



SAMKEPPNISEFTIRLITIÐ

Þriðjudagurinn 19. maí, 2015

Ákvörðun nr. 12/2015

Samruni GMR endurvinnslunnar ehf. og Hringrásar hf.

I.

Málavextir og málsmeðferð

Samkeppniseftirlitinu barst bréf þann 18. mars sl. með tilkynningu um kaup GMR endurvinnslunnar ehf. (hér eftir GMR) á nánar tilgreindum eignum og rekstrareiningum Hringrásar hf. (hér eftir Hringrás).

Með tilkynningunni fylgdi svonefnd styttri samrunaskrá með upplýsingum um samrunann, sbr. 6. mgr. 17. gr. a samkeppnislaga nr. 44/2005 og reglur nr. 684/2008 um tilkynningu og málsmeðferð í samrunamálum og viðauka II við þær (styttri tilkynning). Samrunaskránni fylgdi kaupsamningur auk ársreikninga samrunaaðila þar sem m.a. er að finna upplýsingar um veltu þeirra. Að mati Samkeppniseftirlitsins fela framangreindir gerningar í sér samruna í skilningi 17. gr. samkeppnislaga og fellur samruninn undir samrunaeftirlit 17. gr. a laganna, þar sem veltuskilyrði eru uppfyllt.

Samhliða tilkynningu um samrunann var send beiðni um undanþágu frá banni við því að samruni komi til framkvæmda í samræmi við 4. mgr. 17. gr. a samkeppnislaga. Í kjölfar samskipta eftirlitsins við samrunaaðila var framangreind beiðni dregin til baka með tölvupósti, dags. 15. apríl 2015.

Var það mat Samkeppniseftirlitsins að skilyrði til að skila inn styttri tilkynningu væru ekki fyrir hendi. Fullbúin tilkynning auk samrunaskrár barst svo Samkeppniseftirlitinu þann 13. apríl, sbr. 5. mgr. 17. gr. a samkeppnislaga og reglur um tilkynningu og málsmeðferð í samrunamálum og viðauka I við þær. Í samrunaskránni kemur fram að óstofnað dótturfélag GMR kaupir tiltekna rekstrareiningar Hringrásar. Er um að ræða samruna samkvæmt c. lið 1. mgr. 17. gr. samkeppnislaga gangi samruninn eftir. Með bréfi dags. 17. apríl sl. tilkynnti Samkeppniseftirlitið samrunaaðilum að samrunatilkynningin teldist fullnægjandi og að frestir eftirlitsins til að rannsaka samrunann skv. 17. gr. d. samkeppnislaga hefðu byrjað að líða þann 14. apríl 2015.

Vegna rannsóknar málsins sendi Samkeppniseftirlitið bréf þann 17. apríl til aðila sem gætu haft hagsmuni af úrlausn málsins eða veitt eftirlitinu upplýsingar. Óskað var eftir sjónarmiðum þeirra ef einhver væru. Engin svör bárust.



II.

Samruninn

Samkvæmt 17. gr. samkeppnislaga telst samruni hafa átt sér stað þegar breyting á yferráðum verður til frambúðar. Er nánar tilgreint í a. til d. liðum 1. mgr. 17. gr. samkeppnislaga í hvers konar aðgerðum samruni getur falist. Í c. lið 1. mgr. 17. gr. er sagt að þetta geti m.a. gerst „... þegar eitt eða fleiri fyrirtæki ná beinum eða óbeinum yferráðum, í heild eða hluta, yfir einu eða fleiri fyrirtækjum til viðbótar með því að kaupa verðbréf eða eignir, með samningi eða öðrum hætti“.

Hringrás er í eigu tveggja einstaklinga. GMR endurvinnslan sem tekur yfir tiltekna rekstrareiningar Hringrásar er í eigu Strokks metal hf., GMR eignarhaldsfélags ehf. og annarra smærri hluthafa. Samkvæmt samrunaskrá fer hvorki GMR né hluthafar félagsins með atkvæðisrétt í fyrirtæki með starfsemi á mörkuðum þar sem áhrifa gætir.

Í samrunaskrá segir að óstofnað dótturfélag GMR kaupi tiltekna rekstrareiningar Hringrásar, sem í einföldu máli megi segja að séu allar þær eignir sem nýttar séu í daglegri starfsemi Hringrásar, þannig hún geti haldið áfram í óbreyttri mynd.

Er tekið fram að GMR sé fyrirtæki sem sérhæfi sig í endurvinnslu brotajárns með bræðslu í ljósbogaofni og framleiðir úr því járnbita í stálbræðsluverksmiðju félagsins. GMR leggur áherslu á að framleiða stál sem nýtt er til að leiða straum í álverum. Hluti af framleiðslu GMR sé seld til álvera á Íslandi. Straumteinar og tindar álveranna séu endurunnir hjá GMR og afhendi GMR álverunum síðan nýja fullunna vöru. Annað stál sem GMR framleiði sé útflutningsvara.

