators have no grounds for a legitimate expectation that a previous decision-making practice, that is capable of being varied when the Community institutions exercise their discretion, will be maintained (see *General Electric v Commission*, paragraph 53 above, paragraph 512, and the case-law cited therein). In particular, the applicants cannot have entertained such a legitimate expectation on the ground that the Commission had defined markets in a particular way in a previous decision, since the Commission – and, a fortiori, the Court – is not bound by the findings made in such a decision (see, to that effect, *General Electric v Commission*, paragraph 53 above, paragraph 514).“



verði, verðsveiflum vegna eftirspurnar eða öðrum þáttum sem máli skipta við skilgreiningu á markaðnum.”

87. Í reglunum um tilkynningu samruna er landfræðilegur markaður skilgreindur svo:

„Til landfræðilegs markaðar telst það svæði þar sem hlutaðeigandi fyrirtæki eru viðriðin framboð og/eða eftirspurn eftir viðkomandi vöru eða þjónustu, þar sem samkeppnisskilyrði eru nægilega lík og sem unnt er að greina frá nærliggjandi svæðum, einkum vegna þess að samkeppnisskilyrði eru greinilega frábrugðin á þeim svæðum.

Meðal þátta sem skipta máli við mat á viðkomandi landfræðilegum markaði eru eðli og einkenni viðkomandi vöru eða þjónustu, hugsanlegar aðgangshindranir eða neytendavenjur, greinilegur munur á markaðshlutdeild fyrirtækja á þessu svæði og aðliggjandi svæðum eða verulegur verðmunur.“

88. Tilgangur þess að skilgreina viðkomandi markað í samrunamálum er að greina það svið viðskipta sem samruninn hefur áhrif á.²⁵ Með markaðsskilgreiningunni er leitast við að afmarka hvar samkeppni milli fyrirtækja á sér stað í þeim tilgangi að greina á kerfisbundinn hátt þær skorður sem samkeppni á markaði setur á hegðun þeirra fyrirtækja sem starfa á þeim markaði sem samruninn hefur áhrif á og meta þannig það samkeppnislega aðhald sem hið sameinaða fyrirtæki býr yfir. Með því að afmarka markaðinn bæði með hliðsjón af þeirri vöru eða þjónustu sem seld er á markaðnum og frá landfræðilegu sjónarmiði er reynt að greina þá keppinauta samrunaaðila á markaði sem í raun geta sett hegðun samrunaaðilanna skorður.²⁶

89. Þegar viðkomandi markaður hefur verið skilgreindur er hægt að reikna markaðshlutdeild aðila sem starfa á markaðnum og leggja mat á önnur atriði sem hafa þýðingu við mat á því hvort samruni raski samkeppni.

90. Af þessu leiðir að hugtakið „markaður“ í skilningi samkeppnislaga (e. *relevant market*) er frábrugðið öðrum skilgreiningum sem oft eru notaðar til að lýsa mörkuðum, s.s. þeim að „markaður“ vísi til þess landsvæðis þar sem fyrirtæki selur vörur sínar, eða að „markaður“ vísi gróflega til þeirrar atvinnugreinar eða þess geira sem fyrirtæki starfar innan.²⁷

91. Þær skorður, sem samkeppni veitir fyrirtækjum á markaði, má flokka í þrennt:

- a) eftirspurnarstaðgöngu (e. *demand substitution*),
- b) framboðsstaðgöngu (e. *supply substitution*) og
- c) mögulega samkeppni (e. *potential competition*).

92. Eftirspurnarstaðganga er beinasta og virkasta ögunarvaldið sem hefur áhrif á ákvarðanir fyrirtækja um vöruverð. Fyrirtæki getur ekki haft umtalsverð áhrif á aðstæður á markaði, svo sem verðlag, ef viðskiptavinir þess geta auðveldlega keypt staðgönguvörur á sambærilegu eða lægra verði af öðrum fyrirtækjum á markaðnum. Við slíkar aðstæður búa aðilar á markaði við

²⁵ Sjá m.a. 2. mgr. í tilkynningu Eftirlitsstofnunar EFTA (ESA) um skilgreiningu á hugtakinu viðkomandi markaður (98/EES/28/01). Í ECS/AKZO málinu, OJ 1985 L374/1 lýsti framkvæmdastjórn ESB því t.a.m. yfir að: „the object of market definition is to define the area of commerce in which the conditions of competition and the market power of the dominant firm is to be assessed.“

²⁶ Sjá 2. mgr. í tilkynningu ESA um skilgreiningu á hugtakinu viðkomandi markaður

²⁷ Sjá 3. mgr. í framangreindri tilkynningu ESA. Sjá einnig dóm undirréttar ESB frá 1. júlí 2010 í máli nr. T-321/05, AstraZeneca AB gegn framkvæmdastjórninni: „... the concept of relevant market is different from other definitions of market often used in other contexts, such as the area where the companies sell their products or, more broadly, the industry or sector to which the companies belong“, sbr. dóm dómstóls ESB frá 6. desember 2012 í máli nr. C-457/10.



aðhald eða ögunarvald samkeppninnar. Markaðsskilgreiningin hefur þannig í grundvallaratriðum þann tilgang að greina það framboð, sem viðskiptavinir þeirra fyrirtækja sem um ræðir, geta í rauninni nýtt sér, bæði vegna vöru- eða þjónustuframboðs fyrirtækjanna og vegna landfræðilegrar staðsetningar þeirra.²⁸

93. Framboðsstaðganga er það kallað, þegar fyrirtæki geta brugðist við lítilsháttar (hlutfallslegri) verðhækkun til frambúðar með því að breyta framleiðslu sinni og markaðssetja aðra vöru (eða þjónustu) en framleidd var áður, innan skamms tíma og án þess að þurfa að leggja út í umtalsverðan kostnað eða áhættu. Þegar slíkt á við, hefur þessi nýja framleiðsla aðhaldsáhrif á hegðun þeirra fyrirtækja sem fyrir voru á markaðnum. Þessi áhrif eru sambærileg við áhrifin af eftirspurnarstaðgöngu.²⁹ Skammur tími í þessum skilningi er tími sem nægir ekki til að leggja út í umtalsverðar breytingar á t.d. fastafjármunum eða óáþreifanlegum eignum, svo sem þekkingargrunni fyrirtækisins.
94. Möguleg samkeppni, þ.e.a.s. ógnin sem að aðilum á markaði getur stafað vegna innkomu nýrra aðila á markaðinn, er ekki tekin með í reikninginn þegar markaðir eru skilgreindir. Venjulega er því aðeins fjallað um mögulega samkeppni þegar búið er að fjalla um þá aðila sem fyrir eru á markaðnum og staðan á markaðnum vekur áhyggjur samkeppnisyfirvalda.³⁰ Nánar er fjallað um mögulega samkeppni og aðgangshindranir í kafla V. 11.
95. Hér á eftir er fjallað um skilgreiningu markaða fyrirliggjandi máls, annars vegar þjónustumarkaðar og hins vegar landfræðilegs markaðar málsins.

1. Þjónustu- og vörumarkaðurinn

96. Í samrunaskrá segir að samrunaaðilar starfi við slátrun, vinnslu og heildsölu á kjötvörum. Varði starfsemi samrunaaðila fyrst og fremst nautakjöt, lambakjöt, hrossakjöt og svínakjöt og að litlu leyti kjúklingakjöt og fisk.
97. Þá segir í samrunaskrá að í ákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. 33/2010, *Samkeppnishömlur í tengslum við forverðmerkingar á kjötvörum*, hafi verið fjallað um starfsemi fyrirtækja sem starfi við vinnslu og heildsöludreifingu á kjöti og kjötvörum. Þar segi að í eldri málum þar sem fjallað hafi verið um framleiðslu og heildsöludreifingu á kjöti hafi verið komist að því að hver kjöttegund tilheyrir sérstökum markaði. Sé þar vísað til ákvörðunar samkeppnisráðs nr. 25/2001, en þar hafi verið talið að sérstakir eiginleikar kjúklingakjöts hafi leitt til þeirrar niðurstöðu að takmörkuð staðganga væri á milli kjúklingakjöts og annarra tegunda af kjöti. Segi svo í ákvörðuninni að Samkeppniseftirlitið telji sömu sjónarmið eiga við í málinu og hafi því mörkuðum málsins verið skipt niður eftir kjöttegundum, sem hafi verið lambakjöt, nautakjöt, svínakjöt, hrossakjöt og kjúklingakjöt.
98. Þá segir í samrunaskrá að í framangreindri ákvörðun, nr. 33/2010, hafi verið talið að heildsala á fersku kjöti annars vegar og unnu kjöti hins vegar væru aðskildir vörumarkaðir. Segi þar að til fyrrnefnda flokksins, þ.e. markaðinn fyrir ferskt kjöt, teljist allt ferskt kjöt og frosið „hvort sem það sé selt í stórum eða litlum einingum, úrbeinað eða óúrbeinað.“ Hvað markað fyrir unnið kjöt varði þá hafi hann talinn varða „allt kjöt sem hefur verið unnið á einhvern hátt, s.s. með viðbættu kryddi, reykingu o.þ.h.“ Þá komi fram að rök standi til að skipta mörkuðum fyrir unnar kjötvörur enn frekar í undirmarkaði eftir vörutegundum og séu í dæmaskyni nefndur markaður fyrir svínapylsur og markaður fyrir sneitt beikon. Hins vegar segi að ekki sé þörf á að greina

²⁸ Sjá 2. mgr. í tilkynningu ESA um skilgreiningu á hugtakinu viðkomandi markaður.

²⁹ Sjá nánar 20.- 23. mgr. í tilkynningu ESA um skilgreiningu á hugtakinu viðkomandi markaður.

³⁰ Sjá nánar 24. mgr. í tilkynningu ESA um skilgreiningu á hugtakinu viðkomandi markaður.



markaðinn í frekari undirmarkaði „þar sem flestar umræddar kjötvinnslur bjóða að meginstefnu til upp á svipaðar vörulínur innan hvernar kjöttegundar.“

99. Í ákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. 3/2011, *Samruni Stjórnugríss hf. við Rekstrarfélagið Braut ehf. og LS2 ehf.*, hafi m.a. verið fjallað um markaðinn fyrir slátrun á svínunum. Þar segi að þann markað mætti jafnframt nefna markaðinn fyrir sölu á slátruðum grísunum þar sem „nær óunnið kjöt er afurð sláturhúsa.“ Segi einnig að „afurðin sem sláturhús selja eru dýraskrokkar sem kjötvinnslur selja sem ferskt kjöt eða unnið.“ Með hliðsjón af þessu, sem og því að greint væri milli kjöts af ólíkum dýrategundum, hafi verið rétt að skilgreina sérstakan markað fyrir slátrun á svínunum. Þá hafi einnig verið talið rétt að skilgreina markaðinn fyrir vinnslu á svínakjöti sem sérstakan markað, og m.a. vísað til þeirra röksemda sem fram hafi komið í ákvörðun Samkeppniseftirlitsins í máli nr. 33/2010.
100. Í ákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. 30/2014, *Samruni KS sölu ehf., Sláturhússins Hellu hf. og Skanka ehf.*, hafi samrunaaðilar m.a. verið virkir í slátrun og vinnslu á kjöti. Í umfjöllun um markaðsskilgreiningar sé tekið fram að hver kjöttegund tilheyri sérstökum markaði, og vísað hafi verið í fyrri ákvarðanir Samkeppniseftirlitsins sem gert hafi verið grein fyrir að framan. Hvað varði slátrun hafi Samkeppniseftirlitið talið að samruninn varðaði markaði fyrir slátrun á mismunandi kjöttegundum. Þá hafi einnig verið talið að samruninn varðaði annars vegar sölu á ferskum kjötvörum og hins vegar sölu á unnum kjötvörum. Hafi þeir markaðir einnig verið aðgreindir í sölu til dagvöruverslana annars vegar og aðra heildsölu hins vegar.
101. Í ákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. 11/2016, *Samruni KS sölu ehf., Esju Gæðafæðis ehf. og Gallerí Kjöts ehf.*, hafi það verið niðurstaða eftirlitsins að viðkomandi markaðir væru annars vegar vinnsla og sala á ferskum kjötvörum og hins vegar vinnsla og sala á unnum kjötvörum.
102. Þá segir í samrunaskrá að í skýrslum Samkeppniseftirlitsins nr. 1/2012, *Verðþróun og samkeppni á dagvörumarkaði*, og nr. 1/2015, *Leiðbeining um samkeppni á dagvörumarkaði*, sé einnig fjallað að nokkru um mismunandi vörumarkaði kjötvara og um markaðshlutdeild aðila á þeim mörkuðum. Sé sú markaðsskipting sem þar sé stuðst við í samræmi við þær ákvarðanir Samkeppniseftirlitsins sem hér hafi verið fjallað um.
103. Með vísan til alls framangreinds telji samrunaaðilar að viðkomandi vöru- og þjónustumarkaðir séu markaður fyrir slátrun, heildsölu á ferskum kjötvörum og heildsölu á unnum kjötvörum. Framangreindir markaðir skiptist svo niður í undirmarkaði eftir einstökum kjöttegundum. Þeir markaðir sem áhrifa gæti hvað samrunaaðila varði séu markaðir fyrir nautakjöt, lambakjöt og hrossakjöt. SAH komi ekki að slátrun á svínunum og gæti áhrifa samrunans því ekki á þeim markaði. Þó skuli þess getið að Kjarnafæði kaupir grísi frá framleiðanda til frekari vinnslu og heildsölu. Þá sé einnig gerður greinarmunur á sölu á ferskum og unnum kjötvörum annars vegar til dagvöruverslana og hins vegar í annarri heildsölu.
104. Að lokum segir í samrunaskrá að bæði Norðlenska og Kjarnafæði hafi haft með höndum innflutning og sölu á kjúklingakjöti. Þessi starfsemi sé mjög lítil að umfangi hjá báðum aðilum. Þá sé rétt að geta þess að Kjarnafæði selji fisk frá Norðanfiski í litlu magni, einungis til mótuneyta, auk þess að selja sósur og salöt frá fyrirtækjunum Nonna litla ehf. og Matur og Mörk ehf. Í reynd sé aðeins um að ræða stoðþjónustu við viðskiptavinum sem kaupir heildarlausnir fyrir veislur. Loks sé rétt að geta þess að Norðlenska selji einnig egg í litlum mæli, einungis til mótuneyta. Þar sem Norðlenska sé eini aðili samrunans sem starfi á þessum markaði hafi samruninn ekki áhrif á hann.



1.1. Sjónarmið hagsmunaaðila

105. Með tölvupósti, dags. 12. október 2020, sendi Samkeppniseftirlitið upplýsingabeidni til samrunaaðila og 59 hagaðila.³¹ Í beiðnunum var m.a. óskað eftir sjónarmiðum um hvort skilgreining samrunaaðila á þeim vöru- eða þjónustumörkuðum sem samruninn kynni að hafa áhrif á væri raunsönn. Þá var óskað sérstaklega sjónarmiða um hvort og þá hvernig afmarka bæri mögulega undirmarkaði fyrir vinnslu og heildsölu á unnu kjöti, t.d. eftir tegundum af vöru, sjónarmið um hvort marktækur munur væri á innlendu og erlendu kjöti. Samkeppniseftirlitinu bárust umsagnir frá 26 hagsmunaaðilum. Verða þær umsagnir nú reifaðar.

1.1.1. Almennt

Sláturfélag Suðurlands

106. Í umsögn Sláturfélags Suðurlands (hér eftir „SS“), dags. 28. október 2020, kemur fram að félagið sé sammála mati samrunaaðila á mörkuðum málsins. Félagið telji ekki ástæðu til að skilgreina undirmarkaði fyrir unnar kjötvörur. Hægt sé að framleiða unnar kjötvörur hvar sem er á landinu til dreifingar líkt og dæmin sýni.

Kaupfélag Skagfirðinga

107. Kaupfélag Skagfirðinga (hér eftir „KS“), Esja Gæðafæði, Sláturhús Hellu og Sláturhús KVH skiluðu sameiginlegri umsögn þann 4. nóvember 2020. Í umsögninni kemur m.a. fram að félögin hafi í nokkrum tilvikum tekið afstöðu til markaðsskilgreininga vegna samruna sem félagið hafi átt aðild að á undanförunum árum. Hafi félagið þar lýst sjónarmiðum sínum til markaðsskilgreininga. Virðist sem Samkeppniseftirlitið hafi nokkuð mótaða framkvæmd hvað varði skilgreiningu markaða miðað við fyrri ákvarðanir sem varði sölu á dýraafurðum. Sé ekki ástæða til að ætla að önnur sjónarmið eigi við um samruna þennan en reifuð hafi verið áður af KS og sé því fyrst og fremst vísað til þess sem áður hafi verið sagt, t.a.m. í samrunaskrá vegna samruna KS sölu ehf. og Esju Gæðafæðis ehf. og Gallerí kjöts ehf., dags. 22. janúar 2016.

108. Eins og samruni þessi sé vaxinn telji félögin ekki ástæðu til ítarlegrar flokkunar. Samrunaaðilar séu félög sem hafi selt ýmsar tegundir af kjöti til dagvöruverslana, mötuneyta, veitingastaða, kjötvinnsla og fleiri aðila um árabil. Hafi félögin slátrað, unnið og selt margvíslegar tegundir af kjöti. Telji félögin því rök ekki standa til að skipta markaðnum frekar en í slátrun og grófvinnslu annars vegar og sölu til dagvöruverslana og stórelldhúsa hins vegar.

109. Þá segir í umsögninni að mögulega mætti skipta markaðnum eftir kjöttegundum en fyrir stór framleiðslufyrirtæki á borð við Kjarnafæði og Norðlenska sem selji til margvíslegra aðila skipti máli að hafa breytt vöruframboð. Sé því varla ástæða til þess að ætla að niðurbrot eftir kjöttegundum hafi veruleg áhrif.

110. Í ákvörðunum Samkeppniseftirlitsins sé markaðnum gjarnan skipt upp eftir kjöttegundum. Mætti í sjálfu sér fallast á að það geti átt rétt á sér. Fáí félögin þó ekki séð að slíkt skipting skipti máli fyrir samruna þann sem hér sé til umfjöllunar.

³¹ Sent var á: Kjöt- og fiskbúð Austurlands, Kjöthöllina, Kjöthúsið, Pure Natura, Biopol, Pylsumeistarann, Kjötismiðjuna, Brjáluðu gimbrina, Síld og fisk, Ferskar Kjötvörur, Esju, Seglbúðir, Sláturfélagið Búa, B Jensen, Stjörnugrís, Fjallalamb, Sláturhús Vesturlands, Sláturhús KVH, Kjötufurðarstöð KS, Sláturhús Hellu, Sláturfélag Suðurlands, Sláturfélag Vopnfirðinga, Haga, Festi, Samkaup, Basko, Costco, Fjarðarkaup, Kaupfélag Skagfirðinga, Fisk kompaníð, Ekruna, Garra, Melabúðina, Akureyrabæ, Bakarameistarann, Eldum rétt, Feed the Viking, Fjörukránna, Íslandshótel, Greifann, Gullfoss, Hereford, Icelandair Hótel, IGS, Ikea, Ísam, Kjötbúðina, Kjötkompaníð, Kjötmarkaðinn, Kjöt- og fiskbúð Austurlands, LSH, Lostæti, Matsmiðjuna, Matvex, Múlakaffi, Fabrikkuna, Norðanfisk, Reykjavíkurborg, Skólamat og Sóma.



111. Hvað varði sérstaklega einstaka vöruflokka á borð við kryddað kjöt, hakk, hamborgara og þess háttar þá verði varla talin ástæða til að afmarka markaðinn með svo þröngum hætti. Þau félög sem séu að sameinast séu stórir vinnsluaðilar og geti sem slíkir varla látið undir höfuð leggjast að nýta það hráefni sem þeir fá til sín. Hverri skepnu fylgi óhjákvæmilega allir hlutar hennar og til að þess að ná sem bestri nýtingu þurfi að fullvinna alla seljanlega hluta.

Ferskar kjötvörur

112. Í umsögn Ferskra kjötvara (í eigu Haga), dags. 23. október 2020, kemur m.a. fram að þær markaðsskilgreiningar sem settar séu fram í samrunaskrá byggja á þeim málum sem áður hafi komið til kasta Samkeppniseftirlitsins og varðað hafi samkeppni á kjötmarkaði. Ferskar kjötvörur hafi, a.m.k. ekki á þessari stundu, forsendur til að fullyrða að rétt sé að skilgreina markaði með öðrum hætti en að mati Ferskra kjötvara sé heildsölumarkaður með kjöt einn markaður, bæði landfræðilega og varðandi vörumarkað.

113. Varðandi hvort afmarka beri undirmarkaði fyrir heildsölu á unnu kjöti segir að Ferskar kjötvörur séu nær ekkert í unnum kjötvörum, nema þá að litlu leyti í innfluttum unnum kjötvörum. Ferskar kjötvörur líti svo á að unnar kjötvörur séu í samkeppni hver við aðra og jafnvel skarist að einhverju leyti eftirspurn eftir hráum og unnum kjötvörum þar sem fólk velur kjöt sem sé hrátt eða kjöt sem búið sé að elda og þurfi bara að hita. Kaupendur á heildsölumarkaði leitist við að fækka birgjum en verði hins vegar að vera með breytt vöruframboð og úrvalið sem neytendur leiti eftir.

Hagar

114. Í umsögn Haga, dags. 23. október 2020, kemur fram að þær markaðsskilgreiningar sem settar séu fram í samrunaskrá byggja á þeim málum sem áður hafi komið til kasta Samkeppniseftirlitsins og varðað hafi samkeppni á kjötmarkaði. Hagar hafi, a.m.k. ekki á þessari stundu, forsendur til að fullyrða að rétt sé að skilgreina markaðinn með öðrum hætti.

Krónan

115. Í umsögn Krónunnar, dags. 20. október 2020, kemur fram að Krónan sé sammála skiptingu markaða eins og sett sé fram í samrunaskrá. Þá hafi Krónan ekki sérstaka skoðun hvort afmarka þurfi frekari undirmarkaði en komi fram í samrunaskrá.

Baskó

116. Í umsögn Baskó, dags. 21. október 2020, kemur fram að Baskó taki undir markaðsskilgreiningu samrunaaðila.

Stjörnugrís

117. Í umsögn Stjörnugrís, dags. 26. nóvember 2020, kemur fram að félagið geri ekki ágreining um skilgreiningu samrunaaðila á mörkuðum málsins.

Flugleiðahótel

118. Í umsögn Flugleiðahótel, dags. 20. október 2020, kemur fram að fyrirtækið sé sammála skilgreiningu á þeim mörkuðum sem samruninn kunni að hafa áhrif á.



Greifinn

119. Í umsögn Greifans, dags. 27. október 2020, kemur fram að fyrirtækið sé sammála skilgreiningum samrunaaðila.

Skólamatur

120. Í umsögn Skólamatar kemur fram það sjónarmið félagsins að kjötmarkaður sé ein heild, þannig að einstakar tegundir séu staðkvæmdarvörur hver fyrir aðra. Telji félagið sig ekki búa yfir nægri þekkingu á þessum markaði til að gefa betri leiðbeiningar um hvernig afmarka beri mögulega undirmarkaði frekar. Skólamatur telji þó rétt að áréttta þá skoðun að samkeppni hafi aukist á undanförunum árum og framleiðendur sérhæft sig til að þjónusta ákveðna markaði. Þannig hafi félagið t.d. orðið vart við aukin áhuga kjötbirgja á því að bæta þjónustu og vöruframboð til stóreldhúsa eins og félagsins.

Ekran

121. Í umsögn Ekrunnar kemur fram að félagið sé sammála samrunaaðilum um skilgreiningu á mörkuðum.

Eldum rétt

122. Í umsögn Eldum rétt, dags. 29. október 2020, kemur fram að þar sem félagið sé ekki kjötframleiðandi telji það sig ekki geta gefið frekari skilgreiningu á afmörkunum. Það væri óheppilegt ef að þessir aðilar væru t.d. framleiðendur á tveimur af þremur vörum á markaði, t.d. pepperóní, en eftir samrunann myndu þeir sameina framleiðsluna undir eitt merki. Þá mætti með sanni segja að samkeppnin í framleiðslu á innlendu pepperóní hafi skerst talsvert.
123. Þetta líti út fyrir að vera raunsönn skilgreining, hvort hún sé tæmandi sé erfitt að segja.

Melabúðin

124. Í umsögn Melabúðarinnar, dags. 27. október 2020, kemur fram að félagið telji viðkomandi fyrirtæki hafa bestu þekkinguna á þessu og treysti félagið þeim. Þá sjái Melabúðin engan tilgang með að skipta markaðnum í frekari undirmarkaði

Samkaup

125. Í umsögn Samkaupa, dags. 21. október 2020, kemur fram að félagið hafi ekki nægilegar forsendur til að taka afstöðu til markaðsskilgreiningar viðkomandi markaða og hafi félagið þar af leiðandi ekki skoðun á framangreindu.

1.1.2. Sjónarmið um mun á innlendu kjöti og erlendu kjöti

126. Í umsagnarbeiðninni óskaði Samkeppniseftirlitið m.a. eftir sjónarmiðum hagsmunaaðila um hvort þeir teldu marktækan mun á innlendu kjöti annars vegar og erlendu kjöti hins vegar, þegar horft væri til neyslumynsturs, einingaverðs (innkaups- og útsöluverðs), þeirra markhópa sem vörunum væri beint að o.s.frv. Var þess óskað að svarið yrði sundurgreint eftir kjöttegundum og fersku kjöti annars vegar og unnu hins vegar. Varða nú reifuð þau sjónarmið hagsmunaaðila er bárust Samkeppniseftirlitinu.



Sláturfélag Suðurlands

127. Í umsögn SS, dags. 28. október 2020, kemur fram að niðurstaða í útboðum tollkvóta á þessu ári sýni að erlent kjöt og erlendar kjötvörur séu á lægra og í sumum tilfellum miklu lægra innkaupsverði en innlent kjöt. Þetta eigi við um alifuglakjöt, svínakjöt og nautakjöt.
128. Lítið hafi reynt á innflutning á fersku kjöti en vegna 40% lækkunar aðflutningsgjalda með samningi við EB 2007 og þess að innflutningur á fersku kjöti sé heimill frá síðustu áramótum. En innflutningur á fersku nautakjöt sé að mati SS ein helsta ógnin við innlendan kjötmarkað. Hægt sé að flytja inn ferskt nautakjöt umfram alla kvóta, borga aðflutningsgjöld, og vera með verð sem sé 20-40% lægra en hægt sé að bjóða innlent kjöt á.

Kaupfélag Skagfirðinga

129. Í umsögn KS og tengdra félaga, dags. 4. nóvember 2020, kemur fram að umsögn félagsins eigi aðeins við um nautakjöt.
130. Ekki hafi farið fram sérstök greining eða gagnaöflun varðandi innflutt kjöt. Hafi KS virst sem það sé nær alltaf ódýrara í innkaupum en innlend framleiðsla. Þá virðist kjötið einnig í öllum tilfellum ódýrara út úr verslun en innlend framleiðsla. Til að jafna verð þyrftu innlendir framleiðendur jafnvel að bjóða svo verulega afslætti að í reynd væri um brunaútsölu að ræða á innlendri framleiðslu.
131. Nautakjöt sem framleitt sé á Íslandi sé aðallega af kyni íslensku kýrinnar. Skapi það óhjákvæmilega ákveðna sérstöðu að hér á landi séu til sérstakir dýrastofnar sem ekki hafi verið kynbættir með blöndun við erlenda stofna.
132. Að sama skapi séu ræktunaraðferðir á Íslandi töluvert aðrar en erlendis þar sem dýrum sé jafnan veitt meira rými og meira frjálsræði yfir æviskeið sitt en tíðkist víða erlendis. Fæða og fóðurgjöf séu aukinheldur ekki sú sama allsstaðar í heiminum. Ráðist það af aðstæðum á hverjum stað og þeim tegundum sem til ræktunar séu hvernig dýraeldi er háttað.
133. Sé því óhjákvæmilegt að líta þannig á að íslenskt kjöt hafi sérstöðu gagnvart erlendu kjöti og að ekki sé endilega um samskonar vörur að ræða hvað gæði og framleiðsluaðferðir varðar. Neytendur virðist þó í töluverðum mæli láta verð stýra ákvörðunum sínum. Hafi KS ekki gögn sem undirbyggja þessa afstöðu.

Fjallalamb

134. Í umsögn Fjallalamb, dags. 23. október 2020, segir að fyrirtækið telji mun á því í lambakjötinu þar sem íslendingar séu ekki vanir innfluttu lambakjöti. Í kjúklingi og nauti séu íslenskir neytendur vanari innfluttu kjöti. Þó skipti það máli úti á markaði hvort hvorutveggja fáist í sömu verslun.

B. Jensen

135. Í umsögn B. Jensen, dags. 28. október 2020, kemur fram að B. Jensen hafi aldrei flutt inn erlent kjöt til vinnslu, né heldur keypt það af birgjum sem flytji inn erlent kjöt. Fyrirtækið vilji þó koma því á framfæri að í kjötbúð B. Jensen sé einungis selt innlent kjöt. Samkvæmt óformlegum verðsamanburði sem B. Jensen hafi gert sé fyrirtækið í flestum tilfellum með ódýrari vörur í kjötbúð sinni en stóru dagvöruverslanirnar, hvort sem um sé að ræða innlenda eða erlenda vöru.



136. B. Jensen finni fyrir mikilli aukningu hjá viðskiptavinum sem vilji kaupa íslenskt kjöt því það veit hver uppruninn sé og að það sé ekki verið að fódra dýrin með alls konar lyfjum eða erfðabættu fóðri.

Ferskar kjötvörur (í eigu Haga)

137. Í umsögn Ferskra kjötvara, dags. 23. október 2020, kemur fram að innflutt nautakjöt sé almennt ódýrara en innlent nautakjöt. Að mati Ferskra kjötvara velji neytendur almennt innlent kjöt fram yfir innflutt en þó sé staðganga þarna á milli ef verðmunur verði nægilega mikill, sérstaklega þegar um sé að ræða nautalundir.

138. Að mati Ferskra kjötvara hafi neytendur áhuga á innfluttum unnum kjötvörum, innfluttum hrápylsu og innfluttum nautalundum, auk innfluttra sérosta. Ferskar kjötvörur flytji inn frosnar kjúklingabringur, endur, kalkúna og tilfallandi aðrar minni kjötttegundir. Oft sé um að ræða vöruval sem ekki er fáanlegt í innlendri vöru, a.m.k. ekki í þeim gæðum sem um ræði í innflutningnum. Neytendur hafi áhuga á þessum vörum.

Brjálaða Gimbrin

139. Í umsögn Brjáluðu Gimbrarinnar, dags. 21. október 2020, segir að mjög margir kaupir aðeins það sem sé ódýrast, burtséð frá því hvort kjötið sé íslenskt eða innflutt. Aðrir spá í því hvaðan kjötið komi og vilji gjarnan versla beint frá bónda.

Kjöthúsið

140. Í umsögn Kjöthússins segir að Kjöthúsið telji gæði íslenskra afurða vera betri en innfluttar afurðir – íslenskar kjötafurðir séu ferskari og það sé hreinni og skynsamari framleiðsluhættir á íslenskum afurðum – engin sýklalyf né fæðubótaefni séu í íslenskri framleiðslu og því sé varan öruggari og heilsusamlegri fyrir vikið.

Krónan

141. Í umsögn Krónunnar, dags. 20. október 2020, segir að marktækur munur sé á kjöti, innlendu og erlendu. Krónan sé ekki með nein gögn sem sýni fram á slíkt og því séu svör byggð á reynslu og langri þekkingu. Þá sé grafið inn í sál okkar Íslendinga að íslenskt lambakjöt sé það besta í heimi. Neyslumynstur á nautakjöti hafi breyst mikið á undanförunum árum. Það sé mjög mikill gæðamunur sem og verðmunur á íslensku og erlendu nautakjöti.

Melabúðin

142. Í umsögn Melabúðarinnar, dags. 27. október 2020, segir að marktækur munur sé á t.d. nautalundum, bæði stærð, verð og gæði en óháð hvort lyf séu notuð í þeim. Ekki sé marktækur munur á svínakjöti.

Matvex

143. Í umsögn Matvex, dags. 23. október 2020, segir að það sé ekki marktækur munur grísakjöti að þeirra mati, það skýrist örugglega einna helst að grísakjöt sé að jafnaði ódýr matur og það sé því hlutfallslega dýrara að flytja inn grísakjöt heldur en til dæmis dýrt nautakjöt. Allavega hvað Matvex varði, hafi það hentað fyrirtækinu miklu betur að [

]Það sé flutt inn gríðarlegt magn af nautakjöti og þar sé oft mikill munur.



144. Það sé þokkalegur munur á kjúkling en það eigi einna helst við bringur og sérstaklega úrbeinuð læri. Það eigi kannski ekki við hér en engu að síður þá fari það í bílförum frá þessum heildsölum. Það séu allir komnir í kjúkling líka, flestar kjötvinnslurnar selji orðið líka kjúkling.

Gullfosskaffi

145. Í umsögn Gullfosskaffi, dags. 20. október 2020, segir að fyrirtækið telji íslenska neytendur reikna með að það sé íslenskt kjöt í vörum sem bornar séu fram.

Eldum rétt

146. Í umsögn frá Eldum rétt, dags. 29. október 2020, kemur fram að það sé marktækur munur á gæðum innlendu og innfluttu kjöti. Meðhöndlun á dýrum hér á landi sé almennt betri og oft mun betri en þekkist erlendis. Hér á landi sé til að mynda lítið af sýklalyfjum sem sé mjög jákvætt. Neytendur séu oftast ekki meðvitaðir um þetta og kjósi því innlent frekar en erlent. Það séu þó lönd sem gera hlutina jafn vel og betur en innlendir framleiðendur. Naut frá Nýja-Sjálandi sé til dæmis í mörgum tilfellum talið betra en innlent framleitt nautakjöt. Að mati Eldum rétt finnst Íslendingum eðlilegt að borga meira fyrir íslenskt nautakjöt heldur en frá Þýskalandi. Sömu sögu megi segja um lamb/kjúkling/svín.

Greifinn

147. Í umsögn Greifans, dags. 27. október 2020, segir félagið kaupi aðeins innfluttar frosnar steikur úr nautakjöti. Munurinn sé fyrst of fremst jafnari gæði þess erlenda sem skýrist af takmörkuðu framboði á ákveðnum vöðvum úr íslenskum nautgripum.

Skólamatur

148. Í umsögn Skólamats segir að félagi telji marktækur munur vera á innlendu og erlendu kjöti. Um neyslumynstur og markhópa geti félagið lítið sagt til um. Innkaupsverð félagsins á kjöti hafi ekki hækkað umtalsvert umfram almennt verðlag á undanförunum árum. En Skólamatur hafi samt lagt áherslu á að kaupa innlenda framleiðslu. Eigi það bæði við um ferskt og unnið kjöt.

Samantekt

149. Í framangreindum umsögnum flestra aðila er fjallað sérstaklega um markaðinn fyrir nautakjöt og að einna helst gæti samkeppni frá innfluttu kjöti á honum. Í umsögnunum er m.a. tekið fram að íslenska nautakynið sé ekki kynbætt holdanaut sem skapi ákveðna sérstöðu. Framleiðsluaðferðir, fóðrun og notkun dýralyfja skilji jafnframt innlenda framleiðslu að erlendri, þannig er minni notkun á sýklalyfjum og fóðurbætum í íslenskri framleiðslu og aðstæður dýra oft betri. Kemur jafnframt fram að margir neytendur velji frekar innlent kjöt en innflutt, sérstaklega þegar verðmunur er ekki mikill. Í sumum tilvikum séu þó gæði erlends kjöts sambærileg eða betri en innlendir framleiðslu, eigi það sérstaklega við um dýr af ákveðnu kyni sem ræktuð eru með sérstökum aðferðum.

1.1.3. Sjónarmið um verð á innfluttu kjöti

150. Þá óskaði Samkeppniseftirlitið eftir sjónarmiðum um hvort innlent kjöt væri að jafnaði selt á hærra/lægra verði en annað sambærilegt erlent kjöt.



Sláturfélag Suðurlands

151. Í umsögn SS, dags. 28. október 2020, kemur fram að innkaupsverð erlends kjöts sé mun lægra en á innlendu kjöti. Það sé hins vegar mjög misjafnt hvort þetta lægra verð skili sér til neytenda eða ekki. Á stórnotendamarkaði viti neytendur almennt ekki hvaðan kjötið kemur og því líklegra að þar njóti þeir ekki lægra innkaupsverðs heldur taki innflytjendur hluta hagnaðarins og seljendur hluta. Á smásölumarkaði sé innflutt hrein kjötvara almennt boðin á lægra verði en innlend. Samsett kjötvara sem noti innflutt kjöt án þess að það komi fram sé hins vegar yfirleitt verðlögð eins og innlend vara og jafnvel merkt sem innlend framleiðsla.

Kaupfélag Skagfirðinga

152. Í umsögn KS og tengdra félaga, dags. 4. nóvember 2020, kemur fram að erlent kjöt sé almennt ódýrara en innlent að mati KS. Þó sé rétt að taka það fram að erlent kjöt sé af mjög ólíkum gerðum og gæðum. Verði það ekki allt sett undir einn hatt. Hér á landi megi finna frosnar kjúklingabringur sem séu mjög ódýrar en einnig nautakjöt sem sé séralið af kynstofnum sem þykja gefa mjög gott kjöt. Geti verið gríðarlegur verðmunur á kjöti eftir dýrategundum (og jafnvel á milli afbrigða einstakra tegunda) og framleiðsluaðferðum.

Fjallalamb

153. Í umsögn Fjallalamb, dags. 23. október 2020, segir að þeir sláturleyfishafar/kjötvinnsur sem hafi keypt innflutnings tollakvóta og hafi verið að flytja inn geti frekar svarað þessu. Þó telji félagið að innkaupsverð séu lægri á innfluttu kjöti en íslensku. Annars væru þeir ekki að flytja það inn.

B. Jensen

154. Í umsögn B. Jensen, dags. 28. október 2020, segir að á undanfögnu hafi B. Jensen boðið vörur sínar til sölu í mötuneytum og á veitingastöðum. Það sem hafi komið hvað mest á óvart á þeim tíma sé að flest allir þeir sem rætt hafi verið við vilji innlent kjöt. Auðvelt hafi verið að mæta þeim kröfum og hafi verð þau sem slíkir aðilar séu tilbúnir til að greiða verið nokkuð svipað því sem erlent kjöt sé selt á, þó að undanskildum nautalundum sem sé markaður sem sé erfitt að keppa við þegar komi að verðsamanburði á innlendum og erlendum nautalundum.

Ferskar kjötvörur

155. Í umsögn Ferskra kjötvara, dags. 23. október 2020, kemur fram að Ferskar kjötvörur flytji sem fyrr segi einungis inn nautakjöt og þá eingöngu frosið. Verðlag á innfluttum lundum og rib eye sé almennt á lægra verði en innlent. Hagar hafi haft það að leiðarljósi að flytja ekki inn kjöt eða kjötvörur ef þær séu dýrari en sambærileg íslensk vara og íslenska varan fáanleg. Neytendur geri ráð fyrir því að innflutt vara sé mun ódýrari en sambærileg íslensk.

Kjöthúsið

156. Í umsögn Kjöhússins segir að Kjöhúsið telji of mikinn innflutning vera leyfðan á erlendum kjötafurðum sem verði til að veikja samkeppni íslenskra framleiðanda, erlendar kjötafurðir hafi verið fluttar inn á miklu ódýrari verðum en íslensk framleiðsla og þar af leiðandi hafi það skekkt mjög verðstuðla á markaði – alltof mikill innflutningur hafi verið leyfður á kjötafurðum og þar af leiðandi hefur safnast upp mikið af magn af innlendri framleiðslu sem eigi erfitt með að keppa við mjög ódýrar innfluttar kjötvörur.



Krónan

157. Í umsögn Krónunnar, dags. 20. október 2020, segir að í grunninn sé erlent svínakjöt mun ódýrara en það íslenska. Hinsvegar þurfi að hafa í huga að allt erlent kjöt sé háð ströngum innflutningsskilyrðum og greiddir séu háir verndartollar sem lagðir séu á innflutning á erlendu kjöti, sem geri það að verkum að erlent kjöt sé yfirleitt verðlagt hærra en það íslenska. Íslenska kjötið sé í grunninn dýrara en það erlenda sem líklegast skýrist af smæð íslenskra bóa sem og afurðastöðva. Þegar hár rekstrakostnaður bætist ofan á sé það óhjákvæmilegt að íslensk vara sé ávallt mun dýrari í grunninn en sú erlenda. Verndartollar, ásamt sér íslenskum innflutningslögum, skýli innlendri framleiðslu, haldi innkaupsverðum mjög háum, og geri það að verkum að í flestum tilfellum sé erlent kjöt dýrara. Undantekningar séu uppboð á tollkvótum, en með því að eiga fyrirframgreiddan tollkvóta að þá sé hægt að flytja inn erlendar kjötvörur á lægri verðum.
158. Þá segir að innlent nautakjöt sé að öllu jöfnu selt ódýrari en erlent kjöt sem þó sé hægt að flytja inn að teknu tilliti til tolla sem varan ber og/eða á tollkvótum.
159. Þá segir að nautakjöti þurfi að skipta upp í tvo hluta, annars vegar dýrara „gourmet“ steikur og betri bitar og hins vegar ódýrari vöðva sem oftast endi í hakkefni. Innlend „betri“ vara sé að öllu jöfnu seld dýrari en innflutt vara og lang mest af innfluttu nautakjöti sé dýrari bitar eins og nautalundir og nauta rib-eye svo eitthvað sé nefnt. Innlend ódýrari vara sbr. frampartar og hakkefni sé að öllu jöfnu ódýrari innlend en dýrari innflutt. Sú staða skapist líklega að því að sjá kynstofn kúa sem sé á Íslandi henti betur til mjólkurframleiðslu frekar en sem holdanaut og því fari mestur hluti íslenskra kúa í hakkavélina sem skapi oft á tíðum offramboð á markaði sem lækki verð á innlendri vöru.

Eldum rétt

160. Í umsögn Eldum rétt, dags. 29. október 2020, segir að almennt sé innlent kjöt selt á hærra verði en innflutt. Sé innflutta kjötið meðhöndlað á sérstakan hátt eða komi frá ákveðnum markaðssvæðum þá geti það verið svipað eða dýrara í verði en innlent kjöt.

Greifinn

161. Í umsögn Greifans, dags. 27. október 2020, segir að í þessari einu vöru sem Greifinn kaupir sé innflutta kjötvaran að jafnaði 20% ódýrari.

Matvex

162. Í umsögn Matvex, dags. 23. október 2020, segir að verð á innlendu og innfluttu Grísakjöti sé mjög svipað, verð á innlendu nautakjöti sé hærra, nánast enginn sé að selja erlent lambakjöt og innlent verð á kjúklingi sé hærra. Framangreint mat Matvex miði við ferskt, óunnið kjöt.

Skólamatur

163. Í umsögn Skólamats segir að marktækur munur sé á innlendu og erlendu kjöti en segir að innkaupsverð félagsins á kjöti hafi ekki hækkað umtalsvert umfram almennt verðlag á undanförunum árum. Hafi Skólamatur samt lagt áherslu á að kaupa innlenda framleiðslu og eigi það bæði við um ferskt og unnið kjöt.



Samantekt

164. Hér að framan voru helstu sjónarmið hagsmunaaðila um verðmun og innlendu og innfluttu kjöti reifuð. Í umsögnum flestra aðila sem starfrækja afurðastöðvar kom fram að innkaupsverð á erlendu kjöti sé almennt töluvert lægra en á innlendu kjöti, flestir umsagnaraðilar fjölluðu sérstaklega um nautakjöt. Þó sé misjafnt eftir aðstæðum hvort þetta lægra innkaupsverð skili sér til neytenda, s.s. á veitingahúsa- og stórnotendamarkaði og á markaði fyrir tilbúna rétti. Þá kom jafnframt fram að erlent kjöt sé af mjög misjafnri gerð og gæðum sem eðlilega hafi áhrif á verðlagningu þess, t.a.m. sé hér á landi að finna mjög ódýrar erlendar kjúklingabringur og dýrt séralið nautakjöt. Aðrir aðilar tóku fram að þegar tekið er mið af innflutningstollum sé verð á innlendri og innfluttri framleiðslu svipað, t.a.m. sé erlent svínakjöt mun ódýrara en þegar varan hefur verið flutt til landsins sé verðið sambærilegt. Þá sé ódýrt nautakjöt, s.s. hakk, yfirleitt ódýrara af innlendum dýrum, einungis innflutningur á dýrari vöðvum borgi sig.

1.2. Frummat Samkeppniseftirlitsins

165. Þann 16. desember 2020 kynnti Samkeppniseftirlitið samrunaaðilum frummat sitt á skilgreiningu markaða og þann 26. janúar 2021 birti Samkeppniseftirlitið samrunaaðilum andmælaskjal. Í andmælaskjalinu var frumniðurstaða Samkeppniseftirlitsins að því er varðaði þjónustumarkað að markaðir málsins væru:

- a) Markaður fyrir slátrun skipt eftir dýrategundum:
 - Markaður fyrir kaup og slátrun á lömbum (sauðfé).
 - Markaður fyrir kaup og slátrun á nautgripum.
 - Markaður fyrir kaup og slátrun á svinum.
 - Markaður fyrir kaup og slátrun á hrossum.
- b) Markaður fyrir vinnslu og heildsölu á fersku kjöti³² skipt eftir kjöttegundum og mismunandi söluleiðum:
 - Markaður fyrir vinnslu og heildsölu á fersku lambakjöti til annars vegar matvöruverslana og hins vegar annarra, s.s. mötuneyta og veitingahúsa.
 - Markaður fyrir vinnslu og heildsölu á fersku nautakjöti til annars vegar matvöruverslana og hins vegar annarra, s.s. mötuneyta og veitingahúsa.
 - Markaður fyrir vinnslu og heildsölu á fersku hrossakjöti til annars vegar matvöruverslana og hins vegar annarra, s.s. mötuneyta og veitingahúsa.
 - Markaður fyrir vinnslu og heildsölu á fersku svínakjöti til annars vegar matvöruverslana og hins vegar annarra, s.s. mötuneyta og veitingahúsa.
- c) Markaður fyrir vinnslu og heildsölu á unnum kjötvörum³³ skipt eftir kjöttegundum og mismunandi söluleiðum:

³² Óunnið kjöt (frosið eða kælt) hvort sem það var selt í stórum eða litlum einingum, úrbeinað, óúrbeinað eða hakkað.

³³ Allt kjöt sem hefur verið unnið á einhvern hátt, s.s. með viðbættu kryddi, reykingu o.þ.h.



- Markaður fyrir vinnslu og heildsölu á unnu lambakjöti til annars vegar matvöruverslana og hins vegar annarra, s.s. mótuneyta og veitingahúsa.
- Markaður fyrir vinnslu og heildsölu á unnu nautakjöti til annars vegar matvöruverslana og hins vegar annarra, s.s. mótuneyta og veitingahúsa.
- Markaður fyrir vinnslu og heildsölu á unnu hrossakjöti til annars vegar matvöruverslana og hins vegar annarra, s.s. mótuneyta og veitingahúsa.
- Markaður fyrir vinnslu og heildsölu á unnu svínakjöti til annars vegar matvöruverslana og hins vegar annarra, s.s. mótuneyta og veitingahúsa.

166. Þá kom fram í andmælaskjalinu að Samkeppniseftirlitið hefði haft til skoðunar hvort tilefni væri til að skilgreina frekari undirmarkaði fyrir vinnslu og heildsölu á unnum kjötvörum. Í því samhengi skipti máli hvort eftirspurnarstaðganga væri til staðar á milli ólíkra tegunda unninna kjötvara í hugum neytenda. Þá gætu önnur atriði líkt og vörumerkjatryggð haft vægi. Þá væru vísbendingar um að unnar kjötvörur tilheyrðu sérstökum samkeppnismarkaði. Við mat á markaðshlutdeild í andmælaskjalinu var því einnig litið til tiltekinna undirmarkaða fyrir unnar kjötvörur, n.t.t.: forkryddað kjöt, reykt kjöt, beikon, pylsur, þurrpylsur, skinku- og hangiálegg og hakk og hamborgara.
167. Þá kom fram í andmælaskjali að þrátt fyrir þessa ítarlegri flokkun á unnum kjötvörum teldi Samkeppniseftirlitið mikilvægt að líta einnig til framboðsstaðgöngu á markaðnum við mat á mögulegum markaðsstyrk samrunaaðila. Þannig væru vísbendingar um það að kjötvinnslur gætu breytt framleiðslu sinni ef eftirspurn eftir unnum kjötvörum á markaðnum breyttist. Hins vegar væri óvissa uppi um hversu einfalt það væri í framkvæmd og með hve langur fyrirvarinn þyrfti að vera. Jafnframt væri óvissa um að þessi möguleiki veitti samrunaaðilum, og öðrum aðilum á viðkomandi mörkuðum, nægjanlegt samkeppnislegt aðhald. Ástæða þess væri sú að vörur samrunaaðila og helstu keppinauta á þessu sviði njóti töluverðrar vörumerkjatryggðar þar sem neytendur þekki þær vel og væru jákvæðir gagnvart þeim en mikil vörumerkjatryggð torveldi keppinautum að hefja framleiðslu á viðkomandi vörum í kjölfar verðhækkana.
168. Þá benti frummat Samkeppniseftirlitsins til þess að innlent kjöt kynni að tilheyra sérstökum markaði sem væri aðskilinn frá innfluttu kjöti, þá sérstaklega í tilviki lamba- og hrossakjöts. Að frummati eftirlitsins væri ekki þörf á því að taka endanlega afstöðu til mögulegs markaðar fyrir innlent kjöt í ljósi niðurstöðu frummatins.

1.3. Athugasemdir samrunaaðila við frummat

169. Í athugasemdum samrunaaðila, dags. 4. janúar 2021, við frummati sem kynnt var á fundi Samkeppniseftirlitsins þann 16. desember 2020 kemur m.a. fram að í fyrri ákvörðunum eftirlitsins sem varði markaði fyrir slátrun og kjötvinnslu hafi almennt verið litið svo á að hver kjöttegund tilheyri sérstökum markaði, auk þess sem ástæða hafi verið talin til að skilja á milli markaða fyrir ferskt kjöt annars vegar og unnið kjöt hins vegar. Ekki hafi verið talin ástæða til þess hingað til að skilgreina markaði með þrengri hætti, hvorki vörumarkaði né landfræðilega markaði. Markaðsskilgreiningar samrunaaðila í samrunaskrá hafi tekið mið af markaðsskilgreiningum í fyrri ákvörðunum Samkeppniseftirlitsins og séu að mati samrunaaðila í fullu samræmi við þá framkvæmd sem mótast hafi á Íslandi að því er varði skilgreiningar á mörkuðum fyrir slátrun og vinnslu. Í máli þessu virðist sem það kveði við nýjan tón hjá Samkeppniseftirlitinu þegar komi að skilgreiningu markaða frá því sem verið hafi. Þannig hafi eftirlitið kynnt fyrir samrunaaðilum sjónarmið þess efnis að hugsanlega beri að skilgreina



markaði með þrengri hætti en áður hafi tíðkast, annars vegar þannig að mörkuðum fyrir slátrun beri hugsanlega að skipta upp eftir landshlutum og hins vegar með þeim hætti að skilgreina vörumarkaði niður á einstakar vörutegundir. Að mati samrunaaðila sé eðlilegt að gera þá kröfu að Samkeppniseftirlitið færi fram sérstakan rökstuðning fyrir því hvers vegna eftirlitinu þyki tilefni til að breyta fyrri framkvæmd sinni þegar komi að skilgreiningum markaða á sviði slátrunar og kjötvinnslu. Samrunaaðilar telji ekki vera fyrir hendi slíkar breytingar á aðstæðum á umræddum mörkuðum sem réttlæti breytingu að þessu leyti, né heldur að mál þetta sé svo frábrugðið fyrri samrunamálum á umræddum mörkuðum að ástæða sé til að hverfa frá fyrri framkvæmd.

170. Í athugasemdum samrunaaðila, dags. 19. febrúar 2021, við andmælaskjal Samkeppniseftirlitsins kemur m.a. fram að samrunaaðilar væru ósammála því að tilefni væri til að skilgreina sérstaklega nánar tiltekna vörumarkaði málsins, þ.e. forkryddað kjöt, reykt kjöt, beikon, pylsur, þurrpylsur, skinku- og hangialegg og hakk og hamborgarar. Um væri að ræða mjög þrönga skilgreiningu tiltekinna undirmarkaði annars vegar á unnum kjötvörum og hins vegar á ferskum kjötvörum (hakk og hamborgarar). Að mati samrunaaðila þótti skorta rökstuðning fyrir því af hálfu eftirlitsins hvers vegna tilefni þætti til að skilgreina þessa tilteknu undirmarkaði sérstaklega í málinu.
171. Þá segir í athugasemdunum að í málalíbúnaði samrunaaðila hefði verið á því byggt að vegna mikillar framboðsstaðgöngu á hlutaðeigandi mörkuðum, væri ekki tilefni til að skilgreina markaði með svo þröngum hætti sem eftirlitið gerði. Svo virðist sem eftirlitið kjósi hins vegar að byggja mat sitt aðallega á því að samkvæmt niðurstöðum neytendakannana megi draga þá ályktun að þær vörur sem um ræði tilheyri sérstökum markaði, sé litið til eftirspurnarstaðgöngu. Hér sé eftirspurnarstaðgöngu gert of hátt undir höfði að mati samrunaaðila.
172. Þá segir að í andmælaskjali komi fram mat Samkeppniseftirlitsins að uppi sé óvissa um það hversu einfalt það sé í framkvæmd að breyta framleiðslu sinni í takt við breytta eftirspurn á markaði og hve langur fyrirvari þurfi að vera. Þetta frummat komi samrunaaðilum á óvart, enda hafi því verið lýst fyrir eftirlitinu að það sé í senn einfalt og ódýrt að skipta milli framleiddra vörutegunda. Ætla megi að Samkeppniseftirlitinu hefði verið í lófa lagið að staðreyna þá upplýsingagjöf. Þá sé því haldið fram að óvissa sé fyrir hendi um hvort þessi möguleiki veiti samrunaaðilum, og öðrum aðilum á viðkomandi mörkuðum, nægjanlegt samkeppnislegt aðhald. Nefnt sé að ástæða þess sé sú að vörur samrunaaðila og helstu keppinauta á þessu sviði njóti töluverðrar vörumerkjatryggðar þar sem neytendur þekki þær vel og séu jákvæðir gagnvart þeim en mikil vörumerkjatryggð torveldi keppinautum að hefja framleiðslu á viðkomandi vörum í kjölfar verðhækkana. Þessu séu samrunaaðilar alfarið ósammála.
173. Staðreyndin sé sú að framboðsstaðganga á kjötmörkuðum sé ekki einungis möguleg, hún eigi sér stað í reynd, t.d. á milli árstíða. Mjög góð dæmi um slíkt séu annars vegar reykt kjöt, sem seljist einkum á jólum, á þorra og í kringum páska og hins vegar forkryddaðar grillsneiðar, sem mikil eftirspurn sé eftir yfir sumartímam. Þessar vörur séu að meginstefnu til framleiddar úr sama hráefni, þ.e. svínakjöti og lambakjöti. Framleiðendur kjötvara framleiði því, úr þessu hráefni, þær vörur sem eftirspurn er eftir á hverjum tíma. Nauðsynlegt sé fyrir framleiðendur að vera sveigjanlegir í framleiðslu og geta brugðist hratt við þörfum viðskiptavina sinna og neytenda.
174. Í andmælaskjali sé frummat það sem lúti að þröngum skilgreiningum afmarkaðra vörumarkaða m.a. rökstutt með vísan í greiningargögn sem Norðlenska hafi notast við í starfsemi sinni og hafi verið látin Samkeppniseftirlitinu í té undir rannsókn málsins, þar sem einstakar vörutegundir hafi verið teknar til skoðunar. Það sé síður en svo að þessi gögn gefi til kynna að samrunaaðilar líti svo á að umræddar vörur tilheyri sérstökum markaði. Tilgangur með öflun og greiningu



Þessara gagna í starfsemi Norðlenska hafi fyrst og fremst verið sá að skoða og leggja mat á það hvar félagið gæti nýtt hráefni sitt á hverjum tíma með sem mestri framlegð. Þannig sé verið að skoða hvar tækifærin lægju þegar viðkomi einstaka vörutegundum, til að hámarka rekstrarhæfi félagsins. Þessu til viðbótar sé greining umræddra gagna einnig gerð í þeim tilgangi að skoða hvernig félagið geti komið öllu hráefni sínu í verð. Til að skýra þetta nánar sé það svo að til að ná sem bestri nýtingu sláturgripa og lágmarka afföll þurfi að fullvinna alla seljanlegu hluta hennar. Það sé ekki svo að kjötvinnslur geti valið að taka bara til sín seljanlegustu hluta kjötskrokka, heldur sitji þær uppi með allan skrokkinn. Þegar helstu partar og vöðvar hafi verið skildir frá skrokkunum og fullunnir, með einum eða öðrum hætti, þá sitji eftir afskorningar og aðrir hlutar skepnunnar sem mikilvægt sé að reyna að koma í verð að því marki sem hægt sé.

175. Þá segir að samrunaaðilar telji fullyrðingar Samkeppniseftirlitsins um ætlaða vörumerkjatryggð ekki á rökum reistar. Ályktanir þar að lútandi virðist Samkeppniseftirlitið fyrst og fremst byggja á vörumerkjамælingu Gallup fyrir Norðlenska, sem hafi verið meðal gagna sem samrunaaðilar afhendu eftirlitinu vegna rannsóknar á samrunanum. Samrunaaðilar telji að hér séu dregnar of víðtækar ályktanir. Þó könnun þessi bendi til þess að viðkomandi úrtakshópur hafi þekkt vörumerki samrunaaðila og að meirihluti hafi jákvæða afstöðu til vörumerkjanna fari fjarri að úr mælingunni megi ráða vörumerkjatryggð sem dragi úr vægi kaupendastyrks eða framboðsstaðgöngu. Í nefndri vörumerkjамælingu hafi ekki verið spurt hvort svarendur tækju tiltekin vörumerki fram yfir önnur eða athugað hvert væri samspil vörumerkja og verðs.
176. Hins vegar hafi verið í þeirri könnun sem eftirlitið gerði meðal neytenda verið spurt hvaða þætti skiptu svarendur máli þegar þeir keyptu tiltekna kjöttegund. Af svörum að dæmi hafi það ekki verið nema 4-21% svarenda sem hafi talið „vörumerki / framleiðandi“ skipta máli. Áréttað sé að samkvæmt upplýsingum um spurninguna gátu svarendur valið fleiri en einn valmöguleika. Þá sé einnig rétt að taka fram að þegar spurt hafi verið hvaða þættir skiptu neytendur mestu máli af þeim möguleikum sem valdið hafi verið, þá hafi einungis 1,7-2,9% valið möguleikann „vörumerki / framleiðandi“. Af þessum svörum að dæma verði varla dregin önnur ályktun en sú að vörumerki skipti neytendur ekki sérlega miklu máli. Svörin verði í það minnsta vart skilin öðruvísi en að allt frá 96% til 80% svarenda, mismunandi eftir kjöttegundum, telji „vörumerki / framleiðanda“ ekki skipta máli þegar þeir kaupi tiltekna kjöttegund. Þá verði hér einnig að hafa í huga að ekki hafi verið spurt hvort neytendur myndu taka vöru selda undir vörumerki samrunaaðila fram yfir sambærilegar en ódýrari vörur undir öðru vörumerki. Fullyrðingar Samkeppniseftirlitsins um vörumerkjatryggð séu samkvæmt framansögðu byggðar á verulega ófullnægjandi rannsókn stjórnvaldsins á þessu atriði og hvíli á mjög ótraustum grunni.
177. Vörumerkjatryggð eigi að mati samrunaaðila ekki vel við á viðkomandi mörkuðum þessa máls, enda skipti t.d. verð mun meira máli að mati neytenda, samkvæmt niðurstöðum neytendakönnunar. Svo dæmi sé tekið um markað þar sem vörumerkjatryggð geti skipt máli sé hér tekið sama dæmi og Samkeppniseftirlitið vísi til í andmælaskjali sínu, ákvörðunar í máli nr. 23/2012. Samrunaaðilar telji nánast hægt að fullyrða án frekari rannsóknar að sambærileg vörumerkjatryggð sé ekki á viðkomandi mörkuðum þessa máls. Hið gagnstæði verði í öllu falli ekki fullyrt án frekari rannsóknar. Því fari fjarri að samspili vörumerkja og verðs og áhrif þess á kauphegðun neytenda hafi verið rannsökuð með nægilega vönduðum hætti til að draga megi þær ályktanir sem Samkeppniseftirlitið setur fram í andmælaskjali.
178. Framangreindu til viðbótar árétti samrunaaðilar að mikill hluti af framleiðslu samrunaaðila sé undir vörumerkjum dagvöruverslana (t.d. Krónuhakk). Telji samrunaaðilar þetta ennfremur styrkja þá afstöðu sína að vörumerkjatryggð sé takmörkuð á mörkuðum málsins.



179. Í tilviki Kjarnafæðis megi nefna sem dæmi að []
].
180. Í tilviki Norðlenska megi nefna að í sölu á hakki og hamborgunum til dagvöruverslana, sem hafi numið um []% af heildarveltu félagsins árið 2020, hafi einungis tæp []% verið undir vörumerkjum Norðlenska, en um []% undir eigin vörumerkjum dagvöruverslana, þar sem afar auðvelt sé fyrir verslanir að skipta um birgja, án þess að viðskiptavinir þeirra, neytendur, verði þess varir.
181. Hvað varði hangikjöt, sem hafi staðið undir rúmlega []% af heildarveltu Norðlenska árið 2020 og hafi verið nær einungis selt í nóvember og desember ([]% af heildarsölu á hangikjöti hafi farið fram í þessum tveimur mánuðum), þá hafi um []% af þeirri sölu verið undir vörumerkjum verslana. Sala á hangikjöti undir vörumerkjum Norðlenska hafi því numið um []% af heildarveltu félagsins árið 2020.
182. Á sama tíma og sala á hakki og hamborgunum og hangikjöti hafi aukist milli ára hjá Norðlenska (miðað við sölu og verðmæti), hafi vægi eigin vörumerkja minnkað hjá Norðlenska í þessum sömu vöruflokkum. Í tilviki reyktis kjöts megi sjá minnkaða sölu og aukið vægi vörumerkja Norðlenska milli ára, sem skýrist af því að árið 2020 hafi []
] sem undirstriki þau sjónarmið samrunaaðila að matvöruverslanir stýri því alfarið hver framleiði vörur undir þeirra vörumerkjum og eigi auðvelt með að skipta um birgja, enda engir samningar fyrir hendi.
183. Til viðbótar við framangreint megi nefna að vörumerkjatryggð sé ekki meiri en svo að frá stofnun árið 2015 hafi kjötvinnslu Stjörnugríss tekist að hefja starfsemi sína á mörkuðum fyrir vinnslu og sölu á svínakjöti og ná á fáum árum að taka til sín umtalsverða markaðshlutdeild. Markaðshlutdeild félagsins hafi farið stígvaxandi ár frá ári og árið 2019 höfðu þeir náð 60-65% hlutdeild á markaði fyrir sölu á fersku svínakjöti til dagvöruverslana, á meðan markaðshlutdeild Ali/Síldar og fisks, sem sé rótgróið íslenskt fyrirtæki með eitt þekktasta vörumerki á landinu sé á bilinu 20-25%. Þá hafi Stjörnugrís á þessum stutta tíma náð 20-25% hlutdeild á markaði fyrir sölu á fersku svínakjöti til mötuneyta og veitingastaða, auk 20-25% markaðshlutdeildar á markaði fyrir sölu á unnu svínakjöti til dagvöruverslana. Loks hafi félagið einnig vaxandi markaðshlutdeild á mörkuðum fyrir sölu á fersku nautakjöti og samrunaaðilar hafi orðið varir við vaxandi starfsemi félagsins á þeim mörkuðum að undanfögnu.
184. Ekki verði betur séð en að hagsmunaaðilar taki í meginatriðum undir sjónarmið samrunaaðila er varði skilgreiningu markaða. Samrunaaðilar taki undir það sem þar kemur fram, m.a. í umsögnum KS, Ferskra kjötvara og Skólamatar, að í tilviki framleiðslufyrirtækja á borð við samrunaaðila þá skipti máli að hafa breytt vöruframboð, auk þess sem það þurfi að fullvinna alla seljanlega hluta hvernar skepnu til að ná sem bestri nýtingu. Því sé ástæða til að ætla að niðurbrot markaða eftir vörutegundum hafi veruleg áhrif.
185. Með vísan til alls framangreinds sé það mat samrunaaðila að vægi vörumerkja á skilgreindum mörkuðum málsins sé afar takmarkað. Fyrri sjónarmið samrunaaðila er varði skilgreiningar markaða séu ítrekuð, en samrunaaðilar telji ekki rök hníga til annars en að fallast á þær markaðsskilgreiningar þeirra sem settar séu fram í samrunaskrá.



1.4. Niðurstaða Samkeppniseftirlitsins

186. Í athugasemdum samrunaaðila, dags. 4. janúar 2021, kemur fram að í frummati eftirlitsins um vöru- og þjónustumarkað málsins kveði við nýjan tón hjá Samkeppniseftirlitinu þegar kemur að skilgreiningu markaða frá því sem verið hefur. Gera samrunaaðilar kröfu að Samkeppniseftirlitið færi fram sérstakan rökstuðning fyrir því hvers vegna eftirlitinu þyki tilefni til að breyta fyrri framkvæmd sinni þegar komi að skilgreiningum markaða á sviði slátrunar og kjötvinnslu.

1.4.1. Eldri úrlausnir samkeppnisyfirvalda

187. Við skilgreiningu markaða í samrunamálum er unnt og gagnlegt að hafa hliðsjón af fordæmum í innlendri lagaframkvæmd og í EES/ESB samkeppnisrétti, sbr. m.a. dóm Hæstaréttar Íslands í máli nr. 277/2012, *Stjörnugrís hf. og Arion banki hf. gegn Samkeppniseftirlitinu*.

188. Hér ber þó að líta til þess að skilgreiningar í eldri málum geta ekki verið skuldbindandi eða falið í sér framkvæmd sem óheimilt er að breyta. Í samkeppnisrétti verður ávallt að meta hvort aðstæður á markaði séu hinar sömu og í eldra máli.³⁴ Þá liggur fyrir í samkeppnisrétti að, eðli málsins samkvæmt, geta markaðsskilgreiningar í eldri málum ekki skapað fyrirtækjum lögmætar væntingar.

189. Verða hér því reifuð innlend og erlend fordæmi er gagnlegt er að hafa til hliðsjónar við skilgreiningu markaðar í fyrirliggjandi máli.

1.4.1.1. Innlend fordæmi

190. Samkeppnisyfirvöld hafa í fyrri málum fjallað um markaði tengda slátrun og vinnslu kjötafurða. Í þessu samhengi má m.a. vitna til ákvörðunar samkeppnisráðs nr. 25/2001, *Samningur Reykjagarðs hf. og Ferskra kjúklinga ehf. um slátrun og pökkun á kjúklingum*, og eftirfarandi ákvarðana Samkeppniseftirlitsins: nr. 33/2010, *Samkeppnishömlur í tengslum við forverðmerkingar á kjötvörum*, nr. 3/2011 og 27/2011, *Samruni Stjörnugrís hf. við Rekstrarfélagið Braut ehf. og LS2 ehf.*,³⁵ nr. 30/2014, *Samruni KS sölu ehf., Sláturhússins Hellu hf. og Skanka ehf.*, nr. 11/2016 og *Samruni KS sölu ehf., Esju Gæðafæðis ehf. og Gallerí Kjöts ehf.*

191. Í framangreindum ákvörðunum hefur verið skilgreindur sérstakur markaður fyrir annars vegar slátrun og hins vegar vinnslu og sölu kjöts. Markaðnum hefur jafnframt verið skipt upp eftir mismunandi tegundum kjöts, hvort um ferskar eða unnar kjötvörur sé að ræða og hvort um sé að ræða sölu til dagvöruverslana eða annarra. Þá hefur Samkeppniseftirlitið í fyrri málum bent á að tilefni kunní að vera til að skipta markaðnum fyrir unnar kjötvörur í enn frekari undirmarkaði eftir vörutegundum, t.d. sneiddu beikoni.

³⁴ Sjá t.d. dóm undirréttar ESB frá 22. mars 2000 í sameinuðum málum nr. T-125/97 og T-127/97, *The Coca Cola Company gegn framkvæmdastjórninni*, mgr. 81-82: „... a finding of a dominant position by the Commission, even if likely in practice to influence the policy and future commercial strategy of the undertaking concerned, does not have binding legal effects as referred to in the IBM judgment. Such a finding is the outcome of an analysis of the structure of the market and of competition prevailing at the time the Commission adopts each decision. The conduct which the undertaking held to be in a dominant position subsequently comes to adopt in order to prevent a possible infringement of Article 86 of the Treaty is thus shaped by the parameters which reflect the conditions of competition on the market at a given time. Moreover, in the course of any decision applying Article 86 of the Treaty, the Commission must define the relevant market again and make a fresh analysis of the conditions of competition which will not necessarily be based on the same considerations as those underlying the previous finding of a dominant position.“

³⁵ Ákvörðun nr. 27/2011 var endanlega staðfest með dómi Hæstaréttar 8. nóvember 2012 í máli nr. 277/2012.



1.4.1.2. Erlend fordæmi

192. Framkvæmdastjórn ESB hefur í þeim málum sem varða framleiðslu, slátrun og vinnslu kjöts byggt á því að hver kjöttegund, þ.e. kjöt af tiltekinni dýrategund, tilheyri sérstökum markaði. Þannig hefur framkvæmdastjórnin byggt á því að sérstakir markaðir séu til staðar fyrir nautakjöt, lambakjöt, svínakjöt og alifuglakjöt.
193. Í ákvörðun í máli nr. M.7930 - ABP GROUP / FANE VALLEY GROUP / SLANEY FOODS sem varðaði samruna fyrirtækja sem störfuðu við slátrun og vinnslu nauta- og lambakjöts skilgreindi framkvæmdastjórnin eftirfarandi markaði: kaup á nautgripum til slátrunar, kaup á lömbum til slátrunar, sala á fersku nautakjöti, sala á fersku lambakjöti, mögulegur aðskilinn markaður fyrir sölu á kindakjöti, sala á unnum kjötvörum og sala á hliðarafurðum öðrum en kjöti, s.s. innmat o.fl. Þá taldi framkvæmdastjórnin rétt að skipta markaðnum fyrir sölu á nautakjöti eftir sölu til stórmarkaða, sölu til vinnsluaðila og sölu til annarra, s.s. mötuneyta og veitingastaða.³⁶
194. Í ákvörðun í máli nr. M.8611 – Smithfield / Pini Polonia fjallaði framkvæmdastjórnin um samruna fyrirtækja sem störfuðu við slátrun og vinnslu svínakjöts. Í málinu skilgreindi framkvæmdastjórnin eftirfarandi markaði: kaup á svínunum til slátrunar, sala á fersku svínakjöti skipt eftir söluleiðum (stórmarkaður og aðrir), sala á fersku svínakjöti til frekari vinnslu, sala á unnum kjötvörum og sala á hliðarafurðum öðrum en kjöti. Í málinu var miðað við að sala á unnum kjötvörum úr svínakjöti tilheyrðu sérstökum markaði ekki var þörf á að slá því föstu í málinu. Framkvæmdastjórnin hefur við skilgreiningu markaða í eldri málum lagt til grundvallar að skipta beri markaðnum fyrir sölu á unnum kjötvörum eftir mismunandi kjöttegundum og mismunandi verkunaraðferðum, t.a.m. beikoni. Ekki hefur þó verið talin þörf á því að taka afstöðu til þessa.³⁷
195. Í ákvörðun í máli nr. M.7565 - Danish Crown / Tican fjallaði framkvæmdastjórnin um samruna fyrirtækja sem störfuðu bæði við slátrun og vinnslu svína. Í skilgreiningu á markaði fyrir unnar kjötvörur reifaði framkvæmdastjórnin fyrri framkvæmd sína hvað varðar þessar vörur. ³⁸ Tók hún fram að til skoðunar hafi komið flokkun á unnum kjötvörum í eftirfarandi vöruflokk: óeldað unnið kjöt, álegg, niðursoðið kjöt, eldaðar pylsur, kæfu og bökur og tilbúnar máltíðir. Í ljósi niðurstöðu viðkomandi mála, sjá neðanmálgrein, hefur framkvæmdastjórnin ekki talið nauðsynlegt að skilgreina frekari undirmarkaði, s.s. fyrir beikon. Framkvæmdastjórnin hefur talið að rétt sé að skipta markaðnum eftir mismunandi söluleiðum. Framkvæmdastjórnin taldi ekki þörf á því í málinu að taka afstöðu til þess hvort skipta ætti markaðnum fyrir unnar kjötvörur eftir mismunandi kjöttegundum. Í málinu kom þó fram að umsagnaraðilar hafi talið rétt að skipta markaðnum eftir kjöttegundum. Átti það sérstaklega við í tilviki umsagnaraðila frá Bretlandi. Umsagnaraðilar töldu jafnframt sérstaklega mikilvægt að gera greinarmun á kjöttegundum í tilviki beikons, óeldaðs unnins kjöts og áleggs.
196. Í einstaka Evrópulöndum hefur markaðurinn fyrir unnar kjötvörur verið skilgreindir þrengra, t.a.m. í sölu á beikoni, kæfu, áleggi eða pylsum. Í þessu sambandi er hægt að nefna ákvörðun

³⁶ Framkvæmdastjórnin taldi ekki þörf á því að taka endanlega afstöðu til þess varðandi lamba og kindakjöt vegna takmarkaðra áhrifa samrunans.

³⁷ Sjá mál nr. M.7565 – Danish Crown / Tican.; M.1313 – Danish Crown / Vestjyske Slagterier; M.2662 – Danish Crown / Steff Houlberg; og M.3522 – Danish Crown / HK / Sokolow.

Í máli M.7565 sagði m.a.: „*The Commission considered in the past that the processed variety of products sold in different Member States can be grouped in the following categories, while the precise market definition has however been left open: a. raw cured products; b. processed meat for cold consumption (cold cuts or charcuterie); c. canned meat; d. cooked sausages; e. pâtés and pies; f. ready prepared dishes and components for such (convenience products). Further sub-segmentations within these categories, such as raw sausages or bacon products was left open in the past.*“

³⁸ Í 21. mgr. segir: „*The Commission defined processed meat products as pork, beef or poultry meat containing external ingredients such as salt or spices, being raw, dried smoked or cooked. Processed meat products include a wide range of different products that differ in terms of the raw material used (i.e. pork, beef and poultry), ingredients used (spices, water content), heat treatment (smoked or boiled), portion, packaging and temperature*“



danska samkeppniseftirlitsins frá 24. apríl 2002 vegna samruna Danish Crown og Steff-Houlberg.³⁹

197. Í einstaka Evrópulöndum hefur markaðurinn fyrir unnar kjötvörur verið skilgreindir þrengra, t.a.m. í sölu á beikoni, kæfu, áleggi eða pylsum. Sjá í þessu sambandi sem dæmi ákvörðun danska samkeppniseftirlitsins frá 24. apríl 2002 vegna samruna Danish Crown og Steff-Houlberg.
198. Af framangreindum málum má álykta að framkvæmdastjórn ESB hefur talið rétt að skipta markaðnum fyrir slátrun, vinnslu og sölu kjöts m.a. eftir kjötttegundum, vinnslustigi, vinnsluaðferðum og söluleiðum. Að mati Samkeppniseftirlitsins eiga sambærileg sjónarmið við hér á landi sbr. nánari umfjöllun hér á eftir.

