

Eintak án trúnaðar

Samruni Ferro Zink ehf. og Metal ehf.

17. apríl 2026

Í ákvörðun þessari er fjallað um samruna fyrirtækjanna Ferro Zink ehf. og Metal ehf. Samrunaaðilar eru meðal fárra fyrirtækja hérlendis sem sérhæfa sig í innflutningi og sölu á smíðamálum með breiðu vöruúrvali málna af margvíslegum stærðum og gerðum. Með því þjónusta báðir samrunaaðilar blikk-, málm- og vélsmiðjur og ýmis iðnfyrirtæki.

Rannsókn Samkeppniseftirlitsins leiðir í ljós að samruninn myndi skapa markaðsráðandi stöðu á mörkuðum fyrir ryðfrítt stál og ál, auk þess sem hann myndi auka samþjöppun og fækka burðugum keppinautum á mörkuðum fyrir smíðamálma. Hefði samruninn þannig jafnframt falið í sér svokallaða aðra umtalsverða röskun á samkeppni í skilningi samkeppnislaga. Þá myndi samruninn, næði hann fram að ganga óbreyttur, styrkja og festa í sessi einokunarstöðu Ferro Zink á markaði fyrir heitsinkhúðun og auka aðgangshindranir fyrir nýja keppinauta.

Samkeppniseftirlitið telur líklegt að samruninn myndi leiða til hærra verðs og/eða lakari þjónustu fyrir viðskiptamenn. Þá höfðu samrunaaðilar ekki sýnt fram á að mögulegur ávinningur af samrunanum myndi vega upp á móti þessum skaðlegu áhrifum á markaði og ekki heldur að hann myndi skila sér til neytenda.

Með hliðsjón af framangreindu er það niðurstaða Samkeppniseftirlitsins að samruninn myndi raska samkeppni og því er hann andstæður samkeppnislögum.

I.	Samantekt.....	3
II.	Málsmeðferð.....	5
III.	Samruninn og aðilar hans	9
IV.	Sjónarmið um samkeppnisleg áhrif samrunans	10
1.1.	Sjónarmið samrunaaðila	10
1.2.	Sjónarmið hagsmunaaðila	13
V.	Skilgreining markaða.....	15
2.	Vörumarkaður.....	16
2.1.	Sjónarmið samrunaaðila	16
2.2.	Mat Samkeppniseftirlitsins	19
3.	Landfræðilegi markaðurinn	24
VI.	Samkeppnisleg áhrif samrunans.....	27
4.	Almennt um 17. gr. c samkeppnislaga og tengd atriði.....	27
4.1.	Markaðsráðandi staða	29
4.2.	Samkeppni raskast „að öðru leyti með umtalsverðum hætti“	31
4.3.	Láréttir samrunar	32
4.4.	Lóðréttir samrunar og samstepusamrunar	34
5.	Markaðshlutdeild	35
5.1.	Sjónarmið samrunaaðila	36
5.2.	Niðurstaða Samkeppniseftirlitsins um markaðshlutdeild á mörkuðum málsins	36



5.3.	Hlutdeild samrunaaðila á öðrum mögulegum mörkuðum	40
6.	Samþjöppun.....	44
7.	Niðurstaða Samkeppniseftirlitsins um markaðshlutdeild og samþjöppun	46
7.1.	Önnur atriði varðandi markaðshlutdeildir og samþjöppun.....	49
8.	Innanhúsgögn	55
8.1.	Sjónarmið samrunaaðila um notkun innanhússgagna.....	56
8.2.	Innanhúsgögn úr starfsemi Metal	57
8.3.	Innanhúsgögn úr starfsemi Ferro Zink	60
8.4.	Dæmi um tilboðsleit viðskiptamanna - 20. júlí 2023, 23. október 2023, 23. október 2023 og 25. nóvember 2023.....	63
9.	Önnur umtalsverð röskun á samkeppni.....	63
9.1.	Náin samkeppni, hegðun og tilboðsleit viðskiptamanna.....	65
9.2.	Samandregið mat um aðra umtalsverða röskun á samkeppni	67
9.3.	Sjónarmið samrunaaðila.....	68
10.	Aðgangshindranir að markaðnum og möguleg samkeppni.....	72
10.1.	Sjónarmið samrunaaðila.....	72
10.2.	Mat Samkeppniseftirlitsins á aðgangshindrunum	73
10.3.	Nánar um samkeppnislegt aðhald erlendis frá	76
11.	Lóðrétt áhrif, samsteypuáhrif eða önnur skaðleg áhrif samruna	86
12.	Kaupendastyrkur	88
12.1.	Sjónarmið samrunaaðila.....	89
12.2.	Sjónarmið hagaðila.....	90
12.3.	Mat Samkeppniseftirlitsins	91
13.	Efnahagslegur styrkleiki.....	92
14.	Sjónarmið samrunaaðila um lága framlegð og mat á samkeppni.....	93
15.	Möguleg hagræðing.....	94
16.	Möguleg skilyrði sem unnt væri að setja samrunanum.....	96
VII.	Samantekt og niðurstaða	97



I. Samantekt

1. Með ákvörðun þessari er tekin afstaða til samruna Ferro Zink ehf. (hér eftir „Ferro Zink“ eða „FZ“) og Metal ehf. (hér eftir „Metal“), en í kaupunum felst samruni í skilningi 17. gr. samkeppnislaga nr. 44/2005. Samrunaaðilar eru meðal fárra fyrirtækja hérlendis sem sérhæfa sig í innflutningi og sölu á smíðamálmum með breiðu vöruúrval málna af margvíslegum stærðum og gerðum. Með því þjónusta báðir samrunaaðilar blikk-, málm- og vélsmiðjur og ýmis iðnfyrirtæki.
2. Samandregið er það niðurstaða Samkeppniseftirlitsins að samruni Ferro Zink og Metal, næði hann fram að ganga að óbreyttu, myndi hindra virka samkeppni. Af þeim sökum sé íhlutun af hálfu eftirlitsins óhjákvæmileg, sbr. 17 gr. c samkeppnislaga. Með samrunanum myndast eða styrkist markaðsráðandi staða á tveimur mörkuðum málsins, þ.e. markaði fyrir sölu á ryðfríu stáli og markaði fyrir sölu á áli. Samanlögð hlutdeild samrunaaðila árið 2025 yrði [55-60]% á markaði fyrir ryðfrítt stál og [65-70]% á markaði fyrir ál. Markaðsstyrkur sameinaðs fyrirtækis í kjölfar samrunans myndi gera því kleift að haga sér að umtalsverðu leyti án tillits til viðskiptamanna og keppinauta, svo sem til þess að hækka vöruverð og/eða rýra gæði þjónustu sinnar.
3. Rannsókn Samkeppniseftirlitsins leiddi aðallega í ljós að burðugum keppinautum á markaði fyrir ryðfrítt stál myndi fækka með samrunanum úr þremur í tvo og úr fjórum í þrjá á markaði fyrir ál. Þá yrði samþjöppun umfram viðmið á markaði fyrir svart stál og samanlögð hlutdeild sameinaðs fyrirtækis og Guðmundar Arasonar ehf. (hér eftir „G. Arason“ eða „GA“) yrði [90-95]%.
4. Þótt markaðsskilgreiningar aðila í samrunaskrá hafi verið lagðar til grundvallar í málinu voru því til viðbótar greind áhrif samrunans og staða samrunaaðila miðað við aðrar mögulegar sviðsmyndir. Annars vegar voru teknar saman hlutdeildir á mögulegum víðtækari heildarmarkaði fyrir sölu á smíðamálmum á Íslandi. Sýndi sú greining að samrunaaðilar auk keppinautarins G. Arasonar ehf. njóta mikils markaðsstyrks umfram aðra keppinauta, auk þess sem smærri keppinautar á markaðnum bjóða upp á mun þrengra vöruúrval og þjónustu. Hins vegar hafa samrunaaðilar einnig byggt á þröngri eftirspurnarstaðgöngu vörutegunda einstakra málna, rör, plötur, prófílar o.s.frv. Vegna þessa aflaði Samkeppniseftirlitið gagna og birti aðilum hlutdeildartölur eftir tegundum og formum málna sem eru hluti af vöruframboði aðila. Engu breytti hvort samruninn var metinn með þrengri eða víðari hætti. Hlutdeildartölur gefa til kynna löglíkur fyrir markaðsráðandi stöðu (50% eða hærra) og samþjöppun umfram viðmið samkeppnisréttar.
5. Þá hindrar samruninn virka samkeppni jafnvel þótt sameinað fyrirtæki teldist ekki geta hagað sér án tillits til keppinauta og viðskiptamanna í krafti markaðsráðandi stöðu. Líkt og fjallað er um í ákvörðuninni er um fákeppnismarkaði að ræða og með samrunanum fækkar keppinautum á mörkuðum málsins úr þremur í tvo annars vegar og fjórum í þrjá hins vegar. Við rannsóknina kom einnig í ljós að umtalsverður hluti viðskiptamanna leitar til bæði Ferro Zink og Metal fyrir ryðfrítt stál, svart stál og ál, auk G. Arasonar. Framangreind svör viðskiptavina, vöruúrval samrunaaðila, og innanhússgögn sýna að með samrunanum myndi að óbreyttu hverfa nán samkeppni milli samrunaaðila, sem felur í sér umtalsverða aðra röskun á samkeppni í skilningi samkeppnislaga. Á það við um alla þrjá skilgreinda markaði málsins.



6. Með kaupum Ferro Zink (Zinkstöðin) á Stekk hf. á árinu 2019 eignaðist fyrirtækið eina keppinaut sinn í heitsinkhúðun á landinu og komst þá í einokunarstöðu á markaði fyrir heitsinkhúðun, sbr. ákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. 34/2019.¹ Með samruna við Metal á nærliggjandi mörkuðum fyrir sölu smíðamálma styrkir og verndar Ferro Zink einokunarstöðu sína í heitsinkhúðun. Þá getur félagið yfirfært markaðsstyrk sinn í heitsinkhúðun á aðra markaði, og útilokað keppinauta sína svo sem á markaði fyrir svart stál. Framangreind styrking einokunarstöðu Ferro Zink í sinkhúðun, stækkun félagsins í svörtu stáli, og sterkari lóðrétt samþætting félagsins sem framleiðir einnig stálvörur í sömu virðiskeðju, hefur líka þau áhrif að möguleg innkoma nýrra keppinauta í sinkhúðun verður erfiðari og þar með ólíklegri. Samruninn styrkir þannig, verndar og festir í sessi einokunarstöðu félagsins í heitsinkhúðun, samkeppni og neytendum til tjóns.
 7. Samrunaaðilar hafa ekki sett fram tillögur að skilyrðum sem geta afstýrt þeim samkeppnishömlum sem ella myndu leiða af samrunanum og Samkeppniseftirlitið fær ekki séð að slík skilyrði séu til staðar. Í ljósi alls framangreinds er það niðurstaða Samkeppniseftirlitsins að samruni þessi hindri virka samkeppni í skilningi 17. gr. c samkeppnislaga og verði til þess að samkeppni raskist á mörkuðum málsins með umtalsverðum hætti. Sökum þessa er það niðurstaða Samkeppniseftirlitsins að nauðsynlegt sé að ógilda samrunann..
-
8. Undir rekstri málsins komu upp nokkur tilfelli um mögulega ranga eða ófullnægjandi upplýsingagjöf samrunaaðila, sem og vísbendingar um mögulega framkvæmd samrunans í bága við kyrrostöðuskyldu 3. mgr. 17. gr. a samkeppnislaga. Hafði það áhrif á rannsókn málsins og tafði að ákveðnu leyti rannsókn Samkeppniseftirlitsins á áhrifum samrunans á samkeppni.
 9. Á frumstigi málsins, bæði í samrunaskrá og á fundi samrunaaðila og Samkeppniseftirlitsins, upplýstu samrunaaðilar að Metal seldi ekki svart stál. Við yfirferð samrunatilkynningarinnar og við undirbúning rannsóknar málsins varð Samkeppniseftirlitið þess áskynja að Metal virtist bjóða og selja svart stál til viðskiptavina sinna. Samkeppniseftirlitið sendi samrunaaðilum bréf og óskaði eftir útskýringum á þessu misræmi. Uppfærðu samrunaaðilar samrunaskrá í kjölfarið þar sem þetta var leiðrétt og báðust velvirðingar, en héldu því þó fram að um væri að ræða svo lítið magn að þeir teldu félagið ekki starfa á markaði fyrir svart stál.
 10. Eftir móttöku andmælaskjals Samkeppniseftirlitsins héldu samrunaaðilar því fram, bæði í skriflegum svörum og á fundi 27. febrúar 2026, að heildarstærð markaða hefði verið vanmetin í frummati eftirlitsins, m.a. á álmörkuðum, og markaðsstyrkur þeirra þar með ofmetinn. Þá komu fram athugasemdir þess efnis að hluti þeirrar veltu sem Metal skráði undir vöruflokkinn ál hefði í raun verið litað ál í utanhússklæðningar, sem samrunaaðilar telja sambærilegt vörum annarra aðila á þeim markaði. Kom þetta Samkeppniseftirlitinu verulega á óvart þar sem samrunaaðilar höfðu í samrunaskrá skilgreint sérstakan markað fyrir utanhússklæðningar og tekið fram að samruninn hefði ekki áhrif á hann, enda væri Ferro Zink ekki starfandi á þeim markaði. Auk þess var sérstaklega tekið fram gagnabeiðni Samkeppniseftirlitsins frá 19. nóvember 2025 að ekki væri óskað eftir veltu í tilbúnum utanhússklæðningum undir liðnum markaður fyrir ál. Þegar ljóst varð að rangar upplýsingar

¹ Ekki var unnt að grípa til íhlutunar vegna samrunans þar sem rekstur Stekks stefndi í þrot og skilyrði reglunnar í samkeppnisrétti um fyrirtæki á fallandi fæti voru að öðru leyti uppfyllt.



höfðu verið afhentar þurfti eftirlitið að óska eftir uppfærðum veltuupplýsingum frá Metal. Upplýsingagjöf samrunaaðila um þetta atriði hefur að minnsta kosti verið óljós og hefur bæði flækt og tafið rannsókn málsins.

11. Samkeppniseftirlitið hefur undir rekstri málsins vakið athygli samrunaaðila á mikilvægi þess að í samrunaskrá og undir rekstri samrunamálsins séu veittar sannar, réttar og fullnægjandi upplýsingar. Í þessu samhengi má meðal annars vísa til inngangsorða viðauka I reglna 1390/2020 og yfirlýsingar sem samrunaaðilar undirrituðu þar sem fram kemur að allar upplýsingar sem fram komi í samrunaskrá séu réttar og fullnægjandi. Brot gegn 17. gr. a og 19. gr. samkeppnislaga varða viðurlögum samkvæmt IX. kafla samkeppnislaga.
12. Í upphafi samrunamálsins og í málsmeðferðinni varð Samkeppniseftirlitið þess áskynja að samrunaaðilar hefðu þegar tilkynnt um og auglýst félagaréttarlegan samruna félaganna í Lögbirtingarblaði, með vísan til laga um hlutafélög nr. 2/1995, áður en hann var tilkynntur til Samkeppniseftirlitsins og áður en afstaða eftirlitsins lá fyrir. Þá hafa samrunaaðilar einnig haldið hluthafafundi til samþykktar félagaréttarlegum samruna, og tilkynnt um slit annars samrunaaðila, nýjar samþykktir, auk annarra aðgerða, með ákveðnum fyrirvörum eftir því sem næst verður komist. Undirbúningsaðgerðir sem liðir í framkvæmd samruna geta falið í sér brot á kyrrstöðuskyldu samkeppnislaga, jafnvel þótt yfiráðabreytingar séu ekki að fullu framkvæmdar.
13. Loks komu fram vísbendingar í innanhúsgögnum sem aflað var undir rekstri málsins um alvarlegar samkeppnishindranir. Í samskiptum samrunaaðila Metal við erlendan birgja sinn, sem samkvæmt samrunaskrá er einn stærsti birgi félagsins, virðist Metal reyna að koma í veg fyrir að einn helsti erlendi birgi félagsins fari að selja málma í heildsölu til keppinautarins [...], til innflutnings og endursölu á Íslandi í samkeppni við Metal. Rök Metal fyrir þessu hafi verið þau að viðskiptin myndu leiða til harðari samkeppni við sölu smíðamálma héraendis (á markaðnum þar sem Metal og Ferro Zink starfa). Samskipti þar sem reynt er að hindra innflutning annarra keppinauta getur falið í sér brot á 10. gr. samkeppnislaga og eftir atvikum 53. gr. EES-samningsins.
14. Samkeppniseftirlitið hefur til skoðunar hvort hefja þurfi rannsókn í sérstöku stjórnáskýlumáli vegna ofangreindra atriða, þ.e. vegna upplýsingagjafar samrunaaðila, mögulegu broti á kyrrstöðuskyldu, og vísbendinga um lóðréttar samkeppnishindranir, en hefur ekki tekið afstöðu til þess á þessu stigi.

II. Málsmeðferð

15. Með tölvupósti, dags. 18. ágúst 2025, upplýsti lögmaður samrunaaðila Samkeppniseftirlitið um fyrirhugaðan samruna Ferro Zink og Metal. Samrunatilkynning barst Samkeppniseftirlitinu í framhaldinu þann 26. ágúst. Með bréfi dags 5. september 2025 tilkynnti Samkeppniseftirlitið samrunaaðilum að tilkynningin væri ekki fullnægjandi og reifaði nánar í sex liðum hvað upp á vantaði.
16. Uppfærð samrunatilkynning barst þann 16. september 2025. Með tölvupósti, dags. 2. október 2025, tilkynnti Samkeppniseftirlitið aðilum að uppfærð samrunaskrá væri enn ekki fullnægjandi og frekari upplýsingar vantaði.



17. Þann 6. október 2025 barst uppfærð samrunaskrá frá samrunaaðilum að nýju. Samkeppniseftirlitið sendi svo samrunaaðilum bréf þann 13. október þar sem athygli samrunaaðila var vakin á mögulegri rangri og/eða villandi upplýsingagjöf í aðdraganda samrunans, bæði á fundum með Samkeppniseftirlitinu og í uppfærðum eintökum af samrunaskrá. Samkeppniseftirlitið óskaði eftir útskýringum á ákveðnu misræmi í upplýsingagjöf samrunaaðila og á þeim gögnum sem Samkeppniseftirlitið hafði aflað með bréfi dags. 13. október 2025. Svör bárust frá aðilum með bréfi dags. 17. október 2025 ásamt uppfærðri samrunaskrá. Að öðru leyti vísast til umfjöllunar hér að framan í kafla I um upplýsingagjöf aðila.
18. Samkeppniseftirlitið sendi í kjölfarið athugasemdir sínar við uppfærða samrunaskrá með tölvupósti þann 23. október 2025 og óskaði eftir því að samrunaaðilar veittu frekari upplýsingar um tiltekin atriði. Samrunaaðilar gerðu lagfæringar í samræmi við þær athugasemdir. Fullnægjandi samrunaskrá í skilningi samkeppnislaga barst Samkeppniseftirlitinu 31. október 2025. Í samræmi við framangreint byrjuðu frestir eftirlitsins til að rannsaka samrunann að líða mánudaginn 3. nóvember 2025, sbr. 17. gr. d samkeppnislaga, sbr. og 12. gr. reglna um tilkynningu og málsmeðferð í samrunamálum,.
19. Í aðdraganda fullnægjandi samrunatilkynningar áttu samrunaaðilar og Samkeppniseftirlitið tvo fundi þar sem aðilar kynntu starfsemi sína og samrunann fyrir eftirlitinu, annars vegar með forsvarsmönnum Ferro Zink þann 29. september 2025 og hins vegar með forsvarsmönnum Metal þann 1. október 2025. Verður vísað til upplýsinga sem komu fram á þeim fundum eftir því sem við á.
20. Með bréfi, dags. 3. nóvember 2025, sendi Samkeppniseftirlitið öllum þeim viðskiptavinum og þeim keppinautum sem samrunaaðilar tilgreindu í samrunaskrá umsagnarbeiðni. Samhliða umsagnarbeiðninni sendi Samkeppniseftirlitið sömu aðilum spurningalista til þess að greina mögulega markaði málsins, aðgangshindranir og stöðu keppinauta. Bárust 22 svör og umsagnir vegna samrunans.
21. Samkeppniseftirlitið aflaði einnig veltugagna hjá samrunaaðilum og öllum þeim fyrirtækjum sem samrunaaðilar tilgreindu sem keppinauta í samrunaskrá. Var það gert með bréfum, dags. 19. nóvember 2025. Áður hafði Samkeppniseftirlitið sent samrunaaðilum drög að veltugagnabeiðninni til athugasemda. Ekki bárust efnislegar athugasemdir við drögin.
22. Með bréfi, dags. 4. desember 2025, var samrunaaðilum tilkynnt um að frekari rannsóknar væri þörf vegna samrunans. Í bréfinu kom fram það mat Samkeppniseftirlitsins að fyrirliggjandi gögn málsins gæfu tilefni til þess að rannsaka þyrfti frekar samþjöppun og möguleg skaðleg lárétt áhrif sem samruninn gæti haft á mörkuðum málsins. Vísbendingar væru um að samruninn gæti mögulega leitt til töluverðrar samþjöppunar, umtalsverðs markaðsstyrks og jafnvel myndunar eða styrkingar á markaðsráðandi stöðu. Þá hafi komið fram vísbendingar um möguleg lóðrétt áhrif og samsteypuáhrif vegna tengsla stálmarkaða við einokunarstöðu Ferro Zink á markaði fyrir heitsinkhúðun.
23. Samrunaaðilar óskuðu eftir afriti af þeim umsögnum sem Samkeppniseftirlitinu höfðu borist vegna samrunans með tölvupósti, dags. 17. desember 2025. Samkeppniseftirlitið afhenti samrunaaðilum umbeðnar umsagnir, án trúnaðar, með bréfi, dags. 15. janúar 2026.



24. Samrunaaðilar sendu Samkeppniseftirlitinu minnisblað, dags. 17. desember 2025, sem Andri Ísak Þórhallsson, efnaverkfræðingur, hafði unnið og varðaði notkunarsvið og mögulega kaupendur á heitgalvanhúðuðu stáli og ryðfríu stáli.
25. Með tölvupósti, dags. 2. febrúar 2026 óskaði Samkeppniseftirlitið eftir frekari upplýsingum um verðlagningu og verðþróun á sinkhúðun undanfarin ár frá Ferro Zink. Bárust svör frá samrunaaðilum þann 11. febrúar 2026.
26. Ákvæði stjórnáskjalanna veita fyrirtækjum sem sæta rannsókn í samkeppnismálum rétt til að kynna sér gögn málsins og tjá sig um efni þess áður en stjórnvald tekur ákvörðun í því. Stjórnáskjalög leggja aftur á móti ekki þá skyldu á stjórnvöld að gefa út andmælaskjöl. Í því skyni að stuðla að vönduðum rannsóknum og tryggja enn betur andmælarétt aðila máls gefur Samkeppniseftirlitið þó út andmælaskjöl, sbr. 17. gr. reglna nr. 880/2005 um málsmeðferð Samkeppniseftirlitsins. Birting andmælaskjals er því ívilnandi fyrir aðila máls enda tryggir hún „að nokkru leyti rýmri réttindi en beinlínis verða leidd af 13. gr. stjórnáskjalanna.“² Með birtingu andmælaskjals og aðgangi að gögnum í tengslum við þá birtingu er réttur aðila samkvæmt stjórnáskjalögum „virtur í hvívetna“, sbr. dóm Hæstaréttar Íslands 27. nóvember 2014 í máli nr. 112/2014 *Samkeppniseftirlitið gegn Langasjó ehf., Síld og Fiski ehf. og Matfugli ehf.*
27. Þann 17. febrúar 2026 sendi Samkeppniseftirlitið samrunaaðilum andmælaskjal þar sem fjallað var um rannsókn málsins fram að þeim tíma og frummat eftirlitsins á samkeppnislegum áhrifum samrunans. Var það rökstutt frummat eftirlitsins að samruninn myndi leiða til markaðsráðandi stöðu á ákveðnum mörkuðum málsins og jafnframt að samruninn myndi leiða til annarrar umtalsverðar röskunar á samkeppni í skilningi, 17. gr. c samkeppnislaga. Þá gæti samruninn auk þess falið í sér önnur skaðleg samkeppnisleg áhrif vegna stöðu sameinaðs fyrirtækis í heitsinkhúðun málma. Með andmælaskjalinu fylgdi listi yfir gögn málsins. Var samrunaaðilum boðið að tjá sig um frummat eftirlitsins og eftir atvikum að leggja fram ný gögn.
28. Samrunaaðilar sendu athugasemdir sínar við frummat Samkeppniseftirlitsins þann 6. mars 2026.³ Í meginatriðum lýstu samrunaaðilar sig ósammála frumniðurstöðum eftirlitsins. Þá fundaði Samkeppniseftirlitið einnig með samrunaaðilum þann 27. febrúar og 23. mars 2026 að beiðni félaganna, þar sem frumniðurstöðurnar voru ræddar og samrunaaðilar komu munnlega á framfæri enn frekari athugasemdum sínum og bentu á atriði sem að þeirra mati kölluðu á frekari rannsókn eftirlitsins.
29. Í kjölfar andmælaskjals Samkeppniseftirlitsins og athugasemda samrunaaðila, hélt eftirlitið rannsókn sinni áfram og framkvæmdi viðbótarrannsókn á tilteknum þáttum, m.a. að teknu tilliti til athugasemda samrunaaðila. Fólst sú rannsókn í úrvinnslu og athugun á andmælum aðila. Jafnframt var eftirfarandi gagna aflað:
 - Veltutalna fyrir rekstrarárið 2025

² Eiríkur Jónsson, Friðrik Ársælsson og Kristín Benediktsdóttir, *Opinbert markaðseftirlit*, 2012, bls. 221.

³ Samrunaaðilar fengu þriggja daga framlengingu á fresti til að skila athugasemdum við andmælaskjalið.



- Enn nákvæmari gagna um innflutning á málum frá Skattinum (toll- og innflutningsupplýsingar),
 - Ítarlegri upplýsinga um sundurliðun á veltu samrunaaðilans Metal í klæðningum (lituðu áli) og sambærilegra upplýsinga frá fyrirtækinu Fagkaupum/Áltak.
30. Auk þess hafði Samkeppniseftirlitið samband við þá aðila sem samrunaaðilar nefndu í samrunaskrá og síðari athugasemdum í tengslum við mögulegan eigin innflutning. Voru viðkomandi aðilar sérstaklega spurðir um eigin innflutning á smíðamálum.
31. Bárust framangreindar upplýsingar á tímabilinu frá 2. mars til 27. mars 2026.
32. Til viðbótar óskaði Samkeppniseftirlitið þann 10. mars 2026 eftir innhússögnum frá samrunaaðilum. Var m.a. óskað eftir afritum af viðskiptasamningum, greiningum, skýrslum, rannsóknum, o.s.frv. um markaði málsins eða samrunann og tilteknum rafrænum samskiptum eftir leitarorðum. Svör samrunaaðila við gagnafyrirspurninni bárust 13. mars 2026.
33. Þann 31. mars 2026 sendi Samkeppniseftirlitið samrunaaðilum bréf þar sem viðbótarrannsókn eftirlitsins og uppfærðum frumniðurstöðum í kjölfar frekari gagnaöflunar var ítarlega lýst. Síðari athugasemdir samrunaaðila bárust 9. apríl 2026. Í þeim andmæltu samrunaaðilar enn frumniðurstöðu Samkeppniseftirlitsins um skaðleg áhrif samrunans og forsendum hennar. Að mati samrunaaðila leiði þau gögn sem liggja fyrir um markaðsaðstæður, samkeppnislegt aðhald og viðbrögð viðskiptavina ekki til niðurstöðu um að samruninn hindri virka samkeppni í skilningi 17. gr. c samkeppnislaga.
34. Í áður nefndu andmælaskjali Samkeppniseftirlitsins sem sent var aðilum 17. febrúar 2026 var eftirfarandi tekið fram:
- „239. Samkvæmt 17. gr. c samkeppnislaga getur Samkeppniseftirlitið ógilt samruna sem er til þess fallinn að hindra virka samkeppni með því að markaðsráðandi staða verði til eða styrkist, eða með umtalsverðri röskun á samkeppni að öðru leyti. Þá getur Samkeppniseftirlitið sett slíkum samruna skilyrði sem verður að uppfylla innan tilskilins tíma. Samkvæmt 17. gr. f sömu laga er Samkeppniseftirlitinu jafnframt heimilt að ljúka rannsókn samrunamáls með sátt, sem bindandi er fyrir málsaðila. Af eðli sáttar í samrunamáli leiðir að jafnaði að aðilar samrunans skuldbinda sig til tiltekinna aðgerða sem ryðja úr vegi þeim samkeppnishindrunum sem rannsóknin hefur leitt í ljós. Frumkvæði að tillögum um slíkar aðgerðir koma að jafnaði frá samrunaaðilum.*
- 240. Með andmælaskjali þessu gefst samrunaaðilum tækifæri til að setja fram sjónarmið sín og e.a. leggja til skilyrði sem ryðji úr vegi samkeppnishindrunum. Komi til þess að mat Samkeppniseftirlitsins á áhrifum samrunans verði óbreytt eftir að samrunaaðilar hafa komið á framfæri sjónarmiðum við andmælaskjal þetta mun Samkeppniseftirlitið þurfa að taka afstöðu til íhlutunar í málinu.“*
35. Samrunaaðilar óskuðu ekki eftir sáttaviðræðum við Samkeppniseftirlitið og lögðu ekki fram tillögur að skilyrðum sem unnt væri að setja samrunanum til þess að bregðast við þeim samkeppnishömlum sem rökstutt var í andmælaskjalinu og bréfi vegna viðbótarrannsóknar að myndu leiða af honum.
36. Með áðurgreindu bréfi sínu frá 9. apríl 2026 óskuðu samrunaaðilar eftir aðgangi að öllum gögnum málsins. Gagnabeiðni samrunaaðila kom fram mjög seint í málsmeðferðinni, eða aðeins nokkrum



dögum fyrir lok lögbundins tímafrests til rannsóknar málsins. Í tilefni af gagnabeiðninni sendi Samkeppniseftirlitið samrunaaðilum bréf, dags. 13. apríl 2026, þar sem sjónarmið um gagnabeiðnina og tímasetningu hennar voru rakin. Með bréfinu fylgdi jafnframt uppfærður gagnalisti málsins til að auðvelda samrunaaðilum að tilgreina mikilvægisröð þeirra gagna sem þeir höfðu óskað eftir. Þann 10. apríl 2026 átti Samkeppniseftirlitið í samskiptum við lögmann samrunaaðila þar sem m.a. var rætt um forgangsröðun þeirra gagna sem óskað hafði verið eftir.

37. Eins og ákvörðun þessi ber með sér leiddi viðbótarrannsókn Samkeppniseftirlitsins í kjölfar andmælaskjals og athugasemda samrunaaðila ekki til efnislegrar breytingar á afstöðu stofnunarinnar til samrunans.
38. Með ákvörðun þessari lýkur rannsókn Samkeppniseftirlitsins á samruna Ferro Zink og Metal. Hér á eftir er fjallað um samrunann, markaði málsins, samkeppnisleg áhrif viðskiptanna og loks niðurstöður rannsóknar Samkeppniseftirlitsins.

III. Samruninn og aðilar hans

39. 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.
40. Samrunaaðilar, Ferro Zink og Metal, eru fyrirtæki sem sérhæfa sig í sölu á málmum sem einkum eru notaðir af fyrirtækjum sem starfrækja málm- og/eða blikksmiðjur eða hafa slíka smiði í vinnu, sbr. það sem áður var rakið í kafla I. Einkum er um að ræða sölu á svokölluðu svörtu stáli, ryðfríu stáli og áli. Eru málmarnir seldir í ýmsu formi og lengdum s.s. plötum, rörum, prófilum og fittings. Má einu nafni kalla þá málma sem seldir eru sem smíðamálmar enda felst í notkun þeirra einkum ýmiskonar nýsmíði og frekari framleiðslu eða úrvinnslu. Það er á þessu sviði sem starfsemi samrunaaðila skarast. Samrunaaðilar framleiða og selja jafnframt aðrar vörur og bjóða upp á þjónustu, s.s. efni í utanhússklæðningar í tilviki Metal, og ýmsar smíðavörur í tilviki Ferro Zink (s.s. handrið og ljósastaurar), ásamt þjónustu við heitsinkhúðun og sandblástur.
41. Í samrunaskrá segir að með samrunasamningnum hafi félögin ákveðið að stefna að sameiningu þeirra þannig að Metal renni inn í Ferro Zink með öllum réttindum og skyldum sem fylgja samrunanum í samræmi við XIV. kafla laga um einkahlutafélög nr. 138/1994 og XIV. kafla um hlutafélög nr. 2/1995. Með samrunanum verði Ferro Zink yfirtökufélagið og Metal yfirtekna félagið.
42. Þá segir að Ferro Zink sé iðnaðar- og innflutningsfyrirtæki sem sérhæfi sig í vinnslu og sölu ýmissa málmtegunda og framleiðsluvara ásamt almennri þjónustu við málm- og byggingariðnað. Skráður tilgangur félagsins sé alhliða málmíðnaðarstarfsemi, málmhúðun, heildsala og smásala með málmíðnaðarvörur og önnur skyld starfsemi, rekstur fasteigna og lánastarfsemi. KEA eignir ehf. eru eigandi alls hlutafjár í Ferro Zink.



43. KEA eignir ehf. sé fjárfestingarfélag, sem sé hluti af samstæðu KEA svf. KEA svf. sé samvinnufélag sem starfræki fjárfestingarstarfsemi, þá helst á Norðurlandi en einnig á höfuðborgarsvæðinu. KEA stofni og reki hlutafélag og fyrirtæki sem séu ýmist að fullu í eigu KEA eða í sameign með öðrum félögum.
44. Kemur fram að Ferro Zink eigi 100% eignarhlut í félaginu Sandblástur og málmhúðun ehf. en engin starfsemi sé í því félagi. KEA eignir ehf. eigi 100% eignarhlut í Ferro Zink, 77,65% eignarhlut í Útgáfufélaginu ehf. og 43,90% hlut í Norlandair ehf. Þá eigi KEA svf. 100% eignarhlut í félögnum H98 ehf., Upphafi fjárfestingasjóð ehf., Furuvöllum 7 ehf., KEA eignum ehf., Norðurbrú ehf., Fasteignafélaginu Klöppum ehf. og VL1 ehf. (99,98% hlutur). Þá eigi KEA svf. minni eignarhluti í Sparisjóði Höfðhverfinga hf. og RH24 ehf.
45. Samkvæmt samrunaskrá lúti starfsemi Metal aðallega að innflutningi og sölu á vörum úr málm, málmgrýti og utanhússklæðningum. Metal sé leiðandi í innflutningi og sölu á ryðfríu stáli s.s. plötum og prófilum, áli og álprófilum, plasti t.a.m. PE og POM, messing og kopar og öðrum tengdum vörum. Helstu viðskiptavinir Metals séu framleiðslufyrirtæki á vélbúnaði fyrir sjávarútveg, vélsmiðjur, renniverkstæði, blikksmiðjur, byggingafyrirtæki og matvælaframleiðendur. Metal starfi bæði sem smásali og heildsali og þjónusti þannig fjölbreyttan hóp viðskiptavina í bygginga- og málmíðnaði. Skráður tilgangur Metal sé heildverslun með málma og málmgrýti og starfsstöð félagsins sé í Garðabæ.
46. Metal er í eigu þriggja einstaklinga.

IV. Sjónarmið um samkeppnisleg áhrif samrunans

47. Í þessum kafla verður lýst þeim sjónarmiðum sem samrunaaðilar hafa sett fram um samkeppnisleg áhrif samrunans, bæði í samrunaskrá og við meðferð málsins. Einnig verður vikið að sjónarmiðum samrunaaðila í tengslum við umfjöllun um einstaka þætti málsins. Jafnframt verður í þessum kafla gerð grein fyrir helstu sjónarmiðum sem hagsmunaaðilar settu fram í málsmeðferð Samkeppniseftirlitsins.

1.1. Sjónarmið samrunaaðila

48. Í samrunaskrá lýsa samrunaaðilar tilgangi og markmiði samrunans með eftirfarandi hætti:

„Með sameiningu félaganna er stefnt að því að mynda fyrirtæki með mun sterkara og víðtækara heildarvöruframboð. Stefnt er að því að reka sameinað félag með svipuðu sniði áfram, en samrunaaðilar telja að víðtækara vöruframboð og aukin hagræði geri sameinað félag betur í stakk búið að vaxa og dafna í sífellt meira krefjandi rekstrarumhverfi. [...] Áherslur samrunaaðila liggja á ólíkum sviðum, en Ferro Zink eru hvað þekktastir fyrir innflutning og sölu á svörtu stáli og tengdum iðnaðarvörum, ásamt framleiðslu úr stáli og sinkhúðun. Metal leggja hins vegar áherslu á ryðfrítt stál og ál ásamt tengdum vörum. Með sameiningu félaganna telja samrunaaðilar að þeim verði fært að koma betur til móts við óskir viðskiptavina með aukinni breidd, sem og að ná auknu hagræði með lægra vöruverði til hagsbóta fyrir neytendur.“

49. Í samrunaskrá segir einnig að í tilviki samrunaaðila starfi þeir báðir á sviði innflutnings og sölu á málmvörum, en þó með ólíka áherslu á efnistegundir, vinnslu og markhópa. Þá selji Ferro Zink ýmsar



50. Með hliðsjón af starfsemi samrunaaðila liggja fyrir að samrunaaðilar starfi að hluta til á sömu mörkuðum, þ.e. hvort tveggja Ferro Zink og Metal selji málma, eða stál annars vegar og ál hins vegar, þó að skörun í vöruúrvali félaganna sé hverfandi að sögn fyrirtækjanna sjálfra.⁵ Samrunaaðilar telji jafnframt að sterkir keppinautar séu á þeim mörkuðu þar sem áhrifa kunni að gæta og mögulegar aðgangshindranir hafi ekki áhrif, enda sé sú starfsemi sem samrunaaðilar sinni ekki starfsleyfisskyld né háð nauðsynlegum aðföngum.⁶
51. Í samrunaskrá gera samrunaaðilar ráð fyrir að hlutdeild þeirra á mörkuðum málsins sé takmörkuð. Á markaði fyrir sölu á ryðfríu stáli sé hlutdeildin að þeirra mati [30-35]%, á markaði fyrir sölu á áli [15-20]% og [20-25]% á markaði fyrir sölu á svörtu stáli.⁷
52. Loks telja samrunaaðilar að lóðrétt og samsteypuáhrif samrunans séu takmörkuð, m.a. þar sem Metal sé ekki lóðrétt samþætt fyrirtæki fyrir samrunann. Samruninn skapi því hvorki ný tengsl á milli ólíkra markaðsstiga né auki hvata til lóðréttrar útilokunar.⁸
53. Samrunaaðilar skiluðu athugasemdum sínum við andmælaskjal Samkeppniseftirlitsins 6. mars 2026. Meginsjónarmið samrunaaðila við frummatið í andmælaskjalinu voru eftirfarandi:
- Samruninn styrki virkni markaðarins. Sameinað félag geti boðið upp á hagkvæmari og breiðari þjónustu sem auki getu þess til að veita aukna samkeppni gagnvart G. Arasyni sem sé langburðugasti keppinauturinn á mögulegum heildarmarkaði fyrir sölu smíðamálma.
 - Samruninn fjarlægir ekki mikilvægt samkeppnislegt aðhald. Þvert á móti myndi samruninn í fyrsta sinn raunhæft mótvægi við G. Arason sem sé ráðandi aðili á markaðnum. Fyrirtæki eins og Áltak, Vörukaup og Landvélar muni halda áfram að veita aðhald ásamt lóðrétt samþættum fyrirtækjum.
 - Samrunaaðilar séu ekki nánir keppinautar og veiti hvor öðrum takmarkað aðhald fyrir samrunann. Metal starfi að takmörkuðu leyti á markaði fyrir svart stál og sama gildi um Ferro Zink á markaði fyrir ryðfrítt stál.
 - Samkeppniseftirlitið hafi ekki rannsakað beinan innflutning nægilega. Frummat eftirlitsins endurspeglir ekki að mati samrunaaðila raunverulegt umfang þeirra aðila sem flytja inn smíðamálma til eigin nota. Nauðsynlegt sé að framkvæma ítarlegri rannsókn á þessum þætti.
54. Í kjölfar andmælaskjals og athugasemda samrunaaðila hélt Samkeppniseftirlitið rannsókn sinni áfram og framkvæmdi viðbótarrannsókn með frekari gagnaöflun eins og áður hefur verið lýst, m.a. með hliðsjón af athugasemdum aðila um þá þætti samrunamálsins sem þeir töldu þurfa frekari rannsókn á. Vegna þessa og í ljósi viðbótarupplýsinga sem Samkeppniseftirlitið taldi rétt að leggja til

⁴ Mgr. 41 í samrunaskrá.