Í samrunaskrá segir að Hringrás sérhæfi sig í söfnun og flokkun úrgangs ýmiss konar, s.s. brotajárns, bíla, raftækja, hjólbarða, málma og móttöku ýmissa spilliefna. Stór hluti af starfsemi Hringrásar felist í söfnun, flokkun og sölu brotajárns til útflutnings. Árlega safni Hringrás tæplega [...] tonnum af brotajárni sem sé allt selt úr landi.

Samkvæmt samrunaskrá felst skörun á markaði milli félaganna einungis í því að GMR geti brætt ákveðna tegund af flokkuðu brotajárni, sem Hringrás safni saman, en geti ekki fullunnið (brætt), heldur hafi hingað til flokkað og selt úr landi. Til að GMR geti nýtt sér meira af því brotajárni sem Hringrás safni saman þurfi þó að gera breytingar á flokkun og vinnslu þess. Að mati aðila hafi þessi tegund brotajárns sem Hringrás safnar og GMR geti nýtt sér í framleiðslu sína, verið samtals um [...] % af veltu Hringrásar á árinu 2014 en það hlutfall gæti aukist með breytingum á flokkun og vinnslu. Það megi því segja að GMR starfi við framleiðslu og sölu á stáli, fullunninni vöru, tilbúinni til notkunar, en Hringrás sé m.a. í þeirri starfsemi að safna brotajárni og selja erlendis til frekari vinnslu.

Um markaði málsins

Samkvæmt 4. gr. samkeppnislaga er markaður sölusvæði vöru og staðgengdarvöru og/eða sölusvæði þjónustu og staðgengdarþjónustu. Hagfræðileg rök leiða til þess að skoða verður viðkomandi markað út frá a.m.k. tveimur sjónarhornum, þ.e. vöru- eða þjónustumarkaðnum og landfræðilega markaðnum.

Til vöru- og þjónustumarkaðar telst öll sú vara eða þjónusta sem talið er að geti verið staðgönguvara eða -þjónusta frá sjónarmiði neytenda vegna eiginleika vörunnar eða



þjónustunnar, verðs hennar eða fyrirhugaðrar notkunar. Til landfræðilegs markaðar telst það svæði þar sem hlutaðeigandi fyrirtæki eru viðriðin framboð og eftirspurn eftir viðkomandi vöru og 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.

Samkeppniseftirlitið hefur í eldri málum skilgreint tiltekna undirmarkaði fyrir meðhöndlun úrgangs. Í ákvörðun nr. 34/2012 *Misnotkun Sorpu bs. á markaðsráðandi stöðu sinni* voru markaðir málsins skilgreindir sem annars vegar markaður fyrir flokkun og móttöku úrgangs (móttökustöðvar/flokkunarmiðstöðvar) og hins vegar markaður fyrir förgun úrgangs (förgunarstaður). Í ákvörðun nr. 11/2013 sem varðaði sorphirðu frá frístundahúsum í Bláskógabyggð og Grímsnes- og Grafningshreppi var markaðurinn skilgreindur sem sorphirða hjá eigendum frístundahúsa í sveitarfélögunum. Enda væri „það sú þjónusta sem kvörtun Íslenska gámafélagsins snýr að og lagaleg skilyrði eru þau sömu í báðum sveitarfélögum.“

Í álitni Samkeppniseftirlitsins nr. 1/2014 um samkeppnishömlur við meðhöndlun úrgangs¹ er vísað til skýrslu sem samkeppnissvið OECD gaf út í apríl 2014, þar sem fjallað er um markaði sem snúa að þjónustu við meðhöndlun úrgangs. Að mati skýrsluhöfunda eru helstu markaðir:

- Skipulagning skilakerfa (framleiðendaábyrgð)
- Söfnun endurvinnsluefna, t.d. frá heimilum
- Flokkun og móttaka endurvinnsluefna
- Endurheimt endurvinnsluefnis
- Sala á endurvinnsluefni sem hefur verið flokkað frá öðrum úrgangi

Þessir markaðir ná til mismunandi landsvæða. Markaðir fyrir söfnun úrgangs eru yfirleitt staðbundnir en markaður fyrir móttöku og sölu geti verið víðtækari, jafnvel alþjóðlegir í sumum tilvikum. Það kunna að vera einstaka undirmarkaðir fyrir tiltekna tegundir endurvinnsluefnis og tiltekna endurvinnsluaðferðir, þ. á m. brotajárn og endurvinnsla þess.

Framkvæmdastjórn ESB hefur skipt mörkuðum fyrir meðhöndlun úrgangs upp eftir því hvort um er að ræða meðhöndlun hættulegs úrgangs eða ekki.² Sá málur sem GMR safnar hefur verið flokkaður sem spilliefni og hefur Hringrás ekki haft starfsleyfi til að safna slíkum málmum, sbr. umfjöllun hér að neðan.