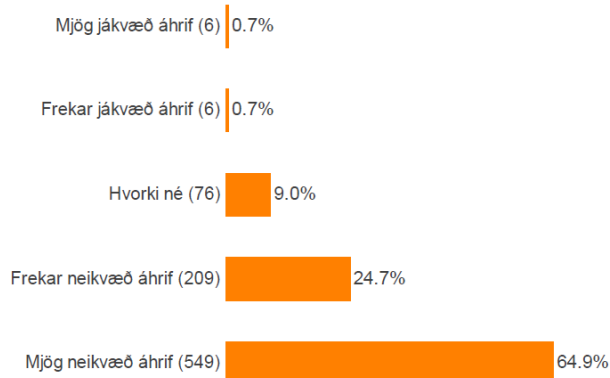
1.4.2. Bændakönnun

199. Við rannsókn málsins framkvæmdi markaðsrannsóknarfyrirtækið Zenter⁴⁰ könnun á meðal bændu, á tímabilinu frá 10. desember 2020 til og með 6. janúar 2021, að beiðni Samkeppniseftirlitsins. Hér á eftir er þó fjallað um þær spurningar könnunarinnar sem geta haft áhrif við mat á vöru- og þjónustumarkaði málsins. Nánar er fjallað um könnunina, verklag og undirbúning hennar í *Fylgiskjali II*.
200. Í könnuninni voru bændur m.a. spurðir að því hvaða áhrif innflutningur á kjöti hafi á starfsemi þeirra.

Mynd 1: Svör við spurningunni „Hvaða áhrif hefur aukinn innflutningur á erlendu kjöti haft á þig sem bónda?“ Athugið að myndin til hægri sýnir aðeins hlutfall þeirra sem tóku afstöðu.

Hvaða áhrif hefur aukinn innflutningur á erlendu kjöti haft á þig sem bónda?

Fjöldi svara	874 100.0%
Meðaltal (1-5)	1.48
Mjög jákvæð áhrif	6 0.7%
Frekar jákvæð áhrif	6 0.7%
Hvorki né	76 8.7%
Frekar neikvæð áhrif	209 23.9%
Mjög neikvæð áhrif	549 62.8%
Veit ekki	20 2.3%
Vil ekki svara	8 0.9%



201. Af svörum er ljóst að mikill meirihluti bændu telur að innflutningur á kjöti hafi neikvæð áhrif á hag bændu. Af því má draga þá ályktun að bændur telji að innflutningur skapi innlendum kjötvinnslustöðvum samkeppnislegt aðhald að einhverju marki. Niðurstöður

³⁹ Sjá einnig COMP/M.3401 - Danish Crown / Flagship Foods og ákvörðun írsku samkeppniseftirlitsins í máli nr. M/20/017 Plotview Limited / M&M Walshe Holdings Limited.

⁴⁰ Zenter býður upp á alhliða þjónustu á sviði markaðsrannsókna. Félagið býður upp á bæði megindlegar (quantitative) og eigindlegar (qualitative) rannsóknir eftir því hvað hentar best hverju sinni. Hluti af vöruframboði þess eru staðlaðar og sérhannaðar lausnir sem byggja á viðurkenndum rannsóknaraðferðum. Zenter starfar eftir ströngum siðareglum ESOMAR sem settar eru af alþjóðasamtökum markaðsrannsóknarfyrirtækja og er sérstaklega unnið eftir lögum um persónuvernd og meðferð persónuupplýsinga.



neytendakönnunarinnar sem fjallað er um hér á eftir benda aftur á móti í aðra átt, þ.e. að neytendur telji takmarkaða staðgöngu á milli innlends og innflutts kjöts.

1.4.3. Neytendakönnun

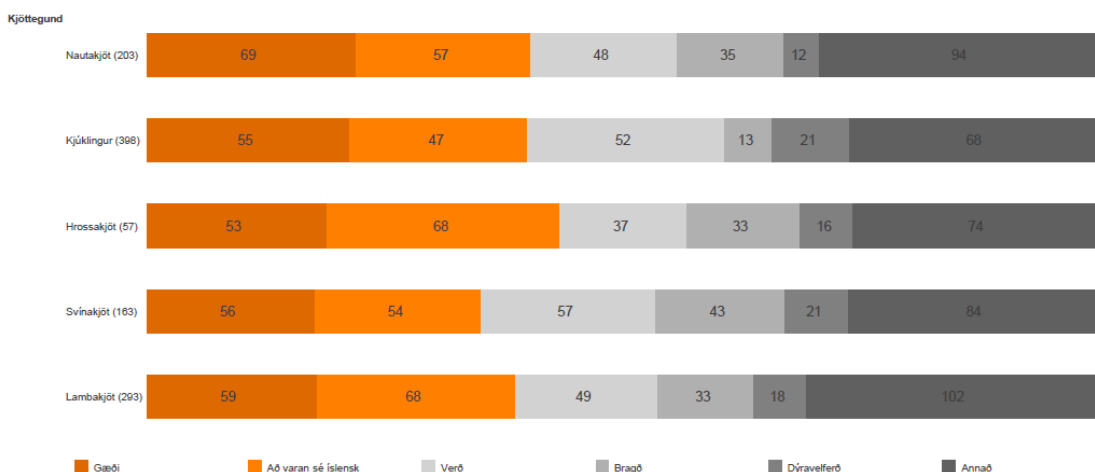
202. Við meðferð málsins framkvæmdi Zenter einnig könnun á meðal neytenda að beiðni Samkeppniseftirlitsins. Hér á eftir er fjallað um þær spurningar könnunarinnar sem hafa áhrif við mat á vöru- og þjónustumarkaði málsins. Nánar er fjallað um könnunina, verklag og undirbúning hennar í *fylgiskjali III*.

1.4.3.1. Mismunandi uppruni kjöts

203. Í spurningu 4 í könnuninni meðal neytenda var spurt hvaða þættir skipti viðkomandi neytendur máli við kaup á kjöti og í spurningu 5 var spurt um þann þátt sem skipti viðkomandi neytendur mestu máli.

Mynd 2: Svör við spurningunni „Hvaða þættir skipta þig máli þegar þú kaupir?“ Athugið að þátttakendur voru spurðir af handahófi um eina kjöttegund sem þau höfðu keypt fyrir heimilið. Hægt var að velja fleiri en einn valmöguleika.

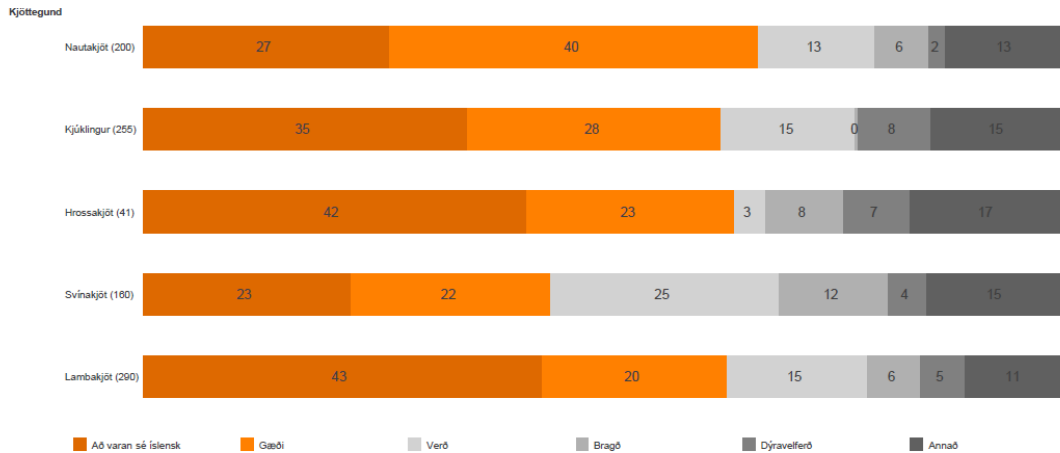
4. Hvaða þættir skipta þig máli þegar þú kaupir _____?





Mynd 3: Svör við spurningunni „Hvað af eftirfarandi skiptir þig mestu máli þegar þú kaupir [tegund kjöts]? Athugið að þátttakendur voru spurðir af handahófi um eina kjöttegund sem þau höfðu keypt fyrir heimilið.

5. Hvað af eftirfarandi skiptir þig mestu máli þegar þú kaupir _____?



204. Af svörunum sést að flestir neytendur nefndu að þau atriði sem skiptu mestu máli væru að varan sé íslensk og gæði hennar. Í tilviki nauta- og kjúklingakjöts nefndu flestir gæði. Í tilviki hrossa- og lambakjöts nefndu flestir að varan sé íslensk. Í tilviki svínakjöts nefndu flestir verð. Af svörunum við spurningu 5 sést að neytendur leggja mikla áherslu á að varan sé íslensk. Á það sérstaklega við um lamba- og hrossakjöt. Í svörunum við spurningu 5 nefndi enginn aðili að mikilvægast væri að varan sé erlend við val á henni.
205. Að mati Samkeppniseftirlitsins benda þessar niðurstöður til þess að eftirspurnarstaðganga á milli innlends og erlends kjöts sé takmörkuð og þá sérstaklega í tilviki hrossa- og lambakjöts. Er það jafnframt að miklu leyti í samræmi við umsagnir hagsmunaaðila, sem reifaðar eru hér að framan. Þetta gefur vísbendingar um að innlent kjöt, a.m.k. í þessum flokkum, kunni að tilheyra aðskildum markaði frá innfluttu kjöti.

1.4.3.2. Unnar kjötvörur

206. Í spurningum 6-10 í könnuninni voru viðkomandi neytendur spurðir um kaup þeirra á reyktu lamba- og svínakjöti. Af þeim sem svöruðu höfðu 46,2% keypt reykt lambakjöt á sl. 12 mánuðum en aðeins lægra hlutfall, eða 44,5%, reykt svínakjöt. Í spurningu 7 var spurt hvaða áhrif það hefði haft við val á kjöti ef verð á reyktu lambakjöti hefði hækkað um 5-10%.



Mynd 4: Svör við spurningunni „Síðast þegar þú keyptir reykt lambakjöt, hver hefðu viðbrögð þín verið ef verð á reykту lambakjöti hefði hækkað um 5-10%, en verð á öllu öðru kjöti hefði haldist óbreytt?“ Athugið að myndin til hægri sýnir aðeins hlutfall þeirra sem tóku afstöðu.

7. Síðast þegar þú keyptir reykt lambakjöt, hver hefðu viðbrögð þín verið ef verð á reykту lambakjöti hefði hækkað um 5-10%, en verð á öllu öðru kjöti hefði haldist óbreytt?

Fjöldi svara	522 100.0%
Hefði hætt við að kaupa reykt lambakjöt og ekki keypt annað kjöt í staðinn	13 2.5%
Hefði hætt við að kaupa reykt lambakjöt og keypt annað kjöt	63 12.0%
Hefði keypt reykt lambakjöt samt sem áður	382 73.2%
Veit ekki	63 12.1%
Vil ekki svara	1 0.2%



207. Af svörunum sést skýrlega að takmörkuð staðganga er á milli reyks lambakjöts (s.s. hangikjöts) og annars kjöts en 83,4% svarenda hefðu áfram keypt reykt lambakjöt þrátt fyrir verðhækkun. 13,7% svarenda sögðust myndu kaupa annað kjöt ef verð á reykту lambakjöti myndi hækka sem þessu nemur. Af þessum 13,7% svarenda sögðust flestir, eða 33,7%, að þeir myndu hafa keypt ferskt lambakjöt og næst flestir reykt svínakjöt, eða 25,5% (spurning 8). Að mati Samkeppniseftirlitsins veita þessi svör skýra vísbendingu um takmörkuð staðganga sé á milli reyks lambakjöts og annars kjöts í hugum neytenda.
208. Í spurningu 9 var spurt hvaða áhrif það hefði haft við val á kjöti ef verð á reykту svínakjöti hefði hækkað um 5-10%.



Mynd 5: Svör við spurningunni „Síðast þegar þú keyptir reykt svínakjöt, hver hefðu viðbrögð þín verið ef verð á reykту svínakjöti hefði hækkað um 5-10%, en verð á öllu öðru kjöti hefði haldist óbreytt?“ Athugið að myndin til hægri sýnir aðeins hlutfall þeirra sem tóku afstöðu.

9. Síðast þegar þú keyptir reykt svínakjöt, hver hefðu viðbrögð þín verið ef verð á reykту svínakjöti hefði hækkað um 5-10%, en verð á öllu öðru kjöti hefði haldist óbreytt?

Fjöldi svara	503 100.0%
Hefði hætt við að kaupa reykt svínakjöt og ekki keypt annað kjöt í staðinn	30 6.0%
Hefði hætt við að kaupa reykt svínakjöt og keypt annað kjöt	72 14.4%
Hefði keypt reykt svínakjöt samt sem áður	329 65.5%
Veit ekki	68 13.6%
Vil ekki svara	2 0.5%



209. Af svörunum sést skýrlega að takmörkuð staðganga er á milli reykt svínakjöts og annars kjöts en 76,2% svarenda hefðu áfram keypt reykt svínakjöt þrátt fyrir verðhækkun. 16,8% svarenda sögðust myndu kaupa annað kjöt ef verð á reykту svínakjöti myndi hækka sem þessu nemur. Af þessum 16,8% sögðust flestir eða 29,4% að þeir myndu hafa keypt ferskt lambakjöt og næst flestir ferskt svínakjöt eða 19,3% (spurning 10). Að mati Samkeppniseftirlitsins veita þessi svör vísbendingu um að takmörkuð staðganga sé á milli reykt svínakjöts og annars kjöts í hugum neytenda.
210. Í spurningum 11-13 voru viðkomandi neytendur spurðir um kaup þeirra á hangiáleggi. Af þeim sem svöruðu höfðu 37,2% keypt hangiálegg á sl. 30 dögum. Í spurningu 12 var spurt hvaða áhrif það hefði haft við val á áleggi ef verð á hangiáleggi hefði hækkað um 5-10%.



Mynd 6: Svör við spurningunni „Síðast þegar þú keyptir hangiálegg, hver hefðu viðbrögð þín verið ef verð á hangiáleggi hefði hækkað um 5-10%, en verð á öllum öðrum áleggjum hefði haldist óbreytt?“ Athugið að myndin til hægri sýnir aðeins hlutfall þeirra sem tóku afstöðu.

12. Síðast þegar þú keyptir hangiálegg, hver hefðu viðbrögð þín verið ef verð á hangiáleggi hefði hækkað um 5-10%, en verð á öllum öðrum áleggjum hefði haldist óbreytt?

Fjöldi svara	426 100.0%
Hefði hætt við að kaupa hangiáleggið og ekki keypt annað álegg í staðinn	27 6.3%
Hefði hætt við að kaupa hangiáleggið og keypt annað álegg	95 22.3%
Hefði keypt hangiáleggið samt sem áður	264 62.0%
Veit ekki	38 9.0%
Vil ekki svara	2 0.4%



211. Af svörunum sést skýrlega að takmörkuð staðganga er á milli hangiáleggs og annars áleggs en 68,4% svarenda hefðu áfram keypt hangiálegg þrátt fyrir verðhækkun. 24,6% svarenda sögðust myndu kaupa annað álegg ef verð á hangiáleggi myndi hækka sem þessu nemur. Af þessum 24,6% sögðust flestir eða 56,9% myndu hafa keypt skinku og næst flestir kjúklingaálegg eða 21,3% (spurning 13). Að mati Samkeppniseftirlitsins veita þessi svör vísbendingu um að takmörkuð staðganga sé á milli hangiáleggs og annars áleggs í hugum neytenda.

1.4.4. Innanhúsgögn samrunaaðila

212. Í innanhúsgögnum samrunaaðila sem voru afhent með samrunaskrá og þann 10. og 28. september 2020 koma fram ákveðnar vísbendingar um hvernig þeir hafa litið á þá markaði sem þeir starfa á.

213. Í fjárfestakynningu Íslandsbanka frá janúar 2019 (fylgiskjal 2 með samrunaskrá) er fjallað um samruna félaganna og mögulega aðkomu fjárfesta að henni. Í kynningunni er sérstaklega fjallað um mismunandi vörutegundir samrunaaðila. Kemur fram að []% af sölu sameinaðs fyrirtækis yrði í lambakjöti, []% í svínakjöti og []% í nautakjöti. Þá kemur fram að fyrirtækið muni framleiða fleiri „vörutegundir“ eða hross og folaldakjöt, kjúkling og tilbúna rétti.



[

]

214. Af glærinni sést að miðað við kannanir er kjöt hluti af mataræði []% landsmanna og samrunaaðilar telja lambakjöt vera mikilvægustu vöru sína.
215. Í afhentum innanhússgögnum var að finna gögn frá AC Nilsen frá 2017-2019 sem Norðlenska hafði tekið saman (fskj. 43-46, 10. september og gagnaafhending 28. september 2020). Í yfirliti Norðlenska er sérstaklega fjallað um stöðu fyrirtækisins og keppinauta í sölu á pylsum og mismunandi áleggstegundum. Sölu á pylsum er skipt eftir vínarpylsum, bragðbættum/sérstökum pylsum, alifugla pylsum og vegan pylsum.

[

]



216. Sölu áleggs er skipt eftir vöruflokkunum skinka, hangiálegg, beikon, alifugla álegg, þurrkaðar pylsur, „roastbeef“, rúllupylsa, hráskinka og vegan.

[

]

217. Í gögnunum er sérstaklega fjallað um stærð markaðar fyrir: skinku; hangiálegg; beikon; alifugla álegg; þurrkaðar pylsur; „roastbeef“; rúllupylsur, malakoff og annað álegg; hráskinku; og vegan álegg.

[







]

218. Að mati Samkeppniseftirlitsins bendir þessi flokkun samrunaaðila í innanhússgögnum til þess að hægt sé að skipta markaðnum upp eftir mismunandi tegundum af unnum kjötvörum.
219. Í afhentum innanhússgögnum var m.a. vörumerkjамæling Gallup fyrir Norðlenska, Goða og KEA sem framkvæmd var frá 7. ágúst til 10. september 2019 (fskj. 42, 10. september 2020).

[



]

220. Af vörumerkjakönnuninni er ljóst að vörumerki samrunaaðila njóta töluverðs fylgis á meðal neytenda sem flestir þekktu þau vel eða á bilinu []% aðspurðra í tilviki vörumerkja Norðlenska og []% í tilviki Kjarnafæðis. Þá er ljóst að meirihluti aðspurðra hafi jákvæða afstöðu til Kjarnafæði og viðkomandi vörumerkja Norðlenska, að KEA undanskyldu.
221. Að mati Samkeppniseftirlitsins gefa þessar niðurstöður vörumerkjamælingarinnar til kynna að vörur og vörumerki samrunaaðila njóti vörumerkjatryggðar á meðal neytenda að einhverju marki. Gögn sem samrunaaðilar hafa lagt fram um aukna hlutdeild sölu þeirra í gegnum eigin vörumerki dagvöruverslana sem og niðurstöður könnunar á meðal neytenda benda til þess að vægi vörumerkjatryggðar hafi verið ofmetið í frummati Samkeppniseftirlitsins. Í þessu samhengi má



sérstaklega vísa til þess að 4-21% svarenda töldu valmöguleikann „vörumerki / framleiðandi“ skipta máli við val á kjöti. Þegar neytendur voru spurðir hvaða atriði þeir teldu mikilvægasta við val á kjöti nefndu aðeins 1,7%-2,9% „vörumerki / framleiðandi“.

222. Í stjórnarfundargerð Norðlenska 26. október 2018 (fskj. 32, 10. september 2020) er fjallað um framleiðslu og sölu sláturleyfishafa. Þar er fjallað um sölu á kjöti skipt eftir mismunandi dýrategundum eða alifuglum, sauðfé, nautgripum og svínunum.
223. Í yfirliti Norðlenska yfir verð smásala frá maí 2020 (fskj. 48, 10. september 2020) er fjallað sérstaklega um verð á helstu lambakjötsafurðum hjá Bónus, Krónunni og Samkaupum.
224. Í ódags. yfirliti Norðlenska (fskj. 49, 10. september 2020) er fjallað um verð á skinku og gerður sérstakur samanburður á verði Stjörnugríss og Goða vörumerki Norðlenska.
225. Í ódags. yfirliti Norðlenska (fskj. 50, 10. september 2020) er fjallað um verð á tilbúnum réttum og gerður samanburður á verði Norðlenska, Kjöt kompaní, Stjörnugríss, Holta, SS og Ali. Um er að ræða kjötbollur, lasagne, kjúkling og snitsel.
226. Það er niðurstaða Samkeppniseftirlitsins að framangreind innanhússgögn benda til þess að samrunaaðilar hafa litið á mismunandi tegundir kjöts og tilteknar unnar kjötvörur sem sérstaka markaði. Að mati eftirlitsins er hins vegar ekki þörf á því að taka endanlega afstöðu til þessa í ljósi niðurstöðu málsins.

1.4.5. Samantekt

227. Hér að framan hefur verið fjallað um sjónarmið hagsmunaaðila, fyrri fordæmi, innanhússgögn og þær kannanir sem Samkeppniseftirlitið lét framkvæma á meðal annars vegar bænda og hins vegar neytenda. Af þeim upplýsingum sem liggja fyrir í málinu má að mati Samkeppniseftirlitsins leiða að rétt sé að styðjast við fyrri skilgreiningar á vöru- og þjónustumörkuðum. Til viðbótar er talið rétt að horfa til tiltekinna undirmarkaða fyrir unnar kjötvörur. Þannig er að mati eftirlitsins rétt að skipta markaðnum eftir ólíkum kjöttegundum, vinnslustigi og vinnsluáferðum og söluleiðum.
228. Að mati Samkeppniseftirlitsins eru vöru- og þjónustu markaðir málsins því eftirfarandi:
- a) Markaður fyrir slátrun skipt eftir dýrategundum:
 - Markaður fyrir kaup og slátrun á lömbum (sauðfé).
 - Markaður fyrir kaup og slátrun á nautgripum.
 - Markaður fyrir kaup og slátrun á svínunum.
 - Markaður fyrir kaup og slátrun á hrossum.
 - b) Markaður fyrir vinnslu og heildsölu á fersku kjöti⁴¹ skipt eftir kjöttegundum og mismunandi söluleiðum:
 - Markaður fyrir vinnslu og heildsölu á fersku lambakjöti til annars vegar matvöruverslana og hins vegar annarra, s.s. mótuneyta og veitingahúsa.

⁴¹ Önnið kjöt (frosið eða kælt) hvort sem það var selt í stórum eða litlum einingum, úrbeinað, óúrbeinað eða hakkað.



- Markaður fyrir vinnslu og heildsölu á fersku nautakjöti til annars vegar matvöruverslana og hins vegar annarra, s.s. mótuneyta og veitingahúsa.
 - Markaður fyrir vinnslu og heildsölu á fersku hrossakjöti til annars vegar matvöruverslana og hins vegar annarra, s.s. mótuneyta og veitingahúsa.
 - Markaður fyrir vinnslu og heildsölu á fersku svínakjöti til annars vegar matvöruverslana og hins vegar annarra, s.s. mótuneyta og veitingahúsa.
- c) Markaður fyrir vinnslu og heildsölu á unnum kjötvörum⁴² skipt eftir kjöttegundum og mismunandi söluleiðum:
- Markaður fyrir vinnslu og heildsölu á unnu lambakjöti til annars vegar matvöruverslana og hins vegar annarra, s.s. mótuneyta og veitingahúsa.
 - Markaður fyrir vinnslu og heildsölu á unnu nautakjöti til annars vegar matvöruverslana og hins vegar annarra, s.s. mótuneyta og veitingahúsa.
 - Markaður fyrir vinnslu og heildsölu á unnu hrossakjöti til annars vegar matvöruverslana og hins vegar annarra, s.s. mótuneyta og veitingahúsa.
 - Markaður fyrir vinnslu og heildsölu á unnu svínakjöti til annars vegar matvöruverslana og hins vegar annarra, s.s. mótuneyta og veitingahúsa.

229. Auk framangreinds hefur Samkeppniseftirlitið skoðað hvort skilgreina megi frekari undirmarkaði fyrir vinnslu og heildsölu á unnum kjötvörum. Í því samhengi skiptir máli hvort eftirspurnarstaðganga sé til staðar á milli ólíkra tegunda unninna kjötvara í hugum neytenda. Í þeirri neytendakönnun sem eftirlitið lét markaðsrannsóknafyrirtækið Zenter framkvæma, og fjallað er um hér að framan, var m.a. spurt um staðgöngu við reykt lamba- og svínakjöt og hangiálegg. Af svörum neytenda við könnuninni er ljóst að í hugum neytenda er mjög takmörkuð staðganga á milli reyktts lambakjöts og annarra vara, reyktts svínakjöts og annarra vara og hangiáleggs og annarra vara. Þá er einnig í innanhússgögnum samrunaaðilar sem aflað var við rannsókn málsins, og fjallað er um hér að framan, fjallað um ýmsa undirmarkaði fyrir unnar kjötvörur, t.a.m. mismunandi tegundir áleggs.
230. Þrátt fyrir þessa ítarlegri flokkun á unnum kjötvörum telur Samkeppniseftirlitið jafnframt mikilvægt að líta einnig til framboðsstaðgöngu við mat á því hvort um sérstaka markaði er að ræða. Þannig eru vísbendingar um það að kjötvinnslur geti breytt framleiðslu sinni ef eftirspurn eftir unnum kjötvörum á markaðnum breytist. Hins vegar er óvissa uppi um hversu einfalt það er í framkvæmd og hve langur fyrirvarinn þarf að vera.
231. Gefur framangreint að mati eftirlitsins vísbendingu um að þessar unnu kjötvörur, og hugsanlega aðrar sbr. fyrri mál, tilheyri sérstökum samkeppnismarkaði sé litið til eftirspurnarstaðgöngu. Mun Samkeppniseftirlitið því við mat á markaðshlutdeild í andmælaskjali þessu einnig líta til tiltekinna undirmarkaða fyrir unnar kjötvörur. Nánar tiltekið: forkryddað kjöt, reykt kjöt, beikon, pylsur, þurrpylsur, skinku- og fugláglegg, hangiálegg og hakk og hamborgara. Að mati eftirlitsins er þó ekki þörf á því að taka endanlega afstöðu til mögulegra undirmarkað fyrir unnar kjötvörur í ljósi niðurstöðu málsins.

⁴² Allt kjöt sem hefur verið unnið á einhvern hátt, s.s. með viðbættu kryddi, reykingu o.þ.h.



232. Líkt og kom fram hér að framan eru vísbendingar um að töluverður munur sé á innlendu og erlendu kjöti og það að uppruni kjötsins sé á Íslandi skipti neytendur miklu máli. Að mati Samkeppniseftirlitsins bendir þetta til þess að innlent kjöt kunni að tilheyra sérstökum markaði sem er aðskilinn frá innfluttu kjöti, þá sérstaklega í tilviki lamba- og hrossakjöts. Af svörum bænda, og umsögnum markaðsaðila, virðist þó ljóst að þeir telji aðhald af innflutningi á kjöti umtalsvert. Að mati eftirlitsins er ekki þörf á því að taka endanlega afstöðu til mögulegs markaðar fyrir innlent kjöt í ljósi niðurstöðu frummatsins.
233. Varðandi athugasemdir samrunaaðila um breytta nálgun Samkeppniseftirlitsins við markaðsskilgreiningar þá byggja markaðsskilgreiningar vöru- og þjónustumarkaða málsins á fyrri framkvæmd samkeppnisyrvalda og eru í þeim tilvikum í samræmi við sjónarmið samrunaaðila í samrunaskrá. Eins og fram hefur komið er horft til áhrifa samrunans m.v. tiltekna undirmarkaði fyrir unnar kjötvörur en ekki þykir ástæða til þess að taka endanlega afstöðu til þess í þessu máli hvort um sér að ræða sérstaka markaði í skilningi samkeppnisréttarins.

2. Landfræðilegi markaðurinn

234. Í þessum kafla er skilgreining landfræðilega markaðar málsins tekin til skoðunar. Með landfræðilegum markaði er vísað til svæðis þar sem hlutaðeigandi fyrirtæki eru viðriðin framboð og/eða eftirspurn eftir viðkomandi vöru eða þjónustu, sbr. nánari umfjöllun hér að framan.
235. Í samrunaskrá segir að hvað snerti landfræðilega afmörkun markaða málsins, þá telji samrunaaðilar þá vera landið allt. Sú afstaða fái einnig stoð í framkvæmd samkeppnisyrvalda, sbr. t.d. fyrrnefndar ákvarðanir Samkeppniseftirlitsins nr. 33/2010, 1/2011, 30/2014 og 11/2016, en í þeim hafi landfræðileg afmörkun allra fyrrgreindra markaða verið talin landið allt.

2.1. Sjónarmið hagsmunaaðila

236. Samkeppniseftirlitið gaf hagsmunaaðilum færi á að koma að athugasemdum um skilgreiningu samrunaaðila á landfræðilegum markaði málsins með bréfum, dags. 12. og 13. október 2020. Í beiðnunum var einnig sérstaklega óskað sjónarmiða um hvort rétt sé að afmarka landfræðilega markaði fyrir slátrun nautgripa, sauðfjár, svína og hrossa við landið allt eins og samrunaaðilar telji eða hvort afmarka beri landfræðilega markaði fyrir slátrun með afmarkaðri hætti. Verða umsagnirnar nú reifaðar.

Sláturfélag Suðurlands

237. Í umsögn Sláturfélags Suðurlands, dags. 28. október 2020, kemur fram að færa megi rök fyrir því að dýravelferð og flutningskostnaður geri það að verkum að ekki skuli líta á landið allt þegar komi að slátrun gripa. Nær væri að líta á svæðið norðan Holtvörðuheidiar að Höfn í Hornafirði sem sláturmarkaðinn sem samruninn hafi áhrif á. SS til að mynda taki ekki sláturgripi af þessu svæði.
238. Þá segir í umsögninni að flestir bændur beini sláturviðskiptum að einum aðila og byggja upp persónuleg samskipti og þjónustu. Bændur viti að það eru hæðir og lægðir í slátrun og sölu og með því að halda viðskiptum við sama aðilann sé líklega að þeir njóti þess er að krepptir.



239. Í tölvupósti frá SS, dags. 8. mars. 2021, kemur fram að SS starfi á skilgreindu félagssvæði⁴³ samkvæmt samþykktum SS og að margt þyrfti að breytast til að félagið færi að sækja gripi langt norður til slátrunar á Selfossi.

Kaupfélag Skagfirðinga

240. Í umsögn KS og tengdra félaga, dags. 4. nóvember 2020, kemur m.a. fram að móttaka sláturgripa takmarkist fyrst og fremst af leyfilegum aksturstíma en ekki megi keyra lengur en 8 klukkustundir með búfénað. Af því mætti mögulega leiða ákveðna landfræðilega takmörkun. Ætla verði að flest sláturhús landsins séu í 8 klukkustunda fjarlægð frá þorra bænda landsins. Verði því ekki séð að ástæða sé til slíkrar uppskiptingar.

241. Þá segir að reynsla KS sé sú að bændur séu ekki andvígir því að leita til annarra sláturhúsa en fátítt sé að þeir skipti um sláturhús. Beri bændur gjarnan hagsmuni síns héraðs fyrir brjósti en fjárhagsleg sjónarmið skipti einnig máli. Verðmunur hafi haft áhrif á einhverja bændur en ekki síður áhyggjur af greiðslugetu afurðastöðva. Slíkar áhyggjur geti leitt til þess að bændur fari á milli afurðastöðva og jafnvel breyti árlega. Almennt sé þó fátítt að bændur sem beri traust til sinnar afurðastöðvar leggi inn annars staðar. Sé sama staða uppi hvað varði hross og nautgripi þó að þar virðist vera eitthvað minni fastheldni.

Fjallalamb

242. Í umsögn Fjallalamb, dags. 23. október 2020, kemur m.a. fram að fyrirtækið telji að afmarka beri að einhverjum hluta markaði fyrir slátrun gripa þar sem það verði alltaf vegalengdin að sláturhúsi sem skipti máli. Þó að sláturhús sækji nú sauðfé til slátrunar þvert yfir landið þá út frá hagkvæmissjónarmiði sé ódýrara að sækja þau styttri vegalengdir. Að vísu geti afmörkunin verið varnarlina þar sem ekki megi sækja sláturgripi út fyrir ákveðið svæði.

243. Þá segir í umsögninni að fyrirtækið telji bændur ekki víla það fyrir sér að skipta um sláturhús almennt yfir landið. Ef mikill munur sé á verðum sláturleyfishafa þá munu þeir gera það. Það ríki hins vegar mikil samstaða eiganda og bænda um slátrun í Fjallalambi og hafi bændur á innleggjendasvæðinu verið fyrirtækinu mjög hliðhollir. Þar ráði miklu að almennt vilji bændur ekki láta flytja lömbin langar leiðir.

B. Jensen

244. Í umsögn B. Jensen, dags. 28. október 2020, segir m.a. að fullyrðingar samrunaaðila að afmörkun markaða sé landið allt verði að taka með miklum fyrirvara og standist ekki. Sérstaklega eigi það við á sviði slátrunar og segi það sig nánast því sjálft að flutningur gripa um lengri veg sé takmarkandi þáttur sökum kostnaðar við slíka flutninga. Fullyrðingar um einn markað á landinu öllu stangist jafnframt á við hluthafasamkomulag⁵ Búsældar ehf. Þar komi skýrt fram að Búsæld ehf. skilgreini ákveðið „félagssvæði“ sem og að stjórnarkjör miðist við landfræðilega staðsetningu stjórnarmanna. Þannig verði ekki annað lesið úr viðkomandi hluthafasamkomulagi en að samrunaaðilar líti í reynd á afmörkun markaða með öðrum hætti en þeir tilgreini í samrunaáætlun.

⁴³ Félagssvæði er: Vestur-Skaftafellssýsla, Austur-Skaftafellssýsla austur að Jökulsá á Breiðamerkursandi, Rangárvallasýsla, Árnessýsla, Kjósar- og Gullbringusýsla, Borgarfjarðarsýsla, Mýrarsýsla, Snæfells- og Hnappadalssýsla og Dalasýsla auk bæja og kaupstaða innan framangreindra svæða.



245. Markaður fyrir slátrun nautgripa skiptist í grófum dráttum í þrjú svæði. Suðurland (frá Borgarfirði að Höfn í Hornafirði), Norðurland vestra, Vesturland og Vestfirðir (frá Borgarfirði til og með Skagafirði) og Norðurland Eystra, Austurland (frá Eyjafirði að Höfn í Hornafirði).
246. Þá segir að markaður fyrir hross skiptist svipað og nautgripamarkaðurinn.
247. Í umsögninni segir svo að B. Jensen undrist að ekki sé óskað eftir því hvernig markaður með slátrun svína sé. Öll svínabú sem teljist vera á slátursvæði B. Jensen ehf. séu hluthafar í Norðlenska matborðinu ehf., eða í eigu annarra stórra kjötvinnsla og sláturleyfishafa. Ef af samrunanum verði sé ljóst að engin svín verði eftir á slátursvæði B. Jensen ehf. eða annarra kjötvinnsla. Fjárfestingar til að mynda B. Jensen ehf. í slátrun á svínum verði því verðlaus.
248. Fyrirtækið vilji benda Samkeppniseftirlitinu á að ótækt sé að líta svo á landfræðileg mörk slátrunar á svínum sé landið allt. Í raun hafi það verið staðfest af Samkeppniseftirlitinu í ákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. 3/2011 og vísað sé til í samrunaskrá. Þær fullyrðingar samrunaaðila um að þeir telji að áhrif samrunans muni ekki gæta á markaði fyrir slátrun á svínum sé hafnað, þar sem í raun sé búið að skipta þeim markaði upp nú þegar og að samrunaaðilar hafi veruleg ítök á þeim markaði bæði beint og óbeint.
249. Þá segir í umsögninni að ekki sé gefin umsögn vegna markaða fyrir slátrun á sauðfé í þessum lið, þar sem fyrirtækið starfi ekki á þeim markaði.
250. Að mati B. Jensen er dagvöruverslana markaðurinn mikið til landið í heild sinni en mótuneyti og veitingastaðir versli mikið við þau fyrirtæki sem séu næst þeim og geti þjónustað þau sem best á sem skemmstum tíma.

Ferskar kjötvörur

251. Í umsögn Ferskra kjötvara, dags. 23. október 2020, kemur m.a. fram að varðandi það álitafni hvort afmarka beri landfræðilega markaði fyrir slátrun með þrengri hætti en gert sé í samrunaskrá (landið allt), sýnist forsvarsmönnum Ferskra kjötvara sem viðskipti eigi sér að mestu leyti stað með þeim hætti að gripir séu færðir til slátrunar innann svæðis sem er minna en landið allt. Þannig sé ekki farið með gripi landshorna á milli til slátrunar. Að mati Ferskra kjötvara virðist sem landið skiptist a.m.k. upp í þriðjunga, þannig að einn landshluti nái frá Höfn í Hornafirði og u.þ.b. til Húsavíkur, einn þaðan frá og um það bil í Borgarfjörð og sá þriðji frá þaðan til Hafnar í Hornafirði. Því kunni að vera tilefni til að skilgreina markað fyrir slátrun gripa að vissu leyti svæðisbundinn.

Krónan

252. Í umsögn Krónunnar, dags. 20. október 2020, kemur fram að Krónan telji að landið allt sé rétt skilgreining á landfræðilegum markaði og sé sammála samrunaaðilum.

Fjarðakaup

253. Í umsögn Fjarðakaupa kemur fram að fyrirtækið sé sammála skilgreiningu á landfræðilegum mörkuðum.

Gullfosskaffi

254. Í umsögn Gullfosskaffi, dags. 20. október 2020, kemur fram að markaður fyrir slátrun sé markaður fyrir allt landið. Þó sé gott ef hægt sé að rekja kjöt á einstakt býli, sérstaklega ef það er lífrænt eða eitthvað sérstakt við framleiðsluna.



Ekran

255. Í umsögn Ekrunnar kemur fram að Ekran sé sammála þeirri nálgun að nálgast markaðinn fyrir allt landið en ekki hólfa það frekar niður.

Eldum rétt

256. Í umsögn Eldrum rétt kemur fram að fyrirtækið telji ekki eðlilegt að afmarka markaðinn við landfræðilega hluta.

2.2. Frummat Samkeppniseftirlitsins

257. Á stöðufundi, 16. desember 2020, kynnti Samkeppniseftirlitið samrunaaðilum að frummat eftirlitsins á þeim tímapunkti, miðað við framkomin gögn og upplýsingar, væri að landfræðilegur markaður málsins væri landið allt hvað varðaði alla markaði málsins aðra en slátrun dýra.
258. Varðandi slátrun dýra kom fram að vinna við framboðssvæðisgreiningu væri yfirstandandi og að frumniðurstaða hennar væri að stærstur hluti (80%) af þeim gripum sem slátrað sé komi úr næsta nágrenni viðkomandi sláturhúss, en ákveðinn munur sé eftir dýrategundum. Framboðssvæði 80% sóttu sauðfjár hafi mælst á bilinu 68-358 km fjarlægð frá viðkomandi sláturhúsum, 89-220 km í tilviki nautgripa og 20-22 km í tilviki hrossa.
259. Þann 26. janúar 2021 birti Samkeppniseftirlitið samrunaaðilum andmælaskjal. Þar kom m.a. fram að eftirlitið teldi að markaðurinn fyrir slátrun gripa afmarkist við tiltekin landssvæði og nái því ekki til landsins alls líkt og samrunaaðilar byggðu á. Byggti þessi niðurstaða m.a. á sjónarmiðum hagsmunaaðila, reglum um flutning gripa, greiningu á framboðssvæðum, hlutfalli flutningskostnaðar af afurðaverði og svörum bænda við könnuninni. Að lágmarki virtist óhjákvæmilegt að skipta landfræðilega markaðnum á milli suður- og norðurhluta landsins, og var byggt á þeirri grófu afmörkun í andmælaskjalinu. Þá væri það frummat Samkeppniseftirlitsins að samrunaaðilar starfi einkum á síðargreinda svæðinu.
260. Samkvæmt niðurstöðu Samkeppniseftirlitsins væru aðrir markaðir málsins landsmarkaðir. Væri sú niðurstaða í samræmi við fyrri úrlausnir og sjónarmið bæði samrunaaðila og flestra hagsmunaaðila.

2.3. Athugasemdir samrunaaðila við frummat

261. Í athugasemdum samrunaaðila, dags. 4. janúar 2021, við umfjöllun um frummat á stöðufundi Samkeppniseftirlitsins kemur fram það mat samrunaaðila að engar forsendur standi til að skilgreina markaði með þrægri hætti en áður hafi verið gert. Í þessu samhengi vísa samrunaaðilar til þess að flutningskostnaður sé hlutfallslega lágur í samanburði við aðra kostnaðarliði við slátrun búfjár. Að auki bjóði Norðlenska innleggjendum sínum upp á flutningsjöfnun að sláturhúsi, þannig að innleggjendur gripa til slátrunar greiði allir sama verð fyrir flutning, óháð fjarlægð býlis frá sláturhúsi. Þá greiði innleggjendur sauðfár til SAH ekki sérstaklega fyrir flutning. Þá vísa samrunaaðilar einnig til þess að þeir hafi aldrei neitað innleggjendum um þjónustu með vísan til staðsetningar þeirra. Í tilviki Norðlenska nái félagið í sauðfé, nautgripi og hross til slátrunar allt að Höfn í Hornafirði, og sauðfé alla leið á Kirkjubæjarklaustur.
262. Þá byggja samrunaaðilar á því í athugasemdum sínum að flutningsvegalengd sláturgripa hafi takmörkuð eða engin áhrif á velferð þeirra. Þannig hafi þeir ekki merkt aukna dauðatíðni við flutning sláturgripa sem fluttir eru lengri vegalengdir. Þá gefi mælingar á sýrustigi kjöts ekki til



kynna að lengri flutningsvegalemdir hafi í för með sér aukið stress fyrir sláturgripi. Þannig sé ekki mælanlegur munur á sláturgripum Norðlenska sem fluttir hafa verið um 300 kílómetra í samanburði við gripi úr Eyjafirði, þar sem flutningur tekur innan við 30 mínútur. Þá vísa samrunaaðilar til þess að gæði flutningatækja og vega hafi batnað mikið frá því sem áður var.

263. Að mati samrunaaðila sé einnig mikilvægt að taka mið af öðrum stigum virðiskeðjunnar við skilgreiningu landfræðilegra markaða fyrir slátrun. Ljóst sé að markaðir fyrir slátrun standi ekki sjálfstætt, heldur séu þeir einn hluti af mun stærra ferli. Með því að skilgreina markaði fyrir slátrun eftir landslutum sé þannig verið að slíta einn þátt framleiðsluferlisins frá öðrum stigum. Þá benda samrunaaðilar á að um 80% af endanlegum mörkuðum á sviði kjötframleiðslu (þ.e. dagvörumarkaður og stórnotendamarkaður) séu á höfuðborgarsvæðinu. Því felist afar mikil einföldun í því að skilgreina t.d. landfræðilegan sláturmarkað fyrir Norðurland, þegar afurðir slátrunar fari í frekari vinnslu hjá sama aðila á markaði sem afmarkaður er við landið allt og endanleg framleiðsluvara fari í sölu á öllu landinu.
264. Þá vísa samrunaaðilar til ákvörðunar Framkvæmdastjórnar ESB í máli M.7930 - APB Group / Fane Valley Group / Slaney Foods, sem vísað var til í umfjöllun Samkeppniseftirlitsins á stöðufundi. Vekja þeir athygli á að í umræddri ákvörðun hafi einungis þótt tilefni til þess að skilgreina markað fyrir slátrun á nautgripum með hliðsjón af svokölluðum framboðssvæðum, þá með vísan til þess að rannsókn viðkomandi samruna leiddi í ljós að bændur kysu almennt að selja nautgripi til slátrunar innan 30-60 mílna radiuss, auk þess sem fram kom að sláturhús á viðkomandi markaði færu almennt ekki lengra en 150-200 mílur til þess að sækja nautgripi til slátrunar. Þá komi fram í því máli að flutningskostnaður væri almennt borinn af bændunum sjálfum, sem er að mati samrunaaðila væntanlega ein helsta ástæðan fyrir því að þeir hafið kosið að selja nautgripi sína til slátrunar sem næst býli sínu. Í umræddu máli hafi framkvæmdastjórnin á hinn bóginn komist að þeirri niðurstöðu að landfræðilegur markaður fyrir slátrun á sauðfé væri landið allt, Írland (e. *Island of Ireland*).
265. Með hliðsjón af framangreindu og staðreyndum þess máls sem hér sé til umfjöllunar telji samrunaaðilar af og frá að framangreind ákvörðun framkvæmdastjórnar ESB gefi tilefni til að skilgreina landfræðilega markaði málsins eftir landsvæðum, heldur beri að líta á landið allt sem eitt markaðssvæði líkt og gert hefur verið í framkvæmd Samkeppniseftirlitsins fram til þessa.
266. Þann 19. febrúar 2021 barst Samkeppniseftirlitinu athugasemdir frá samrunaaðilum við andmælaskjalið. Þar segir m.a. að samrunaaðilar séu ósammála því mati Samkeppniseftirlitsins að sláturmörkuðum bæri að skipta í tvo landfræðilega markaði, milli suður- og norðurhluta landsins.

2.4. Niðurstaða Samkeppniseftirlitsins

2.4.1. Eldri úrlausnir samkeppnisfirvalda

2.4.1.1. Innlend fordæmi

267. Líkt og segir að framan hafa samkeppnisfirvöld í fyrri málum fjallað um flesta þá markaði sem mál þetta varðar. Í ákvörðun nr. 3/2011, *Samruni Stjórnugriss hf. við Rekstrarfélagið Braut ehf. og LS2 ehf.*, var m.a. fjallað um markaðinn fyrir slátrun á svínunum en þar sagði um landfræðilega markaðinn:

„Almennt má segja að svín séu flutt til slátrunar í sláturhúsi sem er nálægt viðkomandi svínabúi og í kjölfarið til kjötvinnslu sem er nálægt viðkomandi sláturhúsi. Má því ætla að sömu sjónarmið eigi



við um slátrun og svínarækt að því leyttinu til að rök standa til þess að skilgreina markaðinn eftir landsvæðum með þeirri veigamiklu undantekningu að sláturfélög selja ekki lifandi grísi.

...

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

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

268. Í framangreindu máli var miðað við að landfræðilegi markaðurinn fyrir vinnslu á svínakjöti væri landið allt.

269. Í ákvörðun samkeppnisráðs nr. 25/2001, *Samningur Reykjagarðs hf. og Ferskra kjúklinga ehf. um slátrun og pökkun á kjúklingum*, var fjallað um landfræðilegan markað fyrir slátrun kjúklinga en það sagði m.a.:

„Má draga í efa að miðað við aðstæður hér á landi sé raunhæft eða hagkvæmt að flytja lifandi kjúklinga langar leiðir til slátrunar. Leiða má þannig að því rök að um sé að ræða nokkra staðbundna markaði fyrir slátrun og pökkun á kjúklingum. Það er hins vegar ekki nauðsynlegt fyrir niðurstöðu þessa máls að taka afstöðu til þess hvort um sé ræða landsmarkað eða staðbundna markaði. Verður því í þessu máli miðað við Ísland sem hinn landfræðilega markað í slátrun og pökkun.“

270. Í öðrum málum þar sem Samkeppniseftirlitið hefur tekið viðkomandi markaði til skoðunar hefur ekki verið lagt í ítarlega greiningu á landfræðilegum markaði og hefur í flestum tilvikum verið miðað við að hann afmarkist við Ísland.

2.4.1.2. Erlend fordæmi

271. Framkvæmdastjórn ESB hefur í ákvörðunum sínum tekið afstöðu til skilgreiningar á landfræðilegum mörkuðum fyrir kaup og sölu á gripum til slátrunar. Í ákvörðun framkvæmdastjórnarinnar í máli M.7930 - ABP Group / Fane Valley Group / Slaney Foods, sem fjallað var um hér að framan, var framboðssvæði fyrir slátrun á nautgripum og sauðfé á Írlandi (Republic of Ireland) tekið til sérstakrar skoðunar. Við rannsóknina aflaði framkvæmdastjórnin upplýsinga frá framleiðendum sláturgripa, sláturhúsa sem starfa í samkeppni við samrunaaðila og ýmsum hagsmunasamtökum bænda. Var það niðurstaða þeirrar athugunar að nautgripir væru almennt ekki fluttir um lengri vegalengd en 30-60 mílur til slátrunar. Á þeim grundvelli var það mat framkvæmdastjórnarinnar að framboðssvæði innan framangreindrar vegalengdar skyldi lagt til grundvallar í málinu, m.a. með vísan til svara hagsmunaaðila.

272. Í málinu var einnig tekinn til skoðunar landfræðilegur markaður fyrir kaup á sauðfé til slátrunar. Kom fram að almennt væri sauðfé flutt lengri leið til slátrunar en nautgripir á Írlandi. Samtök írskra sauðfjárbænda töldu vegalengd frá sláturhúsi væri í 60% tilfella lengri en 60 mílur en írsku bændasamtökin töldu að sauðfé sem væri slátrað væri almennt flutt á milli 30-60 mílur til slátrunar. Við mat á landfræðilegum markaði leit framkvæmdastjórnin einnig sérstaklega til verðlagningar á sláturfé á milli svæða á Írlandi sem benti til þess að landið allt væri eitt markaðssvæði. Miðað við gögn málsins taldi framkvæmdastjórn ESB rétt, í þessu tilviki, að miða landfræðilegan markað fyrir kaup á sauðfé til slátrunar við eyjuna Írland. Rétt er að benda á að viss munur er á Íslandi og Írlandi. Þannig er Írland rúmlega 84 þúsund ferkílómetrar eða tæplega



19 þúsund ferkílómetrum minni en Ísland auk þess sem Ísland er strjálbýlla. Á Íslandi eru 3,29 íbúar á km^2 á meðan það eru 57 íbúar á km^2 á Írlandi.⁴⁴

273. Í ákvörðun í máli nr. M.8611 – Smithfield / Pini Polonia fjallaði framkvæmdastjórnin um samruna fyrirtækja sem störfuðu við slátrun og vinnslu svínakjöts, sbr. umfjöllun hér að framan. Bæði fyrirtækin störfuðu í Póllandi og komst framkvæmdastjórnin að þeirri niðurstöðu að markaðurinn fyrir kaup á svínunum til slátrunar væri landsmarkaður eða þrengri og rétt væri að miða við 300 km radíus frá viðkomandi sláturhúsum samrunaaðila. Í því samhengi var m.a. vísað til þess að sláturhús leita fyrst eftir hráefni í næsta nágrenni, reglna um flutning dýra, meðalvegalengd sótttra svína var 200 km, verðsamanburður á milli svæða sýndi ekki skýrar vísbendingar um að verðmunur væri til staðar,⁴⁵ og 85% umsagnaraðila sagði hámarksvegalengd til að sækja lifandi svín væri minni en 300 km.
274. Í eldri málum sem varða sláturmarkað hefur framkvæmdastjórn ESB ýmist miðað við að landfræðilegur markaður fyrir slátrun á gripum sé svæðisbundinn (e. *regional*), landsmarkaður eða staðbundinn.⁴⁶ Þess ber þó að gæta að rannsókn á markaðnum í viðkomandi málum var misjafnlega ítarleg.
275. Í málum fyrir evrópskum samkeppnisfyrirvöldum hefur landfræðilegi markaðurinn fyrir kaup á gripum til slátrunar verið tekinn til skoðunar hjá m.a. breskum og frönskum samkeppnisfyrirvöldum.
276. Í ákvörðun breska samkeppniseftirlitsins í máli nr. ME/6699-17, *Anticipated joint venture between Dawn Meats and Dunbia*, var landfræðilegi markaðurinn tekinn til skoðunar (sauðfé). Í svörum bæði bænda og hagsmunaaðila kom fram að markaðurinn væri staðbundinn, þ.e. minni en eyjan Stóra Bretland. Þar sem það hafði ekki áhrif á endanlega niðurstöðu málsins var við mat á samrunanum miðað við þrengstu mögulegu skilgreiningu, þ.e. næsta nágrenni viðkomandi sláturhúsa.
277. Í ákvörðun franska samkeppniseftirlitsins í máli nr. 16-DCC-208, *relative à fusion par absorption de la société Sicavyl par la société Sicarev*, var markaðurinn fyrir kaup á nautgripum til slátrunar skilgreindur sem staðbundinn en um 80% af gripum voru sóttir til slátrunar innan 100–150 km frá viðkomandi sláturhúsi. Frönsk samkeppnisfyrirvöld hafa jafnframt skilgreint markaðinn fyrir kaup á sauðfé til slátrunar sem staðbundinn (mál nr. 16-DCC-178).

2.4.2. Mat á framboðssvæðum

278. Líkt og áður segir framkvæmdi Samkeppniseftirlitið mat á því framboðssvæði sem samrunaaðilar og keppinautar þeirra sækja gripi frá til slátrunar. Því til viðbótar var óskað eftir upplýsingum um þá hámarksvegalengd sem samrunaaðilar og keppinautar þeirra eru tilbúnir að sækja gripi til til slátrunar. Í viðauka A má finna framboðssvæðisgreininguna.
279. Meginniðurstöðurnar benda til þess að fyrirtækin sækji gripi til slátrunar af mismunandi landsvæðum og að starfsemi sláturhúsa sé að mestu landshlutabundin. Í töflu 1 má finna upplýsingar um hversu langan veg sláturafurðastöðvarnar sóttu 80% af gripum til slátrunar.

⁴⁴ <https://worldpopulationreview.com/countries/ireland-population> og <https://www.macrotrends.net/countries/ISL/iceland/population-density#:~:text=The%20population%20density%20of%20Iceland%20in%202019%20was%203.29%20people,a%20.69%25%20increase%20from%202017.>

⁴⁵ Sjá 57. mgr. í ákvörðuninni.

⁴⁶ Sjá t.d. 49. mgr. í ákvörðun framkvæmdastjórnar ESB í máli nr. M.8611.



Tafla 1: Upplýsingar um hversu langan veg sláturfurðastöðvar sóttu 80% af gripum sínum til slátrunar – 2019.

Afurðastöð	Nautgripir	Sauðfé
KS kjötafurðastöð	≤[] km.	≤[] km.
SKVH	NA	≤[] km.
Sláturhúsið Helli	≤[] km.	NA
Norðlenska	≤[] km.	≤[] km.
SAH afurðir / Kjarnafæði	≤[] km.	≤[] km.
B. Jensen	≤[] km.	NA
Fjallalamb	NA	≤[] km.
Sláturfélag Vopnafjarðar	≤[] km.	≤[] km.
SS	≤[] km.	≤[] km.
Meðaltal	159 km.	198 km.
Miðgildi	155 km.	182 km.
Hágildi	220 km.	358 km.
Lággildi	89 km.	68 km.

280. Af töflunni má sjá að meðaltali var 80% af því sauðfé sem sótt var til slátrunar í 198 km. fjarlægð, eða minna, frá viðkomandi sláturhúsi. Miðgildið er 182 km., lággildi 68 km. og hágildi 358 km. Í tilfalli nautgripa var 80% af þeim sem sóttir voru til slátrunar í 159 km fjarlægð, eða minna, frá viðkomandi sláturhúsi. Miðgildið er 155 km., lággildi 89 km. og hágildi 220 km.
281. Að mati Samkeppniseftirlitsins benda niðurstöður framboðssvæðisgreiningarinnar og framangreindar upplýsingar til þess að skipta megi markaðnum fyrir slátrun á Íslandi a.m.k. milli suður- og norðurhluta landsins. Afmarkast sá landfræðilegi markaður við annars vegar Holtavörðuheidi í vestri og Höfn í Hornafirði í austri.

2.4.3. Flutningskostnaður

282. Ein vísbending sem hægt er að styðjast við til að afmarka stærð landfræðilegra markaða er að horfa til þess kostnaðar sem fellur til við að flytja vöruna, í þessu tilviki gripi til slátrunar, í hlutfalli við verð vörunnar. Í þessu tilviki væri horft til þess hversu langt næsta sláturhús þyrfti að vera frá tilteknu sláturhúsi til þess að lítil en varanleg verðhækkun þess (5-10%) væri arðbær. Þessi aðferð er oft nefnt SSNIP (e. *small but significant non transitory increase in price*) prófið.⁴⁷
283. Með SSNIP prófinu er reynt að leggja mat á það hvaða áhrif það hefði á viðkomandi markað ef verð allra varanna á honum hækkaði um lítið en marktækt hlutfall (5-10%). Til þess að skilgreina viðkomandi markað er því reynt að svara eftirfarandi spurningu: „er arðbært að hækka hlutfallslegt verð á vörusafni viðkomandi markaðar um 5-10%?“. Ef hlutfallslega hærra verð vörusafnsins vegur ekki upp á móti sölusamdrættinum í kjölfar verðhækkunarinnar er lítið svo á að markaðurinn sé of þröngt skilgreindur og nauðsynlegt sé að bæta fleiri staðgönguvörum í

⁴⁷ Sjá t.d. https://ec.europa.eu/dgs/competition/economist/merger_investigations.pdf.



vörusafnið. Talið er að búið sé að skilgreina viðkomandi markaði þegar hlutfallslega hærra verð vörusafnsins vegur upp á móti sölusamdrættinum í kjölfar verðhækkanna.

284. Til að leggja mat á framangreint í tilviki sláturmarkaðarins, þar sem bændur greiða almennt ekki fyrir vöruna heldur fá greitt fyrir gripi sína, er hægt að horfa til þess hversu langt viðkomandi bændur væru tilbúnir að senda gripi sína til að forðast 5-10% lækkun afurðaverðs. Að sama skapi er hægt að horfa til þess hversu langt sláturafurðastöðvar eru tilbúnar að sækja gripi vegna 5-10% lækkunar afurðaverðs keppinauta (afurðastöðva) til bænda á öðrum svæðum. Það hefur þó engin áhrif á niðurstöðuna á hvorn aðilann flutningskostnaðurinn fellur.
285. Forsendur þessarar greiningar eru eftirfarandi:
- Flutningskostnaður á hvern grip eru fengin frá SS, KS, Sláturhússins á Hellu, Norðlenska, Kjarnafæði/SAH, Fjallalamb og SKVH.
 - Til að áætla flutningskostnað fyrir hvern grip hjá hverju og einu sláturhúsi er stuðst við upplýsingar frá viðkomandi fyrirtækjum um heildarflutningskostnað árið 2020, fjölda sótttra gripa árið 2020 og vegið meðaltal þeirra akstursvegalengdar (km.) sem hvert og eitt sláturhús sótti gripi sína til árið 2019.⁴⁸
 - Miðað er við eftirfarandi afurðaverð: í tilviki sauðfé sé 500 kr./kg og í tilviki stórgripa 600 kr./kg.

286. Sé afurðaverð fyrrgreindra tegunda borið saman við flutningskostnað má í eftirfarandi töflu finna þá vegalengd (km.) þar sem flutningskostnaðurinn nemur annars vegar 5% af afurðaverðinu og hins vegar 10%. Að mati Samkeppniseftirlitsins veita þessar niðurstöður vísbindingu um það samkeppnislega aðhald sem sláturafurðastöðvar veita hvor annarri.

Tafla 2: Fjöldi km. þar sem flutningskostnaður vegur 5/10% af afurðaverði.

Mælikvarði	Sauðfé		Stórgripir	
	5%	10%	5%	10%
Meðaltal	99	198	117	233
Miðgildi	110	220	102	205
Vegið meðaltal	112	225	107	214

287. Sjá má af töflu 2 að í tilviki sauðfjár þá er flutningskostnaður farinn að vega 5% af afurðaverði þegar akstur dýranna er farinn að vera meiri en 99-112 km. og 10% þegar aksturinn er farinn að vera meiri en 198-225 km. Í tilviki stórgripa er flutningskostnaður farinn að vega 5% af afurðaverði þegar akstur dýranna er farinn að vera meiri en 102-117 km. og 10% þegar aksturinn er farinn að vega 205-233 km.
288. Bendir framangreint að mati Samkeppniseftirlitsins til þess að markaðir fyrir slátrun sauðfjár, nautgripa og hrossa séu bundnir við afmarkaðra svæði en ekki landið allt.

⁴⁸ Veginn akstursvegalengd byggir á upplýsingum frá hverju og einu sláturhúsi um fjölda sótttra gripa til bænda og þess hversu margir gripir voru sóttir hjá hverjum og einum bónda. Sé stór hluti gripanna sóttur nálægt sláturhúsinu er veginn akstursvegalengd lítil en sé stór hluti gripanna sóttur í mikilli fjarlægð frá sláturhúsinu er veginn akstursvegalengd lengri. Ekki fengust gögn um akstursvegalengd fyrir árið 2020 og er því miðað við gögn frá árinu 2019.



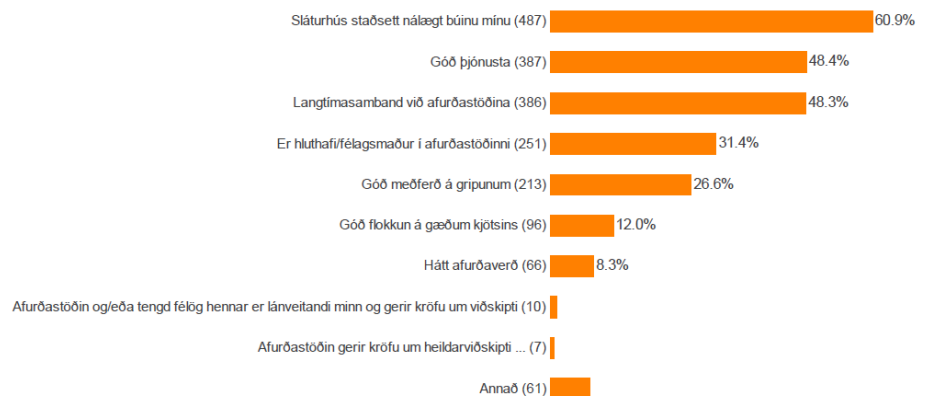
2.4.4. Bændakönnun

289. Líkt og að framan greinir fékk Samkeppniseftirlitið markaðsrannsóknafyrirtækið Zenter til að framkvæma könnun á meðal bænda í tengslum við rannsókn málsins. Var markmið könnunarinnar m.a. að varpa skýrara ljósi á landfræðilega skiptingu markaða fyrir slátrun, hvað ráði vali bænda á sláturhúsum og kjötafurðastöðvum og hvaða möguleika þeir hafi til að skipta á milli þeirra.
290. Í könnuninni var spurt um hvaða ástæður ráða því hjá hvaða afurðastöð bændur kjósa að leggja inn. Hægt var að velja fleiri en eina ástæðu.

Mynd 7: Svör við spurningunni „Hverjar eru ástæður þess að þú valdir að leggja inn [Hvaðan kemur meginhluti tekna búinsins?] hjá afurðastöðinni?“ Athugið að súlurnar til hægri sýna aðeins hlutfall þeirra sem tóku afstöðu.

Hverjar eru ástæður þess að þú valdir að leggja inn [Hvaðan kemur meginhluti tekna búinsins?] hjá afurðastöðinni?

Fjöldi svara	809 100.0%
Sláturhús staðsett nálægt búinu mínu	487 60.2%
Góð þjónusta	387 47.8%
Langtímasamband við afurðastöðina	386 47.7%
Er hluthafi/félagismaður í afurðastöðinni	251 31.0%
Góð meðferð á gripunum	213 26.3%
Góð flokkun á gæðum kjötsins	96 11.9%
Hátt afurðaverð	66 8.2%
Afurðastöðin og/eða tengd félög hennar er lánveitandi minn og gerir kröfu um viðskipti	10 1.2%
Afurðastöðin gerir kröfu um heildarviðskipti vegna annarra viðskipta við hana og/eða tengd félög hennar, t.d. vegna kaupna á áburði eða fóðurbæti	7 0.9%
Annað	61 7.5%
Veit ekki	2 0.2%
Vil ekki svara	7 0.9%



291. Af svörum má sjá að staðsetning er sá þáttur sem flestir nefna sem einn af þeim þáttum sem áhrif hafa við val á afurðastöð, eða 60,9%. Sá þáttur sem næst flestir nefndu er góð þjónusta, eða 48,4%. Sú ástæða sem var í þriðja sæti er langtímasamband við afurðastöð, eða 48,3% og þar á eftir að innleggjandi er hluthafi í viðkomandi afurðastöð, eða 31,4%. Af þeim sem nefndu aðrar ástæður má nefna:

„Á ekkert val. Verð að leggja inn hjá Norðlenska. Engir aðrir vilja taka við sauðfé frá þessu svæði.“

„Þetta sláturhús er kannski ekki næst en þó annað tveggja næstu. Hef verið ánægður með viðskipti og þjónustu eftir því sem hægt er. Sé að það er valmöguleiki "góð flokkun" Flokkun á skilyrðislaust að vera eins í hvaða afurðastöð sem er.“

„Eina sláturhúsið sem tekur við sauðfé á suðurlandi“

„Næst mínu búi þó langt sé.“

„Hærra afurðaverð en hjá öðrum sláturleyfishöfum þó það ætti að vera hærra en það er.“

„Afurðastöðin flytur ekki inn kjöt erlendis frá.“

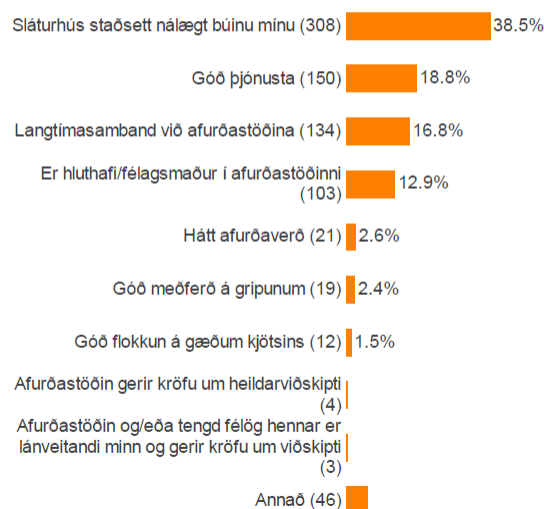


292. Í næstu spurningu á eftir var spurt hver meginástæðan sé að viðkomandi bóndi valdi afurðastöðina. Aðeins var unnt að tilgreina eina ástæðu.

Mynd 8: Svör við spurningunni „Hver er meginástæða þess að þú valdir að leggja inn [Hvaðan kemur meginhluti tekna búans?] hjá afurðastöðinni?“ Athugið að súlurnar til hægri sýna aðeins hlutfall þeirra sem tóku afstöðu.

Hver er meginástæða þess að þú valdir að leggja inn [Hvaðan kemur meginhluti tekna búans?] hjá afurðastöðinni?

Fjöldi svara	800 100.0%
Sláturhús staðsett nálægt búinu minnu	308 38.5%
Góð þjónusta	150 18.8%
Langtímasamband við afurðastöðina	134 16.8%
Er hluthafi/félagssmaður í afurðastöðinni	103 12.9%
Annað	46 5.8%
Hátt afurðaverð	21 2.6%
Góð meðferð á gripunum	19 2.4%
Góð flokkun á gæðum kjötsins	12 1.5%
Afurðastöðin gerir kröfu um heildarviðskipti vegna annarra viðskipta við hana og/eða tengd félög hennar, t.d. vegna kaupna á áburði eða fóðurbæti	4 0.5%
Afurðastöðin og/eða tengd félög hennar er lánveitandi minn og gerir kröfu um viðskipti	3 0.4%
Veit ekki	-
Vil ekki svara	-



293. Af svörum sést að sú meginástæða sem flestir bændur nefndu er staðsetning viðkomandi afurðastöðvar, eða 38,5%. Þar á eftir koma sömu ástæður og nefndar voru í svörum við framangreindri spurningu. Það vekur athygli að aðeins 2,6% svarenda nefna afurðaverð sem meginástæðu við val á afurðastöð.⁴⁹ Í könnuninni var spurt hvert bændur myndu leita ef þeir væru ekki í viðskiptum við núverandi afurðastöð. Var jafnframt spurt hverjar væru ástæður þess að viðkomandi afurðastöð yrði fyrir valinu.

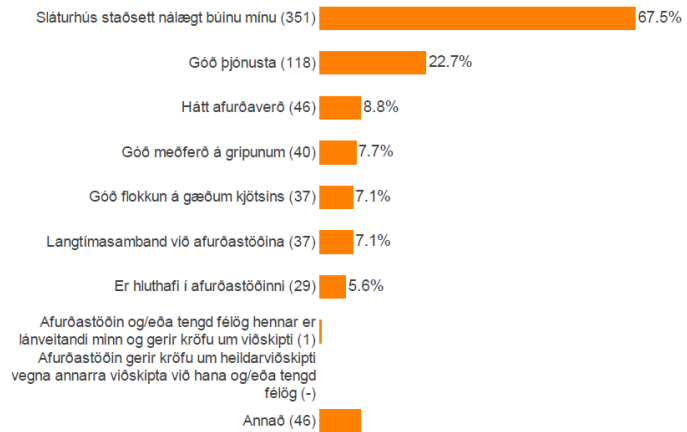
⁴⁹ Vísbendingar eru um að það sem gæti haft áhrif á þetta sé lítill munur á afurðaverði.



Mynd 9: Svör við spurningunni „Hverjar eru ástæður þess að þú myndir velja afurðastöðina?“ Athugið að myndin til hægri sýnir aðeins hlutfall þeirra sem tóku afstöðu. Dæmi um annað: Hef ekki annað val, líkar vel við afurðastöðina, einkaaðili, stutt að fara og stuttur biðlisti.

Hverjar eru ástæður þess að þú myndir velja afurðastöðina?

Fjöldi svara	546 100.0%
Sláturhús staðsett nálægt búinu mínu	351 64.3%
Góð þjónusta	118 21.6%
Hátt afurðaverð	46 8.4%
Góð meðferð á gripunum	40 7.3%
Góð flokkun á gæðum kjötsins	37 6.8%
Langtímasamband við afurðastöðina	37 6.8%
Er hluthafi í afurðastöðinni	29 5.3%
Afurðastöðin og/eða tengd félög hennar er lánveitandi minn og gerir kröfu um viðskipti	1 0.2%
Afurðastöðin gerir kröfu um heildarviðskipti vegna annarra viðskipta við hana og/eða tengd félög hennar, t.d. vegna kaupna á áburði eða fóðurbæti	-
Annað	46 8.4%
Veit ekki	17 3.1%
Vil ekki svara	9 1.6%



294. Hér sést að staðsetning er áfram sú ástæða sem flestir bændur nefna sem ástæðu fyrir vali á afurðastöð, ef þeir þyrftu að leita annað, eða 67,5%. Bændur voru jafnframt spurðir um meginástæðu þess hvers vegna þeir myndu velja viðkomandi afurðastöð, ef þeir þyrftu að leita annað. Aðeins var hægt að velja einn valkost.

Mynd 10: Svör við spurningunni „Hver er meginástæða þess að þú myndir velja afurðastöðina?“ Athugið að myndin til hægri sýnir aðeins hlutfall þeirra sem tóku afstöðu.

Hver er meginástæða þess að þú myndir velja afurðastöðina?

Fjöldi svara	522 100.0%
Sláturhús staðsett nálægt búinu mínu	323 61.9%
Góð þjónusta	62 11.9%
Hátt afurðaverð	34 6.5%
Langtímasamband við afurðastöðina	18 3.4%
Góð flokkun á gæðum kjötsins	15 2.9%
Er hluthafi í afurðastöðinni	13 2.5%
Góð meðferð á gripunum	12 2.3%
Afurðastöðin gerir kröfu um heildarviðskipti vegna annarra viðskipta við hana og/eða tengd félög hennar, t.d. vegna kaupna á áburði eða fóðurbæti	2 0.4%
Afurðastöðin og/eða tengd félög hennar er lánveitandi minn og gerir kröfu um viðskipti	1 0.2%
Annað	42 8.0%
Veit ekki	-
Vil ekki svara	-



295. Áfram er það staðsetning sem ræður mestu um það hvert bændur myndu leita ef þeir þyrftu að skipta um afurðastöð, eða 61,9%. Aðrar ástæður hafa umtalsvert minna vægi.

296. Í könnunni voru bændur spurðir að því hvort þeir hafi lagt inn hjá öðrum afurðastöðvum á sl. fimm árum. Af þeim sem svöruðu höfðu 35,4% lagt inn gripi hjá annarri afurðastöð á þessu tímabili. Þeir bændur sem höfðu lagt inn annarsstaðar voru jafnframt spurðir um ástæður þess.

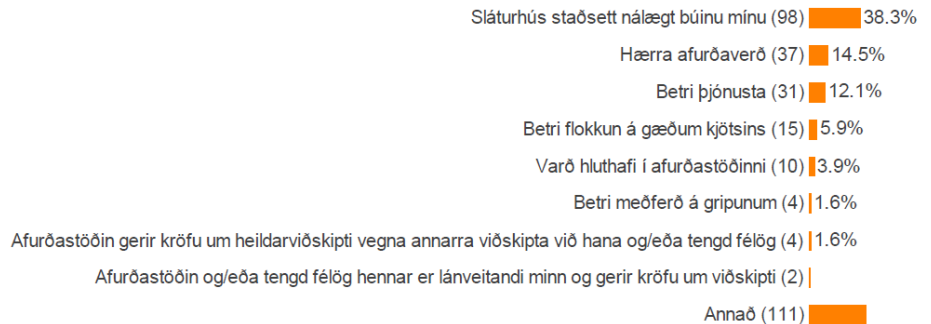


Mynd 11:

Svör við spurningunni „Hverjar voru ástæður þess?“ Athugið að myndin til hægri sýnir aðeins hlutfall þeirra sem tóku afstöðu.

Hverjar voru ástæður þess?

Fjöldi svara	285 100.0%
Sláturhús staðsett nálægt búinu mínu	98 34.4%
Hærra afurðaverð	37 13.0%
Betri meðferð á gripunum	4 1.4%
Betri flokkun á gæðum kjötsins	15 5.3%
Betri þjónusta	31 10.9%
Varð hluthafi í afurðastöðinni	10 3.5%
Afurðastöðin gerir kröfu um heildarviðskipti vegna annarra viðskipta við hana og/eða tengd félög	4 1.4%
Afurðastöðin og/eða tengd félög hennar er lánveitandi minn og gerir kröfu um viðskipti	2 0.7%
Annað	111 38.9%
Veit ekki	15 5.3%
Vil ekki svara	14 4.9%



297. Í þessu tilviki, líkt og áður, er það staðsetning sem ræður mestu um val á afurðastöð, eða 38,3%. Sú ástæða sem næstflestir bændur nefndu við þessari spurningu er hærra afurðaverð, eða 14,5%.