⁵ Mgr. 45 í samrunaskrá.

⁶ Mgr. 79. í samrunaskrá.

⁷ Kafli 7.1 í samrunaskrá.

⁸ Kafli 6.1.6 og 7.6 í samrunaskrá.



grundvallar var aðilum sent bréf með frekari forsendum og frumniðurstöðum um skaðleg áhrif samrunans, til viðbótar við áður nefnt andmælaskjal. Síðari og frekari athugasemdir samrunaaðila bárust í kjölfarið þann 9. apríl 2026. Samrunaaðilar voru enn þeirrar skoðunar að heimila ætti samrunann enda hindraði hann ekki virka samkeppni að þeirra mati. Síðari athugasemdir aðila voru í meginatriðum eftirfarandi:

- Skilgreindir markaðir málsins væru að verulegu leyti háðir beinum innflutningi líkt og fyrirtækin hefðu áður bent á, þ.m.t. af viðskiptavinum og öðrum aðilum sem veitti fyrirtækjum eins og samrunaaðilum (innlendum birgjum) raunverulegt samkeppnislegt aðhald.
- Viðskiptavinir búi yfir kaupendastyrk, þ.e. þeir séu upplýstir og virkir kaupendur sem beri saman kjör og leiti tilboða, með þeim afleiðingum að mögulegar verðhækkningar eða þjónustuskerðingar af hálfu sameinaðs fyrirtækis myndu ekki ná tilætluðum árangri, enda myndu slíkar aðgerðir í raun leiða til tilfærslu viðskipta og/eða aukins eigin innflutnings viðskiptavina.
- Markaðsstyrkur og hlutdeildir í frumniðurstöðum Samkeppniseftirlitsins séu byggðar á of þröngri „markaðsnálgun“ og vanmati á heildarstærð markaða, í samræmi við upphaflegar athugasemdir samrunaaðila, m.a. þar sem gögn um innflutning annarra séu ekki nýtt með fullnægjandi hætti.
- Lág framlegð og hagnaðarframlegð bendi til viðvarandi verðþrýstings í garð samrunaaðila í starfsemi þeirra og veiti takmarkað svigrúm til einhliða áhrifa af völdum samrunans og í kjölfar hans.
- Samkeppniseftirlitið leggi of mikla þýðingu í innanhússgögn sem fjallað var um í bréfi og viðbótarfrummati, sem séu skoðuð og lesin eftir á í stað þess að byggja á hlutlægri og framvirkri hagfræðilegri greiningu.
- Að mati samrunaaðila hafi rannsókn Samkeppniseftirlitsins á „náinni samkeppni“ í andmælaskjali verið of takmörkuð og einföld þar sem ekki hafi verið vegið með nægilegum hætti umfang, vægi og tíðni viðskipta eða tilboðsleitar viðskiptavina.
- Samruninn sé ekki skaðlegur heldur geti hann í raun aukið gæði samkeppni á heildarmarkaði með því að skapa burðugra mótvægi við sterkasta keppinautinn, en íhlutun sem hindri samrunann geti fest í sessi yfirburðarstöðu G. Arasonar sem eina raunverulega heildstærða birgisins.

55. Samrunaaðilar vísa einnig í þessum síðari sjónarmiðum sínum til þess að umsagnir hagaðila styðji í heild megin sjónarmið þeirra um að samruninn geti styrkt samkeppni fremur en að veikja hana. Í umsögnum komi endurtekið fram, að mati samrunaaðila, að hagaðilar telji samrunann geta leitt til bættrar þjónustu og breiðara vöruúrvals á einum stað. Nokkrir umsagnaraðilar lýsi því einnig að þeir hafi átt í góðum viðskiptum við báða samrunaaðila og vænti þess að sameiningin einfaldi innkaup og bæti þjónustustig.

56. Einnig megi lesa úr umsögnum að verð og viðskiptakjör ráðist í reynd af virkum samanburði og tilboðsleit. Umsagnaraðilar lýsa því að þeir leiti jafnan tilboða frá fleiri en einum birgja eftir efnisflokki og að slík fjölbreytni í framboði hafi haldið verði í skefjum. Þá sé í umsögnum jafnframt vísað til þess að ef samruninn skili hagræðingu (t.d. lægri flutningskostnaði og betri afhendingu) geti það skilað sér í betri kjörum til viðskiptavina. Þetta styðji þá afstöðu samrunaaðila, að sameinað félag verði ekki í stöðu til að hækka verð eða rýra þjónustu án þess að viðskiptavinir leiti annað.



57. Að mati samrunaaðila verði þannig ekki annað ráðið af umsögnum en að þær styðji að samruninn geti aukið gæði samkeppni á markaðnum með því að skapa burðugri keppinaut sem geti boðið heildstæðara framboð og bætt þjónustu. Umsagnirnar hafi sérstaka þýðingu þar sem þær komi frá viðskiptavinum á viðkomandi mörkuðum, þ.e. þeim aðilum sem samkeppnislögum sé ætlað að vernda.

1.2. Sjónarmið hagsmunaaðila

58. Samkeppniseftirlitið gaf helstu hagsmunaaðilum kost á að tjá sig um samrunann með bréfum dags. 3. nóvember 2025, en með þeim fylgdi samrunaskrá án trúnaðar.⁹ Einnig voru settar fram spurningar sem Samkeppniseftirlitið lagði fyrir aðila til að greina markaði málsins, aðgangshindranir, samkeppnislegt aðhald, helstu keppinauta o.fl.
59. Svör bárust frá 31 aðila. Af þeim voru 22 aðilar sem veittu umsögn um samrunann. Voru umsagnir margvíslegar og til marks um skiptar skoðanir, þ.e. ýmist jákvæðar, hlutlausar og í nokkrum tilvikum neikvæðar umsagnir.
60. [Fyrirtæki 1]¹⁰ segist jafnan leita að hagstæðustu kjörum á markaði og óski eftir tilboðum frá samrunaaðilum, G. Arasyni, Málmtækni og Áltaki eftir því um hvaða efni sé að ræða. Fyrirtækið telji þessi fjölbreytni í framboði hafa tryggt heilbrigða samkeppni á markaðnum og haldið verði hóflegu. Mikilvægt sé að samruninn leiði ekki til samþjöppunar eða einokunarstöðu, sérstaklega í ryðfríu stáli og áli, þar sem framboð sé takmarkaðra og fáir aðilar hafi burði til innflutnings í magni. Ef samruninn leiði til færri keppinauta, minni verðsamkeppni eða skerts framboðs, væri það neikvætt fyrir minni iðnaðarfyrirtæki og smiðjur. Hins vegar segir að ef samruninn leiði til hagræðingar, lægri flutningskostnaðar og betri þjónustu gæti hann verið jákvæður fyrir markaðinn. Að lokum er lögð áhersla á að Samkeppniseftirlitið fylgist með þróun verðs og framboðs á stáli og áli eftir samrunann, og að tryggt verði að aðrir birgjar eigi áfram raunhæfan aðgang að markaðnum.
61. Í umsögn [fyrirtækis 2] kemur fram að samruninn muni hafa töluverð áhrif á markaðinn þar sem tvö af þremur fyrirtækjum sem selji svart stál og ryðfrítt stál sameinist og verði stærsti innflytjandi á ryðfríu og svörtu stáli út frá veltu sameinaðs félags. Einnig sé bent á Ferro Zink hafi nú þegar einokun á sinkhúðun á Íslandi.
62. Í umsögn [fyrirtækis 3] segir að samruninn muni hafa neikvæð áhrif á verð á vörum hjá samrunaaðilum. Bent sé á að áður en Metal hafi komið inn á markað hafi samkeppni verið takmörkuð, sem lýsti sér í lakara þjónustustigi, afhendingartíma og hærra verði. Samruninn verði líklega erfiðari fyrir minni aðila í stálsmiði, þar sem vörur verði ekki á samkeppnishæfu verði. Loks séu aðilar eins og Byko og Húsasmiðjan takmarkaðir keppinautar á markaði fyrir smíðamálma líkt og haldið er fram af samrunaaðilum í samrunaskrá.
63. Í umsögn [fyrirtækis 4] segir að samruninn geti leitt til hagræðingar í rekstri, en jafnframt bent á að sú hagræðing skili sér ekki endilega að fullu til viðskiptavina. Þá sé tekið fram að dæmi séu um að samruni fyrirtækja hafi í kjölfarið leitt til umtalsverðra verðhækkana. Fyrirtækið telji þó jákvætt að

⁹ Samkeppniseftirlitið sendi tvö mismunandi bréf, eitt til þeirra keppinauta sem nefndir voru í samrunaskrá og annað til þeirra viðskiptavina sem nefndir voru í samrunaskrá.

¹⁰ Í ákvörðuninni eru nöfn einstaka umsagnaraðila ekki birt. Ástæða þess er ósk hluta umsagnaraðila um trúnað. Ef aðeins hluti umsagnaraðila væri nefndur væri að mati Samkeppniseftirlitsins ekki unnt að tryggja trúnað gagnvart þeim umsagnaraðilum sem óskuðu eftir trúnaði.



samruninn geti tryggt aðgang að víðara vöruúrvali á einum stað, sem geti falið í sér hagræði fyrir viðskiptavinum. Jafnframt sé vakin athygli á því að verði samruninn samþykktur muni einungis tvö fyrirtæki halda utan um stærstan hluta íslenska markaðarins. Viðskiptavinir þurfi að veita þessum fyrirtækjum aðhald og leita tilboða.

64. Í umsögn [fyrirtækis 5] segir að fyrirtækið vonist til þess að verð, einkum á ryðfríu stáli, hækki ekki verulega við fækkun birgja á markaði, verði samruninn samþykktur.
65. Í umsögn [fyrirtækis 6] kemur fram að samruninn geti verið til góða fyrir það, en fyrirtækið hafi átt í góðu samstarfi við Metal, og þeir hafi aukið vörubreidd fyrir þá. Hins vegar beri að hafa í huga að það verða einungis tvö fyrirtæki eftir í innflutningi á málmum.
66. Í umsögn [fyrirtækis 7] segir að samruninn geti haft góð áhrif fyrir þeirra landsvæði, þar sem það hafi verið að versla við Metal vörur sem enginn hafi verið að bjóða uppá á þeirra landsvæði. Fyrirtækið versli þá einnig af Ferro Zink þær vörur sem þeir bjóði uppá.
67. [Fyrirtækis 8] telji samruninn vera besta mál sem styrki bæði fyrirtækin til að veita þeim enn betri þjónustu og þá vonandi líka betri verð sem ættu vonandi að fást vegna stærðar nýs fyrirtækis hjá sínum birgjum.
68. Í umsögn [fyrirtækis 9] kemur fram að aðilinn sé spenntur fyrir þessum samruna. Fyrirtækið versli mest allt stál af þessum tveimur birgjum og samruninn myndi einfalda málið. Bæði samrunafyrirtækin hafi þjónustað það vel í gegnum árin, og þetta kæmi bara til með að bæta það.
69. Í umsögn [fyrirtækis 10] kemur fram að því lítist mjög vel á þessa sameiningu.
70. [Fyrirtæki 11] telji að samruninn ætti ekki að hafa mikil áhrif á þá. Ef eitthvað sé gæti samruninn mögulega lækkað verð þar sem viðskiptasambönd gætu nýst til kaupa á ljósastaurum og umferðarljósastólpum á hagstæðara verði.
71. [Fyrirtækis 12] telji samrunann ekki sérstakt vandamál. Fyrirtækið þekki meira til Metal sem keppinautar, en Ferro Zink hafi ekki verið þekkt á þeirra sviði. Fyrirtækið vinni ágætlega saman með Ferro Zink fyrir Norðan í gegnum dótturfélag þeirra og þar sé skörun lítil.
72. [Fyrirtæki 13] lítist mjög vel á sameininguna. Það sjái einungis jákvæð áhrif af sameiningunni, sem muni stuðla að bættri þjónustu á einum stað.
73. Þá bárust tvær umsagnir með símtali. Kemur fram í umsögn [fyrirtækis 14] að það sé áhyggjuefni vegna samrunans að Metal hafi verið að standa sig mjög vel á markaði og veitt góð verð. Það gæti breyst með samrunanum þótt fyrirtækið geti ekki fullyrt um hvað gerist. Metal hafi verið að veita mjög hagstæð verð og fyrirtækið hafi áhyggjur af því að það hætti. Metal sé vel rekið félag og geti boðið fin verð.
74. Í umsögn sem barst með símtali segist [Fyrirtæki 15] nýta sér þjónustu fyrirtækja eins og samrunaaðila því það vilji ekki halda lager eða binda fjármuni í lager. Fyrirtækið sé með rekka en ekki nægilega stóra og ekki með stórt efni í réttum stærðum. Dýrt sé að halda svo stóran lager. Þess vegna felist þjónusta samrunaaðila í stærðarinnar lager fyrir stál og plötur. Einnig sé misjafnt eftir verkefnum hvaða stærðir af stáli séu notaðar. Fyrirtækinu lítist ekkert alltof vel á sameininguna eða að fyrirtækin



verði mikið stærri. Fyrirtækið geti ekki verið visst um að það fái jafn góð verð og þjónustu og vilji helst hafa samkeppnina óbreytta.

75. Að lokum skal nefna að sjö fyrirtæki [...] ýmist telja að samruninn muni ekki hafa áhrif á þau, gera engar athugasemdir eða hafa ekki skoðun á samrunanum. Af þessum fyrirtækjum bætir eitt [...] við að því sýnist samruninn geti frekar verið af hinu góða og annað fyrirtæki bætir við að samruninn sé hið besta mál [...].
76. Samandregið voru áhyggjur þeirra sem veittu neikvæða umsögn helst þær að hagræðing í rekstri sem gæti leitt af samrunanum myndi ekki skila sér til viðskiptavina og að samruninn myndi frekar leiða til verðhækkana þar sem nú væru einungis tvö fyrirtæki eftir á markaðnum. Jafnframt yrði sameinað félag stærsti innflytjandi á ryðfríu og svörtu stáli út frá veltu sameinaðs félags. Ferro Zink hafi svo einokun á sinkhúðun á Íslandi. Þá hafa nokkrir umsagnaraðilar áhyggjur af samrunanum þar sem Metal hafi veitt góða þjónustu og boðið upp á hagstæð verð og áhyggjur snúi að því að það gæti breyst vegna samrunans. Þá bendir annar umsagnaraðili á að þeir noti þjónustu samrunaaðila í stað þess að halda sjálfir lager og sleppa þar af leiðandi að binda fjármuni í lager.
77. Samandregið fjölluðu þær jákvæðu umsagnir sem bárust einkum um þægindi þess að hafa aukið framboð á einum stað, betri þjónustu og lægra verð sem gæti hlotist af samrunanum. Þá bendir einn umsagnaraðili á að samruninn muni hafa jákvæð áhrif á það landsvæði þar sem hann er staðsettur.

V. Skilgreining markaða

78. Samkvæmt 4. gr. samkeppnislaga er markaður sölusvæði vöru og staðgengdarvöru og/eða sölusvæði þjónustu og staðgengdarþjónustu. Hagfræðileg rök leiða því til þess að skoða verður viðkomandi markað út frá a.m.k. tveimur sjónarhornum, annars vegar vöru- eða þjónustumarkaðnum og hins vegar landfræðilega markaðnum.¹¹
79. Með vörumarkaði er átt við markað fyrir allar vörur eða þjónustu sem viðskiptavinir líta á sem staðgönguvörur eða staðgönguþjónustu vegna eiginleika sinna, verðs og áformaðrar notkunar. Staðgönguvara og staðgönguþjónusta eru vara eða þjónusta sem að fullu eða verulegu leyti geta komið í stað annarrar vöru eða þjónustu, sbr. 4. gr. samkeppnislaga.
80. Til landfræðilegs markaðar telst það svæði þar sem hlutaðeigandi fyrirtæki eru viðriðin framboð og eftirspurn eftir viðkomandi vöru eða þjónustu, þar sem samkeppniskilyrði eru nægilega lík og sem unnt er að greina frá nærliggjandi svæðum, einkum vegna þess að samkeppniskilyrði eru greinilega frábrugðin á þeim svæðum.
81. Tilgangur þess að skilgreina viðkomandi markað í samrunamálum er að greina það svið viðskipta sem samruninn hefur áhrif á. Með markaðsskilgreiningu 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

¹¹ Sjá til hliðsjónar tilkynningu framkvæmdastjórnar ESB frá 8. febrúar 2024 um skilgreiningu markaða í samkeppnismálum nr. C/2023/6789. Aðgengilegt hér: [Communication from the Commission – Commission Notice on the definition of the relevant market for the purposes of Union competition law.](#)



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 þeirra skorður.

82. Í framkvæmd hefur verið vísað til þess að þrátt fyrir „mikilvægi þess að skilgreina þann markað sem við á hverju sinni verður að hafa í huga að slíkar markaðsskilgreiningar geta aldrei orðið nákvæmar og verða því aðeins notaðar til viðmiðunar. Almennt verður að ætla samkeppnisyfirlöndum nokkurt svigrúm til að ákvarða og skilgreina viðkomandi markað út frá fyrirliggjandi gögnum og rannsóknum sem gerðar eru í því skyni að greina og ákvarða þann markað sem er til skoðunar hverju sinni“, sbr. úrskurð áfrýjunarnefndar samkeppnismála í máli nr. 3/2020, *Læknisfræðileg myndgreining ehf. og Íslensk myndgreining ehf. gegn Samkeppniseftirlitinu* og dóm Landsréttar 3. maí 2024 í máli nr. 165/2023.

2. Vörumarkaður

2.1. Sjónarmið samrunaaðila

83. Í samrunaskrá skilgreina samrunaaðilar þá markaði sem áhrifa gætir vegna samrunans eftirfarandi:
- Markað fyrir sölu á ryðfríu stáli
 - Markað fyrir sölu á áli
 - Markað fyrir sölu á svörtu stáli
 - Markað fyrir „framleiðsludeild“ vara úr svörtu stáli
 - Markað fyrir heitsinkhúðun
 - Markað fyrir sölu á iðnaðarvörum
84. Þá tiltaka samrunaaðilar tvo markaði þar sem áhrifa vegna samrunans gætir ekki:
- Markað fyrir sandblástur
 - Markað fyrir sölu á utanhússklæðningum
85. Í samrunaskrá fara samrunaaðilar nánar yfir markaði málsins. Samrunaaðilar telja rétt að aðgreina heildarmarkað fyrir sölu á stálvörum niður í undirmarkaði með greinamun eftir tegundum stálvara. Skipta þá aðilar mörkuðum málsins eftir markaði fyrir sölu á ryðfríu stáli, svörtu stáli og svo áli.
86. Varðandi markað fyrir sölu á svörtu stáli segir að svart stál flokkist almennt sem ómeðhöndlað stál og sé yfirborð þess oft oliukennt, jafnvel ryðkennt og það sé almennt óhreinni vara sem ekki megi blanda saman við aðrar undirtegundir stáls, ryðfrítt stál eða ál. Að mati samrunaaðila sé rétt að aðgreina þessa markaði þar sem mikill munur sé á eiginleikum þeirra sem hafi bein áhrif á notkunarmöguleika varanna. Þannig sé t.d. svart stál almennt notað í byggingariðnaði og framleiðslu á almennum vélarhlutum en ryðfrítt stál notað þar sem krafist sé tæringarþols. Þá telji aðilar ekki vera tengingu á milli verðmyndunar og eftirspurnar þessara tegunda og breytingar á verði eða framboði einnar tegundar leiði sjaldnast til þess að kaupendur færi sig yfir í aðra tegund sem bendi til þess að staðganga sé takmörkuð.



87. Með vísan til framangreinds telja samrunaaðilar því rétt að leggja til grundvallar skilgreiningu á markaði fyrir sölu á svörtu stáli. Samrunaaðilar telji þó rétt að á markaði fyrir svart stál í samrunamálinu tilheyri bæði ómeðhöndlað svart stál, sem og yfirborðsmeðhöndlað svart stál, s.s. blikkefni, sem hefur þá verið húðað með ólíkum vinnsluáðferðum, s.s. húðað með sinki, rafgalvaníserað eða húðað með álsink blöndu.
88. Einnig sé rétt að þeirra mati að leggja til grundvallar skilgreiningu á markaði fyrir sölu á ryðfríu stáli. Metal starfi aðallega á markaði fyrir ryðfrítt stál og Ferro Zink að takmörkuðu leyti en Ferro Zink starfi á markaði fyrir svart stál en Metal þar að takmörkuðu leyti, að sögn samrunaaðila.
89. Starfsemi samrunaaðila skarist að einhverju leyti þegar komi að markaði fyrir sölu á áli. Metal bjóði upp á breitt vöruúrval af áli, t.a.m. plötur, prófíla, vinkla, rífflaðar álplötur, u-ál, sívalt ál og flatt ál. Ferro Zink bjóði upp á tiltekna vörur úr áli, t.a.m. plötur, rör, prófíla, skrúfur, flatál og vinkla. Með hliðsjón af vöruúrvali samrunaaðila telji þeir ekki þörf að greina heildmarkað fyrir sölu á áli frekar niður og starfi þeir báðir á heildarmarkaði fyrir sölu á áli.
90. Samrunaaðilar telja einn af mörkuðum málsins vera sölu á iðnaðarvörum og starfi báðir aðilar á slíkum markaði. Vegna takmarkaðra áhrifa samrunans á þeim markaði telji samrunaaðilar ekki þörf að skilgreina hann nánar. Þá starfi Ferro Zink á markaði fyrir „framleiðsludeild“ vara úr svörtu stáli. Hér sé um að ræða vörur úr svörtu stáli sem Ferro Zink flytji inn og móti í smiðju sinni, sinkhúðar og selur svo áfram. Í samrunaskrá kemur fram að Metal hvorki starfræki framleiðsludeild né selji vörur sem tilheyri þeim markaði. Í ljósi þess sé að mati samrunaaðila ekki þörf á að taka endanlega afstöðu til markaðsskilgreiningar á þeim markaði.
91. Ferro Zink starfi við þjónustu við heitsinkhúðun og skilgreina samrunaaðilar markað fyrir þjónustu við heitsinkhúðun í samræmi við fyrri framkvæmd Samkeppniseftirlitsins. Þá hafa samrunaaðilar staðfest að Ferro Zink reki eina sinkkar landsins.
92. Samrunaaðilar telja að áhrifa samrunans gæti ekki á markaði fyrir sandblástur en sandblástur sé undirbúningsmeðferð sem sé framkvæmd á vörum sem koma til meðhöndlunar í sinkhúðun. Af samrunaaðilum þá starfi aðeins Ferro Zink á þeim markaði. Jafnframt gæti áhrifa ekki á markað fyrir sölu á utanhússklæðningum bæði úr áli, kopar og sink. Í samrunaskrá kemur fram að Metal bjóði upp á fjölbreytt vöruúrval af slíkum vörum en Ferro Zink selji engar utanhússklæðningar.

Sjónarmið samrunaaðila eftir andmælaskjal

93. Í svörum samrunaaðila við andmælaskjali Samkeppniseftirlitsins frá 6. mars 2026, gera samrunaaðilar ekki athugasemdir við skilgreiningu á mörkuðum málsins að öðru leyti en því að gerðar eru athugasemdir við skilgreiningu Samkeppniseftirlitsins á heildarmarkaði eða framboðsmarkaði sem samrunaaðilar starfi á.
94. Samrunaaðilar gagnrýna þannig að Samkeppniseftirlitið leggi til grundvallar mögulegan heildarmarkað fyrir alla smíðamála, þrátt fyrir að slíkur markaður hafi hvorki verið formlega skilgreindur né nægjanlega rannsakaður að þeirra mati. Þeir benda á að þessi nálgun brjóti í bága við leiðbeiningar framkvæmdastjórnar ESB um markaðsskilgreiningar, þar sem krafist er að markaðir séu



skilgreindir út frá raunverulegri eftirspurnarstaðgöngu og hegðun kaupenda – ekki fræðilegum eða tilbúnum sviðsmyndum.

95. Samrunaaðilar telja að engin gögn í andmælaskjalinu sýni að svart stál, ryðfrítt stál og ál séu staðkvæmdarvörur frá sjónarhóli kaupenda. Þvert á móti sé eftirspurn ólík vegna tæknilegra eiginleika og mismunandi notkunar. Það að viðskiptavinir kaupi fleiri en einn málmflokk sýni aðeins að þeir þurfi ólíkar vörur í ólík verkefni, ekki að þeir skipti á milli málmflokka vegna verðs.
96. Einnig sé rökstuðningur fyrir framboðsstöðugöngu ófullnægjandi. Þótt sumir dreifingaraðilar geti hugsanlega bætt við nýjum málmflokkum, bendi lýsingar á lagerhaldi, sérþekkingu og fjárfestingarþörf til þess að slíkt sé hvorki einfalt né skjótvirkt, og því geti framboðshliðin ekki réttlætt víðari markað.
97. Samrunaaðilar vísa einnig til gagna eftirlitsins sjálfs, sem sýni að Metal og Ferro Zink starfi á ólíkum sviðum. Metal sé með sterka stöðu í ryðfríu stáli en litla í svörtu stáli, og Ferro Zink öfugt. G. Arason sé hins vegar eini aðilinn með breitt og samfellt vöruúrval í öllum tegundum. Þetta sýni að aðeins G. Arason sé alhliða („full-line“) keppinautur fyrir samrunann, en samrunaaðilar ekki.
98. Samrunaaðilar telja að frummat Samkeppniseftirlitsins styðji ekki tilvist heildarmarkaðar, né að samruninn fækki burðugum heildarbirgjum. Þvert á móti muni samruninn í fyrsta sinn skapa aðila sem geti raunverulega veitt G. Arasyni samkeppnislegt aðhald á breiðu sviði.

Síðari sjónarmið samrunaaðila eftir viðbótarfrummat

99. Í síðari sjónarmiðum sínum dags. 9. apríl sl. gera samrunaaðilar athugasemdir við bæði of þröngar og of víðar greiningar Samkeppniseftirlitsins á mögulegum mörkuðum málsins. Annars vegar gera samrunaaðilar athugasemdir við að Samkeppniseftirlitið greini örmarkaði eins og sölu á plötum úr ryðfríu stáli, og hins vegar sé einnig athugavert að greina víðari heildarmarkað fyrir sölu á smíðamálum seldum af innlendum birgjum. Samrunaaðilar virðast byggja á því að þetta séu ekki þeir markaðir sem aðilar skilgreini í samrunaskrá, sem séu markaður fyrir sölu á svörtu stáli, markaður fyrir sölu ryðfríu stáli og markaður fyrir sölu á áli.
100. Í niðurlagi sjónarmiða samrunaaðila taka þeir aftur á móti fram að við mat á áhrifum samrunans verði að taka mið af heildarmyndinni á markaði, þ.e. samkeppni eins og hún birtist í reynd á heildarmarkaði og getu birgja til að þjóna fjölbreyttum verkefnum viðskiptamanna. Í slíkum aðstæðum skipti máli hvort fleiri en einn aðili geti raunhæft boðið heildstætt og breitt framboð. Samrunaaðilar telji að með samrunanum skapist burðugra mótvægi við þann aðila sem njóti sterkustu stöðu á heildarmarkaði, þ.e. G. Arason. Verði samruninn stöðvaður muni það að mati félaganna aðeins festa í sessi yfirburðarstöðu G. Arasonar á heildarmarkaði sem eina raunverulega heildstæða birgisins á Íslandi. Það leiðir til færri raunhæfra valkosta til framtíðar fyrir þá viðskiptavini sem leiti eftir heildstæðri þjónustu og víðu framboði.
101. Í þessu síðastnefnda sjónarmiði virðast samrunaaðilar þannig, að mati Samkeppniseftirlitsins, leggja til grundvallar mögulegan heildarmarkað fyrir sölu málma með heildstæðu og breiðu vöruframboði og þjónustu, fyrir fjölbreytt verkefni viðskiptamanna.



2.2. Mat Samkeppniseftirlitsins

102. Líkt og samrunaaðilar benda á í samrunaskrá þá hefur Samkeppniseftirlitið ekki áður skilgreint neina af áhrifamörkuðum málsins nema markað fyrir heitsinkhúðun, en í ákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. 34/2019, *Kaup Zinkstöðvarinnar á Stekki ehf.*, skilgreindi Samkeppniseftirlitið markað fyrir þjónustu við heitsinkhúðun.¹²
103. Í samrunaskrá vísa aðilar til fordæma í EES/ESB-samkeppnisrétti við skilgreiningu markaða, einkum ákvarðana framkvæmdastjórnar ESB til marks um að skipta megi heildarmarkaði fyrir sölu á stálvörum niður í undirmarkaði. Hafi framkvæmdastjórnin í því tilliti gert greinarmun á fjórum tegundum stálvara, (i) svart stál (e. *carbon steel*) (ii) ryðfrítt stál (e. *stainless steel*), (iii) hráefnabætt stál (e. *highly alloyed steel*) og (iv) rafstál (e. *electrical steel*). Þannig hafi framkvæmdastjórnin m.a. aðgreint stálvörur eftir efnasamsetningu varanna annars vegar og lögunar varanna hins vegar, en framangreindir flokkar hafa verið lagðir til grundvallar sem meginflokkar. Telja samrunaaðilar því rétt að aðgreina sölu á stálvörum með þessum hætti, sér í lagi í ljósi þess að mikill munur er á eiginleikum fyrrgreinda tegunda stáls sem hefur bein áhrif á notkunarmöguleika þess. Þannig skilgreina samrunaaðilar sjálfstæða markaði fyrir sölu á svörtu stáli annars vegar (bæði ómeðhöndluðu og yfirborðsmeðhöndluðu) og sölu á ryðfríu stáli hins vegar. Með sambærilegum rökum skilgreina aðilar markað fyrir sölu á áli eins og áður sagði.
104. Samkeppniseftirlitið getur tekið undir sjónarmið samrunaaðila um að helstu fordæmi EES/ESB-samkeppnisréttar á þessu sviði, sem og þau sem vísað er til í samrunatilkynningu, bendi til þrengri markaðsskilgreininga eftir málmtegundum, með þeim hætti sem fyrirtækin leggja til, einkum vegna þröngrar eftirspurnarstaðgöngu sem ræðst af ólíkum einkennum, eiginleikum og notkun svarts stáls, ryðfrís stáls og áls.
105. Þó verður að hafa í huga að flestar eða allar ákvarðanir framkvæmdastjórnarinnar sem vísað er til og aðilar byggja á fjalla um framleiðendur stáls, hvernig framleiðslulínur verksmiðja fyrir svart stál, ryðfrítt stál og ál eru uppbyggðar, og hvernig framboðsstaðganga sé erfið vegna dýrra breytinga og fjárfestinga í framleiðslulínunum. Samrunaaðilar starfrækja ekki stál- eða álverksmiðjur heldur bjóða þeir upp á innflutning og sölu á umræddum málmum á Íslandi hvar önnur sjónarmið kunna að gilda.
106. Þannig hefur verið gerður skýr greinamunur á framleiðslu og dreifingu í ákvörðunum framkvæmdastjórnarinnar.¹³ Þá hefur framkvæmdastjórnin í fyrri máli einnig skilgreint markað fyrir dreifingaraðila og lagerhaldara:

„Within distribution, the Commission has identified various channels, each of which could be considered as a separate relevant product market: (i) stainless steel service centres (SSCs), which distribute flat and long products, (ii) stockholding centres/stockists, which distribute flat products, long products and QP, and (iii) oxy-cutting centres, which only distribute QP

¹² Sjá hér ákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. 34/2019: <https://www.samkeppni.is/media/akvardanir-2019/34-2019.pdf>.

¹³ Sjá hér sem dæmi mgr. 11 í ákvörðun framkvæmdastjórnar ESB frá 14 júlí 2010 í máli COMP/M.5808, JSA/JACQUET METALS/IMS.



- a) *SSCs purchase coils from steel manufacturers, which they then slit and cut to customers' requirements.*
- b) *Stockholding centres are active as wholesalers, purchasing steel products in bulk and re-selling in smaller quantities.*
- c) *Oxy-cutting centres purchase mainly QP from steel manufacturers and then cut it into particular sizes and shapes as required by customers using oxhydrogen blowtorches.*¹⁴

107. Ljóst er að slík fordæmi og markaðsskilgreiningar eiga betur við um starfsemi samrunaaðila fremur en fordæmi um samruna stál- eða álframleiðenda og verksmiðjur þeirra.
108. Þá sýna erlend fordæmi skýrlega að kambstál eða steypustyrktar málmar tilheyra aðskildum markaði. Um það má m.a. vísa til fordæma frá framkvæmdastjórn ESB og breskum og spænskum samkeppnisyfirvöldum.¹⁵ Kambstál er yfirleitt unnið úr málum sem hafa aðra staðla og gæðaviðmið, verðmunur er á þessum vörum og notkunareiginleikar eru allt aðrir.¹⁶ Af þeim sökum er það mat Samkeppniseftirlitsins að kambstál tilheyri ekki mörkuðum málsins enda bjóða samrunaaðilar ekki upp á þann vörflokk og kambstál er ekki staðgönguvara við aðrar stáltegundir.¹⁷
109. Líkt og áður sagði skilgreina samrunaaðilar í samrunaskrá markað fyrir sölu á utanhússklæðningum og taka fram að samruninn komi ekki til með að hafa áhrif á þann markað, þar sem aðeins samrunaaðilinn Metal starfi á honum. Samkeppniseftirlitið er sammála mati samrunaaðila að utanhússklæðningar tilheyri aðgreindum markaði enda um ólíka vöru að ræða sem notuð er í sérstökum tilgangi og er sérstaklega unnin og meðhöndluð sem slík. Er þetta jafnframt í samræmi við erlend fordæmi.¹⁸
110. Að mati Samkeppniseftirlitsins má færa rök fyrir því að þrátt fyrir ólíka eftirspurn og notkun svarts stáls, ryðfrís stáls og áls, geti innflutningur, dreifing og sala allra slíkra málma á Íslandi talist til sama og víðari markaðar. Þannig starfa fyrirtæki eins og Ferro Zink, Metal og G. Arason við innflutning og

¹⁴ Sjá hér mgr. 215 í ákvörðun framkvæmdarstjórnar ESB, í máli COMP/M.6471 – Outokumpu/ INOXUM. Jafnframt sjá hér ákvarðanir framkvæmdastjórnarinnar í COMP/M.5808, JSA/JACQUET METALS/ IMS, mgr. 11; COMP/M.5211, Outokumpu/Sogepar, mgr. 14., COMP/ECSC.1351, Usinor/Arbed/Aceralia, mgr. 76; Mittal/Arcelor, mgr. 80 og COMP/M.5072, AMSSC/BE GROUP/JV, mgr. 12.

¹⁵ Sjá t.d. ákvarðanir framkvæmdastjórnar ESB í málum nr. M.2420, Mitsui/CVRD/Caemi, og M.4225, CELSA/FUNDIA, ákvörðun OFT í máli ME/3982/08 Celsa Steel Service/Express Reinforcements Limited/BRC Limited/The ROM Group og ákvörðun spænska samkeppniseftirlitsins í máli N-07067 CELSA / AÑÓN.

¹⁶ Sjá t.d. ákvörðun framkvæmdastjórnar ESB í máli nr. M.4225, CELSA/FUNDIA: „13. On the basis of the market investigation, it is confirmed that reinforcing products are different from other steel products. Additionally, there is a clear distinction between MWR on the one-side, rebars and coils on the other. As for rebars and coils, they are to a large extent substitutable. This distinction reflects the different physical properties and uses of the different products. MWR is used largely for manufactured reinforced building components which are subsequently used on a construction site, or are directly exploited in the context of prefabricated constructions. Rebars and coils have similar physical characteristics, but for certain uses, because of the larger cross-section rebars may have, they are not readily substitutable.”

Sjá jafnframt ákvörðun í máli nr. M.2420, Mitsui/CVRD/Caemi. „(138) In any event, the results of the investigation do not confirm substitutability between scrap, DRI and pig iron. In particular, as the parties acknowledge, scrap is not a high quality material. It follows that low value added products such as rebar can be made using 100% scrap, but that high value added long products, or flat rolled products produced through the EAF route, require a significant proportion of much cleaner raw materials such as pig iron or DRI.”

¹⁷ Metal hefur á tímabilinu 2022-2024 í tvö skipti selt ryðfrítt kambstál í mjög litlu magni, sölurnar voru samtals undir [...].

¹⁸ Sjá t.d. ákvörðun breska CMA í máli nr. ME/7067/23, Alumasc Group Plc/ARP Group Holdings Ltd/Rainwater Online Holdings Limited. Í því máli var skilgreindur markaður fyrir rennur og niðurföll og aðskilinn markaður fyrir klæðningar / útlit á hús úr málmum (e. metal architectural products).



sölu á öllum þessum smíðamálum í margvíslegum stærðum og gerðum. Er það þrátt fyrir ólíka eiginleika þeirra. Þá er það einnig almennt auðveldara fyrir innflytjendur og málsala að breikka vöruúrval sitt og hefja innflutning og sölu á fleiri tegundum smíðamála, eða fleiri formum af málum (plötur, fittings, rör o.fl.), heldur en fyrir framleiðendur að breyta framleiðslu sinni. Í þessu samhengi má benda á ýmsa aðra smásölu og heildsölumarkaði á Íslandi, s.s. þá markaði sem byggingavöruverslanir starfa á, sbr. t.d. ákvörðun nr. 11/2015, *Brot Byko ehf. á 10. gr. samkeppnislaga*.¹⁹

111. Að sama skapi getur verið gagnlegt að líta jafnframt enn þrengra á markaði málsins. Líkt og samrunaaðilar hafa bent á er lítil ef einhver eftirspurnarstaðganga á milli ólíkra málmtegunda. Auk þess er takmörkuð eftirspurnarstaðganga á milli ólíkra flokka innan hvernar málmtegundar. Þannig koma prófílar, rör eða vinklar ekki staðinn fyrir málmplötur samkvæmt þrengstu sjónarmiðum um eftirspurnarstaðgöngu. Í flestum erlendum fordæmum, sbr. framangreint, er litið á t.d. sölu á plötum í tiltekinni málmtegund sem sérstakan markað. Þótt samrunaaðilar hafi skilgreint markaði eftir tegundum mála, og Samkeppniseftirlitið tekið undir þá skilgreiningu m.a. í ljósi starfsemi fyrirtækja samrunaaðila, taldi Samkeppniseftirlitið rétt að leggja jafnframt mat á hlutdeild keppinauta í einstaka undirflokkum.
112. Þrátt fyrir framangreint hefur það ekki áhrif á niðurstöðu samrunamálsins hvort þrengri markaðsskilgreiningar eftir tegundum smíðamála eru lagðar til grundvallar (eins og samrunaaðilar gera),²⁰ eða einn heildarmarkaður fyrir innflutning og sölu allra þessara smíðamála (svart stál, ryðfrítt stál og ál), þar sem samrunaaðilar eru báðir starfandi.
113. Verða því markaðsskilgreiningar samrunaaðila í samrunatilkynningu lagðar til grundvallar sem og tilvitnuð fordæmi þar höfð til hliðsjónar um ólíka eiginleika og notkun ryðfrís stáls, áls og svarts stáls. Áréttá skal að ekki er þörf á að þrengja markaði eftir lögun eða formi stálvöru. Í ofangreindu fordæmi um dreifingu eru bæði langar og flatar stálvörur á sama markaði, og er það einnig í samræmi við skilgreiningu aðila í samrunaskrá og hefðbundnar skilgreiningar á heild- og smásölumörkuðum.

2.2.1. Nánar um mögulegan heildarmarkað fyrir sölu á smíðamálum

114. Eins og áður sagði standa rök til þess, að þrátt fyrir ólíka eftirspurn og notkun ryðfrís stáls, áls og svarts stáls, geti innflutningur og sala allra slíkra mála á Íslandi talist til sama og víðari heildarmarkaðar. Í ljósi athugasemda samrunaaðila um skilgreiningu og tilvist slíks heildarmarkaðar sem byggir á framboðsstaðgöngu er hér á eftir fjallað með ítarlegri hætt um skilgreiningu hans.
115. Fyrirtæki eins og Ferro Zink, Metal og G. Arason starfa við innflutning og sölu á öllum þessum tegundum smíðamála í margvíslegum stærðum og gerðum. Er það þrátt fyrir ólíka eiginleika þeirra. Framangreind þrjú fyrirtæki skera sig úr og greina sig frá öðrum smærri seljendum eða innflytjendum, sem flytja inn örfáar eða stakar vörur, með því að bjóða upp á verulega breitt úrval. Þessi þrjú fyrirtæki

¹⁹ Í ákvörðuninni segir m.a. „Mat Samkeppniseftirlitsins á þeim markaði sem Húsasmiðjan og Byko starfa á er í samræmi við ákvörðun samkeppnisráðs nr. 19/2002. Þannig er það mat Samkeppniseftirlitsins að verslanir á borð við Húsasmiðjuna og Byko sem bjóða breitt úrval byggingavöru og skyldra vara séu sérstakur flokkur verslana sem starfa á aðgreindum markaði. Vörumarkaður þessa máls er því sala alhliða byggingavöru.“ Ákvörðunin var staðfest með dómi Hæstaréttar 7. janúar 2021 í máli nr. 42/2019.

