



## Samkeppnisyfirvöld hafa ekki heimilað samþjöppun á matvörumarkaði

Í opinberri umfjöllun um matvörumarkaði, nú og á fyrri tíð, hefur því ítrekað verið haldið fram að samkeppnisyfirvöld hafi heimilað samþjöppun í smásölu matvara, nú síðast í tengslum við umræður um breytingar á mjólkurmarkaði. Þannig hafi samkeppnisyfirvöld m.a. leyft Högum að verða markaðsráðandi á þessu sviði matvörumarkaðar. Sérstaklega hefur því verið haldið fram að samkeppnisyfirvöld hafi látið hjá líða að koma í veg fyrir samruna Bónuss og Hagkaups og síðar samruna Baugs (nú Haga) og 10-11 verslananna.

Hvoru tveggja er rangt. Skal það útskýrt nánar.

### 1. Hagkaup og Bónus sameinuðust fyrir gildistöku samkeppnislaga

Samruni Hagkaupa og Bónusar, í skilningi samkeppnislaga, átti sér stað í nóvember 1992. Samkeppnislög tóku gildi 1. mars 1993. Þegar samruninn átti sér stað voru engin ákvæði í íslenskum lögum sem heimiluðu stjórnvöldum að setja skorður við samruna af þessu tagi. Þá þegar af þeirri ástæðu var samkeppnisyfirvöldum aldrei fært að gera athugasemdir við samrunann.

Fjallað er um þetta í álitni samkeppnisráðs<sup>1</sup> nr. 2/1998, í tengslum við eignarhaldsbreytingar á fyrirtækjunum sem þá voru fyrirhugaðar og sameiningu þeirra í eitt félag. Í álitinu er komist að þeirri niðurstöðu að breytingarnar hefðu ekki í för með sér „*frekari samþjöppun á markaðnum eða frekari áhrif á samkeppnislega gerð markaða sem fyrirtækin starfa á, en þegar var orðið er samkeppnislög tóku gildi 1. mars 1993*“. Fyrirhugaðir samningar gátu því ekki komið til athugunar á grundvelli 18. gr. þágildandi samkeppnislaga sem kvað á um aðgerðir vegna samkeppnishamlandi samruna.

### 2. Samkeppnisyfirvöld gátu ekki komið í veg fyrir yfirtöku Baugs á Vöruveltunni (10-11)

Samkeppnisyfirvöld höfðu heldur ekki lagalegar forsendur til þess að grípa til íhlutunar vegna samruna Baugs (nú Haga) og 10-11 verslananna (Vöruveltunnar ehf.) á árinu 1999. Fjallað var um samrunann í ákvörðun samkeppnisráðs nr. 18/1999.

Umræddur samruni fól í sér, að mati samkeppnisráðs, að markaðshlutdeild Baugs (nú Haga) færi úr 50% í 57-58%. Markaðshlutdeildin jókst því um 7-8%. Hæstiréttur hafði hins vegar skömmu áður fellt úr gildi íhlutun samkeppnisyfirvalda í samruna Flugfélags

<sup>1</sup> Með núgildandi samkeppnislögum frá árinu 2005 voru samkeppnisráð og Samkeppnisstofnun lögð niður og nýrri stofnun, Samkeppniseftirlitinu, falin framkvæmd á samkeppnislögum.



Íslands hf. og Flugfélags Norðurlands hf.<sup>2</sup> Meginrök Hæstaréttar fyrir því voru að þágildandi samkeppnislög veittu ekki heimild fyrir íhlutun þegar markaðsráðandi staða væri styrkt með samruna eða yfirtöku, a.m.k. ekki ef slík styrking teldist ekki veruleg.

Í því máli var um það að ræða að fyrirtæki með 85% markaðshlutdeild (Flugfélag Íslands) rann saman við keppinaut sem hafði 5% markaðshlutdeild (Flugfélag Norðurlands). Fyrir á markaðnum var aðeins einn annar keppinautur sem hafði 10% markaðshlutdeild. Í ljósi þess að sérleyfi höfðu takmarkað vöxt Flugfélags Norðurlands og viðkomandi sérleyfi voru felld niður á þessum tíma, var Flugfélag Norðurlands miklu mikilvægari keppinautur en 5% markaðshlutdeild sagði til um. Að mati samkeppnisráðs voru skaðleg áhrif samruna af þessu tagi enn meiri og þörf fyrir íhlutun að sama skapi brýnni en þegar markaðshlutdeild samrunafyrirtækis er minni og fleiri keppinautar eru til staðar á markaðnum, eins og raunin var á að því er varðar samruna Baugs og 10-11. Þar fyrir utan væri augljóslega um verulegar aðgangshindranir að ræða á flugmarkaði.

Með vísan í framangreindan hæstaréttardóm komst samkeppnisráð því að þeirri niðurstöðu að ekki væru lagalegar forsendur fyrir íhlutun vegna samruna Baugs og 10-11.