Tilfærsluhlutföll

298. Í könnun Zenter á meðal bænda voru viðskiptavinir samrunaaðila, sem og annarra sláturhúsa, spurðir að því hvert þeir myndu leita ef þeir hefðu ekki kost á því að leggja inn gripi til afurðastöðvarinnar sem þeir hafa lagt inn hvað flesta gripi.
299. Þegar horft er til stærstu aðilanna á markaðnum (KS, Norðlenska, Kjarnafæði/SAH og SS) sést að afar lítið hlutfall þeirra sem leggja inn flesta gripina hjá kjötafurðastöðvum fyrir norðan nefna SS sem sitt næsta val, eða [5-10]% í tilviki þeirra sem lögðu inn flesta gripi hjá KS, [0-5]% sem lögðu inn flesta gripi hjá Norðlenska og [5-10]% þeirra sem lögðu inn gripi hjá Kjarnafæði/SAH. Hjá þeim sem lögðu inn flesta gripi hjá SS svöruðu aðeins [5-10]% að þeir myndu leggja inn gripi hjá KS og [5-10]% hjá Kjarnafæði/SAH og [0-5]% hjá B. Jensen.
300. Er það niðurstaða Samkeppniseftirlitsins að framangreint bendi til þess að takmörkuð staðganga sé til staðar a.m.k. á milli Norður- og Suðurlands hvað varðar slátrun.

2.4.5. Regluverk um velferð dýra og flutninga

301. Reglugerð nr. 527/2017 fjallar um velferð dýra í flutningum. Markmið reglugerðarinnar er að tryggja velferð og aðbúnað dýra við flutninga og koma í veg fyrir útbreiðslu dýrasjúkdóma við flutninga á dýrum, sbr. 1. gr. reglugerðarinnar. Samkvæmt 5. gr. reglugerðarinnar eru sett ýmis skilyrði fyrir flutning dýra m.a. um fóðrun og brynningu. Samkvæmt 1. tl. greinarinnar er óheimilt að flytja dýr lengur en 8 klukkustundir í landflutningum. Eftir 8 klukkustunda ferðalag skulu skulu dýrin tekin af flutningatæki. Þeim skal gefið fóður og brynnt og tryggt skjól og hvíld í minnst 12 klukkustundir áður en ferð er framhaldið. Heimilt er að flutningur gripa í sláturhúsrétt taki í undantekningartilvikum allt að 10 klukkustundir.



302. Í 6. gr. reglugerðarinnar er fjallað um dýrasjúkdóma en ljóst er að reglur um dýrasjúkdóma og sóttvarnarsvæði geta haft áhrif á möguleika til flutninga og sameiningu í flutningstæki. Í 2. mgr. 6. gr. segir um sauðfjárflutninga:

„Í tilviki sláturflutninga á sauðfé er skylt að þrifa og sótthreinsa flutningatæki þegar farið er á milli svæða með misjafna sjúkdómastöðu. Flutningatæki sem flytja sauðfé skulu að lágmarki vera þrifið og sótthreinsuð í lok dags en oftast ef tilefni er til. Sauðfjárflutningar skulu einnig skipulagðir með tilliti til svæða og varnarlína þannig að farið sé á hreinum og þurrum tækjum á þau svæði sem hafa betri sjúkdómastöðu en önnur svæði.“

303. Samrunaaðilar benda á í athugasemdum sínum að flutningsvegalengd sláturgripa hafi takmörkuð eða engin áhrif á velferð þeirra. Þannig hafi þeir ekki merkt aukna dauðatíðni við flutning sláturgripa sem fluttir eru lengri vegalengdir. Samkeppniseftirlitið tekur undir með samrunaaðilum að flutningstími er ekki einhlítur mælikvarði á það álag sem dýr verða fyrir við flutninga. Eins og MAST bendir á vefsíðu sinni þá skiptir ekki síður máli: „aðbúnaður gripanna, gerð vegarins, fjöldi hemlana, biðtímar, ökuleikni bílstjórans og fleira skiptir ekki síður máli. Sýnt hefur verið fram á að ferð eftir vöndum vegum veldur auknu álagi á sauðfé, m.a. hefur þetta komið fram í hækkuðu sýrustigi í kjöti. Sama gildir um slæmt aksturslag.“⁵⁰ Leiðir af framangreindu að akstursvegalengd getur haft áhrif á það álag sem dýrin verða fyrir.

2.4.6. Niðurstaða Samkeppniseftirlitsins

304. Af þeim upplýsingum sem liggja fyrir í málinu telur eftirlitið að megi leiða að markaðurinn fyrir slátrun gripa afmarkist við tiltekin landssvæði og nái því ekki til landsins alls líkt og samrunaaðilar byggja á. Byggir þessi niðurstaða m.a. á sjónarmiðum hagsmunaaðila, reglum um flutning gripa, greiningu á framboðssvæðum, hlutfalli flutningskostnaðar af afurðaverði og svörum bænda við könnuninni. Að lágmarki virðist óhjákvæmilegt að skipta landfræðilega markaðnum á milli suður- og norðurhluta landsins, og er byggt á þeirri grófu afmörkun hér á eftir. Samrunaaðilar starfa einkum á síðargreinda svæðinu.
305. Samkvæmt niðurstöðu Samkeppniseftirlitsins eru aðrir markaðir málsins landsmarkaðir. Er sú niðurstaða í samræmi við fyrri úrlausnir og sjónarmið bæði samrunaaðila og flestra hagsmunaaðila.
306. Samrunaaðilar byggja á að það þurfi að vera samræmi á milli skilgreiningar landfræðilegs markaðar eftir allri virðis kedjunni. Að mati Samkeppniseftirlitsins er ekki unnt að fallast á þessi rök enda mismunandi aðstæður sem eiga við, t.a.m. um slátrun, kjötvinnslu og dagvörumarkað. Af þessum mörkuðum eru auk þess tveir staðbundnir, þ.e. markaður fyrir slátrun og markaður fyrir sölu dagvara.

⁵⁰ Sjá <http://www.alltummat.is/kjot/medferd-slaturdyra-og-kjotgaedi/fyrir-slatrun/saudfe/>.



V. SAMKEPPNISLEG ÁHRIF SAMRUNANS

307. Samruni Norðlenska, Kjarnafæðis og SAH er tekinn til skoðunar í samræmi við ákvæði samkeppnislaga um samruna. Þarf því að taka til skoðunar hvort samruni fyrirtækjanna hindri virka samkeppni með því að markaðsráðandi staða verði til eða slík staða styrkist á hinum skilgreindu mörkuðum málsins, eða verði til þess að samkeppni á markaði raskist að öðru leyti með umtalsverðum hætti, sbr. 1. mgr. 17. gr. c samkeppnislaga.

1. Almennt um 17. gr. c samkeppnislaga og tengd atriði

308. Samkvæmt 17. gr. c samkeppnislaga getur Samkeppniseftirlitið þannig gripið til íhlutunar vegna samruna ef hann:

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

309. Samkvæmt lögskýringargögnum er ljóst að skýra ber 17. gr. c með hliðsjón af EES/ESB-samkeppnisrétti.⁵¹ Hefur það jafnframt verið staðfest í dómaframkvæmd, sbr. dóm héraðsdóms, sem staðfestur var af Hæstarétti í máli nr. 277/2012, *Stjörnugrís hf. og Arion banki hf. gegn Samkeppniseftirlitinu o.fl.*, með vísan til forsendna. Í forsendum héraðsdóms segir jafnframt í tengslum við beitingu 17. gr. c samkeppnislaga að „*játa [yrði] Samkeppniseftirlitinu nokkuð svigrúm til mats á því hvenær samruni hindrar virka samkeppni „... með því að markaðsráðandi staða eins eða fleiri fyrirtækja verði til eða slík staða styrkist, eða verði til þess að samkeppni á markaði raskist að öðru leyti með umtalsverðum hætti“.*

310. Verður nú fjallað nánar um ákvæði 17. gr. c samkeppnislaga.

1.1. Markaðsráðandi staða

311. Samkvæmt 4. tölulið 1. mgr. 4. gr. samkeppnislaga er markaðsráðandi staða fyrir hendi þegar fyrirtæki hefur þann efnahagslega styrkleika að geta hindrað virka samkeppni á þeim markaði sem máli skiptir og getur að verulegu leyti starfað án þess að taka tillit til keppnauta, viðskiptavina og neytenda.

312. Í úrskurði áfrýjunarnefndar samkeppnismála í máli nr. 3/2008, *Hf. Eimskipafélag Íslands gegn Samkeppniseftirlitinu*, kemur fram að við mat á stöðu fyrirtækja á markaði skipti mestu að huga að markaðshlutdeild og því skipulagi sem ríki á markaðnum. Í dómi Hæstaréttar Íslands frá 18. nóvember 2010 í máli nr. 188/2010, *Hagar hf. gegn Samkeppniseftirlitinu*, var dómur Héraðsdóms Reykjavíkur staðfestur með vísan til forsendna hans. Í dómi héraðsdóms kemur fram að við „*mat á því hvort fyrirtæki hafi haft markaðsráðandi stöðu á skilgreindum markaði er litið til nokkurra atriða og þau metin saman:*

⁵¹ Í frumvarpi því er varð að lögum nr. 94/2008 segir t.d.: „*Er við það miðað að samkeppnisyriföld hafi sem endranær hliðsjón af EES/EB-samkeppnisrétti við túlkun á íslenskum samrunareglum.*“



- a) Hver er markaðshlutdeild viðkomandi fyrirtækis á skilgreindum markaði og þróun hennar. Ein viðmiðun er að ef markaðshlutdeild fer yfir 50% þá eru allar líkur á að fyrirtækið hafi markaðsráðandi stöðu.
- b) Litið er til markaðshlutdeildar þess fyrirtækis sem verið er að meta og hún borin saman við markaðshlutdeild annarra fyrirtækja á markaði. Ef miklu munar á markaðshlutdeild þess fyrirtækis sem stærstu hlutdeild hefur og þess fyrirtækis sem næst kemur í röðinni er líklegt að stærsta fyrirtækið hafi markaðsráðandi stöðu.
- c) Þá er einnig litið til aðgangshindrana að markaði. Hér er átt við atriði á borð við lagalegar hindranir, fjárhagslegar hindranir, stærðarhagkvæmni, aðgengi að birgjum, þróað sölukerfi og þekkt vörumerki.“

313. Fram kemur einnig að dómurinn telji að „þriðja atriðið sem nefnt er að framan, þ.e. aðgangshindranir að markaði, ráði ekki úrslitum þegar meta skal hvort stefnandi hafi verið í markaðsráðandi stöðu ...“ Hins vegar geti þessi atriði skv. dómnum styrkt frekar þá niðurstöðu að fyrirtæki sé í markaðsráðandi stöðu. Í úrskurði áfrýjunarnefndar samkeppnismála í máli nr. 4/2013, *Valitor hf. gegn Samkeppniseftirlitinu*, er með vísan til dómaframkvæmdar bent á að allar líkur séu á að fyrirtæki sé markaðsráðandi ef það hafi 50% markaðshlutdeild eða meira, sbr. einnig dóm Hæstaréttar Íslands frá 26. apríl 2016 í máli nr. 419/2015, *Valitor hf. gegn Samkeppniseftirlitinu*.
314. Í þessu máli verður lagt mat á atriði sem hafa þýðingu varðandi það hvort áhrif samrunans séu með þeim hætti að hann fari gegn 17. gr. c samkeppnislaga, þ.e. að markaðsráðandi staða myndist eða styrkist eða að samkeppni á markaði raskist að öðru leyti með umtalsverðum hætti. Fyrst verða sjónarmið um samkeppnisleg áhrif samrunans reifuð og svo verður farið yfir þau atriði er skipta máli við mat á samkeppnislegum áhrifum samruna.⁵²
315. Skilgreining 4. gr. samkeppnislaga á markaðsráðandi stöðu sækir fyrirmynd sína til EES/ESB-samkeppnisréttar og er efnislega samhljóða skilgreiningu dómstóls ESB á markaðsráðandi stöðu sem fram kemur m.a. í Hoffman-La Roche málinu.⁵³ Því hefur verið slegið föstu hjá dómstóli ESB að mjög há markaðshlutdeild feli ein og sér í sér sönnun á því að viðkomandi fyrirtæki sé í markaðsráðandi stöðu nema fyrir hendi séu einstakar kringumstæður sem bendi til annars. Þetta eigi við þegar fyrirtæki hafi 50% markaðshlutdeild.⁵⁴ Ályktunin um markaðsráðandi stöðu sem draga má af markaðshlutdeild er enn sterkari ef fyrirtæki hafa meira en 50% markaðshlutdeild.⁵⁵

⁵² Um nánari umfjöllun um 17. gr. c samkeppnislaga má t.a.m. vísa til ákvörðunar Samkeppniseftirlitsins nr. 9/2019, Samruni Haga hf., Oluverzlunar Íslands hf. og DGV ehf. (bls. 103-113).

⁵³ Mál nr. 85/76 Hoffman-La Roche gegn framkvæmdastjórninni [1979] ECR 3451.

⁵⁴ Sjá hér t.d. dóm undirréttar ESB frá 25. júní 2010 í máli nr. T-66/01 ICI gegn framkvæmdastjórninni: „*Very large market shares are in themselves, and save in exceptional circumstances, evidence of the existence of a dominant position. ... Thus, according to the case-law of the Court of Justice, a market share of 50% is in itself, and save in exceptional circumstances, evidence of the existence of a dominant position (see, to that effect, Case C-62/86 AKZO v Commission [1991] ECR I-3359, paragraph 60).*“ Þetta á einnig við í samrunamálum sbr. t.d. mgr. 41 í dómi undirréttar ESB frá 6. júlí 2010 í máli nr. T-342/07, Ryanair gegn framkvæmdastjórninni: „*It is settled case-law that, although the importance of market shares may vary from one market to another, the view may legitimately be taken that very large market shares are in themselves, save in exceptional circumstances, evidence of the existence of a dominant position (see, in relation to abuse of a dominant position, Case 85/76 Hoffmann-La Roche v Commission [1979] ECR 461, paragraph 41, and, in relation to the previous merger regulation, Case T-102/96 Gencor v Commission [1999] ECR II-753, paragraph 205, and Case T-221/95 Endemol v Commission [1999] ECR II-1299, paragraph 134). That may be the situation where there is a market share of 50% or more (see, in relation to abuse of a dominant position, Case C-62/86 AKZO v Commission [1991] ECR I-3359, paragraph 60, and, in relation to the previous merger regulation, Case T-210/01 General Electric v Commission [2005] ECR II-5575, paragraph 115).*“ Sjá enn fremur Whish 6 Bailey, Competition Law, áttunda útgáfa 2015, bls. 50: „*There is a legal presumption that, with 50% of the market, you have a dominant position.*“

⁵⁵ Sjá t.d. dóm undirréttar ESB í máli nr. T-30/89 Hilti gegn framkvæmdastjórninni [1991] ECR II-1439 og dóm dómstóls ESB í máli nr. C-53/92P [1994] ECR I-667. Í dómum þessum var staðfest sú niðurstaða framkvæmdastjórnar ESB að



316. Rétt er að hafa í huga að fyrirtæki geta einnig verið í markaðsráðandi stöðu þrátt fyrir að hafa lægri hlutdeild en 50% á viðkomandi markaði, sbr. t.d. úrskurð áfrýjunarnefndar samkeppnismála í máli nr. 8/2008, *Fiskmarkaður Íslands hf. gegn Samkeppniseftirlitinu*. Þannig getur fyrirtæki verið í markaðsráðandi stöðu enda þótt það hafi aðeins haft 32% markaðshlutdeild, sbr. dóm dómstóls ESB 15. desember 1994 í máli nr. C-250/92, *Gøttrup-Klim o.fl. gegn Dansk Landbrugs Grovareselskab AmbA*. Undir vissum kringumstæðum geta fyrirtæki verið ráðandi þrátt fyrir að hafa ekki hæstu hlutdeildina, sbr. t.d. dóm Hæstaréttar Íslands frá 14. mars 2013 í máli nr. 355/2012, *Lyf og heilsa hf. gegn Samkeppniseftirlitinu*.
317. Með viðmiðinu skipulag á markaðnum er vísað til ýmissa ólíkra atriða sem eru talin geta gefið vísbindingar um markaðsráðandi stöðu, sbr. t.d. úrskurð áfrýjunarnefndar samkeppnismála í máli nr. 4/2006, *Dagur Group hf. gegn Samkeppniseftirlitinu*. Sem dæmi um slík atriði má nefna hvort aðgangur að markaðnum sé auðveldur og hvort viðkomandi fyrirtæki séu almennt öflugt með hliðsjón af fjármagni, tækjum og framboði af vöru eða þjónustu. Í því sambandi getur lóðrétt sambætting fyrirtækis (e. *vertical integration*) veitt mikilvæga vísbindingu um ráðandi stöðu.⁵⁶ Einnig er horft til fjölda og styrks keppnauta auk þess sem fleiri atriði geta komið til skoðunar, sbr. umræddan úrskurð áfrýjunarnefndarinnar. Varðandi styrk keppnauta ber að hafa í huga að í EES/ESB-samkeppnisrétti er litið svo á að það sé vísbinding um markaðsráðandi stöðu ef talsverður munur er á markaðshlutdeild viðkomandi fyrirtækis og keppnauta þess.⁵⁷ Þá getur einnig verið rétt að horfa til mögulegs kaupendastyrks á kaupendahlið markaðarins.
318. Um mat á sameiginlegri markaðsráðandi stöðu í samrunamálum má vísa til úrskurðar áfrýjunarnefndar samkeppnismála í máli nr. 6/2006, *DAC ehf. og Lyfjaver ehf. og Lyf og heilsa ehf. gegn Samkeppniseftirlitinu*.

1.2. Samkeppni raskast „að öðru leyti með umtalsverðum hætti“

319. Sem fyrr segir fólst í lögum nr. 94/2008 útvíkkun á heimildum Samkeppniseftirlitsins til þess að grípa til íhlutunar í samruna. Þessi breyting er útskýrð svo í athugasemdum með frumvarpi því sem varð að framangreindum lögum:

„Í 1. málsl. 1. mgr. er kveðið á um heimildir Samkeppniseftirlitsins til að ógilda samruna. Í ákvæðinu er lagt til að Samkeppniseftirlitinu verði heimilt að ógilda samruna sem hindrar virka samkeppni, einkum þegar markaðsráðandi staða eins eða fleiri fyrirtækja myndast eða slík staða styrkist. Með því að bætt er við orðinu „einkum“ felur ákvæðið í sér aukið svigrúm til efnislegs mats á samkeppnislegum áhrifum samruna. Er rétt að lýsa þessu nánar.

Í 1. mgr. 17. gr. nógildandi samkeppnislaga er fjallað um hið samkeppnislega mat sem leggja ber á samruna. Er ákvæðið byggt á eldri samrunareglugerð EB nr. 4064/89. Samkvæmt þessu getur Samkeppniseftirlitið gripið til íhlutunar vegna samruna undir tvennum kringumstæðum. Annars vegar þegar samruni raskar samkeppni með myndun eða styrkingu markaðsráðandi stöðu eins fyrirtækis og hins vegar þegar samruni raskar samkeppni með myndun eða styrkingu sameiginlegrar markaðsráðandi stöðu tveggja eða fleiri fyrirtækja. Það er hins vegar ljóst að

markaðshlutdeild milli 70-80% væri það há að engrar frekari rannsóknar væri þörf til þess að sýna fram á viðkomandi fyrirtæki væri markaðsráðandi. Sjá einnig dóm undirréttar ESB í sameinuðum málum nr. m.a. T-191/98 *Atlantic Container Lines gegn framkvæmdastjórninni* [2003] ECR-3257: „... a market share of 60% on the trade in question gave rise to strong presumption of a dominant position.“

⁵⁶ Sjá t.d. dóm dómstóls ESB í máli nr. 27/6 *United Brands gegn framkvæmdastjórninni* [1978] ECR 207.

⁵⁷ Sjá t.d. *Van Bael & Bellis*, *Competition Law of the European Community*, fimmta útgáfa 2010, bls. 110: „When there is a significant gap between the market share of the potentially dominant undertaking and the market shares of its competitors, this element may be considered as confirmation of the existence of a dominant position.“



samruni getur undir vissum kringumstæðum raskað samkeppni þrátt fyrir að að hann skapi ekki eða styrki markaðsráðandi stöðu eins eða fleiri fyrirtækja, sbr. nánar hér á eftir. Af þessu leiðir að ef samrunareglur heimila einungis inngrip í samruna sem styrkir eða myndar markaðsráðandi stöðu getur það leitt til þess að samkeppnishamlandi samrunar nái fram að ganga með tilheyrandi tjóni fyrir atvinnulífið og almenning. Sökum þessa er að finna í samrunareglum ýmissa ríkja víðtækari heimildir til þess að vinna gegn samkeppnishömlum sem stafa af samruna. Í t.d. Bandaríkjunum, Kanada og Bretlandi er unnt að ógilda samruna sem raskar samkeppni með umtalsverðum hætti (nefnt á ensku „substantial lessening of competition“). Er þessi heimild þannig ekki bundin við samruna sem leiða til eða styrkja markaðsráðandi stöðu. Með nógildandi samrunareglugerð EB nr. 139/2004 var ákveðið að veita víðtækari heimild til að grípa inn í samruna og miða ekki lengur eingöngu við markaðsráðandi stöðu. Í 25. tölul. aðfaraorða reglugerðarinnar eru ástæður þessarar breytingar útskýrðar:

„Í ljósi þess hvaða afleiðingar samfylkingar í fákeppnismarkaðskerfi geta haft er það þeim mun nauðsynlegra að viðhalda skilvirkri samkeppni á slíkum mörkuðum. Á mörgum fákeppnismörkuðum ríkir heilbrigð samkeppni. Við vissar aðstæður geta þó samfylkingar, sem fela í sér afnám mikilvægra samkeppnishaftra, sem samrunaaðilarnir hafa sett hver öðrum, og minnkandi samkeppnisþrýsting á samkeppnisaðilana sem eftir eru, leitt af sér verulegar hindranir á virkri samkeppni, jafnvel þó að ekki séu líkur á samræmingu á milli aðila í fákeppni. Dómstólar Bandalagsins hafa þó ekki fram til þessa túlkað það skýlaust svo að þess sé krafist samkvæmt reglugerð (EBE) nr. 4064/89 að samfylkingar, sem hafa slík ósamræmd áhrif, verði lýstar ósamrýmanlegar sameiginlega markaðnum. Vegna réttaröryggis skal því tekinn af allur vafi um það að í þessari reglugerð er heimilað skilvirkt eftirlit með öllum slíkum samfylkingum með því að kveða á um að allar samfylkingar, sem myndu hindra verulega virka samkeppni á sameiginlega markaðnum eða verulegum hluta hans, skuli lýstar ósamrýmanlegar sameiginlega markaðnum. Túlka ber hugtakið „umtalsverð hindrun virkrar samkeppni“ í 2. og 3. mgr. 2. gr. þannig að það taki, auk hugtaksins „yfirburðastaða“, eingöngu til samkeppnishamlandi áhrifa samfylkingar sem eru afleiðing ósamræmds atferlis fyrirtækja sem hafa ekki yfirburðastöðu á viðkomandi markaði.“

Er í þessu frumvarpi lagt til að á samkeppnislögum verði gerðar sams konar breytingar og fólust í nógildandi samrunareglugerð EB. Breytingartillagan byggist þannig á 2. mgr. 2. gr. samrunareglugerðar EB og miðar að því að samræma ákvæði íslensku samkeppnislaganna um efnislegt mat á samruna nógildandi ákvæðum Evrópulöggjafar, þannig að íslensk lög feli í sér sömu vernd fyrir almenning og samfélagið og Evrópulöggjöf veitir, en slíkt er sérstaklega mikilvægt í ljósi fákeppniseinkenna í íslensku hagkerfi. Rökin að baki breytingunni eru þau að samruni geti verið skaðlegur samkeppni, jafnvel þó að hann leiði ekki til markaðsráðandi stöðu eða styrki markaðsráðandi stöðu. Sjónarmið um samkeppnisleg áhrif samrunans.

Breyting sú sem er lögð til felst í því að við 1. málsl. 1. mgr verði bætt orðinu „einkum“ þannig að Samkeppniseftirlitinu verði heimilt að ógilda samruna einkum þegar markaðsráðandi staða myndast eða slík staða styrkist. Þessi breyting felur það í sér að unnt er að grípa til íhlutunar vegna samruna ef hann leiðir til þess að markaðsaðstæður verði skaðlegar samkeppni, jafnvel þótt samruninn myndi ekki eða styrki markaðsráðandi stöðu. Sú staða getur helst komið upp þegar um er að ræða samruna keppinauta (lóðréttur samruni) á fákeppnismörkuðum þar sem tiltekna aðstæður eru fyrir hendi. Slíkar aðstæður geta verið þegar fyrirtæki á viðkomandi markaði selja aðgreinanlegar vörur og samrunafyrirtækin hafa verið helstu keppinautar hvort annars. Umtalsverð markaðshlutdeild og samþjöppun á markaðnum hefur og þýðingu. Brotthvarf helsta keppinutarins á slíkum fákeppnismarkaði vegna samruna getur haft þau áhrif að samkeppnislegt aðhald minnkar umtalsvert á markaðnum og getur þetta gefið samrunafyrirtækjum aukinn markaðsstyrk og þar með möguleika á því t.d. að hækka verð. Getur þetta gerst án þess að samrunafyrirtækin hafi það



háa markaðshlutdeild að þau teljist markaðsráðandi. Framkvæmdastjórn EB hefur gefið út leiðbeiningareglur (O.J. 2004/C 31/03) þar sem útskýrð eru með ítarlegum hætti þau sjónarmið sem horfa verður til við mat á samruna af þessum toga. Er við það miðað að samkeppnisyfirvöld hafi sem endranær hliðsjón af EES/EB-samkeppnisrétti við túlkun á íslenskum samrunareglum.“

320. Rétt er að fjalla hér einnig um megingrundir samruna.

1.3. Láréttir samrunar

321. Láréttir samrunar felast í því þegar fyrirtæki á sama markaði renna saman. Almennt má segja um samkeppnishömlur sem stafa af láréttum samruna að þær séu aðallega af þrennum toga. Í fyrsta lagi leiðir slíkur samruni til þess að fyrirtækin sem um ræðir hætta að keppa sín á milli um hylli viðskiptavina sinna með tilheyrandi afleiðingum fyrir viðskiptavinum og neytendum. Í öðru lagi getur slíkur samruni leitt til þess að hið sameinaða fyrirtæki öðlist það mikinn efnahagslegan styrk að það geti hætt að taka tillit til keppinauta sinna og neytenda. Í þriðja lagi getur aukin samþjöppun á markaðnum sem fylgir láréttum samruna dregið úr samkeppni fyrirtækjanna sem eftir eru á markaðnum og auðveldað þeim að taka tillit hvert til annars í því skyni að hámarka sameiginlegan hagnað, t.d. með samhæfðri markaðshegðun sem lýtur að því að hækka verð.
322. Í samkeppnisrétti hefur verið bent á að láréttir samrunar séu líklegastir til að raska samkeppni vegna þess að um leið og þeir koma til framkvæmda hafa þeir bein áhrif á gerð viðkomandi markaðar. Þessi áhrif felast í því að núverandi eða möguleg samkeppni leggst þegar af á milli samrunafyrirtækjanna. Aðrar tegundir af samrunum hafa ekki þessi beinu áhrif.⁵⁸
323. Sem fyrr segir er rétt í samrunamálum að hafa hliðsjón leiðbeiningum framkvæmdastjórnar ESB. Árið 2004 gaf framkvæmdastjórnin út leiðbeiningar um mat á samkeppnislegum áhrifum láréttra samruna (hér eftir „lárétta leiðbeiningarnar“).⁵⁹
324. Í lárétta leiðbeiningunum er samkeppnislegum áhrifum skipt í tvo meginflokkar:
- Einhliða áhrif (einnig nefnd ósamræmd áhrif).⁶⁰ Með því er átt við þegar samruni myndar eða styrkir markaðsráðandi stöðu eins fyrirtækis. Einnig er átt við samruna fyrirtækja á fákeppnismörkuðum sem felur í sér að mikilvægt samkeppnislegt aðhald hverfur, án þess þó að markaðsráðandi staða myndist, sbr. 24-25. mgr. lárétta leiðbeininganna. Segir um þetta að samruni geti dregið verulega úr samkeppni á markaði vegna þess að samkeppni á milli þeirra aðila sem sameinast hverfur. Slíkir samrunar geta jafnframt haft áhrif á aðra keppinauta á viðkomandi markaði. Verðhækkningar hins sameinaða fyrirtækisins kunna að leiða til þess að eftirspurn eftir vörum þess færist til annarra keppinauta. Aukið svigrúm annarra fyrirtækja á markaðnum, en þeirra sem sameinuðust, til þess að hækka verð gæti svo orðið bein afleiðing af samrunum.

⁵⁸ Sjá t.d. dóm undirréttar ESB í máli nr. T-5/02 Tetra Laval gegn framkvæmdastjórninni [2002] ECR II-4381: „It is common ground between the parties that the modified merger is conglomerate in type, that is, a merger of undertakings which, essentially, do not have a pre-existing competitive relationship, either as direct competitors or as suppliers and customers. Mergers of this type do not give rise to true horizontal overlaps between the activities of the parties to the merger or to a vertical relationship between the parties in the strict sense of the term. Thus it cannot be presumed as a general rule that such mergers produce anti-competitive effects. However, they may have anti-competitive effects in certain cases.“ Sjá einnig dóm dómstóls ESB í þessu máli, mál nr. C12/03P.

⁵⁹ Enska heiti þeirra er: „Guidelines on the assessment of horizontal mergers under the Council Regulation on the control of concentrations between undertakings.“ Voru þær birtar 5. febrúar 2004 í stjórnartíðindum ESB (2004/C 31/03).

⁶⁰ Á ensku nefnt „unilateral effects“ eða „Non-coordinated effects“.



- Samræmd áhrif. Í því felst myndun eða styrking sameiginlegrar markaðsráðandi stöðu, sbr. 39. mgr. leiðbeininganna.
325. Í 14. – 21. mgr. lárétu leiðbeiningunum er fjallað um mikilvægi þess að horfa til breytingar á markaðshlutdeild og á samþjöppun á markaði í kjölfar samruna, sbr. einnig umfjöllun hér að framan um markaðsráðandi stöðu. Gerð verður nánari grein fyrir þessu hér á eftir.
326. Í 27. – 38. mgr. lárétu leiðbeininganna er fjallað um ýmis atriði sem veitt geta leiðbeingu um samkeppnishamlandi einhliða áhrif samruna.⁶¹ Á meðal þeirra sjónarmiða sem framkvæmdastjórnin reifar í leiðbeiningunum eru þessi:
- Há markaðshlutdeild samrunaaðila. Almennt eykst máttur fyrirtækja á markaði samhliða aukinni markaðshlutdeild. Há markaðshlutdeild getur stuðlað að því að viðkomandi fyrirtæki njóti aukinnar framlegðar af verðhækkunum.⁶²
 - Samrunaaðilar eru nánir keppinautar. Innan markaða er gjarnan einhver munur á vörum keppinauta. Þeim mun líkari sem vörur samrunaaðila eru þeim mun meiri er hættan á verðhækkun í kjölfar samruna. Sú samkeppni sem samrunaaðilar hafa stundað sín á milli kann því að vera mikilvægt sjónarmið við mat á efnislegum áhrifum samruna. Í því samhengi getur skipt máli hversu nálægt hvor öðrum keppinautarnir eru (e. *closeness of competition*).
 - Takmörkuð geta viðskiptavina til þess að skipta um seljanda. Ef það eru fáir seljendur eða skiptikostnaður viðskiptavina er hár getur verið erfitt fyrir þá að færa sig frá einum seljanda til annars. Samruni sem fækkar valmöguleikum getur takmarkað mjög getu viðskiptavina til þess að skipta um birgja þegar um er að ræða samþjappaðan fákeppnismarkað.
 - Ólíklegt er að keppinautar auki framboð ef verð er hækkað. Viðbrögð keppinauta við verðhækkun hins sameinaða fyrirtækis kunna að vera þau að auka framboð sitt. Með því ættu þeir að geta náð til sín einhverjum viðskiptum. Jafnframt viðheldur það samkeppni ef keppinautarnir haga sér með þeim hætti. Ef það er hins vegar ólíklegt af einhverjum ástæðum að keppinautarnir auki framboð sitt þá aukast líkurnar á því að hið sameinaða fyrirtæki hækki verð.
 - Hið sameinaða fyrirtæki getur hindrað vöxt eða getu smærri keppinauta til að keppa.
 - Samruninn hefur í för með sér að fyrirtæki sem var öflugur keppinautur hverfur af markaði. Fyrirtæki beita sér mismikið í samkeppni. Fyrirtæki sem eru að jafnaði fyrst til þess að lækka verð eða oft fyrst til þess að bjóða upp á ýmsar nýjungar geta haft mikil áhrif á það sem gerist á markaðnum þrátt

⁶¹ Hafa verður hins vegar í huga fyrirvarann í 26. mgr. um þessi atriði séu ekki tæmandi og að þessi atriði þurfi ekki að vera öll fyrir hendi til þess að samruni teljist raska samkeppni: „A number of factors, which taken separately are not necessarily decisive, may influence whether significant non-coordinated effects are likely to result from a merger. Not all of these factors need to be present for such effects to be likely. Nor should this be considered an exhaustive list.“

⁶² Í mgr. 27 segir m.a.: „The larger the market share, the more likely a firm is to possess market power. And the larger the addition of market share, the more likely it is that a merger will lead to a significant increase in market power. The larger the increase in the sales base on which to enjoy higher margins after a price increase, the more likely it is that the merging firms will find such a price increase profitable despite the accompanying reduction in output.“



fyrir að vera ekki stærst, sbr. t.d. svonefnd „maverick“ fyrirtæki. Ef slíkt fyrirtæki hverfur þá kann það að draga úr samkeppni.

327. Í mgr. 64 og áfram er fjallað um að hvaða leyti kaupendastyrkur, möguleg innkoma nýrra keppinauta og mögulega hagræðing getur haft á hið samkeppnislega mat.

1.4. Lóðréttir samrunar og samsteypusamrunar

328. Í lóðréttum samruna felst að fyrirtæki sem starfa á mismunandi sölustigum renna saman, t.d. framleiðandi og smásali. Samsteypusamruni á sér stað þegar fyrirtæki renna saman sem eru hvorki í láréttum né lóðréttum tengslum, þ.e. starfa hvorki á sama eða tengdum mörkuðum. Hafa ber í huga að sami samruni getur falið í sér blöndu af öllu framangreindu og eru slíkar samrunar stundum nefndir „ská“ samrunar (e. *diagonal mergers*).⁶³
329. Framkvæmdastjórn ESB gaf á árinu 2008 út leiðbeiningar um mat á samkeppnislegum áhrifum annars vegar lóðréttra samruna og hins vegar samsteypusamruna (hér eftir „lóðréttu leiðbeiningarnar“).⁶⁴
330. Í 10. mgr. og áfram í lóðréttu leiðbeiningunum kemur fram að lóðréttir samrunar og samsteypusamrunar séu almennt ólíklegri en láréttir samrunar til þess að fela í sér takmörkun á samkeppni. Ástæða þessa er að ólíkt láréttum samrunum fela fyrrgreindir samrunar ekki í sér þau beinu áhrif að samkeppni milli tveggja keppinauta hverfur við samrunann. Einnig geti slíkir samrunar leitt af sér hagræði.
331. Slíkir samrunar geta þó einnig haft samkeppnishamlandi áhrif undir vissum kringumstæðum. Er það helst í þeim tilvikum þegar þeir hafa í för með sér svonefnd útilokunaráhrif (e. *foreclosure effect*), þ.e. að núverandi eða mögulegir keppinautar geti útilokast frá tilteknum markaði. Geta samkeppnishömlur t.d. átt sér stað ef hið sameinaða fyrirtæki hefur bæði hvata og getu til að beita vogarafshæðun milli markaða, sbr. úrskurð áfrýjunarnefndar samkeppnismála í máli nr. 6/2009, *ERGN Holdings o.fl. gegn Samkeppniseftirlitinu*.

2. Sjónarmið samrunaaðila í samrunaskrá

332. Í þessum kafla eru dregin saman helstu sjónarmið um áhrif samrunans á samkeppni.
333. Í samrunaskrá segir að líkt og fram hafi komið í ákvörðunum Samkeppniseftirlitsins nr. 30/2014 og 11/2016 þá sé samþætting sláturhúsa og vinnslu með mismunandi hætti og erfiðleikum sé bundið að vinna samanburðarhæfar upplýsingar upp úr ársreikningum þeirra fyrirtækja sem starfi á viðkomandi mörkuðum. Á skilgreindum mörkuðum samrunans starfi fjöldi aðila af ólíkum stærðum og gerðum, allt frá minni kjötvinnslum og sláturhúsum til stærri fyrirtækja með fjölpætta starfsemi. Megi þar nefna sem dæmi Sláturfélag Suðurlands, Kaupfélag Skagfirðinga, Ferskar kjötvörur (í eigu Haga), Esju kjötvinnslu, Síld og fisk, Stjörnugrís, og fjölda annarra smærri aðila. Markaðir séu auk þess nokkuð þröngt afmarkaðir og umsvif hlutaðeigandi fyrirtækja á hverjum markaði fyrir sig séu ólík milli aðila. Af þessu leiði að samrunaaðilum sé í raun ómögulegt að leggja mat á stærð viðkomandi markaða og markaðshlutdeild aðila á þeim mörkuðum á grundvelli þeirra upplýsinga sem samrunaaðilar hafa aðgengi að.

⁶³ Sjá t.d. Kokkoris & Shelanski, *EU Merger Control*, 2014, bls. 222.

⁶⁴ Enska heitið þeirra er: „*Guidelines on the assessment of non-horizontal mergers under the Council Regulation on the control of concentrations between undertakings.*“ (2008/C 265/07).



334. Þá segir í samrunaskrá að samkeppni á markaði fyrir slátrun sé nokkur. Við val á þjónustuaðila hafi verð áhrif, einkum þar sem aðgengi að fleiri en einum aðila sé sambærilegt, en þar að auki skipti staðsetning máli, sem og þjónustustig.
335. Hvað varði markaði fyrir vinnslu og heildsölu þá sé þar einnig mikið framboð. Sé þar annars vegar um að ræða afurðir frá slátrun og vinnslu á innlendra framleiðslu og hins vegar unnar og óunnar kjötafurðir sem fluttar séu til landsins. Aðgangur að viðskiptavinum sé auðveldur og samkeppni mikil hvort sem horft sé til markaðar fyrir vinnslu og heildsölu til dagvöruverslana eða til annarra aðila.
336. Þá segir í samrunaskrá að rekstur félaga á viðkomandi mörkuðum hafi verið mjög þungur undanfarin ár. Þar hafi einkum haft áhrif erfiðar ytri aðstæður, kostnaðarhækkanir umfram verðlagsþróun á matvörumarkaði, mikil aukin samkeppni erlendis frá og erfiðar aðstæður í útflutningi.
337. Samrunaaðilar byggja rekstur sinn og afkomu í raun eingöngu á starfsemi á kjötmörkuðum. Sé þetta ólíkt helstu samkeppnisaðilum, sem margir hverjir stundi mun víðtækari starfsemi. Til dæmis þá reki Kaupfélags Skagfirðinga KS-Kjötafurðarstöð. Þar sé slátrun og svo vinnsla og heildsala rekin sem hluti af heildarfélagi sem einnig fáist við sjávarútveg, mjólkurframleiðslu, verslunarrekstur, fódurframleiðslu o.fl. Annar stór samkeppnisaðili samrunaaðila sé Sláturfélag Suðurlands, sem einnig stundi fjölbreyttan rekstur sem samanstandi af heildverslun, kjúklingaframleiðslu sem og slátrun og vinnslu og heildsölu kjöts. Sé vægi stærðarhagkvæmni hjá þessum félögum umtalsvert, en eins og sjá megi í úttekt sem ráðgjafasvið KPMG gerði fyrir atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytið þá sé afkoma þeirra umtalsvert betri en annarra afurðarstöðva sökum hinnar víðtæku starfsemi sem félögin stunda.⁶⁵ Einnig séu fyrirtæki virk á viðkomandi mörkuðum sem séu í eigu fjársterkra aðila sem hafi aðra tekjustofna en aðeins slátrun og vinnslu kjöts, eins og t.d. Ferskar kjötvörur í eigu Haga. Hafa verði framangreint til hliðsjónar þegar mat sé lagt á stöðu samrunaaðila á viðkomandi mörkuðum.
338. Kjötvinnum sé veitt talsvert samkeppnislegt aðhald í gegnum innflutning á kjöti og kjötvörum, en eins og fram komi í ákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. 3/2011, *Samruni Stjórnugríss hf. við Rekstrarfélagið Braut ehf. og LS2 ehf.*, þá gæti áhrifa innflutnings fyrst og fremst á þeim mörkuðum sem kjötvinnum starfi á. Hafi samrunaaðilar á undanförunum árum fundið fyrir harðari samkeppni frá stórum aðilum í heildverslun og öðrum innflutningi sem hafi gert sig gildandi á kjötmörkuðum. Innflutningur hafi ýmist verið á grundvelli úthlutaðs tollkvóta eða þá innflutningur með tollum. Þrátt fyrir að innflutningur hafi ekki bein áhrif á landfræðilega skilgreiningu hlutaðeigandi markaða, þá sé ljóst að íslenskum fyrirtækjum er með þessu veitt verulegt samkeppnislegt aðhald.
339. Að öllu fyrrgreindu virtu telji samrunaaðilar ljóst að engin þau áhrif verða við samruna þann sem hér sé fjallað um er réttlætt geta íhlutun samkeppnisyrvalda. Þannig verði markaðsráðandi staða ekki til, engin slík staða styrkist og samkeppni verði ekki raskað að öðru leyti með umtalsverðum hætti, líkt og gert sé að skilyrði í 17. gr. c samkeppnislaga.

3. Sjónarmið hagsmunaaðila um samkeppnisleg áhrif samrunans

340. Með tölvupósti, dags. 12. október 2020, sendi Samkeppniseftirlitið upplýsingabeiðni til samrunaaðila og 22 aðila sem samrunaaðilar nefna sem keppinauta sína.⁶⁶ Með tölvupósti, dags.

⁶⁵ Sjá bls. 21-27 í úttekt KPMG (fylgiskjal nr. 28).

⁶⁶ Sent var á: Kjöt- og fiskbúð Austurlands, Kjöthöllina, Kjöthúsið, Pure Natura, Biopol, Pylsumeistarann, Kjötismiðjuna, Brjáluðu gimbrina, Síld og fisk, Ferskar Kjötvörur, Esju, Seglbúðir, Sláturfélagið Búa, B Jensen, Stjórnugrís, Fjallalamb,



13. október 2020, sendi Samkeppniseftirlitið tölvupóst á 37 viðskiptavini samrunaaðila⁶⁷. Í beiðnunum var m.a. óskað eftir sjónarmiðum um samkeppnisleg áhrif fyrirhugaðs samruna. Verða þær umsagnir er bærust Samkeppniseftirlitinu um samkeppnisleg áhrif samrunans reifuð.

Sláturfélag Suðurlands

341. Í umsögn SS, dags. 28. október 2020, kemur fram að samruninn muni fækka vinnslu og söluaðilum á kjötafurðum um einn (SAH hefur selt í gegnum Kjarnafæði). Reikna megi með að þessi sameinaði aðili verði rekstrar- og fjárhagslega sterkari en fyrir samruna. Því sé ekki séð að dragi úr samkeppni heldur sé líklegra að samkeppni aukist við samrunann.
342. Þá segir að á markaði fyrir kjötvörur ríki gríðarleg samkeppni, bæði milli innlendra aðila og í vaxandi mæli við innflutt kjöt og kjötvörur. Þá sé kaupendahlíðin mjög sterk, einkum í smásölu. Markaðurinn sé opinn, þ.e. hver sem er geti byrjað að framleiða vörur innanlands eða hafið innflutning á kjöti og kjötvörum og t.d. boðið í tollkvóta eins og henti.

Kaupfélag Skagfirðinga

343. Í umsögn KS og tengdra félaga,⁶⁸ dags. 4. nóvember 2020, kemur fram að það sé mat félagsins að samruninn muni hafa jákvæð áhrif á stöðu samrunaaðila sem muni sennilega hafa áhrif til þess að auka samkeppni á markaðnum. Taka megi undir þau sjónarmið sem fram komi í samrunaskrá samrunaaðila um að aðstæður á kjötmörkuðum hér á landi séu að mörgu leyti erfiðar. Í þessu samhengi megi einnig líta til þeirra sjónarmiða sem birtast í skýrslu KPMG sem fylgdi með samrunaskránni.
344. Fyrir liggir að verulegur kostnaður liggir í ýmsum þáttum íslensks landbúnaðar sem hægt sé að ná niður með auknu samstarfi og samvinnu. Á kaupendahlíðinni séu stórar dagvörukeðjur með mikinn kaupendastyrk. Sé mikilvægt fyrir framleiðendur að finna leiðir til að auka hagkvæmni sína til þess að tryggja megi hagstæð verð og gott vöruframboð.
345. Á undanförunum áratugum hafi orðið stórfelldar breytingar í kjötneyslu á Íslandi. Hafi neysla á hvítu kjöt á borð við kjúkling og svínakjöt aukist hratt á meðan sala á hefðbundnari afurðum á borð við kindakjöt hafi dregist saman. Á undanförunum árum hafi afkoma þessara greina verið slök sem hafi staðið tæknivæðingu og frekari fjárfestingu fyrir þrifum.
346. Mikill kostnaður falli til við slátrun, ekki hvað síst vegna þess hversu mannaflsrek hún sé. Sé erfitt að ná góðri nýtingu á mannskap í sláturhúsum og kjötvinnslum ef einingarnar séu margar og smáar. Sé fjallað um þá hagræðinu sem ná megi fram í sauðfjárslátrun og vinnslu í tilvitnaðri skýrslu KPMG og megi í meginatriðum taka undir það sem þar komi fram.
347. Þá sé rétt að taka það fram að nokkur samþjöppun sé í dagvöruverslun á Íslandi þar sem einn aðili hafi auk þess verið álitinn markaðsráðandi af Samkeppniseftirlitinu. Sé samningsstaða kjötframleiðenda því ekki góð.
348. Ætla verði að samruninn muni leiða til þess að ná megi fram þeim markmiðum sem lýst sé varðandi aukna hagkvæmni í rekstri félaganna. Sennilegt sé að leggja megi af hluta

Sláturhús Vesturlands, Sláturhús KVH, Kjötafurðarstöð KS, Sláturhús Hellu, Sláturfélag Suðurlands og Sláturfélag Vopnfirðinga.

⁶⁷ Sent var á: Haga, Festi, Samkaup, Basko, Costco, Fjarðarkaup, Kaupfélag Skagfirðinga, Fisk kompaníið, Ekruna, Garra, Melabúðina, Akureyrabæ, Bakarameistarann, Eldum rétt, Feed the Viking, Fjörukránna, Íslandshótel, Greifann, Gullfoss, Hereford, Icelandair Hótel, IGS, Ikea, Ísam, Kjötubúðina, Kjötkompaníið, Kjötmarkaðinn, Kjöt- og fiskbúð Austurlands, LSH, Lostæti, Matsmiðjuna, Matvex, Múlakaffi, Fabrikkuna, Norðanfisk, Reykjavíkurborg, Skólamat og Sóma.

⁶⁸ Esja Gæðafæði ehf., Sláturhús Hellu ehf. og Sláturhúss KVH ehf. (SKVH).



starfseminnar þannig að minni fjárbinding verði í rekstrinum. Auk þessi muni sameinað félag eiga auðveldara með að skipuleggja slátrun og geta þannig náð betri nýtingu á mannafla. Sennilegt sé að það muni leiða til lægri kostnaðar og þar með búa í haginn fyrir aukna samkeppni.

349. Töluverður kostnaður fylgi slátrun gripa á Íslandi. Að mati KS muni samruninn skapa forsendur til sparnaðar fyrir samrunaaðila sem ætti að skila sér til innleggjenda.
350. Líkt og fram hafi komið séu aðstæður á þeim mörkuðum sem um ræðir mjög erfiðar. Að mati KS þurfi meira til að koma til þess að tryggja grundvöll landbúnaðar til frambúðar.
351. Heildsverlanir veiti töluvert samkeppnislegt aðhald á markaðnum. Með auknum fjölda ferðamanna hafi umsvif á veitingahúsamarkaðnum aukist og haldi margir heildsalar úti sérstökum félögum sem sinni fyrst og fremst þjónustu við veitingahús og stóreldhús.
352. Að mati KS er staða margra greina íslensks landbúnaðar erfið. Eigi það meðal annars við um sauðfjárrækt en hið sama eigi einnig við um stórgriparrækt. Samkeppnisaðstæður með sauðfjár, nautgripa- og hrossakjöt og afurðir úr þessum kjöttegundum hafi versnað verulega á undangengnum árum. Þar komi til gríðarlegt óhagræð í slátrun og úrvinnslu afurða, samþjöppun á verslunarmarkaði, óhagstæðir tollasamningar, lagabreytingar og nú síðast hrun á ferðamönnum til landsins.
353. Innflutningur sem hlutfall af heildarmarkaði hafi aukist jafnt og þétt undanfarin ár. Innflutt nautakjöt hafi verið 22% af heildarmarkaði á síðasta ári og þar sé samkeppnin við risafyrirtæki í sömu grein erlendis þar sem framleiðslukostnaðurinn sé verulega minni með stórum hagkvæmum, tæknivæddari einingum. Svo sem fram hafi komið séu nýlegar lagabreytingar líklegar til þess að auka enn innflutning á kjöti.
354. Þá megi telja að tollasamningar þeir sem Ísland sé aðili að séu óhagstæðir hvað varði íslenskar landbúnaðarafurðir. Heimila slíkir samningar nú að ostar séu fluttir inn sem nemur 10% af innlenda markaðinum (sem samsvarar um 6-7 milljónum lítra af hrámjólk) en Evrópusambandið leyfir samanlagt ekki að flutt sé inn meira en sem nemur en 2% af heildarmarkaðnum í Evrópusambandinu. Hafi gjarnan hallað á íslenska bændur í tollasamningum.
355. Lítið sé um ný útflutningstækifæri í kjötvörum. Komi þar margt til en meðal annars hafi framleiðslukostnaður verið hár í alþjóðlegu samhengi auk þess sem hnattræn lega Íslands og stærð landsins sé ekki til þess fallin að styðja við hagkvæman útflutning.

B. Jensen

356. Í umsögn B. Jensen, dags. 28. október 2020, kemur fram að fyrirtækið telji fyrirhugaður samruni muni hafa skaðleg áhrif á samkeppni, sérstaklega í slátrun dýra og sem afleiðingu í kjötvinnslu og heildsölu unnins og óunnins kjöts. Þess megi geta að B. Jensen stundi einungis stórgripaslátrun, þ.e. slátrun á nautgripum, hrossum og svínum en sauðfé sé slátrað í sérstökum sláturhúsum. Sláturleyfishafi sé tengiliður framleiðenda við markaðinn að mörgu leyti. Þannig geti sláturleyfishafi haft ákveðið val um að leita hæstu verða til áframvinnslu kjöts sem óháður aðili gagnvart stærri kjötvinnslum. Hér skapist því meira gagnsæi því erfiðara kunni að verða að fylgjast með millifærsluverðlagningu á milli slátrunar og kjötvinnslu þegar báðir þessir þættir séu á sömu hendi. Þetta tryggi ákveðna samkeppni sem og að kjötvinnslur hafi meira um framleiðslumál að segja með sérstökum kröfum þar að lútandi, s.s. meðhöndlun sláturgripa, gæðamál o.fl. neytendum til hagsbóta. Í þessu sambandi hafi kjötvinnslur haft ólíkar kröfur. B. Jensen hafi verið raunverulegur valkostur í þessu sambandi fyrir framleiðendur á svæðinu sem og stærri og smærri kjötvinnslur á landinu öllu við slátrun dýra, annarra en sauðfé. Margir



framleiðendur kjöts hafi notið góðs af þeirri samkeppni sem félagi hafi veitt á svæðinu og sama eigi við um kjötvinnslur.

357. Sú staða kunnir að vera uppi verði af samruna að samkeppni á t.d. sláturmarkaði verði minni. Ljóst sé að verði af samruna muni verða til stór aðili sem hafi vítt starfssvið á sviði slátrunar og kjötvinnslu.
358. Þá segir að það virðist sem svo að samruninn sé réttlættur sem samruni félaga sem á fallandi fæti séu og einungis með samruna megi búast við að starfsemi félaganna verði áfram tryggð. B. Jensen undrist mjög að svo skuli vera komið fyrir þessum félögum sé horft til stærðar þeirra og stöðu á markaði. Vissulega sé starfsemi á sviði slátrunar og kjötvinnslu viðkvæm og oft megi lítið út af bera. Af þeim sökum skipti miklu máli að vandað sé til verks við stýringu þeirra. Af þeim sökum sé alls óvíst að samruni þeirra muni leiða til þeirrar hagræðingar sem stefnt sé að til lengri tíma. Hann muni hins vegar setja B. Jensen í afar erfiða samkeppnislega stöðu og hverfi það félag af markaði muni enginn á svæðinu veita hinu sameinaða félagi aðhald á markaði og megi því búast við að kostnaði verði velt yfir á framleiðendur í auknum mæli sem geri stöðu þeirra erfiðari en nú þegar sé.

Fjallalamb

359. Í umsögn Fjallalamb, dags. 23. október 2020, kemur fram að frekar ólíklegt sé að innleggjendur muni njóta góðs af þessum samruna þar sem fyrri sameiningar og fyrri fækkanir á sláturhúsum hafi ekki sýnt fram á það. Fyrirtækið leggur ekki mat á það hvort að betri rekstrargrundvöllur í landbúnaði verði frekar tryggður með þessum samruna.
360. Þá segir að samkeppnin harðni með auknum innflutningi en hins vegar hafi sumir sláturleyfishafar sjálfir verið að kaupa tollkvóta eins og fram hafi komið í fjölmiðlum.

Gullfosskaffi

361. Í umsögn Gullfosskaffi, dags. 20. október 2020, kemur fram að fyrirtækið telji samrunann aðeins jákvæða þróun á erfiðum markaði. Fyrirtækið reikni ekki með að það sé mikið svigrúm til að lækka vöruverð. Það sé hinsvegar hægt að keppa í þjónustu og með þessum samruna þá sé hægt að veita betri þjónustu.

Kjöthöllin

362. Í umsögn Kjöthallarinnar, dags. 29. október 2020, kemur fram að stjórnendur Kjöthallarinnar vilji koma á framfæri að fyrirhugaður samruni sé studdur þar sem samkeppnisumhverfi slíkra fyrirtækja hafi verið erfitt undanfarin misseri og bæði fyrirtækin hafi átt erfitt uppdráttar. Sú hagræðing sem stefnt sé að af hálfu fyrirtækjanna með samrunanum telji Kjöthöllin líklega til að styrkja fyrirtækin til hagsbóta fyrir íslenskan landbúnað og íslenskar landbúnaðarvörur.

Kjötmarkaðurinn

363. Í umsögn Kjötmarkaðsins, dags. 21. október 2020, kemur fram að þessi sameining sé ekki nóg, það þurfi að sameina miklu meira, það sé sem dæmi einn framleiðandi af 80-90% af öllu svínakjöti í landinu.

Krónan

364. Í umsögn Krónunnar, dags. 20. október 2020, kemur fram að það sé mat Krónunnar að samruni þessi hafi lítil áhrif á breytta samkeppni á markaði. Fyrir liggir að mikil samkeppni sé á



kjötmarkaði á Íslandi og sem viðskiptavinur sé auðvelt fyrir Krónuna að kaupa staðkvæmdarvöru sambærilega frá öðrum aðila. Samruni þessara aðila muni hafa jákvæð áhrif fyrir Krónuna þar sem sameiginlegt félag samrunaaðila ætti að ná fram hagræðingu sem myndi skila sér í lægra verði afurða og þar með skila sér í lægra verði í verslunum til neytenda.

Akureyrarbær

365. Í umsögn Akureyrarbæjar, dags. 22. október 2020, kemur fram að undanfarin ár hafi verið boðnar út matvörur fyrir Akureyrarbæ svo sem kjöt og unnar kjötvörur, fisk, grænmeti og ávexti, kjúkling og kartöflur. Það sé alveg hugsanlegt að eftir því sem samkeppnisaðilum fækki þá muni verðin til Akureyrarbæjar hækka en á móti geti líka verið að einn stærri aðili hér norðanlands hafi meiri möguleika til þess að bjóða betur. Þetta verði framtíðin að leiða í ljós.
366. Þann 26. október 2020 barst Samkeppniseftirlitinu annað erindi frá Akureyrarbæ. Fram kemur í erindinu að það sé unnið að ósk, framkvæmdastjóra Norðlenska, þar sem óskað hafi verið eftir að Akureyrarbær veitti Samkeppniseftirlitinu umsögn um fyrirhugaðan samruna Norðlenska og Kjarnafæðis. Í erindi Akureyrarbæjar lýsi bæjarráð Akureyrar því yfir stuðningi við samruna Norðlenska og Kjarnafæðis. Starfsemi fyrirtækjanna sé afar mikilvæg bæði hvað varði vinnumarkað sem og þjónustu við öflugan landbúnað á svæðinu.

Basko

367. Í umsögn Basko, dags. 21. október 2020, kemur fram að samruninn muni ekki hafa mikil áhrif á Basko, varðandi óunnið kjöt þá sé Basko mjög mjög lítill aðili á þeim markaði. Basko hafi keypt óunnið kjöt fyrir tæpar [] m.kr. og þar af hafi keyptar vörur frá samrunaaðilum verið að upphæð [] árið 2010. Varðandi óunnið kjöt hafi samruninn ákaflega lítill áhrif á Basko.
368. Varðandi unnið kjöt þá hafi Basko keypt unnið kjöt fyrir [] m.kr. árið 2019, af því hafi Basko keypt unnið kjöt fyrir [] m.kr. af samrunaaðilum. Áhrif sameiningar muni ekki hafa áhrif á Basko. Það sé jafnvel líklegra að sameiningin muni leiða til þess að sameinað fyrirtæki geti boðið betri þjónustu til sinna viðskiptavina.

Feed the viking

369. Í umsögn Feed the viking, dags. 22. október 2020, kemur fram að félagið hafi enga skoðun á þessu þar sem Norðlenska sé að framleiða ákveðnar vörur fyrir félagið eftir uppskriftum félagsins. Rekstur afurðastöðva hafi lengi verið erfiður og félagið telji að samruni sé því af hinu góða.

Fisk kompaní

370. Í umsögn Fisk kompanísins, dags. 30. október 2020, kemur fram að fyrirtækinu lítist mjög vel á þennan samruna.

Matvex

371. Í umsögn Matvex, dags. 23. október 2020, kemur fram að Matvex sé heildsala með matvæli. Fyrirtækið kaupi af flestum kjötvinnslum landsins og svo framleiði fyrirtækið líka sjálft vörur. Fyrirtækið framselji svo vörurnar til sinna viðskiptavina. Fyrirtækið kaupi vörur héðan og þaðan til þess að reyna bjóða góð verð í alla vöruliði. Fyrirtækið hafi verslað töluvert við bæði Norðlenska og Kjarnafæði og samskipti við báða aðila hafi verið góð. Fyrirtækið telji að samruni þessara aðila muni styrkja nýja sameinaða fyrirtækið verulega. Samrunaaðilar geti samnýtt mannskap, dreifikerfi og nýtt kosti hvers annars til hins ýtrasta. Þar



sem að Matvex hafi átt í góðum samskiptum/viðskiptum við þessa aðila telji fyrirtækið að þetta gæti komið Matvex til góða. Matvex hafi trú á að fyrirtækið geti fengið ennþá betri verð frá þeim, og geti alveg séð fyrir sér að verða þeirra akkeri hérna í bænum. Matvex versli töluvert af þeim og samrunaaðilar gætu sömuleiðis leitað til sín ef eitthvað kæmi upp á. Fyrirtækið muni örugglega líka finna fyrir þeim út á markaðnum, það verði ekki komist hjá árekstrum vegna þess að Matvex sé að selja á sambærilega staði, mötuneyti, leik- og grunnskóla og veitingastaði. Ef fyrirtækið telji að samrunaaðilar muni styrkjast að þá eigi það einnig við um samkeppnina við Matvex og aðra. Samrunaaðilar séu líka í slagsmálum við Esju Gæðafæði, KS, SS og fleiri aðila.

Melabúðin

372. Í umsögn Melabúðannar, dags. 27. október 2020, kemur fram að fyrirtækið telji að fyrirhugaður samruni muni einungis leiða til betra umhverfis m.t.t. samkeppni milli birgja.

Skólamatur

373. Í umsögn Skólamats kemur fram að það sé mat fyrirtækisins að fyrirhugaður samruni muni efla samkeppni á kjötmarkaði þar sem til verði öflugri aðili sem geti betur keppti við þá sem fyrir séu og hafi verið að eflast á undanföllum árum. Nýtt sameinað félag muni verða betur í stakk búið til að fjárfesta á framleiðslutækjum og vöruþróun.

Ekran

374. Í umsögn Ekrunnar kemur fram að í dag kaupi Ekran nánast eingöngu innlent kjöt af Kjarnafæði og fyrirtækið sjái ekki að fyrirhugaður samruni muni hafa nein samkeppnisleg áhrif á val birgja fyrirtækisins. Telji Ekran að þeir aðilar sem eftir standi á markaði veiti hvor öðrum nægjanlegt aðhald.

LSH

375. Í umsögn LSH, dags. 27. október 2020, kemur fram að almennt sé það afstaða Landspítalans að samkeppni sé af hinu góða og stuðli að heilbrigðu viðskiptaumhverfi. Önnur sjónarmið kunní hins vegar að eiga rétt á sér eins og stærðarhagkvæmni og almennt viðskiptaumhverfi í viðkomandi grein. Landspítali kaupir kjötvörur samkvæmt útboðum af viðkomandi fyrirtækjum. Lítið sé keypt af unnum kjötvörum en fyrst og fremst ferska ófrosna vöru. Spítalinn kaupir kjötvörur af ýmsum öðrum birgjum sem hafi verið stærri á þessum markaði til þessa.

Fjarðarkaup

376. Í umsögn Fjarðarkaupa kemur fram að fyrirhugaður samruni hafi ekki veruleg áhrif á samkeppni birgja, þar sem viðskipti við Norðlenska séu ekki veruleg.

Flugleiðahótel

377. Í umsögn Flugleiðahótel, dags. 20. október 2020, kemur fram að Flugleiðahótel telji umræddan samruna ekki hafa teljandi áhrif á samkeppni. Að mati félagsins verði eftir sem áður nægileg samkeppni fyrir hendi á hinum skilgreinda markaði.

Garri

378. Í umsögn Garra kemur fram að hvað Garra varði þá hafi þessi samruni ekkert með þeirra starfssemi að gera og geti Garri því ekki myndað sér skoðun hver áhrif samrunans muni verða á samkeppni. Þessi fyrirtæki séu skilgreind á allt öðrum markaði en Garri og fyrirtækið líti ekki á



þau sem samkeppnisaðila okkar. Fyrirtækið hafi því ekkert á móti þessum samruna ef af honum verði.

Greifinn

379. Í umsögn Greifans, dags. 27. október 2020, kemur fram að fyrirtækið telji að þetta muni ekki hafa mikil áhrif á samkeppni í heild sinni. Það séu margir aðrir aðilar á markaðnum þó aðallega á höfuðborgarsvæðinu sem geti veitt aðhald og útvegað þá vörur sem Greifinn sækist eftir. Að auki sé innflutningur á kjöti og kjötvörum alltaf að aukast og heildsalar sem Greifinn versli mikið við séu sífellt að auka framboð sitt.

Hagar

380. Í umsögn Haga, dags. 23. október 2020, kemur fram að fyrir liggi að einhver samþjöppun verði á markaðnum fyrir kjötvinnslu og heildsölu unnins og óunnins kjöts við samrunann, þar sem Norðlenska og Kjarnafæði haldi á nokkurri hlutdeild á þeim markaði. Verslanir Haga (Bónus og Hagkaup í aðskildum samningum við birgja) kaupi kjötvörur bæði af Norðlenska og Kjarnafæði og taki trúanlegar þær fullyrðingar samrunaaðila að með samrunanum gæti hið sameinaða félag væntanlega aukið stærðarhagkvæmni í kjötvinnslu. Að mati Haga séu líklega nægilega sterkir keppinautar fyrir á markaði, t.d. KS og SS, til þess að aukin hagkvæmni skili sér í verði til verslana.

Nafnlaus umsagnaraðili

381. Í nafnlausri umsögn kemur fram að fyrirtækið mótmæli harðlega samruna þessara fyrirtækja, Norðlenska og Kjarnafæði. Telji forráðamenn fyrirtækisins að samruninn sé til þess fallinn að skaða markaðinn með minnkandi samkeppni á markaði sem telji ekki marga framleiðendur nú þegar.

Eldum rétt

382. Í umsögn Eldum rétt, dags. 29. október 2020, kemur fram að fyrirtækið sé sem stendur ekki í viðskiptum við Norðlenska. Eldum rétt þekki ekki rekstur kjötframleiðenda nógu vel til að gefa mat á áhrif samkeppnishæfni. Fyrirtækið geti aðeins gefið vangaveltur um þau mál sem væru í samræmi við almenna rekstrarhagfræði, því skilvirkari samkeppni því meiri ábati fyrir viðskiptavini en minni ábati fyrir framleiðendur. Fækkun samkeppnisaðila á markaði geti haft í för með sér veikari samkeppni en ef stórir aðilar hafi mikið samkeppnisforskot á aðra minni sé samkeppnismarkaður ekki í góðu jafnvægi. Þá sé sú hætta fyrir hendi að minni aðilar detti út og aðeins þeir stóru standi eftir sem hafi þá enn meiri ítök og áhrif. Einföld leikjafræði stærri fyrirtækja myndi leiða til óbeins verðsamráðs sem gæti haft mjög neikvæð áhrif á neytendur.

Reykjavíkurborg

383. Í umsögn Reykjavíkurborgar kemur fram að hvað varði sjónarmið Reykjavíkurborgar um áhrif fyrirhugaðs samruna þessara tveggja fyrirtækja þá séu miklar líkur á að samkeppni á kjötmarkaði verði raskað verði umræddur samruni samþykktur.

Samkaup

384. Í umsögn Samkaupa, dags. 21. október 2020, kemur fram að ljóst sé að ef af sameiningu Norðlenska og Kjarnafæðis verði muni birgjum Samkaupa í kjöti fækka, en framangreind fyrirtæki séu stærstu birgjar Samkaupa í fersku lamba- og nautakjöti og unnum kjötvörum. Því myndi samruni fyrirtækjanna óhjákvæmilega hafa áhrif á samkeppni milli birgja Samkaupa. Norðlenska og Kjarnafæði séu, ásamt Sláturfélagi Suðurlands, helstu framleiðendur unna

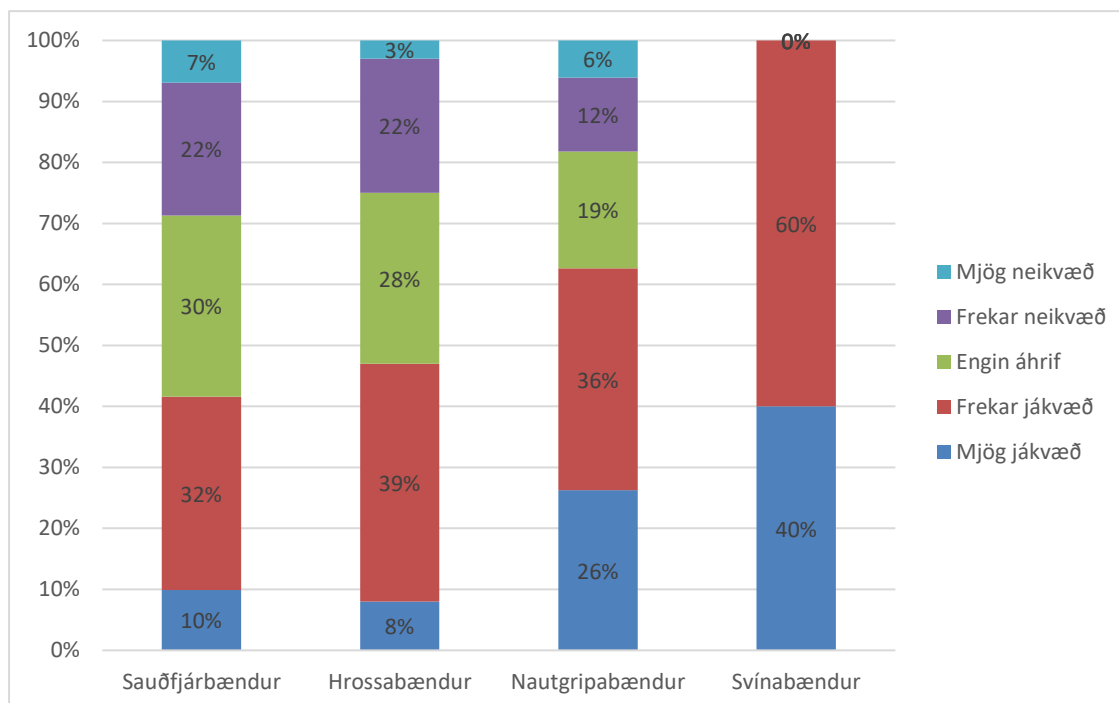


kjötvara á landinu og sameining félaganna hefði í för með sér að aðeins yrðu tveir verulega sterkir framleiðendur á þessum markaði.

Sjónarmið bænda

385. Líkt og að framan greinir lét Samkeppniseftirlitið Zenter framkvæma könnun á meðal bænda við meðferð málsins, en markmið hennar var að kanna afstöðu þeirra til samkeppnislegra áhrifa samrunans. Verður hér gerð grein fyrir helstu niðurstöðum könnunarinnar hvað það varðar. Ber að taka það fram að um fjórðungur taldi sig ekki vita um bein áhrif samrunans að þessu leyti.
386. Meðal þeirra spurninga sem lagðar voru fyrir bændur í framangreindri könnun var hvort þeir teldu að samruninn muni hafa jákvæð eða neikvæð áhrif á bændur. Á mynd 12 hér að neðan má sjá svör bænda við þeirri spurningu.

Mynd 12: Svör við spurningunni „Telur þú að samruni Kjarnafæðis, Norðlenska og SAH Afurða muni hafa jákvæð eða neikvæð áhrif á bændur?“

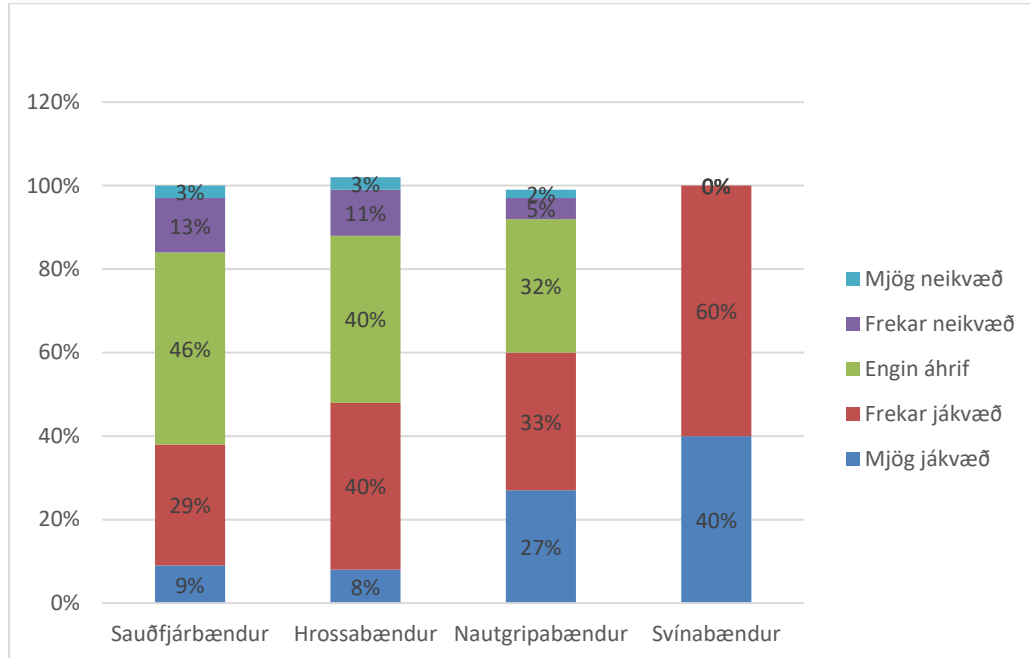


387. Um 49% bænda sem svöruðu könnuninni og tóku afstöðu töldu að samruninn myndi hafa jákvæð áhrif á bændur. Á hinn bóginn töldu 26,1% að samruninn myndi hafa neikvæð áhrif og 25% töldu að hann hefði engin áhrif. Ef aðeins er horft til svara þeirra sem hafa lagt inn flesta gripi sína hjá samrunaaðilum þá töldu 55-69% þeirra að samruninn myndi hafa jákvæð áhrif á neytendur og um 16-18% að hann myndi hafa neikvæð áhrif.
388. Ef niðurstöðurnar eru greindar eftir svörum um hvaðan meginhluti tekna búsinns koma þá telja 42% sauðfjárabænda, 47% hrossabænda, 62% nautgripabænda og 100% svínabænda að samruninn myndi hafa frekar eða mjög jákvæð áhrif á bændur. Þá telja 30% sauðfjárabænda, 28% hrossabænda og 19% nautgripabænda að samruninn myndi hafa engin áhrif á bændur. Á hinn bóginn telja 29% sauðfjárabænda, 26% hrossabænda og 18% nautgripabænda að samruninn myndi hafa neikvæð áhrif á bændur.



389. Í könnuninni voru bændur jafnframt spurðir hvort þeir teldu að samruninn myndi hafa jákvæð eða neikvæð áhrif á neytendur. Svör við spurningunni má sjá á mynd 13.

Mynd 13: Svör við spurningunni „Telur þú að samruni Kjarnafæðis, Norðlenska og SAH Afurða muni hafa jákvæð eða neikvæð áhrif á neytendur?“



390. Heilt yfir telja 47% bænda sem svöruðu könnuninni og tóku afstöðu að samruninn myndi hafa jákvæð áhrif á neytendur, 39% telja að hann hefði engin áhrif og 14% telja að hann myndi hafa neikvæð áhrif á neytendur. Ef aðeins er horft til svara þeirra sem hafa lagt inn flesta gripi sína hjá samrunaaðilum þá telja 57% þeirra að samruninn myndi hafa jákvæð áhrif á neytendur og um 9-12% að hann myndi hafa neikvæð áhrif.

391. Ef niðurstöðurnar eru greindar eftir svörum um hvaðan meginhluti tekna búsins koma þá telja 82% sauðfjárbænda, 48% hrossabænda, 60% nautgripabænda og 100% svínabænda að samruninn myndi hafa frekar eða mjög jákvæð áhrif á neytendur. Þá telja 46% sauðfjárbænda, 40% hrossabænda og 32% nautgripabænda að samruninn myndi hafa engin áhrif á bændur. Á hinn bóginn telja 16% sauðfjárbænda, 14% hrossabænda og 4% nautgripabænda að samruninn myndi hafa neikvæð áhrif á neytendur.