²⁰ Eða enn frekari flokkun í undirtegundir/form í hverri málmtegund.



þjóða öll uppá ryðfrítt stál, ál og svart stál í margvíslegu formi eins og vöru listar þeirrar sýna (plötur, rör, fittings, sívalt, flatstál og ál o.fl.).

116. Flest þau fordæmi sem samrunaaðilar hafa vísað til snúa að flókinni og fjárfestingarfrekri framleiðslu á stáli. Eins og áður var útskýrt gildir það sama ekki um starfsemi fyrirtækja eins og samrunaaðila í innflutningi og dreifingu smíðamála. Þannig er það t.d. almennt auðveldara fyrir innflytjendur og seljendur smíðamála að breikka vöruúrval sitt og hefja innflutning og sölu á fleiri málmtegundum, eða fleiri formum af málmum (plötur, fittings, rör o.fl.), heldur en fyrir framleiðendur að breyta framleiðslulínum sínum. Breytir þá engu þótt ómeðhöndlað svart stál þurfi að haldast aðgreint frá öðrum málmum enda hefur í málinu ekki annað komið fram en að svart stál geymist í iðnaðarhúsnæði, hillum, rekkum og sé fært til með lagertækjum með sambærilegum hætti og aðrir málmar.
117. Ofangreind rök benda til þess að framboðsstanga sé mögulega til staðar við dreifingu og sölu ryðfrís stáls, áls og svarts stáls þannig að seljendur eins og samrunaaðilar og keppinautar (sem þó eru fáir) geti tiltölulega auðveldlega selt allar þrjár tegundir, eða aukið afkastagetu og sölu sína séu þegar byrjaðir að selja tiltekna málmtegund. Þetta fær þegar stoð í breiðu vöruúrvali og starfsemi Ferro Zink, Metal og loks G. Arasonar.
118. Við rannsókn málsins spurði Samkeppniseftirlitið helstu viðskiptavinir samrunaaðila bæði hvar þeir hefðu keypt ryðfrítt stál, ál og svart stál ásamt því hvar þeir leituðu tilboða. Sú rannsókn sýnir að viðskiptavinir leita einungis til fjögurra aðila þegar óskað er tilboða í svart stál. Jafnvel þó flestir leiti til G. Arasonar og Ferro Zink þá kváðust tveir aðilar að þeir myndu óska tilboða hjá Metal og einn aðili hjá öðru fyrirtæki en þessum þrem. Þá höfðu sex af fimmtán fyrirtækjum keypt svart stál af Metal síðustu fimm ár. Jafnframt höfðu fjórtán af fimmtán keypt svart stál af Ferro Zink og þrettán af fimmtán keypt svart stál af G. Arasyni. Bendir þetta til þess að Metal veiti hinum tveimur aðilunum á markaðinum samkeppnislegt aðhald og hafa viðskiptavinir leitað í vissum mæli til Metal til þess að kaupa svart stál.
119. Varðandi ryðfrítt stál þá höfðu níu aðilar keypt ryðfrítt stál af Ferro Zink síðustu fimm ár, tólf aðilar keypt af Metal og tíu aðilar af G. Arasyni. Svipaða sögu er að segja um álið en tíu aðilar höfðu keypt ál af Ferro Zink, ellefu af Metal og níu af G. Arasyni. Þá höfðu aðilar leitað tilboða hjá fleiri aðilum en á hinum mörkuðunum, þ.e. Áltaki, Málmtækni og Límtré Vírneti.
120. Er þetta jafnframt stutt af innanhússgögnum sem aflað var í málinu, en finna má umfjöllun um þau í kafla 8.
121. Í kafla 8.2.1 er fjallað um fjárfestakynningu Metal frá október 2024. Í henni er fjallað um keppinauta Metal og aðeins fimm fyrirtæki eru talin upp sem keppinautar Metal en þar á meðal eru tveir mjög smáir aðilar (Pyrotek og Málmar). Er sérstaklega tekið fram í kynningunni að „samkeppnisforskot Metal felist í sérhæfðu vöruframboði félagsins. Aðal keppinautar séu Ferro Zink og GA, en GA hafi fremur staðsett sig í byggingageiranum og framboði á svörtu stáli, til aðgreiningar frá áherslu Metals á ryðfrítt stál og ál.“ Þá er á öðrum stað í kynningunni fjallað um vöruframboð Metal og möguleika félagsins til þess að stækka og auka vöruframboð sitt.
122. Í kafla 8.3.1 er fjallað um glærakynningu sem unnin var fyrir framkvæmdastjórnarfund hjá Ferro Zink þar sem gerður er samanburður á „stálfyrirtækjum“, þ.e. Ferro Zink, Metal og G. Arasyni. Önnur



fyrirtæki en þessi þrjú eru ekki hluti af samanburðinum eða greiningunni. Að mati Samkeppniseftirlitsins sýnir glærुकyningin hverja Ferro Zink telur helstu keppinauta sína og að samrunaaðilar líta í innri greiningum sínum á markaðinn með tiltölulega þröngum hætti, ólíkt því sem fram kemur í samrunaskrá og síðari sjónarmiðum samrunaaðila.

123. Í kafla 8.4 er fjallað um tilboðsleit viðskiptamanna samrunaaðila í nokkrum tilvikum. Sýna gögnin, sem tekin eru sem dæmi úr umfangsmiklum innanhússgögnum, að viðskiptamenn leita oft tilboða hjá tiltölulega þröngum hópi fyrirtækja. Í öllum þeim tilvikum sem hér er vísað til er leitað tilboða hjá Ferro Zink, Metal og G. Arasyni. Þá samræmist framangreint ekki ítrekuðum fullyrðingum samrunaaðila við Samkeppniseftirlitið, um að samrunaaðilar verði ekki eða lítið varir við hvorn annan á mörkuðum málsins.
124. Af þessu má draga þá ályktun að samrunaaðilar séu þátttakendur og keppinautar á öllum þremur ofangreindu mörkuðum og þar með á mögulegum heildarmarkaði fyrir sölu smíðamálma. Þetta er auk þess staðfest með markaðshlutdeildartölum.

2.2.2. Niðurstaða um vörumarkaði

125. Líkt og áður var minnst á er það tilgangur þess að skilgreina viðkomandi markað í samrunamálum að greina það svið viðskipta sem samruninn hefur áhrif á og 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.
126. Þegar viðkomandi markaður hefur verið skilgreindur getur Samkeppniseftirlitið reiknað markaðshlutdeild aðila sem starfa á markaðnum og lagt mat á önnur atriði sem hafa þýðingu við mat á því hvort samruni raski samkeppni. Þrátt fyrir mikilvægi þess að skilgreina þann markað sem við á hverju sinni verður að hafa í huga að slíkar markaðsskilgreiningar geta aldrei orðið nákvæmar og verða því aðeins notaðar til viðmiðunar eins og áður sagði. Almennt verður að ætla samkeppnisyfirlöndum nokkurt svigrúm til að ákvarða og skilgreina viðkomandi markað út frá fyrirliggjandi gögnum og rannsóknum sem gerðar eru í því skyni að greina og ákvarða þann markað sem er til skoðunar hverju sinni, sbr. úrskurð áfrýjunarnefndar samkeppnismála í máli nr. 3/2020, *Læknisfræðileg myndgreining ehf. og Íslensk myndgreining ehf. gegn Samkeppniseftirlitinu*.
127. Í leiðbeiningum framkvæmdarstjórnarinnar um markaðsskilgreiningar er jafnframt fjallað um tilgang og aðferðir markaðsskilgreininga í samkeppnisrétti. Samkeppniseftirlitið vísar til þess sem þar kemur fram, svo sem um að mikilvægt sé að hafa í huga að markaðsskilgreiningar taka mið af atvikum máls hverju sinni. Þá sé starfsemi fyrirtækja samrunaaðila jafnan upphafspunktur við mat á staðgöngu og markaðsskilgreiningar geti því breyst eða aðlagast eftir starfsemi viðkomandi fyrirtækja, sér í lagi þegar starfsemi samrunaaðila er ólík eða þarf að þola mismunandi eða ósamhverft samkeppnislegt aðhald á samkeppnismörkuðum.²¹
128. Afmörkun vörumarkaða (eða þjónustumarkaða) og skilgreining þeirra gerir samkeppnisyfirlöndum kleift að gera greinarmun á því samkeppnislega aðhaldi sem ríkir beinlínis innan vörumarkaðarins og

²¹ Sjá kafla 1.3 *General principles of market definitions* í leiðbeiningum Framkvæmdastjórnarinnar um markaðsskilgreiningar, *Commission Notice on the definition of the relevant market for the purposes of Union competition law*, dags. 22. febrúar 2024., [EUR-Lex - 52024XC01645 - EN - EUR-Lex](#)



í garð samrunaaðila annars vegar, og eftir atvikum óbeinu samkeppnislegu aðhaldi sem stafar frá keppinautum og vörum utan hins eiginlega markaðar hins vegar. Slík afmörkun með markaðsskilgreiningu kemur ekki í veg fyrir að Samkeppniseftirlitið taki einnig tillit til samkeppnislegs aðhalds frá öðrum aðilum þó vörur þeirra falli utan skilgreinds markaðar. Allt að einu kemur mögulegt samkeppnislegt aðhald úr mörgum ólíkum áttum ekki í veg fyrir að Samkeppniseftirlitið skilgreini réttilega tiltekna vörumarkaði og reikni út markaðshlutdeildir.

129. Með vísan til framangreindra atriða og undirkafla er það mat Samkeppniseftirlitsins að skilgreina beri eftirtalda vöru- og/eða þjónustumarkaði í málinu:²²
- a) Markað fyrir sölu á ryðfríu stáli
 - b) Markað fyrir sölu á áli
 - c) Markað fyrir sölu á svörtu stáli
 - d) Markað fyrir framleiðslu vara úr svörtu stáli
 - e) Markað fyrir heitsinkhúðun
130. Í ljósi ofangreinds verða áhrif samrunans metin, þ.m.t. markaðshlutdeildartölur og samþjöppun settar fram, á umræddum mörkuðum með áherslu á þá markaði þar sem áhrifa samrunans gætir helst.
131. Auk framangreinds standa líkt og áður sagði rök til þess að skilgreina einn heildarmarkað heild- og smásölu á smíðamálmum. Þannig bjóða helstu keppinautar á mörkuðum málsins, þ.e. samrunaaðilar og G. Arason, upp á breitt úrval og þjónustu vegna sölu á smíðamálmum. Þá kemur jafnframt til greina að skilgreina enn þrengri eftirspurnarstaðgöngumarkaði eftir mismunandi tegundum / formum smíðamálmna, þ.e. plötur, rör, prófílar o.s.frv. Til hliðsjónar og nánari greiningar á starfsemi samrunaaðila í rannsókn málsins er fjallað um mögulegan heildarmarkað og mögulegan þrengri markað eftir tegundum smíðamálmna í kafla 5.3.
132. Verður í ákvörðuninni því aðallega fjallað um áhrif samrunans á ofangreindum vörumörkuðum eftir tegundum smíðamálmna, líkt og samrunaaðilar leggja til og gera í samrunaskrá.

3. Landfræðilegi markaðurinn

133. Til landfræðilegs markaðar telst sem fyrr segir svæðið þar sem viðkomandi fyrirtæki eru viðriðin framboð eftir viðkomandi vöru eða þjónustu, þar sem samkeppnisskilyrði eru nægilega lík og sem unnt er að greina frá nærliggjandi svæðum, sbr. 2. lið VI. kafla í viðauka I við reglur um tilkynningu samruna nr. 1390/2020.
134. Í leiðbeiningum framkvæmdastjórnar ESB um skilgreiningu markaða frá árinu 2024er fjallað um nokkra flokka sönnunargagna sem skipta máli við skilgreiningu landfræðilegra markað. ²³ Þær tegundir upplýsinga og gagna sem framkvæmdarstjórnin lítur til eru starfandi fyrirtæki og birgjar,

²² Samkeppniseftirlitið er sammála samrunaaðilum að ekki sé þörf á skilgreina sérstakan markað fyrir sölu á iðnaðarvörum í málinu.

²³ Leiðbeiningar framkvæmdarstjórnarinnar um skilgreiningu markaða, Commission Notice on the definition of the relevant market for the purposes of Union competition law, C/2024/1645.



markaðshlutdeildir, verðlagning, hegðun viðskiptamanna, viðskiptamynstur, hindranir, fjarlægðir og vegalengdir, flutningskostnaður, framboðssvæðisgreiningar, og vöruflæði og mynstur í vöruflutningum, svo helstu dæmi séu tekin úr framangreindum leiðbeiningum.

135. Hafi viðskiptamenn á mörgum ólíkum landfræðilegum svæðum aðgang að sömu keppinautum, fyrirtækjum og birgjum, og sömu mögulegum keppinautum, og þegar slík fyrirtæki hafa sambærilega eða svipaða markaðshlutdeild á hinum misjöfnu svæðum, er það yfirleitt vísbending um að samkeppnisaðstæður séu nægilega líkar heilt yfir til þess að fella slík svæði undir sama landfræðilega markaðinn. Aftur á móti kann ólíkur og misjafn markaðsstyrkur fyrirtækja eftir svæðum að gefa til kynna að samkeppnisaðstæður á þeim svæðum séu ekki nægilega líkar eða einsleitar til þess að mynda einn landfræðilegan markað. Einnig getur verðlagning og verðmismunur verið gagnlegur við skilgreiningu markaða. Líkar og einsleitar samkeppnisaðstæður ættu almennt að leiða til sömu verðlagningar fyrir sömu vörur. Þá kann framkvæmdarstjórnin einnig að líta til þess hvort birgjar setji ólíka viðskiptaskilmála eða viðskiptakjör eftir staðsetningu viðskiptavinar, enda kann það að hafa áhrif á hvort afmarka eigi markaðinn í kringum staðsetningu birgja.²⁴
136. Einnig lítur framkvæmdarstjórnin til mögulegra hindrana og gjalda. Þannig getur skipt máli við skilgreiningu markaða hvort keppinautur geti og vilji bjóða vörur sínar á samkeppnishæfum verðum á öllum þeim mögulega markaði sem til skoðunar er, eða hvort samkeppnishindranir og kostnaður standi því í vegi og haldi starfsemi fyrirtækis þannig við tiltekin þrengri svæði.²⁵ Þá getur fjarlægð og vegalengd milli fyrirtækis og viðskiptavinar skipt máli; samkeppnishæfni og staða keppinautar getur ráðist af slíkri vegalengd enda getur flutningskostnaður sem dæmi verið umtalsverður hluti af vöruverði. Fyrirtæki sem eru lengra í burtu frá mögulegum viðskiptavinum eru því eðli málsins samkvæmt í verri samkeppnisstöðu en þau sem stödd eru nær sömu viðskiptavinum. Við aðstæður þar sem vegalengd milli viðskiptavinar og fyrirtækis hefur mikil og bein áhrif á afmörkun markaða kann framkvæmdarstjórnin að notast við framboðssvæðisgreiningu (e. *catchment areas*), þar sem framboðssvæði fyrirtækis eða staðsetningar þess er vanalega mælt í ferðatíma eða vegalengd.²⁶
137. Loks kann framkvæmdarstjórnin að líta til vöruflæðis og viðskiptamynsturs (e. *trade flows and pattern of shipments*), þar sem flæði inn- og útflutnings vara og sögulegt mynstur þess getur veitt vísbendingar og sönnun um hvaða fyrirtæki á hvaða svæðum eða ríkjum veita fyrirtækjum á öðrum svæðum samkeppnislegt aðhald.²⁷
138. Í stuttu máli telja samrunaaðilar í samrunaskrá, að skilgreina eigi alla áhrifamarkaði málsins sem Ísland. Þó þurfi að taka mið af samkeppnislegu aðhaldi sem stafi frá EES-svæðinu í umræddum vörutegundum. Þótt landfræðilegi markaðurinn sé Ísland geti erlend fyrirtæki veitt samrunaaðilum samkeppnislegt aðhald á mörkuðum málsins að sögn samrunaaðila. Fyrirtæki erlendis sem selji stál og ál geti í krafti stærðarhagkvæmni oft boðið lægra verð en héraendir aðilar að sögn aðila. Samrunaaðilar telja auk þess að íslenskir viðskiptavinir leiti sjálfir í auknum mæli út fyrir landsteinanna eftir betri kjörum, án milligöngu fyrirtækja líkt og Ferro Zink og Metal. Stærri fyrirtæki á borð við

²⁴ Sama heimild, mgr. 64 til 65.

²⁵ Sama heimild, mgr. 71 til 71.

²⁶ Sama heimild, mgr. 72 til 74.

²⁷ Sama heimild, mgr. 75.



stærri vélsmiðjur búi yfir miklum kaupendastyrk og séu í góðri samningsstöðu gagnvart erlendum söluaðilum.

139. Varðandi markað fyrir sölu á ryðfríu stáli og markað fyrir sölu á áli þá tiltaka samrunaaðilar einnig í samrunaskrá að jafnvel standi rök til þess að miða við víðtækari markað en eingöngu Ísland. Vísa samrunaaðilar auk framangreindra sjónarmiða til tveggja ákvarðana framkvæmdastjórnarinnar, önnur er varðar ryðfrítt stál og hin ál, þar sem samrunaaðilar segja markaðinn hafa verið skilgreindan sem evrópska efnahagssvæðið í heild.²⁸
140. Samkeppniseftirlitið telur þó rétt að nefna að þau fordæmi sem samrunaaðilar vísa til í nmgr. 15 í samrunaskrá snúa að framleiðslu á málmum en ekki t.d. smásölu og lagerhaldi. Þá er ekki að sjá að það fordæmi sem samrunaaðilar vísa til varðandi ál snúi að sambærilegum vörum og samrunaaðilar selja.
141. Að mati Samkeppniseftirlitsins er ekki ástæða til að draga markaðsskilgreiningar samrunaaðila er varðar landfræðilega markaði málsins í efa, og því rétt að miða við landið allt á öllum vörumörkuðum málsins. Líkt og fram kemur í samrunaskrá hafa samrunaaðilar ekki orðið varir við starfsemi eða markaðssetningu erlendra framleiðenda eða seljenda smíðastáls eða áls héraðs. Þvert á móti eiga íslenskir innflytjendur og málm-salar, eins og samrunaaðilar, sín birgjasambönd í Evrópu og eiga í öflugum viðskiptasambandi við sína birgja. Í samrunamálinu hefur einnig komið fram áhugi erlendra birgja á að kaupa og taka yfir íslenska smásala smíðastáls.
142. Erlendir birgjar eru þannig ekki starfandi héraðs með beinum hætti, þótt einhver dæmi séu um að íslenskir viðskiptamenn leiti út fyrir landsteinana og sjái sjálfir um sjóflutning.²⁹ Í samrunaskrá og málgögnum liggur einnig fyrir að samrunaaðilar séu ekki starfandi erlendis, þó í þeir hafi í einhverjum mjög litlum mæli haft tekjur á Grænlandi. Viðskiptamynstur og flæði er því ekki með sambærilegum hætti til Íslands og frá EES-svæðinu, og öfugt. Vegna legu Íslands hefur fjarlægð frá erlendum framleiðendum, nauðsynlegir sjóflutningar, flutningskostnaður og flutningstími, óneitanlega áhrif á þær markaðsaðstæður sem ríkja héraðs og sem keppinautar og viðskiptavinir þurfa að búa við á íslenskum mörkuðum.
143. Þessi atriði, sem og með vísan til umfjöllunarinnar að framan um skilgreiningu landfræðilegra markaða samkvæmt leiðbeiningum framkvæmdarstjórnarinnar, styðja það mat að landfræðilegi markaðurinn sé Ísland. Er það einnig í samræmi við skilgreiningar aðila í samrunaskrá. Þrátt fyrir það getur verið til staðar erlent samkeppnislegt aðhald á mörkuðum málsins vegna beins innflutnings, og verður tekið tillit til þess eftir því sem við á í köflunum hér á eftir.³⁰ Þó ber að hafa í huga að markaðir málsins eru einhliða að þessu leyti, enda ekki vísbendingar um mikla sölu á umræddum vörum og þjónustu á milli markaðssvæða.³¹ Auk þess er litið á aðhald sem er utan markaðar máls með öðrum og fjarlægari hætti (e. *remote constraints*).³²

²⁸ Vísa samrunaaðilar til ákvarðana framkvæmdastjórnar ESB í máli M.10702 – KPS CAPITAL PARTNERS/REAL ALLOY EUROPE og mál M6471 – Outokumpu/INOXUM.

²⁹ Samkeppniseftirlitið leitaði nánari upplýsinga um þennan innflutning hjá nokkrum helstu viðskiptavinum samrunaaðila. Kom í ljós að samhliða innflutningur virðist mun minni en samrunaaðilar byggja á. Nánar er fjallað um þetta í kafla 10.3 hér á eftir.

³⁰ Sjá í þessu samhengi mgr. 8 og 17 í áðurgreindum leiðbeiningum framkvæmdastjórnar ESB um skilgreiningu markaða.

³¹ Sjá í þessu samhengi m.a. mgr. 44 og 75 í áðurgreindum leiðbeiningum framkvæmdastjórnar ESB um skilgreiningu markaða.

³² Sjá mgr. 17. í áðurgreindum leiðbeiningum framkvæmdastjórnar ESB um skilgreiningu markaða.



VI. Samkeppnisleg áhrif samrunans

144. Í ákvörðun þessari er samruni Metal og Ferro Zink tekinn til skoðunar í samræmi við ákvæði samkeppnislaga um samruna. Í málinu 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.
145. Um sjónarmið um samkeppnisleg áhrif samrunans vísast almennt til kafla IV hér að framan. Í umfjöllun hér á eftir verður vísað til sjónarmiða samrunaaðila og annarra hagsmunaaðila eftir því sem við á.

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

146. Samkeppniseftirlitið telur að við mat á samruna þessa máls verði í upphafi að líta til þess að í eldri samkeppnislögum nr. 8/1993 var breytt með lögum nr. 107/2000. Í breytingunni fólst að þau ákvæði samkeppnislaga, sem ætlað var að vinna gegn samkeppnishömlum voru styrkt til muna, þ.m.t. samrunaákvæði laganna. Af lögskýringargögnum má ráða að einn megintilgangurinn með þessari lagabreytingu hafi verið að sporna gegn þeim samkeppnishömlum sem stafað geta af aukinni samþjöppun á markaði vegna samruna. Þannig segir í athugasemdum við frumvarpið sem varð að lögum nr. 107/2000:

„Þegar keppinautum fækkar og markaðsráðandi staða verður til eða þegar fákeppni ríkir er samkeppninni hættu búin. Fyrirtæki hafa ekki lengur sama vilja og getu til að keppa eða þau taka gagnkvæmt tillit hvert til annars. Til að örva samkeppni og koma í veg fyrir samkeppnishömlur við þá stöðu sem að framan er lýst þarf skörp samkeppnislög sem færa samkeppnisyfirvöldum nauðsynlegar heimildir til að grípa til viðeigandi ráðstafana til að uppræta hömlurnar. Annars fer þjóðarbúið á mis við þann ávinning sem hlýst af virkri samkeppni.“

147. Í þessu sambandi er litið til þess að virk samkeppni lýsir sér almennt í lægra verði, auknum gæðum, auknu úrvali og nýjungum fyrir neytendur. Jafnframt er samkeppni afar mikilvæg fyrir framleiðni og hagkvæmni í atvinnulífinu.³³ Með ákvörðun um að ógilda eða setja skilyrði fyrir samruna er reynt að koma í veg fyrir að neytendur og samfélagið allt séu sviptir þessum gæðum. Samrunaákvæði samkeppnislaga nr. 8/1993, eins og því var breytt með lögum nr. 107/2000, var tekið óbreytt upp í samkeppnislög nr. 44/2005.

³³ Alþjóðastofnanir hafa ítrekað bent á mikilvægi virkrar samkeppni að þessu leyti. Sjá t.d. rit OECD frá október 2014, Factsheet on how competition policy affects macro-economic outcomes. Á bls. 2 segir: „Most importantly, it is clear that industries where there is greater competition experience faster productivity growth. This has been confirmed in a wide variety of empirical studies, on an industry-by-industry, or even firm-by-firm, basis. ... The effects of stronger competition can be felt in sectors other than those in which the competition occurs. In particular, vigorous competition in upstream sectors can ‘cascade’ to improve productivity and employment in downstream sectors and so through the economy more widely.“ Í riti frá Alþjóðabankanum, View point, frá september 2012, segir: „Competition drives productivity growth through two key mechanisms: it shifts market share toward more efficient producers, and it induces firms to become more efficient so as to survive. Theoretical and empirical studies provide evidence that product market competition boosts innovation, productivity, and economic growth. Firms facing vigorous competition have strong incentives to reduce their costs, to innovate, and to become more efficient and productive than their rivals. This process motivates firms to offer competitive prices, higher quality, and new and more varied goods and services. Conversely, lack of competition adversely affects productivity.“



148. Með lögum nr. 94/2008 var ákvæðum samkeppnislaga um samruna breytt á ný og fólst í þeirri breytingu frekari styrking á efnisreglum samrunaákvæða laganna. Felur þetta m.a. í sér aukið svigrúm til efnislegs mats á samkeppnislegum áhrifum samruna. Í 17. gr. c samkeppnislaga segir:

„Telji Samkeppniseftirlitið að samruni hindri 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, getur stofnunin ógilt samruna. Jafnframt 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. Samkeppniseftirlitið getur einnig sett slíkum samruna skilyrði sem verður að uppfylla innan tiltekins tíma. Við mat á lögmæti samruna skal Samkeppniseftirlitið taka tillit til þess að hvaða marki alþjóðleg samkeppni hefur áhrif á samkeppnisstöðu hins sameinaða fyrirtækis. Enn fremur skal við mat á lögmæti samruna taka tillit til þess hvort markaður er opinn eða aðgangur að honum er hindraður.“

149. Eins og fram kemur í frumvarpi sem varð að lögum nr. 94/2008 felst í lagabreytingunni útvíkkun á heimildum Samkeppniseftirlitsins til þess að grípa til íhlutunar í samruna. Kemur fram í frumvarpinu að þessi breyting sé sérstaklega mikilvæg vegna „fákeppniseinkenna í íslensku hagkerfi“ og rökin fyrir henni sögð vera að „samruni geti verið skaðlegur samkeppni, jafnvel þó að hann leiði ekki til markaðsráðandi stöðu eða styrki markaðsráðandi stöðu.“ Er samrunareglum samkeppnislaga m.a. ætlað að koma í veg fyrir að einn aðili hafi slíka yfirburði og styrk gagnvart birgjum og viðskiptavinum að hann hafi tök á að „stjórna því sem fram fer á markaðnum“, sbr. úrskurð áfrýjunarnefndar samkeppnismála í máli nr. 1/2011, *Búvangur o.fl. gegn Samkeppniseftirlitinu*.

150. 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.

151. Samkvæmt lögskýringargögnum er ljóst að skýra ber 17. gr. c samkeppnislaga með hliðsjón af EES/ESB-samkeppnisrétti.³⁴ 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“.

³⁴ Í frumvarpi því er varð að lögum nr. 94/2008 segir t.d.: „Er við það miðað að samkeppnisfyrivöld hafi sem endranær hliðsjón af EES/EB-samkeppnisrétti við túlkun á íslenskum samrunareglum.“



4.1. Markaðsráðandi staða

152. 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 keppinauta, viðskiptavina og neytenda.
153. 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:

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.

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.

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.“

154. 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 samkvæmt dóminum 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*.
155. 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.³⁵ 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

³⁵ Mál nr. 85/76 *Hoffman-La Roche* gegn framkvæmdastjórninni [1979] ECR 3451.



fyrirtæki hafi 50% markaðshlutdeild.³⁶ Ályktunin um markaðsráðandi stöðu sem draga má af markaðshlutdeild er enn sterkari ef fyrirtæki hafa meira en 50% markaðshlutdeild.³⁷

156. 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*.
157. 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 Grovvarerelskab 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*.
158. Með viðmiðinu skipulag á markaðnum er vísað til ýmissa ólíkra atriða sem eru talin geta gefið vísbendingar 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 sé almennt öflugt með hliðsjón af fjármagni, tækjum og framboði af vöru eða þjónustu. Í því sambandi getur lóðrétt samþætting fyrirtækis (e. *vertical integration*) veitt mikilvæga vísbendingu um ráðandi stöðu.³⁸ 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 vísbending um markaðsráðandi stöðu ef talsverður munur er á markaðshlutdeild viðkomandi fyrirtækis og keppnauta þess.³⁹ Þá getur einnig verið rétt að horfa til mögulegs kaupendastyrks á kaupendahlið markaðarins.

³⁶ 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 ennfremur Whish & Bailey, *Competition Law*, ellefta útgáfa 2024, bls. 45: „*There is a rebuttable presumption that you hold a dominant position if your market share is 50% or more of the market other than in exceptional circumstances.*“

³⁷ 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 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.*“

³⁸ Sjá t.d. dóm dómstóls ESB í máli nr. 27/6 United Brands gegn framkvæmdastjórninni [1978] ECR 207.

³⁹ Sjá t.d. Van Bael & Bellis, *Competition Law of the European Community*, sjötta útgáfa 2021, bls. 128: „*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.*“



159. 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.

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

160. 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 frumvarpi sem varð að framangreindum lögum:

161. „Í 1. másl. 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.

162. 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 samruni getur undir vissum kringumstæðum raskað samkeppni þrátt fyrir 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 samkeppnishaftha, 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 núgildandi 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 núgildandi 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.

Breyting sú sem er lögð til felst í því að við 1. másl. 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 keppinautarins 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 samkeppnisyfirlönd hafi sem endranær hliðsjón af EES/EB-samkeppnisrétti við túlkun á íslenskum samrunareglum.“

163. Fjallað verður nánar um umræddar leiðbeiningareglur framkvæmdastjórnar ESB hér á eftir. Rétt er fjalla hér einnig um megingundir samruna.

4.3. Láréttir samrunar

164. 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.



165. Bent hefur verið á það í samkeppnisrétti að slíkir samrunar séu líklegastir til að raska samkeppni vegna þess að þeir hafa um leið og þeir koma til framkvæmda 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.⁴⁰
166. Sem fyrr segir er rétt í samrunamálum að hafa hliðsjón leiðbeiningum framkvæmdastjórnar ESB, sbr. og dóm Hæstaréttar í máli nr. 277/2012, *Stjórnugrís hf. og Arion banki hf. gegn Samkeppniseftirlitinu o.fl.* Framkvæmdastjórnin gaf árið 2004 út leiðbeiningar um mat á samkeppnislegum áhrifum láréttra samruna (hér eftir til einföldunar; „láréttu leiðbeiningarnar“).⁴¹
167. Í láréttu leiðbeiningunum er samkeppnislegum áhrifum skipt í tvo meginflokka:
- Einhliða áhrif (einnig nefnd ósamræmd áhrif).⁴² Hér fellur undir þegar samruni myndar eða styrkir markaðsráðandi stöðu eins fyrirtækis. Einnig fellur hér undir samruni fyrirtækja á fákeppnismörkuðum sem felur í sér að mikilvægt samkeppnislegt aðhald hverfur án þess þó að markaðsráðandi staða (sér í lagi eða sameiginleg) myndist, sbr. 24-25. mgr. láréttu 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.
 - Samræmd áhrif. Hér fellur undir myndun eða styrking sameiginlegrar markaðsráðandi stöðu, sbr. 39. mgr. leiðbeininganna.
168. Í 14. – 21. mgr. í láréttu 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.
169. Í 27. – 38. mgr. láréttu leiðbeininganna er fjallað um ýmis atriði sem veitt geta leiðbeiningu um samkeppnishamlandi einhliða áhrif samruna.⁴³ Á meðal þeirra sjónarmiða sem framkvæmdastjórnin reifar í leiðbeiningunum eru þessi:

⁴⁰ 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. C-12/03P.

⁴¹ 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).

⁴² Á ensku nefnt „unilateral effects“ eða „Non-coordinated effects“.

⁴³ 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.“



- 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.⁴⁴
- 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 fyrir að vera ekki stærst, sbr. t.d. svonefnd „maverick“ fyrirtæki. Ef slíkt fyrirtæki hverfur þá kann það að draga úr samkeppni.

4.4. Lóðréttir samrunar og samsteypusamrunar

170. 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*).⁴⁵
171. Framkvæmdastjórn ESB gaf á árinu 2008 út leiðbeiningar um mat á samkeppnislegum áhrifum annars vegar lóðrétttra samruna og hins vegar samsteypusamruna (hér eftir til einföldunar „lóðréttu leiðbeiningarnar“).⁴⁶

⁴⁴ 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.”

⁴⁵ Sjá t.d. Kokkoris & Shelanski, EU Merger Control, 2014, bls. 222.

⁴⁶ 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).



172. 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.
173. 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 vogarafshægðun milli markaða, sbr. úrskurð áfrýjunarnefndar samkeppnismála í máli nr. 6/2009, *ERGN Holdings o.fl. gegn Samkeppniseftirlitinu*.

5. Markaðshlutdeild

174. Markaðshlutdeild hefur mikið að segja þegar samkeppnisleg áhrif samruna eru metin. Eins og nefnt hefur verið getur mjög há markaðshlutdeild 50% eða meiri, 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.
175. 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 eftir því sem við á í hverju máli.
176. Til að leggja mat á stærð þeirra markaða sem Samkeppniseftirlitið telur að samruninn hafi áhrif á var aflað gagna frá þeim fyrirtækjum sem samrunaaðilar útlustuðu sem samkeppnisaðila, þann 19. nóvember 2025. Óskað var eftir upplýsingum um veltu aðilanna vegna sölu á einstaka vöruflokkum eftir málmtegundum árin 2022, 2023 og 2024.⁴⁷ Þess ber að geta að við rannsóknina kom í ljós að nokkrir þeirra aðila sem samrunaaðilar nefndu sem keppinauta sína í samrunaskrá seldu ekki sömu vörur. Á það til dæmis við um Húsasmiðjuna sem selur ekki smíðamálma heldur aðeins kambstál til járnbindinga. Eftir því sem rannsókninni vatt fram aflaði Samkeppniseftirlitið viðbótarupplýsinga um sölu samrunaaðila og markaðsaðila á mörkuðum málsins fyrir árið 2025 vegna athugasemda samrunaaðila við frummat Samkeppniseftirlitsins.⁴⁸ Var það gert þrátt fyrir að samrunamálið var

⁴⁷ Sundurliðun í gagnabeiðni Samkeppniseftirlitsins var í samræmi við vöruframboð, vörulista og markaðsefni samrunaaðila, en vöruflokkarnir voru plötur, rör, flatstál, sívalt, vinkilstál/vinklar, prófílar, fittings, skúffur, bitar og annað.

⁴⁸ Samrunaaðilar töldu mikilvægt að afla upplýsinga fyrir árið 2025 þar sem nokkrar sveiflur hafa orðið í bæði tekjum og markaðshlutdeild á mörkuðum málsins á undanförunum árum. Það heyrir til undantekninga að sóttar séu oftár en einu sinni í hverju samrunamáli upplýsingar um markaðshlutdeild, og er umfram það sem rannsóknarskylda stjórnsýslulaga og reglur nr. 1390/2020 áskilja.



tilkynnt haustið 2025 og í samrunatilkynningu og öðrum gögnum sé eingöngu fjallað um árið 2024 og árin þar á undan.

177. Hér í framhaldinu er fjallað um sjónarmið samrunaaðila og niðurstöður Samkeppniseftirlitsins um markaðshlutdeildir á mörkuðum málsins.

5.1. Sjónarmið samrunaaðila

178. Samkvæmt sjónarmiðum samrunaaðila telja þeir rétt að aðgreina heildarmarkað fyrir sölu á stálvörum og áli niður í undirmarkaði með greinamun eftir tegundum málmvara. Í samrunaskrá fara samrunaaðilar nánar yfir markaði málsins. Aðilar skipta mörkuðum málsins eftir markaði fyrir sölu á ryðfríu stáli, svörtu stáli og svo áli. Áætla samrunaaðilar að hlutdeild þeirra á mörkuðum málsins sé takmörkuð og byggja þeir á innflutningstölum sem þeir sóttu frá Hagstofu Íslands. Árið 2024 á markaði fyrir sölu á ryðfríu stáli sé samanlögð hlutdeild að þeirra mati [30-35]%, [15-20]% á markaði fyrir sölu á áli og [20-25]% á markaði fyrir sölu á svörtu stáli.⁴⁹
179. Að sögn samrunaaðila starfi Metal aðallega á markaði fyrir ryðfrítt stál og Ferro Zink að takmörkuðu leyti, en Ferro Zink starfi á markaði fyrir svart stál en Metal að takmörkuðu leyti. Þá skarist starfsemi samrunaaðila að einhverju leyti þegar komi að markaði fyrir sölu á áli, að sögn samrunaaðila. Í kafla 7.1.1 og 7.1.2 er fjallað um síðari sjónarmið samrunaaðila um markaðshlutdeild og samþjöppun.

5.2. Niðurstaða Samkeppniseftirlitsins um markaðshlutdeild á mörkuðum málsins

180. Verður nú gerð grein fyrir niðurstöðum Samkeppniseftirlitsins um markaðsstyrk og markaðshlutdeild á þeim mörkuðum sem hafa verið skilgreindir, bæði fyrir samrunaaðila og aðra keppnauta. Enn fremur verður til hliðsjónar gerð grein fyrir stöðu samrunaaðila miðað við hlutdeild markaðsaðila á mögulegum heildarmarkaði og niður á einstaka vöruflokka/undirmarkaði. Niðurstöður Samkeppniseftirlitsins byggja á fjárhagsupplýsingum sem eftirlitið aflaði um tekjur keppnauta á skilgreindum mörkuðum málsins.

⁴⁹ Kafli 7.1 í samrunaskrá.



5.2.1. Markaður fyrir sölu á ryðfríu stáli

181. Í töflu 1 er að finna hlutdeild fyrirtækja á markaðnum fyrir sölu á ryðfríu stáli á árunum 2022 til 2025.

Tafla 1: Markaðshlutdeild m.v. veltutölur á markaði fyrir sölu á ryðfríu stáli á árunum 2022-2025

Fyrirtæki	2022	2023	2024	2025
Metal	[50-55]%	[45-50]%	[55-60]%	[50-55]%
Ferro Zink	[0-5]%	[0-5]%	[5-10]%	[5-10]%
Samrunaaðilar samtals	[55-60]%	[50-55]%	[60-65]%	[55-60]%
G. Arason	[30-35]%	[35-40]%	[30-35]%	[30-35]%
Fagkaup	[0-5]%	[5-10]%	[5-10]%	[5-10]%
Málmtækni	[0-5]%	[0-5]%	[0-5]%	[0-5]%
Landvélar	[0-5]%	[0-5]%	[0-5]%	[0-5]%
Bauhaus	[0-5]%	[0-5]%	[0-5]%	[0-5]%
Vörukaup	[0-5]%	[0-5]%	[0-5]%	[0-5]%
Alls	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%
Samtals veltutölur	[2,6-2,8] ma. kr.	[2,2-2,4] ma. kr.	[1,8-2,0] ma.kr.	[1,8-2,0] ma. kr.

Útreikningar SKE á grundvelli veltugagna markaðsaðila

Ath.s.: Veltutölur Málmtækni árið 2025 voru áætlaðar út frá meðalprósentubreytingu fyrri ára. Veltutölur Bauhaus árið 2025 voru áætlaðar út frá prósentubreytingu á milli árunum 2023-2024

182. Af framangreindu má sjá að markaðshlutdeild samrunaaðila er mjög há á markaði fyrir sölu á ryðfríu stáli. Samrunaaðilar eru með [60-65]% hlutdeild árið 2024 og [55-60]% árið 2025. Hlutdeild annarra aðila á þeim markaði er umtalsvert minni. Til samanburðar er helsti keppinautur, G. Arason, með [30-35]% markaðshlutdeild árið 2025 og Fagkaup með [5-10]% markaðshlutdeild. Aðrir aðilar voru með minna en 5% hlutdeild. Þar af eru þrír aðilar með vart mælanlega hlutdeild, eða minna en 1%. Burðugum keppinautum fækkar einnig úr þremur í tvo, eða úr fjórum í þrjá sé Fagkaup talið með en vöruúrval og starfsemi fyrirtækisins er ólík samrunaaðilum.