Framkvæmdastjórn ESB hefur skipt málmframleiðslu upp í þrjú stig: **a.** öflun hráefnis, annaðhvort úr námum eða endurvinnanlegu efni, **b.** framleiðsla tiltekinna málma eða málmblandna, **c.** mótun málma í tiltekna vörur, t.d. rör, stangir og straumteina. Framkvæmdastjórnin hefur jafnframt talið unnt að skipta markaðnum fyrir framleiðslu málma í tiltekna undirmarkaði, t.d. eftir því hver endanlega varan er og jafnvel eftir

¹ Álit nr. 1/2014, *Samkeppnishömlur við meðhöndlun úrgangs: Framkvæmd Reykjavíkurborgar og annarra sveitarfélaga á höfuðborgarsvæðinu og á Suðurlandi við innleiðingu á endurvinnslutunnum fyrir pappír og pappu.*
² Sjá ákvörðun framkvæmdastjórnar ESB frá 3. apríl 2007 í máli nr. COMP/M.4576 AVR/VAN GANSEWINKEL, mgr. 9-10.



mismunandi málublöndum.³ GMR sérhæfir sig í framleiðslu stáls fyrir kröfuharða notendur, s.s. stál sem nýtt er til að leiða straum í álverum.

Samkeppniseftirlitið telur að markaðir þessa máls þar sem áhrifa gætir séu annars vegar markaður fyrir meðhöndlun úrgangs og hugsanlegir undirmarkaðir hans og hins vegar markaður fyrir framleiðslu málma og mögulegir undirmarkaðir hans.

Landfræðileg mörk framangreindra markaða eru misjöfn. Þannig eru markaðirnir fyrir söfnun og móttöku úrgangs staðbundnir en markaðurinn fyrir sölu endurvinnsluefna og þeirrar vöru sem framleidd er úr þeim víðfeðmari. Þá hafa landfræðileg mörk markaða fyrir framleiðslu og sölu málma verið talin nokkuð víðfeðm. Í ljósi niðurstöðu málsins telur Samkeppniseftirlitið ekki þörf á að skilgreina markaðinn með nákvæmari hætti.

III.

Niðurstaða

Við mat á samkeppnislegum áhrifum af samruna ber að líta til þess hvort samruninn hindri virka samkeppni þ.e. að hann leiði til þess að markaðsráðandi staða eins eða fleiri fyrirtækja verði til eða styrkist eða samruninn leiði til þess að samkeppni raskist að öðru leyti með umtalsverðum hætti, ef svo eru getur stofnunin ógilt samrunann eða sett honum skilyrði sbr. 17. gr. c samkeppnislaga.

Að undangenginni rannsókn, er það niðurstaða Samkeppniseftirlitsins að engar vísbendingar séu um að samruni GMR og Hringrásar hindri virka samkeppni. Er um lóðréttan samruna að ræða þar sem starfsemi félaganna skarast lítið sem ekkert. Starfsemi Hringrásar felst í almennri söfnun á brotajárni, málum sem og öðrum grófari úrgangi, s.s. hjólbörðum, rafgeymum, raftækjum, timbri o.fl. GMR hefur eingöngu sérhæft sig í sérhæfðri endurvinnslu (bræðslu) á spilliefnamálmum úr álverum (straumteinar og tindæfni), sem Hringrás hefur ekki heimild til að taka á móti, þar sem um spilliefnamálm er að ræða og starfsleyfi Hringrásar nær ekki til.

GMR starfar því við framleiðslu og sölu á stáli, fullunninni vöru, tilbúinni til notkunar en starfsemi Hringrásar felst m.a. í því að safna brotajárni og selja erlendis til frekari vinnslu. Skörun félaganna felst aðeins í því að GMR getur brætt ákveðna tegund af flokkuðu brotajárni sem Hringrás safnar saman. Með því að kaupa þennan rekstrarþátt í Hringrás er GMR að tryggja betur aðstreymi aðfanga. Aðrir aðilar sem safna brotamálmum hér á landi munu áfram geta selt hann erlendis eða til innlendrar framleiðslu, þ. á m. til GMR.

Með vísan til framangreindra sjónarmiða og gagna málsins að öðru leyti fær Samkeppniseftirlitið ekki séð að samruninn leiði til þess að samkeppni raskist, sbr. 17. gr. c samkeppnislaga. Á grundvelli þess telur Samkeppniseftirlitið ekki ástæðu til að aðhafast frekar í tengslum við þennan samruna.

³ Sjá t.d. ákvörðun framkvæmdastjórnar ESB frá 12. nóvember 2014 í máli nr. COMP/M.7342 Alcoa/Firth Rixon, bls. 2-8. „The Commission has not analysed the market for cobalt-based and nickel-based cast sticks in any of its previous decisions. However, for certain metals (e.g. titanium), the Commission has previously considered a distinction on the basis of the form of the alloys, for instance between bars and billets or ingots, slabs and electrodes, and potentially even by alloy, whilst ultimately leaving the exact market definition open”



**IV.
Ákvörðunarorð:**

„Samkeppniseftirlitið telur ekki ástæðu til að aðhafast vegna kaupa GMR ehf. á tilgreindum rekstrarþáttum Hringrásar hf.“

Samkeppniseftirlitið

Páll Gunnar Pálsson