392. Til viðbótar við framangreindar spurningar var bændum jafnframt gefinn kostur á að koma á framfæri sjónarmiðum sínum um samrunann og vænt áhrif hans á samkeppni. Bárust 275 skrifleg svör við spurningunni og við úrvinnslu þeirra svara studdist Samkeppniseftirlitið þemagreiningu (e. *thematic analysis*) en í henni felst að svörin voru rýnd með það í huga greina tiltekin þemu sem nýtast við flokkun og kóðun á svörum.⁶⁹ Nánari sundurliðun á greiningu Samkeppniseftirlitsins á svörum má sjá í töflu 3.

⁶⁹ Vakin er athygli á að við greiningu svaranna féll hvert svar undir aðeins einn flokk.



Tafla 3: Svör við spurningunni „Hefur þú einhver sjónarmið eða athugasemdir sem þú myndir vilja koma á framfæri í tengslum við fyrirhugaðan samruna Kjarnafæðis, Norðlenska og SAH Afurða og áhrif hans á samkeppni?“

Telja að samruninn muni auka hagræðingu og/eða styrkja stöðu félaganna	27%
Kjósa að veita ekki umsögn um vænt áhrif samrunans á samkeppni	16%
Lýsa áhyggjum vegna fækkun sláturaðila og/eða fákeppni í kjölfar samrunans	14%
Annað / óskilgreint	7%
Vona að samruninn muni tryggja rekstur félaganna og hafa jákvæð áhrif	5%
Telja að samruninn muni ekki hafa áhrif á samkeppni	5%
Taka ekki afstöðu um vænt áhrif samrunans en leggja áherslu á að hagsmunum bænda verði gert hærra undir höfði.	5%
Lýsa jákvæðri afstöðu til samrunans	4%
Lýsa neikvæðri afstöðu gagnvart samrunanum	3%
Telja ekki ástæðu til að tryggja samkeppni á þessum markaði og/eða telja mikilvægt að heimila sameiningu allra afurðastöðva	4%
Vona að samruninn muni bæta hag bænda	3%
Lýsa þeirri afstöðu að Samkeppniseftirlitið eigi að samþykkja samrunann	3%
Telja að áhrif samrunans á samkeppni verði lítil þar sem nú þegar sé samkeppni á mörkuðunum takmörkuð	2%
Telja að samruninn muni ekki bæta hag bænda	2%
Telja óvíst að áhrif samrunans verði jákvæð	1%

393. Sjá má af töflunni að 27% af þeim svarendum sem skiluðu skriflegum svörum töldu að samruninn væri líklegur til að auka hagræðingu og/eða styrkja stöðu hins sameinaða félags. Þá lýstu 14% svarenda áhyggjum vegna fækkunar sláturaðila og aukinni fákeppni í kjölfar samrunans. Þá má einnig greina á svörum þeirra bænda sem lýsa jákvæðri afstöðu til samrunans að vonir þeirra standi til að samruninn muni hafa í för með sér hagkvæmari rekstur félaganna sem komi til með að skila sér í hærra afurðaverði til bænda. Hins vegar lýsa allmargir yfir áhyggjum af áhrifum samrunans (17%), aðrir telja mikilvægt að hagsmunum bænda sé gert hærra undir höfði (5%) og aðrir telja að samkeppni á markaðnum sé þegar lítil eða óvíst að samruninn muni bæta hag bænda (5%).
394. Af framangreindum svörum í könnuninni á meðal bænda er ljóst að þegar bændur eru inntir eftir afstöðu sinni til væntra áhrifa samruna Norðlenska, Kjarnafæðis og SAH Afurða er afstaða þeirra almennt fremur jákvæð eða hlutlaus. Þó eru 29% sauðfjárþænda, 26% hrossabænda og 18% nautgripabænda sem telja að samruninn muni hafa neikvæð áhrif á bændur en færri, 4-16%, töldu hann hafa neikvæð áhrif á neytendur. Aftur ber hér að minna á að um fjórðungur bænda töldu sig ekki vita hver áhrif samrunans yrðu á bændur eða neytendur.
395. Mikilvægt er við mat á framangreindu að hafa hliðsjón af niðurstöðum könnunarinnar er varða afstöðu bænda til samkeppnislegra aðstæðna á mörkuðum málsins almennt og samningsstöðu þeirra gagnvart afurðastöðvum. Fjallað er nánar um þær niðurstöður í *Fylgiskjali II*, en þar kemur



fram að stór hluti bænda telur stöðu sína gagnvart afurðastöðvum vera veika. Einnig telur hátt hlutfall bænda að samkeppni sé ekki virk á mörkuðum fyrir slátrun gripa og kjötvinnslu. Þá telur tæpur helmingur bænda sig hafa upplifað vandamál sökum skorts á samkeppni milli afurðastöðva.

4. Frummat Samkeppniseftirlitsins

396. Þann 16. desember 2020 kynnti Samkeppniseftirlitið samrunaaðilum á stöðufundi frummat sitt á samkeppnislegum áhrifum samrunans og þann 26. janúar 2021 birti Samkeppniseftirlitið samrunaaðilum andmælaskjal. Í andmælaskjalinu kom m.a. fram það frummat Samkeppniseftirlitsins að samruninn myndi hindra virka samkeppni og kallaði á íhlutun á grundvelli 17. gr. c samkeppnislaga.
397. Þá var það frummat Samkeppniseftirlitsins að vísbendingar væru um að markaðsráðandi staða myndaðist eða styrktist vegna samrunans, eða samkeppni raskaðist með umtalsverðum hætti, á mörkuðum fyrir:
- i. slátrun á sauðfé, nautgripum, hrossum og svínum á norðurlandi;
 - ii. heildsölu og vinnslu fersks lambakjöts, nautakjöts og hrossakjöts til dagvöruverslana;
 - iii. heildsölu og vinnslu fersks lambakjöts til mótuneyta og veitingahúsa;
 - iv. heildsölu og vinnslu unnins lambakjöts til dagvöruverslana;
 - v. heildsölu og vinnslu unnins lambakjöts og hrossakjöts til mótuneyta og veitingahúsa;
 - vi. heildsölu og vinnslu hakks og hamborgara, reyks kjöts og þurrpylsur.
398. Það var frummat Samkeppniseftirlitsins að samruninn kæmi til með að auka innkaupastyrk samrunaaðila gagnvart bændum og að í kjölfar samrunans væri hætt á að B. Jensen myndi verða fyrir útilokun frá stórum hluta markaðarins. Það var jafnframt frummat eftirlitsins að til staðar væru töluverðar aðgangshindranir á mörkuðum málsins, sér í lagi á mörkuðum fyrir slátrun.
399. Þá var það frummat eftirlitsins að fyrirhugaður samruni myndi hafa í för með sér skaðleg lóðrétt samkeppnisleg áhrif sem fælust einkum í útilokunaráhrifum, einkum er varði keppinaut samrunaaðila, B. Jensen en þó jafnframt Sláturfélag Vopnfirðinga.
400. Að frummati Samkeppniseftirlitsins þótti ljóst að kaupendastyrkur væri ekki til staðar í nægilegum mæli á mörkuðum málsins til að vega upp á móti skaðlegum samkeppnislegum áhrifum af samrunanum. Þá höfðu samrunaaðilar að frummati Samkeppniseftirlitsins ekki sýnt fram á með fullnægjandi hætti að öll skilyrði væru fyrir hendi svo unnt væri að taka mið af hagræðingu vegna samrunans við hið samkeppnislega mat.

5. Athugasemdir samrunaaðila

401. Með bréfi, dags. 4. janúar 2021, bárust Samkeppniseftirlitinu athugasemdir frá samrunaaðilum við kynningu eftirlitsins á stöðu rannsóknarinnar á fjarfundi þann 16. desember 2020. Í athugasemdunum segir m.a. að samrunaaðilar telji að ekki sé með nokkru móti hægt að halda því fram að samkeppnisleg staða á þeim mörkuðum sem þeir starfi á verði verri í kjölfar samrunans, samanborið við núverandi ástand. Sú staðreynd hversu margir keppinautar og viðskiptavinir ýmist styðji samrunann eða geri ekki athugasemdir við hann staðfesti þetta að



mati samrunaaðila. Þá gefi fengin reynsla af sameiningum og samstarfi í mjólkuriðnaði sterklega til kynna að samruninn muni verða bæði bændum og neytendum til hagsbóta. Sú spurning sé áleitin, hvort það sé í samræmi við markmið samkeppnislaga að túlka þau sem svo að eðlilegra þyki, með tilliti til hagsmuna neytenda og sjónarmiða um hagkvæma nýtingu framleiðsluþátta, að viðhalda óhagkvæmum rekstri í heilli atvinnugrein í stað þess að skapa forsendur fyrir hagræðingu og aukin tækifæri til eflingar á samkeppni. Að mati samrunaaðila liggi ljóst fyrir og sé óumdeilanlegt að samkeppnisstaða á þeim mörkuðum sem mál þetta snerti sé ekki hefðbundin, vegna þess lagaumhverfis sem gildi hér á landi á sviði landbúnaðar. Þá liggi einnig fyrir að staða aðila sem starfi á mörkuðum fyrir slátrun og kjötvinnslu sé svört og verið sé að leita leiða til að efla hana, í því skyni að tryggja samkeppnishæfni, viðhalda sjálfbærni og matvælaöryggi og styðja við bættu nýtingu framleiðsluþátta hér á landi.

402. Þá sé rétt að taka fram, að mati samrunaaðila, að bændur njóti sterkrar samningsstöðu gagnvart afurðastöðvum, þegar komi að aðgengi að þjónustu þeirra og möguleikum á að selja afurðir sínar til afurðastöðva og kjötvinnsla, án tillits til eftirspurnar á mörkuðum endanlegrar framleiðsluvöru. Staðreyndin sé sú að bændum sé almennt heimilt að leita með viðskipti sín til þeirrar afurðastöðvar sem þeir kjósi að skipta við. Samrunaaðilar telji næsta víst að allir viðskiptavinir sláturhúsa þeirra hafi kost á að leita annað með viðskipti sín, kjósi þeir svo, án þess að því fylgi kostnaður eða aðrar kvaðir fyrir viðkomandi aðila.
403. Þá segir í athugasemdum samrunaaðila að sjónum Samkeppniseftirlitsins hafi verið beint talsvert að heimaslátrun undir rannsókn málsins. Þyki samrunaaðilum nokkuð ljóst að aukin heimaslátrun sé afar fjarri því að geta tekið öflugan þátt í samkeppni á sláturmörkuðum, á meðan ástand á þeim mörkuðum sé óbreytt frá því sem sé í dag. Heimaslátrun og sala kjötafurða beint frá býli sé að mörgu leyti jákvætt fyrirkomulag sem auki fjölbreytileika og fjölgi valkostum neytenda. Samrunaaðilar telji þó af og frá að heimaslátrun og kjötvinnsla geti nokkurn tímann haft burði til að anna eftirspurn eftir kjötafurðum hér á landi.
404. Að endingu er það ítrekað að yfirlýst markmið samrunans sé að sameinað félag hafi getu til að bjóða neytendum áfram samkeppnishæf verð á kjötafurðum, á sama tíma og þjónustustigi sé viðhaldið og það bætt, auk þess sem styrkur til þróunar og nýsköpunar muni aukast. Almenn sjónarmið Samkeppniseftirlitsins um að lárétt áhrif samrunans geti leitt af sér hærra verð og lakari gæði og þjónustu fái því hreinlega ekki staðist.
405. Í athugasemdum samrunaaðila, dags. 19. febrúar 2021, við andmælaskjal Samkeppniseftirlitsins segir að samrunaaðilar séu í grundvallaratriðum ósammála frumniðurstöðu Samkeppniseftirlitsins og telji hana ekki eiga við nægilega sterk rök að styðjast. Að mati samrunaaðila verði ekki betur séð en að verulega sé dregið úr vægi sjónarmiða samrunaaðila og hagaðila, sem bendi til þess að samruninn muni í senn leiða til aukinnar hagræðingar, bæta nýtingu framleiðsluþátta og sé til þess fallinn að efla samkeppni á hlutaðeigandi mörkuðum. Þess í stað sé dregin upp mynd af ætluðum skaðlegum áhrifum samrunans á samkeppni, sem að mati samrunaaðila fái ekki staðist. Þrátt fyrir þetta mat telji samrunaaðilar rétt að leggja fram tillögur að skilyrðum sem mæti áhyggjum Samkeppniseftirlitsins af samkeppnislegum áhrifum samrunans.
406. Einstökum athugasemdum samrunaaðila er svarað í framhaldinu eftir því sem við á.

6. Markaðshlutdeild

407. Markaðshlutdeild hefur mikið að segja þegar samkeppnisleg áhrif samruna eru metin. 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 keppinauta, 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. láréttu leiðbeininganna.

408. 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 eða öðrum mælikvörðum eftir því sem við á í hverju máli. Í sumum tilvikum er tilefni til að miða við aðra mælikvarða s.s. magn eða þyngd.
409. Hér í framhaldinu verður byrjað á að fjalla um hvernig samrunaaðilar meta hlutdeild sína á einstökum mörkuðum sem þeir leggja til grundvallar í samrunaskránni. Í kjölfarið mun Samkeppniseftirlitið fjalla um frummat á hlutdeild aðila á skilgreindum markaði málsins. Í þeirri umfjöllun mun Samkeppniseftirlitið bæði líta til núverandi og þróunar markaðshlutdeildar samrunaaðila svo og markaðsstyrks á viðkomandi mörkuðum, en það getur gefið vísbendingar um áhrif samrunans á samkeppni.

6.1. Sjónarmið samrunaaðila

410. Varðandi markað fyrir vinnslu og heildsölu á fersku kjöti segir í samrunaskrá að samrunaaðilar geti ómögulega getið sér til um heildarstærð viðkomandi markaða þegar kemur að vinnslu og heildsölu, en rétt sé að geta þess að samrunaaðilar telji þessa markaði einnig ná yfir innflutning. Þegar af þeim sökum eigi samrunaaðilar erfitt um vik með að áætla markaðshlutdeild sína á hlutaðeigandi mörkuðum og færa rök fyrir slíkri áætlun.
411. Samrunaaðilar telji að markaðshlutdeild þeirra á mismunandi mörkuðum slátrunar, miðað við fjölda sláturgripa, kunni að einhverju leyti að nýtast til viðmiðunar um hlutdeild þeirra á mörkuðum vinnslu og heildsölu á fersku og unnu kjöti, þó að teknu tilliti til þess að innflutningur sé talsverður og vaxandi, einkum á nautakjöti. Í því sambandi skuli hins vegar tekið fram að samrunaaðilar bæði kaupir kjöt frá öðrum aðilum til vinnslu og selji kjöt áfram til annarra kjötvinnsla, til að mynda þegar þeir geti ekki sjálfir mætt eftirspurn eftir tilteknum vörutegundum eða þegar flutningsleiðir eru ófærar vegna veðurs.
412. Í skýrslu Samkeppniseftirlitsins nr. 1/2012, *Verðþróun og samkeppni á dagvörumarkaði*, hafi verið fjallað um stöðu kjötvinnsla á mörkuðum fyrir sölu á mismunandi kjöttegundum til dagvöruverslana. Þar hafi verið tekið saman allt kjöt af mismunandi dýrategundum, án þess að greinarmunur hafi verið gerður á fersku kjöti annars vegar og unnu kjöti hins vegar. Sameiginleg markaðshlutdeild samrunaaðila miðað við skýrsluna hafi á þeim tíma verið eftirfarandi:

Kjöttegund	Sameiginleg markaðshlutdeild
Nautakjöt	30-40%
Lambakjöt	45-55%
Svínakjöt	20-30%

413. Samrunaaðilar telji að markaðshlutdeild þeirra að því er umræddar kjöttegundir varði sé í dag lægri en hún var á þeim tíma sem fyrrgreind skýrsla Samkeppniseftirlitsins sé miðuð við. Tæpur



áratugur sé liðinn frá því skýrslan hafi verið unnin og hafi orðið nokkrar breytingar á þeim mörkuðum sem um ræði á þeim tíma, sem megi m.a. rekja til breytinga á löggjöf er varði innflutning á kjöti, þ.e. samdrátt í framleiðslu og mikla aukningu í innflutningi, aukið og breytt vöruframboð hjá keppinautum, t.d. Stjörnugrís og Ferskum kjötvörum, aukningu í neyslu á kjúklingakjöti á kostnað lamba- og nautakjöts (sem samrunaaðilar leggi hvað mesta áherslu á), auk þess sem veik staða samrunaaðila hafi valdið því að fjársterkari sláturleyfishafar hafi aukið hlutdeild sína í slátrun með yfirborgunum. Hvað sérstaklega varði markað fyrir lambakjöt megi einkum nefna að á árabílinu 2017-2019 hafi orðið sú breyting að heildarfjöldi lamba í slátrun á landsvísu hafi dregist saman úr 559.954 stk. í 506.779 stk., eða um 9,5%. Stefni í frekari samdrátt haustið 2020 og geri áætlanir ráð fyrir að samdráttur verði um 3% til viðbótar. [

] Loks verði við mat á stærð

innanlandsmarkaða að taka tillit til útflutnings, en samrunaaðilar áætli að um 25% af sauðfjárkjöti sé flutt úr landi til sölu erlendum mörkuðum.

414. Loks sé rétt að taka fram að í framangreindri skýrslu Samkeppniseftirlitsins hafi ekki verið vikið að stöðu aðila á markaði fyrir vinnslu og heildsölu á hrossakjöti. Markaður fyrir folalda- og hrossakjöt sé þó að mati samrunaaðila alla jafna ekki nema um 2-4% af heildarkjötmarkaði á Íslandi. Þá sé þess að geta að mikið sé um útflutning á þessari kjöttegund.
415. Varðandi markað fyrir vinnslu og heildsölu á unnu kjöti segir í samrunaskrá að að breyttu breytanda eigi umfjöllun samrunaaðila hér að framan varðandi markaði fyrir vinnslu og heildsölu á fersku kjöti einnig við um markaði fyrir vinnslu og heildsölu á unnu kjöti. Þannig geti samrunaaðilar ómögulega getið sér til um heildarstærð viðkomandi markaða, og að sama skapi geti samrunaaðilar ekki sagt til um markaðshlutdeild sína.
416. Í athugasemdum samrunaaðila, dags. 4. janúar 2021, við kynningu Samkeppniseftirlitsins á stöðufundi 16. desember sl. kemur m.a. fram að samrunaaðilar geri athugasemdir við stöðu hins sameinaða félags á mögulegum mörkuðum fyrir þurrpylsur, reykt kjöt og hakk og hamborgara. Þannig hafi ekki verið tekið tillit til innflutnings á þurrpylsum, markaðir fyrir reykt kjöt fari minnkandi og mikill hluti af hakki og hamborgurum sem samrunaaðilar framleiða sé ekki undir vörumerkjum samrunaaðila.

6.2. Frummat Samkeppniseftirlitsins

417. Í andmælaskjali Samkeppniseftirlitsins, dags. 26. janúar 2021, kemur m.a. fram að greining gagna um markaðshlutdeild fyrirtækja sem starfa á skilgreindum mörkuðum málsins leiði í ljós háa hlutdeild samrunaaðila á flestum mörkuðum málsins.
418. Nefna má að samrunaaðilar hafa 40-60% markaðshlutdeild á norðanverðu landinu í slátrun á nautum, hrossum, svínunum og sauðfé og yrði fyrirtækið með hæstu hlutdeild á þremur af þessum fjórum skilgreindu mörkuðum. Þá er samanlögð markaðshlutdeild samrunaaðila á bilinu 30-60% á flestum hinna skilgreindu markaða fyrir vinnslu og heildsölu fersks og unnins kjöts og yrði fyrirtækið með hæstu markaðshlutdeild keppinauta á 12 af þessum 16 skilgreindu mörkuðum málsins.



6.3. Athugasemdir samrunaaðila við frummat

419. Í athugasemdum samrunaaðila, dags. 19. febrúar 2021, við andmælaskjal Samkeppniseftirlitsins kemur m.a. fram að samrunaaðilar telji ljóst að efnahagslegur veikleiki þeirra sé til þess fallinn að draga úr líkum þess að samrunaaðilar geti heilt yfir hindrað samkeppni og/eða starfað án tillits til keppinauta, viðskiptavina og neytenda, þrátt fyrir að markaðshlutdeild þeirra á sumum viðkomandi mörkuðum samkvæmt frummati Samkeppniseftirlitsins sé yfir 40%.

420. Vikið skuli að athugasemdum samrunaaðila hvað varði metna markaðshlutdeild og samþjöppun á einstökum skilgreindum mörkuðum málsins varði.

Sláturmarkaðir

421. Hvað viðkomi markaði fyrir **slátrun á sauðfé á Norðurlandi**, þá sé því alfarið hafnað af hálfu samrunaaðila að samruninn sé þess valdandi að markaðsráðandi staða sameinaðs félags myndist eða styrkist á viðkomandi markaði. Helgist þetta einkum af því að stærsti keppinautur sameinaðs félags, KS og tengd félög, sé samkvæmt mati Samkeppniseftirlitsins með hærri markaðshlutdeild á viðkomandi markaði, og njóti auk þess umtalsverðs efnahagslegs styrkleika sem sameinað félag búi ekki yfir. Þetta sama félag hafi einnig hærri markaðshlutdeild en samrunaaðilar, sé litið til landsins alls. Sú fullyrðing að samruninn feli í sér hættu á því að markaðsráðandi staða myndist eða styrkist á þessum markaði við samrunann eigi því hreinlega ekki við rök að styðjast.

422. Í tengslum við umfjöllun Samkeppniseftirlitsins um mat á markaðshlutdeild á markaði fyrir **slátrun á nautgripum á Norðurlandi**, þá mótmæli samrunaaðilar órökstuddum vangaveltum Samkeppniseftirlitsins sem snúi að því að samanlögð markaðshlutdeild þeirra á umræddum markaði sé eða kunni að vera vanmetin vegna þeirrar ályktunar að viðskipti Kjarnafæðis við B. Jensen muni líklega leggjast af ef af samrunanum verði. Eins og fram hafi komið stýrist viðskipti Kjarnafæðis við B. Jensen um kaup á nautakjöti alfarið af þörfum Kjarnafæðis á hverjum tíma. Samrunaaðilar geri ráð fyrir að viðskiptum sameinaðs félags við B. Jensen verði háttað á sama veg og hafi lýst sig reiðubúna til að undirgangast skilyrði þar að lútandi. Undir rannsókn þessa máls hafi það komið fram af hálfu samrunaaðila að það sé val viðkomandi nautgriparæktenda að slátra gripum sínum hjá B. Jensen. Samrunaaðilar hafi ekkert forræði á þeirri ákvörðun viðkomandi bænda og ekkert hafi komið fram undir rannsókn málsins sem bendi til þess að val þessara aðila á sláturhúsi fyrir gripi sína komi til með að taka breytingum vegna samrunans.

423. Ef litið sé til þeirrar samþjöppunar sem samruninn muni að mati Samkeppniseftirlitsins hafa í för með sér á markaði fyrir **slátrun á hrossum**, þá megi sjá að samþjöppun á þessum markaði sé nær engin vegna samrunans, þ.e. fyrir samruna sé Kjarnafæði með 25-30% markaðshlutdeild á landinu öllu og 55-60% markaðshlutdeild ef einungis sé litið til Norðurlands og eftir samruna sé markaðshlutdeild sameinaðs félags metin sú sama. Áhrif samrunans séu því sem næst engin. Að auki verði að mati samrunaaðila, þegar áhrif samrunans séu metin í heild sinni, að líta til smæðar markaðarins fyrir slátrun á hrossum og þess hve takmörkuð eftirspurn sé eftir hrossakjöti.

424. Loks, hvað varði markað fyrir **slátrun á svínunum**, þá megi einnig sjá, með hliðsjón af mati Samkeppniseftirlitsins á markaðshlutdeild aðila á honum, að við samrunann verði engin samþjöppun á þessum markaði, enda starfi Kjarnafæði ekki á þessum markaði og slátri ekki svínunum. Mat Samkeppniseftirlitsins á hugsanlegum áhrifum samrunans á markað fyrir slátrun á svínunum ráðist því eingöngu af þeirri ályktun stjórnvaldsins að kaup Kjarnafæðis á svínunum sem slátrað sé í sláturhúsi B. Jensen leggist af í kjölfar samrunans og að slátrun á svínunum á Norðurlandi færist alfarið yfir til Norðlenska. Þessu hafi samrunaaðilar eindregið mótmælt. Það



sé alfarið undir viðkomandi bónda komið hvar hann kjósi að láta slátra gripum sínum. Aukinheldur hafi samrunaaðilar látið í ljós vilja sinn til að halda viðskiptunum við B. Jensen áfram með óbreyttu sniði í sameinuðu félagi og hafi lýst sig reiðubúna til að gangast undir skilyrði þar að lútandi.

Vöru- og þjónustumarkaðir

425. Hvað viðkomi mati á markaðshlutdeild á markaði fyrir **sölu á fersku nautakjöti** telji samrunaaðilar einboðið að við slíkt mat verði að taka tillit til innflutnings á nautakjöti, enda hafi rannsókn Samkeppniseftirlitsins á samrunanum leitt í ljós að þegar litið sé til samkeppni frá erlendum vörum hér á landi, þá sé einna mest samkeppnislegt aðhald erlendis frá á mörkuðum fyrir sölu á nautakjöti.
426. Samrunaaðilar geri athugasemdir við mat Samkeppniseftirlitsins á markaðshlutdeild þeirra á mörkuðum fyrir **sölu á fersku hrossakjöti**. Að mati samrunaaðila sé ekki samræmi á milli mats á markaðshlutdeild þeirra í sölu á hrossakjöti, hvort sem sé fersku eða unnu, á landsvísu, í heild 45-50%, samanborið við metna markaðshlutdeild þeirra (SAH) þegar komi að slátrun á hrossum á landsvísu, sem sé einungis 25-30%. Í þessu sambandi skuli tekið fram að Kjarnafæði kaupi nær allt hrossakjöt til vinnslu af SAH, eða um []%. Ekki sé því um að ræða kaup á hráefni af öðrum slátruhúsum sem gæti skýrt þennan mun. Þá sé rétt að taka fram að um []% af öllu hrossakjöti sem SAH slátri sé flutt úr landi. Til samanburðar, þá sé metin markaðshlutdeild SS þegar komi að slátrun hrossa á landsvísu 40-45% og KS og tengd félög 25-30%, en markaðshlutdeild SS þegar komi að sölu á hrossakjöti í heild einungis 25-30% og KS og tengd félög 20-25%. Hvað sem öðru líði telji samrunaaðilar að metin sterk markaðshlutdeild þeirra á mörkuðum fyrir sölu á hrossakjöti hafi ekki teljandi þýðingu við mat á heildaráhrifum samrunans, enda um að ræða afar smáan markað og starfsemi sem skili um [] af heildartekjum félaganna, samanlagt.

6.4. Niðurstaða Samkeppniseftirlitsins

427. Í þessum kafla er í fyrsta lagi að finna hlutdeildartöflur fyrir slátrun gripa, skipt upp eftir dýrategund, fyrir landið allt annars vegar og þar sem hinum landfræðilega markaði er skipt upp eftir Norður- og Suðurhluta landsins hins vegar. Í öðru lagi er að finna hlutdeild á markaði fyrir ferskt kjöt, eftir tegund kjöts, skipt upp eftir sölu til dagvöruverslana annars vegar og mötuneyta og veitingahúsa hins vegar. Þá er að finna hlutdeild aðila á markaði bæði með og án innflutnings dagvöruverslana fyrir árin 2018 og 2019.⁷⁰ Í þriðja lagi er að finna hlutdeild á markaði fyrir unnið kjöt, skipt upp eftir dýrategundum annars vegar og tegund vöru hins vegar. Hér er einnig gerður greinarmunur á sölu til dagvöruverslana, með og án innflutnings, og mötuneyta og veitingahúsa. Í fjórða lagi er að finna hlutdeild m.v. heildarsölu lambakjöts, nautakjöts, hrossakjöts og svínakjöts, burtséð frá því hvort kjötið sé ferskt eða unnið.
428. Hlutdeild annarra aðila en kjötvinnsla í sölu á mörkuðum málsins til mötuneyta og veitingahúsa var ekki metin. Vegna þessa er möguleiki á að markaðshlutdeild kjötvinnsla sé ofmetin á þeim mörkuðum. N.t.t. þá er sala á innfluttu kjöti, að undanskildu því innflutta kjöti sem kjötvinnslur selja sjálfar, ekki meðtalin í tilfelli sölu til mötuneyta og veitingahúsa.

⁷⁰ Kjöt af erlendum uppruna sem dagvöruverslanir keyptu beint af birgjum erlendis eða hýrlendis. Töflur með innflutningi eru aðeins birtar fyrir ferskt nautakjöt, ferskt svínakjöt, unnið nautakjöt og unnið svínakjöt. Innflutningur dagvöruverslana miðast við kostnaðarvirði varanna.



6.4.1.1. Markaðir fyrir slátrun

Markaður fyrir slátrun á sauðfé

429. Í töflu 4 má finna hlutdeild aðila á markaði fyrir slátrun á sauðfé árin 2017, 2018 og 2019.

Tafla 4: Hlutdeild á markaði fyrir slátrun á sauðfé, m.v. fjölda sláttraðra gripa.

Sauðfé	2017	2018	2019
Landið allt			
Norðlenska	[15-20]%	[15-20]%	[15-20]%
Kjarnafæði ⁷¹	[15-20]%	[15-20]%	[10-15]%
Samrunaaðilar samtals	[35-40]%	[35-40]%	[30-35]%
KS	[15-20]%	[15-20]%	[20-25]%
Sláturhús KVH	[15-20]%	[15-20]%	[15-20]%
KS og tengd félög samtals ⁷²	[35-40]%	[35-40]%	[35-40]%
Fjallalamb	[0-5]%	[5-10]%	[5-10]%
SS	[15-20]%	[15-20]%	[15-20]%
Sláturfélag Vopnfirðinga	[5-10]%	[5-10]%	[5-10]%
Sláturhús Vesturlands	NA	NA	[0-5]%
Norðurland⁷³	[0,00]%	[0,00]%	[0,00]%
Norðlenska	[20-25]%	[20-25]%	[20-25]%
Kjarnafæði	[20-25]%	[20-25]%	[15-20]%
Samrunaaðilar samtals	[40-45]%	[40-45]%	[40-45]%
Sláturhús KVH	[20-25]%	[20-25]%	[20-25]%
KS	[20-25]%	[20-25]%	[25-30]%
KS og tengd félög samtals	[40-45]%	[40-45]%	[45-50]%
Fjallalamb	[5-10]%	[5-10]%	[5-10]%
Sláturfélag Vopnfirðinga	[5-10]%	[5-10]%	[5-10]%
Sláturhús Vesturlands	NA	NA	[0-5]%
Suðurland⁷⁴			
SS	[100,00]%	[100,00]%	[95-100]%
Sláturhús Vesturlands ⁷⁵	NA	NA	[0-5]%

⁷¹ Kjarnafæði og SAH afurðir eru í eigu sömu aðila en til að samræma og einfalda töflur er notast við nafn Kjarnafæðis. Hlutdeild Kjarnafæðis á því einnig við um SAH afurðir.

⁷² Samtala hlutdeildar KS og Sláturhúss KVH, en KS á 50% hlut í Sláturhúsi KVH.

⁷³ Hér er vísað til norðurhluta landsins samkvæmt markaðsskilgreiningu.

⁷⁴ Hér er vísað til suðurhluta landsins samkvæmt markaðsskilgreiningu.

⁷⁵ Þjónustusláturhús.



430. Á markaði fyrir slátrun á sauðfé á Norðurlandi árið 2019 var KS með [25-30]% hlutdeild, Sláturhús KVH með [20-25]% og samrunaaðilar [40-45]%, þ.a. Norðlenska með [20-25]% og Kjarnafæði með [15-20]%. Önnur sláturhús staðsett á Norður- og Austurlandi þjónustuðu afmörkuð landssvæði og voru þau með undir 10% hlutdeild.
431. Ef horft er til landsins alls var KS með [20-25]% hlutdeild, SS með [15-20]% hlutdeild, Sláturhús KVH með [15-20]% og samrunaaðilar með [30-35]%, þ.a. Norðlenska með [15-20]% og Kjarnafæði með [10-15]%.
 Markaður fyrir slátrun á nautgripum

432. Í töflu 5 má finna hlutdeild aðila á markaði fyrir slátrun á nautgripum árin 2017, 2018 og 2019.

Tafla 5: Hlutdeild á markaði fyrir slátrun á nautgripum, m.v. fjölda slátraðra gripa.

Naut	2017	2018	2019
Landið allt			
Norðlenska	[20-25]%	[20-25]%	[20-25]%
Kjarnafæði	[5-10]%	[5-10]%	[5-10]%
Samrunaaðilar samtals	[25-30]%	[25-30]%	[25-30]%
KS og Sláturhúsið Hella	[30-35]%	[30-35]%	[30-35]%
Sláturhús KVH	[0-5]%	[0,00]%	[0,00]%
<i>KS og tengd félög samtals</i>	<i>[30-35]%</i>	<i>[30-35]%</i>	<i>[30-35]%</i>
SS	[25-30]%	[25-30]%	[25-30]%
B. Jensen	[5-10]%	[10-15]%	[10-15]%
Sláturfélag Vopnfirðinga	[0-5]%	[0-5]%	[0-5]%
Sláturhús Vesturlands	NA	NA	[0-5]%

Norðurland	2017	2018	2019
Norðlenska	[40-45]%	[45-50]%	[40-45]%
Kjarnafæði	[15-20]%	[10-15]%	[15-20]%
Samrunaaðilar samtals	[55-60]%	[55-60]%	[55-60]%
KS	[15-20]%	[15-20]%	[10-15]%
Sláturhús KVH	[0-5]%	[0,00]%	[0,00]%
<i>KS og tengd félög samtals</i>	<i>[15-20]%</i>	<i>[15-20]%</i>	<i>[10-15]%</i>
B. Jensen	[15-20]%	[20-25]%	[20-25]%
Sláturfélag Vopnfirðinga	[0-5]%	[0-5]%	[0-5]%
Sláturhús Vesturlands	NA	NA	[0-5]%
Suðurland			
Sláturhúsið Hella	[40-45]%	[45-50]%	[45-50]%



SS	[55-60]%	[50-55]%	[50-55]%
Sláturhús Vesturlands	NA	NA	[0-5]%

433. Á markaði fyrir slátrun á nautgripum á Norðurlandi voru samrunaaðilar með hæstu hlutdeildina á árinu 2019, eða [55-60]%, þ.a. Norðlenska með [40-45]% og Kjarnafæði með [15-20]%. B Jensen var með [20-25]% hlutdeild og KS með [10-15]% hlutdeild. Önnur sláturhús staðsett á Norður- og Austurlandi þjónustuðu mjög afmarkað landssvæði og voru þau með undir 10% hlutdeild á Norðurlandi.
434. Ef horft er til landsins alls voru samrunaaðilar með [25-30]% hlutdeild, þ.a. Norðlenska með [20-25]% og Kjarnafæði [5-10]%, KS og Sláturhúsið Hella með [30-35]% hlutdeild. Þá var SS með [25-30]%.
435. Áhrif samrunans eru þó að öllum líkindum vanmetin hvað slátrun nautakjöts varðar þar sem []% af slátrun nautgripa B. Jensen er tilkomin vegna viðskipta við Kjarnafæði en rannsókn Samkeppniseftirlitsins bendir til þess að þau viðskipti munu leggjast af verði af samrunanum. Sé miðað við þessa forsendu hækkaði hlutdeild samrunaaðila í [65-70]% á skilgreindum markaði málsins en í [30-35]% sé horft til landsins alls.

Markaður fyrir slátrun á hrossum

436. Í töflu 6 má finna hlutdeild aðila á markaði fyrir slátrun á hrossum árin 2017, 2018 og 2019.

Tafla 6: Hlutdeild á markaði fyrir slátrun á hrossum, m.v. fjölda slátraðra gripa.

Hross	2017	2018	2019
Landið allt			
Norðlenska	[0-5]%	[0-5]%	[0-5]%
Kjarnafæði	[25-30]%	[15-20]%	[25-30]%
Samrunaaðilar samtals	[25-30]%	[20-25]%	[25-30]%
KS og Sláturhúsið Hella	[20-25]%	[25-30]%	[25-30]%
SS	[45-50]%	[45-50]%	[40-45]%
B. Jensen	[0-5]%	[0-5]%	[0-5]%
Sláturhús Vesturlands	NA	NA	[0-5]%

Norðurland			
Norðlenska	[0-5]%	[5-10]%	[0-5]%
Kjarnafæði	[60-65]%	[45-50]%	[55-60]%
Samrunaaðilar samtals	[65-70]%	[50-55]%	[55-60]%
KS	[25-30]%	[35-40]%	[35-40]%
B. Jensen	[5-10]%	[5-10]%	[5-10]%
Sláturhús Vesturlands	NA	NA	[0-5]%



Suðurland			
Sláturhúsið Hella	[15-20]%	[15-20]%	[15-20]%
SS	[80-85]%	[80-85]%	[80-85]%
Sláturhús Vesturlands	NA	NA	[0-5]%

437. Á markaði fyrir slátrun hrossa á Norðurlandi voru samrunaaðilar með hæstu hlutdeildina árið 2019, eða [55-60]%. Hlutdeild Kjarnafæðis var [55-60]% og Norðlenska [0-5]%. KS var með [35-40]% hlutdeild og B Jensen með [5-10]% hlutdeild.

438. Ef horft er til landsins alls voru samrunaaðilar með [25-30]% hlutdeild, þ.a. Kjarnafæði með [25-30]% og Norðlenska með [0-5]%, KS og Sláturhúsið Hella með [25-30]% og SS með [40-45]%.
Markaður fyrir slátrun á svínum

439. Í töflu 7 má finna hlutdeild aðila á markaði fyrir slátrun á svínum árin 2017, 2018 og 2019.

Tafla 7: Hlutdeild á markaði fyrir slátrun á svínum, m.v. fjölda slátraðra gripa.

Svín	2017	2018	2019
Landið allt			
Norðlenska	[10-15]%	[10-15]%	[10-15]%
Kjarnafæði	[0,00]%	[0,00]%	[0,00]%
Samrunaaðilar samtals	[10-15]%	[10-15]%	[10-15]%
Stjörnugrís	[70-75]%	[70-75]%	[70-75]%
B. Jensen	[5-10]%	[5-10]%	[5-10]%
SS	[5-10]%	[5-10]%	[5-10]%
Norðurland			
Norðlenska	[55-60]%	[60-65]%	[60-65]%
Kjarnafæði	[0,00]%	[0,00]%	[0,00]%
Samrunaaðilar samtals	[55-60]%	[60-65]%	[60-65]%
B. Jensen	[40-45]%	[35-40]%	[35-40]%
Suðurland			
Stjörnugrís	[90-95]%	[90-95]%	[90-95]%
SS	[5-10]%	[5-10]%	[5-10]%

440. Á markaði fyrir slátrun svína á Norðurlandi voru samrunaaðilar með [60-65]% hlutdeild, en Kjarnafæði (SAH afurðir) slátraði ekki svínum, og B Jensen [35-40]%. Enginn önnur sláturhús slátruðu svínum á norðurlandi árin 2017, 2018 og 2019.



441. Ef horft er til landsins alls var hlutdeild samrunaaðila [10-15]% og B. Jensen [5-10]%. Stjórnugrís var með hæstu hlutdeildina, eða [70-75]%, og SS var með [5-10]%. Þessi tvö sláturhús sinna allri slátrun á svínunum á Suðurlandi.
442. B. Jensen slátrar svínunum fyrir Kjarnafæði í gegnum verkstöku, en []% af slátrun B. Jensen er tilkomin vegna þessara viðskipta. Að mati Samkeppniseftirlitsins er umtalsverð hætta á að þau viðskipti leggist af verði af samrunanum, þ.e. slátrun á svínunum myndi alfarið færast yfir í sláturhús Norðlenska, sbr. umfjöllun í kafla V. 13. Raungerist það hækkar hlutdeild samrunaaðila í [95-100]% á skilgreindum markaði málsins en í [20-25]% sé horft til landsins alls.

Samantekt

443. Í kjölfar samrunans má gera ráð fyrir því, sé m.v. hlutdeild samrunaaðila á árinu 2019, að sameiginleg hlutdeild samrunaaðila verði [40-45]% á markaði fyrir slátrun á sauðfé á Norðurlandi, [55-60]% á markaði fyrir slátrun á nautgripum á Norðurlandi, [55-60]% á markaði fyrir slátrun á hrossum á Norðurlandi og [60-65]% á markaði fyrir slátrun á svínunum á Norðurlandi.
444. Sé litið til landsins alls væri hlutdeild samrunaaðila [30-35]% í sauðfé, [25-30]% í nautgripum, [25-30]% í hrossum og [10-15]% í svínunum árið 2019.
445. Áhrif samrunans eru þó að öllum líkindum vanmetin á mörkuðum fyrir slátrun nautgripa annars vegar og svína hins vegar, sbr. framangreint og umfjöllun um lóðrétt áhrif samrunans hér á eftir.

6.4.1.2. Markaðir fyrir vinnslu og heildsölu á ferskum kjötvörum

Markaður fyrir vinnslu og heildsölu á fersku lambakjöti

446. Í töflu 8 má finna hlutdeild aðila á markaði fyrir vinnslu og heildsölu á fersku lambakjöti árin 2017, 2018 og 2019.

Tafla 8: Hlutdeild á markaði fyrir vinnslu og heildsölu á fersku lambakjöti, m.v. söluverðmæti.

Ferskt lambakjöt	2017	2018	2019
Heild⁷⁶			
Kjarnafæði ⁷⁷	[20-25]%	[20-25]%	[20-25]%
Norðlenska	[15-20]%	[15-20]%	[20-25]%
Samrunaaðilar samtals	[40-45]%	[40-45]%	[45-50]%
KS, Sláturhúsið Hella og Esja Gæðafæði ⁷⁸	[15-20]%	[15-20]%	[15-20]%
Sláturhús KVH	[5-10]%	[0-5]%	[0-5]%
<i>KS og tengd félög samtals</i>	<i>[20-25]%</i>	<i>[20-25]%</i>	<i>[20-25]%</i>
Ferskar kjötvörur	[10-15]%	[10-15]%	[10-15]%
SS	[5-10]%	[5-10]%	[5-10]%
Fjallalamb	[5-10]%	[5-10]%	[5-10]%
Kjöthúsið	[0-5]%	[0-5]%	[0-5]%
Kjötsmiðjan	[0-5]%	[0-5]%	[0-5]%

⁷⁶ Sala til dagvöruverslana og mótuneyta/veitingahúsa

⁷⁷ Velta Kjarnafæðis og SAH afurða

⁷⁸ KS á 100% hlut í Esju Gæðafæði og 68% hlut í Sláturhúsinu Helli.



Dagvöruverslanir	2017	2018	2019
Kjarnafæði	[15-20]%	[15-20]%	[15-20]%
Norðlenska	[20-25]%	[20-25]%	[20-25]%
Samrunaaðilar samtals	[35-40]%	[35-40]%	[40-45]%
KS og Esja Gæðafæði	[10-15]%	[15-20]%	[15-20]%
Sláturhús KVH	[5-10]%	[5-10]%	[5-10]%
<i>KS og tengd félög samtals</i>	<i>[20-25]%</i>	<i>[25-30]%</i>	<i>[20-25]%</i>
Ferskar kjötvörur	[20-25]%	[20-25]%	[15-20]%
Fjallalamb	[5-10]%	[5-10]%	[10-15]%
SS	[5-10]%	[5-10]%	[5-10]%

Mötuneyti og veitingahús	2017	2018	2019
Kjarnafæði	[30-35]%	[30-35]%	[30-35]%
Norðlenska	[15-20]%	[10-15]%	[10-15]%
Samrunaaðilar samtals	[45-50]%	[45-50]%	[45-50]%
KS, Sláturhúsið Hella og Esja Gæðafæði ⁷⁹	[20-25]%	[20-25]%	[15-20]%
Sláturhús KVH	[0-5]%	[0-5]%	[0-5]%
<i>KS og tengd félög samtals</i>	<i>[20-25]%</i>	<i>[20-25]%</i>	<i>[20-25]%</i>
SS	[10-15]%	[10-15]%	[10-15]%
Kjöthúsið	[5-10]%	[5-10]%	[5-10]%
Kjötsmiðjan	[5-10]%	[5-10]%	[5-10]%
Ferskar kjötvörur	[0-5]%	[0-5]%	[0-5]%

447. Sé ekki gerður greinarmunur á kaupanda voru samrunaaðilar með [45-50]% hlutdeild í vinnslu og heildsölu fersks lambkjöts árið 2019, þ.a. Norðlenska með [20-25]% og Kjarnafæði með [20-25]%. KS, Sláturhúsið Hella og Esja Gæðafæði eru næst stærst með [15-20]% hlutdeild og Ferskar kjötvörur þar á eftir með [10-15]% hlutdeild.
448. Sé horft til vinnslu og heildsölu á fersku lambkjöti til dagvöruverslana voru samrunaaðilar með [40-45]% hlutdeild, þ.a. Norðlenska með [20-25]% og Kjarnafæði með [15-20]%, ferskar kjötvörur með [15-20]% og KS, Sláturhúsið Hella og Esja Gæðafæði með [15-20]% hlutdeild. Í tilfelli mötuneyta og veitingahúsa voru samrunaaðilar með [45-50]% hlutdeild, þ.a. Norðlenska með [10-15]% og Kjarnafæði með [30-35]%, KS, Sláturhúsið Hella og Esja [15-20]% og SS með [10-15]%.

⁷⁹ KS á 100% hlut í Esju Gæðafæði og 68% hlut í Sláturhúsinu Hella.



Markaður fyrir vinnslu og heildsölu á fersku nautakjöti

449. Í töflu 9 má finna hlutdeild aðila á markaði fyrir vinnslu og heildsölu á fersku nautakjöti árin 2017, 2018 og 2019.

Tafla 9: Hlutdeild á markaði fyrir vinnslu og heildsölu á fersku nautakjöti, m.v söluverðmæti, án innflutnings dagvöruverslana.

Ferskt nautakjöt	2017	2018	2019
Heild			
Kjarnafæði	[10-15]%	[10-15]%	[10-15]%
Norðlenska	[20-25]%	[20-25]%	[20-25]%
Samrunaaðilar samtals	[35-40]%	[35-40]%	[35-40]%
KS, Sláturhúsið Hella og Esja Gæðafæði	[20-25]%	[15-20]%	[15-20]%
Sláturhús KVH	[0-5]%	[0-5]%	[0-5]%
<i>KS og tengd félög samtals</i>	<i>[20-25]%</i>	<i>[15-20]%</i>	<i>[15-20]%</i>
Ferskar kjötvörur	[15-20]%	[15-20]%	[15-20]%
Kjöthúsið	[5-10]%	[5-10]%	[5-10]%
Stjörnugrís	[0-5]%	[0-5]%	[5-10]%
SS	[0-5]%	[5-10]%	[5-10]%
Kjötismiðjan	[5-10]%	[5-10]%	[0-5]%
B Jensen	[0-5]%	[0-5]%	[0-5]%

Dagvöruverslanir	2017	2018	2019
Kjarnafæði	[10-15]%	[5-10]%	[10-15]%
Norðlenska	[25-30]%	[30-35]%	[30-35]%
Samrunaaðilar samtals	[40-45]%	[40-45]%	[40-45]%
KS, Sláturhúsið Hella og Esja Gæðafæði	[10-15]%	[10-15]%	[10-15]%
Sláturhús KVH	[0-5]%	[0-5]%	[0-5]%
<i>KS og tengd félög samtals</i>	<i>[10-15]%</i>	<i>[10-15]%</i>	<i>[10-15]%</i>
Ferskar kjötvörur	[30-35]%	[30-35]%	[25-30]%
Stjörnugrís	[0-5]%	[5-10]%	[10-15]%
Kjöthúsið	[0-5]%	[0-5]%	[0-5]%
SS	[0-5]%	[0-5]%	[0-5]%
B Jensen	[0-5]%	[0-5]%	[0-5]%

Mötuneyti og veitingahús	2017	2018	2019
Kjarnafæði	[10-15]%	[15-20]%	[10-15]%
Norðlenska	[10-15]%	[10-15]%	[15-20]%
Samrunaaðilar samtals	[25-30]%	[25-30]%	[25-30]%



KS, Sláturhúsið Hella og Esja Gæðafæði	[30-35]%	[25-30]%	[25-30]%
Kjöthúsið	[10-15]%	[10-15]%	[15-20]%
Kjötsmiðjan	[15-20]%	[15-20]%	[10-15]%
SS	[5-10]%	[10-15]%	[10-15]%
Stjörnugrís	[0-5]%	[0-5]%	[0-5]%
Ferskar kjötvörur	[0-5]%	[0-5]%	[0-5]%
B Jensen	[0-5]%	[0-5]%	[0-5]%

450. Á markaði fyrir vinnslu og heildsölu fersks nautakjöts voru samrunaaðilar með [35-40]% hlutdeild árið 2019, þ.a. Norðlenska með [20-25]% og Kjarnafæði með [10-15]%, KS, Sláturhúsið Hella og Esja Gæðafæði [15-20]% og Ferskar kjötvörur [15-20]%, sé ekki gerður greinarmunur á kaupanda.
451. Samrunaaðilar voru með hæstu hlutdeildina á markaði fyrir vinnslu og heildsölu á fersku nautakjöti til dagvöruverslana árið 2019, eða [40-45]%, þ.a. Norðlenska með [30-35]% og Kjarnafæði með [10-15]%. Ferskar kjötvörur voru næst stærstir með [25-30]% og KS, Sláturhúsið Hella og Esja Gæðafæði þar á eftir með [10-15]%.
452. Þá voru samrunaaðilar með [25-30]% hlutdeild á markaði fyrir vinnslu og heildsölu á fersku nautakjöti til mótuneyta og veitingahúsa árið 2019, þar af Norðlenska með [15-20]% og Kjarnafæði með [10-15]%, KS, Sláturhúsið Hella og Esja Gæðafæði með [25-30]% og Kjöthúsið með [15-20]% hlutdeild.
453. Í töflu 10 má finna hlutdeild aðila á markaði fyrir vinnslu og heildsölu á fersku nautakjöti til dagvöruverslana árin 2018 og 2019, að teknu tillit til eigin innflutnings dagvöruverslana.

Tafla 10: Hlutdeild á markaði fyrir vinnslu og heildsölu á fersku nautakjöti til dagvöruverslana árin 2018 og 2019, m.v. söluvirði, með innflutningi dagvöruverslana.

Ferskt nautakjöt	2018	2019
Dagvöruverslanir		
Innflutningur dagvöruverslana	[5-10]%	[5-10]%
Kjarnafæði	[5-10]%	[10-15]%
Norðlenska	[25-30]%	[25-30]%
Samrunaaðilar samtals	[30-35]%	[35-40]%
KS og Esja Gæðafæði	[10-15]%	[10-15]%
Ferskar kjötvörur	[25-30]%	[25-30]%
Stjörnugrís	[0-5]%	[5-10]%
Kjöthúsið	[0-5]%	[0-5]%
SS	[0-5]%	[0-5]%
B. Jensen	[0-5]%	[0-5]%
Kjötsmiðjan	[10-15]%	[0]%



454. Ef tekið er tillit til innflutnings dagvöruverslana voru samrunaaðilar með [35-40]% hlutdeild á markaði vinnslu og heildsölu á fersku nautakjöti til dagvöruverslana 2019, þ.a. Norðlenska með [25-30]% og Kjarnafæði með [10-15]%. Til samanburðar þá voru samrunaaðilar með [40-45]% hlutdeild sé innflutningur ekki tekinn með. Þannig var hlutdeild innflutnings dagvöruverslana [5-10]% árið 2019.

Markaður fyrir vinnslu og heildsölu á fersku hrossakjöti

455. Í töflu 11 má finna hlutdeild aðila á markaði fyrir vinnslu og heildsölu á fersku hrossakjöti árin 2017, 2018 og 2019.

Tafla 11: Hlutdeild á markaði fyrir vinnslu og heildsölu á fersku hrossakjöti, m.v söluvirði.

Ferskt hrossakjöt	2017	2018	2019
Heild			
Kjarnafæði	[50-55]%	[30-35]%	[40-45]%
Norðlenska	[0-5]%	[0-5]%	[0-5]%
Samrunaaðilar samtals	[50-55]%	[35-40]%	[40-45]%
KS, Sláturhúsið Hella og Esja Gæðafæði	[20-25]%	[25-30]%	[20-25]%
Sláturhús KVH	[0-5]%	[0-5]%	[0-5]%
<i>KS og tengd félög samtals</i>	<i>[20-25]%</i>	<i>[25-30]%</i>	<i>[20-25]%</i>
SS	[15-20]%	[25-30]%	[25-30]%
Kjöthúsið	[0-5]%	[0-5]%	[0-5]%
B Jensen	[0-5]%	[0-5]%	[0-5]%
Kjötsmiðjan	[0-5]%	[0-5]%	[0-5]%
Ferskar kjötvörur	[0]%	[0-5]%	[0-5]%

Dagvöruverslanir	2017	2018	2019
Kjarnafæði	[60-65]%	[35-40]%	[45-50]%
Norðlenska	[0-5]%	[0-5]%	[0-5]%
Samrunaaðilar samtals	[60-65]%	[35-40]%	[50-55]%
KS og Esja Gæðafæði	[20-25]%	[30-35]%	[15-20]%
Sláturhús KVH	[0-5]%	[0-5]%	[0-5]%
<i>KS og tengd félög samtals</i>	<i>[20-25]%</i>	<i>[30-35]%</i>	<i>[20-25]%</i>
SS	[10-15]%	[25-30]%	[25-30]%
Ferskar kjötvörur	[0]%	[0-5]%	[0-5]%
B Jensen	[0-5]%	[0-5]%	[0-5]%
Kjöthúsið	[0-5]%	[0-5]%	[0-5]%

Mötuneyti og veitingahús	2017	2018	2019
Kjarnafæði	[40-45]%	[30-35]%	[30-35]%



Norðlenska	[5-10]%	[0-5]%	[0-5]%
Samrunaaðilar samtals	[45-50]%	[35-40]%	[35-40]%
KS, Sláturhúsið Hella og Esja Gæðafæði	[20-25]%	[25-30]%	[20-25]%
Sláturhús KVH	[0-5]%	[0]%	[0]%
<i>KS og tengd félög samtals</i>	<i>[20-25]%</i>	<i>[25-30]%</i>	<i>[20-25]%</i>
SS	[0-5]%	[0]%	[0]%
Kjöthúsið	[20-25]%	[25-30]%	[20-25]%
B Jensen	[15-20]%	[25-30]%	[25-30]%
Kjötsmiðjan	[5-10]%	[5-10]%	[5-10]%

456. Samrunaaðilar voru stærstir með [40-45]% hlutdeild á markaði fyrir vinnslu og heildsölu fersks hrossakjöts árið 2019, þ.a. Kjarnafæði með [40-45]% og Norðlenska [0-5]% sé ekki gerður greinarmunur á kaupanda. SS var með [25-30]% hlutdeild og KS, Sláturhúsið á Helli og Esja Gæðafæði með [20-25]%.
 457. Hlutdeild samrunaaðila á markaði fyrir vinnslu og heildsölu fersks hrossakjöts til dagvöruverslana var [50-55]%, þ.a. Kjarnafæði með [45-50]% og Norðlenska með [0-5]%, og [35-40]% vegna sölu til mótuneyta og veitingahúsa, þ.a. Kjarnafæði með [30-35]% og Norðlenska með [0-5]%.
Markaður fyrir vinnslu og heildsölu á fersku svínakjöti

458. Í töflu 12 má finna hlutdeild aðila á markaði fyrir vinnslu og heildsölu á fersku svínakjöti árin 2017, 2018 og 2019.

Tafla 12: Hlutdeild á markaði fyrir vinnslu og heildsölu á fersku svínakjöti, m.v söluvirði, án innflutnings dagvöruverslana.

Ferskt svínakjöt	2017	2018	2019
Heild			
Kjarnafæði	[10-15]%	[10-15]%	[10-15]%
Norðlenska	[5-10]%	[5-10]%	[5-10]%
Samrunaaðilar samtals	[20-25]%	[20-25]%	[15-20]%
KS og Esja Gæðafæði	[5-10]%	[0-5]%	[0-5]%
Stjörnugrís	[35-40]%	[40-45]%	[45-50]%
Síld og fiskur	[20-25]%	[20-25]%	[20-25]%
SS	[0-5]%	[0-5]%	[0-5]%
Kjöthúsið	[0-5]%	[0-5]%	[0-5]%
Kjötsmiðjan	[0-5]%	[0-5]%	[0-5]%
Ferskar kjötvörur	[0-5]%	[0-5]%	[0-5]%
B Jensen	[0-5]%	[0-5]%	[0-5]%

Dagvöruverslanir	2017	2018	2019
------------------	------	------	------



Kjarnafæði	[5-10]%	[0-5]%	[5-10]%
Norðlenska	[5-10]%	[5-10]%	[5-10]%
Samrunaaðilar samtals	[10-15]%	[10-15]%	[10-15]%
KS og Esja Gæðafæði	[0-5]%	[0-5]%	[0-5]%
Stjörnugrís	[50-55]%	[55-60]%	[60-65]%
Síld og fiskur	[30-35]%	[25-30]%	[20-25]%
Ferskar kjötvörur	[5-10]%	[0-5]%	[0-5]%
B Jensen	[0-5]%	[0-5]%	[0-5]%
Kjöthúsið	[0-5]%	[0-5]%	[0-5]%
SS	[0-5]%	[0-5]%	[0-5]%

Mötuneyti og veitingahús	2017	2018	2019
Kjarnafæði	[25-30]%	[30-35]%	[20-25]%
Norðlenska	[10-15]%	[10-15]%	[10-15]%
Samrunaaðilar samtals	[40-45]%	[40-45]%	[35-40]%
KS, Sláturhúsið Hella og Esja Gæðafæði	[10-15]%	[10-15]%	[5-10]%
Stjörnugrís	[10-15]%	[10-15]%	[20-25]%
Síld og fiskur	[15-20]%	[15-20]%	[10-15]%
SS	[5-10]%	[5-10]%	[5-10]%
Kjöthúsið	[5-10]%	[5-10]%	[5-10]%
Kjötsmiðjan	[0-5]%	[0-5]%	[5-10]%
Ferskar kjötvörur	[0-5]%	[0-5]%	[0-5]%
B Jensen	[0-5]%	[0-5]%	[0-5]%

459. Á markaði fyrir vinnslu og heildsölu fersks svínakjöts var Stjörnugrís með [45-50]% hlutdeild árið 2019, Síld og fiskur með [20-25]% og samrunaaðilar með [15-20]%, þ.a. Kjarnafæði með [10-15]% og Norðlenska með [5-10]%, sé ekki gerður greinarmunur á kaupanda.
460. Sé horft til sölu á fersku svínakjöti til dagvöruverslana var Stjörnugrís með [60-65]% hlutdeild, Síld og fiskur með [20-25]% og samrunaaðilar með [10-15]%, þ.a. Kjarnafæði með [5-10]% og Norðlenska með [5-10]%. Á markaði til mötuneyta og veitingahúsa voru samrunaaðilar með [35-40]% hlutdeild, þ.a. Kjarnafæði með [20-25]% og Norðlenska með [10-15]%, Stjörnugrís með [20-25]% og Síld og fiskur með [10-15]%.
461. Í töflu 13 má finna hlutdeild aðila á markaði fyrir vinnslu og heildsölu á fersku svínakjöti til dagvöruverslana árin 2018 og 2019, með eigin innflutningi dagvöruverslana.



Tafla 13: Hlutdeild á markaði fyrir vinnslu og heildsölu á fersku svínakjöti til dagvöruverslana árin 2018 og 2019, m.v söluvirði, með innflutningi dagvöruverslana.

Ferskt svínakjöt	2018	2019
Dagvöruverslanir		
Innflutningur dagvöruverslana	[0-5]%	[0-5]%
Kjarnafæði	[0-5]%	[5-10]%
Norðlenska	[5-10]%	[5-10]%
Samrunaaðilar samtals	[10-15]%	[10-15]%
KS og Esja Gæðafæði	[0-5]%	[0-5]%
Stjörnugrís	[50-55]%	[60-65]%
Síld og fiskur	[25-30]%	[20-25]%
Ferskar kjötvörur	[0-5]%	[0-5]%
B. Jensen	[0-5]%	[0-5]%
Kjöthúsið	[0-5]%	[0-5]%
SS	[0-5]%	[0-5]%
Kjötsmiðjan	[0-5]%	[0]%

462. Ef tekið er tillit til innflutnings dagvöruverslana voru samrunaaðilar með [10-15]% hlutdeild á markaði vinnslu og heildsölu á fersku svínakjöti til dagvöruverslana 2019, þ.a. Kjarnafæði [5-10]% og Norðlenska [5-10]%. Til samanburðar þá voru samrunaaðilar með [10-15]% sé innflutningur ekki meðtalin. Þannig var hlutdeild innflutnings dagvöruverslana hverfandi, eða [0-5]% árið 2019.

Samantekt

463. Samanlögð markaðshlutdeild samrunaaðilar í vinnslu og heildsölu fersks lambakjöts er [45-50]%, [35-40]% í tilfelli fersks nautakjöts og [40-45]% í tilfelli fersks hrossakjöts. Þá er samanlögð hlutdeild samrunaaðila hæst á þessum þremur mörkuðum, bæði á dagvörumarkaði og á stórnotendamarkaði (mötuneyti og veitingahús). Á mörkuðum fyrir vinnslu og heildsölu fersks lambakjöts og nautakjöts eru KS, Sláturhúsið Hella og Esja Gæðafæði⁸⁰ og Ferskar kjötvörur í flestum tilfellum næst stærsti og þriðji stærsti aðili á markaði. Á mörkuðum fyrir ferskt nautakjöt og ferskt svínakjöt til dagvöruverslana er vægi innflutnings undir 10% í tilfelli fersks nautakjöts og 5% í tilfelli fersks svínakjöts.

6.4.1.3. Markaðir fyrir vinnslu og heildsölu á unnum kjötvörum

464. Þó skilgreindir markaðir fyrir vinnslu og heildsölu á unnum kjötvörum sé skipt eftir tegund kjöts er gagnlegt að líta einnig til hlutdeildar án aðgreiningar eftir tegund kjöts. Í töflu 14 má finna hlutdeild aðila í vinnslu og heildsölu á unnu kjöti árin 2017, 2018 og 2019.

⁸⁰ Hlutdeild þessara aðila er tekin saman þar sem KS á 100% hlut í Esju gæðafæði og 68% hlut í Sláturhúsinu Hellu.



Tafla 14: Hlutdeild í vinnslu og heildsölu á unnu kjöti⁸¹, m.v söluvirði.

Unnið kjöt	2017	2018	2019
Heild			
Kjarnafæði	[15-20]%	[15-20]%	[15-20]%
Norðlenska	[20-25]%	[20-25]%	[20-25]%
Samrunaaðilar samtals	[35-40]%	[35-40]%	[35-40]%
KS, Esja Gæðafæði og Sláturhúsið Hella	[5-10]%	[5-10]%	[5-10]%
Sláturhús KVH	[0-5]%	[0-5]%	[0-5]%
<i>KS og tengd félög samtals</i>	<i>[5-10]%</i>	<i>[5-10]%</i>	<i>[5-10]%</i>
SS	[20-25]%	[20-25]%	[25-30]%
Síld og fiskur	[15-20]%	[15-20]%	[15-20]%
Stjörnugrís	[5-10]%	[5-10]%	[5-10]%
Ferskar kjötvörur	[0-5]%	[0-5]%	[0-5]%
Kjötsmiðjan	[0-5]%	[0-5]%	[0-5]%
Kjöthúsið	[0-5]%	[0-5]%	[0-5]%
Fjallalamb	[0-5]%	[0-5]%	[0-5]%
B. Jensen	[0-5]%	[0-5]%	[0-5]%

Dagvöruverslanir	2017	2018	2019
Kjarnafæði	[10-15]%	[10-15]%	[15-20]%
Norðlenska	[15-20]%	[15-20]%	[15-20]%
Samrunaaðilar samtals	[30-35]%	[30-35]%	[30-35]%
KS og Esja Gæðafæði	[0-5]%	[0-5]%	[0-5]%
Sláturhús KVH	[0-5]%	[0-5]%	[0-5]%
<i>KS og tengd félög samtals</i>	<i>[0-5]%</i>	<i>[0-5]%</i>	<i>[0-5]%</i>
SS	[30-35]%	[25-30]%	[25-30]%
Síld og fiskur	[20-25]%	[15-20]%	[20-25]%
Stjörnugrís	[5-10]%	[5-10]%	[10-15]%
Ferskar kjötvörur	[0-5]%	[0-5]%	[0-5]%
Fjallalamb	[0-5]%	[0-5]%	[0-5]%
Kjöthúsið	[0-5]%	[0-5]%	[0-5]%
B. Jensen	[0-5]%	[0-5]%	[0-5]%

Mötuneyti og veitingahús	2017	2018	2019
Kjarnafæði	[15-20]%	[15-20]%	[15-20]%

⁸¹ Hér er ekki gerður greinarmunur á tegund kjöts



Norðlenska	[25-30]%	[20-25]%	[25-30]%
Samrunaaðilar samtals	[40-45]%	[40-45]%	[40-45]%
KS, Sláturhúsið Hellu og Esja Gæðafæði	[10-15]%	[10-15]%	[10-15]%
Sláturhús KVH	[0-5]%	[0-5]%	[0-5]%
<i>KS og tengd félög samtals</i>	<i>[10-15]%</i>	<i>[10-15]%</i>	<i>[10-15]%</i>
SS	[10-15]%	[15-20]%	[15-20]%
Síld og fiskur	[15-20]%	[10-15]%	[15-20]%
Kjötsmiðjan	[5-10]%	[5-10]%	[5-10]%
Kjöthúsið	[0-5]%	[0-5]%	[0-5]%
Stjörnugrís	[5-10]%	[5-10]%	[0-5]%
B. Jensen	[0-5]%	[0-5]%	[0-5]%
Ferskar kjötvörur	[0-5]%	[0-5]%	[0-5]%

465. Í vinnslu og heildsölu á unnu kjöti, án frekari aðgreiningar, voru samrunaaðilar með hæstu hlutdeildina, eða [35-40]%, þ.a. Norðlenska með [20-25]% og Kjarnafæði með [15-20]%. SS var með næst hæstu hlutdeildina, [25-30]% og Síld og fiskur þar á eftir með [15-20]% hlutdeild.
466. Hlutdeild samrunaaðila í heildsölu á unnu kjöti til dagvöruverslana var [30-35]%, þ.a. Norðlenska með [15-20]% og Kjarnafæði með [15-20]%, og [40-45]% til mötuneyta og veitingahúsa, þ.a. Norðlenska með [25-30]% og Kjarnafæði með [15-20]%.
Markaður fyrir vinnslu og heildsölu á unnu lambakjöti

467. Í töflum 13-18 má finna markaðshlutdeild aðila á mörkuðum fyrir vinnslu og heildsölu unninna kjötvara fyrir árin 2017, 2018 og 2019 skipt upp eftir tegund kjöts.
468. Í töflu 15 má finna hlutdeild aðila á markaði fyrir vinnslu og heildsölu á unnu lambakjöti árin 2017, 2018 og 2019.

Tafla 15: Hlutdeild á markaði fyrir vinnslu og heildsölu á unnu lambakjöti, m.v söluvirði.

Unnið lambakjöt	2017	2018	2019
Heild			
Kjarnafæði	[20-25]%	[20-25]%	[20-25]%
Norðlenska	[25-30]%	[25-30]%	[25-30]%
Samrunaaðilar samtals	[45-50]%	[50-55]%	[45-50]%
KS og Esja Gæðafæði	[5-10]%	[5-10]%	[5-10]%
Sláturhús KVH	[0-5]%	[0-5]%	[0-5]%
<i>KS og tengd félög samtals</i>	<i>[5-10]%</i>	<i>[5-10]%</i>	<i>[5-10]%</i>
SS	[30-35]%	[30-35]%	[30-35]%
Ferskar kjötvörur	[5-10]%	[5-10]%	[5-10]%
Fjallalamb	[0-5]%	[0-5]%	[0-5]%
Kjöthúsið	[0-5]%	[0-5]%	[0-5]%



Kjötsmiðjan	[0-5]%	[0-5]%	[0-5]%
Síld og fiskur	[0-5]%	[0-5]%	[0-5]%

Dagvöruverslanir	2017	2018	2019
Kjarnafæði	[20-25]%	[20-25]%	[20-25]%
Norðlenska	[25-30]%	[25-30]%	[20-25]%
Samrunaaðilar samtals	[45-50]%	[45-50]%	[40-45]%
KS og Esja Gæðafæði	[5-10]%	[5-10]%	[0-5]%
Sláturhús KVH	[0-5]%	[0-5]%	[0-5]%
<i>KS og tengd félög samtals</i>	<i>[5-10]%</i>	<i>[5-10]%</i>	<i>[0-5]%</i>
SS	[35-40]%	[35-40]%	[35-40]%
Ferskar kjötvörur	[5-10]%	[5-10]%	[5-10]%
Fjallalamb	[0-5]%	[0-5]%	[0-5]%
Síld og fiskur	[0-5]%	[0-5]%	[0-5]%
Kjöthúsið	[0-5]%	[0-5]%	[0-5]%

Mötuneyti og veitingahús	2017	2018	2019
Kjarnafæði	[20-25]%	[20-25]%	[20-25]%
Norðlenska	[40-45]%	[35-40]%	[35-40]%
Samrunaaðilar samtals	[60-65]%	[60-65]%	[55-60]%
KS og Esja Gæðafæði	[10-15]%	[10-15]%	[10-15]%
Sláturhús KVH	[0-5]%	[0-5]%	[0-5]%
<i>KS og tengd félög samtals</i>	<i>[10-15]%</i>	<i>[10-15]%</i>	<i>[10-15]%</i>
SS	[15-20]%	[20-25]%	[20-25]%
Kjöthúsið	[0-5]%	[0-5]%	[0-5]%
Kjötsmiðjan	[0-5]%	[0-5]%	[0-5]%
Ferskar kjötvörur	[0-5]%	[0-5]%	[0-5]%

469. Á markaði fyrir vinnslu og heildsölu unnins lambkjöts voru samrunaaðilar með hæstu hlutdeildina, eða [45-50]%, þ.a. Norðlenska með [25-30]% og Kjarnafæði með [20-25]%. SS var með næst hæstu hlutdeildina, [30-35]% og KS og Esja Gæðafæði með [5-10]% hlutdeild. Hlutdeild samrunaaðila á markaði fyrir vinnslu og heildsölu unnins lambkjöts til dagvöruverslana var [40-45]%, þ.a. Norðlenska með [20-25]% og Kjarnafæði með [20-25]%, og [55-60]% til mötuneyta og veitingahúsa, þ.a. Norðlenska með [35-40]% og Kjarnafæði með [20-25]%.
Markaður fyrir vinnslu og heildsölu á unnu nautakjöti

470. Í töflu 16 má finna hlutdeild aðila á markaði fyrir vinnslu og heildsölu á unnu nautakjöti árin 2017, 2018 og 2019.



Tafla 16: Hlutdeild á markaði fyrir vinnslu og heildsölu á unnu nautakjöti, m.v söluvirði, án innflutnings dagvöruverslana.

Unnið nautakjöt	2017	2018	2019
Heild			
Kjarnafæði	[0-5]%	[0-5]%	[0-5]%
Norðlenska	[20-25]%	[20-25]%	[20-25]%
Samrunaaðilar samtals	[20-25]%	[25-30]%	[20-25]%
KS, Sláturhúsið Hella og Esja Gæðafæði	[15-20]%	[10-15]%	[10-15]%
SS	[45-50]%	[45-50]%	[50-55]%
Ferskar kjötvörur	[0-5]%	[0-5]%	[5-10]%
Kjötsmiðjan	[5-10]%	[5-10]%	[0-5]%
Kjöthúsið	[0-5]%	[0-5]%	[0-5]%
B. Jensen	[0-5]%	[0-5]%	[0-5]%

Dagvöruverslanir	2017	2018	2019
Kjarnafæði	[5-10]%	[5-10]%	[5-10]%
Norðlenska	[10-15]%	[10-15]%	[10-15]%
Samrunaaðilar samtals	[15-20]%	[15-20]%	[15-20]%
Sláturhúsið Hella og Esja Gæðafæði	[5-10]%	[0-5]%	[0-5]%
SS	[60-65]%	[65-70]%	[65-70]%
Ferskar kjötvörur	[5-10]%	[5-10]%	[10-15]%
Kjöthúsið	[0-5]%	[0-5]%	[0-5]%
B. Jensen	[0-5]%	[0-5]%	[0-5]%

Mötuneyti og veitingahús	2017	2018	2019
Kjarnafæði	[0-5]%	[0-5]%	[0-5]%
Norðlenska	[30-35]%	[30-35]%	[30-35]%
Samrunaaðilar samtals	[30-35]%	[30-35]%	[30-35]%
KS, Sláturhúsið Hella og Esja Gæðafæði	[25-30]%	[20-25]%	[20-25]%
SS	[20-25]%	[25-30]%	[25-30]%
Kjötsmiðjan	[10-15]%	[10-15]%	[10-15]%
Kjöthúsið	[0-5]%	[0-5]%	[0-5]%
B. Jensen	[0-5]%	[0-5]%	[0-5]%
Ferskar kjötvörur	[0-5]%	[0]	[0-5]%



471. Á markaði fyrir vinnslu og heildsölu unnins nautakjöts var SS með hæstu hlutdeildina, eða [50-55]%, samrunaaðilar næst hæstu, [20-25]%, þar af Norðlenska með [20-25]% og Kjarnafæði með [0-5]% og KS, Sláturhúsið Hella og Esja Gæðafæði þar á eftir með [10-15]% hlutdeild.
472. Sé horft til vinnslu og heildsölu á unnu nautakjöti til dagvöruverslana var SS með [65-70]% hlutdeild, samrunaaðilar með [15-20]% hlutdeild, þar af Norðlenska með [10-15]% og Kjarnafæði með [5-10]% og Ferskar kjötvörur með [10-15]%. Í sölu til mótuneyta og veitingahúsa voru samrunaaðilar með [30-35]% hlutdeild, þ.a. Norðlenska með [35-40]% og Kjarnafæði með [0-5]%, SS með [25-30]% og KS, Sláturhúsið Hella og Esja Gæðafæði með [20-25]%.
 473. Í töflu 17 má finna hlutdeild aðila á markaði fyrir vinnslu og heildsölu á unnu nautakjöti til dagvöruverslana árin 2018 og 2019, með innflutningi dagvöruverslana

Tafla 17: Hlutdeild á markaði fyrir vinnslu og heildsölu á unnu nautakjöti til dagvöruverslana árin 2018 og 2019, m.v söluvirði, með innflutningi dagvöruverslana.