183. Hlutdeild samrunaaðila tók ekki miklum breytingum á tímabilinu, en hlutdeild Metal var á sama bili á árunum 2022 og 2025, eða [50-55]%. Hlutdeild Ferro Zink hefur þó hækkað lítillega frá árinu 2022 eða úr [0-5]% í [5-10]%. Hlutdeild G. Arasonar er á sama bili á árunum 2022 og 2025, eða [30-35]% og hlutdeild Fagkaupa hækkar lítillega, eða úr [0-5]% árið 2022 í [5-10]% árið 2025.



5.2.2. Markaður fyrir sölu á áli

184. Í töflu 2 má finna hlutdeild markaðsaðila á markaði fyrir sölu á áli árin 2022 til 2025.

Tafla 2: Markaðshlutdeild m.v. veltutölur á markaði fyrir sölu á áli á árunum 2022-2025

Fyrirtæki	2022	2023	2024	2025
Metal	[35-40]%	[35-40]%	[55-60]%	[55-60]%
Ferro Zink	[5-10]%	[5-10]%	[5-10]%	[10-15]%
Samrunaaðilar samtals	[40-45]%	[45-50]%	[60-65]%	[65-70]%
G. Arason	[15-20]%	[15-20]%	[15-20]%	[15-20]%
Málmtækni	[40-45]%	[30-35]%	[15-20]%	[10-15]%
Fagkaup	[0-5]%	[0-5]%	[0-5]%	[0-5]%
Bauhaus	[0-5]%	[0-5]%	[0-5]%	[0-5]%
Alls	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%

Samtals veltutölur [700-800] m. kr. [600-700] m. kr. [500-600] m. kr. [500-600] m. kr.

Útreikningar SKE á grundvelli veltugagna markaðsaðila

Aths.: Veltutölur Málmtækni árið 2025 voru áætlaðar út frá meðalprósentsbreytingu fyrri ára. Veltutölur Bauhaus árið 2025 voru áætlaðar út frá prósentubreytingu á milli árunum 2023-2024

185. Af framangreindu má sjá að markaðshlutdeild samrunaaðila er mjög há á markaði fyrir sölu á áli. Samrunaaðilar eru á þeim markaði með [60-65]% markaðshlutdeild árið 2024 og [65-70]% árið 2025. Til samanburðar er helsti keppinautur, G. Arason með [15-20]% markaðshlutdeild árið 2025 og Málmtækni með [10-15]% markaðshlutdeild, aðrir aðilar voru undir 5% hlutdeild. Burðugum keppinautum fækkar úr fjórum í þrjá sé Málmtækni talin með, þrátt fyrir ólíka starfsemin félagsins og minnkandi umsvif á markaðnum.
186. Þegar horft er til hlutdeildar einstakra aðila hækkaði hlutdeild Metal úr [35-40]% í [55-60]% á árunum 2022 til 2025. Hlutdeild Ferro Zink hækkaði lítillega frá árinu 2022 eða úr [5-10]% í [10-15]%. Hlutdeild G. Arasonar er á sama bili yfir tímabilið, eða [15-20]% og hlutdeild Málmtækni minnkaði, eða úr [40-45]% árið 2022 í [10-15]% árið 2025.



5.2.3. Markaður fyrir sölu á svörtu stáli

187. Í töflu 3 má sjá markaðshlutdeild á einum af skilgreindum markaði málsins, sölu á svörtu stáli árin 2022 til 2025.

Tafla 3: Markaðshlutdeild m.v. veltutölur á markaði fyrir sölu á svörtu stáli á árunum 2022-2025

Fyrirtæki	2022	2023	2024	2025
Ferro Zink	[25-30]%	[30-35]%	[35-40]%	[25-30]%
Metal	[0-5]%	[0-5]%	[0-5]%	[0-5]% ⁵⁰
Samrunaaðilar samtals	[25-30]%	[30-35]%	[35-40]%	[30-35]%
G. Arason	[65-70]%	[55-60]%	[55-60]%	[60-65]%
Fagkaup	[0-5]%	[0-5]%	[0-5]%	[5-10]% ⁵¹
Vörukaup	[0-5]%	[0-5]%	[0-5]%	[0-5]% ⁵²
Landvélar	[0-5]%	[0-5]%	[0-5]%	[0-5]%
Málmtækni	[0-5]%	[0-5]%	[0-5]%	[0-5]%
Alls	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%

Samtals veltutölur [3,6-3,8] ma. kr. [2,4-2,6] ma. kr. [2,0-2,2] ma. kr. [2,2-2,4] ma. kr.

Útreikningar SKE á grundvelli veltugagna markaðsaðila

Aths.: Veltutölur Málmtækni árið 2025 voru áætlaðar út frá meðalprósentubreytingu fyrri ára.

188. Af framangreindu má sjá að á markaði fyrir sölu á svörtu stáli eru samrunaaðilar með [35-40]% markaðshlutdeild árið 2024 og [30-35]% hlutdeild árið 2025. Til samanburðar er hlutdeild G. Arasonar helsta keppinauts samrunaaðila [55-60]% árið 2024 og [60-65]% árið 2025. Fagkaup var með [5-10]% markaðshlutdeild árið 2025, en aðrir voru undir 5% hlutdeild. Ef Metal og Fagkaup eru talin til burðugra keppinauta í svörtu stáli fækkar slíkum fyrirtækjum úr fjórum í þrjú vegna samrunans. Ef eingöngu er litið til fyrirtækja með hærri markaðshlutdeildir og breiðs vöruúrvals, teljast burðugir keppinautar í kjölfar samrunans tveir.
189. Hlutdeild samrunaaðila tók ekki miklum breytingum á tímabilinu, en hlutdeild Ferro Zink var á sama bili á árunum 2022 og 2025, eða [25-30]%. Hlutdeild Metal helst í [0-5]% yfir tímabilið. Hlutdeild G. Arasonar minnkaði, eða úr [65-70]% árið 2022 í [60-65]% árið 2025.
190. Framangreind tafla sýnir að um er að ræða fákeppnismarkað þar sem minnstu þrjú til fjögur fyrirtækin veita verulega takmarkað samkeppnislegt aðhald í garð samrunaaðila og G. Arasonar, sem sérhæfa sig í heildsölu smíðamálma og hafa selt svart stál til viðskiptamanna sinna. Þá sýnir gagnaöflun og umfjöllun að viðskiptavinir hafa verslað við og leitað til beggja samrunaaðila fyrir svart stál. Vísast um þetta til umfjöllunar í kafla 9.1. Það athugast að samruni þarf ekki að fela í sér myndun eða styrkingu á markaðsráðandi stöðu til þess að hindra virka samkeppni. Niðurstaða Samkeppniseftirlitsins er að með samrunanum hverfi mikilvægt samkeppnisafli á fákeppnismarkaði fyrir sölu á svörtu stáli, sem feli í sér umtalsverða röskun á samkeppni, sbr. nánari umfjöllun í kafla 9 hér á eftir.

⁵⁰ Hlutdeild Metal er nærri 5% efri mörkunum heldur en 0%.

⁵¹ Hlutdeild Fagkaupa er mun nærri 5% neðri mörkunum en 10% efri mörkunum.

⁵² Hlutdeild neðstu fyrirtækjanna þriggja er mun nærri 0% neðri mörkunum heldur en efri mörkunum.



5.2.4. Markaður fyrir framleiðslu vara úr svörtu stáli og markaður fyrir heitsinkhúðun

191. Samkvæmt samrunaskrá telja samrunaaðilar samrunann einkum vera svokallaðan samsteypusamruna, en jafnframt sé um lárétt áhrif að ræða. Þá er vísað til þess að Ferro Zink sé lóðrétt samþætt fyrirtæki á sviði svart stáls þar sem fyrirtækið flytji inn svart stál, smíði hluti úr svörtu stáli í smíðju sinni og bjóði upp á heitsinkhúðun á málmum. Fjallað er um lóðrétt áhrif vegna samrunans í kafla 11.
192. Í samrunatilkynningu áætla aðilar ekki markaðsstyrk vegna „framleiðsludeilda“ eða framleiðslu stálvara, en það sé ógerningur að þeirra sögn. Að mati Samkeppniseftirlitsins er markaður fyrir framleiðslu vara úr svörtu stáli víðfeðmur markaður og vegna áherslna á sölu smíðamálma úr stáli og áli í málsmeðferðinni, var ekki lögð áhersla á gagnaöflun vegna þessa markaðar. Þrátt fyrir að markaðshlutdeild liggja þannig ekki fyrir er ljóst að framleiðsla stálvara líkt og sú sem Ferro Zink starfrækir er hluti af sömu virðisæðju og sala stálvara og heitsinkhúðun. Er þessi hluti starfsemi hins væntanlega sameinaða fyrirtækis þannig hluti af aukinni lóðréttari samþættingu þess eftir samrunann.
193. Líkt og samrunaaðilar hafa staðfest við Samkeppniseftirlitið undir rekstri málsins þá starfrækir Ferro Zink eina sinkkar landsins, á Akureyri. Í ákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. 34/2019 var fjallað um kaup Zinkstöðvarinnar ehf. á Stekki ehf.⁵³ Um var að ræða samruna einu aðilanna á Íslandi sem buðu upp á þjónustu við heitsinkhúðun, en samruninn var heimilaður á grundvelli sjónarmiða um fyrirtæki á fallanda fæti. Leiddi samruninn því til einokunarstöðu á markaði fyrir heitsinkhúðun á Íslandi. Var það mat Samkeppniseftirlitsins að aðrar aðferðir til ryðvarnar tilheyrðu ekki markaðnum vegna sérstakra eiginleika heitsinkhúðunar. Varðandi landfræðilegan markað og erlent samkeppnislegt aðhald var það niðurstaða eftirlitsins að markaðurinn teldist Ísland. Ekkert hefur komið fram í þessu máli um að framangreindar aðstæður hafi breyst frá því að ákvörðun nr. 34/2019 var tekin. Þvert á móti hafa samrunaaðilar sem fyrr segir staðfest að Ferro Zink reki enn eina sinkkar landsins. Í þessu samrunamáli Ferro Zink og Metal er því lagt til grundvallar að sameinað fyrirtæki verði með einokunarstöðu á sinkhúðun á Íslandi og því er það mat Samkeppniseftirlitsins að sameinað félag verði með 100% markaðshlutdeild í heitsinkhúðun.

5.3. Hlutdeild samrunaaðila á öðrum mögulegum mörkuðum

194. Hér á eftir er fjallað um hlutdeild samrunaaðila eftir mismunandi sviðsmyndum og mögulegum mörkuðum. Annars vegar er um að ræða umfjöllun um hlutdeild samrunaaðila og keppinauta á mögulegum heildarmarkaði fyrir sölu á smíðamálmum (framboðsmarkaður). Hins vegar er umfjöllun um hlutdeild samrunaaðila og keppinauta í einstaka vöruflokkum ryðfrís stáls, áls og svarts stáls. Það er mögulegum undirmörkuðum skilgreindum eftir þröngri eftirspurnarstaðgöngu.

5.3.1. Staða samrunaaðila m.v. hlutdeild á mögulegum heildarmarkaði fyrir innflutning, dreifingu og sölu stáls og áls

195. Í kafla V þar sem fjallað er um vörumarkaði málsins var tekið undir með samrunaaðilum að rétt sé að skilgreina sjálfstæða markaði fyrir ryðfrítt stál, ál og svart stál, m.a. að teknu tilliti til eiginleika, eftirspurnar og notkunar þessara málma auk tilvitnaðra fordæma (sem þó fjalla flestöll um framleiðslu

⁵³ Sameinað fyrirtæki er í dag rekið af Ferro Zink.



en ekki dreifingu á smíðamálum). Hér að framan hafa verið birtar töflur í samræmi við framangreinda markaði.

196. Líkt og fjallað er um í kafla V er það þó jafnframt mat Samkeppniseftirlitsins að rétt sé til hliðsjónar að meta hlutdeild samrunaaðila og keppinauta þeirra á mögulegum heildarmarkaði fyrir sölu smíðamála, það er ryðfrís stáls, áls og svarts stáls. Í töflunni hér á eftir má finna upplýsingar um hlutdeild keppinauta á þessum heildarmarkaði.

Tafla 4: Hlutdeild aðila á heildarmarkaði m.v. heildarveltutölur, þ.e. samtala markaðs fyrir sölu á svörtu stáli, markaðs fyrir sölu á ryðfríu stáli og markaðs fyrir sölu á áli, á árunum 2022-2025

Fyrirtæki	2022	2023	2024	2025
Metal	[20-25]%	[25-30]%	[30-35]%	[25-30]%
Ferro Zink	[15-20]%	[15-20]%	[15-20]%	[15-20]%
Samrunaaðilar samtals	[40-45]%	[40-45]%	[50-55]%	[45-50]%
G. Arason	[45-50]%	[45-50]%	[40-45]%	[40-45]%
Fagkaup	[0-5]%	[0-5]%	[0-5]%	[0-5]%
Málmtækni	[5-10]%	[5-10]%	[0-5]%	[0-5]%
Landvélar	[0-5]%	[0-5]%	[0-5]%	[0-5]%
Vörukaup	[0-5]%	[0-5]%	[0-5]%	[0-5]%
Bauhaus	[0-5]%	[0-5]%	[0-5]%	[0-5]%
Alls	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%
Samtals Veltutölur	[7,2-7,4] ma. kr.	[5,2-5,4] ma. kr.	[4,4-4,6] ma. kr.	[4,6-4,8] ma. kr.

Útreikningar SKE á grundvelli veltugagna markaðsaðila.

Aths.: Veltutölur Málmtækni árið 2025 voru áætlaðar út frá meðalprósentsbreytingu fyrri ára. Veltutölur Bauhaus árið 2025 voru áætlaðar út frá prósentubreytingu á milli árunum 2023-2024

197. Af framangreindu má sjá að samrunaaðilar hafa á umræddu tímabili verið meðal þriggja stærstu fyrirtækja með tilliti til hlutdeildar og þeir eru með háa samanlagða hlutdeild á árunum 2022-2025. Þeir eru með [40-45]% samanlagða hlutdeild árið 2022, [40-45]% árið 2023, [50-55]% árið 2024 og [45-50]% árið 2025. Árið 2024 er sá aðili sem kemur næstur í stærð G. Arason með [40-45]% hlutdeild, þar á eftir eru keppinautar með lægri en 5% hlutdeild. Sama á við árið 2025 en þá er G. Arason með [40-45]% hlutdeild, þar á eftir eru keppinautar með [0-5]% hlutdeild.
198. Samanlögð hlutdeild samrunaaðila og G. Arasonar árið 2025 er mjög há eða [90-95]%. Af keppinautum með minna en 5% hlutdeild árið 2025 eru fjögur með lægri en 1,5% hlutdeild og geta því vart talist veita samrunaaðilum nokkurt samkeppnislegt aðhald. Viss rök eru fyrir því að meðtelja ekki Fagkaup., Málmtækni, Landvélar, Vörukaup og Bauhaus í þessum samanburði þar sem fyrirtækin eru með mun takmarkaðra framboð í samanburði við samrunaaðila (vinklum, plötum, rörum, bitum o.s.frv., sjá einnig töflur fyrir tekjur í nákvæmum vörflokkum í kaflanum hér á eftir). Sé það gert, sem er réttari nálgun að mati Samkeppniseftirlitsins, væri sameiginlega hlutdeild samrunaaðila árið 2025 [50-55]%.
 199. Sýnir framangreint að aðeins þrjú fyrirtæki veita þjónustu á breiðu sviði á þessum markaði og verða aðeins tvö í kjölfar samrunans, nái hann fram að ganga. Þessi staða sýnir að Ferro Zink, Metal og G. Arason eru nánustu keppinautar á markaðnum, sbr. nánari umfjöllun í kafla 9 hér á eftir.



5.3.2. Staða samrunaaðila á einstaka mögulegum undirmörkuðum

200. Á seinni stigum rannsóknarinnar hóf Samkeppniseftirlitið frekari gagnavinnslu til að greina hlutdeild aðila í einstaka vörflokkum. Líkt og samrunaaðilar hafa bent á er lítil ef einhver eftirspurnarstaðganga á milli ólíkra málmtegunda. Auk þess má færa rök fyrir því að eftirspurnarstaðganga sé takmörkuð á milli ólíkra flokka innan hvernar málmtegundar, þótt slíkar vörur séu flestallar í sölu hjá samrunaaðilum og G. Arason. Þannig koma prófilar, rör eða vinklar ekki staðinn fyrir málmplötur samkvæmt þrengstu sjónarmiðum um eftirspurnarstaðgöngu.
201. Þótt samrunaaðilar hafi skilgreint markaði eftir tegundum málma, og Samkeppniseftirlitið tekur undir þá skilgreiningu m.a. í ljósi starfsemi fyrirtækja samrunaaðila, taldi Samkeppniseftirlitið rétt að leggja jafnframt og til hliðsjónar mat á hlutdeild keppinauta í einstaka vörflokkum. Ástæða þess er einkum sjónarmið samrunaaðila við meðferð málsins um þrönga eftirspurnarstaðgöngu eftir vörutegundum. Slíkir vörflokkar eru mögulegir undirmarkaðir málsins.

Tafla 5: Hlutdeild m.v. veltutölur á markaði fyrir sölu á ryðfrú stáli 2022-2025 í hverjum vörflokki fyrir sig

Fyrirtæki	Vinkilstál									
	/vinklar	Skúffur	Sívalt	Rör	Prófilar	Plötur	Flatstál	Fittings	Bitar	Annað
Metal	[60-65]%	[95-100]%	[45-50]%	[50-55]%	[60-65]%	[45-50]%	[65-70]%	[60-65]%	[95-100]%	[10-15]%
Ferro Zink	[15-20]%	[0-5]%	[0-5]%	[0-5]%	[5-10]%	[0-5]%	[10-15]%	[0-5]%	[0-5]%	[5-10]%
Samrunaaðilar samtals	[75-80]%	[95-100]%	[50-55]%	[50-55]%	[65-70]%	[50-55]%	[75-80]%	[60-65]%	[95-100]%	[15-20]%
G. Arason	[15-20]%	[0-5]%	[35-40]%	[25-30]%	[30-35]%	[45-50]%	[15-20]%	[10-15]%	[0-5]%	[0-5]%
Fagkaup	[0-5]%	[0-5]%	[0-5]%	[10-15]%	[0-5]%	[0-5]%	[0-5]%	[15-20]%	[0-5]%	[0-5]%
Landvélar	[0-5]%	[0-5]%	[0-5]%	[0-5]%	[0-5]%	[0-5]%	[0-5]%	[5-10]%	[0-5]%	[0-5]%
Málmtekní	[0-5]%	[0-5]%	[5-10]%	[0-5]%	[0-5]%	[0-5]%	[5-10]%	[0-5]%	[0-5]%	[75-80]%
Bauhaus	[0-5]%	[0-5]%	[0-5]%	[0-5]%	[0-5]%	[0-5]%	[0-5]%	[0-5]%	[0-5]%	[0-5]%
Vörukaup	[0-5]%	[0-5]%	[0-5]%	[0-5]%	[0-5]%	[0-5]%	[0-5]%	[0-5]%	[0-5]%	[0-5]%
Alls	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Útreikningar SKE á grundvelli veltugagna markaðsaðila.

Aths.: Veltutölur Málmtekní árið 2025 voru áætlaðar út frá meðalprósentsbreytingu fyrri ára. Veltutölur Bauhaus árið 2025 voru áætlaðar út frá prósentubreytingu á milli árunna 2023-2024

202. Í töflunni má sjá nánari sundurliðun á hlutdeild keppinauta í einstaka tegundum og undirflokkum ryðfrís stáls. Af töflunni sést að hlutdeild samrunaaðila er mjög há í öllum vörflokkum nema í flokknum annað sem er safnflokkur. Í flokkunum skúffum og bitum er hlutdeild samrunaaðila mjög mikil. Taflan sýnir að G. Arason er næsti keppinautur á eftir samrunaaðilum en með minni hlutdeild en samrunaaðilar í öllum flokkum. Aðrir keppinautar eru mun minni og aðeins með merkjanlega hlutdeild í einstaka undirflokkum.



Tafla 6: Hlutdeild m.v. veltutölur á markaði fyrir sölu á áli 2022-2025 í hverjum vöruflokki fyrir sig

Fyrirtæki	Vinkilstál/ vinklar	Skúffur	Sívalt	Rör	Prófilar	Plötur	Flatstál	Fittings	Annað
Metal	[30-35]%	[55-60]%	[60-65]%	[25-30]%	[35-40]%	[55-60]%	[45-50]%	[85-90]%	[0-5]%
Ferro Zink	[10-15]%	[30-35]%	[0-5]%	[10-15]%	[5-10]%	[5-10]%	[10-15]%	[0-5]%	[0-5]%
Samrunaaðilar samtals	[45-50]%	[85-90]%	[65-70]%	[40-45]%	[40-45]%	[65-70]%	[55-60]%	[90-95]%	[5-10]%
G. Arason	[20-25]%	[10-15]%	[0-5]%	[30-35]%	[35-40]%	[15-20]%	[25-30]%	[5-10]%	[0-5]%
Málmtækni	[25-30]%	[0-5]%	[25-30]%	[25-30]%	[15-20]%	[10-15]%	[15-20]%	[0-5]%	[90-95]%
Fagkaup	[0-5]%	[0-5]%	[0-5]%	[0-5]%	[0-5]%	[0-5]%	[0-5]%	[0-5]%	[0-5]%
Bauhaus	[0-5]%	[0-5]%	[0-5]%	[0-5]%	[0-5]%	[0-5]%	[0-5]%	[0-5]%	[0-5]%
Alls	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Útreikningar SKE á grundvelli veltugagna markaðsaðila.

Aths.: Veltutölur Málmtækni árið 2025 voru áætlaðar út frá meðalprósentsbreytingu fyrri ára. Veltutölur Bauhaus árið 2025 voru áætlaðar út frá prósentubreytingu á milli árunna 2023-2024

203. Í töflunni má sjá nánari sundurliðun á hlutdeild keppinauta í einstaka undirflokkum áls. Hlutdeild samrunaaðila er þar mjög há í öllum vöruflokkum nema í flokknum annað sem er safnflokkur. Í flokkunum skúffum og fittings er hlutdeild samrunaaðila mjög mikil. Taflan sýnir að G. Arason og Málmtækni eru næstu keppinautar á eftir samrunaaðilum en með mun minni hlutdeild en samrunaaðilar í flestum flokkum. Hlutdeild Bauhaus er vart mælanleg.

Tafla 7: Hlutdeild m.v. veltutölur á markaði fyrir sölu á svörtu stáli 2022-2025 í hverjum vöruflokki fyrir sig

Fyrirtæki	Vinkilstál/ vinklar	Skúffur	Sívalt	Rör	Prófilar	Plötur	flatstál	Fittings	Bitar	Annað
Metal	[0-5]%	[0-5]%	[0-5]%	[0-5]%	[0-5]%	[5-10]%	[0-5]%	[0-5]%	[0-5]%	[0-5]%
Ferro Zink	[35-40]%	[0-5]%	[15-20]%	[25-30]%	[35-40]%	[30-35]%	[35-40]%	[5-10]%	[35-40]%	[10-15]%
Samrunaaðilar samtals	[35-40]%	[0-5]%	[15-20]%	[30-35]%	[35-40]%	[40-45]%	[35-40]%	[5-10]%	[35-40]%	[10-15]%
G. Arason	[60-65]%	[95-100]%	[80-85]%	[55-60]%	[60-65]%	[55-60]%	[60-65]%	[40-45]%	[60-65]%	[80-85]%
Fagkaup	[0-5]%	[0-5]%	[0-5]%	[10-15]%	[0-5]%	[0-5]%	[0-5]%	[15-20]%	[0-5]%	[0-5]%
Landvélar	[0-5]%	[0-5]%	[0-5]%	[0-5]%	[0-5]%	[0-5]%	[0-5]%	[10-15]%	[0-5]%	[0-5]%
Málmtækni	[0-5]%	[0-5]%	[0-5]%	[0-5]%	[0-5]%	[0-5]%	[0-5]%	[0-5]%	[0-5]%	[0-5]%
Vörukaup	[0-5]%	[0-5]%	[0-5]%	[0-5]%	[0-5]%	[0-5]%	[0-5]%	[15-20]%	[0-5]%	[0-5]%
Alls	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Útreikningar SKE á grundvelli veltugagna markaðsaðila

Aths.: Veltutölur Málmtækni árið 2025 voru áætlaðar út frá meðalprósentsbreytingu fyrri ára.

204. Í töflunni má sjá nánari sundurliðun á hlutdeild keppinauta í einstaka undirflokkum svarts stáls. Af töflunni má sjá að hlutdeild samrunaaðila er hæst í plötum sem er veltumesti flokkurinn eða [40-45]%, auk þess sem mesta samþjöppunin er í þeim flokki. Sala og hlutdeild annarra fyrirtækja en samrunaaðila og G. Arasonar í stálplötum er lítil sem engin, eða undir 1%. Hlutdeildin er lægst í skúffum eða [0-5%]. Taflan sýnir að G. Arason er sterkasti keppinauturinn á markaðnum og aðilar eins



og Vörukaup og Landvélar eru aðeins keppinautar í flokknum fittings. Sýna upplýsingarnar að mati Samkeppniseftirlitsins að samkeppni af hálfu fyrirtækjanna Málmtækni, Landvéla og Vörukaupa er afar takmörkuð.

205. Að mati Samkeppniseftirlitsins sýna framangreind gögn um hlutdeildir í einstaka undirflokkum enn frekar markaðsstyrk samrunaaðila, sérstaklega í sölu á ryðfríu stáli og áli. Þá er markaðshlutdeild samrunaaðila einnig há í sölu á svörtum stálplötum þar sem sala annarra fyrirtækja, en G. Arasonar er svo gott sem engin. Framangreindar töflur sýna einnig að ef markaðir eru skilgreindir miðað við þessar þrengstu vörutegundir og undirflokka, til samræmist við sjónarmið samrunaaðila og fordæmi um notagildi og þrengri eftirspurnarstaðgöngu tiltekinna vörutegunda málma, myndi það ekki breyta niðurstöðum Samkeppniseftirlitsins um áhrif samruna Ferro Zink og Metal. Um er að ræða fákeppnismarkaði þar sem samþjöppun verður umfram viðmið, og markaðsráðandi staða verður til í fjölmörgum undirflokkum einkum í ryðfríu stáli og áli.
206. Loks er vert að benda á það að töflurnar, sem ná yfir ýmsa vöruflokka, sýna að samrunaaðilar og G. Arason skera sig verulega úr hvað varðar úrval smíðamálma sem boðnir eru til sölu.
207. Umfjöllunin hér að framan sýnir að hvort sem miðað er við þrengstu sviðsmyndir í einstaka vörutegundum, markaði fyrir sölu tiltekinna málmttegunda, eða mögulegan heildarmarkað fyrir smíðamálma þá hindrar samruni Ferro Zink og Metal virka samkeppni.

6. Samþjöppun

208. 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.. 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.
209. 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 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.



Pá 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 ...”.⁵⁴

210. 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.⁵⁵
211. 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.
212. Í lárétu leiðbeiningum framkvæmdastjórnar ESB eru áhrif slíkra samruna meðal annars metin með HHI-stuðlinum. Liggur gildi stuðulsins á milli 0 og 10.000,⁵⁶ 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.

⁵⁴ Sjá hér til hliðsjónar mgr. 275-276 í dómi undirréttar ESB frá 22. júní 2022 í máli nr. T-584/19, Thyssenkrupp AG gegn framkvæmdastjórninni, sbr. einnig dóm dómstóls ESB í málinu (dómur frá 4. október 2024 í máli nr C-581/22).

⁵⁵ 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.”

⁵⁶ Sem dæmi má nefna markað með 10 fyrirtækjum sem hvert um sig er með 10% markaðshlutdeild. HHI-stuðullinn væri þar (10²)*10 = 1.000.



213. Hér á eftir er samþjöppun á mörkuðum málsins árið 2025 metin og stuðst við mælikvarða HHI-stuðulsins.

Tafla 8: HHI stuðlar á mörkuðum málsins, m.v. veltutölur árið 2025

Markaður	Fyrir samruna	Eftir samruna	Breyting á HHI
Heildarmarkaður	3.191	4.228	1.037
Markaður fyrir ryðfrítt stál	3.925	4.619	694
Markaður fyrir ál	3.758	4.972	1.214
Markaður fyrir svart stál	4.497	4.676	179
Sinkhúðun	10.000	10.000	0

Útreikningar SKE á grundvelli markaðshlutdeild markaðsaðila.

214. Af ofangreindum töflum má sjá að hvort sem er miðað við markað fyrir sölu á ryðfríu stáli, áli eða svörtu stáli þá er mikil samþjöppun á mörkuðum fyrir og eftir samrunann. Árið 2025 er gildi HHI stuðuls fyrir samrunann í öllum tilvikum mjög hátt, eða á bilinu 3.758 til 4.497 stig, og breyting stuðulsins á bilinu 179 til 1.214 stig. Í öllum tilfellum er breytingin umfram viðurkennd viðmið samkeppnisréttar um ásættanlega samþjöppun.
215. Til hliðsjónar má einnig sjá að samþjöppunarstuðull mögulegs heildarmarkaðar árið 2025 er 3.191 stig og breyting stuðulsins er 1.037 stig, sem jafnframt er langt umfram viðurkennd viðmið samkeppnisréttar um ásættanlega samþjöppun. Að lokum liggur fyrir að einokunarstaða Ferro Zink í sinkhúðun leiðir til samþjöppunarstuðuls sem er 10.000 stig.
216. Varðandi mögulega undirmarkaði fyrir einstaka vörutegundir málma, sem fjallað er um hér að framan, er ljóst að samþjöppun er umfram viðmið á mörgum sviðum. Á það einkum við um ryðfrítt stál og ál en samþjöppun í svörtu stáli er umfram viðmið í vöruflokknum „plötur“. Í kaflanum hér á eftir má sjá yfirlit yfir alla markaði málsins og samþjöppun á þeim.

7. Niðurstaða Samkeppniseftirlitsins um markaðshlutdeild og samþjöppun

217. Markaðshlutdeild samrunaaðila og samþjöppun á skilgreindum mörkuðum málsins bendir eindregið til þess að um sé að ræða keppinauta sem sameiginlega eru með sterka stöðu á mörkuðum fyrir sölu á ryðfríu stáli, sölu á áli og sölu á svörtu stáli. Er um að ræða markaði með fáum stórum keppinautum og nokkrum litlum aðilum. Þegar horft er til markaðshlutdeildar og samþjöppunar virðist samruninn mynda markaðsráðandi stöðu samrunaaðila á markaði fyrir sölu á ryðfríu stáli og áli.
218. Til þess að veita heildaryfirsýn yfir markaði málsins, stöðu keppinauta og breytinga sem samruninn myndi hafa í för með sér er í töflunni hér á eftir birt heildaryfirlit yfir markaði málsins.



Tafla 9: Heildaryfirlit yfir hlutdeildir á samþjöppun á mörkuðum málsins árið 2025*

Markaðir	Hlutdeild				Samþjöppunarstuðull		
	Ferro Zink	Metal	Samrunaaðilar samtals	Aðrir	Fyrir samruna	Eftir samruna	Breyting á HHI
Ryðfrítt stál	[5-10]%	[50-55]%	[55-60]%	[40-45]%	3.925	4.619	694
Vinkilstál/vinklar	[15-20]%	[60-65]%	[75-80]%	[20-25]%	4.552	6.644	2.092
Skúffur	[0-5]%	[95-100]%	[95-100]%	[0-5]%	10.000	10.000	0
Sívalt	[0-5]%	[45-50]%	[50-55]%	[45-50]%	4.051	4.498	448
Rör	[0-5]%	[50-55]%	[50-55]%	[45-50]%	3.564	3.935	372
Prófilar	[5-10]%	[60-65]%	[65-70]%	[30-35]%	4.641	5.498	857
Plötur	[0-5]%	[45-50]%	[50-55]%	[45-50]%	4.473	4.927	455
Flatstál	[10-15]%	[65-70]%	[75-80]%	[20-25]%	4.735	6.304	1.569
Fittings	[0-5]%	[60-65]%	[60-65]%	[35-40]%	4.265	4.706	441
Bitar	[0-5]%	[95-100]%	[95-100]%	[0-5]%	10.000	10.000	0
Annað	[5-10]%	[10-15]%	[15-20]%	[80-85]%	6.428	6.604	176
Ál	[10-15]%	[55-60]%	[65-70]%	[30-35]%	3.758	4.972	1.214
Vinkilstál/vinklar	[10-15]%	[30-35]%	[45-50]%	[50-55]%	2.778	3.606	828
Skúffur	[30-35]%	[55-60]%	[85-90]%	[10-15]%	4.274	7.666	3.392
Sívalt	[0-5]%	[60-65]%	[65-70]%	[30-35]%	5.112	5.178	66
Rör	[10-15]%	[25-30]%	[40-45]%	[55-60]%	2.733	3.417	684
Prófilar	[5-10]%	[35-40]%	[40-45]%	[55-60]%	3.133	3.653	520
Plötur	[5-10]%	[55-60]%	[65-70]%	[30-35]%	3.916	4.836	919
Flatstál	[10-15]%	[45-50]%	[55-60]%	[40-45]%	3.144	4.220	1.076
Fittings	[0-5]%	[85-90]%	[90-95]%	[5-10]%	8.118	8.566	448
Annað	[0-5]%	[0-5]%	[5-10]%	[90-95]%	8.958	8.966	8
Svart stál	[25-30]%	[0-5]%	[30-35]%	[65-70]%	4.497	4.676	179
Vinkilstál/vinklar	[35-40]%	[0-5]%	[35-40]%	[60-65]%	5.169	5.202	32
Skúffur	[0-5]%	[0-5]%	[0-5]%	[95-100]%	9.750	9.750	0
Sívalt	[15-20]%	[0-5]%	[15-20]%	[80-85]%	6.851	6.854	3
Rör	[25-30]%	[0-5]%	[30-35]%	[65-70]%	4.276	4.301	24
Prófilar	[35-40]%	[0-5]%	[35-40]%	[60-65]%	5.233	5.235	2
Plötur	[30-35]%	[5-10]%	[40-45]%	[55-60]%	4.559	5.089	530
Flatstál	[35-40]%	[0-5]%	[35-40]%	[60-65]%	5.268	5.279	11
Fittings	[5-10]%	[0-5]%	[5-10]%	[90-95]%	2.587	2.593	5
Bitar	[35-40]%	[0-5]%	[35-40]%	[60-65]%	5.201	5.201	0
Annað	[10-15]%	[0-5]%	[10-15]%	[85-90]%	7.334	7.334	0
Heildarmarkaður	[15-20]%	[25-30]%	[45-50]%	[50-55]%	3.191	4.228	1.037

Útreikningar SKE á grundvelli veltugagna markaðsaðila

*Ath.: Mögulegir undirmarkaðir málmtegunda eru byggðir á samanlögðum veltutölum á árunum 2022-2025

219. Af töflunni má sjá að markaðshlutdeild samrunaaðila er há á öllum skilgreindum mörkuðum málsins og markaðsráðandi staða að myndast á markaði fyrir sölu á ryðfríu stáli og markaði fyrir sölu á áli. Þá sýnir taflan vel þá miklu samþjöppun sem myndi verða á hinum ýmsu mörkuðum vegna samrunans. Á öllum skilgreindum meginmörkuðum málsins er samþjöppun yfir 4.000 HHI stig sem telst mjög mikil samþjöppun og breyting vegna samrunans á bilinu 179 til 1.214 stig. Á mögulegum



heildarmarkaði er samþjöppun í kjölfar samrunans 4.228 HHI stig og breytingin 1.037 stig. Loks er samþjöppun á hinum ýmsu mögulegu undirmörkuðum mjög mikil og breytingin umfram þau viðmið sem notast er við í samkeppnisrétti.

220. Hér á eftir er vikið að helstu niðurstöðum með nákvæmari hætti.
221. Hlutdeildatölur á markaði fyrir sölu á ryðfríu stáli sýna að samrunaaðilar verða stærsta fyrirtækið. Árið 2025 eru samrunaaðilar með [55-60]% samanlagða markaðshlutdeild, næsti keppinatur er með [30-35]% markaðshlutdeild og keppinatar þar á eftir með [5-10%] eða lægri markaðshlutdeild. Samþjöppunarstuðull fyrir samruna er 3.925 stig og 4.619 stig eftir samruna, breyting á samþjöppunarstuðlinum er 694 stig. Framangreindar tölulegar upplýsingar sýna fram á að áhrif samrunans eru langt umfram þau viðmið sem framkvæmdastjórn ESB telur að geri það að verkum að ólíklegt sé að samruni hafi í för með sér samkeppnishamlandi áhrif. Þessi breyting á samþjöppun í kjölfar samrunans er rík vísbending um að hann geti haft skaðleg áhrif á samkeppni.
222. Árið 2025 eru samrunaaðilar með stærstir í sölu á áli með [65-70]% samanlagða markaðshlutdeild, næsti keppinatur er með [15-20]% markaðshlutdeild og keppinatar þar á eftir með [10-15%] eða lægri markaðshlutdeild. Samþjöppunarstuðull fyrir samrunann er 3.758 stig og 4.972 stig eftir samrunann, breyting á samþjöppunarstuðlinum er 1.214 stig. Þessi breyting á samþjöppun í kjölfar samrunans er rík vísbending um að hann geti haft skaðleg áhrif á samkeppni.
223. Árið 2025 eru samrunaaðilar með [30-35]% samanlagða markaðshlutdeild á markaði fyrir sölu svörtu stáli, næsti keppinatur er með [60-65]% markaðshlutdeild og keppinatar þar á eftir eru með [5-10%] eða lægri markaðshlutdeild. Samþjöppunarstuðull er 4.497 stig fyrir samrunann og 4.676 stig eftir samrunann, breyting á stuðlinum er 179 stig. Þessi breyting á samþjöppun í kjölfar samrunans er rík vísbending um að hann geti haft skaðleg áhrif á samkeppni.
224. Hér ber að horfa til þess að „*ef markaðshlutdeild fer yfir 50% þá eru allar líkur á því fyrirtækið hafi markaðsráðandi stöðu*“, sbr. dóm Hæstaréttar í máli nr. 188/2010. Er ljóst að með samrunanum verður hlutdeild samrunaaðila hærrí en 50% á mörkuðunum fyrir sölu á ryðfríu stáli og áli. Veitir þetta ríka vísbendingu um samruninn raski samkeppni í skilningi 17. gr. c samkeppnislaga með myndun á markaðsráðandi stöðu á umræddum mörkuðum. Eins og fram kemur hér á eftir draga atriði sem tengjast skipulagi markaðarins ekki úr vægi þeirra ályktana sem draga má af markaðshlutdeild samrunaaðila heldur þvert á móti.
225. Fjallað er um aðra umtalsverða röskun á samkeppni þessum mörkuðum málsins og á markaði fyrir svart stál í kafla 9 í ákvörðuninni.
226. Þá vísar Samkeppniseftirlitið til umfjöllunar í kafla 5.3.1 hér að framan um stöðu samrunaaðila og keppinauta sem bjóða upp á breitt vöruúrval smíðamálmá m.v. hlutdeild þeirra á mögulegum heildarmarkaði. Þar kemur fram að sameinað fyrirtæki myndi verða með hæstu hlutdeildina í sölu á á árinu 2025 eða [45-50]%. Gera má ráð fyrir að sameinað fyrirtæki myndi verða í stöðu til að styrkja stöðu sína enn frekar að þessu leyti, sbr. einnig það sem fram kemur í samrunaskrá um markmið samrunans. Þá yrði breyting á samþjöppun mikil eða 3.191 stig fyrir samrunann og 4.228 stig eftir hann. Það er breyting um 1.037 stig.



227. Þá er vísað til umfjöllunar um stöðu samrunaaðila í einstökum vöruflokkum í töflunni hér að ofan og í kafla 5.3.2 þar sem sést að staða samrunaaðila í ýmsum undirflokkum er mjög sterk.
228. Á markaði fyrir heitsinkhúðun mun sameinað fyrirtæki áfram vera í einokunarstöðu, en gera má ráð fyrir að hún muni styrkjast enn frekar vegna samrunans, enda hækkar hlutdeild sameinaðs fyrirtækis á öllum helstu mörkuðum málsins og efnahagslegur styrkur eykst, sjá nánari umfjöllun um skaðleg áhrif í heitsinkhúðun í kafla 11 um lóðrétt áhrif og samsteypuáhrif vegna samrunans.

7.1. Önnur atriði varðandi markaðshlutdeildir og samþjöppun

229. Hér á eftir er fjallað sérstaklega um sjónarmið samrunaaðila um markaðshlutdeildir og samþjöppun. Þá er jafnframt að finna umfjöllun um sjónarmið samrunaaðila um lága viðbótarmarkaðshlutdeild.