Þess má geta að framangreind mál urðu til þess að löggjafinn gerði breytingar á samrunaákvæðum samkeppnislaga, með lögum nr. 107/2000 um breytingar á samkeppnislögum. Þannig segir í greinargerð með frumvarpi því sem varð að þeim lögum<sup>3</sup>:

*Þróun mála eftir setningu samkeppnislaga hefur orðið sú að nauðsynlegt er að breyta 18. gr. samkeppnislaga. Eftir dóm Hæstaréttar í máli nr. 500/1997, Flugleiðir hf. gegn samkeppnisráði, er óljóst að hvaða leyti er unnt að beita 18. gr. þegar markaðsráðandi fyrirtæki eykur markaðsyfirráð sín með því að taka yfir keppinaut. Á grundvelli þessarar óvissu taldi samkeppnisráð í ákvörðun nr. 18/1999 ekki vera lagalegar forsendur til að hafa afskipti af yfirtöku Baugs á Vöruveltunni (10/11-matvörubúðirnar). Þessi staða mála leiðir til hættu á því að markaðsráðandi fyrirtæki geti eytt samkeppni með því að taka yfir minni keppinauta sína, hvern á fætur öðrum, svo fremi sem ekki er um að ræða verulega aukningu á markaðsyfirráðum í hverju tilviki.*

Af framangreindu má ljóst vera að samkeppnisyfirtöld gátu ekki á grundvelli þágildandi laga, sett samruna Baugs og 10-11 skorður.

### **3. Samkeppnislög setja innri vexti fyrirtækja ekki skorður**

Þessu til viðbótar er rétt að áréttta að samkeppnislög mæla ekki fyrir um sérstakar heimildir Samkeppniseftirlitsins til þess að setja innri vexti fyrirtækja skorður.<sup>4</sup> Fyrirtæki geta því með innri vexti komist í eða styrkt markaðsráðandi stöðu á viðkomandi markaði, án mögulegrar íhlutunar Samkeppniseftirlitsins. Ein mikilvægasta vísbending um

<sup>2</sup> Mál nr. 500/1997, Flugleiðir hf. gegn samkeppnisráði.

<sup>3</sup> Frumvarp til laga um breytingu á samkeppnislögum, nr. 8/1993, með síðari breytingum, þskj. 770 – 488. mál.

<sup>4</sup> Í mars sl. lagði efnahags- og viðskiptaráðherra fram á Alþingi frumvarp til breytinga á samkeppnislögum. Í frumvarpinu er m.a. lagt til að Samkeppniseftirlitið fái heimild til skipta upp markaðsráðandi fyrirtækjum ef sýnt þykir að staða þeirra á markaði raskar samkeppni með alvarlegum hætti. Frumvarpið hefur ekki verið samþykkt.



markaðsráðandi stöðu og þróun hennar felst í markaðshlutdeild fyrirtækja á viðkomandi markaði. Ef markaðshlutdeild fyrirtækja í smásölu á matvörumarkaði er skoðuð fyrir landið í heild má sjá eftirfarandi þróun á árunum 2005 til 2008:

<b>Fyrirtæki</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>
Hagar	49%	51%	52%	55%
Kaupás	21%	20%	20%	19%
Samkaup	15%	15%	16%	15%
Aðrir aðilar	15%	14%	12%	11%
<b>Samtals</b>	100%	100%	100%	100%

Af töflunni má ráða að stærsti smásöluaðilinn hefur aukið talsvert við markaðshlutdeild sína á liðnum árum, án þess að það hafi gerst með yfirtökum fyrirtækja.

Mikilvægt er einnig að hafa í huga að markaðsráðandi staða er ekki sem slík óheimil samkvæmt samkeppnislögum. Hins vegar er fyrirtæki óheimilt að misnota markaðsráðandi stöðu sína og getur slík misnotkun varðað umtalsverðum viðurlögum.

Á liðnum misserum hefur Samkeppniseftirlitið beitt háum viðurlögum gagnvart markaðsráðandi fyrirtækjum á mörgum mikilvægum mörkuðum. Nægir í því efni að nefna eftirfarandi:

- 315 m.kr. sektir á Haga vegna undirverðlagningar á mjólkurvörum, sbr. ákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. 64/2008, *Misnotkun Haga hf. á markaðsráðandi stöðu sinni á matvörumarkaði*. Fjárhæð sekta var staðfest í áfrýjunarnefnd og Héraðsdómi Reykjavíkur. Málið er nú til meðferðar í Hæstarétti.
- 385 m.kr. sektir á Greiðslumiðlun hf. (nú Valitor hf.) vegna misnotkunar á markaðsráðandi stöðu og ólögmeats samráðs í því skyni að koma í veg fyrir að nýr keppinautur festi rætur í færsluhirðingu, sbr. ákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. 4/2008.
- 310 m.kr. sektir á Eimskipafélag Íslands vegna m.a. aðgerða sem ætlað var að valda Samskipum samkeppnislegu tjóni, (sektir lækkaðar í 230 m.kr. í áfrýjunarnefnd, sbr. úrskurð nr. 3/2008),
- 130 m.kr. sektir á Lyf og heilsu vegna brota gegn nýjum keppinauti á Akranesi, (sektir lækkaðar í 100 m.kr. í áfrýjunarnefnd, sbr. úrskurð nr. 5/2010),
- 150 m.kr. sektir á Símann vegna brota gagnvart litlum keppinauti á Snæfellsnesi (sektir lækkaðar í 50 m.kr. í áfrýjunarnefnd, sbr. úrskurð nr. 2/2010),

*Páll Gunnar Pálsson*  
*forstjóri Samkeppniseftirlitsins*