Unnið nautakjöt	2018	2019
Dagvöruverslanir		
Innflutningur dagvöruverslana	[5-10]%	[5-10]%
Kjarnafæði	[0-5]%	[5-10]%
Norðlenska	[10-15]%	[10-15]%
Samrunaaðilar samtals	[15-20]%	[15-20]%
Esja Gæðafæði	[0-5]%	[0-5]%
SS	[60-65]%	[60-65]%
Ferskar kjötvörur	[5-10]%	[10-15]%
Kjöthúsið	[0-5]%	[0-5]%
B. Jensen	[0-5]%	[0-5]%

474. Ef tekið er tillit til innflutnings dagvöruverslana voru samrunaaðilar með [15-20]% hlutdeild á markaði vinnslu og heildsölu á unnu nautakjöti til dagvöruverslana árið 2019, þ.a. Norðlenska með [10-15]% og Kjarnafæði með [5-10]%. Til samanburðar þá voru samrunaaðilar með [15-20]% sé innflutningur ekki meðtalin. Þannig var hlutdeild innflutnings dagvöruverslana [5-10]% árið 2019.

Markaður fyrir vinnslu og heildsölu á unnu hrossakjöti

475. Í töflu 18 má finna hlutdeild aðila á markaði fyrir vinnslu og heildsölu á unnu hrossakjöti árin 2017, 2018 og 2019.

Tafla 18: Hlutdeild á markaði fyrir vinnslu og heildsölu á unnu hrossakjöti, m.v söluvirði.

Unnið hrossakjöt	2017	2018	2019
Heild			
Kjarnafæði	[35-40]%	[30-35]%	[35-40]%
Norðlenska	[0-5]%	[0-5]%	[0-5]%
Samrunaaðilar samtals	[35-40]%	[35-40]%	[35-40]%



KS og Esja Gæðafæði	[5-10]%	[5-10]%	[5-10]%
SS	[50-55]%	[55-60]%	[50-55]%
Kjöthúsið	[0-5]%	[0-5]%	[0-5]%
B. Jensen	[0-5]%	[0-5]%	[0-5]%
Ferskar kjötvörur	[0]%	[0-5]%	[0]%

Dagvöruverslanir	2017	2018	2019
Kjarnafæði	[30-35]%	[30-35]%	[35-40]%
Norðlenska	[0]%	[0-5]%	[0-5]%
Samrunaaðilar samtals	[30-35]%	[30-35]%	[35-40]%
KS og Esja Gæðafæði	[5-10]%	[0-5]%	[5-10]%
SS	[55-60]%	[60-65]%	[55-60]%
Kjöthúsið	[0]%	[0-5]%	[0]%
B. Jensen	[0-5]%	[0-5]%	[0-5]%
Ferskar kjötvörur	[0]%	[0-5]%	[0]%

Mötuneyti og veitingahús	2017	2018	2019
Kjarnafæði	[45-50]%	[35-40]%	[40-45]%
Norðlenska	[0-5]%	[0-5]%	[0-5]%
Samrunaaðilar samtals	[50-55]%	[40-45]%	[40-45]%
KS og Esja Gæðafæði	[10-15]%	[15-20]%	[10-15]%
SS	[30-35]%	[35-40]%	[35-40]%
Kjöthúsið	[0-5]%	[0-5]%	[5-10]%
B. Jensen	[0-5]%	[0-5]%	[0-5]%

476. Á markaði fyrir vinnslu og heildsölu unnins hrossakjöts var SS með hæstu hlutdeildina, eða [50-55]%, samrunaaðilar með næst stærstu, [35-40]%, þ.a. Kjarnafæði með [35-40]% og Norðlenska með [0-5]%, og KS og Esja Gæðafæði þar á eftir með [5-10]%.

477. Á dagvörumarkaði var SS með [55-60]% hlutdeild og samrunaaðilar með [35-40]%, þ.a. Kjarnafæði með [35-40]% og Norðlenska með [0-5]%. Í sölu til mötuneyta og veitingahúsa voru samrunaaðilar með [40-45]%, þ.a. Kjarnafæði með [40-45]% og Norðlenska með [0-5]%, og SS með [30-35]% hlutdeild. Taka skal fram að þessi tiltekni markaður, unnið hrossakjöt, er lítill í samanburði við aðra skilgreinda markaði málsins, en heildarvelta á markaðnum var undir 100 milljónum.

Markaður fyrir vinnslu og heildsölu á unnu svínakjöti

478. Í töflu 19 má finna hlutdeild aðila á markaði fyrir vinnslu og heildsölu á unnu svínakjöti árin 2017, 2018 og 2019.



Tafla 19: Hlutdeild á markaði fyrir vinnslu og heildsölu á unnu svínakjöti, m.v söluvirði, án innflutnings dagvöruverslana.

Unnið svínakjöt	2017	2018	2019
Heild			
Kjarnafæði	[10-15]%	[10-15]%	[10-15]%
Norðlenska	[15-20]%	[15-20]%	[15-20]%
Samrunaaðilar samtals	[30-35]%	[30-35]%	[25-30]%
KS og Esja Gæðafæði	[5-10]%	[0-5]%	[0-5]%
Síld og fiskur	[30-35]%	[30-35]%	[30-35]%
SS	[15-20]%	[15-20]%	[15-20]%
Stjörnugrís	[5-10]%	[10-15]%	[10-15]%
Kjötsmiðjan	[0-5]%	[0-5]%	[0-5]%
Kjöthúsið	[0-5]%	[0-5]%	[0-5]%
Ferskar kjötvörur	[0-5]%	[0-5]%	[0-5]%
B. Jensen	[0-5]%	[0-5]%	[0-5]%

Dagvöruverslanir	2017	2018	2019
Kjarnafæði	[10-15]%	[10-15]%	[10-15]%
Norðlenska	[15-20]%	[15-20]%	[10-15]%
Samrunaaðilar samtals	[25-30]%	[25-30]%	[25-30]%
Esja Gæðafæði	[0-5]%	[0-5]%	[0-5]%
Síld og fiskur	[35-40]%	[35-40]%	[30-35]%
Stjörnugrís	[10-15]%	[15-20]%	[20-25]%
SS	[20-25]%	[15-20]%	[15-20]%
Kjöthúsið	[0-5]%	[0-5]%	[0-5]%
Ferskar kjötvörur	[0-5]%	[0-5]%	[0-5]%
B. Jensen	[0-5]%	[0-5]%	[0-5]%

Mötuneyti og veitingahús	2017	2018	2019
Kjarnafæði	[15-20]%	[15-20]%	[15-20]%
Norðlenska	[15-20]%	[15-20]%	[20-25]%
Samrunaaðilar samtals	[35-40]%	[30-35]%	[35-40]%
KS og Esja Gæðafæði	[10-15]%	[10-15]%	[10-15]%
Síld og fiskur	[25-30]%	[20-25]%	[25-30]%
SS	[5-10]%	[10-15]%	[10-15]%



Kjötsmiðjan	[5-10]%	[5-10]%	[5-10]%
Kjöthúsið	[0-5]%	[0-5]%	[0-5]%
Stjörnugrís	[5-10]%	[5-10]%	[0-5]%
Ferskar kjötvörur	[0-5]%	[0-5]%	[0-5]%
B. Jensen	[0-5]%	[0-5]%	[0-5]%

479. Á markaði fyrir vinnslu og heildsölu unnins svínakjöts var Síld og fiskur með hæstu hlutdeildina, eða [30-35]%, samrunaaðilar með [25-30]%, þ.a. Norðlenska með [15-20]% og Kjarnafæði með [10-15]%, og SS þar á eftir með [15-20]%.
480. Sé horft til sölu til dagvöruverslana var Síld og fiskur með [30-35]% hlutdeild, samrunaaðilar [25-30]%, þ.a. Norðlenska með [10-15]% og Kjarnafæði með [10-15]% og SS [15-20]%. Á markaði til mötuneyta og veitingahúsa voru samrunaaðilar stærstir, með [35-40]% hlutdeild, þ.a. Norðlenska með [20-25]% og Kjarnafæði með [15-20]%, Síld og fiskur [25-30]% og SS [10-15]%.
481. Í töflu 20 má finna hlutdeild aðila á markaði fyrir vinnslu og heildsölu á unnu svínakjöti til dagvöruverslana árin 2018 og 2019, með innflutningi dagvöruverslana.

Tafla 20: Hlutdeild á markaði fyrir vinnslu og heildsölu á unnu svínakjöti til dagvöruverslana árin 2018 og 2019, m.v söluvirði, með innflutningi dagvöruverslana.

Unnið svínakjöt	2018	2019
Dagvöruverslanir		
Innflutningur dagvöruverslana	[5-10]%	[5-10]%
Kjarnafæði	[10-15]%	[10-15]%
Norðlenska	[15-20]%	[10-15]%
Samrunaaðilar samtals	[25-30]%	[20-25]%
Esja Gæðafæði	[0-5]%	[0-5]%
Síld og fiskur	[30-35]%	[30-35]%
Stjörnugrís	[10-15]%	[15-20]%
SS	[15-20]%	[15-20]%
Kjöthúsið	[0-5]%	[0-5]%
Ferskar kjötvörur	[0-5]%	[0-5]%

482. Ef tekið er tillit til innflutnings dagvöruverslana voru samrunaaðilar með [20-25]% hlutdeild á markaði fyrir vinnslu og heildsölu á unnu svínakjöti til dagvöruverslana árið 2019, þ.a. Norðlenska með [10-15]% og Kjarnafæði með [10-15]%. Til samanburðar þá voru samrunaaðilar með [25-30]% sé innflutningur ekki tekinn með. Þannig var hlutdeild innflutnings dagvöruverslana [5-10]% árið 2019.

Samantekt

483. Samanlögð markaðshlutdeild samrunaaðila á markaði fyrir vinnslu og heildsölu unnins lambakjöts er [40-45]% í sölu til dagvöruverslana og [55-60]% í sölu til mötuneyta og veitingahúsa. Á markaði fyrir vinnslu og heildsölu unnins nautakjöts til mötuneyta og



veitingahúsa er samanlögð markaðshlutdeild samrunaaðila [30-35]%. Á markaði fyrir vinnslu og heildsölu unnins hrossakjöts til mótuneyta og veitingahúsa er hlutdeild samrunaaðila [40-45]% hlutdeild. Á markaði fyrir vinnslu og heildsölu unnins svínakjöts til mótuneyta og veitingahúsa samanlögð hlutdeild samrunaaðila [35-40]% hlutdeild. Á mörkuðum fyrir unnið nautakjöt og unnið svínakjöt til dagvöruverslana er vægi innfluttra vara undir 10%. Á öllum framangreindum mörkuðum er hlutdeild samrunaaðila sú hæsta í samanburði við aðra keppinauta. Vinnsla og heildsala á unnu kjöti, skipt upp eftir vöruflokkum

Hlutdeild í vinnslu og heildsölu á unnum kjötvörum – skipt upp eftir tegund

484. Í töflu 21 má finna hlutdeild samrunaaðila í vinnslu og heildsölu á unnu kjöti árin 2017, 2018 og 2019, skipt upp eftir vöruflokkunum beikon, hakk og hamborgarar, kryddað kjöt, pylsur, reykt kjöt, skinku- eða fuglaálegg, þurrpylsur og hangiálegg⁸². Fyrir hvern vöruflokk má einnig sjá þann aðila sem var annað hvort með hæstu hlutdeildina eða þann sem var með næst hæstu hlutdeildina á eftir samrunaaðilum.

Tafla 21: Hlutdeild í vinnslu og heildsölu á unnum kjötvörum, skipt upp eftir tegund vöru, m.v söluvirði.

Tegund vöru	Norðlenska	Kjarnafæði	SAH afurðir	Næsti keppinautur	Hlutdeild
Beikon					
Dagvörumarkaður	[5-10]%	[5-10]%	[15-20]%	Síld og fiskur	[50-55]%
Mötuneyti og veitingahús	[5-10]%	[10-15]%	[20-25]%	Síld og fiskur	[30-35]%
Hakk og hamborgarar					
Dagvörumarkaður	[35-40]%	[10-15]%	[45-50]%	Ferskar kjötvörur	[30-35]%
Mötuneyti og veitingahús	[15-20]%	[15-20]%	[35-40]%	KS og Esja Gæðafæði	[25-30]%
Kryddað kjöt					
Dagvörumarkaður	[10-15]%	[15-20]%	[25-30]%	SS	[15-20]%
Mötuneyti og veitingahús	[10-15]%	[10-15]%	[20-25]%	KS, Sláturhúsið Hella og Esja Gæðafæði	[30-35]%
Pylsur					
Dagvörumarkaður	[5-10]%	[5-10]%	[15-20]%	SS	[65-70]%
Mötuneyti og veitingahús	[5-10]%	[5-10]%	[10-15]%	SS	[75-80]%
Reykt kjöt					
Dagvörumarkaður	[20-25]%	[20-25]%	[45-50]%	Síld og fiskur	[20-25]%
Mötuneyti og veitingahús	[25-30]%	[25-30]%	[50-55]%	Stjörnugrís	[20-25]%
Skinku- eða fuglaálegg					
Dagvörumarkaður	[10-15]%	[5-10]%	[20-25]%	Síld og fiskur	[35-40]%
Mötuneyti og veitingahús	[10-15]%	[15-20]%	[30-35]%	Síld og fiskur	[25-30]%
Þurrpylsur					
Dagvörumarkaður	[35-40]%	[10-15]%	[50-55]%	SS	[20-25]%
Mötuneyti og veitingahús	[15-20]%	[5-10]%	[25-30]%	Síld og fiskur	[40-45]%
Hangiálegg					
Dagvörumarkaður	[15-20]%	[25-30]%	[45-50]%	SS	[50-55]%

⁸² Aðeins sala til dagvöruverslana



485. M.v. framangreindar sundurgreiningar voru samrunaaðilar með hæstu samanlögðu hlutdeildina í sölu til dagvöruverslana í flokkunum hakk og hamborgara, [45-50]%, kryddað kjöt [25-30]%, reykt kjöt [45-50]% og þurrpýlsur [50-55]%. Samrunaaðilar voru samanlagt með þriðju hæstu hlutdeildina í flokkunum skinku- og fuglaálegg, [20-25]% og beikon [15-20]%, á eftir Síld og fisk og Stjörnugrís. Þá voru samrunaaðilar með samanlagt [15-20]% hlutdeild flokknum pýlsur til dagvöruverslana, en SS var með [65-70]% hlutdeild. Í sölu á hangiáleggi til dagvöruverslana voru samrunaaðilar með samanlagða [45-50]% hlutdeild, þar af Norðlenska með [15-20]% og Kjarnafæði [25-30]%. SS var með [50-55]% hlutdeild, en þeir ásamt samrunaaðilum voru með samtals [95-100]% hlutdeild.
486. Í sölu til mótuneyta og veitingahúsa voru samrunaaðilar með hæstu hlutdeildina í flokkunum reykt kjöt, [50-55]%, hakk og hamborgara, [35-40]%, og skinku- eða fuglaálegg [30-35]%. Síld og fiskur voru með hæstu hlutdeildina í flokkunum beikon, [30-35]%, og þurrpýlsur, [40-45]%, en hlutdeild samrunaaðila var [20-25]% og [25-30]%. SS var með [75-80]% hlutdeild í flokknum pýlsur á meðan samrunaaðilar voru samanlagt með [10-15]% og KS, Sláturhúsið Hella og Esja Gæðafæði voru með [30-35]% hlutdeild í flokknum kryddað kjöt og samrunaaðilar [20-25]%.
487. Við meðferð málsins aflaði Samkeppniseftirlitið gagna frá samrunaaðilum um hve stór hluti af veltu þeirra í hakk og hamborgurum til dagvöruverslana var tengt eigin vörumerkjum annars vegar og því sem framleitt var fyrir dagvöruverslanir sem síðan seldu vöruna undir sínum eigin vörumerkjum (e. *Private label*). Í tilfelli Norðlenska var []% af veltu í hakk og hamborgurum selt undir vörumerkjum dagvöruverslana og []% í tilfelli Kjarnafæðis.
488. Í athugasemdum samrunaaðila við sjónarmið Samkeppniseftirlitsins frá 4. Janúar 2021 er nefnt að ekki hafi ekki tekið tillit til innflutnings á þurrpýlsum og vísa aðilar í úthlutun tollkvóta í vörflokk 1601. Tollkvótinn sem um ræðir á við um innflutning á „pýlsum og þess háttar vörum úr kjöti“, en ekki einungis um þurrpýlsur. Samkvæmt gögnum frá Hagstofu Íslands⁸³ voru þurrpýlsur fluttar inn fyrir rúmlega 48 milljónir króna (CIF verð) á árinu 2019, en heildarvelta fyrir þennan flokk árið 2019 er metin tæplega einn milljarður króna í mati Samkeppniseftirlitsins. Sá innflutningur hefur því takmarkað vægi fyrir mat á hlutdeild.

6.4.1.4. Vinnsla og heildsala á kjöti óskipt (ferskt og unnið)

Vinnsla og heildsala á öllu lambakjöti (fersku og unnu)

489. Þó skilgreindir markaðir fyrir vinnslu og heildsölu einstakra kjöttegunda greinist eftir því hvor þær séu ferskar eða unnar er gagnlegt að líta einnig til hlutdeildar án aðgreiningar eftir því hvort þær séu ferskar eða unnar. Í töflu 22 má finna hlutdeild aðila í vinnslu og heildsölu á lambakjöti (ferskt og unnið) árin 2017, 2018 og 2019.

Tafla 22: Hlutdeild í vinnslu og heildsölu á lambakjöti (ferskt og unnið), skipt upp eftir tegund vöru, m.v. söluvirði.

Lambakjöt	2017	2018	2019
Heild			
Kjarnafæði	[20-25]%	[20-25]%	[20-25]%
Norðlenska	[20-25]%	[20-25]%	[20-25]%
Samrunaaðilar samtals	[45-50]%	[45-50]%	[45-50]%

⁸³ https://px.hagstofa.is/pxis/pxweb/is/Efnahagur/Efnahagur__utanrikisverslun__1_voruvidskipti__03_inntollskra/UTA03801.px



KS, Sláturhúsið Hella og Esja Gæðafæði	[10-15]%	[10-15]%	[10-15]%
Sláturhús KVH	[0-5]%	[0-5]%	[0-5]%
<i>KS og tengd félög samtals</i>	<i>[15-20]%</i>	<i>[15-20]%</i>	<i>[10-15]%</i>
SS	[20-25]%	[20-25]%	[20-25]%
Ferskar kjötvörur	[5-10]%	[5-10]%	[5-10]%
Fjallalamb	[0-5]%	[0-5]%	[0-5]%
Kjöthúsið	[0-5]%	[0-5]%	[0-5]%
Kjötsmiðjan	[0-5]%	[0-5]%	[0-5]%
Síld og fiskur	[0-5]%	[0-5]%	[0-5]%

Dagvöruverslanir	2017	2018	2019
Kjarnafæði	[15-20]%	[20-25]%	[20-25]%
Norðlenska	[20-25]%	[20-25]%	[20-25]%
Samrunaaðilar samtals	[40-45]%	[40-45]%	[40-45]%
KS og Esja Gæðafæði	[10-15]%	[10-15]%	[5-10]%
Sláturhús KVH	[0-5]%	[0-5]%	[0-5]%
<i>KS og tengd félög samtals</i>	<i>[10-15]%</i>	<i>[10-15]%</i>	<i>[10-15]%</i>
SS	[20-25]%	[20-25]%	[20-25]%
Ferskar kjötvörur	[10-15]%	[10-15]%	[10-15]%
Fjallalamb	[5-10]%	[5-10]%	[5-10]%
Síld og fiskur	[0-5]%	[0-5]%	[0-5]%
Kjöthúsið	[0-5]%	[0-5]%	[0-5]%

Mötuneyti og veitingahús	2017	2018	2019
Kjarnafæði	[25-30]%	[25-30]%	[25-30]%
Norðlenska	[20-25]%	[20-25]%	[20-25]%
Samrunaaðilar samtals	[50-55]%	[50-55]%	[50-55]%
KS, Sláturhúsið Hella og Esja Gæðafæði	[15-20]%	[15-20]%	[15-20]%
Sláturhús KVH	[0-5]%	[0-5]%	[0-5]%
<i>KS og tengd félög samtals</i>	<i>[20-25]%</i>	<i>[15-20]%</i>	<i>[15-20]%</i>
SS	[10-15]%	[15-20]%	[15-20]%
Kjöthúsið	[5-10]%	[5-10]%	[5-10]%
Kjötsmiðjan	[0-5]%	[0-5]%	[5-10]%
Ferskar kjötvörur	[0-5]%	[0-5]%	[0-5]%

490. Sé ferskt og unnið lambkjöt ekki aðgreint voru samrunaaðilar samanlagt með [45-50]% hlutdeild árið 2019, þegar ekki er gerður greinarmunur á milli kaupenda, þ.a. Norðlenska með



[20-25]% og Kjarnafæði [20-25]%, SS voru með [20-25]% og KS, Sláturhúsið Hella og Esja Gæðafæði [10-15]% hlutdeild.

491. Í vinnslu og heildsölu til dagvöruverslana voru samrunaaðilar samtals með [40-45]% hlutdeild, þ.a. Norðlenska með [20-25]% og Kjarnafæði með [20-25]%, SS með [20-25]% og ferskar kjötvörur með [10-15]%.
 492. Í vinnslu og heildsölu til mótuneyta og veitingahúsa voru samrunaaðilar samtals með [50-55]% hlutdeild, þ.a. Norðlenska með [20-25]% og Kjarnafæði með [25-30]%, SS með [15-20]% og KS, Sláturhúsið Hella og Esja Gæðafæði [15-20]%.
 Vinnsla og heildsala á öllu nautakjöti (fersku og unnu)

493. Í töflu 23 má finna hlutdeild aðila í vinnslu og heildsölu á nautakjöt (ferskt og unnið) árin 2017, 2018 og 2019.

Tafla 23: Hlutdeild í vinnslu og heildsölu á nautakjöti (ferskt og unnið), skipt upp eftir tegund vöru, m.v. söluvirði.

Nautakjöt	2017	2018	2019
Heild			
Kjarnafæði	[10-15]%	[10-15]%	[10-15]%
Norðlenska	[20-25]%	[20-25]%	[20-25]%
Samrunaaðilar samtals	[30-35]%	[30-35]%	[35-40]%
KS, Sláturhúsið Hella og Esja Gæðafæði	[20-25]%	[15-20]%	[15-20]%
Ferskar kjötvörur	[15-20]%	[15-20]%	[15-20]%
SS	[10-15]%	[10-15]%	[10-15]%
Kjöthúsið	[5-10]%	[5-10]%	[5-10]%
Stjörnugrís	[0-5]%	[0-5]%	[5-10]%
Kjötsmiðjan	[5-10]%	[5-10]%	[0-5]%
B. Jensen	[0-5]%	[0-5]%	[0-5]%

Dagvöruverslanir	2017	2018	2019
Kjarnafæði	[5-10]%	[5-10]%	[10-15]%
Norðlenska	[25-30]%	[25-30]%	[25-30]%
Samrunaaðilar samtals	[35-40]%	[35-40]%	[35-40]%
KS, sláturhúsið Hella og Esja Gæðafæði	[10-15]%	[10-15]%	[10-15]%
Ferskar kjötvörur	[30-35]%	[30-35]%	[25-30]%
SS	[10-15]%	[10-15]%	[10-15]%
Stjörnugrís	[0-5]%	[5-10]%	[5-10]%
Kjöthúsið	[0-5]%	[0-5]%	[0-5]%
B. Jensen	[0-5]%	[0-5]%	[0-5]%



Mötuneyti og veitingahús	2017	2018	2019
Kjarnafæði	[10-15]%	[10-15]%	[10-15]%
Norðlenska	[15-20]%	[15-20]%	[15-20]%
Samrunaaðilar samtals	[25-30]%	[25-30]%	[30-35]%
KS, sláturhúsið Hella og Esja Gæðafæði	[30-35]%	[25-30]%	[25-30]%
Kjöthúsið	[10-15]%	[10-15]%	[15-20]%
SS	[5-10]%	[10-15]%	[10-15]%
Kjötsmiðjan	[15-20]%	[15-20]%	[10-15]%
Stjörnugrís	[0-5]%	[0-5]%	[0-5]%
B. Jensen	[0-5]%	[0-5]%	[0-5]%
Ferskar kjötvörur	[0-5]%	[0-5]%	[0-5]%

494. Sé vinnsla og heildsala fersks og unnins nautakjöts ekki sundurgreind frekar voru samrunaaðilar samtals með [35-40]% hlutdeild, þ.a. Norðlenska með [20-25]% og Kjarnafæði með [10-15]%. KS, sláturhúsið Hella og Esja Gæðafæði voru með [15-20]% og Ferskar kjötvörur [15-20]% hlutdeild.
495. Í vinnslu og heildsölu til dagvöruverslana voru samrunaaðilar samtals með [35-40]% hlutdeild, þ.a. Norðlenska með [25-30]% og Kjarnafæði með [10-15]%, Ferskar kjötvörur með [25-30]% og KS, sláturhúsið Hella og Esja Gæðafæði með [10-15]%.
496. Í vinnslu og heildsölu til mötuneyta og veitingahúsa voru samrunaaðilar samtals með [30-35]% hlutdeild, þ.a. Norðlenska með [15-20]% og Kjarnafæði með [10-15]%, KS, sláturhúsið Hella og Esja Gæðafæði með [25-30]% og Kjöthúsið [15-20]%.

Vinnsla og heildsala á öllu hrossakjöti (fersku og unnu)

497. Í töflu 24 má finna hlutdeild aðila í vinnslu og heildsölu á hrossakjöti (ferskt og unnið) árin 2017, 2018 og 2019.

Tafla 24: Hlutdeild í vinnslu og heildsölu á hrossakjöti (ferskt og unnið), skipt upp eftir tegund vöru, m.v. söluvirði.

Hrossakjöt	2017	2018	2019
Heild			
Kjarnafæði	[45-50]%	[30-35]%	[40-45]%
Norðlenska	[0-5]%	[0-5]%	[0-5]%
Samrunaaðilar samtals	[45-50]%	[35-40]%	[40-45]%
KS, sláturhúsið Hella og Esja Gæðafæði	[15-20]%	[20-25]%	[15-20]%
Sláturhús KVH	[0-5]%	[0-5]%	[0-5]%
<i>KS og tengd félög samtals</i>	<i>[15-20]%</i>	<i>[20-25]%</i>	<i>[15-20]%</i>
SS	[25-30]%	[35-40]%	[35-40]%
Kjöthúsið	[0-5]%	[0-5]%	[0-5]%
B. Jensen	[0-5]%	[0-5]%	[0-5]%



Kjötsmiðjan	[0-5]%	[0-5]%	[0-5]%
Ferskar kjötvörur	[0]%	[0-5]%	[0-5]%

Dagvöruverslanir	2017	2018	2019
Kjarnafæði	[45-50]%	[35-40]%	[40-45]%
Norðlenska	[0-5]%	[0-5]%	[0-5]%
Samrunaaðilar samtals	[45-50]%	[35-40]%	[40-45]%
KS og Esja Gæðafæði	[10-15]%	[15-20]%	[10-15]%
Sláturhús KVH	[0-5]%	[0-5]%	[0-5]%
<i>KS og tengd félög samtals</i>	<i>[15-20]%</i>	<i>[15-20]%</i>	<i>[10-15]%</i>
SS	[35-40]%	[40-45]%	[40-45]%
B. Jensen	[0-5]%	[0-5]%	[0-5]%
Ferskar kjötvörur	[0]%	[0-5]%	[0-5]%
Kjöthúsið	[0-5]%	[0-5]%	[0-5]%

Mötuneyti og veitingahús	2017	2018	2019
Kjarnafæði	[40-45]%	[30-35]%	[35-40]%
Norðlenska	[5-10]%	[0-5]%	[0-5]%
Samrunaaðilar samtals	[45-50]%	[35-40]%	[35-40]%
KS, sláturhúsið Hella og Esja Gæðafæði	[20-25]%	[20-25]%	[20-25]%
Sláturhús KVH	[0-5]%	[0]	[0]
<i>KS og tengd félög samtals</i>	<i>[20-25]%</i>	<i>[20-25]%</i>	<i>[20-25]%</i>
SS	[15-20]%	[25-30]%	[25-30]%
Kjöthúsið	[5-10]%	[5-10]%	[5-10]%
B. Jensen	[0-5]%	[0-5]%	[0-5]%
Kjötsmiðjan	[0-5]%	[0-5]%	[0-5]%

498. Sé vinnsla og heildsala fersks og unnins hrossakjöts ekki sundurgreind frekar voru samrunaaðilar samtals með [40-45]% hlutdeild, þ.a. Kjarnafæði með [40-45]% og Norðlenska með [0-5]%. SS var með [35-40]% og KS, sláturhúsið Hella og Esja Gæðafæði [15-20]% hlutdeild.
499. Í vinnslu og heildsölu til dagvöruverslana voru samrunaaðilar samtals með [40-45]% hlutdeild, þ.a. Kjarnafæði með [40-45]% og Norðlenska með [0-5]%, SS með [40-45]% og KS og Esja Gæðafæði með [10-15]%.
500. Í vinnslu og heildsölu til mötuneyti og veitingahús voru samrunaaðilar samtals með [35-40]% hlutdeild, þ.a. Kjarnafæði með [35-40]% og Norðlenska með [0-5]%. SS með [25-30]% og KS, sláturhúsið Hella og Esja Gæðafæði [20-25]% hlutdeild.



Vinnsla og heildsala á svínakjöti (fersku og unnu)

501. Í töflu 25 má finna hlutdeild aðila í vinnslu og heildsölu á svínakjöti (ferskt og unnið) árin 2017, 2018 og 2019.

Tafla 25: Hlutdeild í vinnslu og heildsölu á svínakjöti (ferskt og unnið), skipt upp eftir tegund vöru, m.v. söluvirði.

Svínakjöt	2017	2018	2019
Heild			
Kjarnafæði	[10-15]%	[10-15]%	[10-15]%
Norðlenska	[15-20]%	[15-20]%	[15-20]%
Samrunaaðilar samtals	[30-35]%	[25-30]%	[25-30]%
KS og Esja Gæðafæði	[5-10]%	[0-5]%	[0-5]%
Síld og fiskur	[30-35]%	[25-30]%	[30-35]%
Stjörnugrís	[10-15]%	[15-20]%	[20-25]%
SS	[10-15]%	[10-15]%	[10-15]%
Kjötsmiðjan	[0-5]%	[0-5]%	[0-5]%
Kjöthúsið	[0-5]%	[0-5]%	[0-5]%
Ferskar kjötvörur	[0-5]%	[0-5]%	[0-5]%
B. Jensen	[0-5]%	[0-5]%	[0-5]%

Dagvöruverslanir	2017	2018	2019
Kjarnafæði	[10-15]%	[5-10]%	[5-10]%
Norðlenska	[15-20]%	[15-20]%	[10-15]%
Samrunaaðilar samtals	[25-30]%	[25-30]%	[20-25]%
KS og Esja Gæðafæði	[0-5]%	[0-5]%	[0-5]%
Síld og fiskur	[35-40]%	[30-35]%	[30-35]%
Stjörnugrís	[15-20]%	[20-25]%	[25-30]%
SS	[15-20]%	[15-20]%	[10-15]%
Ferskar kjötvörur	[0-5]%	[0-5]%	[0-5]%
Kjöthúsið	[0-5]%	[0-5]%	[0-5]%
B. Jensen	[0-5]%	[0-5]%	[0-5]%

Mötuneyti og veitingahús	2017	2018	2019
Kjarnafæði	[15-20]%	[15-20]%	[15-20]%
Norðlenska	[15-20]%	[15-20]%	[15-20]%
Samrunaaðilar samtals	[35-40]%	[35-40]%	[35-40]%
KS og Esja Gæðafæði	[10-15]%	[10-15]%	[10-15]%



<i>Síld og fiskur</i>	<i>[20-25]%</i>	<i>[20-25]%</i>	<i>[20-25]%</i>
SS	[5-10]%	[10-15]%	[10-15]%
Kjötsmiðjan	[5-10]%	[5-10]%	[5-10]%
Stjörnugrís	[5-10]%	[10-15]%	[5-10]%
Kjöthúsið	[0-5]%	[0-5]%	[0-5]%
Ferskar kjötvörur	[0-5]%	[0-5]%	[0-5]%
B. Jensen	[0-5]%	[0-5]%	[0-5]%

502. Sé ferskt og unnið svínakjöt ekki sundurgreint frekar voru samrunaaðilar með samtals [25-30]% hlutdeild, þ.a. Norðlenska með [15-20]% og Kjarnafæði [10-15]%, þegar ekki er gerður greinarmunur á milli kaupenda. Síld og fiskur var með [30-35]% og Stjörnugrís [20-25]% hlutdeild.
503. Í vinnslu og heildsölu til dagvöruverslana voru samrunaaðilar samtals með [20-25]% hlutdeild, þ.a. Norðlenska með [10-15]% og Kjarnafæði með [5-10]%, Síld og fiskur með [30-35]% og Stjörnugrís [25-30]% hlutdeild.
504. Í vinnslu og heildsölu til mótuneyta og veitingahúsa voru samrunaaðilar með [35-40]% hlutdeild, þar af Norðlenska með [15-20]% og Kjarnafæði [15-20]%, Síld og fiskur með [25-30]% og SS [10-15]% hlutdeild.

7. Samþjöppun

505. Auk markaðshlutdeildar samrunafyrirtækja og keppinauta þeirra líta samkeppnisyfirvöld til samþjöppunar á markaðnum í heild sinni við mat á áhrifum samruna. Eins og áfrýjunarnefnd samkeppnismála hefur bent á má almennt „*ganga út frá því að neikvæð áhrif samruna komi því frekar fram því meiri sem samþjöppunin er á tilteknum markaði*“, sbr. úrskurð í máli nr. 6/2006, DAC ehf. og Lyfjaver ehf. og Lyf og heilsa hf. gegn Samkeppniseftirlitinu. Til að meta samþjöppun á einstökum mörkuðum og hættu á samkeppnishömlum vegna m.a. samruna má styðjast við mælikvarða sem nefnist Herfindahl-Hirschman Index (HHI), samanber t.d. dóm Hæstaréttar í máli nr. 277/2012, Stjörnugrís hf. og Arion banki hf. gegn Samkeppniseftirlitinu o.fl., þar sem í forsendum dómsins var fallist á að beiting hins svokallaðs HHI-stuðuls við mat samkeppnisyfirvalda á samþjöppun á markaði teljist málefnaleg og í samræmi við lögbundin og venjubundin viðmið í samkeppnisrétti. Á mörkuðum sem einkennast af krosseignatengslum eða sameiginlegu eignarhaldi, þ.e. þegar hluthafar (eigendur) fyrirtækis eiga jafnframt eignarhluti í keppinautum þess, þá getur hefðbundinn HHI-stuðull vanmetið samþjöppunina á markaðnum. Í þeim tilvikum er hægt að styðjast við svokallaðan MHHI-stuðul (e. *Modified HHI*).⁸⁴
506. Í niðurstöðu héraðsdóms í fyrrgreindu máli, sem staðfestur var með vísan til forsendna í dómi Hæstaréttar í máli nr. 277/2012, er m.a. rakið að í ákvörðun Samkeppniseftirlitsins varðandi umfjöllun um samþjöppun á markaðnum í heild sinni hafi verið stuðst við svokallaðan HHI-stuðul, sem almennt hafi verið talinn gefa vísbendingu um hve mikil samþjöppun væri á markaði og hvers væri að vænta í þeim efnum í kjölfar samruna. Hafi stuðull þessi í ákvörðuninni verið reiknaður út frá markaðshlutdeild svínaræktenda eftir veltu og markaðshlutdeild í slátrun eftir magni í tonnum fyrir og eftir samruna. Samkvæmt þessum útreikningum taldi Samkeppniseftirlitið breytinguna á samþjöppunarstuðlinum það mikla að samruninn hefði í för

⁸⁴ Nánari umfjöllun þetta atriði má finna í Viðauka 5 við ákvörðun framkvæmdastjórnar ESB frá 27. mars 2017 í máli nr. M.7932 Dow/DuPont, „Annex 5 to the Commission Decision – Assessment of the effects of common shareholding on market shares and concentration measures.“



með sér verulega samþjöppun á markaði þar sem mikil samþjöppun væri fyrir. Með hliðsjón af framangreindu komst Samkeppniseftirlitið að þeirri niðurstöðu að yrði samruninn heimilaður myndi hann raska samkeppni með alvarlegum hætti. Þá segir í dómnum: „Með hliðsjón af tilvitnuðu ákvæði 17. gr. c í samkeppnislögum verður að játa Samkeppniseftirlitinu nokkuð svigrúm til mats á því hvenær samruni hindrar virka samkeppni...“

507. HHI-stuðullinn er talinn vera ein áreiðanlegasta vísbendingin um það hversu mikil samþjöppun á markaði sé og hvort eða hvenær ástæða sé til að fylgjast náið með mörkuðum og frekari samþjöppun í kjölfar samruna.⁸⁵
508. HHI-stuðullinn er reiknaður með því að leggja saman ferningstölur markaðshlutdeildar (þ.e. markaðshlutdeild í öðru veldi) þeirra fyrirtækja sem eru á þeim markaði sem við á. Við mat á samþjöppun á markaði er litið til gildis HHI-stuðulsins bæði fyrir og eftir samruna og einnig er horft til þeirrar breytingar sem á stuðlinum verður við samruna.
509. Í láréttu leiðbeiningum framkvæmdastjórnar ESB eru áhrif slíkra samruna meðal annars metin með HHI-stuðlinum. Liggur gildi stuðulsins á milli 0 og 10.000,⁸⁶ en því hærra sem það er þeim mun meiri er markaðssamþjöppunin. Þannig er gildið 10.000 sé aðeins eitt fyrirtæki á markaðnum, en því sem næst 0 séu öll fyrirtækin á markaðnum með örlitla markaðshlutdeild hvert fyrir sig. Í viðmiðunarreglunum er talið ólíklegt að samruni hafi í för með sér samkeppnishömlur þegar gildi HHI-stuðulsins eftir samruna er undir 1.000. Sama á við sé gildið á milli 1.000 og 2.000 og áhrif samrunans undir 250 stigum eða gildið yfir 2.000 og áhrif samrunans undir 150 stigum. Þetta á þó ekki við þegar um er að ræða:
- Samruna við fyrirtæki sem er mögulegur eða nýr keppinautur á markaði.
 - Samruna við fyrirtæki sem hefur verið í fararbroddi með nýjungar á markaði enda þótt það hafi ekki haft í för með sér aukna markaðshlutdeild.
 - Verulegt krosseignarhald markaðsaðila.
 - Samruna við „maverick“ fyrirtæki. Vísbendingar um að samræmdar aðgerðir hafi átt eða eigi sér stað.
 - Samruna við fyrirtæki sem hefur a.m.k. 50% markaðshlutdeild.
510. Verður nú samþjöppun á mörkuðum málsins metin og stuðst við mælikvarða HHI-stuðulsins, Fyrir liggur að Norðlenska á eignarhlut í tveimur keppinautum sínum á mörkuðum fyrir slátrun dýra, n.t.t. Fjallalamb og Sláturfélag Vopnfirðinga. Geta krosseignatengsl leitt til þess að

⁸⁵ Stuðst er við HHI stuðullinn í framkvæmd samkeppnisreglna hjá framkvæmdastjórn Evrópusambandsins og margra annarra ríkja, t.d. í Færeyjum og í Bandaríkjunum. Í færslu frá 29. júlí 2015 á heimasíðu samkeppnisdeildar bandaríska dómsmálaráðuneytisins er því lýst að það og Federal Trade Commission (FTC) styðjist við HHI í samrunamálum: „The term “HHI” means the Herfindahl–Hirschman Index, a commonly accepted measure of market concentration. The HHI is calculated by squaring the market share of each firm competing in the market and then summing the resulting numbers. For example, for a market consisting of four firms with shares of 30, 30, 20, and 20 percent, the HHI is 2,600 (30² + 30² + 20² + 20² = 2,600).“

The HHI takes into account the relative size distribution of the firms in a market. It approaches zero when a market is occupied by a large number of firms of relatively equal size and reaches its maximum of 10,000 points when a market is controlled by a single firm. The HHI increases both as the number of firms in the market decreases and as the disparity in size between those firms increases. The agencies generally consider markets in which the HHI is between 1,500 and 2,500 points to be moderately concentrated, and consider markets in which the HHI is in excess of 2,500 points to be highly concentrated. See U.S. Department of Justice & FTC, *Horizontal Merger Guidelines § 5.2* (2010). Transactions that increase the HHI by more than 200 points in highly concentrated markets are presumed likely to enhance market power under the **Horizontal Merger Guidelines** issued by the Department of Justice and the Federal Trade Commission.“

⁸⁶ Sem dæmi má nefna markað með 10 fyrirtækjum sem hvert um sig er með 10% markaðshlutdeild. HHI-stuðullinn væri þar (10²)*10 = 1.000.



hefðbundinn HHI stuðull vanmeti samþjöppunina á markaðnum þar sem sú forsenda sem býr að baki honum er sú að keppinautar séu alveg sjálfstæðir og óháðir hver öðrum.

511. Í töflum 26-30 má finna samþjöppun á mörkuðum fyrir slátrun gripa, ferskra kjötvara og unninna kjötvara árið 2019.
512. Í töflu 26 má finna HHI stuðla á mörkuðum fyrir slátrun á sauðfé, nautgripum, hrossum og svínunum, miðað við landið allt annars vegar og norður/suðurland hins vega, miðað við reiknaða hlutdeild aðila á árinu 2019.

Tafla 26: HHI stuðlar á mörkuðum fyrir slátrun á gripum, m.v. hlutdeild 2019.

Sauðfé	HHI fyrir	HHI eftir	Delta HHI
Landið allt	1673	2182	509
Norðurland	1992	2783	790
Suðurland	9720	9720	0
Nautgripir	HHI fyrir	HHI eftir	Delta HHI
Landið allt	2379	2688	309
Norðurland	2921	4263	1342
Suðurland	5010	5010	0
Hross	HHI fyrir	HHI eftir	Delta HHI
Landið allt	2858	2921	63
Norðurland	4395	4640	245
Suðurland	6955	6955	0
Svín	HHI fyrir	HHI eftir	Delta HHI
Landið allt	5449	5449	0
Norðurland	5238	5238	0
Suðurland	8377	8377	0

513. Á öllum mörkuðum fyrir slátrun er HHI stuðullinn yfir 2.000 stigum í kjölfar samrunans, hvort sem litið er til landsins alls eða hinna landfræðilegu markaða málsins. Jafnframt er breyting á HHI stuðli yfir 150 stigum á mörkuðum fyrir slátrun sauðfjár og nautgripa ef horft er á landið allt og á skilgreindum markaði málsins fyrir slátrun sauðfjár, nautgripa og hrossa. Samruninn hefur mest áhrif á markað fyrir slátrun nautgripa á norðurlandi þar sem HHI hækkar um 1.342 stig og verður 4.263 stig í kjölfar samrunans. Samruninn hefur engin bein áhrif á markaði fyrir slátrun svína þar sem aðeins annar, Norðlenska, samrunaaðila slátrar svínunum. Hér er þó rétt að geta þess að í þessum tölum er ekki gert ráð fyrir mögulegum lóðréttum áhrifum samrunans á rekstur afurðastöðvar B. Jensen, sbr. umfjöllun í kafla V. 13.
514. Í töflu 27 má finna HHI stuðla á mörkuðum fyrir ferskt lambakjöt, nautakjöt, hrossakjöt og svínakjöt, miðað við reiknaða hlutdeild aðila á árinu 2019.

Tafla 27: HHI stuðlar á mörkuðum fyrir ferskt kjöt, m.v. hlutdeild 2019.

Ferskt lambakjöt	HHI fyrir	HHI eftir	Delta HHI
Heild	1627	2635	1008
Dagvöruverslanir	1736	2623	887
Mötuneyti og veitingahús	2129	3139	1010
Ferskt nautakjöt	HHI fyrir	HHI eftir	Delta HHI
Heild	1610	2215	606



Dagvöruverslanir	2208	2885	677
Mötuneyti og veitingahús	1702	2143	441
Ferskt hrossakjöt	HHI fyrir	HHI eftir	Delta HHI
Heild	3053	3244	191
Dagvöruverslanir	3675	3702	27
Mötuneyti og veitingahús	2516	2824	308
Ferskt svínakjöt	HHI fyrir	HHI eftir	Delta HHI
Heild	2923	3104	181
Dagvöruverslanir	4487	4545	58
Mötuneyti og veitingahús	1567	2124	557

515. Á öllum mörkuðum fyrir ferskt kjöt er HHI stuðullinn yfir 2.000 stigum eftir samrunann, hvort sem horft er á sölu til dagvöruverslana eða mötuneyta og veitingahúsa. Þá er breyting á HHI stuðli yfir 150 stigum á mörkuðum fyrir allar tegundir kjöts. Mest hefur samruninn áhrif á markað fyrir sölu á fersku lambakjöti til mötuneyta og veitingahúsa, þar sem HHI stuðull hækkar um 1.010 stig og til dagvöruverslana, þar sem HHI stuðull hækkar um 887 stig. Áhrif á markaði fyrir sölu á fersku nautakjöti eru einnig talsverð, en HHI stuðull hækkar um 677 stig á dagvörumarkaði og 441 stig á markaði til mötuneyta og veitingahúsa.
516. Einnig hefur talsverð áhrif á samþjöppun á mörkuðum fyrir ferskt hrossakjöt og ferskt svínakjöt til mötuneyta og veitingahúsa, en breyting á HHI stuðli er 308 í fersku hrossakjöti og 557 í fersku svínakjöti.
517. Í töflu 28 má finna HHI stuðla á mörkuðum fyrir unnið lambakjöt, nautakjöt, hrossakjöt og svínakjöt, miðað við reiknaða hlutdeild aðila á árinu 2019.

Tafla 28: HHI stuðlar á mörkuðum fyrir unnið lambakjöt, nautakjöt, hrossakjöt og svínakjöt árið 2019.

Unnið lambakjöt	HHI fyrir	HHI eftir	Delta HHI
Heild	2461	3637	1176
Dagvöruverslanir	2591	3596	1004
Mötuneyti og veitingahús	2579	4195	1616
Unnið nautakjöt	HHI fyrir	HHI eftir	Delta HHI
Heild	3223	3354	131
Dagvöruverslanir	5128	5256	128
Mötuneyti og veitingahús	2555	2575	20
Unnið hrossakjöt	HHI fyrir	HHI eftir	Delta HHI
Heild	4296	4338	42
Dagvöruverslanir	4560	4561	1
Mötuneyti og veitingahús	3241	3538	296
Unnið svínakjöt	HHI fyrir	HHI eftir	Delta HHI
Heild	1957	2371	414
Dagvöruverslanir	2273	2592	319



Mötuneyti og veitingahús	1746	2416	670
--------------------------	------	------	-----

518. Á mörkuðum fyrir unnið kjöt er HHI stuðullinn í öllum tilvikum hærri en 2.000 stig eftir samrunann, hvort sem horft er á sölu til dagvöruverslana eða mötuneyta og veitingahúsa. Þá er breyting á HHI stuðli yfir 150 stig á mörkuðum fyrir unnið lambakjöt og unnið svínakjöt. Mest hefur samruninn áhrif á markað fyrir sölu á unnu lambakjöti, en HHI stuðull hækkar um 1.176 stig og verður 3.637 stig. Á dagvörumarkaði hækkar HHI stuðullinn um 1.004 stig og verður 3.596 og á markaði til mötuneyta og veitingahúsa hækkar hann um 1.616 stig og verður 4.195 stig. Á markaði fyrir unnið svínakjöt hækkar HHI stuðull um 319 stig og verður 2.592 á dagvörumarkaði og 670 stig og verður 2.416 á markaði til mötuneyta og veitingahúsa.
519. Samþjöppunarstuðlar á mörkuðum fyrir unnið nautakjöt og unnið hrossakjöt til dagvöruverslana eru háir, eða 5.256 og 4.561 en breyting á HHI stuðlinum er þó undir 150 stigum.
520. Í töflu 29 má finna HHI stuðla vegna unnins kjöts, skipt upp eftir vöruflokkum, miðað við reiknaða hlutdeild aðila á árinu 2019.

Tafla 29: HHI stuðlar í heildsölu og vinnslu unnins kjöts, m.v. hlutdeild 2019.

Beikon	HHI fyrir	HHI eftir	Delta HHI
Alls	2484	2667	182
Dagvöruverslanir	3393	3555	163
Mötuneyti og veitingahús	1744	1933	190
Hakk og hamborgarar	HHI fyrir	HHI eftir	Delta HHI
Alls	1725	2604	879
Dagvöruverslanir	2528	3435	907
Mötuneyti og veitingahús	1781	2511	730
Kryddað kjöt	HHI fyrir	HHI eftir	Delta HHI
Alls	1388	1771	383
Dagvöruverslanir	1427	1845	419
Mötuneyti og veitingahús	2120	2412	292
Pylsur	HHI fyrir	HHI eftir	Delta HHI
Alls	5164	5279	114
Dagvöruverslanir	5032	5148	117
Mötuneyti og veitingahús	5865	5965	100
Reykt kjöt	HHI fyrir	HHI eftir	Delta HHI
Alls	1782	2927	1145
Dagvöruverslanir	1798	2830	1032
Mötuneyti og veitingahús	2060	3483	1424
Skinku- eða fuglaálegg	HHI fyrir	HHI eftir	Delta HHI
Alls	2124	2428	305
Dagvöruverslanir	2414	2650	236
Mötuneyti og veitingahús	1752	2284	532
Þurrpylsur	HHI fyrir	HHI eftir	Delta HHI
Alls	2289	2985	696



Dagvöruverslanir	2687	3822	1135
Mötuneyti og veitingahús	2597	2928	332
Hangiálegg	HHI fyrir	HHI eftir	Delta HHI
Dagvöruverslanir	4035	4977	942

521. Í sölu á framangreindum vörflokkum er HHI stuðullinn yfir 2.000 stigum eftir samrunann, hvort sem horft er á sölu til dagvöruverslana eða mótuneyta og veitingahúsa, að undanskilinni vinnslu og heildsölu á krydduðu kjöti til dagvöruverslana og beikoni til mótuneyta og veitingahús. Þá er breyting á HHI stuðli yfir 150 í öllum vörflokkum að undanskildum flokknum pylsur. Mest er samþjöppunin í reyktu kjöti, hakki og hamborgurum, þurrpylsum og hangiáleggi:

- Í reyktu kjöti hækkar HHI stuðullinn um 1.145 stig og verður 2.927 stig, til dagvöruverslana hækkar hann um 1.032 stig og um 1.424 stig til mótuneyta og veitingahúsa.
- Í sölu á hakki og hamborgurum hækkar HHI stuðullinn um 879 stig og verður 2.604 stig, til dagvöruverslana hækkar hann um 907 stig og um 730 stig til mótuneyta og veitingahúsa.
- Í sölu á þurrpylsum hækkar HHI stuðullinn um 696 stig og verður 2.985 stig, til dagvöruverslana hækkar hann um 1.135 stig og um 332 stig til mótuneyta og veitingahúsa.
- Í sölu á hangiáleggi til dagvöruverslana hækkar HHI stuðullinn um 942 stig og verður 4.977 stig.

522. Í töflu 30 má finna HHI stuðla á fyrir lambakjöt, nautakjöt, hrossakjöt og svínakjöt ef ekki er gerð aðgreining á því hvort kjötið sé unnið eða ferskt, miðað við reiknaða hlutdeild aðila á árinu 2019⁸⁷.

Tafla 30: HHI stuðlar í heildarsölu á lambakjöti, nautakjöti, hrossakjöti og svínakjöti, m.v. hlutdeild 2019.

Lambakjöt	HHI fyrir	HHI eftir	Delta HHI
Heild	1789	2882	1093
Dagvöruverslanir	1795	2747	952
Mötuneyti og veitingahús	2077	3468	1390
Nautakjöt	HHI fyrir	HHI eftir	Delta HHI
Heild	1539	2066	527
Dagvöruverslanir	1960	2541	581
Mötuneyti og veitingahús	1707	2138	431
Hrossakjöt	HHI fyrir	HHI eftir	Delta HHI
Heild	3313	3443	130
Dagvöruverslanir	3832	3845	13
Mötuneyti og veitingahús	2594	2902	308
Svínakjöt	HHI fyrir	HHI eftir	Delta HHI
Heild	1910	2283	373

⁸⁷ Ferskt og unnið kjöt saman.



Dagvöruverslanir	2320	2583	262
Mötuneyti og veitingahús	1600	2271	671

523. Sé litið til sölu á öllu kjöti, en ekki skipt eftir því hvort um sé að ræða ferskt eða unnið kjöt, er HHI stuðullinn eftir samrunann í öllum tilvikum hærri en 2.000 stig. Jafnframt er breyting á HHI stuðli yfir 150 stigum í tilviki sölu á lambakjöti, nautakjöti og svínakjöti, bæði til dagvöruverslana og mötuneyta og veitingahúsa, og hrossakjöti til mötuneyta og veitingahúsa:

- Í sölu á öllu lambakjöti hækkar HHI stuðullinn um 1.093 stig og verður 2.882 stig. Á dagvörumarkaði hækkar HHI stuðullinn um 952 stig og verður 2.747 stig og á markaði til mötuneyta og veitingahúsa hækkar hann um 1.390 stig og verður 3.468 stig
- Í sölu á öllu nautakjöti hækkar HHI stuðullinn um 527 stig og verður 2.066 stig. Á dagvörumarkaði hækkar HHI stuðullinn um 581 stig og verður 2.541 stig og á markaði til mötuneyta og veitingahúsa hækkar hann um 431 stig og verður 2.138 stig.
- Í sölu á öllu hrossakjöti til mötuneyta og veitingahúsa hækkar HHI stuðullinn um 308 stig og verður 2.902 stig.
- Í sölu á öllu svínakjöti hækkar HHI stuðullinn um 373 stig og verður 2.283 stig. Á dagvörumarkaði hækkar HHI stuðullinn um 262 stig og verður 2.583 stig og á markaði til mötuneyta og veitingahúsa hækkar hann um 671 stig og verður 2.271 stig.

8. Niðurstaða um markaðshlutdeild og samþjöppun

524. Niðurstaða Samkeppniseftirlitsins bendir til að um sé að ræða keppinauta sem sameiginlega eru með sterka stöðu á flestum mörkuðum málsins, n.t.t. á mörkuðum fyrir;

- slátrun á sauðfé, nautgripum og hrossum á Norðurlandi,
- ferskt lambakjöt, ferskt nautakjöt, ferskt hrossakjöt til dagvöruverslana og mötuneyta og veitingahúsa, og ferskt svínakjöt til dagvöruverslana,
- unnið lambakjöt til dagvöruverslana og mötuneyta og veitingahúsa, og unnið nautakjöt, unnið hrossakjöt og unnið svínakjöt til mötuneyta og veitingahúsa.

525. Í töflu 31 má finna markaðshlutdeild á skilgreindum mörkuðum málsins fyrir árið 2019. Fyrir hvern markað má einnig sjá þann aðila sem var annað hvort með hæstu hlutdeildina á viðkomandi markaði eða sá sem var með næst hæstu hlutdeildina á eftir samrunaaðilum.

Tafla 31: *Hlutdeild í slátrun og vinnslu og heildsölu á fersku kjöti og unnu kjöti árið 2019 (ferskt og unnið), m.v. söluvirði.*

Markaður	Kjarnafæði	Norðlenska	Samrunaaðilar	Næsti keppinautur	Hlutdeild
Slátrun á norðurhluta landsins					
Sauðfé	[15-20]%	[20-25]%	[40-45]%	KS	[45-50]%
Naut	[15-20]%	[40-45]%	[55-60]%	B. Jensen	[20-25]%
Hross	[55-60]%	[0-5]%	[55-60]%	KS	[35-40]%
Svín	[0]%	[60-65]%	[60-65]%	B. Jensen	[35-40]%



Ferst kjöt					
Ferskt lambakjöt					
Dagvörumarkaður	[15-20]%	[20-25]%	[40-45]%	Ferskar kjötvörur	[20-25]%
Mötuneyti og veitingahús	[30-35]%	[10-15]%	[45-50]%	KS, Sláturhúsið Hella og Esja Gæðafæði	[20-25]%
Ferskt nautakjöt					
Dagvörumarkaður	[10-15]%	[30-35]%	[40-45]%	Ferskar kjötvörur	[25-30]%
Mötuneyti og veitingahús	[10-15]%	[15-20]%	[25-30]%	KS, Sláturhúsið Hella og Esja Gæðafæði	[25-30]%
Ferskt hrossakjöt					
Dagvörumarkaður	[45-50]%	[0-5]%	[50-55]%	SS	[25-30]%
Mötuneyti og veitingahús	[30-35]%	[0-5]%	[35-40]%	SS	[25-30]%
Ferskt svínakjöt					
Dagvörumarkaður	[5-10]%	[5-10]%	[10-15]%	Stjörnugrís	[60-65]%
Mötuneyti og veitingahús	[20-25]%	[10-15]%	[35-40]%	Stjörnugrís	[20-25]%
Unnið kjöt					
Unnið lambakjöt					
Dagvörumarkaður	[20-25]%	[20-25]%	[40-45]%	SS	[35-40]%
Mötuneyti og veitingahús	[20-25]%	[35-40]%	[55-60]%	SS	[20-25]%
Unnið nautakjöt					
Dagvörumarkaður	[5-10]%	[10-15]%	[15-20]%	SS	[65-70]%
Mötuneyti og veitingahús	[0-5]%	[30-35]%	[30-35]%	SS	[25-30]%
Unnið hrossakjöt					
Dagvörumarkaður	[35-40]%	[0-5]%	[35-40]%	SS	[55-60]%
Mötuneyti og veitingahús	[40-45]%	[0-5]%	[40-45]%	SS	[35-40]%
Unnið svínakjöt					
Dagvörumarkaður	[10-15]%	[10-15]%	[25-30]%	Síld og fiskur	[30-35]%
Mötuneyti og veitingahús	[15-20]%	[20-25]%	[35-40]%	Síld og fiskur	[25-30]%
Unnið kjöt heild					
Dagvörumarkaður	[15-20]%	[15-20]%	[30-35]%	SS	[25-30]%
Mötuneyti og veitingahús	[15-20]%	[25-30]%	[40-45]%	SS	[15-20]%

526. Samrunaaðilar slátruðu samtals [40-45]% af öllu sauðfé, [55-60]% af öllum nautgripum, [55-60]% af öllum hrossum og [60-65]%^88 af öllum svínunum, sem slátrað var á Norðurlandi árið 2019. Sé litið til landsins alls slátruðu samrunaaðilar samtals [30-35]% af öllu sauðfé, [20-25]% af öllum nautgripum, [25-30]% af öllum hrossum og [10-15]% af öllum svínunum.

⁸⁸ Norðlenska.



527. Áhrif samrunans eru þó að öllum líkindum vanmetin hvað slátrun nauta- og svínakjöts varðar, sbr. nánari umfjöllun í kafla V. 13.⁸⁹
528. Sameiginleg hlutdeild samrunaaðila á markaði fyrir heildsölu og vinnslu á fersku lambakjöti árið 2019 var [40-45]% í sölu til dagvöruverslana og [45-50]% í sölu til mótuneyta og veitingahúsa. Í heildsölu og vinnslu á unnu lambakjöti var sameiginlegt hlutdeild samrunaaðila [40-45]% til dagvöruverslana og [55-60]% til mótuneyta og veitingahúsa. Sé ekki gerður greinarmunur á fersku og unnu lambakjöti voru samrunaaðilar með [40-45]% hlutdeild í sölu til dagvöruverslana og [50-55]% til mótuneyta og veitingahúsa.
529. Sameiginleg hlutdeild samrunaaðilar á markaði fyrir heildsölu og vinnslu á fersku nautakjöti árið 2019 var [40-45]% í sölu til dagvöruverslana og [25-30]% í sölu til mótuneyta og veitingahúsa. Þá voru samrunaaðilar með hæstu hlutdeildina á markaði fyrir unnið nautakjöt til mótuneyta og veitingahúsa, eða [35-40]%, en hlutdeild SS á þessum markaði var sambærileg, eða [25-30]%. Sé ekki gerður greinarmunur á fersku og unnu nautakjöti voru samrunaaðilar með [35-40]% hlutdeild í sölu til dagvöruverslana og [30-35]% til mótuneyta og veitingahúsa og voru þannig með hæstu hlutdeildina. Hlutdeild innflutnings dagvöruverslana⁹⁰ var undir 10% á mörkuðum fyrir ferskt nautakjöt og unnið nautakjöt til dagvöruverslana, því tók markaðshlutdeild samrunaaðila ekki miklum breytingum þegar tekið var tillit til þessa.
530. Sameiginleg hlutdeild samrunaaðila á markaði fyrir ferskt hrossakjöt árið 2019 til dagvöruverslana var [50-55]% og [35-40]% til mótuneyta og veitingahúsa. Í tilfelli unnins kjöts var hlutdeild samrunaaðila [35-40]% í heildsölu og vinnslu til dagvöruverslana en [40-45]% til mótuneyta og veitingahúsa. Sé ekki gerður greinarmunur á fersku og unnu hrossakjöti voru þeir með [40-45]% í sölu til dagvöruverslana og [35-40]% til mótuneyta og veitingahúsa.
531. Sameiginleg hlutdeild samrunaaðila á markaði fyrir ferskt svínakjöt árið 2019 var [35-40]% hlutdeild í heildsölu og vinnslu til mótuneyta og veitingahúsa. Þeir voru þriðji stærsti aðilinn á markaði til dagvöruverslana, á eftir Stjórnugrís og Síld og fisk. Á markaði fyrir unnið svínakjöt til mótuneyta og veitingahúsa voru þeir einnig með hæstu hlutdeildina, eða [35-40]% og þriðju stærstu á markaði til dagvöruverslana. Sé ekki gerður greinarmunur á fersku og unnu svínakjöti voru samrunaaðilar [20-25]% hlutdeild í sölu til dagvöruverslana og [35-40]% til mótuneyta og veitingahúsa. M.v. þannig mælikvarða var samanlögð hlutdeild þeirra sú þriðja hæsta í vinnslu og heildsölu svínakjöts til dagvöruverslana og hæst í vinnslu og heildsölu svínakjöts til mótuneyta og veitingahúsa. Hlutdeild innflutnings dagvöruverslana⁹¹ var undir 10% á mörkuðum fyrir ferskt svínakjöt og unnið svínakjöt til dagvöruverslana. Því tók hlutdeild samrunaaðila ekki miklum breytingum þegar tekið var tillit til þessa.
532. Samrunaaðilar voru samanlagt með hæstu hlutdeildina í heildsölu og vinnslu á hakki og hamborgurum, [45-50]%, krydduðu kjöti [25-30]%, reyktu kjöti [45-50]% og þurrpylsum [50-55]%, til dagvöruverslana. Í heildsölu og vinnslu á hangiáleggi til dagvöruverslana voru samrunaaðilar með [45-50]% hlutdeild, þar af Norðlenska með [15-20]% og Kjarnafæði [25-

⁸⁹ B. Jensen slátrar svínunum fyrir bónda sem svo selur skrokkana til Kjarnafæðis, en []% af slátrun B. Jensen er tilkomin vegna þessara viðskipta. Samkeppniseftirlitið telur hættu á því að þessi viðskipti leggjast af verði af samrunanum, þ.e. slátrun á svínunum færir alfarið yfir í sláturhús Norðlenska. Hækkar hlutdeild samrunaaðila í [95-100]% á skilgreindum markaði málsins en í [20-25]% sé horft til landsins alls.

2. Af slátrun B. Jensen á nautgripum eru []% tilkomin vegna viðskipta við Kjarnafæði en rannsókn Samkeppniseftirlitsins bendir til þess að þau viðskipti munu leggjast af verði af samrunanum, sbr. umfjöllun í kafla V. 13. Sé miðað við þessa forsendu hækkar hlutdeild samrunaaðila í [65-70]% á skilgreindum markaði málsins en í [30-35]% sé horft til landsins alls.

⁹⁰ Beinn innflutningur og það sem keypt var af innlendum heildsölum.

⁹¹ Beinn innflutningur og það sem keypt var af innlendum heildsölum



30]%. SS var með [50-55]% hlutdeild, en þeir ásamt samrunaaðilum voru með nær alla sölu á hangiáleggi.

533. Í sölu til mótuneyta og veitingahúsa voru samrunaaðilar samanlagt með hæstu hlutdeildina í reyktu kjöti, [50-55]%, hakki og hamborgurum, [35-40]%, og skinku- eða fuglaáleggi [30-35]%.
534. Markaðshlutdeild samrunaaðila á ýmsum mörkuðum þessa máls gefur tilefni til að ætla að með samrunanum muni samkeppni verða raskað með umtalsverðum hætti, sbr. 17. gr. c samkeppnislaga.
535. Breyting á samþjöppun, metinni með HHI stuðlum, er í flestum tilvikum, á skilgreindum mörkuðum málsins, yfir viðmiðum sem litið er til í evrópskum samkeppnisrétti. N.t.t. er breyting á HHI stuðlum yfir viðmiði á mörkuðum fyrir i) slátrun á sauðfé, nautgripum og hrossum á norðurlandi, ii) ferskt lambakjöt, nautakjöt, hrossakjöt og svínakjöt til dagvöruverslana og mótuneyta og veitingahúsa og iii) unnið lambakjöt og svínakjöt til dagvöruverslana og mótuneyta og veitingahúsa og unnið hrossakjöt til mótuneyta og veitingahúsa. Þá eru breytingar á HHI stuðlum yfir viðmiði í sölu á beikoni, hakki og hamborgurum, krydduðu kjöti, reyktu kjöti, skinku- eða fuglaáleggi, þurrpylsum og hangiáleggi.
536. Framangreindar upplýsingar veita vísbendingar um lárétt skaðleg einhliða áhrif samrunans á eftirfarandi mörkuðum fyrir:
i) slátrun á sauðfé, nautgripum og hrossum á norðurhluta landsins;
ii) heildsölu og vinnslu fersks lambakjöts, nautakjöts og hrossakjöts til dagvöruverslana og mótuneyta og veitingahúsa og fersks svínakjöts til mótuneyta og veitingahúsa;
iii) heildsölu og vinnslu unnins lambakjöts og svínakjöts til dagvöruverslana og mótuneyta og veitingahúsa og unnins hrossakjöts til mótuneyta og veitingahúsa.
537. Framangreindar upplýsingar benda til þess að staða samrunaaðila verði sterk á eftirfarandi mörkuðum fyrir:
i) slátrun á sauðfé, nautgripum, hrossum og svínum á norðurhluta landsins;
ii) heildsölu og vinnslu fersks lambakjöts, nautakjöts og hrossakjöts til dagvöruverslana;
iii) heildsölu og vinnslu fersks lambakjöts til mótuneyta og veitingahúsa;
iv) heildsölu og vinnslu unnins lambakjöts til dagvöruverslana;
v) heildsölu og vinnslu unnins lambakjöts og hrossakjöts til mótuneyta og veitingahúsa.
538. Þrátt fyrir það verður við mat á samkeppnislegum áhrifum samruna jafnframt að líta til fleiri atriða. Verður nú farið yfir önnur atriði sem hafa áhrif á mat á áhrifum fyrirhugaðs samruna.
- 9. Staða keppinauta og efnahagslegur styrkleiki**
539. Við mat á áhrifum samruna getur efnahagslegur styrkleiki einnig skipt máli, sbr. t.d. úrskurð áfrýjunarnefndar samkeppnismála í máli nr. 8/2008, *Fiskmarkaður Íslands hf. gegn Samkeppniseftirlitinu*. Í úrskurðinum segir:



„Sem fyrr var frá greint koma önnur sjónarmið heldur en markaðshlutdeildin til álita þegar það er metið hvort fyrirtæki sé í markaðsráðandi stöðu. Eitt þeirra er almennur efnahagslegur styrkur viðkomandi fyrirtækis, einkum fjárhagslegir og aðrir efnahagslegir yfirburðir.“

540. Þá getur staða tengdra félaga einnig haft þýðingu, þ.e. fyrirtækja innan sömu fyrirtækjasamstæðu og hvort þau starfi á mörkuðum sem tengjast þeirri starfsemi sem er til skoðunar.
541. Í andmælaskjali Samkeppniseftirlitsins, dags. 26. janúar 2021, kemur fram að það sé frummat Samkeppniseftirlitsins að stærstu samkeppnisaðilar sameinaðs fyrirtækis séu með mun sterkari efnahagslega- eða fjárhagslega stöðu en samrunaaðila. Hvort sem litið sé til niðurstöðu úr rekstri, efnahag eða útreikningum á kennitölum sem mæla fjárhagslegan styrk sé fjárhagsleg staða sameinaðs fyrirtæki fremur veik sé miðað við ársreikning fyrir árið 2019. Það sé því frummat Samkeppniseftirlitsins að fjárhagsupplýsingar gefi til kynna að sameinað fyrirtæki Kjarnafæðis og Norðlenska hafi ekki umtalsverðan almennan efnahagslega styrk í samanburði við helstu keppinauta sína.
542. Í athugasemdum samrunaaðila, dags. 19. febrúar 2021, við andmælaskjal Samkeppniseftirlitsins kemur fram að aðilar taki undir það frummat Samkeppniseftirlitsins þess efnis að fyrirliggjandi fjárhagsupplýsingar gefi til kynna að sameinað fyrirtæki hafi ekki umtalsverðan almennan efnahagslegan styrk í samanburði við helstu keppinauta sína.
543. Að mati samrunaaðila skipti framangreint atriði gríðarlegu máli við mat Samkeppniseftirlitsins á lögmati samrunans og væntum áhrifum hans á samkeppni. Til að fyrirtæki geti talist markaðsráðandi samkvæmt ákvæðum samkeppnislaga, þurfi það að hafa yfir að búa þeim efnahagslega styrkleika að geta hindrað virka samkeppni á þeim markaði sem máli skipti og jafnframt að geta að verulegu leyti starfað án þess að taka tillit til keppinauta, viðskiptavina og neytenda. Þegar efnahagsleg staða samrunaaðila sé skoðuð, og borin saman við efnahagslegan styrkleika keppinauta, megi ljóst vera að samrunaaðilar séu langt frá því að vera í þessari stöðu. Þvert á móti telji samrunaaðilar að samanburður á efnahagslegum styrkleika samrunaaðila annars vegar og helstu keppinauta hins vegar sýni að svigrúm samrunaaðila til slíkrar háttsemi sé ekkert og geta keppinauta þeirra til að bregðast við hvers kyns skaðlegri háttsemi samrunaaðila, svo sem verðhækkunum eða minnkun gæða, sé mjög mikil.

9.1. Niðurstaða Samkeppniseftirlitsins

544. Eins og áður greinir getur efnahagslegur styrkleiki samrunaaðila skipt máli við mat á áhrifum samruna. Í því samhengi þarf að skoða efnahagslegan styrkleika þeirra fyrirtækja sem fyrir eru á viðkomandi markaði eða tengdum mörkuðum. Kanna þarf hvort sameinað fyrirtæki verði það efnahagslega sterkt í samanburði við önnur fyrirtæki eftir samrunann að það komist í markaðsráðandi stöðu. Um þetta segir í 4. gr. samkeppnislaga nr. 44/2005 „*Markaðsráðandi staða er þegar fyrirtæki hefur þann efnahagslegan styrkleika að geta hindrað virka samkeppni á þeim markaði sem máli skiptir og það getur að verulegi leyti starfað án þess að taka tillit til keppinauta, viðskiptavina eða neytenda.*“ Þá getur staða tengdra félaga einnig haft þýðingu, þ.e. fyrirtækja innan sömu fyrirtækjasamstæðu og hvort þau starfi á mörkuðum sem tengjast þeirri starfsemi sem er til skoðunar er.
545. Í þessu samhengi telur Samkeppniseftirlitið rétt að meta fjárhagslegan styrk samrunaaðila og helstu keppinauta þeirra sem starfa á viðkomandi mörkuðum. Jafnframt ber að nefna að þar sem samþætting sláturhúsa og vinnslu er mjög mismunandi, auk þess sem starfsemi stærstu keppinauta samrunaaðila, KS og SS, er umfangsmeiri en starfsemi samrunaaðila getur það verið



erfiðleikum háð að vinna samanburðarhæfar upplýsingar úr ársreikningum allra sláturleyfishafa og vinnslufyrirtækja á landinu. Sama á við um samanburð sláturhúsa annarsvegar og kjötvinnsla hins vegar.

546. Í töflu 32 er yfirlit yfir helstu kennitölur úr rekstri samrunaaðila og tveggja stærstu keppinautanna. Upplýsingar fyrir félögin eru fengnar úr ársreikningum félaganna fyrir árið 2019. Eins og fram hefur komið er samanburðurinn ýmsum annmörkum háður þar sem starfsemi SS og KS er eðlisólík starfsemi samrunaaðila sem starfa einungis á mörkuðum fyrir slátrun og kjötvinnslu.

Tafla 32: Mat á efnahagslegum styrkleika samrunaaðila og samanburður við helstu samkeppnisaðila.

<u>Fjárhæðir í m.kr.</u>	<u>Sameinað fyrirtæki</u>	<u>SS samstæða</u>	<u>KS samstæða</u>
Heildartekjur	11,435	12,167	39,713
Eignir	5,971	9,880	70,011
Skuldir	5,039	4,555	30,104
Eigið fé	932	5,336	39,908
EBITDA	415	727	6,810
Hagnaður	0	78	4,957
EBITDA framlegð	3.6%	6.0%	17.1%
Eiginfjárlutfall	15.6%	54%	57%
Skuldahlutfall	84%	46%	43%
Veltufjárlutfall	1.11	2.35	1.04

547. Samkvæmt töflunni eru stærstu samkeppnisaðilar sameinaðs fyrirtækis með mun sterkari efnahagslega- eða fjárhagslega stöðu. Fjárhagslegur styrkleiki KS er áberandi sterkari en hinna aðilanna. Sé einungis litið til eiginfjár hlutfalls⁹² þá er það um 16% hjá sameinuðu félagi en 54% hjá SS og 57% hjá KS. Framlegð frá rekstri mælt sem EBITDA framlegð⁹³ er einnig mun meiri hjá samkeppnisaðilum. Þá eru tekjur hins sameinaða fyrirtækis svipaðar og hjá SS en um fjórfalt minni en hjá KS.
548. Það er niðurstaða Samkeppniseftirlitins að framangreindar fjárhagsupplýsingar gefi til kynna að sameinað fyrirtæki Kjarnafæðis og Norðlenska hafi ekki umtalsverðan almennan efnahagslegan styrk í samanburði við helstu keppinauta sína. Þessi staða hefur áhrif við mat á mögulegri markaðsráðandi stöðu sameinaðs fyrirtækis og áhrifum samrunans á samkeppni.

10. Önnur atriði sem tengjast mati á einhliða láréttum áhrifum samrunans

549. Hér að framan hefur verið fjallað um markaðshlutdeild samrunaaðila á hinum skilgreinda markaði málsins og samþjöppun í kjölfar samrunans. Framangreindar upplýsingar gefa til kynna að samrunaaðilar verði í sterkri stöðu á tilteknum mörkuðum málsins og að samþjöppun í kjölfar samrunans verði mjög mikil. Þrátt fyrir það gefa fjárhagsupplýsingar til kynna að sameinað fyrirtæki hafi ekki umtalsverðan almennan efnahagslegan styrk í samanburði við helstu keppinauta sína.
550. Í leiðbeiningum framkvæmdastjórnarinnar vegna láréttra samruna kemur fram að þegar samkeppnisleg áhrif af samruna eru metin skipti há markaðshlutdeild samrunaaðila og samþjöppun á markaði töluverðu máli en aðrir þættir hafi einnig þýðingu. Þá eru nokkur atriði sem gagnlegt er að kanna þegar möguleg skaðleg einhliða áhrif samruna eru metin:

- Samrunaaðilar séu nánir keppinautar.
- Takmörkuð geta viðskiptavina til að skipta um birgja.