7.1.1. Sjónarmið samrunaaðila um markaðshlutdeildir og samþjöppun

230. Í athugasemdum samrunaaðila við andmælaskjalið var umfjöllun Samkeppniseftirlitsins um mögulegan heildarmarkað gagnrýnd. Að mati samrunaaðila sé eftirspurn ólík vegna tæknilegra eiginleika og mismunandi notkunar viðkomandi vara og benda á að engin gögn í andmælaskjalinu sýni fram á staðkvæmd milli svarts stáls, ryðfrís stáls og áls. Samrunaaðilar vísa einnig til gagna eftirlitsins sjálfs, sem sýni að Metal og Ferro Zink starfi á ólíkum sviðum. Þá telja aðilar Ferro Zink ekki vera burðugan keppinaut í ryðfríu stáli, og Metal ekki burðugan keppinaut í svörtu stáli. Þá telja aðilar að gögnin sýni að aðeins G. Arason sé alhliða („full-line“) keppinautur fyrir samrunann, en samrunaaðilar ekki. Samrunaaðilar telja að frummat eftirlitsins styðji ekki við tilvist heildarmarkaðar, né að samruninn fækki burðugum heildarbirgjum. Aðilar telja að samruninn skapi aðila sem geti raunverulega veitt G. Arasyni samkeppnislegt aðhald á breiðu sviði.
231. Nánar er fjallað um þessi sjónarmið og markaðsskilgreiningar í kafla V hér að framan.
232. Þá telja samrunaaðilar að það að horfa einungis til veltu sé ófullkominn mælikvarði. Þeir gera athugasemd við það að Samkeppniseftirlitið hafi ekki aflað upplýsinga um selt magn (tonn) hjá keppinautum samrunaaðila. Þeir telja að velta geti gefið ákveðnar vísbendingar um markaðsstyrk en undirstrika að mat sem byggir á seldu magni endurspeglar raunverulega stöðu á markaði með nákvæmari hætti, þar sem birgðastaða aðila og aldur birgða geti verið mismunandi milli aðila og vísa þar í gögn eftirlitsins varðandi sveiflur á heildarstærð markaða.
233. Enn fremur telja samrunaaðilar að stærð heildarmarkaðar sé vanmetin og hlutdeild á álmarkaði sé ofmetin og benda í því sambandi á eigin innflutning hjá lóðrétt samþættum félögum.
234. Í svörum samrunaaðila við andmælaskjal og á fundi Samkeppniseftirlitsins með samrunaaðilum þann 27. febrúar 2026 settu aðilar fram athugasemdir um að heildarstærð markaða væri vanmetin í frummati Samkeppniseftirlitsins, þ.m.t. í áli, og markaðsstyrktur samrunaaðila þar með ofmetinn að þeirra sögn. Þá sögðu samrunaaðilar að í gagnaafhengingu samrunaaðilans Metal hafi hluti af sölu og veltu sem skráð var í vöruflokkinn ál verið litað ál í utanhússklæðningar, sem sé mjög sambærilegt áklæðningum sem fyrirtæki eins og Áltak/Fagkaup séu að selja.
235. Í þessu samhengi benda samrunaaðilar sérstaklega á álplötur sem þeir telji að blikksmiðjur flytji inn sjálfar. Þá bendi samrunaaðilar á að uppfletting á netinu leiði í ljós að fleiri aðilar bjóði upp á vörur



sem falli undir þá markaði sem samrunaaðilar leggi til grundvallar. Í því samhengi vísi þeir til tiltekinna vöruflokka sem byggingavöruverslanirnar Bauhaus, Byko og Húsasmiðjan bjóði á vefsíðum sínum.

236. Að lokum vísa samrunaaðilar til markaðar fyrir sölu á svörtu stáli þar sem þeir telji hlutdeild Ferro Zink og keppinauta hafi sveiflast töluvert á milli ára. Að sögn samrunaaðila hafi Ferro Zink unnið stórt útboð í svörtu stáli á tímabilinu sem útskýri m.a. þessar sveiflur. Samrunaaðilar telji sveiflur af þessu tagi endurspegla eðli markaðarins og sýni að rétt sé að horfa til meðalhlutdeildar yfir lengri tíma.

Síðari sjónarmið samrunaaðila eftir viðbótarrannsókn

237. Í athugasemdum frá 9. apríl 2026 áréttu samrunaaðilar það mat sitt að heildastærð markaða sé vanmetin og markaðshlutdeild þeirra með ofmetin í frummati Samkeppniseftirlitsins. Samrunaaðilar hafi byggt á upplýsingum um heildarinnflutning (tollupplýsingar) í tilteknum tollflokki og notað til þess að reikna út markaðshlutdeild sína og keppinauta í samrunaskrá. Samkeppniseftirlitið hafi auk þess í framhaldsrannsókn aflað enn ítarlegri gagna og sundurliðunar um innflutning í tollflokki. Að mati samrunaaðila eigi að leggja til grundvallar gögn Samkeppniseftirlitsins frá töllyfirvöldum um mikinn heildarinnflutning og stærstu innflutningsaðila, við útreikning á markaðshlutdeild og til að meta raunverulegan markaðsstyrk samrunaaðila. Í því samhengi benda samrunaaðilar m.a. á innflutning ótilgreindra byggingavöruverslana⁵⁷ og að stærri byggingavöruverslanir, eins og t.d. Bauhaus, Byko og Húsasmiðjan séu hluti af markaðnum.
238. Í viðbótarfrummati Samkeppniseftirlitsins hafi verið birtar tölur þar sem hlutfall Ferro Zink og Metal í heildarinnflutningi tiltekinna tollflokka sé 35-40% í ryðfríu stáli, 10-15% í svörtu stáli miðað við tollverð en 15-20% m.v. nettóþyngd, og 5-10% í áli hvort sem miðað sé við tollverð eða nettóþyngd. Að mati samrunaaðila séu þetta hin raunverulega markaðshlutdeild og þar með markaðsstyrkur samrunaaðila á mörkuðum málsins, en ekki hinar háa markaðshlutdeild samkvæmt fjárhagstölum og veltu sem Samkeppniseftirlitið aflaði hjá markaðsaðilum.
239. Samrunaaðilar séu því ósammála þeirri niðurstöðu Samkeppniseftirlitsins, um að margvíslegur innflutningur í umræddum tollflokki og eigin not fyrirtækja á málmum breyti ekki frummati um skaðlega samþjöppun og markaðsstyrk samrunaaðila. Þvert á móti hafi heildarinnflutningurinn umtalsverð áhrif á fyrirtæki þeirra og veiti nægan þrýsting til þess að koma í veg fyrir skaðleg einhliða áhrif í kjölfar samrunans, sem og hættu á samræmdum áhrifum. Eigin innflutningar viðskiptavina sé trúverðugur valkostur sem setji samrunaaðilum skorður, einkum þegar verð eða skilmálar versni. Gagnaöflun Samkeppniseftirlitsins sýni að fjöldi smiðja, verktaka og framleiðslufyrirtækja flytji inn málma sjálf. Að mati Ferro Zink og Metal sé þess vegna rangt af hálfu eftirlitsins að byggja á því að markaðsstyrkur sameinaðs fyrirtækis muni gera því kleift að haga sér að umtalsverðu leyti án tillits til viðskiptamanna eða keppinauta.
240. Áætlun Samkeppniseftirlitsins á markaðshlutdeild í málinu endurspeglar þannig ekki raunverulegar aðstæður á mörkuðum þar sem samrunaaðilar starfa. Auk þess hafi Samkeppniseftirlitið í frumniðurstöðum metið markaðshlutdeild á öðrum mögulegum mörkuðum, t.d. mjög þröngum markaði fyrir sölu á plötum úr ryðfríu stáli, og víðari markaði fyrir sölu á smíðamálmum úr svörtu stáli,

⁵⁷ Ástæða þess að ekki var hægt að tilgreina viðkomandi byggingavöruverslanir er trúnaður um upplýsingar sem Samkeppniseftirlitið aflaði frá Skattinum.



ryðfríu stáli, og áli sem selt sé af innlendum birgjum. Samrunamat og skilgreiningar eftirlitsins séu þannig ekki í samræmi sjónarmið eða skilgreiningar aðila í samrunaskrá, og ekki sé tekið tillit til sjónarmiða um samkeppnisskilyrði á þeim mörkuðum.

241. Samrunaaðilar benda á að Samkeppniseftirlitið nýti ekki gögn frá töllyfirvöldum til þess að leiðrétta og endurreikna markaðshlutdeild aðila. Á markaði fyrir ryðfrítt stál séu þrjár byggingavöruverslanir með 0-5% hlutdeild. Ekki sé rökstutt hvers vegna ekki eigi að tilgreina fyrirtækin sem keppinauta en að mati samrunaaðila séu meiri líkur en minni á að slíkar verslanir bjóði eða geti boðið sambærilegar vörur og samrunaaðilar í gegnum slíka birgja. Sama gildi um innlenda framleiðendur, stóriðju, byggingarvöruverslanir, smiðjur og keppinauta sem séu meðal stærstu innflutningsaðila í öðrum töflum Samkeppniseftirlitsins. Ljóst sé að slíkir innflytjendur minnki markaðsstyrk samrunaaðila með innflutningi sínum og setji þeim skorður með honum.
242. Tafla Samkeppniseftirlitsins um innflutning á áli sýni að sögn fyrirtækjanna hversu smá þau séu á álmarkaði. Áætlun Samkeppniseftirlitsins á hárrí markaðshlutdeild samrunaaðila í áli sé metin á óraunhæfum örmarkaði sem endurspeglir ekki raunverulegan markaðsstyrk. Það birtist einnig í miklum muni á heildarinnflutningi samkvæmt tollverði í umræddum tollflokkum fyrir ál annars vegar og þeirra veltutalna í sölu á áli sem Samkeppniseftirlitið aflaði hins vegar.
243. Samrunaaðilar áréttu því að Samkeppniseftirlitið hafi ekki greint heildarstærð vörumarkaða með fullnægjandi hætti. Sé heildarstærð markaða eftir viðbótarrannsókn vanmetin og markaðsstyrkur þar með ofmetinn eins og áður sagði. Auk þess skipti takmarkaðar aðgangshindranir einnig máli, auk raunhæfra möguleika kaupenda til þess að flytja inn sjálfir eða finna aðra birgja.

7.1.2. Um sjónarmið samrunaaðila um markaðshlutdeildir og samþjöppun

244. Þau viðbótarsjónarmið samrunaaðila sem rakin eru hér að framan varða aðeins að takmörkuðu leyti tölfræðilegar upplýsingar um markaðshlutdeildir og mat á þeim. Snúa þær fremur að aðgangshindrunum að markaðnum, mögulegu erlendu samkeppnislegu aðhaldi og samhliða innflutningi. Ítarlega er fjallað um þessi atriði í kafla 11 hér á eftir og vísast til þeirrar umfjöllunar.
245. Varðandi aðrar athugasemdir samrunaaðila sem raktar hafa verið þá hefur Samkeppniseftirlitið brugðist við þeim, m.a. með því að afla upplýsinga um tekjur á mörkuðum málsins fyrir árið 2025. Óvenjulegt er að afla sé upplýsinga um hlutdeild á sama ári og samruni var tilkynntur, en Samkeppniseftirlitið taldi rétt að bæta þeim upplýsingum við rannsókn málsins vegna sjónarmiða samrunaaðila um sveiflur í rekstri fyrirtækjanna.⁵⁸
246. Vegna framangreindra athugasemda aðila um markað fyrir ál, og til þess að leggja mat á hlutdeild og markaðsstöðu samrunaaðila á markaði fyrir sölu á áli skv. markaðsskilgreiningu óskaði Samkeppniseftirlitið sérstaklega eftir upplýsingum um sölu Metal á lituðu áli. Svör bárust frá Metal 6. og 27. mars 2026. Þá aflaði Samkeppniseftirlitið einnig ítarlegri upplýsinga hjá Fagkaupum/Áltaki um sölu félagsins á lituðu áli. Auk fjárhagsupplýsinga var þar staðfest að alfarið væri um að ræða

⁵⁸ Samrunaaðilar töldu mikilvægt að afla upplýsinga fyrir árið 2025 þar sem nokkrar sveiflur hafa orðið í bæði tekjum og markaðshlutdeild á mörkuðum málsins á undanförunum árum. Það heyrir til undantekninga að sóttar séu oftast en einu sinni í hverju samrunamáli upplýsingar um markaðshlutdeild, og er umfram það sem rannsóknarskylda stjórnáskilgá og reglur nr. 1390/2020 áskilja.



álklæðningar og tengdar smærri álvörur (festingar) sem Áltak seldi. Í samrunaskrá skilgreindu samrunaaðilar sérstakan markað fyrir sölu á utanhússklæðningum og tóku fram að samruninn hefði ekki áhrif til breytinga á þeim markaði þar sem Ferro Zink er ekki starfandi á þeim markaði. Nánar er fjallað um gagnaafhendingu Metal í floknum ál í kafla I hér að framan.

247. Í ljósi framangreinds og athugasemda Metal um að félagið keppi í reynd við lóðrétt samþætt fyrirtæki á borð við Áltak og Límtré Vírnet á markaði fyrir áklæðningar,⁵⁹ eru tekjur þessara tveggja félaga af áklæðningum, ásamt tekjum Metals af lituðu áli, ekki teknar með í töflu um markaðshlutdeild í áli í samræmi við athugasemdir aðila um að vörurnar séu sambærilegar klæðningarvörum Áltaks og Límtrés Vírnets.
248. Líkt og rakið er hér að framan vísa samrunaaðilar til þess að tiltekna byggingavöruverslanir séu mögulegir keppinautar á markaðnum. Vísa samrunaaðilar í þessu samhengi sérstaklega til upplýsinga um innflutning á ryðfríu stáli þar sem þrjár byggingavöruverslanir eru nefndar. Á fundum með eftirlitinu vísuðu samrunaaðilar til bæði raunverulegrar og mögulegrar samkeppni stærri byggingavöruverslana, s.s. Bauhaus, Byko og Húsasmiðjunnar. Varðandi þessar stærri byggingavöruverslanir þá höfðu þær allar staðfest við gagnaöflun Samkeppniseftirlitsins að þær væru ekki starfandi á sömu mörkuðum og samrunaaðilar. Í sjónarmiðum samrunaaðila við andmælaskjal var þó vísað til vörulista framangreindra byggingavöruverslana sem sýndu að einhverju leyti sambærilegar vörur og samrunaaðilar selja. Í ljósi vörulista Bauhaus óskaði Samkeppniseftirlitið eftir veltu Bauhaus í tilteknum vörunúmerum, einkum álplötum og ryðfríum plötum. Kom í ljós að velta Bauhaus var hverfandi í þessum vöruflokkum og framboð mjög takmarkað. Var hlutdeild Bauhaus mjög lítil eða innan við 2%, sbr. kafla 5.2.1 og 5.2.3 hér að framan. Varðandi byggingavöruverslanir sem vísað er til í tollgögnum um innflutningi á ryðfríu stáli er um að ræða fyrirtæki sem eru ólík samrunaaðilum og því um aðrar vöruhegundir að ræða. Umrædd fyrirtæki, utan eins [...], höfðu svarað gagnabeiðnum Samkeppniseftirlitsins um tekjur í vöruflokkum samrunaaðila og höfðu einnig svarað því að þau væru ekki keppinautar samrunaaðila. Þá var hlutur þeirra miðað við nettóþyngd innflutnings innan við 1% í öllum tilvikum.
249. Varðandi athugasemdir samrunaaðila um að aðeins hafi verið aflað gagna um veltu en ekki selt magn þá vísar Samkeppniseftirlitið til þess að markaðshlutdeild er „*að jafnaði ákvörðuð með hliðsjón af tekjum af þeirri þjónustu sem um ræðir*“, sbr. úrskurð áfrýjunarnefndar samkeppnismála í máli nr. 3/2008, *Hf. Eimskipafélag Íslands gegn Samkeppniseftirlitinu*. Er það mat Samkeppniseftirlitsins að velta sé mælikvarði sem sýni og endurspegli vel stöðu samrunaaðila og keppinauta þeirra á markaði. Varðandi þetta atriði má einnig benda á að um einsleitar og staðlaðar vörur er að ræða og vörumerkjatryggð er því lítil eftir einstaka framleiðendum, svo lengi sem gæðastaðlar og vottanir eru uppfylltar. Bendir það til þess að sú ákvörðun að sækja ekki jafnframt upplýsingar um selt magn sé samrunaaðilum í hag, enda skiptir stærðarhagkvæmni töluverðu máli við innkaup og flutninga á vörum á mörkuðum málsins. Þannig eru vísbendingar um að þessi staða leiði til þess að hlutdeild minni aðila, sem njóta ekki stærðarhagkvæmni, geti verið ofmetin.

⁵⁹ Í kafla 8.2.4 kemur þó fram í samskiptum starfsmanna Metals að það sé mikilvægt að gera greinarmun á starfsemi Metal og t.d. Áltaks en Áltak vinni efnið lengra í virðisbæturinn í átt að fullunninni vöru, á meðan Metal starfar á fyrri stigum sem hrein hráefnasala



250. Tölur sem aflað var um innflutning á málmum styðja þetta mat jafnframt en hlutur samrunaaðila í innflutningi er hærri ef miðað er við magn frekar en tollverð í þeim tollskrárnúmerum sem um er að ræða, sjá nánar kafla 10.3.1. Í svörtu stáli er hlutur sameinaðs fyrirtækis í innflutningi sem dæmi [10-15]% miðað við tollverð en [15-20]% miðað við nettóþyngd. Munar þarna tæplega 5%. Í ryðfríu stáli og áli er hlutur samrunaaðila miðað við nettóþyngd jafnframt hærri en miðað við tollverð. Munurinn er þó minni í þeim flokkum eða á bilinu 1-2% Það skal áréttað að hér er ekki um markaðshlutdeild að ræða.
251. Upplýsingar um innflutning benda því til þess að bæði verð og þyngd séu samanburðarhæfir mælikvarðar á mörkuðum málsins og raunar sé það að miða við verð samrunaaðilum í hag, sbr. framangreint.

7.1.3. Tilvísanir samrunaaðila til fordæma um lága viðbótarmarkaðshlutdeild

252. Í samrunaskrá Ferro Zink og Metal er byggt á því að í fyrri ákvörðunum framkvæmdastjórnar Evrópusambandsins hafi hún m.a. komist að þeirri niðurstöðu að þrátt fyrir að sameiginleg markaðshlutdeild aðila sé hlutlægt séð tiltölulega há geti myndast þær aðstæður að slíkur samruni hafi ekki skaðleg áhrif þar sem annar aðilinn hefur lítið eða hverfandi vægi á markaði, sbr. t.d. ákvörðun framkvæmdastjórnarinnar í máli M. 11086 - Arçelik / Whirlpool EMEA, ákvörðun framkvæmdastjórnarinnar í máli M.7864 – Novelis / Aleris og ákvörðun framkvæmdastjórnarinnar í máli M. 3579 – WPP/GREY. Samrunaaðilar vísa einnig til ákvörðunar Samkeppniseftirlitsins í máli nr. 3/2025, *Kaup Myllunnar-Ora ehf. á Gunnars ehf.* um þessa forsendu.
253. Virðast samrunaaðilar byggja á framangreindu í tengslum við meinta lága markaðshlutdeild annars samrunaaðila á mörkuðum fyrir svart stál annars vegar og ryðfrítt stál hins vegar, og þar með lítillar viðbótaraukningar í samanlagðri markaðshlutdeild sem rekja megi til samrunans. Vegna þessa hafi samruninn og sameiginleg markaðsstaða félaganna ekki skaðleg áhrif á samkeppni að mati aðila með vísan til ofangreindra fordæma.
254. Samkeppniseftirlitið getur ekki fallist á framangreind rök samrunaaðila, enda fá þau m.a. ekki stoð í þeim fordæmum aðilar byggja á, sbr. umfjöllun hér á eftir. Í málinu liggur jafnframt fyrir að samþjöppun er í öllum tilvikum yfir þeim viðmiðunum sem samkeppnisyfirlönd og dómstólar hafa litið til, sbr. umfjöllun í kafla 6 og 7. Þannig er breyting (Delta) á samþjöppun á markaði fyrir svart stál 179 stig, ryðfrítt stál 694 stig og ál 1.214 stig. Þá hefur löggjafinn fjallað um þá stöðu þegar markaðsráðandi fyrirtæki kaupir minni keppinaut og eykur þannig hlutdeild sína aðeins takmarkað, sbr. lög nr. 107/2000 um breytingu á þágildandi samkeppnislögum.⁶⁰ Með lögnum var Samkeppniseftirlitinu gert kleift að ógilda samruna þar sem markaðsráðandi staða styrkist jafnvel þó aðeins sé um litla styrkingu að ræða. Verður að álykta sem svo, að mati Samkeppniseftirlitsins, að enn

⁶⁰ Í athugasemdum með frumvarpi til laganna kom fram að löggjafinn vildi koma í veg fyrir þá aðstöðu „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.“ Síðan segir þetta í athugasemdunum við frumvarpið: „Í 1. efnismgr. 10. gr. frumvarpsins eru lagðar til tvær meginbreytingar frá gildandi lögum. Í fyrsta lagi er tekið skýrt fram að heimilt sé að ógilda eða setja samruna skilyrði þegar hann leiðir til þess að markaðsráðandi staða fyrirtækis styrkist. Markmið þessarar breytingar er að veita samkeppnisyfirlöndum skýrar heimildir til þess að vinna gegn samkeppnishömlum sem geta fallist í því að markaðsráðandi fyrirtæki styrkir stöðu sína með því að taka yfir eða renna saman við keppinaut sinn. Í því sambandi verður að hafa í huga að samkeppni er þegar takmörkuð af þeirri ástæðu að fyrirtæki er markaðsráðandi. Öll samþjöppun til viðbótar með fækkun keppinauta á viðkomandi markaði er til þess fallin að raska samkeppni enn frekar og valda neytendum tjóni. Með breytingunni er 18. gr. að þessu leyti samræmd þeim samrunareglum sem gilda í aðildarríkjum EES-samningsins og víðar. [...]“



frekari ástæða sé til íhlutunar í málum þar sem markaðsráðandi staða myndast, líkt og á við í þessu máli.

255. Í máli M. 11086 - *Arçelik / Whirlpool EMEA*, voru tugir vörumarkaða og landfræðilegra markaða til skoðunar og aðeins samkeppnisvandamál á litlum hluta þeirra, ólíkt máli samrunaaðila Ferro Zink og Metal. Á þeim mörkuðum þar sem markaðshlutdeild var há og líkleg til þess að skapa samkeppnisvandamál var samruninn heimilaður án íhlutunar vegna fjölmargra atriða, eins og mikils fjölda keppinauta sem myndu áfram keppa á viðkomandi markaði, mjög lítillar stærðar viðkomandi undirmarkaðar þar sem framkvæmdarstjórnin greindi mjög þrönga undirmarkaði eða vörutegundir heimilistækja, og skorts á áhyggjum viðskiptavina sem lýstu því yfir að hafa næga valkosti eftir samrunann.
256. Í samrunaskrá er ekki vísað nákvæmlega til málsgreina í umræddri ákvörðun og því örðugt að vita hvaða forsendu framkvæmdarstjórnarinnar aðilar byggja á. Í ákvörðuninni er þó eingöngu talað um litla viðbótaraukningu markaðshlutdeildar (e. *increment*) vegna markaðshlutdeildar við sölu á innbyggðum þvottavélum í Ungverjalandi. Samruninn var ekki talinn hafa skaðleg áhrif á þeim tiltekna undirmarkaði (e. *sub-segment*) þar sem samrunaaðilar höfðu 30-40% markaðshlutdeild í þvottavélum (yfirvöruflokkur), 40-50% markaðshlutdeild í innbyggðum þvottavélum sérstaklega (undirmarkaður), vegna lágrar viðbótarhlutdeildar (e. *increment*), myndu samrunaaðilar áfram þola samkeppni frá a.m.k. 9 til 10 keppinautum á þessum undirmarkaði, þ.m.t. þekktum stórfyrirtækjum eins og Electrolux og Samsung. Til viðbótar skipti máli að keppinautar hefðu lýst yfir aukinni framboðsgetu (e. *excess capacity*) til þess að auka samkeppni við samrunaaðila, nýir keppinautar hefðu aukið markaðshlutdeild undanfarin ár og viðhaft „*agressífar*“ herferðir. Jafnframt var litið til þess að meirihluti viðskiptavina sögðust geta skipt um birgja, og engir viðskiptavinir höfðu lýst yfir áhyggjum sínum vegna samrunans á þessum markaði.⁶¹ Af framangreindu má sjá að atvik eru bæði ólík samruna Ferro Zink og Metal, og fjölmörg fleiri atriði leiddu til þess að samruninn var talinn lögmætur.
257. Með sambærilegum hætti voru fjölmörg önnur atriði sem lögð voru til grundvallar í ákvörðun framkvæmdastjórnarinnar í máli M.7864 – *Novelis / Aleris*. Í samrunaskrá er ekki vísað nákvæmlega til málsgreina í umræddri ákvörðun og því örðugt að vita hvaða forsendu aðilar byggja á en eingöngu er talað um litla viðbótaraukningu markaðshlutdeildar (e. *increment*) í tengslum við áhrif samrunans á almennar eða venjulegar flatar álvörur (e. *standard flat rolled products – FPR*) og þá álplötur fyrir rör sérstaklega (e. *aluminium sheet for compound tubes, multi-layer tubes*). Samruninn hafði ekki skaðleg áhrif á þeim undirmarkaði þar sem sameiginleg markaðshlutdeild aðila var 30-40% á síðasta rekstrarári við upphaf samrunamálsins, viðbótaraukning markaðshlutdeildar var 0-5% (e. *limited increment*), skörun í starfsemi samrunaaðila á markaðnum hafði minnkað umtalsvert árin á undan, fjöldi keppinauta yrði áfram starfandi á markaðnum í samkeppni við aðila í kjölfar samrunans eða 6 til 7 birgjar, fyrirtæki á nærliggjandi markaði sagðist geta komið inná þennan tiltekna markað fyrir álplötur fyrir rör og einn keppinautur sagðist hafa áform um að auka framleiðslu sína, og viðskiptavinir gætu skipt um birgja þrátt fyrir gæðavottanir. Allt að einu þurftu samrunaaðilar að selja frá sér hluta rekstursins og verksmiðju vegna skaðlegra áhrifa á öðrum markaði málsins, framleiðslu og sölu á álplötum fyrir bifreiðar (e. *aluminium automotive body sheets, ABS*).

⁶¹ Ákvörðun framkvæmdastjórnar ESB í máli M. 11086 - *Arçelik / Whirlpool EMEA*, mgr. 102 til 106.



258. Í ákvörðun framkvæmdastjórnarinnar í máli M. 3579 – WPP/GREY var fjallað um auglýsingamarkaði í fjölmörgum ríkjum ESB. Við mat á áhrifum samrunans á auglýsingamarkaði á Ítalíu er minnst á viðbótaraukningu markaðshlutdeildar (e. *increment*) en fjölmörg önnur atriði komu til. Samruninn var ekki talinn raska samkeppni á þeim markaði eða því svæði þar sem sameiginleg markaðshlutdeild fyrirtækjanna yrði 25-35%, viðbótarmarkaðshlutdeild (e. *increment*) væri lítil, fjöldi annarra keppinauta yrði áfram starfandi á markaðnum með töluverða markaðshlutdeild, aðrar auglýsingastofur sem óbeinir keppinautar gætu einnig veitt samkeppnislegt aðhald, og auðvelt væri fyrir viðskiptavinum að skipta um þjónustuaðila á markaðnum.
259. Af framangreindum fordæmum má sjá að fjölmörg atriði (önnur en þau sem samrunaaðilar vísa til) leiddu til samþykkis þessara samruna, auk þess sem atvik voru með öðrum hætti en í samrunamáli Ferro Zink og Metal. Jafnvel þótt viðbótaraukning markaðshlutdeilda samrunaaðila væri hófleg í þessu samrunamáli á mörkuðum málsins, sem hún virðist ekki vera, myndi ofangreind framkvæmd í ESB-samkeppnisrétti ekki leiða til þess að samruni Ferro Zink og Metal teldist lögmætur.
260. Þá er tilvísun samrunaaðila til ákvörðunar Samkeppniseftirlitsins nr. 3/2025, *Kaup Myllunnar-Ora ehf. á Gunnars ehf.*, torskilin. Þær markaðshlutdeildartölur sem samrunaaðilar vísa til í neðanmálgrein í samrunaskrá voru ekki til staðar í því samrunamáli, auk þess sem fjarlægja þurfti viðkvæmar trúnaðarupplýsingar úr ákvörðuninni um rekstur samrunaaðila, sem skipti máli fyrir samkeppnisaðstæður, stöðu sameinaðs fyrirtækis og þar með áhrif þess samruna. Umrætt mál hefur því ekki fordæmisgildi fyrir sameiningu Ferro Zink og Metal. Þar að auki eru eldri samrunaákvæðanir ekki bindandi fyrir samkeppnisyrðingum.⁶²

8. Innanhúsgögn

261. Með bréfi dags. 10. mars 2026 óskaði Samkeppniseftirlitið eftir frekari gögnum og upplýsingum í upplýsingabeiðni til samrunaaðila, m.a. eftir innanhúsgögnum sem innihéldi tiltekin leitarorð hjá lykilstarfsmönnum Metal og Ferro Zink.
262. Hér ber að líta til þess að innanhúsgögn⁶³ eru meðal mikilvægustu gagna í m.a. samrunarannsóknnum, bæði hér á landi og í nágrannaríkjum.⁶⁴ Slík gögn geta varpað skýru ljósi á markaðsskilgreiningar, stöðu samrunaaðila, samkeppnina, sérþekkingu samrunaaðila, aðstæður á markaði, þróun samkeppni

⁶² Sjá hér mgr. 219 í dómi yfirdeildar dómstóls ESB frá 13. júlí 2023 í máli nr. C-376/20, framkvæmdastjórnin gegn CK Telecoms: „In any event, as has been pointed out in paragraph 164 of the present judgment, the Commission’s practice in previous decisions does not serve itself as a legal framework for merger control and can give only an indication.”

⁶³ T.d. fundargerðir, minnisblöð, glærakynningar, viðskiptaáætlanir og tölvupóstur milli stjórnenda.

⁶⁴ Sjá t.d. leiðbeiningar breska samkeppniseftirlitsins (CMA) frá 15. janúar 2019 (Guidance on requests for internal documents in merger investigations): „Internal documents can be an important source of evidence in a merger investigation and it is imperative that merging parties provide complete and accurate responses to document requests to enable the CMA to carry out its statutory functions.” Í minnisblaði lögmannsstofunnar Skadden, Arps, Slate, Meagher & Flom frá 20. apríl 2021 (Merger Control Reviews: Spotlight on Internal Documents) er gerð grein fyrir mikilli þýðingu innanhúsgagna í samrunarannsóknnum í bandarískum, breskum og EES/ESB-samkeppnisrétti. Hvað EES/ESB-rétt áhrærir var bent m.a. á þetta: „The documents requirements are often supplemented with additional requests for contemporaneous documents. In ArcelorMittal/Ilva, Qualcomm/NXP Semiconductors and Bayer/Monsanto, the Commission indicated it reviewed respectively over 800,000, 1 million and 2.7 million internal documents as part of its in-depth investigations. In Dow/DuPont, internal documents were cited to substantiate the Commission’s findings in relation to innovation in the agro-chemical sector. Commissioner for Competition Margrethe Vestager noted that internal documents can help the Commission “make better decisions, and understand the markets and companies’ plans for the future.”



til framtíðar og atriði sem eru mikilvæg varðandi inntak og aðdraganda viðskipta sem liggja til grundvallar samrunanum.

263. Þá skiptir og máli að í úrskurðum áfrýjunarnefndar samkeppnismála hefur komið fram að sönnunargildi gagna sem rituð eru á þeim tíma sem atvik gerðust og án tengsla við síðari rannsókn (*in tempore non suspecto*) sé ríkt sbr. m.a. úrskurði í málum nr. 14/2001 og 3/2004.⁶⁵ Eftir á skýringar eftir að rannsókn hefst (*in tempore suspecto*) hafa mun minna vægi heldur en samtímagagnnið sjálf.⁶⁶
264. Í þeim innanhúsgögnum sem Samkeppniseftirlitið aflaði koma fram frekari upplýsingar um það m.a. hvernig samrunaaðilar líta á markaðinn, mat samrunaaðila á samkeppni á markaði, hverjir helstu keppnautar þeirra séu ásamt frekari upplýsinga um aðgangshindranir að mörkuðum málsins. Verður hér á eftir getið þeirra innanhúsgagna sem Samkeppniseftirlitið telur nauðsynlegt að nefna í ákvörðun þessari. Eftir því sem við á er vísað til umfjöllunar um innanhússgögn í öðrum köflum ákvörðunarinnar.

8.1. Sjónarmið samrunaaðila um notkun innanhússgagna

265. Samkeppniseftirlitið veitti samrunaaðilum tækifæri á að tjá sig um þau innanhúsgögn sem eftirlitið hugðist styðjast við í ákvörðun þessa. Bárust athugasemdir samrunaaðila með bréfi dags. 9 apríl 2026 eins og áður sagði.
266. Samrunaaðilar gera aðallega athugasemdir við þá þýðingu sem Samkeppniseftirlitið leggur í innanhússgögn við mat á áhrifum samrunans. Lögmati samruna verði að byggja á hlutlægri og greiningu á markaðsaðstæðum en ekki á einstökum innri skjölum sem endurspeglir rekstrarhugleiðingar aðila á tilteknum tímamarki. Innanhússgögn geti að mati samrunaaðila í besta falli haft stuðningsgildi en geti ekki komið í stað efnahagslegrar greiningar, eða umbreytt gögnum um raunverulega markaðshegðun eða samkeppnislegt aðhald.
267. Lýsingar samrunaaðila og sterkt orðalag um markaðsstöðu sem Samkeppniseftirlitið hafi fundið í innanhússgögnum í innri glærum eða kynningum (t.d. „leiðandi“, „sterk staða“ eða „markaðshlutdeild“) sé algengt orðalag, sé almenns eðlis og byggi ekki á formlegu samrunamati. Slíkar fullyrðingar séu þannig ekki lagalegt mat í skilningi samkeppnisréttar. Fjárfestingakynningar séu auk þess markaðsefni. Fullyrðingar úr slíkum gögnum sé þannig ekki hægt að nota í samrunamati að mati aðila.
268. Jafnframt gera samrunaaðilar athugasemdir við að innanhúsgögn séu túlkuð í ljósi frumniðurstaðna sem lágu ekki fyrir þegar gögnin voru rituð og með því að lesa í þau merkingu sem þau höfðu hvorki tilgang né samhengi fyrir. Loks gera aðilar tilteknar athugasemdir við einstök innanhússgögn, og setja einnig almennt fyrirvara við hvernig Samkeppniseftirlitið notfærir sér innanhússgögn í mati á áhrifum samrunans.

⁶⁵ Sjá hér t.d. mgr. 109 í dómi undirréttar ESB 15. desember 2016 í máli nr. T-762/14, *Koninklijke Philips gegn framkvæmdastjórninni*. Sjá hér einnig t.d. álit Vesterdorf aðallögmanns undirréttar ESB í máli nr. T-7/89, *Hercules v Commission* [1992] ECR II-1711.

⁶⁶ Sjá dóm undirréttar ESB 29. júní 2012 í máli nr. T-360/09, *E.ON Ruhrgas gegn framkvæmdastjórninni*, EU:T:2012:332, mgr. 200-211. Lýst svo í riti Faull & Nikpay, *The EU Law of Competition*, 3. Útg. 2014, bls. 1242: „In *E.ON Ruhrgas*, the General Court found that an email drafted in tempore non suspecto had greater probative value than, and could not be called into question by, an employee's statement under oath made for the purposes of the Commission's proceedings.“ Sjá einnig mgr. 281 í dómi undirréttar ESB frá 2. febrúar 2022 í máli nr. T-799/17, *Scania AB gegn framkvæmdastjórninni*.



269. Samkeppniseftirlitið getur ekki tekið undir sjónarmið samrunaaðila um gildi og vægi innanhússgagna. Líkt og áður er vikið að hafa innanhússgögn töluvert vægi við rannsókn samrunamála og hefur mikilvægi þeirra fyrir slíkar rannsóknir aukist á undanförunum árum, sbr. og umfjöllun hér að framan.⁶⁷ Þrátt fyrir mikilvægi innanhússgagna liggur í hlutarins eðli að túlka verður þau í samhengi við aðrar upplýsingar og gögn í hverju og einu samrunamáli. Að mati Samkeppniseftirlitsins eru þau innanhússgögn sem fjallað er um hér á eftir þess eðlis að vægi þeirra er töluvert en þau eru flestum tilvikum unnin af eða í nánú samstarfi við stjórnendur fyrirtækjanna. Þá hefur tímasetning þeirra vægi fyrir sönnunarmat í málinu enda taka sjónarhorn og hagsmunir samrunaaðila, eðli máls samkvæmt, breytingum fyrir og eftir tímamark samrunatilkynningar.
270. Að mati Samkeppniseftirlitsins styðja þau innanhússgögn sem fjallað er um hér á eftir mat eftirlitsins á áhrifum samrunans.

8.2. Innanhússgögn úr starfsemi Metal

8.2.1. Fjárfestakynning Metal – október 2024

271. Í þessari kynningu, *Fjárfestakynning Metal – október 2024*, sem fylgdi með samrunatilkynningu í september 2025 er tekið fram á eftirfarandi glæru að Metal sé „leiðtogi“ (e. *leader*) á sviði innflutnings og sölu á ryðfríu stáli, áli, kopar og tengdum vörum fyrir iðnað á Íslandi.

[...]

272. Á eftirfarandi glæru í sömu kynningu er fjallað um stig markaðarins sem Metal starfar á og teknar saman upplýsingar um keppinauta. Aðeins fimm fyrirtæki eru talin upp sem keppinautar Metal en þar á meðal eru tveir mjög smáir aðilar (Pyrotek og Málmar). Þá er sérstaklega tekið fram í kynningunni að „*samkeppnisforskot Metal felist í sérhæfðu vöruframboði félagsins. Aðal keppinautar séu Ferro Zink og GA, en GA hafi fremur staðsett sig í byggingageiranum og framboði á svörtu stáli, til aðgreiningar frá áherslu Metals á ryðfrítt stál og ál.*“⁶⁸ Þá segir að Málmtækni hafi dregið sig út af markaðnum fyrir ryðfrítt stál og einbeitt sér að utanhúss klæðningum. Sýnir þetta að Metal lítur á markaðinn sem fyrirtækið starfar á með þrengri hætti í innanhússgögnum en lýst er í samrunaskrá og síðari sjónarmiðum til Samkeppniseftirlitsins, og er til marks um nána samkeppni milli Metal og Ferro Zink.

[...]

273. Í athugasemdum samrunaaðila frá 9. apríl 2026 er því haldið fram að fullyrðingar í fjárfestakynningu hafi ekkert „*lagalegt mat*“ í skilningi samkeppnisréttar. Kynningin sé jafnframt markaðsefni og því sé ómarktækt að nota fullyrðingarnar í samrunamati. Jafnframt sé orðalagið „leiðandi“, „sterk staða“ eða „markaðshlutdeild almenns eðlis og byggji ekki á neinu formlegu samrunamati.
274. Samkeppniseftirlitið bendir á að um er ræða samtímagagn sem ekki var tekið saman í tilefni af rannsókn eftirlitsins og blasir við að gagnað byggir á þekkingu stjórnenda Metal. Samkeppniseftirlitið

⁶⁷ Sjá einnig t.d. Duso, Tomaso; Bernhardt, Lea; Piechucka, Joanna (2024) : The Evolution of Theories of Harm in EU Merger Control, DIW Discussion Papers, No. 2090, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW), Berlin. „*The use of quantitative tools and internal documents has steadily increased over time, particularly after the introduction of the new 2004 Merger Regulation.*“

⁶⁸ Þýðing Samkeppniseftirlitsins.



telur því að þessar upplýsingar geti haft töluvert vægi fyrir rannsókn málsins en eðli máls samkvæmt verður að túlka þær í samræmi við tilgang og eðli viðkomandi skjals. Þó að um markaðsefni sé að ræða í ákveðnum skilningi má ekki heldur álykta sem svo að allar fullyrðingar eða umfjöllun í slíku efni sé röng eða sett fram með óheiðarlegum hætti. Raunar rýma þessi gögn vel við aðrar niðurstöður og vísbendingar í rannsókn málsins.

275. Á eftirtöldum tveimur glærum kemur fram að Metal hafi verið að efla stöðu sína á markaði og undirstrikar þetta þýðingu fyrirtækisins sem keppinauts. Jafnframt fjallar Metal um þróun markaðarins og mat þeirra á stækkandi markaði á Íslandi, og m.a. möguleikum Metal til þess að stækka og auka vöruframboð sitt enn frekar:

[...]