⁹² Reiknað sem Eigið fé/Heildar eignum (eða Skuldir+eigið fé)

⁹³ Reiknað sem EBITDA/Heildar tekjum



- Keppinautar séu ólíklegir til að auka framboð ef verð hækkar.
- Hið sameinaða fyrirtæki sé líklegt til að geta hindrað stækkun keppinauta (e. *merged entity able to hinder expansion by competitors*).
- Samruninn valdi því að mikilvægur keppinautur hverfi af markaði.

551. Framangreind atriði eru aðeins talin upp í dæmaskyni og því ekki um tæmandi talningu að ræða á atriðum sem líta beri til. Þegar möguleiki samrunaaðila á að hindra virka samkeppni er metinn er litið til þessara atriða en það þýðir þó ekki að öll framangreind atriði verði að vera uppfyllt til að samruni teljist skaðlegur samkeppni, sbr. 26. mgr. leiðbeininganna. Hér í framhaldinu verður farið yfir þessi atriði að því marki sem þau eiga við í þessu máli, ásamt öðrum atriðum sem hafa áhrif við mat á einhliða áhrifum samrunans.

10.1. Samkeppni á milli samrunaaðila

552. Eitt af þeim atriðum sem geta skipt máli við mat á samkeppnislegum áhrifum samruna er hversu nánir keppinautar samrunaaðilar eru. Líkt og áður greinir felst meginstarfsemi Norðlenska í slátrun búfjár og kjötvinnslu. Norðlenska slátrar hrossum, nautgripum, sauðfé og svínum og er með starfsstöðvar á Akureyri, Húsavík og í Reykjavík. Meginstarfsemi Kjarnafæðis er rekstur kjötvinnslu og framleiðir fyrirtækið og selur ýmsar vörur úr lamba-, nauta-, grísa- og hrossakjöti. Fyrirtækið er með starfsemi sína á Svalbarðseyri. Meginstarfsemi SAH afurða / Kjarnafæðis felst í slátrun á hrossum, nautgripum og sauðfé og sölu á afurðum til matvælavinnslufyrirtækja. SAH afurðir er með starfsstöð á Blönduósi.

10.1.1. Staðsetning, þjónusta og samband við afurðastöð veigamestu þættirnir við val á sláturhúsi

553. Líkt og fjallað er um í kafla IV. 2 er það niðurstaða Samkeppniseftirlitsins að rétt sé að skipta landfræðilega markaðnum hvað varðar slátrun milli suður- og norðurhluta landsins. Samrunaaðilar starfa einkum á síðargreinda svæðinu. Af framangreindu er ljóst að starfsemi samrunaaðila er sú sama og starfa samrunaaðilar á sama landfræðilega markaðnum, sbr. umfjöllun í kafla IV. 2. Með hliðsjón af því hefur Samkeppniseftirlitið tekið til skoðunar staðbundin áhrif samrunans.

554. Undir meðferð málsins var framkvæmd könnun meðal bænda, líkt og fjallað er um að framan. Í könnuninni voru staðsetning, þjónusta og samband við afurðastöð veigamestu þættirnir við val á sláturhúsi og nefndu 39% bænda að staðsetning væri meginástæðan. Bendir sú niðurstaða til þess að afurðastöðvar samrunaaðila séu nánir keppinautar hvors annars, enda skarast framboðssvæði þeirra að verulegu leyti.

10.1.2. Tilfærsluhlutföll á sláturmarkaði

555. Ein leið til að áætla hversu mikið samkeppnislegt aðhald samrunaaðilar veita hvor öðrum, þ.e. hversu „nánir“ keppinautar þeir eru, er að greina svokallað tilfærsluhlutfall (e. *Diversion ratio*). Í því felst að metið er hversu hátt hlutfall viðskiptavina fyrirtækis A myndi snúa sér til fyrirtækis B í kjölfar verðhækkunar eða annarrar breytingar hjá fyrirtæki A. Með öðrum breytingum í þessum skilningi er vísað til þess að fyrirtæki keppa í ýmsu öðru en verði, s.s. gæðum, þjónustustigi, opnunartíma o.s.frv.⁹⁴

⁹⁴ Um fordæmi og nánari umfjöllun um notkun tilfærsluhlutfalla við rannsókn samrunamála má t.a.m. vísa til ákvörðunar Samkeppniseftirlitsins nr. 28/2018, *Kaup Lyfja og heilsu hf. á Opnu ehf.* Ákvörðunin var staðfest með úrskurði áfrýjunarnefndar samkeppnismála 8. mars 2019 í máli nr. 7/2018, *Lyf og heilsa hf. gegn Samkeppniseftirlitinu.*



556. Í framangreindri könnun, sem fjallað er um í kafla *Fylgiskjali II*, voru bændur sem eru viðskiptavinir samrunaaðila, sem og annarra sláturhúsa, spurðir að því hvert þeir myndu leita ef þeir hefðu ekki kost á að leggja inn gripi til afurðastöðvarinnar sem þeir hafa lagt inn flesta gripi. Þessi könnun sýnir hver tilfærsluhlutföll eru á milli keppinauta á markaðnum. Aðeins verður fjallað um tilfærsluhlutföll í tilviki sauðfjárþænda og aðeins í tilfelli viðskiptavina Norðlenska fyrir nautgripabændur. Of fá svör bárust frá hrossa- og svínabændum og nautgripabændum í viðskiptum í SAH til þess að hægt væri að draga tölfræðilega marktækar ályktanir af niðurstöðunum.
557. Innleggjendur sem höfðu lagt inn flesta gripi hjá samrunaaðilum voru spurðir að því hvert annað þeir myndu leita með gripi sína ef þeir gætu ekki leitað til afurðastöðvar samrunaaðila. Í töflu 33 eru tilfærsluhlutföll sauðfjárþænda frá SAH greind.

Tafla 33: Svör við spurningunni: „Ef þú hefði ekki kost á því að leggja inn gripi til [þeirrar afurðastöðvar sem þú lagðir inn flesta gripi á síðastliðnum 12 mánuðum], hvaða afurðastöð myndir þú velja í staðinn? Innleggjendur SAH afurða skipt eftir kjöttegundum.

	Sauðfjárþændur
Kjötafurðastöð KS	[30-35]% ± [10-15]%
Sláturfélag Suðurlands	[5-10]%
SAH Afurðir	N/A
B. Jensen	[0-5]%
Sláturhús Hellu	N/A
Sláturhús KVH	[35-40]% ± [10-15]%
Sláturhús Vesturlands	[0-5]%
Sláturfélag Vopnfirðinga*	[0-5]%
Fjallalamb**	[0-5]%
Sláturfélagið Búi	N/A
Norðlenska	[10-15]% ± [5-10]%
Myndi slátra sjálfur	[0-5]%
Annað	[0-5]%
	100%

*Kjarnafæði á 34,78% hlut í Sláturfélagi Vopnfirðinga.

**SAH afurðir / Kjarnafæði eiga 3,90% hlut í Fjallalambi.

558. Þegar niðurstöðurnar eru skoðaðar benda þær til þess að Norðlenska sé ekki nánasti keppinautur SAH þegar kemur að slátrun sauðfjár. Sést að af innleggjendum SAH afurða myndu [10-15]% í tilviki sauðfjárþænda leita til Norðlenska. Séu þessar tölur uppfærðar miðað við eignarhluti í keppinautum myndi tilfærsluhlutfallið í tilviki sauðfjárþænda hækka í [10-15]%. Fyrirvara verður þó að gera við þessar niðurstöður vegna óvissu um möguleika bænda á sýktum svæðum til þess að skipta um sláturhús.
559. Í töflu 34 eru tilfærsluhlutföll bænda frá Norðlenska greind eftir kjöttegundum.



Tafla 34: Svör við spurningunni: „Ef þú hefði ekki kost á því að leggja inn gripi til [þeirrar afurðastöðvar sem þú lagðir inn flesta gripi á síðastliðnum 12 mánuðum], hvaða afurðastöð myndir þú velja í staðinn? Innleggjendur Norðlenska skipt eftir kjöttegundum.

	Sauðfjárþændur	Nautgripabændur
Kjötafurðastöð KS	[20-25]% ± [10-15]%	[5-10]%
Sláturfélag Suðurlands	[0-5]%	[0-5]%
SAH Afurðir	[0-5]% ± [0-5]%	[10-15]% ± [5-10]%
B. Jensen	[5-10]%	[65-70]% ± [10-15]%
Sláturhús Hellu	N/A	[0-5]%
Sláturhús KVH	[0-5]%	N/A
Sláturhús Vesturlands	N/A	N/A
Sláturfélag Vopnfirðinga*	[20-25]% ± [10-15]%	[0-5]%
Fjallalamb**	[15-20]% ± [10-15]%	[0-5]%
Sláturfélagið Búi	[5-10]%	N/A
Norðlenska	N/A	N/A
Myndi slátra sjálfur	[5-10]%	[0-5]%
Annað	[5-10]%	[0-5]%
	100%	100%

*Kjarnafæði á 34,78% hlut í Sláturfélagi Vopnfirðinga.

**SAH afurðir / Kjarnafæði eiga 3,90% hlut í Fjallalambi.

560. Þegar niðurstöðurnar eru skoðaðar benda þær til þess að SAH sé ekki nánasti keppinatur Norðlenska þegar kemur að slátrun sauðfjár eða nautgripa. Af innleggjendum Norðlenska myndu [0-5]% í tilviki sauðfjárþænda og [10-15]% nautgripabænda, leita til SAH afurða / Kjarnafæðis. Séu þessar tölur uppfærðar miðað við eignarhluti í keppinautum myndi tilfærsluhlutfallið í tilviki sauðfjárþænda hækka í [10-15]% og í [10-15]% í tilviki nautgripabænda. Fyrirvara verður þó að gera við þessar niðurstöður vegna óvissu um raunverulega getu bænda á sýktum svæðum til þess að skipta um sláturhús, sbr. framangreint.

561. Þess ber að geta að afkastageta og nýting sláturhúsa keppinauta samrunaaðila er mismikil. Þannig virðist sem [] eigi að geta veitt samrunaaðilum þó nokkurt aðhald, en afkastageta þeirra er umtalsverð og svigrúm til staðar hjá báðum aðilum til þess að bæta við sig gripum. Þá virðist nýting [] vera það mikil að félagið geti ekki bætt við sig gripum. [] virðist þó geta bætt við sig [] en það getur þó verið erfiðleikum háð fyrir [], s.s. því sem [].

10.1.3. Samantekt og niðurstaða

562. Í samræmi við framangreint er það mat Samkeppniseftirlitsins að unnt sé að ætla að markaðshlutdeild samrunaaðila á viðkomandi slátrumörkuðum endurspegli ekki skýrlega það samkeppnislega aðhald sem samrunaaðilar veita hver öðrum. Þannig sést að tilfærsluhlutföll á milli samrunaaðila eru í framangreindum tilvikum töluvert lægri en unnt væri að áætla út frá



markaðshlutdeild þeirra á hinum skilgreindu landfræðilegu mörkuðum fyrir slátrun á norðurhluta landsins.

563. Það vekur þó athygli í tilviki nautgripabænda sem leggja inn hjá Norðlenska að hátt hlutfall, eða [65-70]%, myndu leita til B. Jensen en fyrirtækið rekur sláturhús, eins og Norðlenska, á Akureyri. Hér á eftir er fjallað um innkaupastyrk samrunaaðila gagnvart bændum og í kafla V. 13 er fjallað um lóðrétt áhrif samrunans. Er það niðurstaða Samkeppniseftirlitsins að samruninn komi til með að auka kaupendastyrk samrunaaðila gagnvart bændum og að í kjölfar samrunans sé hættu á því að B. Jensen muni verði fyrir útilokun frá stórum hluta markaðarins. Muni þessi áhrif raungerast munu þau, ásamt áhrifum af eignarhaldi samrunaaðila í keppinautum, hafa umtalsverð áhrif á mat á tilfærsluhlutföllum.
564. Þá vekur það sérstakar áhyggjur að sameinað félag mun eiga eignarhluti í keppinautum sínum, og þar af umtalsverðan eignarhlut í Sláturfélagi Vopnafjarðar en eins og sjá má af tilfærsluhlutföllum þá virðist Sláturfélag Vopnfirðinga og Fjallalamb veita Norðlenska samkeppnislegt aðhald þegar kemur að slátrun sauðfjár. Eign í keppinautum getur dregið með umtalsverðum hætti úr samkeppni og þá sérstaklega á samþjöppuðum mörkuðum líkt og á við í þessu máli. Um umfjöllun um áhrif af eignarhaldi í keppinautum vísar eftirlitið til fyrri umfjöllunar sinnar, m.a. í ákvörðunum nr. 23/2008, 1/2011, 7/2014, 26/2016, 8/2019 og 9/2019. Þá eru vísbendingar um að aðstæður og samningar á mörkuðum málsins geri bændum erfitt að skipta um afurðastöð eða það borgi sig ekki vegna lítills verðmunar.
565. Að mati Samkeppniseftirlitsins eru þau skilyrði sem samrunaaðilar hafa fallist á að hlíta í starfsemi sinni til þess fallin að vinna gegn þessum áhrifum samrunans, sbr. nánari umfjöllun í kafla VI og ákvörðuninni.

10.2. Innkaupastyrkur hins sameinaða félags

566. Í láréttu leiðbeiningunum er fjallað um mat á myndun eða styrkingu á innkaupastyrk hins sameinaða félags (e. *buyer power in upstream markets*). Þar kemur fram að samruni sem myndi eða styrki innkaupastyrk hins sameinaða félags geti falið í sér verulega samkeppnishindrun, sérstaklega í tengslum við myndun eða styrkingu á markaðsráðandi stöðu. Sameinað félag geti verið í aðstöðu til að ná lægra innkaupsverði með því að draga úr innkaupum frá viðkomandi birgja. Þetta geti einnig leitt til minna vöruframboðs á endamarkaði sem geti verið skaðlegt fyrir neytendur. Slík neikvæð áhrif geti einkum komið fram þegar birgjar séu tiltölulega brothættir. Samkeppni geti einnig verið raskað á neðra sölustigi, einkum í þeim tilvikum þegar sameinað félag er talið líklegt til að nota innkaupastyrk sinn til að útiloka keppinauta sameinaðs félags á lægra sölustigi.⁹⁵ Aukinn innkaupastyrkur geti á hinn bóginn einnig verið til bóta fyrir samkeppni. Hindri innkaupastyrkur ekki samkeppni á neðra sölustigi eða heildarframboð þá sé talið líklegt að hluti hagræðisins muni skila sér til neytenda í formi lægra verðs.⁹⁶

⁹⁵ Sjá úr leiðbeiningunum, mgr. 61: „The Commission may also analyse to what extent a merged entity will increase its buyer power in upstream markets. On the one hand, a merger that creates or strengthens the market power of a buyer may significantly impede effective competition, in particular by creating or strengthening a dominant position. The merged firm may be in a position to obtain lower prices by reducing its purchase of inputs. This may, in turn, lead it also to lower its level of output in the final product market, and thus harm consumer welfare. Such effects may in particular arise when upstream sellers are relatively fragmented. Competition in the downstream markets could also be adversely affected if, in particular, the merged entity were likely to use its buyer power vis-à-vis its suppliers to foreclose its rivals.“ Sjá ákvörðun framkvæmdastjórnarinnar nr. 1999/674/EC í máli M.1221, Rewe/Meinl, OJ L 274, 23.10.1999, punkta 71-74. Sjá einnig mál -22/97, Kesko v Commission, [1999] ECR II-3775, mgr. 157; ákvörðun framkvæmdastjórnarinnar nr. 2002/156/EC í máli M.877, Boeing/McDonnell Douglas, punkta 105-108.

⁹⁶ Sjá mgr. 62: „On the other hand, increased buyer power may be beneficial for competition. If increased buyer power lowers input costs without restricting downstream competition or total output, then a proportion of these cost reductions are likely to be passed onto consumers in the form of lower prices.“



567. Í andmælaskjali komst Samkeppniseftirlitið að þeirri frumniðurstöðu að innkaupastyrkur afurðastöðva gagnvart bændum sé almennt mjög mikill á skilgreindum mörkuðum málsins fyrir slátrun gripa. Þá var það einnig frummat Samkeppniseftirlitsins að frekari samþjöppun á umræddum mörkuðum myndi styrkja þá stöðu samrunaaðila enn frekar.
568. Í athugasemdum sínum frá 19. febrúar 2021 lýsa samrunaaðilar sig ósammála því frummati Samkeppniseftirlitsins að innkaupastyrkur afurðastöðva gagnvart bændum sé almennt mjög mikill á skilgreindum mörkuðum málsins fyrir slátrun gripa. Sömuleiðis mótmæla samrunaaðilar því frummati eftirlitsins að samningsstaða bænda gagnvart afurðastöðvum sé almennt slæm og fari versnandi.
569. Þá segir einnig í athugasemdum samrunaaðila að bændur njóti sterkrar samningsstöðu gagnvart afurðastöðvum, sem endurspeglar í þeirri staðreynd að bændur, sem frumframleiðendur, búi í reynd við þá eftirsóknarverðu stöðu að eiga tryggðan þann möguleika að koma allri framleiðslu sinni í verð, nánast óháð eftirspurn. Ef vara seljist ekki, þá lendi tapið á afurðastöðinni, ekki framleiðanda. Þetta sé síður en svo venjan þegar komi að framleiðslu á vörum og hráefni víðast hvar í heiminum. Þannig geti bændur afsett allar sínar afurðir á þeim tímapunkti sem þeim hentar (á haustin í tilviki sauðfjárnænda). Fjárhagslega veik félög eins og samrunafélögin þurfi að taka afurðalán til þess að geta borgað bændum þegar þeir leggja afurðir sínar inn. Félagin sitja síðan uppi með birgðir í marka mánuði, með tilheyrandi kostnaði (húsnæði, kæling, o.fl.), ásamt vaxtakostnaði vegna fjármögnunar birgðanna. Hinn möguleikinn væri sá að afurðastöðvar myndu einungis kaupa skrokka samkvæmt eftirspurn á markaði, en birgðahald og fjármögnun yrði á ábyrgð og kostnað bænda.
570. Í athugasemdum samrunaaðila segir einnig að hvorki SAH né Norðlenska hafi hamlað eða aftrað bændum frá því að færa viðskipti sín annað, hvort sem sé að heild eða hluta (t.d. varðandi tilteknar tegundir sláturgripa). Hvað varðar viðskiptasamninga á milli Norðlenska og félagsmenn Búsældar um viðskipti, þá halda samrunaaðilar því fram að umræddir samningar tryggi viðkomandi bændum afsetningu á öllu sláturfé sínu en hafi aldrei bundið þessa bændur neinum böndum. Þannig hafi Norðlenska aldrei beitt slíkum samningi gagnvart bónda sem kys að færa viðskipti sín annað. Í þessu samhengi vísa samrunaaðilar til þess að haustið 2020 hafi átt sér stað veruleg tilfærsla á sauðfjárnæggi frá Norðlenska til SS. Þannig hafi nær allir innleggjendur í Suðursveit, sem slátrað höfðu hjá Norðlenska um langt árabil, fært viðskipti sín til SS. Þrátt fyrir að flestir þessara aðila hafi verið handhafar viðskiptasamnings við Norðlenska hafi félagið ekki gert neinar athugasemdir við þetta.

10.2.1. Niðurstaða Samkeppniseftirlitsins

571. Við mat á því hvort samruninn muni hafa í för með sér myndun eða styrkingu innkaupastyrks sem líklegur sé til að raska samkeppni með verulegum hætti er mikilvægt að greina samkeppnislegar aðstæður á mörkuðum á efra sölustigi og leggja mat á möguleg jákvæð eða neikvæð áhrif sem líst er hér að framan.⁹⁷ Líkt og að framan greinir lét Samkeppniseftirlitið Zenter framkvæma könnun á meðal bænda við meðferð málsins. Meðal markmiða könnunarinnar var að kanna afstöðu bænda til samkeppnisaðstæðna á mörkuðum fyrir landbúnaðarafurðir hér á landi. Einnig hvort og þá hvaða hindranir séu fyrir hendi sem hamli því að bændur skipti á milli sláturhúsa og kjötafurðastöðva. Jafnframt hvort samningar eða aðrar aðstæður á mörkuðum hafi þau áhrif að bændur séu skuldbundnir einum tilteknum

⁹⁷ Sjá mgr. 63: "In order to assess whether a merger would significantly impede effective competition by creating or strengthening buyer power, an analysis of the competitive conditions in upstream markets and an evaluation of the possible positive and negative effects described above are therefore required."

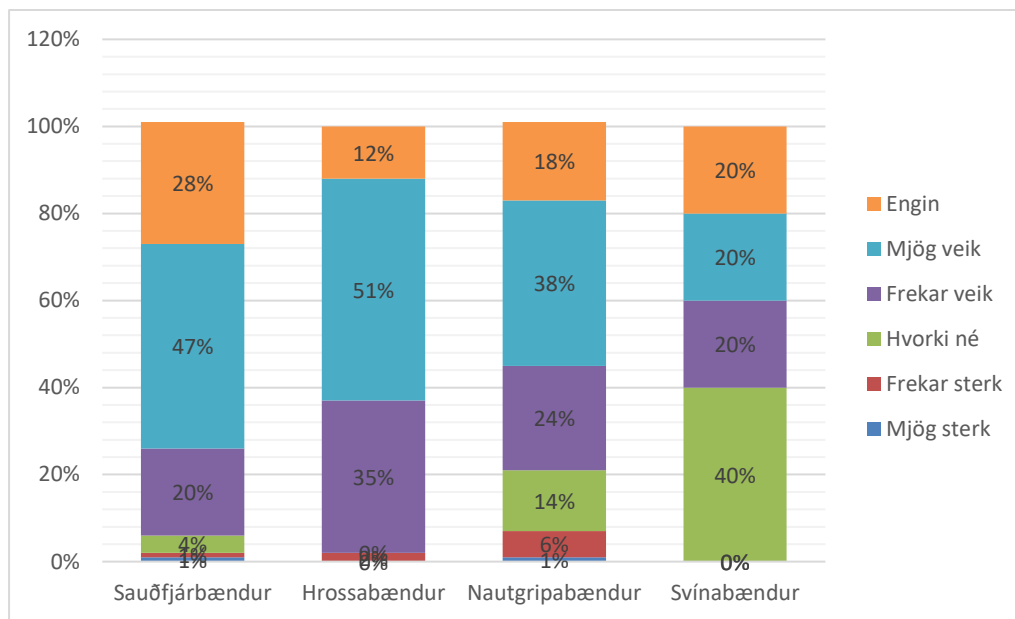


sláturþjónustuaðila. Hér verður fjallað um þær niðurstöður sem að mati Samkeppniseftirlitsins gefa vísendingar um aðstæður á mörkuðum fyrir sölu á gripum til slátrunar, auk annarra atriða.

10.2.1.1. Samningsstaða bænda gagnvart afurðastöðvum

572. Í könnuninni voru bændur spurðir hversu sterk eða veik samningstaða bænda væri almennt gagnvart afurðastöðvum hvað varðar afurðaverð og kjör. Svörin við spurningunni má sjá á **Error! Not a valid bookmark self-reference..**

Mynd 14: Svör við spurningunni „Hversu sterka eða veika telur þú samningsstöðu bænda almennt vera gagnvart afurðastöðvum hvað varðar afurðaverð og önnur kjör?“



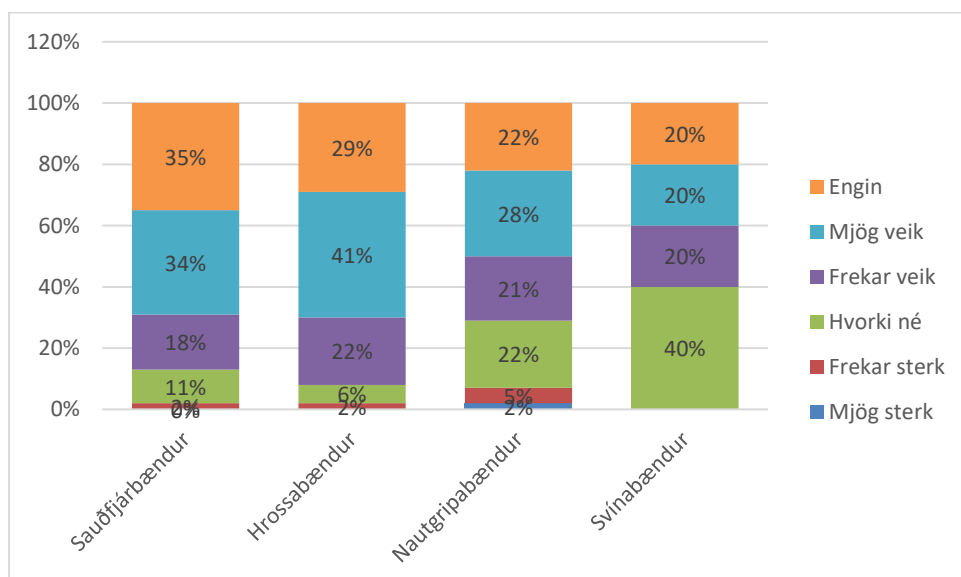
573. Af framangreindu er ljóst að mikill meirihluti bænda telur að samningstaða þeirra sé almennt frekar veik, mjög veik eða engin. Þá voru bændur jafnframt spurðir hversu sterk eða veik samningsstaða þeirra væri gagnvart þeirri afurðastöð sem þeir höfðu lagt inn flesta gripi á undanförunum tólf mánuðum. Svörin við spurningunni má sjá á

574.

575.

576. mynd .

Mynd 15: Svör við spurningunni „Hversu sterk eða veik er samningsstaða þín gagnvart þeirri afurðastöð sem þú hefur lagt inn flesta gripi á síðastliðnum tólf mánuðum, hvað varðar afurðaverð og önnur kjör?“



577. Af svörum að dæma telur mikill meirihluti bænda samningsstöðu sína gagnvart afurðastöð vera veika eða enga. Þannig telja um og yfir 90% hrossa- og sauðfjárbænda stöðu sína gagnvart afurðastöð vera veika eða enga. Þá lýsa 75% nautgripabænda því sama.
578. Í næstu spurningu voru þeir svarendur sem lýst höfðu samningsstöðu sinni gagnvart afurðastöð frekar veika, mjög veika eða enga beðnir um að veita skrifleg svör um það, hvers vegna þeir teldu samningstöðu sína veika. Bárust 475 skrifleg svör við spurningunni og við úrvinnslu þeirra svara studdist Samkeppniseftirlitið þemagreiningu (e. *thematic analysis*) en í henni felst að svörin voru rýnd með það í huga greina tiltekin þemu sem nýtast við flokkun á svörum.⁹⁸ Nánari sundurliðun á greiningu Samkeppniseftirlitsins á svörum má sjá í töflu 35.

Tafla 35: Svör við spurningunni: „Hvers vegna telur þú samningsstöðu þína veika gagnvart afurðastöðinni?“

Bændur hafa ekki kost á að hafa áhrif á verð eða aðrar ákvarðanir. Ekki hlustað á þeirra sjónarmið.	45%
--	------------

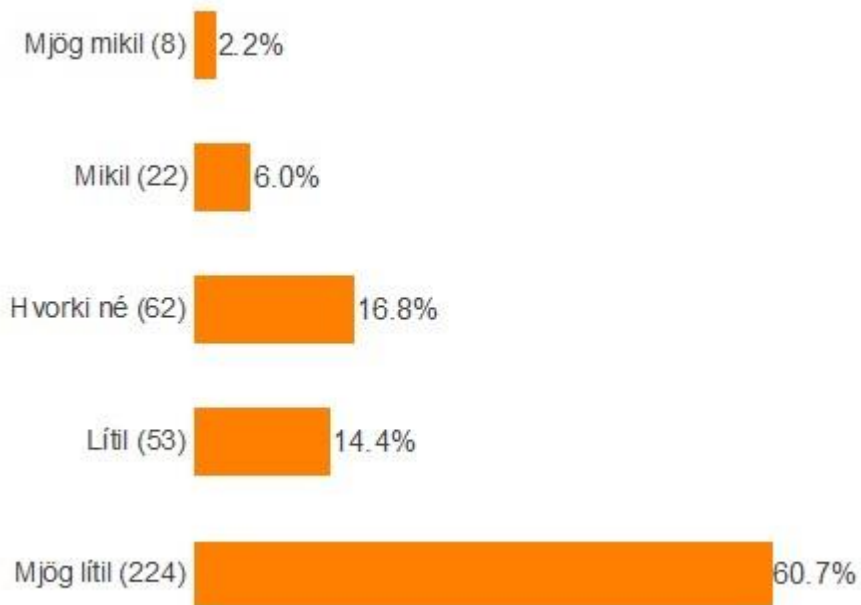
⁹⁸ Vakin er athygli á að við greiningu svaranna féll hluti þeirra (5%) undir fleiri en einn flokk.



Vandamál tengd sterkri stöðu afurðastöðvar gagnvart bændum. Takmarkaðir möguleikar á að leita annað.	16%
Önnur svör	8%
Smæð búskapar	7%
Samkeppnisleg vandamál á borð við samráð, einokun eða fákeppni.	6%
Staða dagvöruverslana gagnvart afurðastöðvum er mjög sterk	5%
Innflutningur á kjötvörum hefur neikvæð áhrif á markaðinn eða stöðu bænda	4%
Skortur á samstöðu meðal bænda	3%
Offramboð eða offramleiðsla á sláturgripum	3%
Lítill eða enginn munur á verði milli afurðastöðva	1%
Aðkoma bænda að eignarhaldi eða stjórn félags takmörkuð.	2%
Afurðastöðin er í viðkvæmri eða veikri stöðu	2%
Of langt að flytja sláturgripi til annarrar afurðastöðvar	2%
Allir bændur sitja við sama borð og bjóðast sömu verð	1%
Ekki hluthafi eða félagsmaður í afurðastöðinni	1%

579. Greiningin leiddi í ljós að algengustu skýringar bænda á veikri samningstöðu megi rekja til sterkar stöðu afurðastöðva, en 60% svara féllu undir þann flokk. Þannig hafi þeir takmarkaða möguleika á að leita annað, ekki sé hlustað á sjónarmið þeirra eða þeim ekki mögulegt að hafa áhrif á verð eða aðrar ákvarðanir afurðastöðva. Aðrar ástæður sem svarendur nefndu voru samkeppnisleg vandamál á borð við samráð, einokun eða fákeppni (6%), smæð búskapar (7%) og sterk staða dagvöruverslana gagnvart afurðastöðvum (5%).
580. Í könnuninni var einnig tekið til sérstakrar skoðunar hversu mikil eða lítil áhrif þeir bændur sem eru hluthafar eða félagsmenn í kjötafurðastöðvum telja sig hafa á stefnu viðkomandi afurðastöðvar. Svör við spurningunni má sjá á mynd 16.

Mynd 16: Svör við spurningunni: „Hversu mikil eða lítil áhrif hefur þú eða þitt bú á stefnu þeirrar afurðastöðvar sem þú ert félagsmaður/hluthafi í?“



581. Samkvæmt niðurstöðum könnunarinnar var tæplega helmingur af öllum svarendum félagsmenn eða hluthafar í kjötafurðastöð. Á framangreindri mynd er ljóst að mikill meirihluti þeirra, eða 75% telja sig hafa lítil eða mjög lítil áhrif á stefnu þeirrar afurðastöðvar sem þeir eru félagar eða hluthafar í. Einungis 8,2% þeirra telja sig hafa mikil eða mjög mikil áhrif á stefnu viðkomandi afurðastöðvar.
582. Afstaða bænda sem voru félagsmenn í Búsæld, eiganda Norðlenska, voru áþekk því sem hér að framan greinir.

10.2.1.2. Möguleikar bænda á að flytja viðskipti á milli afurðastöðva / sláturhúsa

583. Í könnuninni voru bændur einnig spurðir að því hvort þeir hafi lagt inn hjá öðrum afurðastöðvum á undanförunum fimm árum. Af þeim sem svöruðu höfðu 35,4% lagt inn gripi hjá annarri afurðastöð á þessu tímabili. Þeir bændur sem höfðu lagt inn annarsstaðar voru jafnframt spurðir um ástæður þess. 38% svarenda sögðu staðsetninguna vera ástæðuna en 14,5% sögðu ástæðuna vera hærra afurðaverð.
584. Líkt og að framan greinir hafa samrunaaðilar við meðferð þessa máls byggt á því að staða bænda gagnvart afurðastöðvum sé sterk þar sem þeir hafi alltaf kost á að flytja viðskipti sín á milli afurðastöðva. Þannig kemur fram í sjónarmiðum félaganna frá 4. janúar 2021 að þeir telji næsta víst að allir viðskiptavinir sláturhúsa þeirra hafi kost á að leita annað með viðskipti sín, kjósi þeir svo, án þess að því fylgi kostnaður eða aðrar kvaðir fyrir viðkomandi aðila.
585. Við mat á því hvort framangreind sjónarmið fái staðist telur Samkeppniseftirlitið rétt að hafa hliðsjón af þeim viðskiptasamningum sem félagsmenn í Búsæld gera við Norðlenska sem Samkeppniseftirlitið hefur aflað við meðferð málsins. Bárust umbeðin gögn frá lögmanni samrunaaðila með tölvupósti þann 12. janúar 2021. Í svarpóstinum kom fram að [



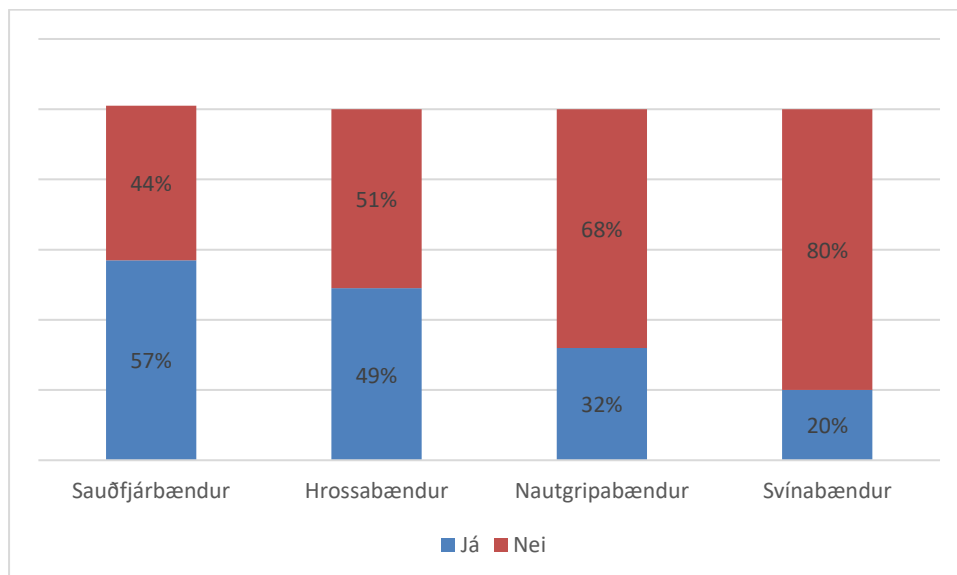
⁹⁹ Líkt og að framan greinir hafa samrunaaðilar í síðari athugasemdum sínum byggt á því að framgreindu ákvæði hafi til þessa ekki verið fylgt eftir gagnvart félagsmönnum Búsældar.

586. Hér má einnig vitna til umfjöllunar um samræmda lækkun afurðastöðva á dilkaverði 2017 og tregðu afurðastöðva til að birta sláturverð haustið 2020, í kafla V. 10.
587. Með hliðsjón af framangreindu er það mat Samkeppniseftirlitsins að svör við könnun meðal bænda og framangreindir viðskiptasamningar beri með sér að ekki sé unnt að fallast á fullyrðingar samrunaaðila að öllum viðskiptavinum þeirra sé frjálst að leita til annarra afurðastöðva með viðskipti sín.

10.2.1.3. Samkeppnisaðstæður á mörkuðum fyrir slátrun og vinnslu

588. Í könnuninni voru bændur spurðir að því hvort þeir hefðu undanfarin fimm ár upplifað vandamál sökum skorts á samkeppni á milli afurðastöðva sem leiddu til lægra afurðaverðs en ella, verri þjónustu og/eða minni gæða. Svörin við spurningunni má sjá á **Error! Not a valid bookmark self-reference..**

Mynd 17: Svör við spurningunni: „Hefur þú á sl. 5 árum upplifað vandamál sökum skorts á samkeppni á milli afurðastöðva sem leiddu til lægra afurðaverðs en ella, verri þjónustu og/eða minni gæða?“



589. Af niðurstöðum könnunarinnar er ljóst að rétt tæplega helmingur bænda hefur upplifað vandamál sökum skorts á samkeppni á milli afurðastöðva. Þá gefa niðurstöðurnar til kynna að

⁹⁹ Fellt út vegna trúnaðar. Trúnaður á þessum samningi er til nánari skoðunar.



staða sauðfjárnænda sé verst en 57% svara spurningunni játandi. Aftur á móti virðist staða nautgripabænda og svínabænda vera ívið skárri.

590. Þeir svarendur sem svöruðu framangreindri spurningu játandi voru í kjölfarið beðnir um að veita skrifleg svör um það hver helstu vandamálín á þeim markaði væru. Bárust skrifleg svör frá 229 svarendum og studdist Samkeppniseftirlitið einnig við þemagreiningu við úrvinnslu þeirra.¹⁰⁰ Nánari sundurliðun á greiningu Samkeppniseftirlitsins á svörunum má sjá í töflu 36.

Tafla 36: Svör við spurningunni: „Þú nefndir að þú hefðir upplifað vandmál sökum skorts á samkeppni á milli afurðastöðva. Hver telur þú að helstu vandamálín á þeim markaði séu?“

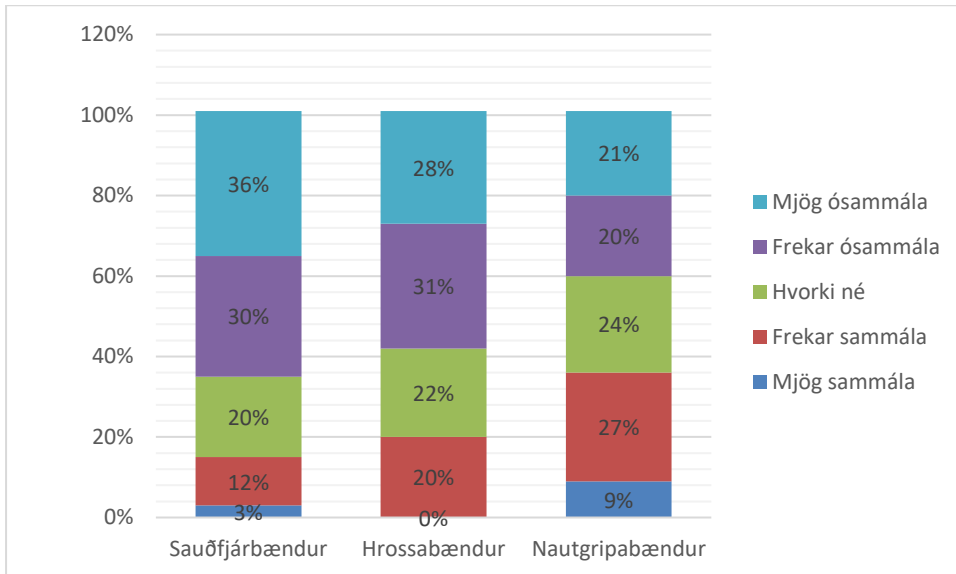
Samráð milli afurðastöðva	23%
Fákeppni, skortur á samkeppni eða einokun	21%
Of lágt verð til bænda	14%
Önnur svör	11%
Lítill eða enginn munur á afurðaverði aðila markaðinum	9%
Vandamál tengd gæðum vöruþróun, nýsköpun eða framsetningu	8%
Neikvæð áhrif innflutnings á markaðinn	7%
Milliliðir hagnast á kostnað bænda eða gæta ekki hagsmuna þeirra	6%
Sterk staða kaupenda dagvöruverslunar gagnvart afurðastöðvum	6%
Vandkvæði eða ómöguleiki við að færa viðskipti milli afurðastöðva	5%
Þörf á að heimila samstarf eða sameiningar afurðastöðva	3%
Erfiðleikar við að koma gripum í slátrun	2%
Takmarkanir eða of hátt verð fyrir heimtöku	2%

591. Leiddi sú greining í ljós að rúmlega fimmtungur svara laut að vísbendingum um samráð milli afurðastöðva. Þá töldu 14% svarenda að of lágt verð til bænda væri eitt af helstu vandamálum á markaðinum. Jafnframt töldu 9% svarenda að lítill eða enginn munur væri á verðum afurðastöðva til bænda. Þá taldi fimmtungur svarenda að á markaðinum ríki einokun, fákeppni eða skortur á samkeppni. Önnur vandamál sem bændur nefndu voru neikvæð áhrif innflutnings kjötafurða á markaðinn, sterk staða dagvöruverslunar gagnvart afurðastöðvum, erfiðleika við að koma gripum í slátrun og vandkvæði við að færa viðskipti milli afurðastöðva.

592. Í könnuninni voru bændur spurðir hversu sammála eða ósammála þeir væru þeirri fullyrðingu að samkeppni væri virk í slátrun sauðfjár, nautgripa og hrossa/folalda. Svörin við spurningunni má sjá á mynd 18 en hún sýnir afstöðu bænda til virkni samkeppni í slátrun þeirra gripa er þeir rækta.

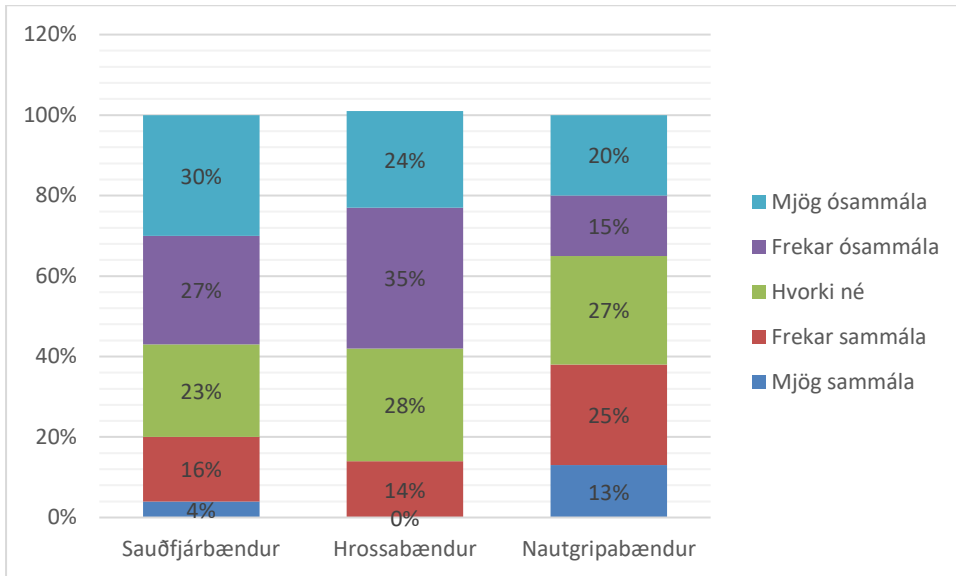
Mynd 18: Svör við spurningunni „Hversu sammála eða ósammála ert þú þeirri fullyrðingu að hér á landi sé virk samkeppni í slátrun [tegund grips] ?“

¹⁰⁰ Vakinn er athygli á að við greiningu svaranna féll hluti þeirra (15%) undir fleiri en einn flokk.



593. Af framangreindri mynd má sjá að 66% sauðfjárbænda telja að hér á landi sé ekki virk samkeppni í slátrun sauðfjár. Þá telur rúmlega helmingur hrossabænda (59%) að hér á landi sé ekki virk samkeppni í slátrun hrossa/folalda. Afstaða nautgripabænda til virkni samkeppni í slátrun nautgripa er þó heldur jákvæðari en 36% þeirra telja samkeppnina vera virka. Rétt tæpur fjórðungur þeirra er hlutlaus en 41% þeirra telja samkeppnina ekki virka.
594. Í könnuninni voru bændur einnig spurðir hversu sammála eða ósammála þeir væru þeirri fullyrðingu að samkeppni væri virk í vinnslu á sauðfjár-, hrossa/folalda- og nautgripaafurða. Svörin við spurningunni má sjá á **Error! Not a valid bookmark self-reference.** mynd 19 en hún sýnir afstöðu bænda til virkni samkeppni í vinnslu á kjötafurðum þeirra gripa er þeir rækta.

Mynd 19: Svör við spurningunni: „Hversu sammála eða ósammála ertu þeirri fullyrðingu að hér á landi sé virk samkeppni í kjötvinnslu [tegund kjötafurðar]?“



595. Á myndinni má sjá að 57% sauðfjårbænda telja að samkeppni í kjötvinnslu sauðfjårafurða sé ekki virk. Þá telur rúmlega helmingur hrossabænda (59%) að hér á landi sé ekki virk samkeppni í kjötvinnslu hrossa/folaldaafurða. Hvað varðar nautgripabændur þá telja 38% þeirra að samkeppni í kjötvinnslu nautgripaafurða sé virka á meðan 35% þeirra telja hana ekki virka. Rúmlega fjórðungur nautgripabænda er hlutlaus.

10.2.1.4. Samantekt

596. Af framangreindri umfjöllun er ljóst að stór hluti sauðfjå-, nautgripa- og hrossabænda, eða 75-90%, telur samningsstöðu sína gagnvart afurðastöðvum vera enga eða veika. Hátt hlutfall bænda telur samkeppni ekki vera virka á mörkuðum fyrir slátrun gripa og kjötvinnslu og tæpur helmingur bænda telur sig hafa upplifað vandamál sökum skorts á samkeppni á milli afurðastöðva. Þá liggur fyrir að samningar afurðastöðva við bændur geta dregið verulega úr möguleika bænda á því að leita til annarra afurðastöðva, líkt og umfjöllun um samninga Norðlenska hér að framan sýnir. Af rannsókninni leiðir jafnframt að framboðssvæði afurðastöðva er afmarkað við landssvæði í tiltekinni akstursvegalengd frá slátruhúsi. Dregur það og flutningskostnaður verulega úr möguleikum bænda til að leita til afurðastöðva í mikilli fjarlægð.

597. Við samrunann breytist eignarhald í hinu sameinaða félagi umtalsvert og mun hlutur þeirra 485 bænda sem eru félagsmenn í Búsæld, móðurfélagi Norðlenska, þynnast verulega út. Gera má ráð fyrir að hlutfallsleg ítök núverandi eigenda Kjarnafæðis verði töluverð í sameinuðu félagi en eignarhlutur þeirra samkvæmt samrunaskrá mun verða []% á móti []% eignarhlut Búsældar. Hér að framan var vitnað til svara bænda, sem eru hluthafar eða félagsmenn í afurðastöð, við könnuninni. Af þeim svöruðu rúmlega 75% að þeir hefðu lítil eða mjög lítil áhrif á stefnu þeirrar afurðastöðvar sem þeir eru hluthafar í. Í kjölfar samrunans má ætla að áhrif þeirra bænda sem eru félagsmenn í Búsæld muni minnka enn frekar. Hefur hér einnig áhrif að hið sameinaða félag mun eiga eignarhluti í tveimur keppinautum sínum í kjölfar samrunans. Það sem vegur þó upp á móti veikari stöðu bænda í hinu sameinaða félagi er hluthafsamkomulag sem kveður á um skipan stjórnarmanna og hvaða ákvarðanir þurfi að leggja fyrir stjórn.

598. Auk þess má sem dæmi um laka samningsstöðu bænda gagnvart afurðastöðvum nefna tilkynningu allra afurðastöðva um lækun á dilkaverði til sauðfjårbænda fyrir sláturtíðina



2017.¹⁰¹ Þannig boðuðu afurðastöðvar lækkað verð til bænda um allt að 35% fyrir haustið 2017 til viðbótar við 10% lækkun ársins á undan.¹⁰² Nú í haust gáfu sláturhúsin ekki út afurðaverð til sauðfjárbænda fyrr en sláturtíðin var hafin. Hefur jafnframt komið fram í fjölmiðlum að minni sláturhús myndu bíða eftir verðlagningu Sláturfélags Suðurlands og Kaupfélags Skagfirðinga áður en afurðaverð til bænda væri gefið út.¹⁰³ Kemur það sama fram í innanhússgögnum samrunaaðila, en í stjórnarfundargerð stjórnar Norðlenska frá 25. ágúst 2020 (fskj. 34, 10. september 2020) segir orðrétt:

[

]

599. Er það mat Samkeppniseftirlitsins að innkaupastyrkur afurðastöðva gagnvart bændum sé almennt mjög mikill á skilgreindum mörkuðum málsins fyrir slátrun gripa. Þá er það einnig niðurstaða Samkeppniseftirlitsins að frekari samþjöppun á umræddum mörkuðum muni styrkja þá stöðu samrunaaðila enn frekar.
600. Að mati Samkeppniseftirlitsins eru þau skilyrði sem samrunaaðilar hafa fallist á að hlíta í starfsemi sinni til þess fallin að styrkja samningsstöðu bænda frá því sem verið hefur, sbr. nánari umfjöllun í kafla VI og ákvörðuninni.

11. Möguleg samkeppni og aðgangshindranir að markaðnum

601. Í samrunamálum verður að taka til athugunar hvort líklegt sé að nýir keppinautar hefji samkeppni á viðkomandi markaði í þeim mæli að þeir geti veitt fullnægjandi aðhald. Í því sambandi verður m.a. að meta hvort um sé að ræða aðgangshindranir inn á markað og takmarkaða möguleika nýrra keppinauta á að hasla sér þar völl, sbr. 17. gr. c samkeppnislaga.
602. Aðgangshindranir eru hvers konar hindranir sem gera nýjum keppinauti erfitt fyrir að komast inn á viðkomandi markað. Þessar hindranir geta t.d. verið af lagalegum toga, þær geta falist í nauðsyn þess að ná lágmarks stærð svo rekstur verði hagkvæmur og í miklum óendurkræfum kostnaði ef innkoma á markaðinn misheppnast. Dæmi um slíkan kostnað er kostnaður við markaðssetningu og kostnaður við rannsóknir og þróun.
603. Framkvæmdastjórn ESB hefur bent á að líta verði til þess með hvaða hætti samrunaaðilar komi til með að mæta mögulegri samkeppni eftir samruna. Þar er ekki einungis litið til innkomu nýrra fyrirtækja á viðkomandi markað heldur einnig aukinnar samkeppni frá aðilum sem þegar eru starfandi á markaði. Við mat á samruna verður því að taka til athugunar hvaða líkur séu á því að

¹⁰¹ Um var að ræða einhliða um 10% lækkun afurðastöðva á lambakjöti til bænda og rúmlega 30% lækkun fyrir kjöt af fullorðnu fé. Sjá: <http://www.bbl.is/frettir/frettir/saudfjarbaendur-motmaela-hardlega-laekkun-afurdaverds/15949/> og <http://saudfe.is/frettir/2322-b%C3%A6ndum-gert-a%C3%B0-taka-%C3%A1-sig-600-millj%C3%B3na-l%C3%A6kkun.html> og <http://www.visir.is/g/2016160829021>

¹⁰² Sjá: https://www.mbl.is/frettir/innlent/2017/08/23/bodud_laekkun_a_afurdaverdi_vabodi/.

¹⁰³ Sjá: <https://austurfrett.is/frettir/allavega-vika-i-adh-afurdhaverdh-i-slaturtidhinni-liggi-fyrir-og-https://www.ruv.is/frett/2020/11/09/hafa-thungar-ahyggjur-af-lagu-verdi-til-saudfjarbaenda>.



nýir aðilar reyni að ná fótfestu á markaðnum hækki samrunaaðilar verð eða minnki gæði í kjölfar samrunans og hvort um sé að ræða aðgangshindranir inn á viðkomandi markað.

604. Hér er hins vegar mikilvægt að hafa í huga að álitamálið er ekki hvort nýr aðili geti hafið starfsemi á viðkomandi markaði. Álitamálið er hversu líklegt sé að inn á markaðinn komi burðugur keppinautur sem reynist fær um að veita samrunafyrirtækinu nægilega virka samkeppni þannig að dregið verði úr markaðsstyrk þess eða skaðlegum áhrifum þess á samkeppni.¹⁰⁴ Gera verður þá kröfu að verulegar líkur séu á að nýr og öflugur keppinautur komi inn á markaðinn innan skamms tíma. Í því sambandi skiptir máli að sýnt sé fram á að innkoma nýs keppinautar sé arðvænleg fyrir hann miðað við það verð sem gildi á markaðnum áður en til samruna kom. Í því sambandi verður meðal annars að athuga hvort möguleikar nýrra keppinauta á að hasla sér völl á markaðnum takmarkist af lagalegum eða tæknilegum hindrunum eða stöðu þeirra fyrirtækja sem þegar eru á markaðnum, sbr. lárétu leiðbeiningar framkvæmdastjórnarinnar.

11.1. Sjónarmið samrunaaðila

605. Í samrunaskrá segir að það sé mat samrunaaðila að ekki sé fyrir að fara sérstökum aðgangshindrunum á þeim mörkuðum sem samrunann varði. Ekki þurfi annað en að fjárfesta í tækjabúnaði og hlíta þeim reglum sem gildi um starfsleyfi og aðbúnað. Matvælastofnun veiti sláturhúsum og kjötvinnslum starfsleyfi, en leyfishafar þurfi að uppfylla kröfur um hönnun, búnað, hreinlæti og innra eftirlit. Þá annist Matvælastofnun reglubundið eftirlit hjá leyfishöfum. Auðvelt sé að kaupa hráefni, hvort sem það sé innlent eða innflutt, auk þess sem aðgengi að viðskiptavinum sé gott.
606. Í athugasemdum samrunaaðila, dags. 4. janúar 2021, við frummat Samkeppniseftirlitsins kemur fram að í kynningu Samkeppniseftirlitsins á stöðu málsins þann 16. desember 2020 hafi komið fram ýmis sjónarmið í tengslum við ályktanir um aðgangshindranir og ætlaðar líkur á því að sameinað félag geti hindrað stækkun sjálfstæðra keppinauta í slátrun og kjötvinnslu á Norðurlandi. Samrunaaðilar mótmæli þessum sjónarmiðum og bendi á að það séu öðru fremur þær aðstæður sem myndast hafi á umræddum mörkuðum sem feli í sér hindranir að þessu leyti. Langvarandi rekstrarvandamál og óhagræði í rekstri sláturhúsa og kjötafurðastöðva valdi því að fjármagnseigendum þyki almennt ekki álitlegur kostur að hefja rekstur á þessum mörkuðum. Þá hafi þessi atriði orðið til þess að hindra stækkun og fjárfestingar hjá þeim aðilum sem þegar starfi á þessum mörkuðum, að undanskildum þeim aðilum sem búi yfir fjárhagslegum styrkleika vegna starfsemi á öðrum ólíkum sviðum. Vandinn eigi sér djúpar rætur og hafi að mati samrunaaðila ekkert með samruna þeirra að gera. Rekstur sláturhúss og afurðastöðva þyki að flestra mati hreinlega ekki álitlegur kostur, vegna þeirra aðstæðna sem til staðar séu á markaðnum. [

] Eftir standi sú staðreynd að markaðir fyrir slátrun og kjötvinnslu séu, eins og Samkeppniseftirlitið hafi réttilega bent á, gríðarlega mikilvægir markaðir. Af þeim sökum sé mikilvægt að mati samrunaaðila að ekki sé lagður steinn í götu þeirra aðila sem á markaðnum starfi á vegverð þeirra í átt að aukinni hagkvæmni, samfélaginu til hagsbóta.

¹⁰⁴ Sjá t.d. C.J. Cook og C.S. Kerse, EC Merger Control, 5. útg. 2009, bls. 247 og áfram.



607. Að lokum segir í athugasemdunum að í tilefni af umfjöllun í kynningu Samkeppniseftirlitsins um hækkun á heimtökugjaldi, í tengslum við umfjöllun um ætlaðar aðgangshindranir, sé rétt að taka fram að umrædd hækkun á heimtökugjaldi í kjölfar aukningar á heimtöku helgist af því að kjötvinnslur hafi áður verið að gefa hluta af þessari þjónustu, þ.e. rukkuðu bændur lágmarksgjald sem ekki hafi dugað fyrir kostnaði. Þegar heimtaka hafi farið að aukast verulega, umfram það magn sem bændur tóku heim til eigin neyslu, og kröfur bænda til þjónustu sláturhúsa í tengslum við heimtöku að aukast (t.d. varðandi verkun og pökkun skrokka sem teknir voru í heimtöku), þá hafi gjaldtaka við slátrun gripa í heimtöku verið endurskoðuð með það fyrir augum að bændur greiddu rétt kostnaðarverð fyrir þjónustuna, en ekki verð sem var langt undir kostnaði.
608. Þrátt fyrir framangreint, þá sé rétt að nefna að aðgangshindranir inn á þá markaði sem hér um ræði séu ekki meiri en svo að frá stofnun árið 2015 hafi kjötvinnslu Stjórnugrís tekist að hefja starfsemi sína á mörkuðum fyrir vinnslu og sölu á svínakjöti og ná á fáum árum að taka til sín umtalsverða markaðshlutdeild.
609. Hvað varðar möguleika bænda á heimtöku gripa þá kemur fram í sjónarmiðum samrunaaðila að verðlagning beggja aðila fyrir þá þjónustu sé afar hófstíllt. Að mati samrunaaðila njóta bændur ríkrar þjónustu á verði sem svarar ekki kostnaði samrunaaðila í tengslum við heimtöku á slátruðum skrokkum.

11.2. Niðurstaða Samkeppniseftirlitsins

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

11.2.1. Starfsleyfi eru háð ströngum kröfum

612. Við mat á því hvaða aðgangshindranir séu til staðar á mörkuðum þessa máls telur Samkeppniseftirlitið rétt að hafa hliðsjón af því lagaumhverfi sem um þá gildir. Ber þar fyrst að nefna að starfsemi afurðastöðva, kjötvinnsla og annarra matvælafyrirtækja sem vinna og geyma matvæli úr dýraríkinu er starfsleyfis skyld samkvæmt lögum um matvæli nr. 93/1995. Um starfsemi þeirra gilda einnig lög nr. 25/1993 um dýrasjúkdóma og varnir gegn þeim og lög nr. 55/2013 um velferð dýra. Þá ber einnig að nefna reglugerð nr. 103/2010 um gildistöku reglugerðar Evrópuþingsins og ráðsins (EB) nr. 852/2004 um hollustuhætti sem varða matvæli, reglugerð nr. 104/2010 um gildistöku reglugerðar (EB) nr. 853/2004 um sérstakar reglur um hollustuhætti sem varða matvæli úr dýraríkinu og reglugerð nr. 105/2010 um gildistöku reglugerðar Evrópuþingsins og ráðsins (EB) nr. 854/2004 um sértækar reglur um skipulag opinbers eftirlits með afurðum úr dýraríkinu sem eru ætlaðar til manneldis, allar með síðari breytingum.



613. Á heimasíðu MAST kemur fram að forsendur þess að geta sótt um starfsleyfi fyrir matvælafyrirtæki séu að umsækjandi hafi yfir að ráða aðstöðu (húsnæði og búnaði) sem uppfyllir kröfur sem gerðar séu til þeirrar vinnslu sem sótt er um leyfi fyrir. Þá er einnig gerð sú krafa að heilbrigðiseftirlit viðkomandi sveitarfélags hafi gefið út starfsleyfi fyrir starfseminni í húsnæði vinnslunnar til samræmis við lög um hollustuhætti og mengunarvarnir nr. 7/1998. Einnig er gerð sú krafa að stjórnandi eða tilgreindur starfsmaður fyrirtækisins kunni skil á aðferðum innra eftirlits sem byggja á meginreglum um greiningu hættu og mikilvæga stýristaði, HACCP.¹⁰⁵
614. Sett hefur verið reglugerð nr. 856/2016 um lítil matvælafyrirtæki og hefðbundin matvæli sem er ætlað að auka sveigjanleika í kröfum til lítillar og hefðbundinnar matvælaframleiðslu. Með því er átt við lítil matvælafyrirtæki þar sem vinnsla matvæla er hliðarbugrein með annarri starfsemi. Eftir sem áður þurfa þessi fyrirtæki að uppfylla sambærilegar kröfur og stærri matvælafyrirtæki en gefin er ákveðinn sveigjanleiki, m.a. hvað varðar sérstaka aðlögun að kröfum fyrir lítil sláturhús.

11.2.2. Kostnaður, stærðarhagkvæmni o.fl.

615. Í umsögnum sem bárust vegna samrunans og í sjónarmiðum samrunaaðila kemur fram að þörf er á mikilli fjárfestingu í sérhæfðum búnaði sem líkur standa til að sé óendurkræfur ef innkoma á markað misheppnast. Á það sérstaklega við um stofnun stærri sláturhúsa og kjötvinnsla en innkoma slíks stærri aðila á markaðinn væri þörf til þess að hafa raunverulegt vægi á markaðnum. Þá kemur fram í sjónarmiðunum að nauðsynlegt sé að hafa viðskiptasambönd við bæði bændur og smásala en erfitt getur reynst fyrir nýjan aðila að hefja starfsemi í slíku umhverfi.
616. Í innanhússgögnum samrunaaðila (fskj. 21, dags. 10. september 2020)¹⁰⁶ kemur t.a.m. fram það mat Kjarnafæðis að kostnaður við byggingu á matvælavinnsluhúsi sé [] á fermetra, sem sýnir að leggja þarf í umtalsverðan kostnað, hvort sem nýtt húsnæði sé byggt eða sú leið sé farin að leigja húsnæði.

[

-] Þá er ljóst að umtalsverð breiddar- og stærðarhagkvæmni er til staðar eða möguleg í greininni, bæði hvað varðar slátrun og vinnslu. Í skýrslu KPMG vegna úttektar á afurðastöðvum segir m.a. „Skoða þarf leiðir til að minnka framleiðslumagn, auka framleiðni í greininni og minnka birgðabindingu afurðastöðva. Slíkar aðgerðir ættu að skila hagræðingu í greininni fyrir alla aðila í virðiskeðjunni. Fækkun afurðastöðva gæti aukið arðsemi ef sláturhúsin sem eftir verða hefðu

¹⁰⁵ <https://www.mast.is/is/matvaelafyrirtaeki/stofnun-matvaelafyrirtaekis-og-leyfi/stofnun-matvaelafyrirtaekis>.

¹⁰⁶ Tölvupóstur frá Íslandsbanka til Norðlenska, dags. 4. apríl 2019.



svigrúm til frekari sjálfvirknivæðingar með tilheyrandi lækkun launakostnaðar og betri nýtingu fastafjármuna. Margar afurðastöðvar eru í dag háðir sérhæfðu vinnuafli sem flutt er til landsins á sláturtímanum.“

618. Mikilvægi slíkrar hagkvæmni á markaði gerir nýjum og minni aðilum erfiðara um vik en ella að hasla sér völl á viðkomandi markaði.

11.2.3. Samkeppni af hálfu bænda er takmörkuð

Bændur skipta sjaldan um afurðastöð

619. Könnun Samkeppniseftirlitsins á meðal bænda sýnir að bændur eru líklegir til að velja afurðastöð sem er nálægt þeirra búi en nálægð við afurðastöð er sú ástæða sem flestir bændur nefndu og sú ástæða sem oftast var tiltekin sem meginástæða fyrir vali á afurðastöð. Þá sést einnig af greiningu Samkeppniseftirlitsins á framboðssvæðum mismunandi afurðastöðva að framboðssvæði afurðastöðva eru alla jafna bundin við tiltekið landssvæði í nálægð við viðkomandi sláturhús. Þá sést einnig að verð var neðarlega á lista yfir þau atriði sem bændur líta til við val á afurðastöð, en það útskýrist mögulega af takmarkaðri samkeppni á milli afurðastöðva enda er afar lítil munur á verðlagningu á milli afurðastöðva.¹⁰⁷
620. Samkvæmt niðurstöðum könnunarinnar höfðu 35,4% bænda lagt inn gripi hjá öðrum afurðastöðvum á sl. 5 árum. Í flestum tilvikum var nálægð við bú viðkomandi tilgreint sem ástæða, eða 38,3% en verð næst oftast, eða 14,5%. Í mörgum tilfellum virðast jafnframt tilfallandi aðstæður hafa verið ástæðan en bændur nefndu m.a.:

„Gátu tekið fyrir við gripunum, styttri biðlisti.“

„Nágranni var að slátra og vantaði gripi á bílinn til að fylla hann.“

„Fé sem fór yfir varnargirðingar.“

„Eftir lokun á Hvammstanga.“

„Hentaði betur út frá tímasetningu í bíla og smalamennsku nágranna.“

„Hross, slátrun utan venjulegs sláturtíma.“

621. Að mati Samkeppniseftirlitsins sýnir framangreint og sjónarmið hagaðila að tryggð viðskiptavina afurðastöðva er talsverð og bændur skipta sjaldan afurðastöð.

Heimaslátrun veitir takmarkað aðhald við núverandi aðstæður

622. Þegar um heimaslátrun er að ræða þarf að afla starfsleyfis frá MAST, sbr. framangreint.¹⁰⁸ Það að afla starfsleyfis fyrir einstaka bú eða hóp bænda eru töluvert meira íþyngjandi heldur en fyrir

¹⁰⁷ Sjá t.d. https://naut.is/wp-content/uploads/2020/11/120120_Ver%C3%B0skr%C3%A1_nautakj%C3%B6t.pdf og [Microsoft PowerPoint - LS_MÁ|laborÁ°_2020.08.04 \(saudfe.is\)](#).

¹⁰⁸ Samkvæmt 13. gr. b laga um matvæli nr. 93/1995 er eigendum búfjár heimilt að slátra búfé sínu til eigin neyslu. Því sé þó óheimilt að dreifa eða selja afurðir úr heimaslátrun til annarra. Einungis er heimilt að dreifa kjötafurðum á markaði af sláturdýrum sem slátrað er í sláturhúsum.



stærri fyrirtæki. Heimaslátrun er að sögn bænda sem Samkeppniseftirlitið hefur leitað til óarðbær og óraunhæfur kostur, m.a. vegna strangra skilyrða matvælaölggjafar.¹⁰⁹

623. Í tengslum við rannsókn málsins átti Samkeppniseftirlitið fundi með atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytinu, þátttakendum í tilraunaverkefni um heimaslátrun og fleirum á vettvangi bænda og slátrunar.¹¹⁰ Við þessa upplýsingaöflun kom fram að þær kröfur sem gerðar væru gerðu bændum verulega erfitt fyrir við heimaslátrun. Óumdeilt er að setja þarf málefnalegar reglur um slátrun til þess að tryggja gæði, heilbrigði og öryggi. Slíkar kröfur að geta í fyrsta lagi verið sprottnar af alþjóðlegri löggjöf og samningum, í öðru lagi af strangri innleiðingu slíkra krafna eða viðbótarkröfum sem settar eru í íslenskum rétti og í þriðja lagi af strangri túlkun og framkvæmd eftirlitsaðila á settum reglum. Á meðal viðmælenda eftirlitsins var ekki síst bent á tvo síðarnefndu þættina.
624. Í könnuninni meðal bænda var m.a. spurt um heimaslátrun. Rúmlega 40% bænda sögðust hafa áhuga á að sinna slátrun á eigin býli s.s. með aðgangi að svokölluðum örslátruhúsum. Rúmlega 46% sögðust ekki hafa áhuga. Mestur áhugi var á meðal sauðfjár- og hrossabænda en minnstur á meðal svínabænda. Áhuginn er meiri á meðal bænda sem hafa litla veltu en fer minnkandi eftir því sem veltan er meiri, þannig hafa [40-45]% þeirra sem eru í lægsta veltubílinu (1. kr. – 999.999 kr.) áhuga en aðeins [25-30]% bænda í hæsta veltubílinu (50 m.kr. eða meira).
625. Bændur voru jafnframt spurðir hvort þeir teldu það raunhæfan kost að sinna slátrun eigin gripa á býlinu. Rúmlega 50% svarenda töldu það ekki raunhæfan kost, rúmlega 36% töldu það raunhæfan kost og rúmlega 12% hvorki né. Því hærri sem velta viðkomandi bú var því meiri líkur eru á að bændur telji heimaslátrun óraunhæfan kost.
626. Framangreind upplýsingaöflun gefur til kynna talsverðan áhuga á heimaslátrun, einkum á meðal bænda með minni veltu, en minni hjá þeim sem eru með meiri veltu. Að óbreyttu regluverki og framkvæmd þess er þess hins vegar ekki að vænta að heimaslátrun veiti nægilegt samkeppnisáhdhald.
627. Að mati Samkeppniseftirlitsins er full ástæða til þess að stjórnvöld hugi að því hvort bæta megi innleiðingu og framkvæmd reglna á þessu sviði með það að markmiði að draga úr hindrunum.

Heimtaka með því fyrirkomulagi sem hingað til hefur tíðkast veitir takmarkað áhdhald

628. Í könnun á meðal bænda, sem fjallað hefur verið um hér að framan, kemur fram að 41,6% bænda höfðu tekið lambakjöt í heimtöku. Af þeim sem höfðu tekið lambakjöt í heimtöku tóku 76,8% bænda minna en 10% innlagðs kjöts í heimtöku. Af þeim sem tóku kjöt í heimtöku var hlutfall þeirra sem tóku 10% kjöts eða minna í heimtöku hærra á meðal tekjuhærri búa, eða [80-85]%. Af þessum tölum má ráða að heimtaka á lambakjöti er takmörkuð og enn takmarkaðri þegar um stærri bú er að ræða.
629. Í könnuninni kemur fram að 51,3% bænda höfðu tekið nautakjöt í heimtöku. Af þeim sem höfðu tekið nautakjöt í heimtöku tóku 74,6% bænda minna en 10% innlagðs kjöts í heimtöku. Af þessum tölum má ráða að heimtaka á nautakjöti er takmörkuð.

¹⁰⁹ Í þessu samhengi má benda á mál fyrirverandi forstjóra Matis sem var ákærður fyrir brot á lögum sem varða slátrun dýra vegna heimaslátrunar. Sjá t.d. frétt mbl.is frá 22. október 2020. https://www.mbl.is/frettir/innlent/2020/10/22/fyrirverandi_forstjori_matis_syknadur/.

¹¹⁰ Um verkefnið segir eftirfarandi á heimasíðu Stjórnarráðs: „Markmið þess er leita leiða til þess að auðvelda bændum að slátra sauðfé heima til markaðssetningar þannig að uppfyllt séu skilyrði regluverks um matvælaöryggi og gætt sé að dýravelferð og dýraheilbrigði.“ <https://www.stjornarradid.is/default.aspx?pageid=e5cf150d-33a7-11e6-80c7-005056bc217f&newsid=43eefea7-f9b6-11ea-8123-005056bc8c60>



630. Að sögn bænda sem Samkeppniseftirlitið hefur rætt við eru dæmi um að afurðastöðvar hafi hækkað heimtökugjald umtalsvert í kjölfar þess að bændur fóru að auka heimtöku. Hafi þetta haft letjandi áhrif á heimtöku að mati þeirra. Í könnun Samkeppniseftirlitsins var jafnframt spurt hver ástæða þess væri að viðkomandi bændur tóku ekki lambkjöt í heimtöku, af þeim sem höfðu ekki tekið kjöt í heimtöku nefndu 53,5% að heimtökugjöld væri of há og 51,9% of mikið umstang, aðrar ástæður höfðu minna vægi. Í tilviki nautakjöts nefndu 59,5% ástæðuna of mikið umstang, 35,8% að þeir hefðu ekki áhuga á að selja eigið kjöt og 25,9% of há heimtökugjöld, aðrar ástæður höfðu minna vægi.
631. Í könnuninni var jafnframt spurt hversu mikinn áhuga bændur hafi á því að sinna heimavinnslu á kjöti til dreifingar og sölu. Af þeim sem svöruðu sögðust flestir hafa lítinn áhuga á því, eða 53%, 33% sögðust hafa mikinn áhuga en 14,1% hvorki né. Því hærri sem velta viðkomandi bú var því minni var áhuginn á eigin heimavinnslu. Bændur voru jafnframt spurðir hvort þeir teldu það raunhæfan kost að sinna heimavinnslu á kjöti til dreifingar og sölu. Af þeim svöruðu töldu 47,6% það ekki raunhæfan kost, 37% töldu það raunhæfan kost og 15,3% svöruðu hvorki né.
632. Framangreindar upplýsingar gefa til kynna að heimtaka með því fyrirkomulagi og umfangi sem tíðkast hefur fram að þessu sé ekki líkleg til að skapa merkjanlegt samkeppnislegt aðhald. Aukið umfang heimtöku eða slátrunar í verktöku getur hins vegar skapað bændum tækifæri til að skapa aukið aðhald, sbr. nánar þau skilyrði sem sett hafa verið fyrir samrunanum.

Samantekt

633. Í ljósi framangreinds er ljóst að mati Samkeppniseftirlitsins að töluverður hluti bænda hefur áhuga á því að slátra gripum á eigin vegum eða að auka við heimtöku. Könnun meðal bænda sýnir að um 40% bænda hafa mikinn áhuga á að sinna heimaslátrun og um þriðjungur bænda mikinn áhuga á heimavinnslu. Vegna þessa er mikilvægt að stjórnvöld hugi að því að hvernig hægt sé að sníða regluverk um heimaslátrun svo þeir bændur sem hafa áhuga á geti með raunhæfum hætti slátrað sínu fé. Að frummati Samkeppniseftirlitsins væri það verulega jákvæð þróun ef stjórnvöld myndu grípa til aðgerða í þeim tilgangi að auðvelda bændum eigin vinnslu. Með því myndu möguleikar bænda til þess skapa sér sérstöðu og að koma sínum vörum á markað aukast. Þá geta aukin tækifæri bænda til heimtöku eða slátrunar í verktöku skapað aukið aðhald. Við núverandi aðstæður er eigin vinnsla bænda hins vegar ekki í þeim mæli að hafa umtalsverð áhrif á samkeppni á milli stærri afurðastöðva. Á sömu lund voru sjónarmið samrunaaðila, sem töldu af og frá að heimaslátrun og kjötvinnsla gæti nokkurn tímann haft burði til að anna eftirspurn eftir kjötafurðum hér á landi. Í þessu samhengi megi einnig vitna til skýrslu skoska landbúnaðarráðuneytisins um færanleg sláturhús.¹¹¹

11.2.4. Mikil fækkun keppinauta í slátrun

634. Við mat á aðgangshindrunum á markaði fyrir slátrun telur Samkeppniseftirlitið rétt að hafa hliðsjón af þeirri þróun sem átt hefur sér stað á þeim mörkuðum síðastliðin ár og áratugi. Samkvæmt ársskýrslu Embættis yfirdýralæknis fyrir árið 2001 voru á því ári starfrækt 31 sláturhús á Íslandi.¹¹² Síðan þá hefur sláturhúsum fækkað umtalsvert og í dag eru starfrækt 10 sláturhús á Íslandi. Þá hafa fáir nýir aðilar hafið starfsemi á sláturmörkuðum á Íslandi að

¹¹¹ Í skýrslunni kemur m.a. fram: „The mainland abattoirs indicated that MSUs were seen very much as a niche development / opportunity and were not considered to be a threat to their businesses.“ <https://www.gov.scot/publications/assessing-viability-sustainability-mobile-abattoirs-scotland/pages/1/>.