276. Á næstu tveimur glærum í sömu kynningu er fjallað um tækifæri í rekstrinum m.a. hvað varðar að nýta sterka erlenda birgja til flytja inn fleiri vörflokka, þar á meðal [svart stál (yfirborðsmeðhöndlað/galvaniserað)]. Auk þess kemur fram að töluverð stærðarhagkvæmni sé til staðar og aukið magn í sölu muni gera hærrí álagningu mögulega.] Sýnir þetta að mati Samkeppniseftirlitsins að tækifæri séu til staðar hjá Metal til að auka við hlutdeild sína á markaði fyrir svart stál. Auk þess bendir umfjöllunin til þess að stærðarhagkvæmni skipti töluverðu máli á markaðnum og þar með að aðgangshindranir séu að honum þar sem nýr aðili þarf að ná töluverðri veltu til þess að njóta betri kjara. Jafnframt veita þessar tvær glæsur enn frekari vísbendingar um mikilvægi Metal sem keppinauts.

[...]

277. Á eftirfarandi glæru er fjallað um mannauð Metal og m.a. tekið fram að ráðgjöf starfsmanna gagnvart viðskiptavinum sé mikilvægur þáttur í rekstrinum. Reynsla starfsmanna sé mikill styrkur. Þetta sýnir að mati Samkeppniseftirlitsins að aðgangur að starfsfólki með reynslu af markaðnum og sérþekkingu skiptir miklu máli.

[...]

8.2.2. 2023 - Samskipti Metal við erlendan birgja – aukin samkeppni

278. Í tölvupósti frá Metal til erlends birgja í lok árs 2023 telur Metal sig skynja aukna samkeppni frá bæði G. Arasyni og Ferro Zink. Sökum þessa samkeppnisaðhalds taldi Metal nauðsynlegt að lækka verð. Við blasir að draga myndi stórlega úr þessu samkeppnislega aðhaldi með samruna Ferro Zink og Metal.

[...]

8.2.3. 28. ágúst 2023 - tölvupóstur Metal til söluráðgjafa – mat á markaðshlutdeild

279. Á fundi Metal og [...] um möguleg kaup félagsins á Metal kom fram að Metal telji sig vera með „60-65% markaðshlutdeild á aðgengilegum markaði“. Að mati Samkeppniseftirlitsins sýnir þetta að Metal



telji samkvæmt eigin mati félagsins sig vera í mjög sterkri stöðuá viðkomandi mörkuðum sem það starfar á. Hefur slíkt þýðingu í samkeppnisrétti.⁶⁹

[...]

280. Í bréfi sínu frá 9. apríl 2026 gera samrunaaðilar athugasemd við túlkun Samkeppniseftirlitsins á þessu innanhússgagni og telja að frumniðurstaða Samkeppniseftirlitsins um eigin túlkun Metal á markaðsstöðu sinni sé „fjarri raunveruleikanum“. Þetta sé dæmi um hvernig eftirlitið lesi huglægt í samskipti til þess að undirbyggja frumniðurstöðu sína.
281. Samkeppniseftirlitið bendir á að framangreindur tölvupóstur er ritaður af framkvæmdastjóra Metal og skýrt kemur fram í honum að fyrirtækið hafi umrædda hlutdeild. Þá hafa samrunaaðilar ekki sýnt fram á að framkvæmdastjórinn hafi misskilið gögn þess fyrirtækis sem hann stýrir eða sett fram þessa staðhæfingu gegn betri vitund. Samkeppniseftirlitið getur því ekki fallist á þessi sjónarmið samrunaaðila og telur eigið mat Metal hér vera að verulegu leyti í samræmi við niðurstöður eftirlitsins um markaðshlutdeildir og stöðu aðila á mörkuðum málsins.

8.2.4. 5. mars 2026 – tölvupóstur á milli starfsmanna Metal – upplýsingar um klæðningar og aðgreining frá seljendum klæðninga

282. Í eftirtöldum tölvupóstsamskiptum starfsmanna Metal er fjallað um samkeppni í sölu á lituðu áli og álplötum, og muninn á heildsölum/hráefnissölum málma annars vegar og framleiðendum og seljendum klæðninga hins vegar:

[...]

283. Í samskiptunum felast lýsingar starfsmanna Metals á framboði og sölu Metal á áli. Metal selji ekki fullunnar utanhússklæðningar. Er þar tekið fram að í þessu samhengi að það sé mikilvægt að gera greinarmun á starfsemi Metal og t.d. Áltaks en Áltak vinni efnið lengra í virðiskeðjunni í átt að fullunninni vöru, á meðan Metal starfar á fyrri stigum sem hrein hráefnissala.

8.2.5. Samskipti Metal við erlendan birgja - 18. september 2024, 28. október 2024 og 25. febrúar 2025

284. Hér að neðan má sjá samskipti Metal við danskan birgja sinn, sem samkvæmt upplýsingum í samrunaskrá er einn stærsti birgji félagsins. Samskiptin virðast snúast um að Metal reyni forða og koma í veg fyrir að einn helsti erlendi birgi félagsins fari að selja málma í heildsölu til Ferro Zink, til

⁶⁹ Í dómi Hæstaréttar 19. febrúar 2004 í máli nr. 323/2003, *Skífan hf. gegn samkeppnisráði*, var staðfest sú niðurstaða samkeppnisráðs og áfrýjunarnefndar samkeppnismála að Skífan hefði verið í markaðsráðandi stöðu, en sú niðurstaða var meðal annars byggð á eigin mati fyrirtækisins. Í umfjöllun dómsins um stöðu Skífunnar á markaði er vísað til ákvörðunar samkeppnisráðs um markaðshlutdeild fyrirtækisins og bent á að „áfrýjandi hafi sjálfur tiltekið á heimasíðu sinni að hann hefði um 80% markaðshlutdeild á íslenska tónlistarmarkaðinum.“ Í framhaldi af því segir í dóminum: „Samkvæmt því var talið að áfrýjandi væri í markaðsráðandi stöðu á þessu sviði í skilningi síðastnefnds lagaákvæðis. Í úrskurði áfrýjunarnefndar samkeppnismála 13. febrúar 2002 var niðurstaða stefnda um þessi atriði staðfest. Verður fallist á með héraðsdómi að engin efni séu til að hnekkja henni.“ Sjá einnig O'Donoghue & Padilla, *The Law and Economics of Article 102 TFEU*, 3. útg. 2020, bls. 213: „The undertaking's own assessment of its position as evidenced by internal documentation may be taken into account when considering dominance.“



innflutnings og endursölu á Íslandi í samkeppni við Metal, enda muni það leiða til harðari samkeppni við sölu smíðamálmá héraendis (á markaðnum þar sem Metal og Ferro Zink starfa).

285. Er þetta að mati Samkeppniseftirlitsins annars vegar til marks um hve erfitt getur reynst að finna erlenda birgja fyrir málma og þar með aðgangshindranir, þar sem íslenskir hráefnissalar í krafti náins sambands við erlenda birgja sína hafa áhrif eða telja sig geta haft áhrif á sölu þeirra til annarra íslenskra fyrirtækja. Til viðbótar er þetta gagn til stuðnings því að Metal og Ferro Zink eru nánir keppinautar.

286. Þar að auki eru þessi samskipti mögulega til marks um alvarlegar samkeppnishindranir, en lóðrétt samskipti íslensks fyrirtækis annars vegar og erlends heildsala/framleiðanda hins vegar, þar sem hindraður er innflutningur annarra keppinauta, getur falið í sér brot á 10. gr. samkeppnislaga og eftir atvikum 53. gr. EES-samningsins. Samkeppniseftirlitið mun hins vegar ekki taka afstöðu til mögulegra brota gegn 10. gr. eða 53. EES-samningsins í þessu samrunamáli. Samskiptin er að finna í skjáskotum hér á eftir:

[...]

287. Samkeppniseftirlitið áréttar að framangreind samskipti fela í sér sterkar vísbendingar um mjög náið samband Metal og hins erlenda birgja, og mögulega alvarlegar samkeppnishindranir á mörkuðum málsins. Jafnframt áréttar eftirlitið að þessi gögn eru til vitnis um þá samkeppni sem Ferro Zink getur veitt Metal.

8.3. Innanhússgögn úr starfsemi Ferro Zink

8.3.1. 2. október 2024 – glærुकyning framkvæmdastjóra Ferro Zink um markaðinn

288. Í glærुकyningunni sem unnin var fyrir framkvæmdastjórnarfund hjá Ferro Zink er gerður samanburður á „stálfyrirtækjum“, þ.e. Ferro Zink, Metal og G. Arasyni. Önnur fyrirtæki en þessi þrjú eru ekki hluti af samanburðinum eða greiningunni. Að mati Samkeppniseftirlitsins sýnir glærुकyningin hverja Ferro Zink telur helstu keppinauta sína og að samrunaaðilar líta í innri greiningum sínum á markaðinn með tiltölulega þröngum hætti, ólíkt því sem fram kemur í samrunaskrá og síðari sjónarmiðum samrunaaðila. Dregur þetta út trúverðugleika þeirra sjónarmiða sem samrunaaðilar hafa sett fram í samrunamáli þessu hvað varðar vægi annarra aðila sem selja málma hér á landi.

[...]

8.3.2. 3. og 25. febrúar 2025 – Tölvupóstsamskipti innan Ferro Zink og við erlendan samstarfsaðila um birgja í ryðfríu stáli

289. Í eftirtöldum tölvupóstsamskiptum frá Ferro Zink fjalla stjórnendur fyrirtækisins um birgja félagsins í ryðfríu stáli:

[...]

290. Framangreind samskipti sýna að mati Samkeppniseftirlitsins annars vegar að töluvert erfitt getur verið að verða sér út um góða birgja á þessu sviði, og að félagið hafi verið í erfiðleikum með að auka



aðgengi sitt að birgjum og verðum erlendis, og hins vegar að magnhagræði skiptir töluverðu máli á markaðnum.

291. Í bréfi sínu frá 9. apríl 2026 gera samrunaaðilar athugasemdir við túlkun Samkeppniseftirlitsins á þessum samskiptum og telja samskiptin frekar til marks um hversu margir birgjar séu til staðar sem geti selt aðilum vörur. Reksturinn snúist um að finna bestu mögulegu verð hverju sinni.
292. Samkeppniseftirlitið er ekki sammála þessum skýringum samrunaaðila en önnur gögn í málinu sýna að [...].

8.3.3. 2024 – Aðalfundur stjórnar Ferro Zink, skýrsla stjórnar – mat um harðnandi samkeppni

293. Í skýrslu stjórnar er fjallað um samkeppnisaðstæður á markaðnum. Eftirtalin málsgrein í skýrslu stjórnar sýnir það mat Ferro Zink að samkeppni fari harðnandi á stálmarkaði á næstunni mikilvægt sé að leita leiða til þess að lækka innkaupsverð.

[...]

8.3.4. 22.09.2023 – Glærुकyning úrbótaverkefni og staða og horfur

294. Í eftirfarandi glærुकyning úr starfsemi Ferro Zink er fjallað m.a. fjallað um rekstrarkostnað, nýtingu og stærðarhagkvæmni við vöruflutninga:

[...]

295. Að mati Samkeppniseftirlitsins sýnir umfjöllun í þessari glærुकyningu að flutningskostnaður er töluverður þegar kemur að innflutningi þessara vara. Þarna er m.a. fjallað um mikilvægi þess að nýta fleti og gáma vel því annars hækkar flutningskostnaður hratt. Mjög óhagkvæmt er að vera með minni sendingar og hvað þá flugsendingar. Að mati Samkeppniseftirlitsins hafa þessar aðstæður töluverð áhrif, sérstaklega fyrir smærri og nýja aðila á markaðnum, m.a. með tilliti til aðgangshindrana sem og við skilgreiningu markaða.

8.3.5. 16. febrúar 2026 – Samskipti stjórnar og stjórnenda FZ vegna opunar verslunar Stálvara á Akureyri

[...]

296. Þessi samskipti sýna að Ferro Zink telur ekki mikla viðbótarsamkeppni á stálmarkaði stafa af opnun verslunar Stálvara sem er samstarf „GA Smíðajárns, Veldix, Gastec og MHG verslunar“.⁷⁰ Tekið er fram að G. Arason hafi verið með viðveru og mjög öflugur í samkeppni á Akureyri en eiga ekki von á að það muni breytast með þessu, m.ö.o. gerir Ferro Zink ráð fyrir takmörkuðum áhrifum í sölu á málmum af þessari breytingu.
297. Í bréfi sínu frá 9. apríl 2026 gera samrunaaðilar athugasemdir við túlkun Samkeppniseftirlitsins á þessum samskiptum og telja að eftirlitinu skorti allan skilning á hvernig aðstæður voru á Akureyri fyrir opnun verslunar Stálvara. Samkeppniseftirlitið getur ekki fallist á þetta en hér er aðeins verið að vísa

⁷⁰ <https://kaffid.is/ny-idnadarverslun-opnar-a-akureyri/>.



til þess mats stjórnenda Ferro Zink að opnun verslunarinnar sem slík myndi að þeirra mati litlu breyta um samkeppnina í smíðamálum á Akureyri.

8.3.6. 15. desember 2025 – Kynning fyrir stjórnarfund Ferro Zink, sala á sinkhúðun

298. Á eftirfarandi glæru Ferro Zink er að finna upplýsingar um þróun sölu og framlegðar í sinkhúðun frá árinu 2013-2025.

[...]

299. Af gögnunum er ljóst að sala á sinkhúðun hefur aukist verulega frá kaupum Zinkstöðvarinnar ehf. á Stekki ehf. árið 2019. Frá samrunanum hefur Ferro Zink haft einokunarstöðu á innlenda markaðnum fyrir sinkhúðun (heitgalvanisering). Þá jókst framlegð félagsins skarpt í kjölfarið eða árið 2021. Ekki voru forsendur til íhlutunar vegna samrunans þar sem skilyrði um fyrirtæki á fallanda fæti áttu við í málinu.⁷¹

300. Í bréfi sínu frá 9. apríl 2026 gera samrunaaðilar athugasemd við túlkun Samkeppniseftirlitsins á þessu gagni og taka fram að framlegðarhlutfallið hafi lækkað skarpt frá 2020 eða úr [...]% í [...]% árið 2025. Það endurspeglar ekki að Ferro Zink hafi einokunarstöðu.

301. Það er rétt að framlegðarhlutfallið hefur farið lækkandi frá 2020 en fram að þeim tíma hafði það farið stöðugt vaxandi. Þá er framlegðarhlutfall árin 2022-2025 svipað og það var árin 2016 og 2017. Framangreindar athugasemdir samrunaaðila breyta því ekki að Ferro Zink er eini aðilinn sem býður upp á heitsinkhúðun á Íslandi.

8.3.7. 14. október til 7. nóvember 2024 – mörg dæmi um samskipti á milli samrunaaðila

302. Eftirfarandi innanhússgögn sýna að töluverð viðskipti og samskipti eru á milli samrunaaðila þrátt fyrir samkeppni þeirra á milli:

[...]

303. Við ofangreinda leit í innanhússgögnum birtust töluverð samskipti á milli Ferro Zink og Metal eins og sést að framan. Oftast virðist vera um að ræða tilfallandi viðskipti þegar annar aðili á ekki tiltekna vöru á lager fyrir viðskiptamann, sem kann að skýra samskipti félaganna. Í afhentum tölvupóstum starfsmanna Ferro Zink eru aftur á móti 921 tilvik á tímabilinu þar sem samskipti eru á milli annars vegar starfsmanna Ferro Zink og hins vegar Metal. Svo umfangsmikil samskipti geta verið varhugaverð í skilningi samkeppnislaga, og geta veikt samkeppni og sjálfstæði keppinauta á samkeppnismörkuðum, aukið mögulega samhæfingu, hamlað áformum um mögulega innkomu á tiltekin svið eða markaði, svo dæmi séu tekin. Ekki er í þessu máli tekin afstaða til þess hvort framangreind samskipti þessara keppinauta hafi farið gegn 10. gr. samkeppnislaga.

⁷¹ Sbr. ákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. 34/2019.



8.4. Dæmi um tilboðsleit viðskiptamanna - 20. júlí 2023, 23. október 2023, 23. október 2023 og 25. nóvember 2023

304. Í eftirfarandi tölvupóstsamskiptum er að finna dæmi þess að viðskiptamenn leita tilboða hjá tiltölulega fáum fyrirtækjum, þ.m.t. samrunaaðilum báðum:

[...]

[...]

[...]

[...]

305. Að mati Samkeppniseftirlitsins sýna þessir tölvupóstar, sem teknir eru sem dæmi úr umfangsmiklum innanhússgögnum, að viðskiptamenn leita oft tilboða hjá tiltölulega þröngum hópi fyrirtækja. Í öllum þeim tilvikum sem hér er vísað til er leitað tilboða hjá Ferro Zink, Metal og G. Arasyni. Þá samræmist framangreint ekki ítrekuðum fullyrðingum samrunaaðila við Samkeppniseftirlitið, um að samrunaaðilar verði ekki eða lítið varir við hvorn annan á samkeppnismörkuðum málsins.

9. Önnur umtalsverð röskun á samkeppni

306. Hér að framan hefur verið fjallað um markaðshlutdeild samrunaaðila og samþjöppun á mörkuðum málsins í kjölfar samrunans. Í köflunum hér á eftir er fjallað um atriði sem varða skipulag viðkomandi markaða, s.s. aðgangshindranir, mögulegan kaupendastyrk og efnahagslegan styrkleika. Er það niðurstaða Samkeppniseftirlitsins að hið sameinaða fyrirtæki verði í markaðsráðandi stöðu á tilteknum mörkuðum í kjölfar samrunans og að þeir einkennist af mikilli samþjöppun, ásamt því sem breyting á samþjöppun vegna samrunans er yfir þeim viðmiðum sem fram koma í láréttum leiðbeiningum framkvæmdastjórnar ESB.

307. Til viðbótar því að samruninn raski samkeppni með því að markaðsráðandi staða verði til telur Samkeppniseftirlitið að samruninn verði einnig „til þess að samkeppni á markaði raskist að öðru leyti með umtalsverðum hætti“, sbr. 17. gr. c samkeppnislaga.

308. 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. Samkvæmt leiðbeiningunum er gagnlegt að kanna eftirfarandi atriði þegar möguleg skaðleg einhliða áhrif samruna eru metin líkt og áður greindi:

- Hvort samrunaaðilar séu nánir keppinautar.
- Hvort geta viðskiptavina til að skipta um birgja sé takmörkuð.
- Hvort keppinautar séu ólíklegir til að auka framboð ef verð hækkar.
- Hvort hið sameinaða fyrirtæki sé líklegt til að geta hindrað stækkun keppinauta (e. *merged entity able to hinder expansion by competitors*).
- Hvort samruninn valdi því að öflugur eða mikilvægur keppinautur hverfi af markaði.



309. Þessi atriði eru aðeins talin upp í dæmaskyni og því ekki um tæmandi talningu að ræða á atriðum sem líta ber til við mat á áhrifum lárétts samruna. 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.
310. Hér í framhaldinu verður farið yfir þessi atriði að því marki sem þau eiga við í þessu máli ásamt öðrum sem hafa áhrif við mat á einhliða áhrifum samrunans, þ.e. aðallega nána og mikilvæga samkeppni milli Ferro Zink og Metal í sölu smíðamálma.
311. Samruni náinna keppnauta getur raskað samkeppni þótt hann myndi ekki eða styrki markaðsráðandi stöðu. Af þessu leiðir að jafnvel þótt litið væri svo á að sú samþjöppun sem af samrunanum leiðir væri ekki talin skaðleg, gæti samruninn farið gegn 17. gr. c samkeppnislaga ef aðilar samrunans teljast nánir keppnautar.
312. Innan markaða er gjarnan einhver munur á vörum eða þjónustu keppnauta eins og áður sagði, og þá getur samkeppni verið nánari eða harðari á tilteknum hluta markaðarins og milli tiltekinnna keppnauta á markaði. Þeim mun líkara sem framboð samrunaaðila er í þeim atriðum sem aðgreint geta keppnauta, svo sem í vöru, þjónustu og/eða öðrum atriðum, þeim mun meiri er hættan á verðhækkun eða öðrum neikvæðum áhrifum í kjölfar samruna, og þar með hvort samruni teljist raska samkeppni með umtalsverðum hætti vegna yfirtöku á nánum keppnaut og brotthvarfs mikilvægs samkeppnislegs aðhalds.
313. Við mat á áhrifum samruna skiptir því máli hversu nálægir keppnautar eru hvor öðrum í samkeppnislegum skilningi og hversu nán samkeppni hefur ríkt á milli samrunaaðila (e. *closeness of competition*).⁷² Í leiðbeiningum framkvæmdastjórnarinnar er varða lárétta samruna segir að samruni tveggja fyrirtækja sem bjóða fram vörur sem umtalsverður fjöldi viðskiptavina nefna sem til dæmis fyrsta og annan valkost sinn geti haft í för með sér umtalsverðar verðhækkningar.⁷³
314. Af dómaframkvæmd EES/ESB-réttar á sviði samkeppni má sjá að samrunaaðilar þurfa ekki að vera nánustu keppnautar hvors annars til þess að samruni geti falið í sér umtalsverða röskun á samkeppni, heldur nægir að samkeppni milli þeirra sé nán.⁷⁴ Þá eru möguleg líkindi í vöru eða vöruframboði ekki það eina sem bendir til náinnar samkeppni, heldur einnig atriði eins og sameiginlegir viðskiptamenn eða viðskiptamannahópar, og nálægð í landfræðilegu tilliti í starfsemi viðkomandi fyrirtækja.⁷⁵
315. Verður þá vikið að þeim atriðum og gögnum sem eru til marks um nána samkeppni samrunaaðila, svo sem svör viðskiptamanna um hvar þeir leiti tilboða og hvar þeir hafi verslað umrædda málma, og

⁷² Sjá mgr. 28 til 30 í láréttum leiðbeiningum framkvæmdastjórnar ESB.

⁷³ Sjá mgr. 28 í láréttu leiðbeiningunum.

⁷⁴ Sjá hér mgr. 180-190 í dómi yfirdeildar dómstóls ESB frá 23. júlí 2023 í máli nr. C-376/20, *framkvæmdastjórnin gegn CK Telecoms UK Investments*, dags. 23. júlí 2023. Sjá einnig um samrunamat og nána keppnauta í dómum almenna dómstóls Evrópusambandsins í máli T-251/19, *Wieland* gegn framkvæmdastjórninni, og í máli nr. T-584/19, *Thyssenkrupp AG gegn framkvæmdastjórninni*. Sjá einnig Alistair Lindsay og Alison Berridge; *The EU Merger Regulation: Substantive Issues*, fjórða útgáfa, kafli 7-004

⁷⁵ Sjá dóm almenna dómstóls Evrópusambandsins í máli, T-584/19, *thyssenkrupp AG* gegn framkvæmdastjórninni, dags. 22. júní 2022, mgr. 514.



líkindi í starfsemi og vöruframboði samrunaaðila. Í lok kaflans er fjallað um sjónarmið samrunaaðila um aðra umtalsverða röskun á samkeppni.

9.1. Náin samkeppni, hegðun og tilboðsleit viðskiptamanna

316. Eins og áður hefur verið reifað spurði Samkeppniseftirlitið við rannsóknina helstu viðskiptavini samrunaaðila bæði hvaðan þeir hefðu verslað svart stál, ryðfrítt stál og ál ásamt því hvar þeir leituðu tilboða fyrir umræddar tegundir málma. Svör viðskiptamanna við spurningum og viðskiptamynstur þeirra má sjá myndrænt í töflum 10 og 11:

Tafla 10: Svör viðskiptamanna við spurningunni, þegar þú kaupir stál eða ál frá innlendum aðilum til hvaða fyrirtækja hefur þú leitað og óskað tilboða hjá? Markaðsathugun SKE. Tölur í efstu röð eru svarendur (vv). Grænn merkir að svarendur sögðust hafa leitað tilboða hjá viðkomandi fyrirtæki, guli liturinn ekki.

Heildarmarkaður	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14
Ferro														
Metal														
G Ara														
Málm tækni														
Áltak														
Límtré														

Ál	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13
Ferro													
Metal													
G Ara													
Málm tækni													
Áltak													
Límtré													

Ryðfrítt stál	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13
Ferro													
Metal													
G Ara													
Málm tækni													
Áltak													
Límtré													

Svart stál	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13
Ferro													
Metal													
G Ara													
Málm tækni													
Áltak													
Límtré													



Tafla 11: Svör viðskiptamanna við spurningunni, hverja af eftirtöldum málum hefur fyrirtæki þitt keypt af samrunaaðilum eða öðrum á síðustu 5 árum? Markaðsathugun SKE. Tölur t.v. eru svarendur og viðskiptavinir (vv). Grænn merkir að svarendur sögðust hafa verslað tiltekinn smíðamál hjá viðkomandi fyrirtæki, guli liturinn ekki

Vv.	Ferro Zink			Metal			G. Arason			Aðrir		
	SS	RF	Ál	SS	RF	Ál	SS	RF	Ál	SS	RF	Ál
1												
2												
3												
4												
5												
6												
7												
8												
9												
10												
11												
12												
13												
14												
15												

76

317. Þegar óskað var tilboða í ryðfrítt stál þá höfðu níu aðilar keypt ryðfrítt stál af Ferro Zink síðustu fimm ár, tólf aðilar keypt af Metal og tíu aðilar af G. Arasyni. Svipaða sögu er að segja um ál en tíu aðilar höfðu keypt ál af Ferro Zink, ellefu aðilar af Metal og níu af G. Arasyni. Þá höfðu aðilar leitað tilboða hjá fleiri aðilum en á hinum mörkuðunum, þ.e. Áltak, Málmtækni og Límtré Vírnet. Gefur þetta til kynna að Ferro Zink, Metal og G. Arasynir séu nánir keppinautar í sölu á ryðfríu stáli og áli.
318. Þegar óskað var tilboða í svart stál voru fjórir aðilar sem nefndir voru af svarendum en flestir höfðu leitað til G. Arasonar (þrettán) og Ferro Zink (fjórtán). Þá sögðust tveir aðilar hafa óskað tilboða hjá Metal og einn aðili hjá öðru fyrirtæki en þessum þrem. Þá höfðu sex af fimmtán fyrirtækjum keypt svart stál af Metal síðustu fimm ár. Þá voru fjórtán af fimmtán sem höfðu keypt af Ferro Zink og þrettán af fimmtán keypt svart stál af G. Arasyni. Gefur þetta til kynna að til G. Arason og Ferro Zink séu nánustu keppinautar í sölu á svörtu stáli en Metal veiti þeim þó samkeppnislegt aðhald.
319. Líkt og áður hefur komið fram spurði Samkeppniseftirlitið ekki aðeins um tilboðsleit heldur einnig hvort viðskiptavinir hefðu keypt ryðfrítt stál, ál eða svart stál hjá samrunaaðilum eða öðrum fyrirtækjum sl. fimm ár., sjá töflu 11 hér að framan. Í framangreindum svörum um viðskipti undanfarin ár eru enn fleiri sem segjast hafa keypt svart stál hjá Metal heldur en í svörum um hvar viðskiptamenn leiti tilboða.
320. Auk þess sýnir umfjöllun í kafla 5.3.2 hérna að framan, þar sem fjallað er um hlutdeild keppinauta eftir vörutegundum (undirmerkaðir málsins), að framboð samrunaaðila og G. Arasonar er líkara og mun

⁷⁶ Í töflunni merkir SS svart stál, RF ryðfrítt stál.



breiðara en annarra keppinauta. Sýnir þetta, að mati Samkeppniseftirlitsins, að nánd samrunaaðila og G. Arasonar í samkeppni á mörkuðum málsins er mun meiri en annarra keppinauta.

321. Í tengslum við viðbótarrannsókn samrunans í kjölfar athugasemda samrunaaðila við andmælaskjal aflaði Samkeppniseftirlitið frekari gagna frá samrunaaðilum, þ.m.t. innanhússgagna sem geta haft sterkt sönnunargildi í samrunamálum.
322. Í kafla 8.2.1 er fjallað um fjárfestakynningu Metal frá október 2024. Þar er m.a. fjallað um keppinauta Metal og aðeins fimm fyrirtæki eru talin upp sem keppinautar Metal en þar á meðal eru tveir mjög smáir aðilar (Pyrotek og Málmar). Þá er sérstaklega tekið fram í kynningunni að „*samkeppnisforskot Metal felist í sérhæfðu vöruframboði félagsins. Aðal keppinautar séu Ferro Zink og GA, en GA hafi fremur staðsett sig í byggingageiranum og framboði á svörtu stáli, til aðgreiningar frá áherslu Metals á ryðfrítt stál og ál.*” Þá segir að Málmtækni hafi dregið sig út af markaðnum fyrir ryðfrítt stál og einbeitt sér að utanhúss klæðningum. Sýnir þetta að Metal lítur á markaðinn sem fyrirtækið starfar á með þrengri hætti í innanhússgögnum en í samrunaskrá og síðari sjónarmiðum til Samkeppniseftirlitsins. Aðallega er innanhússgagnið til marks um fáa keppinauta og nána samkeppni milli Metal og Ferro Zink.
323. Í kafla 8.3.1 er fjallað um glærुकynningu sem unnin var fyrir framkvæmdastjórnarfund hjá Ferro Zink þar sem gerður er samanburður á „*stálfyrirtækjum*“, þ.e. Ferro Zink, Metal og G. Arasyni. Önnur fyrirtæki en þessi þrjú eru ekki hluti af samanburðinum eða greiningunni. Að mati Samkeppniseftirlitsins sýnir glærुकynningin hverja Ferro Zink ber sig saman við og telur þannig helstu keppinauta sína. Gagnið sýnir einnig að samrunaaðilar líta í innri greiningum sínum á markaðinn með tiltölulega þröngum hætti, ólíkt því sem fram kemur í samrunaskrá og síðari sjónarmiðum samrunaaðila.
324. Í kafla 8.4 um tiltekin innanhússgögn er fjallað um tilboðsleit viðskiptamanna samrunaaðila í nokkrum tilvikum. Sýna gögnin sem tekin eru sem dæmi úr umfangsmiklum innanhússgögnum, að viðskiptamenn leita oft tilboða hjá tiltölulega þröngum hópi fyrirtækja. Í öllum þeim tilvikum sem hér er vísað til er leitað tilboða hjá Ferro Zink, Metal og G. Arasyni. Þá samræmist framangreint ekki ítrekuðum fullyrðingum samrunaaðila við Samkeppniseftirlitið, um að samrunaaðilar verði ekki eða lítið varir við hvorn annan á samkeppnismörkuðum málsins.
325. Umrædd gögn eru til marks um það, að mati Samkeppniseftirlitsins, að samrunaaðilar séu nánir keppinautar í sölu á svörtu stáli, ryðfríu stáli sem og áli.⁷⁷ Sé horft til mögulegs heildarmarkaðar fyrir smíðamálmá er niðurstaðan sú sama.

9.2. Samandregið mat um aðra umtalsverða röskun á samkeppni

326. Áður hefur verið fjallað um háa markaðshlutdeild samrunaaðila í samanburði við smærri keppinauta, og mikla samþjöppun á mörkuðum málsins sem teljast töluvert eða verulega samþjappaðir. Sé tekin saman hlutdeild sameinaðs fyrirtækis og helsta keppinautar þeirra á hverjum framangreindra markaða birtist mynd sem sýnir mikla samþjöppun og mjög veika stöðu annarra keppinauta. Samanlögð hlutdeild sameinaðs fyrirtækis og næsta keppinautar er 85-95% á öllum skilgreindum

⁷⁷ Í þessu samhengi athugast það að skýrara vísbendingar eru um að G. Arason og Ferro Zink séu hins vegar nánustu keppinautar í sölu á svörtu stáli en Metal veiti þeim þó samkeppnislegt aðhald á þeim tiltekna markaði.



mörkuðum málsins, sbr. umfjöllun í kaflanum um markaðshlutdeild fyrr í ákvörðuninni. Að framangreindu virtu og í ljósi fárra burðugra keppinauta er um fákeppnismarkaði að ræða.

327. Þá skiptir máli í þessu samhengi að fyrirtæki eins og Málmtækni og Áltak eru ekki með jafn breitt vöruúrval og samrunaaðilar (Ferro Zink og Metal) og G. Arason. Líkt og sjá má bæði af svörum viðskiptavina að ofan, af veltutölum slíkra fyrirtækja sem aflað var í samrunamálinu og af markaðsefni á vef þeirra er starfsemi Málmtækni og Áltaks ólík starfsemi Ferro Zink, Metal og G. Arasonar. Gögn málsins sýna að slík fyrirtæki veita samrunaaðilum takmarkað samkeppnislegt aðhald og keppa eingöngu í einstaka undirflokkum tiltekinna málma, en ekki á breiðum grundvelli.
328. Lykileinkenni í starfsemi samrunaaðila Ferro Zink og Metal er innflutningur, lagerhald, sala, létt úrvinnsla og bókun innanlandsflutninga á smíðamálmum, m.a. til vélsmiðja og blikksmiða. Líkasti keppinautur fyrirtækjanna er G. Arason. Af vörulistum félaganna á vef beggja samrunaaðila má sjá að vöruframboð og úrval þeirra nemur þúsundum vöru- og málmtegunda, að margvíslegri lögun og gerð, svo sem plötur, rör, flatstál/ál, sívalt stál, fittings, prófilar o.fl. Smærri keppinautar sem áður var minnst á eru ekki með sambærilegar vörur eða vörulista. Mikil líkindi eru því í vöruframboði samrunaaðila að þessu leyti, auk G. Arasonar, ólíkt öðrum fyrirtækjum.
329. Fyrr í kaflanum var fjallað um aðra umtalsverða röskun á samkeppni. Þannig liggur fyrir að samkvæmt samkeppnislögum, EES/ESB-samkeppnisrétti og dómaframkvæmd þá þurfa samrunaaðilar jafnvel ekki að vera nánustu keppinautar á markaði eða sérlega nánir til þess að samruni á fákeppnismarkaði teljist skaðlegur og þar með ólögætur. Af fjölda keppinauta og fyrri töflum um markaðshlutdeildir má sjá að burðugir keppinautar á markaðnum sem setja samrunaaðilum raunverulegar skorður, eru þrír eða fjórir talsins eftir því við hvaða lágmarkstyrk er miðað, að samrunaaðilum meðtöldum.
330. Að mati Samkeppniseftirlitsins er ljóst að með samrunanum fækkar burðugum keppinautum úr þremur í tvo á mörkuðum málsins (að áli undanskildu þar sem þeim fækkar úr fjórum í þrjá). Þar sem um fákeppnismarkaði er að ræða, mikil líkindi eru í vöruframboði og vörulistum samrunaaðila, og ofangreind svör viðskiptavina sýna fram á að þeir hafi verslað og muni leita til beggja samrunaaðila í töluverðum mæli á mörkuðum málsins ef ekki kemur til samrunans, er um að ræða skaðlegan samruna náninna keppinauta. Framangreint fær einnig stoð í innanhússgögnum eins og áður sagði. Með sameiningu Ferro Zink og Metal hverfur þessi nána samkeppni milli félaganna, samkeppni og viðskiptavinum til tjóns. Framangreint er eitt og sér næg ástæða til þess að íhlutast vegna samrunans, en sýnir einnig að samruninn hindrar virka samkeppni hvort sem hann er metinn út frá myndun á markaðsráðandi stöðu, eða annarri umtalsverðri röskun á samkeppni í skilningi 17. gr. c. samkeppnislaga.

9.3. Sjónarmið samrunaaðila

331. Samrunaaðilar gerðu athugasemdir við frumniðurstöður Samkeppniseftirlitsins um aðra umtalsverða röskun á samkeppni, svo sem vegna náninnar samkeppni Ferro Zink og Metal á fákeppnismörkuðum málsins. Samkeppniseftirlitið vann úr og tók afstöðu til sjónarmiða samrunaaðila í rannsókninni. Til marks um það eru sjónarmið aðila hér reifuð *skáletruð*, en skýringar, afstaða og svör Samkeppniseftirlitsins sett fram beint í kjölfarið.



9.3.1. Sjónarmið samrunaaðila eftir andmælaskjal

Í athugasemdum sínum við andmælaskjal frá 6. mars 2026 mótmæla samrunaaðilar því að Metal og Ferro Zink séu nánir keppinautar og telja að Samkeppniseftirlitið hafi túlkað gögn um samkeppnisnánd rangt. Þeir vísa til þess að samkeppnisnánd verði að byggja á raunverulegum áhrifum á samkeppni, ekki einungis því að fyrirtæki starfi á sama „heildarmarkaði“. Samrunaaðilar leggja áherslu á að svart stál, ryðfrítt stál og ál séu óskyldir vöruflokkar með ólíka eftirspurn og notkun, og því sé engin staðganga milli þeirra. Þar með geti ekki verið um að ræða nánari samkeppni milli samrunaaðila á meintum „heildarmarkaði“. Tafla um tilboðsleit í mismunandi málmflokkum sýni einfaldlega að fyrirtæki óski eftir tilboðum frá fleiri en einum aðila — en sýni ekki að vörurnar séu keyptar saman, notaðar í stað hver annarrar eða að samkeppni fari fram um heildarpakka. Því sé hún óhæf sem sönnun um samkeppnisnánd.

332. Samkeppniseftirlitið aflaði upplýsinga frá viðskiptavinum fyrir alla þrjá skilgreinda meginmarkaði málsins, fyrir sölu á ryðfríu stáli, svörtu stáli, og áli, og með ítarlegri sundurliðun eftir vöruflokkum og tegundum, en ekki aðeins fyrir mögulegan heildarmarkað. Töflurnar að framan sýna þessa gagnaöflun og sundurliðun. Svör viðskiptamanna um tilboðsleit og innkaup voru sett fram í aðskildum töflum fyrir hvern vörumarkað en einnig sameiginlega í sambærilegri töflu fyrir mögulegan heildarmarkað í upplýsingaskyni. Svörin sýna hvert helstu viðskiptavinir samrunaaðila hafi leitað og hvar þeir hafi verslað viðkomandi vörur á tilteknu tímabili. Þá byggir niðurstaða um skaðleg áhrif samrunans á ýmsum öðrum gögnum, ekki aðeins umræddum svörum viðskiptamanna við spurningum eftirlitsins. Það er því rangt hjá samrunaaðilum að niðurstaða Samkeppniseftirlitsins að þessu leyti byggji einungis á tilvist fyrirtækjanna á sama heildarmarkaði. Þá liggur ekkert fyrir um að svör viðskiptamanna hafi verið rangtúlkuð eða sett fram með röngum hætti, né liggja fyrir önnur atriði til stuðnings fullyrðingu aðila um að upplýsingarnar og gögnin séu ónothæf.

Að mati samrunaaðila eru þeir ekki nánir keppinautar á neinum einstökum markaði:

- Í ryðfríu stáli keppi Metal og G. Arason.
- Í svörtu stáli keppi Ferro Zink og G. Arason.

Engin gögn sýni því að Metal og Ferro Zink veiti hvort öðru mikilvægt samkeppnislegt aðhald. G. Arason sé í raun eini „heildræni“ birginn á markaðnum í dag. Mat samrunaaðila er að fullyrðingar um samkeppnisnánd á „heildarmarkaði“ séu órökstuddar og standist ekki samanburð við raunverulegar aðstæður á mörkuðunum fyrir svart stál, ryðfrítt stál og ál. Ferro Zink og Metal hafi hvor um sig styrk á ólíkum markaðssviðum — Ferro í svörtu stáli og Metal í ryðfríu stáli og áli — og séu því ekki nánir keppinautar. Metal hafi ekki verið virkur þátttakandi í svörtu stáli og því hverfi ekki neitt raunverulegt samkeppnislegt aðhald með samrunanum.

333. Þótt samrunaaðilar hafa mismikla veltu og misháa markaðshlutdeild á tilteknum sviðum eða mörkuðum líkt aðilar byggja á, útilokar það ekki að samrunaaðilar séu nánir keppinautar. Samrunaaðilar þurfa ekki að vera nánustu keppinautar til þess að samruni raski samkeppni. Á



fákeppnismörkuðum líkt og þeim sem þetta mál verðar geta allir keppinautar verið talist nánir, þannig að brotthvarf samkeppni sé ósamþýðanlegt samkeppnislögum.⁷⁸

334. Hvað varðar svart stál sérstaklega ber jafnframt að líta til þess að samanlögð hlutdeild tveggja stærstu aðilanna á markaðnum, Ferro Zink og G. Arason, er [90-95]%. Eðli máls samkvæmt er því ekki mikið pláss eða rými eftir á markaðnum fyrir næstu keppinauta og vernd þeirrar samkeppni sem þó er eftir á markaðnum mjög mikilvæg.

335. Líkt áður var rakið byggir þessi hluti niðurstöðu Samkeppniseftirlitsins á gögnum um alla skilgreinda markaði málsins fyrir ryðfrítt stál, stál og ál, ekki aðeins á mögulegum heildarmarkaði. Niðurstaða Samkeppniseftirlitsins í ákvörðun þessari byggir aðallega á myndun á markaðsráðandi stöðu, en líkt og rökstutt hefur verið breytir það ekki niðurstöðunni hvort sem samruninn er metinn út frá ráðandi stöðu eða annarri röskun á samkeppni, vegna fækkunar keppinauta og brotthvarf náinnar samkeppni aðila á fákeppnismörkuðum málsins. Upplýsingar og gögn málsins sýna að Metal keppi við Ferro Zink (líka í svörtu stáli) á mörkuðum sem keppinautum fækkar úr fjórum í þrjá og þrjá í tvo. Ofangreindar fullyrðingar samrunaaðila um starfsemi Metal, uppskiptingu markaða, og skort á samkeppni milli samrunaaðila samræmist ekki gögnum samrunamálsins í kjölfar rannsóknar Samkeppniseftirlitsins.

Samrunaaðilar taka fram að þeir telji að fyrirhugaður samruni muni í raun styrkja samkeppni á markaði. Í dag sé G. Arason eini birgirinn sem geti boðið bæði svart og ryðfrítt stál í verulegu magni og þannig veitt stærri viðskiptavinum samþætta „heildarlausn“. Samrunaaðilar halda fram að synjun samrunans myndi festa í sessi núverandi stöðu þar sem aðeins einn aðili geti boðið heildstætt vöruframboð. Með samrunanum myndi hins vegar verða til öflugri og heildstæðari samkeppnisaðili sem gæti boðið sambærilegar heildarlausnir og þannig skapað raunverulegt mótvægi við G. Arason.

336. Samkeppniseftirlitið tekur fram að samruninn leiði að öllu óbreyttu til tví- eða þríkeppni á skilgreindum mörkuðum málsins með tilheyrandi neikvæðum áhrifum á samkeppni sem þegar hefur verið fjallað um. Samkeppniseftirlitið getur ekki tekið tillit eða lagt til grundvallar fullyrðingar samrunaaðila um styrkingu samkeppni eða meinta öflugri tvíkeppni tveggja sterkra fyrirtækja á samkeppnismörkuðum, ná samruninn fram að ganga. Þyrftu í raun að vera til staðar afar sérstakar kringumstæður svo unnt væri að fallast á það brotthvarf mikilvægs keppinautar á fákeppnismarkaði (sem í raun myndi breyta markaðnum í tvíkeppnismarkað) myndi ekki veikja samkeppni verulega heldur þess í stað efla hana. Samrunaaðilar hafa með engu móti sýnt fram á slíkar kringumstæður. Þá hafa samrunaaðilar ekki fært fram fullnægjandi upplýsingar eða gögn um möguleg hagræðingu vegna samrunans sem skili sér til neytenda.

337. Þá hafa samrunaaðilar lagt aukna áherslu á að horfa yri á „heildarmyndina“ og möguleika sameinaðs fyrirtækis á að bjóða heildarlausnir fyrir fjölbætt verkefni viðskiptavina í samkeppni við G. Arason sem selji alla umrædda þrjá vöruflokkana (ryðfrítt stál, svart stál og ál). Þessi rök samrunaaðila með áherslu á víðari heildarmarkað er í andstöðu við fyrri gagnrýni þeirra um að Samkeppniseftirlitið hafi ekki mátt fjalla um mögulegan heildarmarkað smíðamálma.

⁷⁸ Sjá t.d. ákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. 13/2024, *Samruni Skeljungs hf. og Búvís ehf.* og framangreindan dóm yfirdeildar dómstóls ESB frá 23. júlí 2023 í CK Telecoms málinu.



9.3.2. Síðari sjónarmið samrunaaðila eftir viðbótarfrummat

Samrunaaðilar gera sérstakar athugasemdir við samantekt og úrvinnslu Samkeppniseftirlitsins á svörum viðskiptamanna við spurningum um innkaup og tilboðsleit hjá samrunaaðilum, í tengslum við mat á náinni samkeppni. Að mati samrunaaðila sé um að ræða mjög takmarkaða greiningu á svörum viðskiptavina án þess að lagt sé mat á umfang, vægi eða tíðni samskipta. Fjöldi skipta, viðskipta, magn eða velta er ekki vegið inn í matið. Samkeppnislegt aðhald og raunveruleg skiptitíðni viðskiptavina ráðist í reynd af því hvaða vægi samskipti hafa í innkaupamynstri viðskiptamanna. Þá verði ekki ráðið af töflum með úrvinnslu svara hvort um sé að ræða sértækar pantanir, verkefnamiðuð kaup eða reglubundin innkaup/viðskiptasamband, né hvort leitinn hafi leitt til raunverulegra viðskipta.

Vegna framangreinds geti töflur og úrvinnsla Samkeppniseftirlitsins á svörum viðskiptamanna um tilboðsleit og innkaup hjá samrunaaðilum ekki stutt ályktun um nána samkeppni milli samrunaaðila, heldur aðeins gefið grófa vísbendingu um að viðskiptavinir hafi haft e-r samskipti við fleiri en einn aðila. Samkeppniseftirlitið þurfi að byggja niðurstöður sínar á heildstæðu, hlutlægu og gagnadriðnu mati í samræmi við rannsóknarreglu en ekki á of einfölduðu já/nei yfirliti yfir svör viðskiptamanna sem uppfyllir ekki kröfur um hagfræðilega greiningu að mati samrunaaðila.

338. Samkeppniseftirlitið vísar til fyrri umfjöllunar í þessum kafla um sambærileg fyrri sjónarmið samrunaaðila um upplýsingaöflun frá viðskiptamönnum. Upplýsingaöflun og svör viðskiptamanna sneru ekki aðeins að tilboðsleit heldur einnig sögulegum upplýsingum um hvar þeir hefðu verslað sl. fimm ár. Þá er rétt að leggja áherslu á að þeir viðskiptavinir sem svöruðu voru á meðal mikilvægustu viðskiptavina á markaðnum og vægi svara þeirra því umtalsvert í þessu máli. Sýna umrædd gögn hvar viðskiptavinir samrunaaðila á mörkuðum málsins bæði leita tilboða og kaupa málma. Gefa upplýsingarnar því skýrar vísbendingar um nána samkeppni milli umræddra keppinauta. Niðurstaða Samkeppniseftirlitsins um nána samkeppni aðila byggir jafnframt á fleiri gögnum, m.a. um vöruframboð og sölutekjum, markaðsefni, innanhússgögnum, auk umræddra svara viðskiptamanna. Þá byggir ákvörðun Samkeppniseftirlitsins í heild á umfangsmiklum gögnum, sem og markaðsráðandi stöðu sameinaðs fyrirtækis.
339. Loks skal tekið fram að rannsókn Samkeppniseftirlitsins var ítarleg og málgögn umfangsmikil. Samkeppniseftirlitinu er ekki skylt að rannsaka samruna eða afla gagna, á einhvern einn tiltekinn hátt umfram annan.⁷⁹ Samkeppnisyfirlöndum hefur verið ljáð töluvert svigrúm til þess að afla fullnægjandi og áreiðanlegra gagna, til þess að meta breytingar á samkeppnisaðstæðum, m.a. vegna eðlis samrunarannsóknna. Getur Samkeppniseftirlitið því hvorki tekið undir athugasemd samrunaaðila né breytir hún niðurstöðu Samkeppniseftirlitsins um þörf fyrir íhlutun.

⁷⁹ Sjá t.d. dóm almenna dómstóls Evrópusambandsins í máli, T-584/19, Thyssenkrupp AG gegn framvæmdastjórninni, dags. 22. júní 2022, mgr. 74-75: „In addition, paragraph 25 of that notice states, as indicated in paragraph 49 above, that ‘there is a range of evidence permitting an assessment of the extent to which substitution would take place’ and that, in that regard, ‘the Commission follows an open approach to empirical evidence, aimed at making an effective use of all available information which may be relevant in individual cases [and] does not follow a rigid hierarchy of different sources of information or types of evidence [...] therefore, it retains the right to choose from that range of evidence whatever it considers the most appropriate in each individual case. Sjá einnig dóm EFTA dómstólsins dags. 5. maí 2022 í máli E-12/2095, Telenor gegn Eftirlitsstofnun EFTA (ESA). Í málinu tók dómstóllinn fram að engin skylda hefði hvílt á ESA að láta framkvæma neytendakönnun með SSNIP-prófi í málinu, skortur á slíkri könnun var ekki annmarki á rannsókn eftirlitsins, og rannsókn á samkeppnislegu aðhaldi gæti ekki takmarkast við meginandleg sönnunargögn (e. quantitative evidence), sjá mgr. 95.



340. 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 samkeppnislegt 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, sbr. nánari umfjöllun hér á eftir.
341. Í þessum kafla er jafnframt í framhaldinu fjallað um mögulegt erlent samkeppnislegt aðhald utan landfræðilegs markaðar málsins sem felst í samhliða innflutningi viðskiptavina.

10.1. Sjónarmið samrunaaðila

342. Í samrunaskrá fjölluðu aðilar um mögulegar aðgangshindranir og markaðsaðgang. Að mati samrunaaðila séu aðgangshindranir á mörkuðum málsins litlar; framboð á stáli og áli að utan sé mikið sem geri fyrirtækjum kleift að flytja efni inn beint frá erlendum framleiðendum enda sé aðgengi að birgjum erlendis mikið, að sögn samrunaaðila. Ekki þurfi að fjárfesta í orkufrekum framleiðslubúnaði til þess að hefja starfsemi og enginn kerfisbundin hindrun sé fyrir því að nýir aðilar geti tryggt sér birgðasamninga eða viðskiptasambönd. Þá sé enginn lagaleg hindrun, t.d. þörf fyrir leyfisveitingar, sem feli í sér hindrun til inngöngu á umrædda markaði. Við sölu á ryðfríu stáli sérstaklega segir í samrunaskrá að eini búnaðurinn sem koma þurfi sér upp sé lagerstaða og birgðafjármagn. Á mörkuðum málsins sé veltuhraði birgða mjög mikill og sala umræddra málma krefjist ekki sértækrar fyrirhafnar að sögn aðila.
343. Um markaðsaðgang og inngöngu nýrra keppinauta á markaði málsins segir með sambærilegum hætti að aðgangur að kaupendum héraðs fyrir stál og ál sé óhindraður og lítil fyrirstaða fyrir innkomu nýrra keppinauta. Þó eru ekki tekin nein dæmi í samrunaskrá um innkomu nýrra keppinauta undanfarin ár til marks um framangreint, og raunar viðurkenna aðilar í samrunaskrá að fjöldi keppinauta undanfarin ár hafi verið stöðugur, eða m.ö.o. ekki tekið breytingum.
344. Að sögn samrunaaðila leiti íslenskir viðskiptamenn þó í auknum mæli erlendis og eitthvað sé því um nýja erlenda keppinauta. Þetta eigi sérstaklega við um stærri viðskiptamenn eins og Marel, Héðinn og aðrar stórar vélsmiðjur sem séu stór fyrirtæki sem búi yfir getu til þess að leita erlendis sem og yfir miklum kaupendastyrk. Þó liggi ekki fyrir dæmi um beina innkomu eða markaðssetningu erlendra seljenda á stáli eða áli á Íslandi.
345. Loks segir í samrunaskrá aðila í þessu samhengi að þeir búi ekki yfir upplýsingum um fyrirhugaða innkomu nýrra keppinauta á markaði málsins, en vísa aftur til góðs aðgengis að umræddum mörkuðum.
346. Í tengslum við framangreint er á öðrum stað í samrunaskrá fullyrt að vegna eðlis svarts stáls, vinnuaðferða og geymslu þyrfti Metal að ráðast í miklar og dýrar fjárfestingar til þess að stækka starfsemi sína í svörtu stáli, m.a. til þess að komast yfir nýtt húsnæði og vinnuvélar. Framangreindu er teft fram í samrunatilkynningu til stuðnings því að lítil samkeppni sé milli Ferro Zink og Metal í innflutningi og sölu á svörtu stáli og hún verði áfram takmörkuð að mati aðila, að því er virðist meðal annars vegna framangreindra hindrana. Samkeppniseftirlitið telur þetta ekki samræmast öðrum



sjónarmiðum og fullyrðingum Ferro Zink og Metal sem reifuð voru hér að framan, úr samnefndum köflum í samrunaskrá þar sem aðilar fjalla um litlar aðgangshindranir og gott markaðsaðgengi. Framangreint misræmi í upplýsingagjöf aðila dregur, að mati Samkeppniseftirlitsins, úr vægi sjónarmiða þeirra um aðgangshindranir.

347. Í athugasemdum samrunaaðila við andmælskjalið halda samrunaaðilar því fram að erlent samkeppnislegt aðhald á stál- og álmörkuðum sé mjög mikið og hafi ekki verið metið nægilega af Samkeppniseftirlitinu. Verð þessara vara ráðist af heimsmarkaðsverði, og því geti samrunaaðilar ekki hækkað verð umfram alþjóðlega verðþróun án þess að viðskiptavinir flytji einfaldlega vörur beint inn.
348. Fjöldi evrópskra innkaupasamtaka, svo sem DJ Supply, Astedis, SOCODA og Coalsider, geri fyrirtækjum auðvelt að sækja vörur erlendis frá og tryggir aðgang að breiðu birgjaneti. Aðild Ferro Zink að slíku samstarfi sýni að aðgangur að birgjum er raunhæfur og opinn.
349. Samrunaaðilar telja að rannsókn Samkeppniseftirlitsins á beinum innflutningi fyrirtækja hafi verið ófullnægjandi. Gögn sýni að mörg íslensk fyrirtæki, þar á meðal fyrirtæki með verulega veltu, flytji sjálf inn stál í umtalsverðum mæli og veiti þannig samrunaaðilum verulegt samkeppnislegt aðhald.
350. Þeir benda á að engar raunverulegar aðgangshindranir séu til staðar varðandi sérþekkingu eða aðgang að birgjum. Því sé líklegt að kaupendur snúi sér að innflutningi eða öðrum birgjum ef samrunaaðilar hækki verð eftir samruna. Samrunaaðilar telja það nauðsynlegt að Samkeppniseftirlitið afli frekari gagna um innflutning til að byggja mat sitt á réttum forsendum.
351. Í kjölfar þessara athugasemda samrunaaðila aflaði Samkeppniseftirlitið frekari gagna í viðbótarrannsókn sem fjallað er um hér á eftir. Viðbótarrannsóknin sýnir að aðhald vegna beins innflutnings er minna en samrunaaðilar hafa byggt á.
352. Í bréfi sínu frá 9. apríl 2026 gerðu samrunaaðilar svo enn frekari athugasemdir við mat Samkeppniseftirlitsins á markaðshlutdeild og áhrifum samrunans á samkeppni. Töldu samrunaaðilar að miða ætti mat á markaðshlutdeildum við upplýsingar frá Skattinum um innflutning frekar en tekjuupplýsingum sem aflað var beint frá samrunaaðilum og keppinautum. Þannig telja samrunaaðilar að mat Samkeppniseftirlitsins á aðgangshindrunum, erlendu aðhaldi og samhliða innflutningi hafi í raun ekki verið fullnægjandi. Þessi sjónarmið samrunaaðila eru ítarlega rakin í kafla 7.1.1 hér að framan en þeim verður jafnframt svarað eftir því sem við á hér á eftir, einkum í kafla 10.3.
353. Varðandi sjónarmið annarra hagaðila en samrunaaðila er vísað til þeirra eftir því sem við á hér á eftir.

10.2. Mat Samkeppniseftirlitsins á aðgangshindrunum

354. Í samrunamálu verður sem fyrr segir að taka til athugunar hvort líklegt sé að nýir keppinautar hefji samkeppni á viðkomandi markaði í þeim mæli að þeir geti veitt fullnægjandi samkeppnislegt 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.
355. 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, sbr. t.d. ákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. 11/2007, *Erindi Iceland Express ehf. vegna verðlagningar Icelandair ehf. á fargjöldum til Kaupmannahafnar og London*.⁸⁰ Gera verður þá kröfu að verulegar líkur séu á að nýr og öflugur keppinautur komi inn á markaðinn innan skamms tíma.

356. Vegna samrunans framkvæmdi Samkeppniseftirlitið markaðsathugun eins og áður sagði þar sem viðskiptavinir og keppinautar voru m.a. spurðir út í mögulegar aðgangshindranir og hversu auðvelt eða erfitt það væri fyrir mögulegan nýjan keppinaut að finna erlendan birgja og hefja innflutning á svörtu stáli, ryðfríu stáli eða áli. Einnig var spurt um hve auðvelt væri að koma sér upp húsnæði og tækjum til að halda lager á fyrir þessar vörur.
357. Fimm fyrirtæki sem samrunaaðilar telja upp sem keppinauta sína í samrunaskrá, svöruðu spurningum eftirlitsins.
358. Einn keppinauturinn taldi flestar vörurnar nokkuð aðgengilegar en á móti kæmi að það reyndi á keppinauta m.a. vegna krafna viðskiptamanna. Þá gætu kröfur sem viðskiptamenn gera um tæknilega sérhæfingu haft áhrif á mögulega innkomu nýrra keppinauta, auk samkeppni í verði og magni sem getur reynst nýjum markaðsaðila erfitt að ná með skjótum hætti. Að auki þurfi að gæta vottana og gæðastaðla hjá birgjum, slíkt sé ekki sjálfgefið hjá öllum framleiðendum, og loks þyrfti tryggja aðfangakeðju og þjónustu sem geti tekið fyrirtæki töluverðan tíma að byggja upp. Að mati fyrirtækisins væri hvorki auðveldara né erfiðara að koma sér upp húsnæði, tækjum og lager heldur en að stofna almennt til reksturs hérlendis.
359. Annar keppinauturinn taldi aðgang að vörum erlendis vera frekar greiðan og hægt að nálgast þær með einföldum hætti, en hins vegar þurfi viðkomandi markaðsaðili að hafa þekkingu á efni og flutningsleiðum. Að koma sér upp stállager krefjist stórs iðnaðarhúsnæðis eða geymslu, lyftara, sög, vörurekkum og þekkingu á stáli. Áætlaður kostnaður við slíkt vegna bæði svarts, ryðfrís stáls og áls sé um 300-400 m.kr. að mati fyrirtækisins.
360. Þriðji keppinauturinn sagði um aðgangshindranir að lager fyrir þessar vörur væri nokkuð fjárfrekur, og birgjar í rorum væru fremur færri en fleiri í Evrópu. Það væri meiri óvissa um aðgang að stáli frá Kína, sem og gæði þess og vottanir. Tiltölulega einfalt væri að koma sér upp húsnæði með skemmum og útisvæði, bílum og tækjum. Mesta áskorunin fyrir fyrirtæki og nýja keppinauta væri að finna stöðugan birgja með ásættanleg gæði.
361. Fjórdi keppinauturinn tók fram að það væri auðvelt fyrir mögulegan nýjan keppinaut að finna erlendan birgja og hefja innflutning á svörtu stáli, en töluvert erfiðara fyrir ryðfrítt stál annars vegar og ál hins vegar.
362. Fimmti keppinauturinn taldi frekar auðvelt að koma inná markaðinn þar sem margir birgjar væru erlendis og litlar hindranir, en tiltók ekki hvaða tegund stáls eða áls hann ætti við. Þá sagðist hann ekki hafa hugmynd um heildarkostnað við að koma sér upp húsnæði, tækjum og lager.
363. Að mati Samkeppniseftirlitsins benda svörin til þess að skiptar skoðanir séu meðal fyrirtækja á mörkuðum málsins um aðgangshindranir. Helstu áskoranir fyrir smærri fyrirtæki til þess að stækka,

⁸⁰ Sjá t.d. C.J. Cook og C.S. Kerse, *EC Merger Control*, 5. útg. 2009, bls. 247 og áfram.



eða fyrir mögulega innkomu nýrra keppinauta, sé annars vegar fullnægjandi sérþekking á stáli og áli í hópi starfsmanna fyrirtækja. Til stuðnings því hefur komið fram í málinu að stofnendur Metal séu fyrrum starfsmenn Ferro Zink. Hins vegar er það aðgangur að áreiðanlegum birgjum og framleiðendum erlendis sem uppfylla þarfir, eftirspurn og vöruframboð íslenskra innflytjenda sem og gæðakröfur viðskiptamanna. Ljóst er að hvorugur samrunaaðila stendur frammi fyrir þeim hindrunum enda báðir starfandi á mörkuðum málsins við innflutning og sölu á svörtu stáli, ryðfriú stáli og áli. Uppbygging húsnæðis, tækja og lagers megi þó jafna við stofnun hefðbundins atvinnureksturs í léttum iðnaði að mati Samkeppniseftirlitsins, en þótt binding fjármagns í lager kunni að vera töluverð er það eitt einkenna starfsemi fyrirtækja eins og samrunaaðila, til þess að geta boðið breitt vöruúrval og afgreitt pantanir íslenskra notenda með tiltölulega skömmum hætti.

364. Eitt af þeim atriðum sem Samkeppniseftirlitið spurði viðskiptavini að í markaðsathugun var hvort viðskiptavinir hefðu keypt stál beint erlendis frá á eigin vegum, en alls fengust fimmtán svör. Þar af tilgreindu átta aðilar að þeir hefðu einhvern tímann flutt inn annaðhvort stál eða ál erlendis frá. Þrjú af þeim aðilum sem svara játandi lýsa því nánar að þeir flytji inn málma sem samrunaaðilar séu ekki að flytja inn og eitt þeirra fyrirtækja tilgreinir nánar að raunhæfni fyrir íslenskan aðila að flytja inn stál fari eftir vörunni sem verið er að kaupa. Eitt fyrirtæki tók fram að það hefði flutt inn í gegnum fraktmiðlara, flutningur hefði verið greiddur af birgja en ferlið hefði verið tímafrekt og flókið.
365. Við frekari rannsókn og athugun Samkeppniseftirlitsins kom fram að tvö þeirra fyrirtækja sem svöruðu ofangreindri spurningu játandi um beinan erlendan innflutning sinn, voru að vísa til einskis kaupna þar sem umfangsmikið verkefni var fyrir höndum. Þá svaraði eitt fyrirtæki með jákvæðum hætti en vísaði til þess að ekki væru nægjanlegar birgðir til hjá samrunaaðilum sem hefði orsakað tilraun hans til innflutnings, og tekið var fram af hálfu fyrirtækisins að verðmunur hefði verið nánast enginn við að flytja inn ál sjálfur. Annað fyrirtæki vísar til þess að það flytji inn sérpöntun á áli, sem ekki sé undir þeim vöruflokkum sem Samkeppniseftirlitið hafi til skoðunar, og segir nánar að pöntun erlendis frá ráðist af kjörum og þjónustu.
366. Af þeim sem svöruðu framangreindri spurningu í markaðsathugun um beinan erlendan innflutning, svöruðu sex neitandi. Í svörum nokkurra fyrirtækja sem svöruðu neitandi kom fram að erfitt væri að finna traustan og öruggan birgja erlendis. Þannig geti að sögn fyrirtækja verið erfitt að finna traustan birgja fyrir umræddar vöru samrunaaðila, og fyrirtæki skorti auk þess aðstöðu til geymslu á vörunum til að geta flutt inn stál erlendis frá og geymt það til notkunar.
367. Að mati Samkeppniseftirlitsins eru framangreind svör viðskiptavina til marks um skiptar skoðanir meðal notenda stáls og áls um hvort það sé auðvelt eða erfitt að sinna þessari þjónustu sjálf og flytja inn umræddar vörur beint erlendis frá. Svör við markaðsathugun eftirlitsins benda til þess að stærri fyrirtæki eigi í einhverjum tilvikum auðveldara með að sinna innflutningi sjálf, í stað þess að þiggja þjónustu samrunaaðila. Það gildi aftur á móti ekki um alla viðskiptamannahópa og standa þá eftir smærri viðskiptamenn þótt einnig séu stærri eða meðalstór fyrirtæki í hópi þeirra sem svöruðu því neitandi að þau styddust við beinan innflutning.
368. Umræddar upplýsingar og svör eru því að mati Samkeppniseftirlitsins ekki þess eðlis að þær breyti skilgreiningu landsfræðilegs markaðar eða samkeppnimatinu um neikvæð áhrif samrunans. Ber að hafa í huga að samrunaaðilar sjálfir telja samkeppni frá erlendum aðilum ekki það mikla að það kalli



á skilgreina landfræðilega markaðinn með víðari hætti en Ísland. Nánar er fjallað um erlent samkeppnislegt aðhald í næsta kafla.

369. Þá kemur fram í samrunaskrá að ekki hafi neinn nýr keppinautur haslað sér völl á mörkuðum málsins síðastliðin fimm ár. Þá liggur fyrir að [...] einn af keppinautum samrunaaðila hefur minnkað umsvif sín á undanförunum árum. Í viðbótarrannsókn Samkeppniseftirlitsins vegna samrunans átti Samkeppniseftirlitið fund með einni af stærri byggingavöruverslunum landsins [...]. Á fundinum var fyrirtækið spurt um markaðinn fyrir smíðamálma og mögulega innkomu á markaðinn. Tók fyrirtækið fram að til þess að hefja starfsemi á markaði fyrir smíðamálma þurfi að mati þess að vera með mikið innkaupamagn til þess að fá góð verð. Varan sé dýr í flutningum og taki mikið ummál og pláss. Þá sé lagerhald vegna vörunnar dýrt. Fyrirtækið sé ekki með það í skoðun að fara inn á þennan markað, m.a. vegna framangreindra atriða. Benda athugasemdir þessa fyrirtækis, sem er stórt á íslenskan mælikvarða, til þess að aðgangshindranir að markaðnum séu nokkrar.
370. Líkt og áður hefur komið fram þá aflaði Samkeppniseftirlitið við rannsókn málsins upplýsinga um veltu hjá þeim aðilum sem samrunaaðilar töldu keppinauta sína á mörkuðum málsins. Þar kom fram að einn aðili sem taldi sig hafa verið í mikilli samkeppni við samrunaaðila hefði ákveðið fyrir um 10 árum að draga úr umsvifum sínum í sölu á ryðfríu stáli og áli [...].
371. Að mati Samkeppniseftirlitsins hafa ekki komið fram neinar vísbendingar við rannsókn málsins sem benda til mögulegrar innkomu nýrra aðila á markaði málsins. Þá hafa samrunaaðilar ekki lagt fram nein gögn sem benda til þessa. Þvert á móti virðist hafa orðið fækkun aðila á mörkuðum málsins og með samrunanum myndi fækka um einn aðila til viðbótar.
372. Um aðgangshindranir er það mat Samkeppniseftirlitsins með vísan til alls framangreinds að skiptar skoðanir séu á mörkuðum málsins um hindranir eða auðvelda innkomu nýrra keppinauta. Engar stórvægilegar lagalegar eða tæknilegar hindranir virðast þó til staðar. Helstu hindranir eða áskoranir fyrir smærri fyrirtæki til þess að stækka eða fyrir nýja keppinauta til þess að hefja samkeppni virðist fullnægjandi sérþekking á stáli og áli, og aðgangur að áreiðanlegum birgjum og framleiðendum erlendis. Þá virðist stærðarhagkvæmni og magn í flutningum jafnframt skipta töluverðu máli á mörkuðum málsins, sérstaklega fyrir minni og nýja keppinauta. Ljóst er að hvorugur samrunaaðila né G. Arason stendur frammi fyrir þessum hindrunum. Hins vegar er staða nýrra aðila sem ætluðu sé innkomu á markaðinn eðli máls samkvæmt mun lakari. Uppbygging húsnæðis og tækja má jafna við stofnun hefðbundins atvinnureksturs í léttum iðnaði að mati Samkeppniseftirlitsins. Þó hafa komið fram sjónarmið um töluverða fjárfestingu við að koma sér upp lager smíðamálma.

10.3. Nánar um samkeppnislegt aðhald erlendis frá

373. Í samrunaskrá byggja samrunaaðilar á því að þótt landfræðilegi markaðurinn sé Ísland, geti erlend fyrirtæki veitt samrunaaðilum samkeppnislegt aðhald á mörkuðum málsins. Fyrirtæki erlendis sem selji stál og ál geti í krafti stærðarhagkvæmni oft boðið lægra verð en innlendir aðilar. Samrunaaðilar telja í samrunaskrá að íslenskir viðskiptavinir leiti sjálfir í auknum mæli út fyrir landsteinanna eftir betri kjörum, án milligöngu fyrirtækja líkt og Ferro Zink og Metal. Stærri fyrirtæki á borð við stærri vélsmiðjur búi yfir miklum kaupendastyrk og séu í góðri samningsstöðu gagnvart erlendum söluaðilum.



374. Eins og áður sagði framkvæmdi Samkeppniseftirlitið markaðsathugun, og eitt af þeim atriðum sem Samkeppniseftirlitið spurði viðskiptavinum að í markaðsathugun var hvort viðskiptavinir hefðu keypt stál beint erlendis frá á eigin vegum, sbr. umfjöllun hér að framan þar sem svör viðskiptamanna voru reifuð.
375. Eftir að Samkeppniseftirlitinu bárust athugasemdir samrunaaðila við andmælaskjalið hafði eftirlitið samband við fjölda aðila og aflaði upplýsinga um eigin innflutning. Á fyrri stigum rannsóknar hafði Samkeppniseftirlitið jafnframt þegar haft samband við nokkra þá aðila sem samrunaaðilar nefndu í sjónarmiðum sínum. Rannsókn Samkeppniseftirlitsins sýnir að ekki var um að ræða umfangsmikil eigin innflutning kaupenda á umræddum vörur: Þess í stað treysta viðskiptavinir á innlenda birgja vegna lagervöru og fá þá til að sérpanta fyrir sig aðrar vörur. Í undantekningartilfellum nefndu nokkrir aðilar að þeir flyttu sjálfir inn. Mikið af þeim innflutningi voru fullbúnar vörur og aðrar vörur sem samrunaaðilar selja ekki.
376. Þeir aðilar sem svöruðu því hvort það væri einfalt eða erfitt að flytja sjálfir inn töldu flestir það vera einfalt að flytja inn sjálfir. Það hins vegar krefðist þess að fyrirtækið hefði lausafé, myndi oftast þýða lengri afhendingartíma og hugsanlega myndu aðilar sitja uppi með efni. Þá sýnir rannsóknin að töluvert magnhagræði getur verið í innkaupum, flutningskostnaður er töluverður og umfang vörunnar mikið og dýrt getur verið að koma sér upp lageraðstöðu, sérstaklega fyrir minni aðila.
377. **[Smiðja 1]:** Þeir flytji sjálfir inn [] sem sé sérhæfð vara á grundvelli samninga en samrunaaðilar bjóði ekki upp á þessa vöru. Þeir vilji ekki vera innflutningsaðili á vörum sem smíðað sé úr, þ.e.a.s. sem samrunaaðilar selja, og kjósi frekar að nýta innlenda markaðinn til að styrkja hann. Þeir telji tiltölulega auðvelt að flytja inn stál á eigin spýtum en nefna það að afhendingartíminn lengist um 1-2 vikur.
378. **[Smiðja 2]:** Vilji takmarka eigin birgðir, en hafi í einhverjum tilvikum verslað bæði svart og ryðfrítt stál frá Kína. Þeir telji auðvelt að versla við erlenda birgja. Í símtali kom fram að í eitt afmarkað skipti hafi þeir sjálfir flutt inn svart og ryðfrítt stál vegna umfangsmikils verkefnis þar sem þeir versluðu við erlenda birgja.
379. **[Smiðja 3]:** Hafi flutt inn ryðfría íhluti sem séu ekki í boði hér á landi. Vilji versla við innlenda aðila til að losna við flutninga. Smiðjan sé ekki í öðru en ryðfríu stáli, og versli inn hluti erlendis frá sem séu ódýrari í innflutningi en sérpöntun hjá samrunaaðilum. Þeir hafi ekki spáð í að flytja inn sjálfir í meira magni og telji að það kæmi ekki vel út fyrir þá.
380. **[Smiðja 4]:** Þeir versli almennt bara af samrunaaðilum og G. Arasyni en í algjörum undantekningartilfellum sem sé afar sjaldgæft komi fyrir að þeir flytja inn sjálfir.
381. **[Smiðja 5]:** Hafi ekki keypt stál erlendis frá og telji það hagkvæmt að kaupa stál af innlendum aðilum svo þeir þurfi ekki að sjá um birgðahald.
382. **[Smiðja 6]:** Flytji ekkert inn og kaupi alltaf af samrunaaðilum eða G. Arasyni. Þeir telji Ferro Zink vera betri í innflutningi. Ferro Zink geti alltaf reddað þeim á góðu verði og sérpantað ef varan sé ekki til. Fyrirtækið hafi ekki haft hug á að fara í eigin innflutning, þeir líti á þessi innlendu fyrirtæki sem þeirra lager.



383. **[Smiðja 7]:** Flytji bara inn ál. Hins vegar kaupi þeir ál mest af Metal og Áltaki. Erlendir aðilar bjóði upp á litað ál í klæðningar sem aðrir innlendir aðilar séu ekki með og svo kaupi þeir ál erlendis frá ef þeir telji það vera af meiri gæðum en hérlendis. Aðilar á Íslandi selji meira af hreinu áli, þótt litirnir séu að koma inn á markað. Áltak sé stærst í lituðu áli. Fyrirtækið telji auðvelt að flytja inn sjálft ef lausafé sé til staðar, en segi að það sé kostnaðar- og tímafrekt og að fyrirtækið geti lent í því að sitja uppi með efni.
384. **[Smiðja 8]:** Flytji eiginlega ekkert inn, nema eitthvað af áli. Þeir versli við samrunaaðila, Áltak og Málmtækni. Þeir reyni að versla sem mest af innlendum birgjum. Þeir telji það þægilegra og að það borgi sig ekki í mörgum tilfellum að flytja inn sjálfir. Þeir flytji aðallega inn loftræstibúnað sem sé ekki í samkeppni við samrunaaðila.
385. **[Smiðja 9]:** Flytji mikið magn inn af plötum, þá aðallega galvaniseruðum plötum, en flytji ekkert inn af áli. Fyrirtækið telji að um helmingurinn sé fluttur inn erlendis frá en stór hluti af því sé loftræstibúnaður, fittings og blásarar sem fáist ekki hjá samrunaaðilum. Þeir telji það oft betra að fá gám erlendis frá en að láta taka þetta saman á höfuðborgarsvæðinu og senda. Tala um lélega þjónustu á landsbyggðinni og langa afhendingartíma.
386. **[Smiðja 10]:** Flytji inn sérpantanir af áli, þ.e.a.s. læstar fagklæðningar, erlendis frá. Pöntun erlendis frá ráðist af kjörum og þjónustu þar í kring. Fyrirtækið hafi sinn eigin birgja úti.
387. **[Smiðja 11]:** Hafi fengið sendar plötur erlendis frá í gegnum samrunaaðila og einnig stálprófila með sama hætti. G. Arason bjóði upp á þessa þjónustu. Þegar um stórt verkefni, þ.e.a.s. sérverkefni, sé að ræða sé betra að fá stóra pöntun senda með þessum hætti í stað margra lítilla.
388. **[Verktaki 1]:** Hafi keypt girðingaefni erlendis frá í einstaka tilvikum og verðmunur við innlenda birgja hafi verið nánast enginn.
389. **[Verktaki 2]:** Flytji mest inn stálgrindur fyrir burðavirki, stálið sé galvaníserað, brunamálað eða fullmálað. Fyrirtækið flytji nánast ekki inn neitt svart stál, en nefna að þeir flytji helst inn mótskóg fyrir steypumót. Innflutningur fari eftir verkefnum sem séu á þeirra borði.
390. **[Verktaki 3]:** Kaupi ál í klæðningar í Byko eða hjá Áltaki. Þeir flytji inn forunnið stál en séu ekki að kaupa inn svokallaða hrávöru. Það helsta sem þeir flytji inn séu stálhandrið og klæðningar og stálgrindahús sem séu forframleidd erlendis og send til Íslands.
391. **[Verktaki 4]:** Undanfarin þrjú ár hafi þeir flutt inn ál í formi hurða og glugga. Á sama tímabili hafi þeir jafnframt flutt inn stál í formi forsmíðaðra burðaeininga, þ.e.a.s. bita og súlna. Þeir telji að samrunaaðilar bjóði ekki upp á þessar vörur.
392. **[Verktaki 5]:** Flytji helst inn svart stál, þ.e.a.s. blöndu af prófilum og bitum. Innflutningur samanstandi að langmestu leyti af stáli sem sé fullunnið og komi tilbúið til uppsetningar, s.s. burðavirki og klæðningar. Fyrirtækið kaupi nánast allt óunnið stál af innlendum birgjum, m.a. samrunaaðilum og G. Arasyni. Fyrirtækið flytji ekki inn óunnar vörur nema í algjörum undantekningartilvikum, og þá sem hluta af verkefni sem þeir séu að vinna. Þau fáu tilvik þar sem flutt sé inn efni erlendis frá ráðist sú ákvörðun frekar af afhendingartíma og birgðastöðu en vöruverði.



393. **[Verksmiðja 1]:** Segist ekki flytja inn smíðamálma. Fyrirtækið versli helst við G. Arason, en fyrir hafi komi að þeir versli við Metal ef G. Arason eigi ekki eitthvað til. Helstu vörurnar sem þeir kaupi inn séu ryðfrítt stál, mest plötustál og eitthvað af stangarefni.
394. **[Verksmiðja 2]:** Fyrirtækið flytji ekki inn stál erlendis frá. Það láti innlenda aðila panta fyrir sig. Það sé meiri vinna að finna öruggan birgja erlendis og sjá sjálfir um flutning og allt sem því gæti fylgt. Fyrirtækið treysti innlendum aðilum vel til að vera með gott og nothæft efni.
395. Að mati Samkeppniseftirlitsins sýnir þessi upplýsingaöflun, sem beint var að viðskiptavinum samrunaaðila og fyrirtækjum sem samrunaaðilar bentu sérstaklega á að stunduðu samhliða innflutning, að áhrif samhliða innflutnings á mörkuðum málsins eru takmörkuð. Viðkomandi fyrirtæki nefni ýmsar ástæður fyrir því að þau flytji ekki inn meira af hráefni en raun ber vitni en þær helstu eru hagkvæmni og þægindi af því að versla við innlenda birgja, afhendingartími, flutningskostnaður og það að sitja uppi með ónotaðar birgðir.
396. Þá voru svör viðskiptamanna í markaðsathugun varðandi innflutning erlendis frá þegar reifuð í fyrri kafla um aðgangshindranir. Svörin eru til marks um skiptar skoðanir meðal viðskiptavina og notenda stáls og áls, hvort það sé auðvelt eða erfitt að sinna þessari þjónustu sjálf og flytja inn umræddar vörur beint erlendis frá. Svör við markaðsathugun eftirlitsins benda til þess að stærri fyrirtæki eigi í einhverjum tilvikum auðveldara með að sinna innflutningi sjálf, í stað þess að þiggja þjónustu samrunaaðila en það gildi aftur á móti ekki um alla viðskiptamenn. Þó eru til staðar stærri viðskiptamenn sem kaupa allt, eða nánast allt, efni innanlands.
397. Umrædd svör eru því ekki með þeim hætti að þau breyti skilgreiningu landsfræðilegs markaðar eða matinu á skaðlegum áhrifum samrunans. Er það mat Samkeppniseftirlitsins að samkeppnislegt aðhald vegna beinna viðskipta innlendra viðskiptavina er takmarkað og umtalsvert minna en byggt hefur verið á af hálfu samrunaaðila.

10.3.1. Innflutningur samkvæmt tollflokkum

398. Til þess að bregðast við athugasemdum og hvatningu samrunaaðila til frekari rannsóknar á innflutningi aflaði Samkeppniseftirlitið upplýsinga um stærstu innflutningsaðila, þ.e. tollverð og nettóþyngd innflutningsaðila í tollköflum 72, 73, 76, 79, 82 og 83 á árunum 2022-2025. Gagnavinnslan fól í sér að sía frá þau tollskrárnúmer sem samrunaaðilar hafa ekki flutt inn og flokka þau tollskrárnúmer sem eftir stóðu í samræmi við skilgreinda markaði málsins. Töflurnar hér að neðan sýna innflutning tíu stærstu innflytjenda viðkomandi málma, auk samrunaaðila og annarra aðila. Áréttað er að hér er ekki um tölur um markaðshlutdeildir að ræða.



Tafla 12: Stærstu innflutningsaðilar og hlutföll, m.v. tollverð á ryðfríu stáli⁸¹. Tekin var samtala á árunum 2022-2025.