¹¹² <https://www.mast.is/static/files/Uploads/document/arsskyrsla/2001.pdf>.



undanfögnu og engar vísbendingar eru fyrir hendi í málinu sem benda til þess að breyting verði á því innan tíðar.¹¹³

635. Samrunaaðilar benda sjálfir á [

]

Bendir þetta að mati Samkeppniseftirlitsins til þess að umtalsverðar aðgangshindranir eru að markaðnum.

636. Í skýrslu KPMG um úttekt á afurðastöðvum sem unnin var fyrir atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytið kemur fram að „[f]lestir í greininni telja að sláturhúsum þyrfti að fækka til að mæta mögulega minni framleiðslu, lakari afkomu, tryggja betri nýtingu aðfanga og gera afurðastöðvum kleift að innleiða skilvirkari framleiðslulínur í framtíðinni.“¹¹⁴

637. Verður því að telja afar ólíklegt að nýr aðili sem geti veitt nægjanlegt samkeppnislegt aðhald muni hefja starfsemi á markaði fyrir slátrun innan tíðar. Hafa ekki heldur komið fram vísbendingar um mögulega nýja aðila í rekstri á kjötvinnslu.¹¹⁵

11.2.5. Samantekt

638. Það er mat Samkeppniseftirlitsins að framangreind atriði bendi til þess að til staðar séu umtalsverðar aðgangshindranir inn á skilgreinda markaði málsins. Þessar aðgangshindranir gera það ólíklegt að inn á markaðinn komi nýir aðilar, eða í þeim mæli að þeir geti veitt sameinuðu fyrirtæki verulegt samkeppnislegt aðhald þannig dregið verði úr markaðsstyrk þess eða skaðlegum áhrifum samrunans á samkeppni.

639. Í kaflanum hér á eftir er fjallað um innflutning kjöts en áhrif hans á samkeppni hefur vægi við mat á mögulegum aðgangshindrunum.

12. Erlent samkeppnislegt aðhald og aðrar ytri aðstæður

12.1. Sjónarmið samrunaaðila

640. Í samrunaskrá er því haldið fram að kjötvinnslum sé veitt talsvert samkeppnislegt aðhald í gegnum innflutning á kjöti og kjötvörum. Vísað er til þess að í ákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. 3/2011, *Samruni Stjórnugríss hf. við Rekstrarfélagið Braut ehf. og LS2 ehf.*, komi fram að áhrifa innflutnings gæti fyrst og fremst á þeim mörkuðum sem kjötvinnslur starfi á. Fram kemur að samrunaaðilar hafi á undanfögnu árum fundið fyrir meiri samkeppni frá stórum aðilum í heildverslun og öðrum innflutningi sem hafa gert sig gildandi á kjötmörkuðum. Innflutningur hafi ýmist verið á grundvelli úthlutaðs tollkvóta eða þá innflutningi með álögðum tollum. Þrátt fyrir að innflutningur hafi ekki bein áhrif á landfræðilega skilgreiningu hlutaðeigandi markaða, þá sé ljóst að íslenskum fyrirtækjum sé með þessu veitt verulegt samkeppnislegt aðhald.

641. Vísað er til þess að með dómi Hæstaréttar þann 11. október 2018, í máli nr. 154/2017 hafi rétturinn staðfest niðurstöðu héraðsdóms um að íslenska ríkið skyldi greiða skaðabætur vegna innflutningshindrana á fersku kjöti. Með dóminum var því slegið föstu að reglur um

¹¹³ Sláturhús Vesturlands var stofnað árið 2013 en hefur mjög litla hlutdeild á mörkuðum málsins eða vel innan við 5%, sbr. umfjöllun að framan. <https://www.slaturhus.is/um-fyrirtaekid>.

¹¹⁴ Úttekt á afurðastöðvum. Atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytið. Ráðgjafarsvið KPMG. 2018. <https://www.stjornarradid.is/library/02-Rit--skyrslur-og-skrar/%c3%9attektt%20afur%c3%b0ast%c3%b6%c3%b0va%20-%20KPMG.PDF>.

¹¹⁵ Í lárétu leiðbeiningum framkvæmdastjórnar ESB segir í mgr. 68: „For entry to be considered a sufficient competitive constraint on the merging parties, it must be shown to be likely, timely and sufficient to deter or defeat any potential anti-competitive effects of the merger.“



leyfisveitingar í tengslum við innflutning á kjöti og krafa um frystingu kjöts brjóti í bága við skuldbindingar Íslands samkvæmt EES-samningnum. Af dóminum leiðir einnig að breyta þyrfti reglum m.a. um leyfisveitingar fyrir innflutningi á fersku kjöti og öðrum kjötvörum. Þann 13. febrúar 2019 birti eftirlitsstofnun EFTA, ESA, rökstutt álit þess efnis að breyta þurfi reglum m.a. um leyfisveitingar á fersku kjöti og öðrum kjötvörum, en rökstutt álit er annað skrefið í meðferð samningsbrotamáls. Í kjölfarið tóku gildi lög nr. 93/2019, *Lög um breytingu á lögum um dýrasjúkdóma og varnir gegn þeim, lögum um matvæli og lögum um fóðri, áburði og sáðvöru (innflutningur búfjárafurða)*, sem ætlað var að bregðast við framangreindu. Þessar breytingar gerðu það að verkum að innlend framleiðsla þyrfti að bregðast við meiri samkeppni frá innfluttum kjötafurðum. Að mati samrunaaðila hafi framangreind lagabreyting nú þegar litið dagsins ljós í starfsemi samrunaaðila. Þessi áhrif feli það m.a. í sér að sérstaða innlands kjöts á markaði hafi minnkað með innkomu innflutnings á ófrosnu innfluttu kjöti. Hafi áhrifa einkum gætt í tilviki innflutnings á dýrari hluta kjöts, t.a.m. nautavöðva, þar sem innflutt vara í þeim flokkum hafi reynst talsvert ódýrari en innlend framleiðsla. Samrunaaðilar benda á að með þessari auknu samkeppni erlendis frá sé framleiðsluhvati íslenskra bænda lítill miðað við núverandi afurðaverð til þeirra. Af þeim sökum telja samrunaaðilar mikilvægt að finna leiðir til þess að mæta þessari samkeppni með aukinni hagræðingu, líkt og hinn fyrirhugaði samruni mun hafa í för með sér. Þá má nefna að í kjölfar breyttrar löggjafar hafi samkeppnisáðilum fjölgað og að finna megi þess merki í íslenskum dagvöruverslunum að framsetning afurða í verslunum sé með þeim hætti að auka veg þeirra eigin innflutnings á kostnað innlendrar framleiðslu.

642. Í sjónarmiðum samrunaaðila, dags. 19. febrúar 2021, kemur fram að samrunaaðilar telji Samkeppniseftirlitið í senn vanmeta áhrif erlends innflutnings á samkeppni á mörkuðum málsins og leggja of mikla áherslu á þætti sem í reynd skipti ekki eins miklu máli og látið sé uppi í andmælaskjali. Þar sé einkum vísað til þeirra sjónarmiða að innlent kjöt tilheyri sérstökum markaði, vegna þess hve miklu máli uppruni kjöts skipti fyrir neytendur. Í því sambandi sé það reynsla samrunaaðila að sá þáttur sem ráði fyrst og fremst vali neytenda og stórnotenda á kjöti sé verð og gæði vörunnar, óháð uppruna hennar.

12.2. Sjónarmið hagsmunaaðila

643. Með tölvupósti, dags. 12. október 2020, sendi Samkeppniseftirlitið upplýsingabeiðni til samrunaaðila og 22 aðila sem samrunaaðilar nefna sem keppinauta sína.¹¹⁶ Með tölvupósti, dags. 13. október 2020, sendi Samkeppniseftirlitið tölvupóst til 37 viðskiptavina samrunaaðila¹¹⁷. Í beiðnunum var m.a. óskað eftir sjónarmiðum um innflutning. Var óskað eftir sjónarmiðum um hvort marktækur munur væri á innlendu kjöti annars vegar og erlendu kjöti hins vegar og svo hvort innlent kjöt væri að jafnaði selt á herra/lægra verði en annað sambærilegt erlent kjöt. Verða nú reifuð þau sjónarmið er bærust Samkeppniseftirlitinu.

Sláturfélag Suðurlands

¹¹⁶ Sent var á: Kjöt- og fiskbúð Austurlands, Kjöthöllina, Kjöthúsið, Pure Natura, Biopol, Pylsumeistarann, Kjötsmiðjuna, Brjáluðu gimbrina, Síld og fisk, Ferskar Kjötvörur, Esju, Seglbúðir, Sláturfélagið Búa, B Jensen, Stjörnugrís, Fjallalamb, Sláturhús Vesturlands, Sláturhús KVH, Kjötafurðarstöð KS, Sláturhús Hellu, Sláturfélag Suðurlands og Sláturfélag Vopnfirðinga.

¹¹⁷ Sent var á: Haga, Festi, Samkaup, Basko, Costco, Fjarðarkaup, Kaupfélag Skagfirðinga, Fisk kompaníið, Ekruna, Garra, Melabúðina, Akureyrabæ, Bakarameistarann, Eldum rétt, Feed the Viking, Fjörukránna, Íslandshótel, Greifann, Gullfoss, Hereford, Icelandair Hótel, IGS, Ikea, Ísam, Kjötubúðina, Kjötkompaníið, Kjötmarkaðinn, Kjöt- og fiskbúð Austurlands, LSH, Lostæti, Matsmiðjuna, Matvex, Múlakaffi, Fabrikkuna, Norðanfisk, Reykjavíkurborg, Skólamat og Sóma.



644. Í umsögn SS, dags. 28. október 2020, kemur fram að á markaðnum fyrir kjötvörur sé gríðarleg samkeppni, bæði milli innlendra aðila og í vaxandi mæli við innflutt kjöt og kjötvörur.

Kaupfélag Skagfirðinga

645. Í umsögn KS og tengdra félaga, dags. 4. nóvember 2020, kemur fram að erlend samkeppni hafi aukist sem skapi nýjar áskoranir fyrir innlenda framleiðendur. Á undanförnum árum hafi reglur breyst þannig að auðveldara sé að flytja inn kjöt en áður. Virðist einnig vera brögð að því að kjöt sé flutt inn í trássi við gildandi reglur. Virðist t.a.m. vera lítið eftirlit með tollflokkun innflytjenda. Víða erlendis sé mikil stærðarhagkvæmni í kjötframleiðslu og geti innflutt kjöt því verið mjög ódýrt.
646. Verð á nautakjöti hafi farið mjög lækkandi. Höfuðástæða þess sé aukinn innflutningur. Tollasamningar ásamt gildandi reglum hafi áhrif á það hvers konar kjöt sé flutt inn. Hafi lamba- og hrossakjöt t.a.m. nánast ekkert verið flutt inn.
647. Óhjákvæmilega hafi aukinn innflutningur áhrif á bændur. Innflutt nautakjöt hafi gjarnan verið boðið á lægra verði en íslenskt sem skapi þrýsting á verð. Þá hafi breytingar á regluverki og nýleg dómafordæmi leitt til óvissu um hvernig regluverki verði hagað til frambúðar.
648. Hafi borið töluvert á því á undanförnum árum að stærri aðilar á dagvörumarkaði hafi flutt inn beint ýmis konar landbúnaðarafurðir. Hafi þessar afurðir stundum fengið góða framstillingu í verslunum og verið auglýstar sérstaklega innan verslana. Innlendir aðilar sem framleiði fái einnig sérstaka framstillingu í verslunum en mögulega njóti vörur sem dagvöruverslanir flytja inn sjálfar forskots að þessu leyti.
649. Innflutningur sem hlutfall af heildarmarkaði hafi aukist jafnt og þétt undanfarin ár. Innflutt nautakjöt hafi verið 22% af heildarmarkaði á síðasta ári og þar sé samkeppnin við risafyrirtæki í sömu grein erlendis þar sem framleiðslukostnaðurinn sé verulega minni með stórum hagkvæmum, tæknivæddari einingum. Svo sem fram hafi komið séu nýlegar lagabreytingar líklegar til þess að auka enn innflutning á kjöti.

Fjallalamb

650. Í umsögn Fjallalamb, dags. 23. október 2020, segir að samkeppnin harðni með auknum innflutningi en hins vegar hafi sumir sláturleyfishafar sjálfir verið að kaupa tollkvóta eins og fram hafi komið í fjölmiðlum. Aðrir aðilar hafi einnig verið að kaupa þennan tollkvóta. Það tíðkist of oft á íslenskum vörum þessi skilaréttur verslana á vöru aftur til til íslenskra framleiðenda ef hún renni út á dagsetningu. Innflutt vara sé ekki með þessum skilarétti og ekki óeðlilegt að innflytjendur oti þeirri vöru frekar til neytenda þar sem hún sé ekki með skilarétti.

B. Jensen

651. Í umsögn B. Jensen, dags. 28. október 2020, kemur fram að félagið hafi eingöngu meðhöndlað og selt kjöt frá innlendum framleiðendum og þekki lítið til innflutnings á erlendu kjöti eða hvernig dagvöruverslanir hagi málum í kringum innflutning á því. Hins vegar sé erfitt að fullyrða án greiningar líkt og samrunaaðilar geri að sú aukna samkeppni sem af innflutningi á erlendu kjöti leiði til minni framleiðsluhvata hjá íslenskum framleiðendum miðað við núverandi afurðarverð. Almennt megi segja um aukinn innflutning á erlendu kjöti að í heild eigi innlend framleiðsla erfitt með að þola slíka samkeppni þar sem framleiðsla kjöts erlendis fari fram við allt aðrar aðstæður sem í engu sé hægt að bera saman við innlenda framleiðslu. Í því samhengi skipti samruni þeirra aðila sem hér um ræði litlu máli. Aukinn innflutningur á erlendu kjöti sé því



fyrst og fremst pólitískt mál og mat B. Jensen að auknar heimildir til innflutnings muni veikja framleiðslu á innlendu kjöti í heild sinni.

Hagar og Ferskar kjötvörur

652. Í umsögn Ferskra kjötvara, dags. 23. október 2020, kemur fram að hlutfall innflutnings í vöruframboði Ferskra kjötvara sé lágt. Út frá almennum sjónarmiðum telji fyrirtækið þó að innflutningur veiti innlendu kjöti aðhald. Benda megi þó á að innlendir framleiðendur hafi umtalsverða vernd í formi tolla og tollkvóta sem séu seldir. Um áhrif innflutnings vegna breyttrar löggjafar vill fyrirtækið taka fram að þó svo liðkað hafi verið til fyrir innflutningi á undanförunum misserum séu ýmis teikn á lofti um að breytinga sé að vænta í þeim eignum.
653. Í umsögn Haga, dags. 23. október 2020, segir að varðandi aukin áhrif innflutnings vegna breyttrar löggjafar sé rétt að benda á að þó svo liðkað hafi verið til fyrir innflutningi á undanförunum misserum séu ýmis teikn á lofti um að breytinga sé að vænta í þeim eignum. Hagar kannist ekki við breytta framstillingu í því skyni að hylja eigin innflutningi og líti svo á að verið sé að vísa til annarra aðila en Haga með umræddri fullyrðingu í samrunaskrá.
654. Þá segir í umsögninni að áhöld séu um framtíð tollkvóta. Að mati Haga sé mikilvægt að tollkvótar verði áfram í boði, ekki síst frá löndum sem sýni ábyrgð í framleiðslu. Innflutningskvótar hafi aukið aðgengi að kjöti erlendis frá, aðallega frosnu, og að mati Haga veiti innflutt kjöt innlendum kjötframleiðendum vissulega aðhald. Þó veki athygli sem fyrr segi að kjötframleiðendur séu í dag stærstu kaupendur innflutningskvóta ásamt stórum heilðsölum sem hafi sinnt mótuneyta- og veitingahúsamarkaði. Eigi þetta við um allar tegundir kjöts nema lambakjöt sem sé eingöngu íslenskt fyrir utan örfá tonn af erlendum hryggjum. Frá bæjardyrum Haga séð sé innflutningurinn nær alltaf ódýrari valkostur fyrir neytendur en það sem keypt sé af innlendum framleiðendum.

Krónan

655. Í umsögn Krónunnar, dags. 20. október 2020, segir að á sama tíma og rekstrarumhverfi íslensks landbúnaðar sé eftir til að tryggja að íslenskur landbúnaður leggist ekki af þurfi að opna fyrir enn frekari innflutning á landbúnaðarvörum á lægri tollum en í dag. Með sérhæfingu íslenskra afurðastöðva (færri vörur, enn meiri gæði en í meira magni) og ódýrari innfluttum landbúnaðarvörum mætti bæta hag neytenda, almennings í landinu, með aukni úrvali og lægra vöruverði út úr verslunum.

LSH

656. Í umsögn LSH, dags. 27. október 2020, kemur fram að Landsspítali Háskólasjúkrahús (LSH) sé kunnugt um aukinn innflutning og hafi lítið sem ekkert keypt af innfluttu kjöti öðru en kalkúnum sem koma frá öðrum seljanda en þeim sem hér eru til umfjöllunar. Þar sem spítalinn gerir kröfu um ófrosna ferskvöru hafa innflutningsaðilar kjöts væntanlega ekki talið sig geta gert tilboð á grundvelli útboða spítalans. Hafi LSH nánast eingöngu keypt innlent framleitt kjöt. Krafa LSH um ferskt kjöt og ófrosið í útboðum hafi væntanlega fælt frá þá sem selji innflutt kjöt.

Matvex

657. Í umsögn Matvex, dags. 23. október 2020, segir að fyrirtækið telji gríðarlega mikla samkeppni til staðar frá stóru heilðsölunum sem séu í innflutningi á kjöti sem félagið finni fyrir. Að sögn Matvex séu viðkomandi heilðsöluaðilar allir að flytja inn kjöt og kjúkling. Telji Matvex einnig að



innlendir kjúklingaframleiðendur hafi sömu sögu að segja. Matvex selji ekkert í verlanir og segist ekki þekkja það nógu vel.

Skólamatur

658. Skólamatur segist ekki geta svarað fyrir samrunaaðila, en sem kaupendur á kjöti hafi Skólamatur fundið fyrir auknu framboði af innfluttu kjöti, m.a. frá stórum heildverslunum sem hafi aukið samkeppni. Getur Skólamatur því tekið undir yfirlýsingu samrunaaðila um að framboð á innfluttu kjöti hafi aukist á undanförunum árum og þannig veitt íslenskum fyrirtækjum samkeppnislegt aðhald á kjötmarkaði á innlendum markaði.

12.3. Niðurstaða Samkeppniseftirlitsins

12.3.1. Almenn umfjöllun um áhrif samkeppni á neytendur og bændur

659. Samkeppniseftirlitið hefur fjallað um samkeppnisaðstæður í landbúnaði af ýmsum tilefnum á liðnum árum, í álitum og tilmælum á grundvelli 8. og 18. gr. samkeppnislaga og í ákvörðunum sem teknar hafa verið í kjölfar rannsókna eftirlitsins. Í þeirri umfjöllun felast tilmæli og leiðbeiningar til markaðsaðila og stjórnvalda um aðgerðir sem unnt er að grípa til með það fyrir augum að nýta hvata samkeppninnar til hagsbóta fyrir bændur, vinnsluaðila og neytendur. Hefur Samkeppniseftirlitið m.a. birt samantekt um framangreint sem beint hefur verið til stjórnvalda að þessu leyti, sbr. það sem fram kemur að hluta í skýrslu nr. 1/2015, *Leiðbeining um samkeppni á dagvörumarkaði – Staða samkeppninnar 2015*. Í umsögn Samkeppniseftirlitsins til Alþingis, dags. 6. júní 2016, í tilefni af frumvarpi til breytingar á búvörulögum, búnaðarlögum og tollalögum, hefur þessi umfjöllun verið dregin sama. Vísast hér til þeirrar umfjöllunar.¹¹⁸
660. Samkeppniseftirlitið hefur nokkrum sinnum á undanförunum árum fjallað um fyrirkomulag innflutnings á landbúnaðarvörum, þar á meðal tilhögun tollkvóta.¹¹⁹ Í þeim hefur m.a. verið bent á alvarlegar samkeppnishindranir við úthlutun tolla og mikilvægi þess að það sé dregið úr innflutningshöftum landbúnaðarafurða í þeim tilgangi að auka samkeppni í innlendum landbúnaði og matvælaframleiðslu. Bent hefur verið á að aukin samkeppni á þessu sviði er neytendum ótvírætt til hagsbóta, því hún er til þess fallin að lækka verð, auka fjölbreytni og bæta gæði.
661. Aukin samkeppni er líka til þess fallin að bæta hag bænda. Ástæðan er sú að virk samkeppni knýr aðila í greininni, bæði í frumframleiðslu og úrvinnslu, til að bæta rekstur sinn enn frekar og leita nýjunga í starfsemi sinni. Minna má á í þessu sambandi að samkeppni er drifkraftur nýsköpunar. Ef hvatar samkeppninnar eru ekki til staðar er mikil hætta á að fjármunir sem hið opinbera ráðstafar í nýsköpun geti farið í súginn. Jafnframt sýnir reynslan að aukin samkeppni er oft til þess fallin að auka eftirspurn eftir viðkomandi vörum. Það að opna fyrir virkari samkeppni á þessu sviði er þannig til þess fallið að viðhalda og styrkja fjölbætt hlutverk

¹¹⁸ <https://www.althingi.is/alttext/erindi/145/145-1710.pdf>.

¹¹⁹ Í skýrslu eftirlitsins nr. 2/2008, Óflug uppbygging- Opnun markaða og efling atvinnustarfsemi, var vakin athygli á að fyrirkomulag þessara mála fælu í sér alvarlegar samkeppnishindranir og mælst til þess að gerðar yrðu breytingar á úthlutuninni. Þessum tilmælum var fylgt eftir og þær ítrekaðar, þ. á m. með bréfi til sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra, dags. 30. júlí 2009, umsögn til nefndasviðs Alþingis, dags. 14. mars 2012, um frumvarp til laga um framleiðslu, verðlagningu og sölu á búvörum og tollalögum (úthlutun tollkvóta), umsögn til nefndasviðs Alþingis, dags. 20. nóvember 2013, um frumvarp til tollalaga (úthlutun tollkvóta), umsögn til nefndasviðsins, dags. 6. júní 2016, um frumvarp til laga um breytingu á búvörulögum, búnaðarlögum og tollalögum og síðast umsögn, dags. 5. mars 2019, um mál nr. 50/2019, drög að frumvarpi til laga um breytingu á lögum nr. 25/1993 um dýrasjúkdóma og varnir gegn þeim, lögum nr. 93/1995 um matvæli og lögum nr. 22/1994 um eftirlit með fóðri, áburði og sáðvöru, sem birt hafði verið á samráðsgátt stjórnvalda. Voru sjónarmið Samkeppniseftirlitsins í máli nr. 50/2019 síðan áréttuð með bréfi, dags. 30. apríl 2019 þegar málið var lagt fram í formi frumvarps og síðan samþykkt sem lög nr. 93/2019 sem samrunaaðilar vísa til hér að framan.



landbúnaðarins hér á landi. Af framansögðu leiðir að bændur munu njóta ábata af aukinni samkeppni, sérstaklega til lengri tíma litið.

12.3.2. Töluverður munur á innlendu og erlendu kjöti

662. Í kafla um markaðsskilgreiningar hér að framan kemur fram að vísbendingar séu um að töluverður munur sé á innlendu og erlendu kjöti og það að uppruni kjötsins sé á Íslandi skipti neytendur miklu máli. Að mati Samkeppniseftirlitsins bendir þetta til þess að innlent kjöt kunni að tilheyra sérstökum markaði sem er aðskilinn frá innfluttu kjöti, þá sérstaklega í tilviki lamba- og hrossakjöts.

12.3.3. Tollvernd hefur minnkað en er sú mesta í samanburði við lönd OECD og ESB

663. Í nýlegri skýrslu sem unnin var að frumkvæði sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra var starfshópi falið að greina þróun tollverndar og stöðu íslensks landbúnaðar gagnvart breytingum í alþjóðlegu viðskiptaumhverfi.¹²⁰ Í skýrslunni er fjallað um markaðsaðgang og tollaívilnanir í gegnum fríverslunar- og viðskiptasamninga sem Ísland hefur gert, ítarlega er farið yfir þróun á innflutningi landbúnaðarafurða og innlendarar framleiðslu síðasta áratuginn og fjallað er um þróun tollverndar og stuðning við landbúnað í alþjóðlegu samhengi. Skýrslan er liður í aðgerðaáætlun í 17 liðum um að efla matvælaöryggi, tryggja vernd búfjárfestofna og bæta samkeppnisstöðu innlendarar matvælaframleiðslu.

664. Helstu niðurstöður skýrslunnar eru eftirfarandi:

- Erlend samkeppni hefur aukist töluvert með auknum innflutningi landbúnaðarvara síðasta áratuginn. Stærstu áhrifaþættirnir eru aukin eftirspurn vegna fjölgunar ferðamanna, breytingar á neysluvenjum og rýmri markaðsaðgangur fyrir innfluttar vörur til Íslands. Þar ber helst að nefna samninga Íslands við ESB um viðskipti með landbúnaðarvörur sem tóku gildi árið 2018. Eftirspurn eftir tollkvótum hefur aukist mikið undanfarin ár og opinir tollkvótar hafa verið veittir tímabundið á ákveðnum vörum þegar þær skorti á innlendum markaði.
- Innlend framleiðsla virðist í flestum tilvikum ekki hafa haldið í aukna eftirspurn og hefur henni verið mætt í meira mæli með innflutningi. Sjá má að í ákveðnum vöruflokkum hefur framboð ekki náð að anna eftirspurn og hafa ákveðnar vörur verið fluttar inn á tiltölulega háum tollum á síðari árum, sem var fáheyrt fyrr á tímum. Framleiðsluferill margra landbúnaðarvara er langur og getur reynst erfitt fyrir framleiðendur að bregðast skjótt við breytingum á markaði. Markaðshlutdeild innfluttra vara hefur því almennt aukist nokkuð umfram innlendar vörur.
- Dregið hefur úr tollvernd á ýmsum vörutegundum í formi tollaniðurfellinga, tollalækkana og aukinna tollkvóta. Stærsti einstaki áhrifaþátturinn eru samningar Íslands og ESB um viðskipti með landbúnaðarvörur. Auknir tollkvótar hafa aukið markaðsaðgang hingað til lands á kjöti, ostum og unnum kjötvörum.

¹²⁰ Sjá: <https://www.stjornarradid.is/efst-a-baugi/frettir/stok-frett/2020/11/10/Skyrslu-um-throun-tollverndar-skilad-til-radherra/>.



- Samkvæmt OECD hefur tollvernd á Íslandi dregist saman yfir lengri tíma en breytilegt eftir því hvaða tímabil eru til skoðunar. Í alþjóðlegum samanburði er tollvernd mest hjá Íslandi samanborið við aðildarríki OECD og ESB, en hún er á svipuðu reki og hjá Noregi og Sviss.

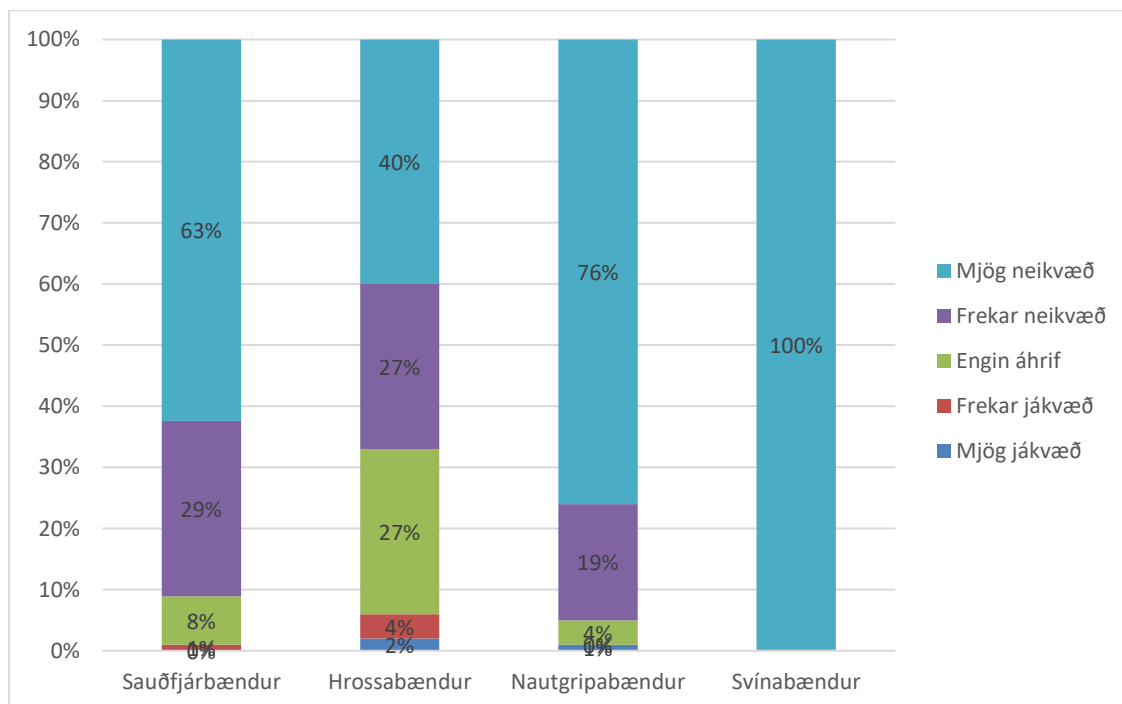
665. Í skýrslunni er m.a. fjallað um hvernig innflutningur á kjöti hefur þróast á tímabilinu 2007–2019 og magn helstu tollkvóta sem í gildi eru, þ.e. á grundvelli aðildarsamnings Íslands við Alþjóðaviðskiptastofnunina (WTO) og tollasamnings við ESB. Fram kemur að innflutningur á kjöti hefur aukist talsvert undanfarinn áratug. Hefur hlutfall verðmætis innflutnings þannig hækkað úr 3-6% fyrstu ár tímabilsins í 12-15% árin 2018 og 2019. Kemur fram að aukinni eftirspurn hefur þannig verið mætt að meira eða minna leyti með innflutningi frekar en innlendri framleiðslu. Samkvæmt framansögðu má því gera ráð fyrir að aukin eftirspurn vegna fjölgunar komu ferðamanna til Íslands á umræddu tímabili hafi verið mætt með auknum innflutningi þar sem innlend framleiðsla hefur ekki annað eftirspurn.

12.3.4. Flestir hagaðilar telja erlent aðhald vera mikið í tilfelli svína-, nauta- og kjúklingskjöts

666. Hér að framan, í kafla V. 12.2., voru helstu sjónarmið hagsmunaaðila um áhrif innflutnings á samkeppni reifuð. Í stuttu máli má draga þessi sjónarmið saman með þeim hætti að flestir aðilar telja samkeppnislegt aðhald vegna innflutnings mikið og að innlendir landbúnaður eigi erfitt með að keppa við innflutning. Hvað varðar lamba- og hrossakjöt taka umsagnaraðilar fram að lítið sem ekkert sé um innflutning á því kjöti. Aðrir umsagnaraðilar benda þó á að innlendir framleiðendur hafi umtalsverða vernd í formi tolla og tollkvóta sem séu seldir. Þá séu sumir viðskiptavinir sem kaupi nánast eingöngu innlent ófrosið kjöt.
667. Við rannsókn málsins fékk Samkeppniseftirlitið Zenter til að framkvæma könnun á meðal bændur og neytenda. Hluti spurninganna sneri að áhrifum tolla á þessa tvo hópa.

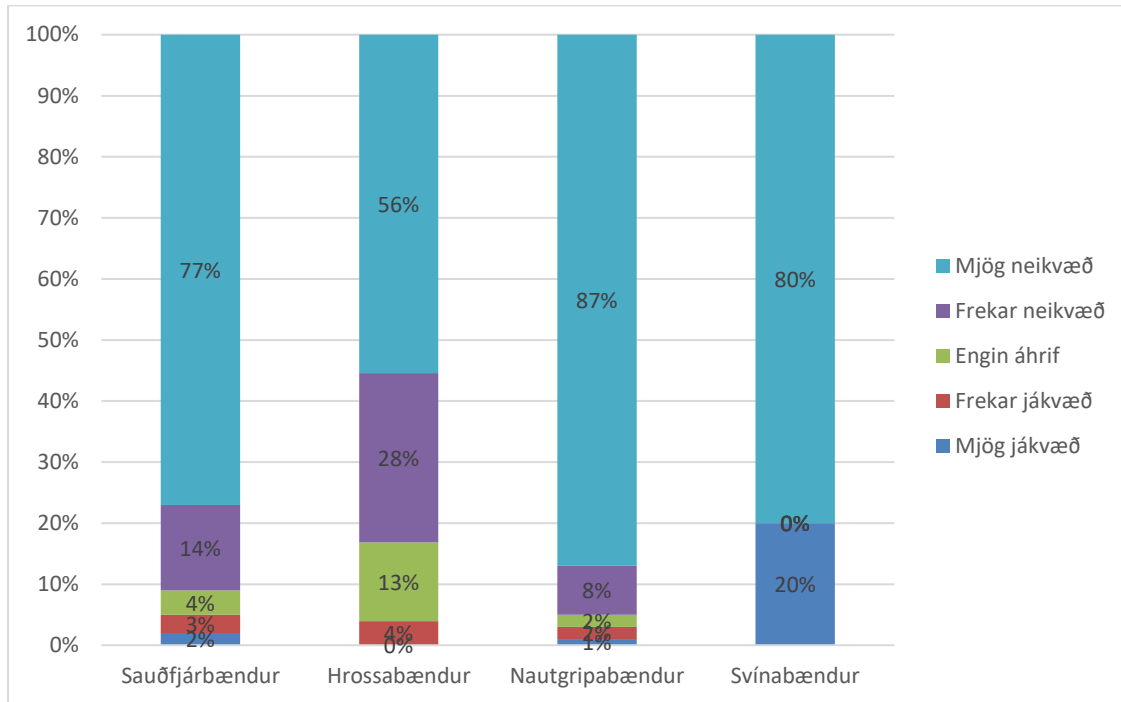
Mynd 20:

Svör við spurningunni „Hvaða áhrif hefur aukinn innflutningur á erlendu kjöti haft á þig sem bónda?“





Mynd 21: Svör við spurningunni „Hvaða áhrif telur þú að frekari lækkun eða niðurfelling tolla eða aðflutningsgjalda á kjötafurðir hefði á þig sem bónda?“



668. Eins og sjá má af myndunum töldu bændur heilt yfir, um og yfir 90%, að aukinn innflutningur á erlendu kjöti hefði haft neikvæð áhrif á bændur og að frekari lækkun eða niðurfelling tolla eða aðflutningsgjalda hefði einnig neikvæð áhrif.
669. Neytendur voru jafnframt spurðir um hversu jákvæð eða neikvæð áhrif aukinn innflutningur hefði haft á kjör þeirra auk þess hversu jákvæð eða neikvæð áhrif þeir teldu að frekari lækkun tolla eða aðflutningsgjalda myndu hafa á kjör þeirra.



Mynd 22: Svör við spurningunni „Hversu jákvæð eða neikvæð áhrif hefur aukinn innflutningur á erlendu kjöti haft á kjör þín sem neytanda?“



Mynd 23: Svör við spurningunni „Hversu jákvæð eða neikvæð áhrif telur þú að frekari lækkun eða niðurfelling tolla eða aðflutningsgjalda á kjötafurðir myndi hafa á kjör þín sem neytanda?“



670. Eins og sjá má af myndunum nefndu svipað hátt hlutfall að áhrifin hefðu verið neikvæð annars vegar og jákvæð hins vegar, n.t.t. nefndu 28,4% að aukinn innflutningur hefði haft jákvæð áhrif á kjör neytanda, 44,2% svöruðu hvorki né og 27,4% að áhrifin hefðu verið neikvæð. Þegar



neytendur voru hins vegar spurðir um hvort þeir teldu að frekari lækkun tolla hefði jákvæð eða neikvæð áhrif á kjör neytenda þá svöruðu 45,1% að áhrifin yrðu jákvæði, 32,1% svaraði hvorki né og 22,9% svöruðu því til að áhrifin yrðu neikvæð.

12.3.5. Innflutningur á ófrosnu kjöti virðist hafa haft lítil áhrif

671. Í upphafi árs 2020 var innflutningur á ófrosnu kjöti leyfður¹²¹ frá löndum Evrópska efnahagssvæðisins. Ástæðu þess mátti rekja til þess að þann 11. október 2018 dæmdi Hæstiréttur Íslands íslenska ríkið fyrir brot gegn skuldbindingum sínum gagnvart EES-samningnum með því að viðhalda banni við innflutningi á hráu kjöti til landsins eins og fram kemur í sjónarmiðum samrunaaðila. Bannið fólst í því að óheimilt var að flytja inn kjöt til landsins sem ekki hafði verið fryst.
672. Samkvæmt gögnum frá Hagstofunni¹²² þá var 0,8% af innfluttu nautakjöti ófrosið¹²³ sé horft til magns og 2,18% sé horft til verðmætis, miðað við fyrstu 11 mánuði ársins 2020. Í tilviki svínakjöts þá var 1,18% ófrosið sé horft til magns og 1,77% ófrosið sé horft til verðmætis.¹²⁴ Það fæst því ekki séð að breytingar á áður nefndum lögum hafi einar og sér haft mikil áhrif á markaði fyrir nauta- og svínakjöt til þessa.

12.3.6. Breytingar á útboðsaðferð tollkvóta um síðustu áramót hefur það að markmiði að auka tollvernd

673. Útboðið á tollkvótum samkvæmt tollasamningi við Evrópusambandið með nýrri aðferð, svokölluðu jafnvægisútboði, var haldið í fyrsta sinn vorið 2020. Byggði sú aðferð á lögum sem samþykkt voru á Alþingi 17. desember 2019.¹²⁵ Helsta breytingin á fyrirkomulaginu er sú að lægsta samþykkt verð útboðs ákvarðar verð allra samþykktra tilboða innan hvers vöruliðar, en áður var fyrst úthlutað til hæstbjóðanda, því næst til þess er næsthæst bauð og síðan koll af kolli. Meginefni breytinganna var að draga úr kostnaði þeirra sem fengju úthlutað tollkvóta, og stuðla þar sem að auknum ábata neytenda. Útboðsgjald vegna flestra tegunda búvara lækkaði í fyrsta útboði með nýrri aðferð frá því útboði sem fram fór með eldri aðferð í lok árs 2019. Var lækkun útboðsgjalds með nýrri aðferð mest vegna nautakjöts, þurrkaðra og reykra skinka á borð við Parmaskinku og Serrano-skinku og pylsna.¹²⁶
674. Í frumvarpi sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra sem lagt var fyrir Alþingi undir lok árs 2020, var lagt til að horfið verði tímabundið, þ.e. til 1. febrúar 2022, aftur til eldra fyrirkomulags á útboði tollkvóta fyrir búvörur.¹²⁷ Breyting þessi var samþykkt á alþingi þann 18. desember 2020 og gildistími breytinganna framlengdur til 1. ágúst 2022. Var tilgangur þess að lágmarka áhrif kórónuveirufaraldursins á innlenda framleiðslu landbúnaðarafurða. Þessi breyting þýðir að útboðsgjald, sem innflytjendur greiða fyrir heimildir til að flytja inn búvörur án tolla, hækkar.
675. Í umsögn sinni við frumvarpið gerði Samkeppniseftirlitið alvarlegar athugasemdir við það.¹²⁸ Taldi eftirlitið að frumvarpið myndi, samkvæmt efni sínu, fyrst og fremst verja innlendar afurðastöðvar fyrir samkeppni og skapa þeim svigrúm til þess að bæta rekstrarstöðu sína með hækkun verðs til neytenda. Breytingarnar væru því eðli máls samkvæmt til þess fallnar að hægja

¹²¹ <https://www.althingi.is/altext/stjt/2019.093.html>.

¹²² https://px.hagstofa.is/pxis/pxweb/is/Efnahagur/Efnahagur_utanrikisverslun_1_voruvidskipti_03_inntollskra/UTA_03801.px.

¹²³ Tollnúmer 0202

¹²⁴ Tollanúmer 0203 og undirflokkar 1100-1929.

¹²⁵ Sjá: <https://www.althingi.is/altext/150/s/0801.html>.

¹²⁶ <http://www.atvinnurekendur.is/frettir/landbunadarradhera-laetur-undan-thrystingi-serhagsmuna-thvert-hag-neytenda/>.

¹²⁷ Sjá: <https://www.althingi.is/altext/pdf/151/s/0468.pdf>.

¹²⁸ <https://www.althingi.is/altext/erindi/151/151-982.pdf>.



á eigin hagræðingu og nýsköpun sem og breytingum sem fyrirtæki í rekstrarerfiðleikum eru að jafnaði knúin til að framkvæma þegar þau búa við virka samkeppni.

676. Með samþykkt frumvarpsins hefur markaðsstuðningur og vernd innlendra framleiðslu aukist enda mun það stuðla að minni verðsamkeppni frá innflutningi og draga úr hvötum til hagræðingar og nýsköpunar hjá innlendum framleiðendum, þ.m.t. afurðastöðvum. Hins vegar er um að ræða tímabundnar aðgerðir. Sé gengið út frá því að stjórnvöld framlengi ekki umrædda skipan er ekki tilefni til þess að taka tillit til þess við hið samkeppnislega mat enda snýr það að því að meta áhrif samrunans, sem hefur varanaleg áhrif á skipulag markaðarins .

12.3.7. COVID-19 og fækkun ferðamanna

677. Kórónuveirufaraldurinn hefur haft víðtæk áhrif á hagkerfi heimsins og er þar Ísland ekki undanskilið. Faraldurinn hefur leitt til þess að ferðamenn eru a.m.k. tímabundið hættir að streyma til landsins, minni sala er á veitingastöðum og neysluhegðun hefur breyst þar sem fjöldi fólks sinnir nú vinnu sinni að heiman sem hefur m.a. áhrif á innkaup mötuneyta á kjötvörum.
678. Ef horft er á sölu á kjöti sem framleitt er hér á landi hefur sala alifuglakjöts dregist saman um 7,7%, 12,6% í tilfelli kindakjöts, 3,1% í tilfelli nautakjöts og 7,1% í tilfelli hrossakjöts á milli árána 2019 og 2020. Sala svínakjöts hefur hins vegar aukist um 4,4% á milli ára.¹²⁹
679. Þessar breytingar má líklega rekja til kórónuveirufaraldursins og afleiddra áhrifa, aukinna tollkvóta og breytinga í eftirspurn. Hvað varðar áhrif kórónuveirufaraldursins og afleiddra áhrifa þá er það mat Samkeppniseftirlitsins að þau áhrif séu ekki varanleg.¹³⁰ Því sé ekki ástæða til þess að COVID-19 hafi áhrif á hið samkeppnislega mat enda snýr það að því að meta áhrif samrunans, sem hefur varanaleg áhrif á skipulag markaðarins.

12.3.8. Gengisþróun

680. Erlent samkeppnislegt aðhald ræðst, til skamms og meðallangs tíma, að nokkru leyti af gengi krónunnar. Á sl. mánuðum hefur orðið talsverð lækkun á gengi krónunnar en hún veiktist um 17% á fyrstu níu mánuðum ársins 2020.¹³¹ Hefur sú lækkun óhjákvæmilega þau áhrif að hækka umtalsvert verðlag á innfluttum vörum og með því draga úr því samkeppnislegu aðhaldi gagnvart innlendum vörum. Ekki er þó sérstök ástæða til þess að taka sérstakt tillit til þessa við samkeppnislega matið þar sem þessi áhrif eru tímabundin á meðan áhrif samruna sem þessa eru varanleg.

12.3.9. Fyrirhuguð endurskoðun á tollasamningi Íslands

681. Þann 17. desember 2020 var tilkynnt á vefsíðu Utanríkisráðuneytisins að utanríkis- og þróunarsamvinnuráðherra hafi óskað eftir því við Evrópusambandið að tollasamningur Íslands og ESB um landbúnaðarvörur verði endurskoðaður. Úttekt sem framkvæmd hefði verið sýni að forsendur samningsins hafi breyst og ójafnvægi sé á milli samningsaðila, íslenskum útflytjendum í óhag. Ástæða þess væri sú að „*nýting íslenskra útflytjenda á kvótum til ESB er í flestum tilfellum lítil eða engin á meðan tollkvótar til innflutnings frá ESB hafa nær allir verið*

¹²⁹ Morgunblaðið, 21. janúar 2021, bls. 10.

¹³⁰ Heilbrigðisráðherra býst við að búið verði að bólusetja þorra landsmanna um mitt ár 2021. <https://www.ruv.is/frett/2021/01/26/radherra-segir-thorra-thjodarinnar-bolusettan-um-mitt-ar>.

¹³¹ Sjá: <https://www.ruv.is/frett/2020/09/15/gengissveiflur-kronunnar-segia-til-sin-vida>.



fullnýttir og umtalsvert magn flutt inn utan kvóta. Efnahagslegt mat utanaðkomandi ráðgjafa frá síðastliðnu vori og vitnað er til í úttektinni staðfestir þetta.¹³²

682. Verði áhrif endurskoðunar á tollasamningi Íslands og ESB þau að auka vernd innlends landbúnaðar dregur eðli máls samkvæmt úr því aðhaldi af innflutningi getur hlotist.

12.3.10. Samantekt

683. Ljóst er að núverandi tollasamningur íslenskra stjórnvalda við ESB hefur skapað innlendum framleiðendum samkeppnislegt aðhald á afmörkuðum sviðum. Þannig gæti innflutningur á nauta-, svína- og alifuglakjöti numið 10-15% af heildarneyslu innanlands af nauta-, svína- og alifuglakjöti á næstu árum. Í tilviki hrossa, lamba- og kindakjöts er aðhaldið hins vegar ekki vera til staðar með sama hætti, enda er innflutningur á þessum kjötttegundum lítill sem enginn.
684. Ýmsir þættir hafa áhrif á það hversu mikið samkeppnislegt aðhald er til staðar á hverjum tímapunkti. Má þar nefna útboðsfyrirkomulag kvóta, gengi krónunnar, eftirspurn á hverjum tíma og að lokum hversu lengi COVID-19 áhrifin munu vara. Lækkun á gengi krónunnar hefur stutt við íslenskan landbúnað á sl. mánuðum á meðan COVID-19 áhrifin hafa leitt til samdráttar í eftirspurn. Þá hafa stjórnvöld breytt fyrirkomulagi á úthlutun tolla sem miðar að því að vernda innlendan landbúnað enn frekar og hefur utanríkisráðherra óskað eftir því að tollasamningur Íslands og ESB um landbúnaðarvörur verði endurskoðaður.
685. Með hliðsjón af framangreindu er ekki hægt að ganga út frá því vísu að dregið verði í nágrenni framtíð úr tollvernd eða gripið til annarra aðgerða til að örva innflutning. Þvert á móti eru vísbendingar í gagnstæða átt. Því er a.m.k. óvarlegt að ætla að samkeppnislegt aðhald sem stafar frá innflutningi muni aukast á næstu árum, sbr. umfjöllun um markaðshlutdeild að framan. Jafnframt er ljóst að það er töluverð óvissa um hvert erlent samkeppnislegt aðhald verður til framtíðar og þörf á skýrari stefnumörkun af hálfu stjórnvalda.

13. Lóðrétt áhrif samrunans

686. Í lóðréttum leiðbeiningum framkvæmdastjórnar ESB kemur fram að lóðréttir samrunar geti haft í för með sér jákvæð samkeppnisleg áhrif sem geti t.a.m. stafað af aukinni skilvirkni eftir samrunann.¹³³ Slík skilvirkni getur t.d. falist í betri nýtingu framleiðsluþátta, s.s. innviða eða söluleiða, öryggi við öflun á aðföngum og/eða sölu á afurðum.¹³⁴ Undir vissum kringumstæðum geta slíkir samrunar þó verið samkeppnishamlandi en það er einkum talið eiga við þegar þeir hafa í för með sér svonefnd útilokunaráhrif (e. *foreclosure effect*), þ.e. ef keppinautar geta útilokast frá tilteknum markaði.¹³⁵ Slík útilokandi áhrif geta komið fram á mismunandi sölustigum.
687. Samruni getur falið í sér útilokandi áhrif fyrir keppinauta á lægra sölustigi ef hann er líklegur til að auka kostnað keppinauta á lægra sölustigi með því að takmarka aðgang þeirra að mikilvægum vörum á efra sölustigi (e. *input foreclosure*), s.s. með sölusynjun, og auka þannig kostnað keppinauta á lægra sölustigi með því að gera þeim erfiðara um vik að nálgast vörurnar á sambærilegum verðum og skilyrðum og fyrir samrunann. Þetta getur haft í för með sér að sameinaða fyrirtækið hækki verð og raski þannig samkeppni með umtalsverðum hætti. Til þess

¹³² <https://www.stjornarradid.is/efst-a-baugi/frettir/stok-frett/2020/12/17/Tollasamningur-Islands-og-ESB-um-landbunadarvorum-verdi-endurskodadur/>.

¹³³ Guidelines on the assessment of non-horizontal mergers under the Council Regulation on the control of concentrations between undertakings (2008/C 265/07).

¹³⁴ Sjá mgr. 14 í leiðbeiningunum.

¹³⁵ Sjá mgr. 18 í leiðbeiningunum.



að þessi staða geti skapast verður hið sameinaða fyrirtæki að vera með mikilvæga vöru í heildsölu dreifingu (e. *important input*) og umtalsverða markaðshlutdeild á einum þeirra markaða sem um ræðir (e. *significant degree of market power*).

688. Þá getur samruni haft í för með sér útilokandi áhrif fyrir keppinauta hins sameinaða fyrirtækis á efra sölustigi með því að takmarka aðgang núverandi eða mögulegra keppinauta þeirra á efra sölustigi að viðunandi viðskiptavinagrunni á lægra sölustigi (e. *customer foreclosure*) og takmarka þannig möguleika þeirra og hvata til að keppa á markaðnum. Þetta getur haft í för með sér hærrí kostnað fyrir keppinauta á neðra sölustigi þar sem þeim er gert erfiðara um vik að afla sér birgða/framboðs á sambærilegu verði og með sömu skilmálum og fyrir samrunann sem getur á endanum leitt til hærra verðs á lægra sölustigi. Þetta getur t.d. falist í því að hið sameinaða fyrirtæki hættir að kaupa vörur frá keppinautum á efra sölustigi, dregur úr viðskiptum eða heldur áfram að kaupa vörurnar á óhagstæðari skilmálum en fyrir samrunann. Getur þetta verið mögulegt ef hið sameinaða félag er mikilvægur viðskiptavinur og það er í aðstöðu til þess að draga úr eða koma í veg fyrir möguleika keppinauta á efra sölustigi til að keppa.
689. Til að framangreind aðstaða geti skapast verður hið sameinaða fyrirtæki að vera með umtalsverðan markaðsstyrk á efra eða neðra sölustigi (e. *significant degree of market power*).¹³⁶

13.1. Frummat og athugasemdir

690. Í andmælaskjali Samkeppniseftirlitsins, dags. 26. janúar 2021, kom fram að það væri frummat eftirlitsins að fyrirhugaður samruni myndi hafa í för með sér skaðleg lóðrétt samkeppnisleg áhrif sem fælust einkum í útilokunaráhrifum, einkum er varðar keppinaut samrunaaðila, B. Jensen en jafnframt Sláturfélag Vopnfirðinga (SV).
691. Í umsögn samrunaaðila frá 4. janúar 2021 kemur fram að í tilviki SV telji Samkeppniseftirlitið líkur til að sameinað félag muni beina gripum til samrunaaðila í stað SV. Ekki sé nánar fjallað um á hverju þetta mat byggji. Þessu séu samrunaaðilar ósammála. Líkt og fram komi í samrunaskrá muni sameinað félag áfram eiga 34% hlut í SV, en hluturinn sé í dag í eigu Kjarnafæðis. Hvað sem öðru líði, sé ljóst að samrunaaðilar telji sér ekki fært um að stýra því hvert bændur leggi sauðfé sitt inn til slátrunar.
692. Hvað B. Jensen varði komi fram í kynningu Samkeppniseftirlitsins að það fyrirtæki hafi byggt afkomu sína á samstarfi við Kjarnafæði sem verði að öllum líkindum sjálfhætt verði af samrunanum. Viðskiptasamband Kjarnafæðis og B. Jensen [

]

Þar sem eftirspurn eftir svínakjöti sé undir eðlilegum kringumstæðum umfram framboð sláturgripa, verði ekki séð að samruninn geti haft neikvæða stöðu á starfsemi B. Jensen.

693. Samkvæmt upplýsingum sem Kjarnafæði hafi, muni B. Jensen einnig vinna fyrir aðra sláturleyfishafa og kjötvinnslur, þar á meðal Kaupfélag Skagfirðinga, Ali og Stjórnugrís. Að mati samrunaaðila sé ekkert því til fyrirstöðu að bændur kjósi að leggja gripi sína inn til slátrunar hjá B. Jensen frekar en sameinuðu félagi, kjósi þeir svo. Í öllu falli muni bændur hafa val um það hvert þeir leggi gripi sína inn til slátrunar. Sé það mat Kjarnafæðis að B. Jensen muni ekki eiga í erfiðleikum með að selja þjónustu sína til þriðju aðila, hvort sem um ræði sameinað félag eða aðra aðila.

¹³⁶ Sjá mgr. 23 í leiðbeiningunum.



694. [

]

695. Þá hafi Kjarnafæði tekið saman upplýsingar um veltu B. Jensen úr ársreikningum félagsins og borið saman við magn viðskipta Kjarnafæðis við félagið. Sýni tölurnar að velta B. Jensen hafi farið stigvaxandi undanfarin ár, á sama tíma og hvort tveggja fjárhæð og hlutfall viðskipta Kjarnafæðis við félagið af heildarveltu þess hafi farið hratt minnkandi.
696. Loks megi nefna, í tilefni af athugasemdum Ferskra kjötvara við samrunann, að dæmi séu um að sú lóðréttta samþætting sem það félag njóti í starfsemi sinni, og sé eina kjötvinnslan sem geri það, skili sér í mikilvægu forskoti fyrir Ferskar kjötvörur á dagvörumarkaði. Þessi lóðréttta samþætting, sem samrunaaðilar eigi ekki möguleika á að keppa við, felist t.d. í möguleikanum á að selja vörur án skilaréttar, hagræði við innkaup og pantanir og að aðrar kjötvinnslur hafi þurft að sæta því að vörur þeirra sem hafi verið lengi í sölu og/eða vinsælar vörur séu teknar úr sölu hjá verslunum Haga, sem hefji í staðinn sölu á sambærilegum vörum frá Ferskum kjötvörum.

13.2. Niðurstaða Samkeppniseftirlitsins

697. Í ljósi athugasemda samrunaaðila óskaði Samkeppniseftirlitið eftir upplýsingum frá B. Jensen um magn viðskipta (virði í kr. og magn) fyrirtækisins við Kjarnafæði á árunum 2017, 2018, 2019 og 2020 og upplýsingum um magn viðskipta (virði í kr. og magn) fyrirtækisins við Svínabúið Hlíð á sömu árum, með tölvupósti, dags. 13. janúar 2021. Umbeðnar upplýsingar bárust frá B. Jensen þann 15. janúar 2021.
698. Af gögnum B. Jensen má sjá að talsverður samdráttur var í viðskiptum á nautum til Kjarnafæðis frá B. Jensen á milli áranna 2019 og 2020, eða []%. Á milli áranna 2018 og 2019 var samdráttur []% og á árinu á undan []%. Í umsögn B. Jensen, dags. 28. október 2020, segir að [

]

699. Þá segir í umsögninni að Kjarnafæði hafi í gegnum tíðina verið stór viðskiptavinur B. Jensen. Ljóst sé að lítið muni verða úr þeim viðskiptum í framtíðinni verði samruninn heimilaður í óbreyttri mynd. Það muni hafa mjög skaðleg áhrif enda ljóst að Kjarnafæði muni beina öllum sínum viðskiptum annað eftir samruna sem muni hafa áhrif á rekstrargrundvöll B. Jensen. Þá segir að [

]

700. Þá segir að B. Jensen selji nú lítið sem ekkert til dagvöruverslana. [

] Samhliða

tók Kjarnafæði við ferskum kjötvörum frá sláturhúsi B. Jensen í sína kjötvinnslu. Árið 2007 hafi



B. Jensen farið í kostnaðarsamar framkvæmdir á sláturhúshluta sínum til að geta sinnt þessu verkefni áfram. B. Jensen hafi frá 2005 byggt allan sinn rekstur á sölu á heilum og hálfum skrokkum til Kjarnafæðis. Í nautgripum sjái B. Jensen um að safna saman gripum í slátrun og selja Kjarnafæði. Flest öll svínaslátrun hafi verið í verktöku fyrir Kjarnafæði þar sem fyrir liggi samningur um að það kjöt verði keypt af þeim. Í dag slátri B. Jensen einungis fyrir einn svínabónda, en líklegt verði að telja að sá bóndi hafi nú þegar fengið boð um að flytja sína slátrun til sameinaðs félags ef af samruna verður. Vert sé að taka fram að þeir svínabændur sem séu á því svæði sem félagið starfi séu stórir hluthafar í Búsæld sem sé eigandi Norðlenska.

701. Í athugasemdum samrunaaðila, dags. 19. febrúar 2021, við andmælaskjal Samkeppniseftirlitsins koma m.a. fram sjónarmið samrunaaðila um framangreindar athugasemdir B. Jensen. Þar segir m.a. að samrunaaðilar hafi þegar gert Samkeppniseftirlitinu ítarlega grein fyrir viðskiptasambandi Kjarnafæðis og B. Jensen, auk tengsla B. Jensen við þann samruna sem hér sé til umfjöllunar. Þá hafi samrunaaðilar lýst sig reiðubúna til að gangast undir skilyrði sem ætlað sé að eyða þeim hugsanlegu skaðlegu lóðréttu áhrifum sem samruninn muni að mati Samkeppniseftirlitsins leiða af sér.
702. Í athugasemdunum segir jafnframt að [] Kjarnafæði hafi aldrei orðið þess áskynja að B. Jensen hafi ráðist í framkvæmdir á sláturhúsi sínu sérstaklega vegna viðskipta milli félaganna, en þó megi taka fram að það teljist varla óeðlilegt ef rekstraraðili framleiðslufyrirtækis ákveði að gera breytingar á húsnæði sínu í því skyni að geta annað eftirspurn frá viðskiptavinum sínum. Loks, samkvæmt bestu vitund Kjarnafæðis, hafi smásöludeild B. Jensen verið afar smá í sniðum árið 2005, en hafi félagið ákveðið að leggja hana niður og einbeita sér að annarri starfsemi, þá sé það alfarið á þeirra forræði og hafi Kjarnafæði ekki komið nálægt slíkri ákvörðun. Í dag sé smásölustarfsemi B. Jensen vaxandi, en félagið reki sérvöruverslun með framleiðsluvörur sínar á Akureyri við góðan orðstír.
703. Það er mat Samkeppniseftirlitsins að samrunaaðilar munu í kjölfar samrunans hafa getu og hvata til að beina viðskiptum sínum annað en til B. Jensen og að samruninn sé að því leyti til þess fallinn að ryðja minni keppinaut úr vegi. Þá hafi samrunaaðilar jafnframt getu og hvata til að skuldbinda eða sannfæra bændur á svæðinu til að færa viðskipti sín til hins sameinaða félags. Um þetta má vitna til samninga Norðlenska við bændur sem fjallað var um að framan. Líkt og fjallað var um í kafla V. 13 eru áhrif samrunans að öllum líkindum vanmetin hvað slátrun nautakjöts varðar þar sem [35-40]% af slátrun nautgripa B. Jensen er tilkomin vegna viðskipta við Kjarnafæði. Sé miðað við þessa forsendu hækkaði hlutdeild samrunaaðila í [65-70]% á skilgreindum markaði málsins en í [30-35]% sé horft til landsins alls.
704. Líkt og fram kom að framan slátrar B. Jensen svínum fyrir Kjarnafæði í gegnum verktöku, en []% af slátrun B. Jensen er tilkomin vegna þessara viðskipta. Myndu þau viðskipti leggjast af verði af samrunanum, þ.e. slátrun á svínum myndi alfarið færast yfir í sláturhús Norðlenska, hækkar hlutdeild samrunaaðila í [95-100]% á skilgreindum markaði málsins en í [20-25]% sé horft til landsins alls.
705. Það er jafnframt mat Samkeppniseftirlitsins að við samrunann breytist hvatar sameinaðs félags til þess að kaupa kjöt og þjónustu af Sláturfélagi Vopnfirðinga og svínabúinu Hlíð sem hefur slátrað sínum svínum í sláturhúsi B. Jensen.
706. Með vísan til alls framangreinds er það mat Samkeppniseftirlitsins að fyrirhugaður samruni muni hann hafa í för með sér skaðleg lóðrétt samkeppnisleg áhrif sem felast einkum í útilokunaráhrifum. Til þess að bregðast við þessum áhrifum er í skilyrðum vegna samrunans



kveðið á um að sameinað fyrirtæki skuli gera samninga við framangreinda aðila um áframhaldandi viðskipti í tiltekinn tíma. Afar mikilvægt er að slíkur samningur veiti B. Jensen, Sláturfélagi Vopnfirðinga og svinabúinu Hlíð raunhæft færi á því að starfa áfram á markaðnum til lengri tíma. Nánar er fjallað um skilyrðin í kafla VI og í ákvörðuninni.

14. Kaupendastyrkur

707. Við mat á samruna verður að taka til skoðunar hvort viðskiptavinir hins sameinaða fyrirtækis hafi það mikinn styrk að þeir geti komið í veg fyrir eða dregið verulega úr þeim samkeppnishömlum sem stafað geta af samrunanum (e. *countervailing buying power*). Í samkeppnisrétti merkir hugtakið kaupendastyrkur að kaupendur séu svo öflugir að þeir ryðji burt eða geri að engu þann efnahagslega styrk sem seljandi hefur, svo sem á grundvelli hárrar markaðshlutdeildar, sbr. t.d. úrskurð áfrýjunarnefndar samkeppnismála í máli nr. 3/2006, *Flugbjónustan á Keflavíkflugvelli ehf. gegn Samkeppniseftirlitinu*.¹³⁷ Í lárétu leiðbeiningum framkvæmdastjórnar ESB er kaupendastyrkur metinn með hliðsjón af getu viðskiptavinarins til að semja við hið sameinaða félag í krafti stærðar sinnar, þýðingu viðskiptanna fyrir hið sameinaða félag og möguleikunum til að leita til annars seljanda.¹³⁸
708. Markaðir, þar sem kaupendastyrkur er verulegur, eru því óvenjulegrar gerðar og kaupendur á honum mjög fái og öflugir. Er því sjaldgæft að kaupendastyrkur dugi til að afstýra samkeppnishömlum í málum þar sem mikil samþjöppun verður eftir viðkomandi samruna.¹³⁹ Jafnframt verður að gæta að því að kaupendastyrkur fárra öflugra kaupenda nægir ekki í þeim tilvikum þegar jafnframt eru margir veikir kaupendur á markaðnum. Ástæða þess er sú að fyrirtæki með háa markaðshlutdeild getur hæglega beitt markaðsstyrk sínum gagnvart hinum veiku kaupendum, sbr. úrskurð áfrýjunarnefndar samkeppnismála í máli nr. 3/2006.¹⁴⁰

14.1. Sjónarmið samrunaaðila

709. Í athugasemdum samrunaaðila frá 4. janúar 2021 kemur fram að við mat á stöðu samrunaaðila á vörumörkuðum málsins sé ekki hægt að líta framhjá því að kaupendastyrkur á þessum mörkuðum sé umtalsverður, hvort sem um sé að ræða kaup á afurðum á dagvörumarkaði eða stórnotendamarkaði. Á dagvörumarkaði séu í reynd þrjú stór fyrirtæki sem standi undir langstærstum hluta sölu á dagvörum til neytenda, þótt aðrir smærri aðilar starfi einnig á umræddum markaði. Innkaupastjórar þessara þriggja fyrirtækja stýri innkaupum á vörum og framsetningu þeirra í verslunum og hafi þannig veruleg áhrif á val neytenda, t.d. á kjötafurðum. Þar sem lóðrétt samþætting sé til staðar, t.d. í tilviki Haga, sem reki sína eigin kjötvinnslu, þá þurfi ekki að fjölýrða um það hvar hagsmunir viðkomandi fyrirtækis liggi í þessu sambandi. Hvorki samrunaaðilar, né aðrir viðskiptamenn þessara félaga, geti hegðað sér án tillits til þessara aðila, enda ljóst að samrunaaðilar hafi gríðarlega hagsmuni af því að viðhalda viðskiptum við þá. Þannig geti sameinað félag t.d. ekki hækkað verð, minnkað gæði eða skert þjónustu án þess að stefna viðskiptum við þessi fyrirtæki í verulega hættu.

¹³⁷ Sjá t.d. ákvörðun framkvæmdastjórnar ESB í *Coca-Cola/Amalgamated Beverages* málinu nr. COMP/M.794: „... in an assessment of dominance the question is whether there is sufficient countervailing buyer power to neutralise the market power of the parties.“

¹³⁸ Í leiðbeiningunum segir m.a. í mgr. 65: „One source of countervailing buyer power would be if a customer could credibly threaten to resort, within a reasonable timeframe, to alternative sources of supply should the supplier decide to increase prices(80) or to otherwise deteriorate quality or the conditions of delivery. This would be the case if the buyer could immediately switch to other suppliers(81), credibly threaten to vertically integrate into the upstream market or to sponsor upstream expansion or entry(82) for instance by persuading a potential entrant to enter by committing to placing large orders with this company. It is more likely that large and sophisticated customers will possess this kind of countervailing buyer power than smaller firms in a fragmented industry(83).“

¹³⁹ Sjá t.d. Lindsay & Berridge, *The EC Merger Regulation*, þriðja útgáfa 2009, bls. 2009.

¹⁴⁰ Sjá hér einnig dóm undirréttar ESB í máli nr. T-228/97 *Irish Sugar v. Commission* [1999] ECR II-2969.



710. Þá segir að sambærileg sjónarmið gildi á stórnotendamarkaði, þar sem viðskipti byggja ýmist á almennum tilboðum eða útboðum og mikil samkeppni ríki. Ljóst sé að ef sameinað félag ákveði að hækka verð, rýra gæði eða skerða þjónustu, þá standi líkur til að þeir verði þegar í stað undir í samkeppni við aðra aðila á hlutaðeigandi mörkuðum sem bjóði betur.
711. Í sjónarmiðum samrunaaðila frá 9. febrúar 2021 kemur fram að engir samningar séu til staðar um framleiðslu á vörum fyrir dagvöruverslanir undir þeirra merkjum og kaupendur á dagvörumarkaði geti því skipt um birgja með skömmum fyrirvara.
712. Í sjónarmiðum samrunaaðila frá 19. febrúar 2021 áréttu þeir fyrri sjónarmið um vægi umtalsverðs kaupendastyrks á vörumörkuðum málsins við mat á stöðu samrunaaðila á vörumörkuðum málsins. Þá telja samrunaaðilar að ekki séu fyrir hendi atriði sem séu til þess fallin að draga úr vægi kaupendastyrks.
713. Þá mótmæla samrunaaðilar jafnframt því frummati í andmælaskjali Samkeppniseftirlitsins að kaupendastyrkur fárra öflugra kaupenda nægir ekki í þeim tilvikum þegar jafnframt eru margir veikir kaupendur á markaðnum. Þá vísa þeir jafnframt til þess að ekki verði betur séð en að hagsmunaaðilar taki almennt undir þessi sjónarmið þeirra. Í þessu samhengi vísa samrunaaðilar til umsagna tiltekinna hagsmunaaðila, sem gætu að mati samrunaaðila talist til veikari kaupenda, í skilningi Samkeppniseftirlitsins.¹⁴¹ Að mati samrunaaðila verður ekki annað ráðið af þeim umsögnum en að samruninn sé litinn jákvæðum augum og að líkur séu taldar á að hann mun leiða af sér aukna samkeppni, í krafti hagræðingar og stærðarhagkvæmni. Samrunaaðilar taka undir þessi sjónarmið og telja sig ekki hafa neina möguleika til þess að „beita markaðsstyrk sínum“ gagnvart þessum veikari keppinautum. Samrunaaðilar telja raunar að þeir hafi ekki yfir að ráða neinum markaðsstyrk til þess að beita, þó markaðshlutdeild þeirra sem slík sé í sumum tilfellum há. Samrunaaðilar telja því ljóst að kaupendastyrkur á viðkomandi mörkuðum verndi ekki aðeins fáeina stóra kaupendur, heldur séu allir kaupendur almennt í sterkri stöðu í skjóli samkeppni á hlutaðeigandi mörkuðum. Það er því ekki tilefni til þess að líta svo á að staða smærri kaupenda dragi úr vægi kaupendastyrks.
714. Þá leggja samrunaaðilar áherslu á að ekki sé rétt að leggja alla markaði saman þegar lagt sé mat á kaupendastyrk, þ.e. dagvörumarkaði annars vegar og stórnotendamarkaði hins vegar, enda um aðskilda og ólíka markaði að ræða. Áhrif kaupendastyrks þurfi því að meta sérstaklega fyrir dagvörumarkaði annars vegar og stórnotendamarkaði hins vegar. Að mati samrunaaðila er vægi kaupendastyrks gríðarlega mikið þegar kaupendur eru fáir og stórir en seljendur ívið fleiri og mismunandi að stærð og styrkleika. Þá telja samrunaaðilar að kaupendastyrkur dagvöruverslana, þegar kemur að kaupum á vörum framleiddum undir þeirra eigin vörumerkjum, sé afar mikill og áhersla verslana á slíkar vörur fari vaxandi.
715. Hvað stórnotendamarkaði varðar telja samrunaaðilar ljóst að stórir kaupendur á þessum mörkuðum hafi mikinn kaupendastyrk og að fjöldi smærri kaupenda sé mun meiri á þessum mörkuðum. Að mati samrunaaðila er samkeppni á markaðinum mjög virk og byggist í meginatriðum á útboðum eða tilboðum, þar sem kaupendur leita bestu tilboðanna frá seljendum og skipta við þann aðila sem býður best. Algengt sé að kaupendur flakki á milli þeirra seljenda sem best bjóða. Kaupendastyrkur sé þar af leiðandi mjög mikill.

14.2. Sjónarmið hagsmunaaðila

Sláturfélag Suðurlands

¹⁴¹ Vísa samrunaaðilar í þessu samhengi til sjónarmiða í umsögnum Melabúðarinnar, Skólamatar, Ekrunnar og Gullfosskaffi, sjá kafla V. **Error! Reference source not found..**



716. Í umsögn SS, dags. 28. október 2020, kemur fram það mat félagsins á samkeppnisaðstæðum á mörkuðum fyrir sölu á kjötvörum að staða kaupenda sé mjög sterk, einkum í smásölu.

Kaupfélag Skagfirðinga

717. Í umsögn KS og tengdra félaga, dags. 4. nóvember 2020, kemur m.a. fram það mat félagsins að kaupendastyrkur stóru aðilanna á dagvörumarkaði sé mikill. Því sé mikilvægt fyrir framleiðendur að finna leiðir til að auka hagkvæmni sína til að tryggja hagstæð verð og gott vöruframboð. Þá vekur félagið athygli á að nokkur samþjöppun sé í dagvöruverslun á Íslandi þar sem einn aðili hafi auk þess verið álitinn markaðsráðandi af Samkeppniseftirlitinu. Því sé samningsstaða kjötframleiðenda ekki góð.

718. Þá segir í umsögninni að á undanförnum árum hafi borið töluvert á því að stærri aðilar á dagvörumarkaði hafi flutt inn ýmis konar landbúnaðarafurðir erlendis frá. Þá hafi slíkar afurðir stundum fengið góða framstillingu í verslunum og auglýstar sérstaklega innan þeirra. Vekur félagið athygli á að þó innlendir framleiðendur fái einnig sérstaka framstillingu í verslunum sé mögulegt að þær vörur sem dagvöruverslanir flytji inn sjálfar sé gert hærra undir höfði.

Brjálaða Gimbrin

719. Í umsögn Brjáluðu Gimbrarinnar, dags. 21. október 2020, kemur fram það mat félagsins að dagvöruverslanir hafi mikil völd. Þannig séu íslenskar vörur oft staðsettar í lægstu hillurnar svo meira beri á innfluttum vörum sem séu að nálgast síðasta sölundag. Ekki sé unnt að skila innfluttu kjöti aftur til framleiðanda. Aftur á móti sé hægt að skila útrunnum íslenskum kjötvörum til afurðastöðva.

Önnur sjónarmið

720. Þá vísast einnig til sjónarmiða viðskiptavina samrunaaðila um vænt samkeppnisleg áhrif samrunans sem reifuð eru í kafla V. 3.

14.3. Niðurstaða Samkeppniseftirlitsins

721. Við mat á mögulegum kaupendastyrk viðskiptavina samrunaaðila verður að líta til aðstæðna á viðkomandi markaði og hvort líklegt sé að sterkir kaupendur á markaðnum geti með virkum hætti beitt kaupendastyrk gagnvart samrunaaðilum. Jafnframt verður að gæta að því að kaupendastyrkur fárra öflugra kaupenda nægir ekki í þeim tilvikum þegar jafnframt eru margir veikir kaupendur á markaðnum. Uppspretta kaupendastyrks getur einkum verið með eftirfarandi hætti:

- a) Viðskiptavinir geti án tafar fært öll viðskiptin sín til annarra keppinauta.
- b) Viðskiptavinir geti með raunhæfum hætti hóttað að samþætta þá þætti sem áður voru keyptir af samrunaaðilum í sinni eigin starfsemi.
- c) Viðskiptavinir geti stutt og kostað innkomu nýrra aðila á markaðinn.

722. Líkt og að framan greinir byggja samrunaaðilar á því að kaupendastyrkur þriggja stærstu fyrirtækjanna á dagvörumarkaði sé umtalsverður og geti hvorki samrunaaðilar né keppinautar þeirra hegðað sér án tillits til þeirra. Jafnframt byggja þeir á því að sambærileg sjónarmið gildi á stórnotendamarkaði, þar sem mikil samkeppni ríki og viðskipti byggja ýmist á almennum tilboðum eða útboðum. Undir þessi sjónarmið taka ýmsir umsagnaraðilar og keppinautar samrunaaðila, sbr. umfjöllun hér að framan.



723. Við mat á mögulegum kaupendastyrk aðila á dagvörumarkaði telur Samkeppniseftirlitið rétt að hafa hliðsjón af sjónarmiðum viðskiptavina samrunaaðila um vænt samkeppnisleg áhrif samrunans. Af umsögnunum að dæma eru flestir umsagnaraðilar á dagvörumarkaði hlyntir samrunanum.
724. Þá telur stór hluti annarra umsagnaraðila, s.s. veitingastaða, mótuneyta og kjötvinnsla, að samruninn sé líklegur til að auka hagræðingu samrunaaðila til hagsbóta fyrir viðskiptavinum.
725. Á hinn bóginn telja nokkrir umsagnaraðilar að fækkun keppinauta kunni mögulega að draga úr samkeppni á umræddum mörkuðum, en í umsögnum Reykjavíkurborgar og Íslandshótelis er lýst áhyggjum af líklegri röskun á samkeppni á kjötmarkaði í kjölfar samrunans. Þá vekja Samkaup einnig athygli á því í umsögn sinni að fækkun keppinauta muni óhjákvæmilega hafa áhrif á samkeppni milli birgja.
726. Með vísan til framangreindra sjónarmiða er að mati Samkeppniseftirlitsins ljóst að stór hluti þeirra kaupenda sem veittu umsögn um vænt samkeppnisleg áhrif samrunans líta svo á að þeir geti með lítilli fyrirhöfn fært viðskipti sín til annarra keppinauta samrunaaðila. Þannig eru líkur á að kaupendastyrkur þeirra vegi að einhverju leyti á móti þeirri samþjöppun sem hlýst af samrunanum.
727. Það dregur þó úr áhrifum þess kaupendastyrks gagnvart samrunaaðilum að viðskiptavinir þeirra eru fjölmargir og mjög misjafnir að stærð. Líkt og áður segir eru markaðir, þar sem kaupendastyrkur er verulegur óvenjulegrar gerðar og gæta verður að því að kaupendastyrkur fárra öflugra kaupenda nægir ekki í þeim tilvikum þegar jafnframt eru margir veikir kaupendur á markaðnum. Ástæða þess er sú að fyrirtæki með háa markaðshlutdeild getur hæglega beitt markaðsstyrk sínum gagnvart hinum veikum kaupendum, sbr. úrskurð áfrýjunarnefndar samkeppnismála í máli nr. 3/2006.¹⁴²
728. Í ljósi þessara atriða er það niðurstaða Samkeppniseftirlitsins að sterk staða öflugra fyrirtækja á dagvörumarkaði, sem og annarra viðskiptavina samrunaaðila, sé ekki þess eðlis að hún feli í sér kaupendastyrk að því marki að hann vegi upp á móti skaðlegum samkeppnislegum áhrifum af samrunanum. Í kafla VI og ákvörðuninni er fjallað um skilyrði sem sett eru vegna samrunans.

15. Möguleg hagræðing

729. Samkvæmt 17. gr. c samkeppnislaga skal „við mat á lögmæti samruna taka tillit til tækni- og efnahagsframfara að því tilskildu að þær séu neytendum til hagsbóta og hindri ekki samkeppni“. Samkvæmt nefndaráliti viðskiptanefndar (vegna frumvarps sem varð að lögum nr. 94/2008) koma skilvirknis- eða hagræðingarsjónarmið aðeins til greina þar sem tryggt er að hreinn

¹⁴² Sjá hér einnig dóm undirréttar ESB í máli nr. T-228/97 *Irish Sugar v. Commission* [1999] ECR II-2969. „Although in the contested decision the Commission recognised to some degree (point 107) the commercial strength of the two customers of the applicant to which the latter refers, it considered that that power was not capable of affecting the dominant position of the applicant, for two reasons. First, the applicant's other customers, representing ...% of its sales volume, did not have such commercial strength. Secondly, it considered that the particular features of the community scheme applicable to sugar prevented those two customers of the applicant from finding other sources of supply in the short term (point 107). The Court finds that the applicant's arguments do not vitiate the Commission's finding in the contested decision (point 107). First, the applicant does not deny that its other customers absorbed ...% of its industrial sugar production, which also represented a share of the industrial sugar market in Ireland of over ...%. The applicant can therefore hardly maintain that the Commission committed an error of assessment by stating that 'despite the presence of two large customers, the demand side is composed of a number of buyers which are not equally strong and which cannot be aggregated to conclude that they may constrain the market power of the supplier with over 90 % of the market ...'“

Sjá einnig t.d. ákvörðun framkvæmdastjórnar ESB í Coca-Cola/Amalgamated Beverages málinu nr. M.794: „... in an assessment of dominance the question is whether there is sufficient countervailing buyer power to neutralise the market power of the parties.“ og ákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. 23/2012, *Samruni Veritas Capital hf., Fastusar ehf. og Aðalkots ehf.*



ávinningur af samruna skili sér til neytenda. Eru þrjú skilyrði sem þurfa að vera uppfyllt til að unnt sé að taka tillit til hagræðingar samruna:

- a) Verulegar líkur séu á að samruninn skili skjótt umtalsvert aukinni hagkvæmni í rekstri hins sameinaða fyrirtækis.
- b) Að hagræðingaráhrifin séu beintengd samrunanum og ekki hægt að framkalla þau með öðrum hætti.
- c) Aukin hagræðing skili sér til neytenda í formi verðlækkunar sem vegi þyngra en hugsanleg verðhækkun vegna skertrar samkeppni. Í tilfalli þessa samruna þarf einnig að sýna fram á að hagræðingin skili sér til bænda í hagstæðara afurðaverði.

730. Sönnunarbyrðin um þessi atriði hvílir á samrunaaðilum. Fyrirtækin verða því að geta sýnt fram á það með óhrekjanlegum hætti að öll þessi skilyrði séu uppfyllt.

731. Eins og leiðir af framansögðu ber að túlka þetta í samræmi við EES/ESB samkeppnisrétt. Til þess að hagræðing geti skilað sér til neytenda, og í þessu tilviki bænda, verður að vera fyrir hendi samkeppnislegt aðhald á markaðnum.¹⁴³ Samkvæmt þessu hvílir sönnunarbyrðin um að samruni sé að þessu leyti neytendum til hagsbóta á samrunaaðilum, sbr. einnig viðauka I við reglur nr. 684/2008.¹⁴⁴ Í 10. kafla viðauka I við reglur nr. 684/2008 segir svo um áhrif á neytendur og milliliði:

„Lýsið hugsanlegum áhrifum fyrirhugaðs samruna á hagsmuni neytenda og milliliða og á þróun efnahags- og tækniframfara. Sé því haldið fram að samruni sé lögmætur sökum þess að með honum verði tækni og/efnahagsframfarir sem séu neytendum til hagsbóta og raski ekki samkeppni skal tilgreina: a) hvernig hinn fyrirhugaði samruni er til hagsbóta fyrir neytendur og með hvaða hætti samrunaaðilar munu ná þeim hagsbótum fram. Skal því lýst nákvæmlega og allir mögulegir kostir fyrir neytendur tilgreindir. b) hversu miklar hagsbætur fyrir neytendur um er að ræða og hvenær þær koma fram. Skal það rökstutt sérstaklega og útreikningum framvísað til frekari stuðnings því hverjar hagsbæturnar eru að umfangi. c) hvort mögulegt sé að ná fram sömu hagsbótum með öðrum hætti. Sé það ekki mögulegt skal rökstyðja það sérstaklega. Sönnunarbyrðin um að samruni sé neytendum til hagsbóta hvílir á samrunaaðilum og verður ekki rannsökuð sérstaklega nema framangreindar upplýsingar séu veittar.“

732. Samkvæmt framansögðu er ljóst að samrunaaðilar bera ábyrgð á því að sýna fram á að samruni sé neytendum til hagsbóta haldi þeir slíku fram. Vísast hér einnig til 76. – 88. mgr. í láréttu leiðbeiningum framkvæmdastjórnar ESB.

15.1. Sjónarmið samrunaaðila í samrunaskrá

733. Í samrunaskrá segir að meginmarkmið samrunans sé að ná fram samlegðaráhrifum og aukinni hagkvæmni í rekstri með bættri nýtingu framleiðsluþátta, til að bregðast við erfiðum aðstæðum í rekstrarumhverfi félaganna sem skapast hafi undanfarin ár vegna ytri aðstæðna á hlutaðeigandi mörkuðum. Með þessu telji samrunaaðilar sig betur í stakk búna til að taka þátt í og viðhalda virkri samkeppni á þeim mörkuðum sem þeir starfi á, ásamt því að tryggja

¹⁴³ Sjá hér leiðbeiningarreglur framkvæmdastjórnar ESB um mat á láréttum samruna (2004/C 31/03): „The incentive on the part of the merged entity to pass efficiency gains on to consumers is often related to the existence of competitive pressure from the remaining firms in the market and from potential entry.”

¹⁴⁴ Sjá einnig t.d. Van Bael & Bellis, Competition Law of the European Community, fimmta útgáfa 2010, bls. 703: „... it is incumbent on the notifying parties to provide all relevant information necessary to demonstrate that the claimed efficiencies will benefit consumers, are merger-specific and are verifiable. This will generally be a very difficult burden to meet.“



áframhaldandi vöru- og framþróun á hlutaðeigandi mörkuðum og þannig eiga sinn þátt í að tryggja fæðuöryggi hér á landi.

734. Í samrunaskrá segir að samrunaaðilar telji að með samrunanum geti fyrirtækin skorið niður kostnað og aukið skilvirkni framleiðsluferla. Þó að hið sameinaða félag muni hafa talsverða markaðshlutdeild á ákveðnum skilgreindum mörkuðum þá séu fyrir á markaði aðilar sem m.a. stundi víðtækari rekstur og njóti hags af umtalsverðri stærðarhagkvæmni. Þá séu samrunaaðilar í harðri samkeppni við innflutning. Sameinað félag verði betur í stakk búið til að mæta þessari samkeppni. [

]

735. Að mati samrunaaðila verði félögin því betur í stakk búin til að stunda virka samkeppni á viðkomandi mörkuðum þar sem fyrir séu stórir og efnahagslega sterkir aðilar, s.s. Sláturfélag Suðurlands, Kaupfélag Skagfirðinga, Stjörnugrís, Mata og Ferskar Kjötvörur, ásamt því að geta tekist á við þá auknu samkeppni sem fylgi innflutningi á frosnu og fersku kjöti. Samruninn muni jafnframt hafa jákvæð áhrif fyrir innleggjendur félaganna, þar sem möguleiki verði á hagræðingu við söfnun og slátrun gripa svo slátrun verði hagkvæmari og með minni tilkostnaði, en jafnframt að bændur fái viðunandi verð fyrir framleiðslu sína. Þannig sé rekstrargrundvöllur í landbúnaði tryggður, sem stuðli að tryggari fæðuöryggi hér á landi.

736. [

]

737. Þá segir í samrunaskrá að rekstur félaganna hafi verið þungur undanfarin ár. Líkt og sjá megí af lestri ársreikninga félaganna séu þau verulega skuldsett og [

. Ljóst sé að rekstrarafkoma félaganna [

]

738. Í úttekt KPMG á afurðarstöðvum, sem gerð hafi verið fyrir atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytið, sé það staðfest að afkoma afurðarstöðva sé óásættanleg og að auka þurfi hagræði innan greinarinnar. Með samrunanum leitist samrunaaðilar því við að mæta þeim raunveruleika sem blasi við þeim. Telji samrunaaðilar að sameinað félag sé betur í stakk búið til að mæta þörfum markaðarins hverju sinni og taka þátt í virkri samkeppni á markaði, einkum frá fjársterkum aðilum sem búi yfir stærðarhagkvæmni í rekstri og þar með betri afkomu, sbr. umfjöllun á bls. 21-27 í úttekt KPMG.



15.2. Sjónarmið hagsmunaaðila

739. Með tölvupósti, dags. 12. október 2020, sendi Samkeppniseftirlitið upplýsingabeiðni til samrunaaðila og 22 aðila sem samrunaaðilar nefna sem keppinauta sína.¹⁴⁵ Með tölvupósti, dags. 13. október 2020, sendi Samkeppniseftirlitið tölvupóst á 37 viðskiptavini samrunaaðila¹⁴⁶. Verða nú reifuð þau sjónarmið er bærust Samkeppniseftirlitinu um mögulega hagræðingu samrunans.

Kaupfélag Skagfirðinga

740. Í umsögn KS og tengdra félaga, dags. 4. nóvember 2020, segir m.a. að töluverður kostnaður fylgi slátrun gripa á Íslandi. Að mati KS muni samruninn skapa forsendur til sparnaðar fyrir samrunaaðila sem ætti að skila sér til innleggjenda. Í þessu samhengi megi nefna að með aukinni samvinnu og samstarfi í söfnun mjólkur á undanförunum árum hafi náðst umtalsverð hagkvæmni sem hafi skilað sér í bættem gæðum og lægri verðum til neytenda á sama tíma og hagur bænda hafi batnað. Telji KS allar líkur standa til þess að samruninn muni hafa jákvæð áhrif á innleggjendur með svipuðum hætti.

Fjallalamb

741. Í umsögn Fjallalamb, dags. 23. október 2020, segir að það sé frekar ólíklegt að innleggjendur muni njóta góðs af samrunanum þar sem fyrri sameiningar og fyrri fækkanir á sláturhúsum hafi ekki sýnt fram á það.

B. Jensen

742. Í umsögn B. Jensen, dags. 28. október 2020, segir að almennt megi fullyrða að ávinningur felist í fyrirhuguðum samruna með mögulegri aukinni hagræðingu og samlegð fyrir þá aðila sem að samrunanum standi. Það muni fyrst og fremst auka samkeppnishæfni þeirra gegn stórum og efnahagslega sterkum aðilum.
743. Ekkert bendi til þess að samruninn muni hafa jákvæð áhrif fyrir innleggjendur félaganna heldur megi jafnvel færa rök sem snúi að hinu gagnstæða. Hugsanlega kunni einhver hagræðing að verða við söfnun dýra en að mati B. Jensen sé sá þáttur óverulegur og í engu ráðandi. Þá sé ekki að finna neinn haldbæran rökstuðning í samrunagögnum sem styðji þá fullyrðingu að hagkvæmari kosti verið komið á við söfnun sláturdýra en nú sé. Ekkert bendi heldur til þess að bændur fái betra verð fyrir framleiðslu sína í kjölfarið. Frekar megi búast við því að félagið hafi ráðandi stöðu um að ákvarða einhliða verð til bænda.

Hagar

744. Í umsögn Haga, dags. 23. október 2020, kemur fram að Hagar taki trúanlegar þær fullyrðingar samrunaaðila að með samrunanum gæti hið sameinaða félag væntanlega aukið stærðarhagkvæmni í kjötvinnslu. Að mati Haga séu líklega nægilega sterkir keppinautar á markaði, t.d. KS og SS, til að aukin hagkvæmni skili sér í verði til verslana.

¹⁴⁵ Sent var á: Kjöt- og fiskbúð Austurlands, Kjöthöllina, Kjöthúsið, Pure Natura, Biopol, Pylsumeistarann, Kjötsmiðjuna, Brjáluðu gimbrina, Síld og fisk, Ferskar Kjötvörur, Esju, Seglbúðir, Sláturfélagið Búa, B Jensen, Stjörnugrís, Fjallalamb, Sláturhús Vesturlands, Sláturhús KVH, Kjötafurðarstöð KS, Sláturhús Hellu, Sláturfélag Suðurlands og Sláturfélag Vopnfirðinga.

¹⁴⁶ Sent var á: Haga, Festi, Samkaup, Basko, Costco, Fjarðarkaup, Kaupfélag Skagfirðinga, Fisk kompaníið, Ekruna, Garra, Melabúðina, Akureyrabæ, Bakarameistarann, Eldum rétt, Feed the Viking, Fjörukránna, Íslandshótel, Greifann, Gullfoss, Hereford, Icelandair Hótel, IGS, Ikea, Ísam, Kjötbúðina, Kjötkompaníið, Kjötmarkaðinn, Kjöt- og fiskbúð Austurlands, LSH, Lostæti, Matsmiðjuna, Matvex, Múlakaffi, Fabrikkuna, Norðanfisk, Reykjavíkurborg, Skólamat og Sóma.



Krónan

745. Í umsögn Krónunnar, dags. 20. október 2020, kemur fram að samruninn muni hafa jákvæð áhrif fyrir Krónuna þar sem sameiginlegt félag samrunaaðila ætti að ná fram hagræðingu sem myndi skila sér í lægra verði afurða og þar með skila sér í lægri verði í verslunum til neytenda.

15.3. Frummat Samkeppniseftirlitsins

15.3.1. Stöðufundur 16. desember

746. Á fjárfundi, dags. 16. desember 2020, kynnti Samkeppniseftirlitið samrunaaðilum stöðu rannsóknarinnar og þær ályktanir sem eftirlitið taldi að hægt væri að draga um samkeppnisleg áhrif samrunans á þeim tímapunkti. Tiltekið var að ályktanirnar væru til bráðabirgða og lýstu óbindandi sýn eftirlitsins á þessum tímapunkti, þar sem hvorki henni né mögulegri frekari gagnaöflun væri lokið. Var markmið fundarins að upplýsa samrunaaðila um stöðu rannsóknarinnar og veita þeim kost á að koma á framfæri sjónarmiðum og athugasemdum.
747. Á fundinum var því lýst að skv. 17. gr. c samkeppnislaga skuli „við mat á lögmæti samruna taka tillit til tækni- og efnahagsframfara að því tilskildu að þær séu neytendum til hagsbóta og hindri ekki samkeppni“. Jafnframt kom fram á fundinum að í nefndarátliti viðskiptanefndar um frumvarp sem varð að lögum nr. 94/2008 hafi verið tekið fram að skilvirknis- eða hagræðingarsjónarmiða komi aðeins til álita þar sem tryggt er að hreinn ávinningur af samruna skili sér til neytenda. Þessu til viðbótar voru rakin þau skilyrði sem þurfa að vera til staðar til þess að Samkeppniseftirlitinu sé heimilt að taka tillit til hagræðingar við mat á samrunum.
748. Á fundinum var því mati Samkeppniseftirlitsins lýst að í samrunaskrá eða öðrum afhentum gögnum væri enga umfjöllun að finna um hvort hagræðingaráhrifin væru beintengd samrunanum og að ekki sé hægt að framkalla þau með öðrum hætti né umfjöllun um hvort aukin hagræðing myndi skila sér til neytenda eða bænda. Jafnframt var samrunaaðilum bent á mikilvægi þess að kostnaðarhagræði væri sundurgreint í fastan og breytilegan kostnað. Því hefði samrunaaðilum ekki fullnægt kröfum samkeppnisréttarins um sönnun að þessu leyti.

15.3.2. Athugasemdir samrunaaðila við mat Samkeppniseftirlitsins á stöðufundi

749. Í athugasemdum sínum frá 4. janúar 2021 taka samrunaaðilar fram að greining á væntum samlegðaráhrifum samrunans hafi verið unnin af Fyrirtækjaráðgjöf Íslandsbanka. Þeir útreikningar á hagræði sem komi fram í fjárfestingakynningu hafi verið unnir á árinu 2018. Hafa beri í huga að launavísitala og vísitala framleiðsluverðs hafi hækkað frá þeim tíma. Því sé líklegt að allar fjárhæðir sem talað sé um séu hærri að núvirði.
750. Samlegðargreiningin í heild sinni hafi verið unnin með það að augnamiði að horfa á hvaða virði leysist úr læðingi við samruna þessara félaga. Öll félögin starfi á sterkum samkeppnismarkaði og hafi verið ötul við að leita allra leiða til hagræðingar á undanförunum árum. Stjórnendur töldu að hagræðing innan félaganna hafi verið á endastöð komin og að ekki væri hægt að ganga lengra að því leyti án þess að skerða samhliða þjónustu- og vöruframboð allverulega.
751. Öll atriði sem talin eru upp við samlegðargreiningu Fyrirtækjaráðgjafar Íslandsbanka séu þess eðlis að ekki sé talið raunhæft að ná þeim fram með öðrum leiðum en með sameiningu. Við mat á samlegð var helstu atriðum skipt í eftirfarandi flokka:



- Yfirstjórn: Ráðgert sé að [] vegna yfirstjórnar. Sameinað félag muni ekki þurfa jafnmarga stjórnendur og sparnaður vegna þessa sé []
- Söludeildir: Hægt verði að [] og sparnaður vegna þessa sé [] Með sameiningu verði hægt að fækka vörumerkjum og stækka hverja sölupöntun til viðskiptavina, þannig skapist hagræði í starfi sölumanna og raungerist eingöngu við samruna.
- Almennur rekstur: Helstu forsendur lækkunar á almennum rekstrarkostnaði sé vegna ofangreindra samlegðarþátta sem verði eingöngu að veruleika við samruna. Sparnaður vegna þessa er metin á []
- Framleiðsla: Með sameiningu muni kostnaður vegna framleiðslu minnka um [] Meginforsenda þessarar hagræðingar sé heildstæð endurskipulagning á framleiðsluferli sameinaðs félags, m.a. betri nýting fastafjármuna. Bæði félög búi yfir tækjabúnaði sem nýtist hinu félaginu vel og er ekki í fullri nýtingu. Með því að nýta tækin betur, láta þau vinna lengur í stærri framleiðslulotum myndast hagræði sem ekki sé hægt að ná fram á annan hátt. Félögin hafi fjárfest mikið til á sitt hvoru sviðinu á síðustu árum sem skapi framangreint hagræði.
- Fjárfestingar: Sparnaður í fjárfestingu er metin á [], þar sem [] er vegna fjárfestingar sem til stóðu hjá sitt hvoru félaginu en hitt félagið hafði þegar fjárfest í og [] vegna minni fjárfestingaþörf fyrirtækjanna þar sem félögin geti nýtt ýmis tæki og búnað hvors annars áður en til fjárfestinga kæmi.
- Slátrun: Í slátrun sé víða mikið óhagræði og hafi félögin reynt að hagræða eins og kostur er á síðustu árum. Dæmi um slíka aðgerð hafi verið lokun Norðlenska á slátruhúsi sínu á Höfn á árinu 2019. Þar hafi verið slátrað of litlu magni til þess að það væri hagkvæmt og var ákveðið að loka slátruhúsinu og flytja sauðfé á Húsavík til slátrunar. Almennt óhagræði við slátrun sé talsvert og muni sameining félaganna geta leitt af sér hagræði sem stjórnendur áætla að sé að lágmarki [] á ári. Þá sé sláturtíð meira og minna unnin í verktöku og því sé þorri kostnaðar tengt sláturtíð breytilegur kostnaður. Áætlaður sparnaður við skilvirkari sláturtíð er metinn að lágmarki []
- Húsnæði: Leigugreiðslur sameinaðs félags muni lækka um []
[]. Bæði félögin séu talsvert aðþrengd í sínum húsakosti og mikið um óskilvirkni. Við samruna sé hægt að auka sérhæfingu í hverri fasteign betur og þannig skapa meiri flæði og auka nýtingu strax við samruna. Hvort sem horft sé á félögin sitt í hvoru lagi, eða saman, þá leyfi fjárhagur þeirra ekki uppbyggingu á nýju sérhæfðu vinnsluhúsnæði.
- Lotur og vöruframboð: Með stærri framleiðslulotum hjá sameinuðu félagi geti framleiðslan verið mun hagkvæmari. Vélarnar verði í vinnslu í fleiri klukkustundir á degi hverjum og framleiðsluhlé vegna skiptinga og þrifa á



milli lota minnki. Eins verði tækifæri til að einfalda og sameina uppskriftir með því að stækka framleiðslulotur og jafnvel fækka vörunúmerum. Þetta hagræði myndist eingöngu vegna stærðarhagkvæmni. Stærri lotur og einfaldara vöruframboð muni strax lækka breytilegan kostnað. Árlegt hagræði er metið þá [] Þá muni breytilegur starfsmannakostnaður lækka með færri yfirvinnutímum, árlegt hagræði af því er metið []

- Almennt hagræði: Með stærri afgreiðslum lækki fastagjald við hverja afgreiðslu sem skili sér í lægri kostnaði á hverja selda einingu. Þá hefði sameinað félag aukin slagkraft í samningum við birgja, t.d. í innkaupum á umbúðum. Allt séu þetta atriði sem verði til við stærðarhagkvæmnina sem skortir í reksturinn í dag.

752. [

] Sameinað félag muni ekki geta hækkað vöruverð án þess að samkeppnin bregðist hratt við. Ljóst sé að afkoma samrunafélaganna þurfi að aukast og því sé nauðsynlegt fyrir félögin að mynda hagræði á kostnaðarhlið rekstrarreikningsins með samruna þessum.

753. Efnahagsleg staða samrunaaðila sé grafalvarleg og grípa þurfi til verulegra hagræðingaraðgerða sem þurfi að vera af þeirri stærðargráðu að þær verði ekki fengnar með öðrum hætti en með samruna.

754. Hagræðingin sem hlytist af samruna mun að mati samrunaaðila skila sér til neytenda og bænda á tvennan hátt. Í fyrsta lagi geri hún það að verkum að líklega tryggir hún tilveru félaganna sem muni halda uppi samkeppni við sterka samkeppnisaðila. Í öðru lagi sé hægt að horfa ögn lengra fram í tímann og þá megi horfa til þess að EBITDA afkoma sameinaðs félags þurfi að vera að lágmarki um [] m.kr. árlega, að teknu tilliti til vaxta og afborgana á vaxtaberandi skuldum og væntinga um fjárfestingaþörf sameinaðs félags. Afkomu sem sé umfram framangreint viðmið megi skipta á milli þriggja þátta á skynsamlegan hátt. Þessi þrjú þættir séu:

- a) Lækka verð til neytenda sem lið í samkeppni við sterka keppinauta á markaði.
- b) Greiða hærra afurðaverð til bænda.
- c) Lækka íþyngjandi skuldsetningu sameinaðs félags.

755. Efnahagslegur styrkur samrunaaðila sé langt frá því að vera slíkur að sameinað félag geti hindrað virka samkeppni á þeim mörkuðum sem það starfar án tillits til keppinauta, viðskiptavina eða neytenda. Hugsanleg sterk staða þeirra á verulega afmörkuðum undirmörkuðum breyti engu um þetta, enda séu aðstæður á þeim mörkuðum sem samrunaaðilar starfa á slíkar að félögin geti ekki, hvorki saman eða í sitthvoru lagi, hækkað verð, minnkað gæði eða skert þjónustu án þess að slíkri háttsemi sé mætt með aðgerðum af hálfu samkeppnisaðila. Með sameiningu verði til félag sem hafi getu til þess að keppa við þá aðila sem séu sterkari en þeir og efla þannig samkeppni á hlutaðeigandi mörkuðum og telja samrunaaðilar að samruninn muni hafa í för með sér aukna samkeppni og hagkvæmari nýtingu framleiðsluþátta, sem komi til með að skila sér í bættum hag bæði bænda og neytenda.

756. Þröngsýni samkeppnisyrivalda við mat á samruna af þessu tagi megi að mati samrunaaðila ekki standa í vegi fyrir hagræðingu og bættri nýtingu framleiðsluþátta, sem séu til þess fallin að styðja við heilbrigða samkeppni á hlutaðeigandi mörkuðum og gera fyrirtækjum sem á þeim starfa kleift að taka þátt í virkri samkeppni til framtíðar.



15.3.3. Andmælaskjal

757. Í andmælaskjali Samkeppniseftirlitsins, dags. 26. janúar 2021, kemur m.a. fram að það sé frummat eftirlitsins að ekki hafi verið færð fullnægjandi rök fyrir þeim ávinningi eða hagræðingu sem sameinað fyrirtæki hygðist ná fram með samrunanum. Þannig hefði ekki verið sýnt fram á með fullnægjandi hætti að öll skilyrði séu fyrir hendi svo unnt sé að taka mið af hagræðingu vegna samrunans við hið samkeppnislegt mat. T.a.m. hafi ekki verið lagðar fram neinar rekstraráætlanir sameinaðs félags né sýndir greinargóðir útreikningar og áætlanir um hvernig mögulegum ávinningi yrði náð. Þá hafi ekki verið gerð greinargóð sundurliðun á kostnaði eftir því hvort rekstrarkostnaður sé breytilegur eða fastur og hversu stór hluti skili sér til neytenda eða bænda.
758. Þá vakti Samkeppniseftirlitið athygli á því að þær greiningar sem eftirlitið hefði undir höndum væru að mestu unnar af Íslandsbanka á árinu 2018. Þannig virtust samrunaaðilar ekki hafa ráðist í nýja greiningu á hagræðingu sem af samrunanum gæti stafað, á grundvelli nýjustu upplýsinga um rekstur, fjárfestingarþörf og aðstæður á markaði, sem ætla megi að hafi legið fyrir við undirbúning ákvörðunar um samruna á síðasta ári og gerð samrunaskrár.

15.3.4. Athugasemdir samrunaaðila við andmælaskjal eftirlitsins

759. Eftir að andmælaskjalið hafi verið birt samrunaaðilum og í kjölfar fundar með Samkeppniseftirlitinu þann 1.febrúar 2021 hafi samrunaaðilum verið ljóst að þær skýringar og greiningar sem Samkeppniseftirlitið hafði verið láttnar í té á væntum hagræðingaráhrifum samrunans væru ekki fullnægjandi að mati Samkeppniseftirlitsins. Var af þessum sökum ráðist í enn ítarlegri greiningu og gerð rekstraráætlunar fyrir sameinað félag, sem barst Samkeppniseftirlitinu þann 9. febrúar. Rekstraráætluninni fylgdi ítarleg umfjöllun um það með hvaða hætti samrunaaðilar hyggjast ná fram með samlegðaráhrifum og hagræðingu í hinu sameinaða félagi, með lækkun fastra kostnaðarliða og samþættingu/aukinni sérhæfingu rekstrareininga í framleiðslu, sem muni leiða til lækkunar á breytilegum kostnaði.
760. Það sé mat samrunaaðila að með þeim upplýsingum og gögnum sem lágu fyrir í málinu hafi með fullnægjandi hætti verið sýnt fram á það að öll þrjú skilyrðin fyrir því að unnt sé að taka tillit til hagræðingarsjónarmiða við mat á samrunanum séu uppfyllt í málinu. Þannig hafi verið sýnt fram á það að:
- verulegar líkur séu á að samruninn skili skjótt umtalsvert aukinni hagkvæmni í rekstri hins sameinaða fyrirtækis. Við mat á áhrifum hagræðingar verði að líta til þess að hér sé um að ræða atvinnugrein sem skilar almennt mjög lágri framlegð, þannig að þrátt fyrir að hagræðing nemi ekki háu hlutfalli af heildarveltu félaganna, þá hafi hún hlutfallslega mikil áhrif á framlegð þeirra. Í því sambandi sé lögð áhersla á að með þeim hagræðingaráhrifum sem samrunaaðilar vænta af samrunanum muni EBITDA félaganna allt að þrefaldast, auk þess sem áhrifin munu gera það að verkum að afkoma félaganna muni snúast úr neikvæðri afkomu í jákvæða.
 - hagræðingaráhrifin séu beintengd samrunanum og ekki sé hægt að framkalla þau með öðrum hætti. Það megi vera ljóst að þær aðgerðir sem samrunaaðilar hyggja á í kjölfar samrunans séu þess eðlis að allur rekstur félaganna verður samofinn, hvort sem um ræðir stjórnun, innkaup, framleiðslu, dreifingu eða sölu. Ljóst sé að hin væntu hagræðingaráhrif munu ekki nást fram án slíkrar gjörvallrar



sambættingar á rekstri félaganna, en ekki verður séð hvernig slíkt geti átt sér stað án samruna þeirra.

- c) að aukin hagræðing skili sér til neytenda í formi verðlækkunar, til bænda í formi hærra afurðaverðs, sem vegi þyngra en hugsanleg verðhækkun vegna skertrar samkeppni. Forsenda þess að félögin geti tekið þátt í samkeppni sé sú að hagræðing eigi sér stað í starfsemi þeirra, af þeirri stærðargráðu sem lýst er í rekstraráætlun sameinaðs félags frá 9. febrúar sl. Þannig skapist svigrúm fyrir sameinað félag til þess að lækka verð til neytenda og hækka afurðaverð til bænda. Samrunaaðilum sé vitanlega ófært að magnsetja með nákvæmum hætti hversu mikið af væntri hagræðingu muni renna til bænda og hversu mikið til neytenda, en telja hins vegar að það blasi við að slík verði áhrif aukinnar samkeppni á hlutaðeigandi mörkuðum.

761. Samrunaaðilar búi við mikið samkeppnislegt aðhald, einkum frá sér fjársterkari aðilum sem hafa að því leyti yfirburðastöðu á mörkuðum málsins. Það sé mat samrunaaðila að með samrunanum muni skapast forsendur fyrir aukna samkeppni á hlutaðeigandi mörkuðum og þannig geti hin vænta hagræðing skilað sér til neytenda og bænda.

15.4. Niðurstaða Samkeppniseftirlitsins

762. Hér að framan eru nefnd þau þrjú skilyrði sem þurfa að vera uppfyllt til þess að til greina komi að taka tillit til hagræðingarraka við mat á lögmæti samruna. Verður hér farið yfir þau hvert fyrir sig og lagt frummat á það hvort þau eru uppfyllt í þessu máli.
763. Samkvæmt fyrsta skilyrðinu skal því lýst nákvæmlega hvernig og hvort umtalsverðar líkur séu á því að hinn fyrirhugaði samruni skili sér skjótt í aukinni hagkvæmni í rekstri hins sameinaða fyrirtækis.
764. Í kjölfar útgáfu andmælaskjals og í tengslum við viðræður um möguleg skilyrði hafa samrunaaðilar veitt nánari upplýsingar um mögulega hagræðingu, ásamt því sem Samkeppniseftirlitið hefur aflað nánari upplýsinga um afkastagetu í slátrun. Samrunaaðilar létu í té ítarlegri greiningu á hagræðingaráhrifum samrunans ásamt rekstraráætlun og í kjölfarið óskaði eftirlitið eftir því að metin hagræðing vegna samrunans yrði sundurgreind eftir skilgreindum mörkuðum málsins og að kostnaði yrði skipt eftir því hvort um sé að ræða fastan eða breytilegan kostnað.
765. Samkvæmt mati Íslandsbanka og samrunaaðila mun samruni fyrirtækjanna leiða til sparnaðar að fjárhæð um [] m.kr. þar af er einskíptissparnaður vegna minni fjárfestinga að fjárhæð [] m.kr. og árlegur sparnaður vegna minni fjárfestingaþarfar um [] m.kr. á ári. Sé tekið tillit til þessara liða þá meta samrunaaðilar að árlegur rekstrarsparnaður sé um [] m.kr. Fjallað er nánar um framangreinda hagræðingu í sjónarmiðum samrunaaðila sem bárust 4. janúar sl. Í greiningu Íslandsbanka, frá 25. febrúar sl., þar sem væntri hagræðingu er skipt upp eftir mörkuðum málsins og eftir því hvort um fastan eða breytilegan kostnað er að ræða, kemur fram að um []% af hagræðingu vegna samrunans sé vegna hagræðis sem rekja megi til lækkunar á breytilegum kostnaði, eða [] Samkvæmt upplýsingum frá samrunaaðilum er áætlað að heildarhagræðing vegna samrunans nemi um [5-10]%¹⁴⁷ af sameiginlegri veltu félaganna og um [0-5]% ef horft til hagræðis sem flokka má sem breytilegan kostnað.

¹⁴⁷ Trúnaðarupplýsingar eru birtar á bili.



766. Talsverð ónýtt afkastageta er í slátrun hjá samrunaaðilum, einkum í stórgripaslátrun en minni í sauðfjárslátrun. Af þessu má ráða að samruni félaganna gefur samrunaaðilum tækifæri til aukinnar sérhæfingar. Af áætlaðri hagræðingu vegna samrunans eru [15-20]% tengd slátrun. Rétt er þó að áréttu að gagnvart Samkeppniseftirlitinu hafa ekki verið sett fram áform um lokun sláturhúsa eða verulega sérhæfingu milli þeirra.
767. Á vinnslustigi hafa samrunaaðilar hins vegar lýst áformum um hagræðingu með aukinni sérhæfingu og samnýtingu vinnslulína. Þannig býr Kjarnafæði yfir öflugri áleggslínu og Norðlenska yfir úrbeiningarlínu, en áformað er að nýta þessar línur betur með samrunanum. Er [80-85]% áætlaðrar hagræðingar tengd vinnslu, samkvæmt áætlunum samrunaaðila. Rétt er þó að taka fram að aukinni sérhæfingu fylgir að öllum líkindum aukinn flutningur á skrokkum, en ekki hefur verið sérstaklega gerð grein fyrir umfangi hans við útreikninga á væntu hagræði.
768. Með hliðsjón af framangreindu er það niðurstaða Samkeppniseftirlitsins að forsendur séu til þess að ætla að hinn fyrirhugaði samruni skili sér skjótt í aukinn hagkvæmni í rekstri hins sameinaða félags.
769. Samkvæmt öðru skilyrðinu skal sýna fram á að ekki sé mögulegt að ná fram sömu hagsbótum með öðrum og veigaminni hætti en samruna. Samrunaaðilar telja að það megi vera ljóst að þær aðgerðir sem samrunaaðilar hyggja á í kjölfar samrunans séu þess eðlis að allur rekstur félaganna verður samofinn, hvort sem um ræðir stjórnun, innkaup, framleiðslu, dreifingu eða sölu. Ljóst sé að hin væntu hagræðingaráhrif munu ekki nást fram án slíkrar gjörvallrar samþættingar á rekstri félaganna, en ekki verður séð hvernig slíkt geti átt sér stað án samruna þeirra.
770. Samkeppniseftirlitið telur rétt að benda hér á að það er í höndum samrunaaðila að leggja tímanlega fram upplýsingar sem nauðsynlegar eru til þess að sýna fram á að það séu engar aðrar leiðir færar, en að fyrirtækin renni saman, sem hafa minni skaðleg áhrif á samkeppni, og eru raunhæfar. Geta þær leiðir t.d. falist í afmörkuðu samstarfi á milli aðilanna eða þá umfangsminni samruna sem næði að leiða til þeirrar hagræðingar sem stefnt er að með samrunanum.¹⁴⁸ Af því má leiða að framlögð rök um hagræðingu verða að innihalda ítarlegt mat á öðrum mögulegum leiðum til að ná fram umræddri hagræðingu.¹⁴⁹
771. Að mati Samkeppniseftirlitsins hafa samrunaaðilar ekki sýnt fram á að annað skilyrðið sé uppfyllt með fullnægjandi hætti, þ.e. að engar aðrar leiðir séu færar en að fyrirtækin renni saman, sem hafa minni skaðleg áhrif á samkeppni, og eru raunhæfar til að ná fram þeim markmiðum sem fyrirtækin telja að geti náðst með samrunanum. Sem dæmi hefur það ekki verið rökstutt með fullnægjandi hætti hvers vegna ekki sé hægt að ná fram hagræði með t.a.m. afmörkuðu samstarfi hvað varðar úrbeiningu.
772. Samkvæmt þriðja skilyrðinu þarf aukin hagræðing að skila sér til neytenda í formi verðlækkunar, og í þessu tilviki til bænda með herra afurðaverði, sem vegi þyngra en hugsanleg verðhækkun vegna skertrar samkeppni. Samkeppniseftirlitið telur rétt að benda á að í leiðbeiningum framkvæmdastjórnar ESB um lárétta samruna kemur fram að: „*efficiencies should be substantial*

¹⁴⁸ Sjá mgr. 86 í láréttum leiðbeiningum framkvæmdastjórnar ESB: „It is for the merging parties to provide in due time all the relevant information necessary to demonstrate that there are no less anticompetitive, realistic and attainable alternatives of a non-concentrative nature (e.g. a licensing agreement, or a cooperative joint venture) or of a concentrative nature (e.g. a concentrative joint venture, or a differently structured merger) than the notified merger which preserve the claimed efficiencies. The Commission only considers alternatives that are reasonably practical in the business situation faced by the merging parties having regard to established business practices in the industry concerned.“

¹⁴⁹ 4 Faull og Nikpay (2014). The EU Law of Competition. Oxford University Press. Bls. 749. „the submitted efficiency claims should include a thorough assessment of possible hypothetical alternative means to achieve the benefits“.



and timely, and should, in principle, benefit consumers in those relevant markets where it is otherwise likely that competition concerns would occur.“ Á þessum grundvelli verður að gera kröfu til þess að ábati af auknu hagræði skilaði sér til neytenda og bænda á þeim markaði, þ.e.a.s þar sem neikvæðra samkeppnisáhrifa gætir vegna hagræðisins. Hefur í framkvæmd samkeppnisyfirvalda einnig almennt verið gerður greinarmunur á annars vegar lækkun á föstum kostnaði (s.s. stjórnunarkostnaði) og hins vegar jaðar- eða breytilegum kostnaði í þessu sambandi. Við mat á því hvort lækkun á kostnaði skili sér til neytenda, er fyrst og fremst horft til breytinga á jaðar- eða breytilegum kostnaði.¹⁵⁰

773. Í samrunaskrá segir að líkur séu til þess að samruninn feli í sér aukinn ávinning fyrir neytendur þar sem með lægri kostnaði sameinaðs félags og aukinni skilvirkni framleiðsluferla náist ávinningur sem bæði skili sér til bænda og neytenda. Að mati samrunaaðila getur rekstur félaganna í óbreyttri mynd ekki staðið undir sér m.v. núverandi markaðsaðstæður á kjötmörkuðum. Komi ekki til samrunans neyðist samrunaaðilar til að ráðast í sársaukafullar aðgerðir sem [] Í kjölfar andmæskjals sendu samrunaaðilar Samkeppniseftirlitinu frekari rökstuðning þar sem áréttuð eru þau sjónarmið að forsenda þess að félögin geti tekið þátt í samkeppni sé sú að hagræðing eigi sér stað í starfsemi þeirra, af þeirri stærðargráðu sem lýst er í rekstraráætlun sameinaðs félags frá 9. febrúar sl. Þannig skapist svigrúm fyrir sameinað félag til þess að lækka verð til neytenda og hækka afurðaverð til bænda. Samrunaaðilum sé vitanlega ófært að magnsetja með nákvæmum hætti hversu mikið af væntri hagræðingu muni renna til bænda og hversu mikið til neytenda, en telja hins vegar að það blasi við að slík verði áhrif aukinnar samkeppni á hlutaðeigandi mörkuðum.
774. Hvað varðar það mat félaganna að rekstur félaganna í óbreyttri mynd geti ekki staðið undir sér m.v. núverandi markaðsaðstæður og muni þá samrunaaðilar, sitt í hvoru lagi, neyðast til þess að ráðast í sársaukafullar aðgerðir sem dragi úr vöruframboði og samkeppni þá hafa samrunaaðilar ekki lagt fram nein gögn eða greiningar sem varpa frekara ljósi á starfsemi samrunaaðila komi ekki til samrunans, þ.e. hversu mikið muni þá draga úr []. Jafnframt hafa samrunaaðilar ekki lagt fram ítarlegt mat á breytingum í vöruframboði verði af samrunanum. Eins og fram kom í athugasemdum samrunaaðila er horft til þess að mögulegt verði að fækka vörumerkjum verði af samrunanum. Vekur það athygli að samrunaaðilar telji að samdráttur í vöruframboði endurspegli hagræði sem verður af samrunanum en á sama tíma séu neikvæð áhrif þess ef af samrunanum verði ekki fækkun vörumerkja samrunaaðila sem sjálfstæðra keppinauta. Einnig hafa samrunaaðilar ekki lagt mat á það að hversu miklu leyti það hagræði sem samrunaaðilar hyggjast ná fram renni til neytenda og bænda og vegi upp á móti skaðlegum áhrifum samrunans.
775. Í ljósi framangreindrar umfjöllunar er það mat Samkeppniseftirlitsins að ekki hafi verið sýnt fram á með fullnægjandi hætti, að óbreyttu, að öll skilyrði séu fyrir hendi svo unnt sé að taka mið af hagræðingu vegna samrunans við hið samkeppnislega mat. Þrátt fyrir þetta mat og í því skyni að tryggja eftir fremsta megni að bændur og neytendur muni njóta góðs af því hagræði sem kann að stafa af samrunanum hafa samrunaaðilar skuldbundið sig, í sátt við Samkeppniseftirlitið, sbr. ákvæði í 3. gr. sáttarinnar, til tiltekinna aðgerða sem eru til þess fallnar að bændur og neytendur njóti þess hagræðis sem samrunaaðilar ætla að ná með samrunanum.

¹⁵⁰ Sjá t.d. 80. mgr. leiðbeininga framkvæmdastjórnar ESB um lárétta samruna. „In line with the need to ascertain whether efficiencies will lead to a net benefit to consumers, cost efficiencies that lead to reductions in variable or marginal costs (106) are more likely to be relevant to the assessment of efficiencies than reductions in fixed costs; the former are, in principle, more likely to result in lower prices for consumers (107).“



VI. SÁTTAVIÐRÆÐUR OG ENDANLEG NIÐURSTAÐA MÁLSINS

776. Að framan hefur verið fjallað um mat Samkeppniseftirlitsins á samruna Norðlenska, Kjarnafæðis og SAH. Það var niðurstaða Samkeppniseftirlitsins að samruninn myndi raska samkeppni með umtalsverðum hætti og því væri tilefni til að grípa til íhlutunar vegna hans á grundvelli 17. gr. c samkeppnislaga. Í meginatriðum byggist niðurstaðan á eftirfarandi atriðum:

- a) *Lárétt áhrif – há markaðshlutdeild samrunaaðila og mikil samþjöppun á flestum mörkuðum málsins*

Það er niðurstaða Samkeppniseftirlitsins, byggt á mati eftirlitsins á markaðshlutdeild og samþjöppun, að ríkar vísbendingar séu um lárétt einhliða áhrif samrunans á flestum mörkuðum málsins. Greining eftirlitsins leiddi í ljós að samrunaaðilar hafa 40-60% markaðshlutdeild á norðanverðu landinu í slátrun á sauðfé, nautum, hrossum og svínunum og yrði fyrirtækið með hæstu hlutdeild á þremur af þessum fjórum skilgreindu mörkuðum. Samanlögð markaðshlutdeild samrunaaðila er á bilinu 30-60% á flestum hinna skilgreindu markaða fyrir vinnslu og heildsölu fersks og unnins kjöts og yrði fyrirtækið með hæstu markaðshlutdeild keppinauta á 12 af þessum 16 skilgreindu mörkuðum málsins. Þá er aukin samþjöppun yfir viðmiðum á öllum skilgreindum mörkuðum sem snerta slátrun sauðfjár, nautgripa og hrossa á norðurhluta landsins og á 12 af 16 mörkuðum fyrir vinnslu og heildsölu fersks og unnins kjöts. Nánar er fjallað um mat á markaðshlutdeild og samþjöppun í köflum V. 6 til V. 8.

- b) *Lárétt áhrif – aukinn kaupendastyrkur samrunaaðila gagnvart bændum*

Valkostum bænda mun í kjölfar samrunans fækka og þar með mun samningsstaða þeirra versna. Stór hluti bænda telur samningsstöðu sína gagnvart afurðastöðvum vera enga eða veika og hátt hlutfall bænda telur samkeppni ekki vera virka á mörkuðum fyrir slátrun gripa og kjötvinnslu. Þá telur tæpur helmingur bænda sig hafa upplifað vandamál sökum skorts á samkeppni á milli afurðastöðva. Talsverð hætta er því á að frekari samþjöppun á umræddum mörkuðum muni auka kaupendastyrk afurðastöðva gagnvart bændum enn frekar. Nánar er fjallað um þetta mat í kafla V. 14.

- c) *Skaðleg lóðrétt áhrif – minni keppinautur hverfi af markaðnum*

Það er niðurstaða Samkeppniseftirlitsins að fyrirhugaður samruni muni leiða til þess að hið sameinaða fyrirtæki muni hafa getu og hvata til þess að útiloka keppinauta, einkum er varðar keppinaut samrunaaðila, B. Jensen. Gögn málsins sýna að viðskipti Kjarnafæðis við B. Jensen hafa gegnt veigamiklu hlutverki í rekstri síðarnefnda fyrirtækisins. Við samrunann dregur verulega úr hvötum hins sameinaða fyrirtækis til áframhaldandi viðskipta við B. Jensen og er því veruleg hætta á að fyrirtækið hverfi af markaðnum í kjölfar samrunans, en hyrfi B. Jensen af markaði myndu samrunaaðilar og KS vera einu eigendur stórgripasláturhúsa á Norðurlandi og Norðlenska vera eini aðilinn á Norðurlandi sem stundar svínaslátrun. Þá er hætta á því að samrunaaðilar hafi jafnframt getu og hvata til að skuldbinda eða sannfæra bændur á svæðinu til að færa viðskipti sín til hins sameinaða félags. Nánar er fjallað um þetta mat í kafla V. 13.



d) *Aðgangshindranir*

Sláturhúsum hefur fækkað umtalsvert síðastliðin ár og áratugi og hafa fáir nýir aðilar hafið starfsemi á sláturmörkuðum á Íslandi að undanfögnu. Þá eru engar vísbendingar fyrir hendi í málinu sem benda til þess að breyting verði á því innan tíðar. Framangreind atriði benda til þess að til staðar séu umtalsverðar aðgangshindranir inn á skilgreinda markaði málsins. Þessar aðgangshindranir gera það ólíklegt að inn á markaðinn komi nýir aðilar, eða í þeim mæli að þeir geti veitt sameinuðu fyrirtæki verulegt samkeppnislegt aðhald og þannig dregið verði úr markaðsstyrk þess eða skaðlegum áhrifum samrunans á samkeppni. Nánar er fjallað um þetta mat í kafla V. 11.

e) *Hagræðing*

Samkeppniseftirlitið kemst jafnframt að þeirri niðurstöðu að bændur muni ekki njóta nægjanlegs ábata af væntri hagræðingu með t.d. hærra afurðaverði, þar sem þeim muni ekki gefast færi á að sýna sameinuðu fyrirtæki nægilegt aðhald. Þá vinni samkeppnishindranir sem af samrunanum leiða gegn því að ábati hagræðingar skili sér til neytenda. Nánar er fjallað um þetta mat í kafla V. 15.

777. Í næstu köflum hér á eftir verður vikið að þeim almennu kröfum sem gerðar eru til skilyrða í samrunamálum. Síðan verða reifaðar helstu athugasemdir hagsmunaaðila um framkomnar tillögur samrunaaðila að skilyrðum sem bárust 9. febrúar sl. Þessar tillögur tóku breytingum í framhaldinu en fjallað er um þær og skýringar í ákvörðuninni og sátt Samkeppniseftirlitsins og samrunaaðila.

16. **Almennt um setningu skilyrða í samrunamálum**

778. Á grundvelli 17. gr. c samkeppnislaga getur Samkeppniseftirlitið sett skilyrði gagnvart samruna, sem hindrar virka samkeppni í skilningi ákvæðisins. Markmiðið með því að setja slíkum samruna skilyrði er að koma í veg fyrir þau samkeppnishamlandi áhrif samruna sem ella myndu leiða til ógildingar hans.

779. Meginreglan er því sú að skilyrði í samrunamálum verða að vera þess eðlis að þau eyði þeim samkeppnishömlum sem ella hefðu stafað af samruna, sbr. t.d. úrskurð áfrýjunarnefndar samkeppnismála í máli nr. 18/2001, *Mjólkurfélag Reykjavíkur svf., Lýsi hf. og Fóðurblandan hf. gegn samkeppnisráði*. Í þessum úrskurði kemur fram að rétt skýring á samrunaákvæði samkeppnislaga leiði til þess að einungis geti komið til álita skilyrði fyrir samruna sem eru til þess fallin að koma í veg fyrir þær samkeppnishömlur sem af honum stafa. Vísast í þessu sambandi einnig til úrskurðar áfrýjunarnefndar samkeppnismála í máli nr. 6/2006, *DAC ehf. og Lyfjaver ehf. gegn Samkeppniseftirlitinu*.

780. Heimild Samkeppniseftirlitsins til að ljúka rannsóknum mála með sátt við málsaðila var lögfest með lögum nr. 52/2007 um breytingu á samkeppnislögum nr. 44/2005. Í almennum athugasemdum með frumvarpinu kom m.a. fram:

„Mikill tími og fjármagn fer í að uppfylla kröfur stjórnisyluréttarins um undirbúning og birtingu stjórnvaldsákvæðana. Samkeppniseftirlitið hefur nýtt heimild samkvæmt gildandi rétti til að ljúka málum með sátt með góðum árangri, m.a. í samrunamálum. Lögfesting heimildar til að ljúka málum með sátt mundi stuðla að auknu gagnsæi og styrkja núgildandi heimildir stofnunarinnar. [...] Samkvæmt 17. gr. samkeppnislaga getur Samkeppniseftirlitið sett skilyrði fyrir samruna, enda hindri hann virka samkeppni með því að markaðsráðandi staða verði til eða styrkist. Í frumvarpinu,



sbr. 1. gr. þess, er því gert ráð fyrir að í sátt Samkeppniseftirlitsins og aðila geti m.a. verið kveðið á um skilyrði fyrir samruna eða aðgerðir til breytingar á atferli eða skipulagi.“

781. Eins og skýrlega kemur fram í lögskýringagögnum er eðlilegt að hafa hliðsjón af ESB/EES-rétti við túlkun á samrunaákvæðum samkeppnislaga. Þar hafa dómstólar ESB lagt sömu reglu til grundvallar varðandi markmið skilyrða.¹⁵¹ Í þeim rétti er þannig lögð áhersla á að framkvæmdastjórn ESB sé aðeins heimilt að fallast á skilyrði í samrunamálum sem eyða með öllu hinum samkeppnislegu vandkvæðum.¹⁵²
782. Í leiðbeiningarreglum framkvæmdastjórnar ESB um skilyrði í samrunamálum kemur fram að slík skilyrði verði að afstýra allri þeirri röskun á samkeppni sem stafar af viðkomandi samruna. Jafnframt verði slík skilyrði að vera heildstæð og árangursrík frá almennu sjónarmiði. Tilgangur samrunareglna er að vernda samkeppnislega gerð markaða með því að vinna til frambúðar gegn umtalsverðri röskun á samkeppni sem leitt getur af samrunum. Sökum þessa kemur fram í umræddum reglum að almennt beri að setja skilyrði sem lúta að gerð markaðarins (e. *structural remedies*) frekar en skilyrði sem lúta að hegðun fyrirtækja (e. *behavioural remedies*).¹⁵³ Slík skilyrði geta m.a. falist í sölu á eignum eða tiltekinni starfsemi til að koma í veg fyrir samkeppnishamlandi aukningu á markaðshlutdeild sem stafar af samruna. Skilyrði af þessum toga leysa hið samkeppnislega vandamál í eitt skipti fyrir öll og kalla ekki á viðvarandi eftirlit.
783. Sú staðreynd að tilgangur samrunareglna er að vernda samkeppnislega gerð markaða gefur þannig sterklega til kynna að í samrunamálum eigi að beita skilyrðum sem lúta að gerð markaðarins frekar en skilyrðum sem lúta að hegðun fyrirtækja.¹⁵⁴ Hefur einnig verið bent á það að tillögur að skilyrðum sem fela í raun aðeins í sér loforð um að brjóta ekki bannreglur samkeppnisréttarins séu almennt ekki fullnægjandi.¹⁵⁵ Undirréttur ESB hefur sagt að skilyrði sem lúta að gerð markaðarins séu almennt æskilegri þar sem þau komi í eitt skipti fyrir öll, eða a.m.k. í umtalsverðan tíma, í veg fyrir myndun eða styrkingu markaðsráðandi stöðu. Jafnframt þurfi ekki til lengri tíma að fylgjast með því að slík skilyrði séu virt. Hins vegar sé ekki unnt að útiloka að skilyrði sem virðist í fyrstu lúta að hegðun fyrirtækja geti komið í veg fyrir samkeppnishömlur.¹⁵⁶ Í umræddum leiðbeiningarreglum framkvæmdastjórnarinnar segir að

¹⁵¹ Í t.d. dómi undirréttar ESB í máli nr. T-158/00 ARD gegn framkvæmdastjórninni [2003] ECR II-3825 var bent á þetta: "According to the case-law, the Commission is empowered to accept only commitments which are capable of preventing the creation or strengthening of the dominant position identified by it in its analysis of the notified concentration."

¹⁵² Sjá t.d. Faull & Nikpay, *The EU Law of Competition*, þriðja útgáfa 2014, bls. 754. Sjá einnig Cook & Kerse, *EC Merger Control*, fimmta útgáfa 2009 bls. 290: „The Commitments must entirely eliminate the competition concerns.“

¹⁵³ „Commission notice on remedies acceptable under Council Regulation (EC) No 139/2004 and under Commission Regulation (EC) No 802/2004“, (2008/C 267/01) Sjá m.a. 15. mgr.

¹⁵⁴ Sjá t.d. Cook & Kerse, *EC Merger Control*, fimmta útgáfa 2009 bls. 284: „The Commission should accept only commitments that are capable of rendering the notified concentration compatible with the Common Market by eliminating the competition concerns. The purpose of the Regulation is to protect the structure of competition in the Community by preventing significant impediments to effective competition, in particular by the creation or strengthening of a dominant position. This strongly implies structural remedies (i.e. divestiture of a business or shares) as opposed to behavioural remedies (undertakings to behave in a particular way).“ Sjá einnig Whish, *Competition Law*, sjötta útgáfa 2009, bls. 874: „In the Commission's view a commitment as to a future behaviour would be acceptable “only exceptionally in very specific circumstances.“

¹⁵⁵ Sjá t.d. ákvörðun framkvæmdastjórnarinnar frá 30. janúar 2004 í máli nr. M.1378 Hoechst/Rohne Poulenc: „The Commission has a clear policy not to accept undertakings in merger control which are purely behavioural and equate to a mere promise to respect the law.“ Sjá einnig Navarro, Font, Folguera & Briones, *Merger Control in the EU*, önnur útgáfa 2005 bls. 346: „...Articles 81 and 82 of the Treaty allow the behaviour of undertakings to be controlled. Allowing commitments purely concerning conduct under the Merger Regulation would, in theory, make redundant the very control of concentrations.“

¹⁵⁶ Sjá dóm undirréttar í máli nr. T-102/96 Gencor Ltd. gegn framkvæmdastjórninni [1999] 4 CMLR 971: „It is true that commitments which are structural in nature, such as a commitment to reduce the market share of the entity arising from a concentration by the sale of a subsidiary, are, as a rule, preferable from the point of view of the Regulation's objective, in as much as they prevent once and for all, or at least for some time, the emergence or strengthening of the dominant position previously identified by the Commission and do not, moreover, require medium or long-term monitoring measures. Nevertheless, the possibility cannot automatically be ruled out that commitments which prima facie are behavioural, for instance not to use a trademark for a certain period, or to make part of the production capacity of the entity arising from



þegar um sé að ræða lárétta samruna geti skilyrði sem tengjast hegðun fyrirtækja ekki afstýrt samkeppnishömlum sem stafa af honum nema alveg sérstaklega standi á.¹⁵⁷ Þá geti hegðunarskilyrði aðeins komið til álita ef þau í raun hafi sömu fyrirbyggjandi áhrif og skilyrði sem lúta að gerð markaðarins.¹⁵⁸

784. Varðandi setningu skilyrða og hlutverk samkeppnisyfirvalda ber að líta til þessara ummæla í úrskurði áfrýjunarnefndar í máli nr. 18/2001:

„Með þeirri aðferð sem viðhöfð var fengu áfrýjendur ítrekað færi á að setja fram hugmyndir sínar um skilyrði til að koma í veg fyrir frekari íhlutun vegna samrunans. Óhjákvæmilegt var að leggja þessar hugmyndir til grundvallar í öllum aðalatriðum enda má ætla að stjórnendur viðkomandi fyrirtækja hafi besta þekkingu á því hversu langt verði gengið til þess að markmiðið með hlutabréfakaupunum og yfirtökunni gæti talist viðunandi. Samkeppnisráði var því rétt að ljúka málinu í því horfi sem það var í þegar ákvörðunin var tekin. Hefur ekki verið sýnt fram á eða gert líklegt að önnur og víðtækari skilyrði hefðu dugað sem unnt hefði verið að samrýma tilgangi áfrýjenda með hlutabréfakaupunum og yfirtökunni. Áfrýjunarnefndin fellst því á að samkeppnisráði hafi verið rétt að taka afstöðu til samrunans með þeim skilyrðum sem áfrýjandi hafði sett fram.“

785. Ljóst er því að samrunaaðilar verða að hafa frumkvæði að því að setja fram tillögur að skilyrðum og einnig að sýna fram á „með óbyggjandi hætti að skilyrðin komi í veg fyrir þau skaðlegu áhrif sem samruninn myndi hafa í för með sér.“, sbr. úrskurð áfrýjunarnefndar samkeppnismála í máli nr. 6/2009, ERGN Holdings Ltd. og Euro Refund Group North á Íslandi ehf. gegn Samkeppniseftirlitinu. Þetta hefur einnig komið skýrt fram í EES/ESB-samkeppnisrétti.¹⁵⁹ Þá ber einnig að líta til þess að í úrskurði í máli nr. 6/2006 benti áfrýjunarnefnd á að „úrvinnsla eða mótun“ á skilyrðum falli ekki undir leiðbeiningarskyldu Samkeppniseftirlitsins. Í þessu samhengi er einnig rétt að líta til þeirra krafna sem gera verður til fyrirtækja sem hafa þekkingu á þeim rekstri sem um ræðir og hafa á að skipa fagmönnum, sbr. úrskurð áfrýjunarnefndar samkeppnismála í máli nr. 6/2006, DAC ehf. og Lyfjaver ehf. gegn Samkeppniseftirlitinu. Hins vegar getur Samkeppniseftirlitið þurft að veita leiðbeiningar um hvaða „markmiðum verði að lágmarki náð með skilyrðunum“, sbr. úrskurð áfrýjunarnefndar samkeppnismála í máli nr. 11/2011, Landsbankinn hf., Arion banki hf. og Verdis hf. gegn Samkeppniseftirlitinu. Samkvæmt þessum úrskurði áfrýjunarnefndar leiðir af 12. gr. stjórnisýslulaga að Samkeppniseftirlitið verður að leggja sjálfstætt mat á hvort skilyrði samrunaaðila dugi.

786. Samkvæmt framansögðu ber samrunaaðilum að gera tillögur að skilyrðum sem þeir telja að geti eytt samkeppnishömlum en samræmast eftir sem áður markmiði aðilanna með viðkomandi samruna eða yfirtöku. Hlutverk samkeppnisyfirvalda er í því að meta hvort umrædd skilyrði séu fullnægjandi. Ástæða þess er sú að skilyrði sem eru sett einhliða af samkeppnisyfirvöldum geta verið í andstöðu við tilgang viðkomandi samruna og meira íþyngjandi fyrir samrunaaðila en ákvörðun um að ógilda hann. Í þessu sambandi hefur verið bent á að það sé ekki hlutverk samkeppnisyfirvalda að breyta tilkynntum samruna fyrirtækja með einhliða skilyrðum.¹⁶⁰

the concentration available to third-party competitors, or, more generally, to grant access to essential facilities on non-discriminatory terms, may themselves also be capable of preventing the emergence or strengthening of a dominant position.“

¹⁵⁷ Sjá mgr. 17 og 69.

¹⁵⁸ Sjá mgr. 61.

¹⁵⁹ Sjá t.d. dóm undirréttar ESB í máli nr. T-210/01, General Electric gegn framkvæmdastjórninni [2005] ECR II5575, mgr. 52. Sjá einnig t.d. Bellamy & Child, European Community Law of Competition, sjöunda útgáfa 2013, bls. 600: „It is the responsibility of the notifying parties to show that the proposed commitments, once implemented, will eliminate such competition problems.“

¹⁶⁰ Sjá Navarro, Font, Folguera & Briones, Merger Control in the EU, önnur útgáfa 2005 bls. 341: „... the Commission cannot, on its own initiative, rewrite the notified operation. It can only impose conditions or amendments on the notified operation



787. Í undantekningartilvikum kunna þó að vera forsendur fyrir því að Samkeppniseftirlitið setji samruna einhliða skilyrði, að teknu tilliti til meðalhófsreglu stjórnsýslulaga, sbr. úrskurð áfrýjunarnefndar samkeppnismála í máli nr. 7/2018, *Lyf og heilsa hf. gegn Samkeppniseftirlitinu*.
788. Í þessu sambandi verður einnig að hafa í huga að sátt samkvæmt 17. gr. f samkeppnislaga getur eðli málsins samkvæmt falið í sér ákveðna málamiðlun og veitir sáttarákvæði samkeppnislaga Samkeppniseftirlitinu heimild til að framkvæma visst hagsmunamat, sbr. tilvísun í lagafrumvarp hér að framan. Í þessu sambandi reynir á hvort virk samkeppni sé betur tryggð og þar með hagsmunum almennings betur borgið í tilteknu máli með því að taka einhliða ákvörðun eða gera sátt við viðkomandi fyrirtæki. Þetta mat er mjög háð atvikum í hverju máli, sbr. nánari umfjöllun í ákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. 8/2017, *Sátt við Íslandspóst* og ákvörðun nr. 6/2013.

17. Málsmeðferð vegna sáttaviðræðna við samrunaaðila

789. Þann 16. desember 2020 átti Samkeppniseftirlitið fjarfund með samrunaaðilum þar sem eftirlitið kynnti stöðu rannsóknarinnar og gerði grein fyrir þeim samkeppnislegum áhrifum sem Samkeppniseftirlitið taldi á þeim tímapunkti rannsóknarinnar að samrunann kynni að hafa. Var fundurinn haldinn til að skapa samrunaaðilum tækifæri á því stigi til að bregðast við frummatinu. Í kjölfarið sendi Samkeppniseftirlitið samrunaaðilum glærur sem farið var yfir á fundinum og gaf þeim færi á að koma að athugasemdum.
790. Þann 26. janúar 2021 sendi Samkeppniseftirlitið samrunaaðilum andmælaskjal vegna samrunans þar sem komist var að þeirri frumniðurstöðu að samruninn raskaði samkeppni, sbr. framangreint.
791. Með tölvupósti, dags. 3. febrúar 2021, tilkynntu samrunaaðilar Samkeppniseftirlitinu að þeir hygðust skila inn tillögum að skilyrðum. Þær tillögur bárust Samkeppniseftirlitinu með bréfi þann 9. febrúar 2021. Í bréfinu kom m.a. fram að væntingar samrunaaðila stæðu til að unnt yrði að ljúka málinu með sátt.
792. Þann 12. febrúar 2021 fundaði eftirlitið með Landssamtökum sauðfjárbænda og þann 15. febrúar 2021 fundaði eftirlitið með Landssambandi kúabænda þar sem samkeppnisleg áhrif samrunans voru rædd og hvaða mögulegu skilyrði gætu hugsanlega eytt þeim vandamálum. Þann 16. febrúar 2021 átti Samkeppniseftirlitið fjarfund með samrunaaðilum þar sem sáttaviðræður og hugsanleg skilyrði voru rædd.
793. Þann 24. febrúar 2021 barst Samkeppniseftirlitinu undirrituð yfirlýsing vegna sáttaviðræðna, sbr. 15. gr. reglna nr. 1390/2020. Með yfirlýsingunni lýstu samrunaaðilar því yfir að þeir gerðu sér grein fyrir þeim réttaráhrifum sem lok máls með sátt um skilyrði hefði í för með sér, sbr. 15. gr. reglna nr. 1390/2020, um tilkynningu og málsmeðferð í samrunamálum. Í því fólst annars vegar að samrunaaðilar gerðu sér grein fyrir því að sátt sé bindandi fyrir málsaðila þegar hún hefði verið undirrituð og að henni yrði að fylgja samkvæmt efni sínu, að viðlagðri ábyrgð, sbr. 17. gr. f og IX. kafli samkeppnislaga. Þá kom fram í yfirlýsingunni að samrunaaðilum sé ljóst að með sáttarviðræðum sé leitað leiða til að bregðast við þeim samkeppnishindrunum sem Samkeppniseftirlitið hefði bent á. Hvíli það á samrunaaðilum að meta áhrif mögulegra skilyrða á forsendur samrunans og hagsmuni samrunaaðila.

once the parties have proposed such changes themselves, with a view to resolving the competition problem identified by the Commission.



794. Þann 17. mars 2021 birti Samkeppniseftirlitið frétt á heimasíðu sinni og var þess óskað að hagaðilar og aðrir áhugasamir kæmu á framfæri sjónarmiðum sínum við möguleg skilyrði sem unnt væri að setja samrunanum.¹⁶¹ Samkeppniseftirlitinu bárust þrjár efnislegar umsagnir.¹⁶²
795. Þá framkvæmdi markaðsrannsóknarfyrirtækið Zenter könnun fyrir Samkeppniseftirlitið á meðal bænda af þessu tilefni. Markmið könnunarinnar var að kanna afstöðu bænda til þess hvort og þá hvaða skilyrði þurfi að setja samrunanum, til að vernda samkeppni og standa vörð um hagsmuni bænda og neytenda. Niðurstöður könnunarinnar eru birtar í fylgiskjali IV
796. Samkeppniseftirlitið átti fjarfundi með hagaðilum¹⁶³ vegna framkominna tillagna samrunaaðila að skilyrðum dagana 23. til 25. mars sl.
797. Samkeppniseftirlitið átti fjarfundi með samrunaaðilum þann 12. mars, 29. mars, 31. mars, 7. apríl, 8. apríl og 9. apríl sl. til að ræða drög að tillögum að sátt. Endanleg sátt var undirrituð þann 12. apríl 2021.

18. Umsagnir hagsmunaaðila

798. Líkt og fram kemur að framan birti Samkeppniseftirlitið frétt á heimasíðu sinni þar sem óskað var eftir að hagaðilar og/eða aðrir áhugasamir kæmu á framfæri sjónarmiðum um möguleg skilyrði vegna samrunans sem eftirlitinu barst þann 9. febrúar 2021. Það athugast því að skilyrðin hafa tekið breytingum frá því tímamarki. Samkeppniseftirlitinu bárust þrjár efnislegar umsagnir og verða þær nú reifaðar.

Sláturfélag Vopnfirðinga

799. Í umsögn Sláturfélags Vopnfirðinga, dags. 22. mars 2021, kemur fram að eitt af mögulegum skilyrðum snerti Sláturfélag Vopnfirðinga með beinum hætti, þ.e. að sameinuðu félagi verði gert að selja eignarhluti sína í félaginu.
800. Þá segir að líkt og bent sé á í minnisblaðinu hafi fyrirtæki í slátrun og/eða kjötvinnslu horfið úr eigu bænda síðastliðna áratugi. Með því hafi áhrif bænda á virðisdeðjuna skerast sem því nemi. Sláturfélag Vopnfirðinga leggi til að verði skilyrði sett um að sameinað félag selji eignarhlut sinn í Sláturfélagi Vopnfirðinga verði það gert í þrepum, á þremur árum. Með því móti yrði bændum og eftir atvikum öðrum eigendum í Sláturfélagi Vopnfirðinga gert auðveldar að kaupa hluti sem seldir verði – en þeir hafi forkaupsrétt á hlutabréfum. Sláturfélag Vopnfirðinga telji að það sé mjög mikilvægt að verði hlutirnir seldir þá muni bændur eignast meirihluta í félaginu og að þeim sökum þurfi að gefa skynsamlegan tíma til að kaupa sameinað félag út.
801. Þá taki Sláturfélag Vopnfirðinga undir það sem lagt sé til að kveðið verði á um áframhaldandi viðskipti í tiltekinn tíma milli Sláturfélags Vopnfirðinga og sameinaðs félags. Slíkur samningur sé mikilvægur.

Aðföng (í eigu Haga)

802. Í umsögn Aðfanga, dags. 22. mars 2021, kemur fram að þau skilyrði sem lögð hafi verið til og gerð sé grein fyrir í minnisblaðinu líti að því er virðist allflest að því að leitast við að tryggja hlut bænda í virðisdeðjunni. Sé það jákvætt að mati Aðfanga og geti haft góð áhrif á samkeppni á

¹⁶¹ Sjá <https://www.samkeppni.is/utgafa/frettir/samruni-nordlenska-kjarnaafedis-og-sah-afurda-samkeppniseftirlitid-leitar-sjonarmida-vegna-mogulegra-skilyrda-sem-unnt>.

¹⁶² Umsagnir bárust frá Sláturfélagi Vopnfirðinga, Aðföngum og Landssambandi kúabænda.

¹⁶³ Rætt var við B. Jensen, Sláturfélag Vopnfirðinga, Neytendasamtökin, Félag atvinnurekenda, Landssamtök sauðfjárbænda, Landssamband kúabænda og Svinabúið Hlíð.



stigi vinnslu og heildsölu á kjöti, að sjálfstæði bænda gagnvart afurðastöðvum sé aukið, sem og möguleikar bænda til beinna samninga við sjálfstæðar kjötvinnslur séu gerðir raunhæfari.

803. Í mgr. 48-50 í minnisblaði Samkeppniseftirlitsins sé fjallað um nánari mótun skilyrða sem lúti að þessu samningsforræði bænda. Í þessu samhengi sé nauðsynlegt að mati Aðfanga að gæta ekki eingöngu að jafnræði hins sameinaða félags gagnvart bændum, tengdum og ótengdum, heldur ekki síður gagnvart kjötvinnslum, tengdum og ótengdum.
804. Í mgr. 48 í minnisblaðinu sé vikið að því að til greina komi að leggja á hið sameinaða félag bann við að beita viðskiptavini verðþrýstingi. Þessi möguleiki sé hins vegar ekki útfærður nánar í minnisblaðinu. Þetta sé afar mikilvægur þáttur að mati Aðfanga, þ.e. að girt sé fyrir það að hið sameinaða félag beiti verðþrýstingi gagnvart sjálfstæðum kjötvinnslum, sem þurfi að keppa við félagið ýmist í heildsölu eða smásölu.

Landssamband kúabænda

805. Í umsögn Landssambandi kúabænda, dags. 26. mars 2021, kemur fram að mikilvægt sé að ef samrunaaðilum séu sett skilyrði séu þau ekki til þess fallin að draga úr þeirri hagræðingu sem hægt sé að ná með samruna þessum. Hefði það áhrif á möguleika fyrirtækisins til að skila hagræðingunni til bænda og neytenda. Þá sé einnig mikilvægt að líta til þess að setja ekki einum aðila á markaði hamlandi skilyrði sem samkeppnisaðilar þurfi ekki að uppfylla.

19. Mat Samkeppniseftirlitsins

806. Líkt og áður hefur verið rakið taldi Samkeppniseftirlitið að samruninn hefði að óbreyttu skaðleg samkeppnishamlandi áhrif. Fælust þau áhrif að meginstefnu í:
- Láréttum áhrifum – hárrí markaðshlutdeild samrunaaðila og mikilli samþjöppun á flestum mörkuðum málsins.*
 - Láréttum áhrifum – auknum kaupendastyrk samrunaaðila gagnvart bændum.*
 - Skaðlegum lóðréttum áhrifum – minni keppinautur hverfi af markaðnum.*
 - Öðrum atriðum, einkum að bændur muni ekki njóta nægjanlegs ábata af væntri hagræðingu t.d. með hærri afurðaverði.*
807. Vegna þessara áhrifa á samkeppni, sem reifuð eru nánar í upphafi þessa kafla, taldi Samkeppniseftirlitið nauðsynlegt að grípa til íhlutunar vegna samrunans.
808. Í sátt þeirri sem samrunaaðilar hafa skuldbundið sig til þess að hlíta hefur verið brugðist við framangreindum vandamálum með því að sameinað fyrirtæki skuldbindur sig til tiltekinna aðgerða sem hafa það að markmiði að vega upp á móti skaðlegum áhrifum sem Samkeppniseftirlitið telur að samruninn hefði að öðrum kosti haft í för með sér. Nánar er fjallað um skilyrðin og forsendur þeirra í ákvörðun nr. 12/2021.