Fyrirtæki	Hlutfall af heildar-tollverði
Metal ehf.	[30-35]%
Ferro Zink ehf.	[0-5]%
Samrunaaðilar samtals	[35-40]%
[Keppinautur]	[25-30]%
[Keppinautur]	[0-5]%
[Byggingavöruverslun]	[0-5]%
[Keppinautur]	[0-5]%
[Byggingavöruverslun]	[0-5]%
[Framleiðandi]	[0-5]%
[Orkuveita]	[0-5]%
[Keppinautur]	[0-5]%
[Byggingavöruverslun]	[0-5]%
[Stóriðja]	[0-5]%
Aðrir aðilar ⁸²	[15-20]%
Alls	100,00%
Samtals tollverð	[8,0-8,2] ma. kr.

Útreikningar SKE á grundvelli tollgagna.

⁸¹ Tollskrárnúmerin undir ryðfríu stáli eru eftirfarandi: 72189900, 72191100, 72191200, 72191300, 72191400, 72192100, 72192200, 72192300, 72192400, 72193100, 72193200, 72193300, 72193400, 72199000, 72201100, 72201200, 72202000, 72209000, 72221100, 72221900, 72222000, 72223000, 72224000, 72230000, 73044100, 73044900, 73072100, 73072200, 73072300, 73072900.

⁸² Samtals voru 840 innflutningsaðilar með skráð tollverð á tilheyrandi tollskrárnúmerum yfir tímabilið.



Tafla 13: Stærstu innflutningsaðilar og hlutföll m.v. nettóþyngd á ryðfríu stáli⁸¹. Tekin var samtala á árunum 2022-2025

Fyrirtæki	Hlutfall af heildar-nettóþyngd
Metal ehf.	[30-35]%
Ferro Zink ehf.	[0-5]%
Samrunaaðilar samtals	[35-40]%
[Keppinautur]	[35-40]%
[Orkufyrirtæki]	[5-10]%
[Óþekkt]	[0-5]%
[Innl. Framleiðandi]	[0-5]%
[Keppinautur]	[0-5]%
[Smiðja]	[0-5]%
[Keppinautur]	[0-5]%
[Byggingavöruverslun]	[0-5]%
[Byggingavöruverslun]	[0-5]%
[Keppinautur]	[0-5]%
Aðrir aðilar ⁸³	[5-10]%
Alls	100,00%
Samtals nettóþyngd	[9.000-9.500] tonn

Útreikningar SKE á grundvelli tollgagna.

399. Töflurnar sýna helstu innflutningsaðila á ryðfríu stáli samkvæmt tollflokkum árin 2022 til 2025. Af töflunum má sjá að samrunaaðilar eru stærstu aðilar í innflutningi á ryðfríu stáli á tímabilinu. Töflurnar sýna jafnframt að samhliða innflutningur viðskiptavina samrunaaðila er takmarkaður. Þá ber að hafa í huga að ýmsir vörflokkar sem ekki tilheyra skilgreindum markaði málsins geta átt þarna undir.

⁸³ Samtals voru 822 innflutningsaðilar með skráða nettóþyngd á tilheyrandi tollskrárnúmerum yfir tímabilið.



Tafla 14: Stærstu innflutningsaðilar og hlutföll m.v. tollverð á svörtu stáli⁸⁴. Tekin var samtala á árunum 2022-2025.

Fyrirtæki	Hlutfall af heildar-tollverði
Ferro Zink ehf.	[10–15]%
Metal ehf.	[0–5]%
Samrunaaðilar samtals	[10–15]%
[Stóriðja]	[10–15]%
[Keppinautur]	[10–15]%
[Innl. Framleiðandi]	[5–10]%
[Stóriðja]	[5–10]%
[Stóriðja]	[5–10]%
[Stóriðja]	[5–10]%
[Byggingavöruverslun]	[0–5]%
[Smiðja]	[0–5]%
[Smiðja]	[0–5]%
[Keppinautur]	[0–5]%
Aðrir aðilar ⁸⁵	[15–20]%
Alls	100,00%
Samtals tollverð	[10,6-10,8] ma. kr.

Útreikningar SKE á grundvelli tollgagna.

⁸⁴ Tollskrárnúmerin undir svörtu stáli eru eftirfarandi: 72082600, 72083800, 72085100, 72085200, 72085300, 72085400, 72091600, 72092600, 72092700, 72099000, 72101100, 72103001, 72103009, 72104100, 72104900, 72106101, 72106109, 72111300, 72111900, 72112300, 72122009, 72124009, 72149909, 72159000, 72161000, 72162100, 72162200, 72165000, 72166100, 72169101, 72172000, 72254000, 73143100, 73144100.

⁸⁵ Samtals voru 350 innflutningsaðilar með skráð tollverð á tilheyrandi tollskrárnúmerum yfir tímabilið.



Tafla 15: Stærstu innflutningsaðilar og hlutföll m.v. nettóþyngd á svörtu stáli⁸⁴. Tekin var samtala á árunum 2022-2025.

Fyrirtæki	Hlutfall af heildar- nettóþyngd
Ferro Zink ehf.	[10–15]%
Metal ehf.	[0–5]%
Samrunaaðilar samtals	[15–20]%
[Keppinautur]	[15–20]%
[Stóriðja]	[10–15]%
[Stóriðja]	[10–15]%
[Innl. framleiðslufyrirtæki]	[10–15]%
[Stóriðja]	[5–10]%
[Stóriðja]	[5–10]%
[Keppinautur]	[0–5]%
[Smiðja]	[0–5]%
[Smiðja]	[0–5]%
[Smiðja]	[0–5]%
Aðrir aðilar ⁸⁶	[10–15]%
Alls	100,00%
Samtals nettóþyngd	[40.000-45.000] tonn

Útreikningar SKE á grundvelli tollgagna.

400. Töflurnar sýna helstu innflutningsaðila á svörtu stáli samkvæmt tollflokki árin 2022 til 2025. Af töflunum má sjá að samrunaaðilar eru stærstu aðilar í innflutningi á svörtu stáli á tímabilinu sé miðað við nettóþyngd og næst stærstir sé miðað við tollverð. Taflan sýnir jafnframt að samhliða innflutningur viðskiptavina samrunaaðila er ekki mikill. Þá ber að hafa í huga að ýmsir vöruflokkar sem ekki tilheyra skilgreindum markaði málsins geta átt þarna undir, s.s. kambstál.

⁸⁶ Samtals voru 347 innflutningsaðilar með skráða nettóþyngd á tilheyrandi tollskrárnúmerum yfir tímabilið.



Tafla 16: Stærstu innflutningsaðilar og hlutföll m.v. tollverð á áli⁸⁷. Tekin var samtala á árunum 2022-2025.

Fyrirtæki	Hlutfall af heildar-tollverði
Metal ehf.	[5–10]%
Ferro Zink ehf.	[0–5]%
Samrunaaðilar samtals	[5–10]%
[Keppinautur / klæðningar]	[20-25]%
[Keppinautur / klæðningar]	[15–20]%
[Innl. framleiðandi]	[10–15]%
[Stóriðja]	[5–10]%
[Innl. framleiðslufyrirtæki]	[0–5]%
[Innl. framleiðslufyrirtæki]	[0–5]%
[Innl. framleiðslufyrirtæki]	[0–5]%
[Innl. framleiðslufyrirtæki]	[0–5]%
[Keppinautur]	[0–5]%
[Byggingavörusali]	[0–5]%
Aðrir aðilar ⁸⁸	[20-25]%
Alls	100,00%
Samtals tollverð	[16,8-17,0] ma. kr.

Útreikningar SKE á grundvelli tollgagna.

⁸⁷ Tollskrárnúmerin undir áli eru eftirfarandi: 76041009, 76042100, 76042900, 76052900, 76061101, 76061109, 76061201, 76061209, 76072000, 76169906.

⁸⁸ Samtals voru 962 innflutningsaðilar með skráð tollverð á viðeigandi tollskrárnúmerum yfir tímabilið.



Tafla 17: Stærstu innflutningsaðilar og hlutföll m.v. nettóþyngd á áli⁸⁷. Tekin var samtala á árunum 2022-2025

Fyrirtæki	Hlutfall af heildar-nettóþyngd
Metal ehf.	[5–10]%
Ferro Zink ehf.	[0–5]%
Samrunaaðilar samtals	[5–10]%
[Keppinautur / klæðningar]	[25–30]%
[Keppinautur / klæðningar]	[10–15]%
[Innl. framleiðslufyrirtæki]	[10–15]%
[Stóriðja]	[10–15]%
[Keppinautur]	[0–5]%
[Byggingavörusali]	[0–5]%
[Innl. framleiðslufyrirtæki]	[0–5]%
[Byggingavörusali]	[0–5]%
[Innl. framleiðslufyrirtæki]	[0–5]%
[Innl. framleiðslufyrirtæki]	[0–5]%
Aðrir aðilar ⁸⁹	[15–20]%
Alls	100,00%
Samtals nettóþyngd	[19.000-19.500] tonn

Útreikningar SKE á grundvelli tollgagna.

401. Töflurnar sýna helstu innflutningsaðila á áli samkvæmt tollflokki árin 2022 til 2025. Annar samrunaaðila er fjórði stærsti innflutningsaðilinn eftir tollverði og fimmti eftir þyngd. Þarna undir eru ýmsir aðilar sem flytja inn ál í mismunandi og ólíkum tilgangi. Meðal annars eru þarna stórir aðilar sem flytja inn tilbúnaðar utanhússklæðningar eða efni til framleiðslu þeirra. Þarna eru auk þess ýmsir innlendir framleiðendur s.s. á sviði lyfja, lækningatækja og stóriðju. Töflurnar sýna jafnframt að samhliða innflutningur viðskiptavina samrunaaðila er takmarkaður. Þá ber að hafa í huga að ýmsir vörflokkar sem ekki tilheyra skilgreindum markaði málsins eiga þarna undir.

10.3.2. Samantekt um samhliða innflutning

402. Samantekið er það mat Samkeppniseftirlitsins að samhliða innflutningur sé takmarkaður á mörkuðum málsins og að hann vegi ekki það þungt að hann komi í veg fyrir möguleg skaðleg áhrif samrunans. Annars vegar má ráða af innflutningi og starfsemi viðkomandi innflytjenda að í mörgum tilvikum er ekki um að ræða vörur eða smíðamálma eins og þá sem samrunaaðilar selja. Margvíslegur innflutningur álvera, orkufyrirtækja og innlendra framleiðslufyrirtækja á ýmsum vörum sem þó falla í sömu tollflokka setur ekki skorður á samkeppnislega hegðun samrunaaðila að mati Samkeppniseftirlitsins, enda eru margvíslegar innfluttar en ólíkar vörur ekki í samkeppni við starfsemi samrunaaðila. Flokkun vara í tollskrá og innflutningstölur tollstjóra verða ekki lagðar að jöfnu við skilgreiningu og rannsókn markaða í samkeppnismálum.

⁸⁹ Samtals voru 955 innflutningsaðilar með skráða nettóþyngd á viðeigandi tollskránum yfir tímabilið.



403. Hins vegar og jafnvel þótt allur innflutningur teldist sambærilegur þeim vörum sem samrunaaðilar selja, breytir samhliða innflutningur og eigin not fyrirækja á málmum ekki áætluðum markaðsstyrk hins sameinaða fyrirtækis eða samkeppnislegum áhrifum samrunans.⁹⁰ Innfluttar málmvörur í sömu tollflokkum og samrunaaðilar selja sem eru notaðar af viðkomandi innflytjanda til eigin nota, setja ekki samkeppnisþrýsting á samrunaaðila á mörkuðum málsins þegar þær eru eingöngu til eigin nota viðkomandi fyrirtækis og ekki til sölu til þriðja aðila. Með öðrum orðum standa slíkar vörur viðskiptavinum samrunaaðila ekki til boða (e. *captive*).⁹¹ Það á við hvort sem innflytjandi er stóriðja sem rekur álver, eða keppinautur samrunaaðila í álklæðningum sem flytur inn klæðningar og málma í klæðningar, eða viðskiptavinur sem flytur inn tilfallandi málma til eigin nota.⁹²
404. Viðbótarrannsókn og gagnaöflun hefur ekki breytt mati eftirlitsins um mikla samþjöppun vegna samrunans og röskun á samkeppni sem hann hefur í för með sér. Framangreint sýnir jafnframt að sú aðferð og nálgun samrunaaðila, að notast eingöngu við heildarinnflutningstölur samkvæmt tilteknum tollflokkum, er ekki áreiðanleg til þess að áætla markaðsstyrk samrunaaðila og keppinauta á skilgreindum samkeppnismörkuðum. Mun áreiðanlegra er að skilgreina markaði og afla gagna frá öllum helstu keppinautum til þess að fá nákvæma mynd af markaðsaðstæðum og áætla markaðsstyrk samrunaaðila og keppinauta, líkt og Samkeppniseftirlitið gerði og samkeppnisyfivöld gera almennt. Þrátt fyrir það geta innflutningstölur við vissar kringumstæður verið gagnlegar, sérstaklega til að meta mögulegan samkeppnisþrýsting utan skilgreindra markaða. Rannsókn Samkeppniseftirlitsins, umfangsmikil gagnaöflun, framangreindur rökstuðningur, og markaðshlutdeildartöflur í skjali þessu, sýna að áætlanir samrunaaðila í samrunaskrá um heildarstærð markaða og markaðsstyrk þeirra á skilgreindum mörkuðum málsins, standast ekki skoðun.

11. Lóðrétt áhrif, samsteypuáhrif eða önnur skaðleg áhrif samruna

405. Í samrunaskrá segir að samrunaaðilar telji samrunann einkum vera svokallaðan samsteypusamruna en jafnframt sé um lárétt áhrif að ræða. Þá er vísað til þess að Ferro Zink sé lóðrétt samþætt fyrirtæki á sviði svarts stáls þar sem fyrirtækið flytji inn svart stál, smíði hluti úr svörtu stáli í smíðju sinni og bjóði upp á heitsinkhúðun á málmum. Í athugasemdum við andmælaskjalið segja samrunaaðilar að Metal sé ekki og hafi aldrei verið virkur þáttandandi á markaði fyrir heitsinkhúðun né hafi fyrirtækið keypt slíka þjónustu af Ferro Zink. Þannig sé engin hættá lóðréttri útilokun eða samsteypuáhrifum

⁹⁰ Sjá í þessu samhengi sjónarmið samrunaaðila í kafla 7.1.1 hér að framan.

⁹¹ Í þessu samhengi má vísa til gagns í kafla 8.2.3 hér á undan þar sem Metal vísar til þess að fyrirtækið telji sig vera með „60-65% markaðshlutdeild á aðgengilegum markaði“. (Undirstrikun SKE).

⁹² Í EES/ESB-samkeppnisrétti er að meginreglu miðað við ytri veltu og tekjur vegna sölu til þriðja aðila á hinum skilgreinda markaði við áætlun á markaðsstyrk og mat á áhrifum samruna en ekki innri sölu lóðrétt samþættra fyrirtækja eins og samrunaaðilar byggja á, jafnvel þótt hún sé vegna eigin notkunar og frekari framleiðslu vöru á fráliggjandi markaði eða sölustigi í sömu virðiskeðju og markaður samrunaaðila. Sjá t.d. mgr. 109 í leiðbeiningum framkvæmdarstjórnar ESB um markaðsskilgreiningar, *Communication from the Commission – Commission Notice on the definition of the relevant market for the purposes of Union competition law: "The Commission usually relies on market shares based on merchant sales [...] Merchant sales refers to sales to third parties as opposed to intragroup sales."* Sjá einnig t.d. dæmis ákvörðun framkvæmdarstjórnarinnar í máli M.5155 – Mondy / Lopex, mgr. 41, og Alistair Lindsay og Alison Berridge; *The EU Merger Regulation: Substantive Issues*, bls. 150-152. Þá skal áréttáð að Samkeppniseftirlitið hafði samband við alla helstu keppinauta samrunaaðila og viðskiptavini, m.a. til þess að afla veltutalna á grundvelli 19. gr. í ítarlega sundurliðuðum flokkum um markaði málsins, og til þess að afla margvíslegra upplýsinga um samkeppnisaðhald og samhliða innflutning, allt til þess að meta mögulega samkeppni sem samrunaaðilar búa við. Umrædd fyrirtæki svöruðu gagnabeiðnum Samkeppniseftirlitsins samkvæmt lagalegri skyldu og fengu leiðbeiningar í þeim efnum. Sýndi sú gagnaöflun m.a. að samhliða innflutningur er takmarkaður.



vegna samrunans. Markaðsaðstæður verði að þessu leyti óbreyttar fyrir og eftir samrunann. Loks sé Metal ekki virkur keppinautur á markaði fyrir svart stál.

406. Við rannsókn málsins hafa komið fram gögn sem sýna fram á að samrunaaðilar eru nánari keppinautar á fleiri sviðum en bent var á í upphafi. Þannig er hlutdeild Metal í sölu á svörtu stáli [0-5]% og samanlögð hlutdeild samrunaaðila [30-35]%. Þá er hlutdeild Ferro Zink á markaði fyrir ryðfrítt stál [5-10]% og samanlögð hlutdeild þeirra [55-60]%. Á markaði fyrir sölu á áli er hlutdeild Ferro Zink [10-15]% og samanlögð hlutdeild þeirra [65-70]%. Á mögulegum heildarmarkaði er Metal með [25-30]% og Ferro Zink [15-20]% og samanlögð hlutdeild [45-50]%.⁹³ Í ljósi þessara upplýsinga er að mati Samkeppniseftirlitsins ljóst að aðallega er um láréttan samruna að ræða og ekki hægt að ræða um samsteypuáhrif hvað þessa markaði áhrærir.

407. Líkt og samrunaaðilar hafa staðfest við Samkeppniseftirlitið undir rekstri málsins starfrækir Ferro Zink eina sinkkar landsins. Í ákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. 34/2019 var fjallað um kaup Zinkstöðvarinnar ehf. á Stekki ehf.⁹⁴ Um var að ræða samruna einu aðilanna á Íslandi sem buðu upp á þjónustu við heitsinkhúðun. Leiddi samruninn því til einokunarstöðu á markaði fyrir heitsinkhúðun á Íslandi. Var það mat Samkeppniseftirlitsins að aðrar aðferðir til ryðvarnar tilheyrðu ekki markaðnum vegna sérstakra eiginleika heitsinkhúðunar. Varðandi landfræðilegan markað og erlent samkeppnislegt aðhald var það niðurstaða eftirlitsins að markaðurinn teldist Ísland en samkeppnislegt aðhald vegna innflutnings væri nokkuð, s.s. vegna innflutnings á sinkhúðuðum smíðavörum líkt og grindverkum, girðingastaurum og handriðum. Í ákvörðuninni segir síðan orðrétt:

„Samkvæmt þeim upplýsingum sem Samkeppniseftirlitið hefur aflað eru vísbendingar um að stærri viðskiptavinir og notendur þjónustu samrunaaðila kunni að hafa hvata og bolmagn til þess að koma sér upp eigin aðstöðu til heitsinkhúðunar ef til verðhækkana kemur í kjölfar samrunans. Jafnframt bendir rannsóknin til þess að innflutningur á sinkhúðuðu stáli geti í vissum tilvikum veitt þjónustu við sinkhúðað stál samkeppnislegt aðhald. Þessi möguleiki til viðbragða á þó ekki við um minni viðskiptavini samrunaaðila, s.s. minni járn- og málmsmiðjur, og vissa hluti sem eðli máls samkvæmt eru að öllu jöfnu smíðaðir og sinkhúðaðir á Íslandi. Auk þess njóta þessir minni aðilar ekki kaupendastyrks og eru því verr útsettir fyrir mögulegum verðhækkunum í kjölfar samrunans. Leiðir af því að samruninn hefur að öllum líkindum mismunandi áhrif á ólíka viðskiptavinahópa og tegundir hluta sem smíðaðir eru úr stáli og þurfa að vera sinkhúðaðir.“

408. Ekkert hefur komið fram í þessu máli sem bendir til þess aðstæður hafi breyst í grundvallaratriðum frá því að ákvörðun nr. 34/2019 var tekin.

409. Að mati Samkeppniseftirlitsins er ljóst að staða sameinaðs fyrirtækis mun verða sterk á mörkuðum málsins auk þess sem keppinautum sem bjóða breitt úrval smíðamálna mun fækka úr þremur í tvo. Líkt og áður segir mun sameinað fyrirtæki verða með 30-35% markaðshlutdeild í svörtu stáli til viðbótar við einokunarstöðu í heitsinkhúðun á Íslandi.

410. Að mati Samkeppniseftirlitsins er þessi staða til þess fallin að styrkja stöðu samrunaaðila á bæði markaði fyrir sölu á svörtu stáli og einokunarstöðu sameinaðs félags á markaði fyrir heitsinkhúðun.

⁹³ Hér er miðað við árið 2025.

⁹⁴ Sameinað fyrirtæki er í dag rekið af Ferro Zink.



Mun sameinað fyrirtæki hafa bæði getu og hvata til þess að beita stöðu sinni í heitsinkhúðun til þess að styrkja stöðu sína á markaði fyrir sölu á svörtu stáli. Þannig er ákveðinn hópur viðskiptavina sameinaðs fyrirtækis ekki í þeirri stöðu að geta varið sig gagnvart mögulegum verðhækkunum, vegna smæðar sinnar og/eða eðlis viðkomandi smíðaverkefna, sbr. fyrri tilvitnun til ákvörðunar nr. 34/2019.

411. Þá mun sameinað fyrirtæki einnig hafa getu og hvata til þess að verja einokunarstöðu sína í heitsinkhúðun með sterkari markaðsstöðu og umtalsverðum markaðsstyrk í svörtu stáli. Raunar mun sameining Ferro Zink og Metal, og fækkun keppinauta í svörtu stáli, festa í sessi einokunarstöðu sameinaðs félags í heitsinkhúðun (e. *entrenchment*) að mati Samkeppniseftirlitsins.
412. Með samrunanum er einokunarfyrirtæki í heitsinkhúðun að taka yfir keppinaut í sömu virðiskeðju, þ.e. fyrir svart stál, sinkhúðað stál og frálíggjandi framleiðsluvörur. Sameinað fyrirtæki verður lóðrétt samþætt fyrir innflutning og sölu á svörtu stáli, heitsinkhúðun og framleiðslu á stálvörum (framleiðsludeild). Í kjölfar samrunans verður umtalsverður hluti í sölu á svörtu smíðastáli (30-35%) hérlandis innan einokunarfyrirtækis sinkhúðunar, þar sem félagið getur með verðlagningu og/eða skilmálum, samtvinnað eða vöndlað stáli við heitsinkhúðun. Með samrunanum fækkar stakvöruseljendum svarts stáls, hvers viðskiptavinir og notendur myndu annars standa mögulegum nýjum keppinaut í heitsinkhúðun til boða. Samþjöppun í svörtu stáli, sem er mjög nærlíggjandi markaður heitsinkhúðunar, styrkir þannig og verndar einokunarstöðu í heitsinkhúðun þar sem töluverðar aðgangshindranir virðast þegar ríkja. Í því samhengi má nefna að möguleg innkoma nýs keppinautar í heitsinkhúðun sem vísað var til í ákvörðun nr. 34/2019 hefur ekki raungerst. Framangreint gerir mögulega innkomu nýrra keppinauta í heitsinkhúðun einnig erfiðari, óeftirsóknarverðari og þar með ólíklegri.

12. Kaupendastyrkur

413. Við mat á samruna er tekið 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, *Flugþjónustan á Keflavíkurlugvelli ehf. gegn Samkeppniseftirlitinu*. Í láréttu 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 möguleikum til að leita til annars seljanda.⁹⁵ Önnur atriði sem varða framboð eða eftirspurn á viðkomandi markaði geta jafnframt áhrif á mat á vægi kaupendastyrks viðskiptavina.⁹⁶

⁹⁵ Í leiðbeiningunum segir m.a. í mgr. 65: „The Commission considers, when relevant, to what extent customers will be in a position to counter the increase in market power that a merger would otherwise be likely to create. 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).”

⁹⁶ Í þessu samhengi má nefna dóm Landsréttar frá 3. maí 2024 í máli nr. 165/2023, *Læknisfræðileg myndgreining ehf. og Íslensk myndgreining ehf. gegn Samkeppniseftirlitinu*. „Að mati dómsins eru ekki efni til að hnekkja þessu mati áfrýjunarnefndarinnar. Í því sambandi er ekki unnt að horfa framhjá því að rannsóknir, geisla- og myndgreiningar sem framkvæmdar eru hjá sjálfstætt



414. Markaðir, þar sem kaupendastyrkur er verulegur, eru því óvenjulegrar gerðar og kaupendur á honum mjög fáir og öflugir. Er því sjaldgæft að kaupendastyrkur dugi til að afstýra samkeppnishömlum í málum þar sem mikil samþjöppun verður eftir viðkomandi samruna.⁹⁷ 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. 3/2006.⁹⁸
415. 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.
416. Uppspretta kaupendastyrks getur einkum verið með eftirfarandi hætti:
- Viðskiptavinir geti án tafar fært öll viðskiptin sín til annarra keppinauta.
 - Viðskiptavinir geti með raunhæfum hætti hótað að samþætta þá þætti sem áður voru keyptir af samrunaaðilum í sinni eigin starfsemi.
 - Viðskiptavinir geti stutt og kostað innkomu nýrra aðila á markaðinn.

12.1. Sjónarmið samrunaaðila

417. Að mati samrunaaðila er mikill kaupendastyrkur hjá stærstu viðskiptavinum beggja aðila og auðvelt að færa sig á milli keppinauta, t.d. eftir verðum söluaðila hverju sinni. Markaðir þar sem áhrifa kunnir að gæta af samrunanum séu að mestu leyti verðdrifnir og tryggð viðskiptavina þar af leiðandi fremur lítil. Samrunaaðilar telji vægi viðskiptavinavildar hugsanlega meiri meðal einyrkja og smærri viðskiptavina, en hjá stærri viðskiptavinum sem séu að kaupa vörur í meira magni sé það aftur á móti verðið sem skipti meira máli, og kaupendastyrkur aukist.
418. Í samrunaskrá kemur fram að Ferro Zink sé stærsti aðilinn á Íslandi sem bjóði upp á þjónustu við heitsinkhúðun og viðskiptavinavild sé nokkuð góð. Samrunaaðilar telji að vægi viðskiptavinavildar á þessum markaði sé takmörkuð, þar sem þjónustan sé að meginstofni til stöðluð, viðskiptavinir séu verðnæmir og geti með lítilli fyrirhöfn valið að flytja inn fyrirfram sinkhúðaðar vörur. Samrunaaðilar telji jafnframt að viðskiptavinavild dragi ekki úr samkeppnislegu aðhaldi sem innflutningur veiti.
419. Að mati samrunaaðila leiti íslenskir aðilar í auknum mæli út fyrir landsteinana eftir betri kjörum en þeir greini ekki beinlínis merki um að erlendir aðilar séu með beina markaðssetningu hér á landi til íslenskra aðila. Að mati samrunaaðila eigi framangreint sérstaklega við hjá stærri fyrirtækjum á borð

starfandi heilbrigðisstarfsmönnum eða fyrirtækjum þeirra og samið hefur verið um samkvæmt ákvæðum IV. kafla laga nr. 112/2008, eru meðal heilbrigðisþjónustu sem sjúkratryggðir einstaklingar eiga á grundvelli laga eða samninga réttá, sbr. 29. gr. sömu laga. Þá liggur fyrir að eftirspurn eftir þjónustunni ræðst að verulegu leyti af þörfum sjúklinga, enda er ágreiningslaust að myndgreiningar eru einungis gerðar samkvæmt beiðni læknis. Verður þannig ekki séð að kaupendastyrkur Sjúkratrygginga sé af þeim toga að hann geti vegið upp á móti áhrifum af samruna áfrýjenda á virka samkeppni."

⁹⁷ Sjá t.d. Lindsay & Berridge, The EC Merger Regulation, þriðja útgáfa 2009, bls. 209.

⁹⁸ Sjá hér einnig dóm undirréttar ESB í máli nr. T-228/97 Irish Sugar v. Commission [1999] ECR II-2969.



við Marel, Héðinn, vélsmiðjum og svo áfram mætti telja, en nefnd fyrirtæki séu gríðarlega stór, búi yfir miklum kaupendastyrk og séu í góðri samningsstöðu gagnvart söluaðilum.

420. Þrátt fyrir að samrunaaðilar hafi ekki upplýsingar um fyrirhugaða innkomu nýrra aðila á viðkomandi markaði sé aðgengi að markaðs- og sölustarfsemi á umræddum mörkuðum gott og aðgangshindranir fáar að mati samrunaaðila.
421. Í athugasemdum samrunaaðila við andmælaskjali Samkeppniseftirlitsins taka samrunaaðilar saman lista yfir stærstu viðskiptavinum samrunaaðila og taka saman m.a. veltu og eigið fé þeirra. Að mati samrunaaðila búi stærstu viðskiptavinir yfir nægilegum kaupendastyrk til að viðhalda virku og fullnægjandi aðhaldi gagnvart samrunaaðilum í kjölfar samrunans. Þá telji samrunaaðilar innkaupagetu framangreindra aðila ótvíræða og það sama eigi við um aðra og minni aðila. Þá séu engar raunverulegar hindranir fyrir slík fyrirtæki til að flytja inn þá málma sem þau vinni með. Þá telji samrunaaðilar að Samkeppniseftirlitið hafi aðeins fengið upplýsingar frá litlum hluta markaðarins þar sem skv. gögnum frá hagstofunni hafi 353 fyrirtæki verið skráð í ÍSAT flokk nr. 25 (framleiðsla á málmörum, að undanskildum vélum og búnaði) árið 2024.
422. Þannig telji samrunaaðilar að innflutningsgeta viðskiptavina sé ótvíræð og að kaupendur búi yfir nægilegum styrk til að veita samrunaaðilum virkt samkeppnislegt aðhald, annars vegar með möguleikanum á að leita til G. Arasonar og hins vegar að afla tilboða að utan. Samrunaaðilar telji að aðhald frá kaupendum sé nægjanlegt til að koma í veg fyrir markaðsráðandi stöðu, eða umtalsverða samkeppnisröskun að öðru leyti.
423. Í bréfi sínu frá 9. apríl 2026 taka samrunaaðila fram að þeir telji að viðskiptavinir þeirra séu upplýstir og virkir kaupendur sem beri saman kjör og leiti tilboða; tilraunir til verðhækkana eða þjónustuskerðingar myndu leiða til tilfærslu viðskipta og/eða aukins eigin innflutnings.

12.2. Sjónarmið hagaðila

424. Í svörum við markaðsathugun kom fram að ef samruninn leiði til færri keppinauta, minni verðsamkeppni eða skerts framboðs, væri það neikvætt fyrir minni iðnaðarfyrirtæki og smiðjur.
425. Þá hefur komið fram það sjónarmið að samruninn muni ýta undir beinan innflutning hjá stærri fyrirtækjum á skilgreindum mörkuðum, sem muni reynast minni aðilum erfitt, þar sem vörur verði ekki á samkeppnishæfu verði.
426. Í markaðsathugun voru viðskiptavinir spurðir hvers vegna þeir kaupa stál og ál af innlendum aðilum. Átta umsagnaraðilar tilgreindu þægindi við þurfa ekki að sjá um flutning og lagerhald sem ástæðu. Þá nefndu fimm umsagnaraðilar góða þjónustu og fljótan afgreiðslutíma sem ástæðu. Einn umsagnaraðili nefndi ástæðuna að efla innlend fyrirtæki. Að lokum nefndu þrjár aðilar sanngjarnt verð sem ástæðu.
427. Eftir athugasemdir samrunaaðila við andmælaskjalið aflaði Samkeppniseftirlitið frekari upplýsinga. Var haft samband við fjölda aðila og aflað upplýsinga um eigin innflutning, líkt og að ofan greinir þá hafði Samkeppniseftirlitið þegar spurt stærstu viðskiptavinum samrunaaðila um þeirra innflutning. Jafnframt aflaði Samkeppniseftirlitið tollupplýsinga um innflutning frá Skattinum.



12.3. Mat Samkeppniseftirlitsins

428. Markaðir þar sem kaupendastyrkur er verulegur eru óvenjulegrar gerðar og á slíkum mörkuðum eru almennt kaupendur mjög fáir og öflugir. Því er sjaldgæft að kaupendastyrkur dugi til þess að afstýra samkeppnishömlum í málum þar sem mikil samþjöppun verður eftir viðkomandi samruna.⁹⁹ Jafnframt verður eins og fyrr segir að gæta að því að kaupendastyrkur fárra öflugra kaupenda nægir ekki í þeim tilvikum þegar jafnframt eru 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. 3/2006.¹⁰⁰
429. Af gögnum málsins og röksemdum samrunaaðila er ekki unnt að sjá að kaupendastyrkur sé nægilega mikill hjá viðskiptavinum á skilgreindum mörkuðum til að vega upp á móti skaðlegum samkeppnislegum áhrifum af samrunanum. Samkeppniseftirlitið tekur fram að þrátt fyrir að á tilgreindu mörkuðum séu stórir viðskiptavinir, er ljóst að á þeim eru einnig margir smærri kaupendur. Sem dæmi um smærri kaupendur má nefna minni aðila í málsmíði.
430. Önnur atriði sem komið hafa fram hér að framan leiða einnig til þess að kaupendastyrkur á tilgreindum mörkuðum getur ekki orðið umtalsverður. Markaðir fyrir sölu á svörtu stáli, ryðfríu stáli og áli einkennist af tiltölulega fáum keppinautum sem stunda innflutning og sölu í öllum tilgreindu mörkuðum og hárrí markaðshlutdeild samrunaaðila. Þar að leiðandi er samþjöppunarstuðull sem greindur er hér að framan mjög hár fyrir og eftir samrunann. Einnig er greint hér að framan í kafla 10 að aðgangshindranir inn á tilgreinda markaði eru til staðar og eigið lagerhald er kostnaðarsamt fyrir núverandi viðskiptamenn samrunaaðila (sérstaklega þá smærri). Loks er ljóst að magnhagræði í kaupum á málmum og innflutningi á þeim er töluvert, því getur verið erfitt, sérstaklega fyrir smærri aðila, að njóta samkeppnishæfra kjara í viðskiptum.
431. Viðbótarrannsókn Samkeppniseftirlitsins eftir athugasemdir samrunaaðila gaf ekki vísbendingar um mikinn eigin innflutning líkt og samrunaaðilar gáfu í skyn. Þvert á móti treysta viðskiptavinir að umtalsverðu leyti á innlenda birgja til að sérpanta fyrir sig aðrar vörur en lager vörur. Í undantekningartilfellum nefndu nokkrir aðilar að þeir flyttu sjálfir inn málma. Að mati Samkeppniseftirlitsins sýnir viðbótarupplýsingaöflunin, sem beint var að viðskiptavinum samrunaaðila og fyrirtækjum sem aðilar bentu sérstaklega á að stunduðu samhliða innflutning, að áhrif samhliða innflutnings á mörkuðum málsins eru takmörkuð. Aðilar nefna ýmsar ástæður fyrir því að þeir flytji

⁹⁹ Sjá t.d. Lindsay & Berridge, The EU Merger Regulation: Substantive Issues, fjórða útgáfa 2012, bls. 521.

¹⁰⁰ 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.



ekki inn meira af hráefni en raun ber vitni en þær helstu eru m.a. hagkvæmni og þægindi af því að versla við innlenda birgja.

13. Efnahagslegur styrkleiki

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

433. 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.

434. Í samrunaskrá kemur fram að KEA eignir ehf. séu eigandi alls hlutfjár í Ferro Zink. Nánar er tilgreint að KEA eignir ehf. er fjárfestingarfélag sem er hluti af samstæðu KEA svf. KEA svf. er samvinnufélag sem sinnir fjárfestingastarfsemi, þá helst á Norðurlandi en einnig á höfuðborgarsvæðinu, en félagið stundi ekki eiginlega rekstrarstarfsemi, en stofni og reki hlutfélög og fyrirtæki sem séu ýmist að fullu í eigu KEA eða í sameign með öðrum félögum. Þá er nánar tilgreint að KEA eignir og KEA svf. fari ekki með yfirráð yfir öðrum fyrirtækjum með starfsemi á mörkuðum þar sem áhrifa gætir.

435. Í þessu samhengi telur Samkeppniseftirlitið gagnlegt að bera saman fjárhagslegan styrkleika samrunaaðila, þ.e. Ferro Zink og Metal, við G. Arason. Í töflunni hér á eftir eru bornar saman heildarrekstrartekjur, heildareignir og eigið fé fyrrgreindra fyrirtækja sem starfa á tilgreindum mörkuðum. Fjárhæðir miðast við ársreikning 2024 og eru birtar í milljónum króna.

Tafla 18: Heildarrekstrartekjur, heildareignir og eigið fé fyrirtækja sem selja svart stál, ryðfrítt stál og ál. Upplýsingar koma úr ársreikningum fyrirtækjanna fyrir 2024. Tölur eru birtar í milljónum króna

Fyrirtæki	Heildarrekstrartekjur	Heildareignir	Eigið fé
KEA svf., þ.a.	1.727 m.kr. ¹⁰¹	11.183 m.kr.	10.963 m.kr.
Ferro Zink	2.815 m.kr.	1.685 m.kr.	600 m.kr.
Metal	1.931 m.kr.	635 m.kr.	202 m.kr.
Samrunaaðilar samtals	4.746 m.kr.¹⁰²	11.818 m.kr.	11.165 m.kr.
G. Arason	2.134 m.kr.	1.341 m.kr.	582 m.kr.

Útreikningar SKE á grundvelli ársreikninga.

436. Af framangreindu má sjá að samanlagðar heildarrekstrartekjur samrunaaðila voru um 4.746 m. kr. árið 2024, þá hefur ekki verið tekið tillit til heildarfjárfestingatekna KEA. Heildareignir voru um 11.818 m. kr. og eigið fé samrunaaðila um 11.165 m. kr.

¹⁰¹ Í samstæðuársreikningi KEA svf. koma fram heildarfjárfestingatekjur sem eru notaðar í stað heildarrekstrartekna. Enn fremur kemur ekki fram nánari sundurliðun um dótturfélögin, þ. á m. KEA eignir ehf.

¹⁰² Hér er ótalin velta KEA eða tengdra félaga.



437. Samkvæmt samrunaskrá telja samrunaaðilar viðeigandi markaði málsins nokkuð stöðuga, en benda á að sveiflur í efnahagslífi og umfang framkvæmda á innlendum markaði geta þó haft áhrif á skammtímasveiflur í eftirspurn markaða. Þá er einnig nefnt í ársreikningum framangreindra fyrirtækja að sveiflur voru í rekstri, m.a. vegna einskiptis sölu tiltekins fyrirtækis, þróun heimsmarkaðsverðs á stáli og styrk krónunnar hverju sinni. Athuga skal að einn helsti keppinautur samrunaaðila, G. Arason átti sveiflukennt ár í rekstri árið 2024. Í ársreikning G. Arason fyrir árið 2024 kemur fram að á árinu varð stór viðskiptaaðili gjaldþrota, sem hafði áhrif á rekstrarafkomu félagsins.
438. Að framangreindu virtu er það mat Samkeppniseftirlitsins að efnahagsleg staða samrunaaðila sé sterk og samruninn leiði til þess að staða hins sameinaða fyrirtækis muni styrkjast í efnahagslegu tilliti gagnvart helstu keppinautum. Þegar þessi staða er virt í samhengi við háa markaðshlutdeild samrunaaðila á mörkuðum málsins er ljóst að styrkleiki hins sameinaða fyrirtækis verður mikill.

14. Sjónarmið samrunaaðila um lága framlegð og mat á samkeppni

439. Í athugasemdunum frá 9. apríl 2026, halda samrunaaðilar því fram að markaðir fyrir sölu á ryðfríu stáli, svörtu stáli og áli einkennist af mjög lágri framlegð og miklum verðþrýstingi. Enn fremur telja þeir að slík einkenni hafi sjálfstæða og verulega þýðingu við mat skv. 17. gr. c samkeppnislaga, enda séu þau almennt talin sterk vísbending um virka samkeppni og takmarkað svigrúm fyrirtækja til að beita einhliða markaðsvaldi. Í þessu samhengi benda samrunaaðilar á grein sem er skrifuð af Tommaso Valletti og Hans Zenger og ber heitið „*Should profit margins play a more decisive role in merger control?*”¹⁰³
440. Til frekari stuðnings setja aðilar fram gögn um framlegð og svokallaða hagnaðarframlegð fyrirtækjanna á árunum 2022 til 2025 á þeim mörkuðum sem eru til skoðunar. Til aðgreiningar er í þessari ákvörðun vísað til framlegðar þegar fjallað er um þróunar framlegðar í krónum, framlegðarhlutfalls þegar vísað er til framlegðar sem hlutfall af tekjum og til hagnaðarhlutfalls (e. *net profit margin*) þegar vísað er til hagnaðar eftir skatta í hlutfalli af heildartekjum.
441. Samrunaaðilar nefna að framlegðarhlutfall Metals hafi verið á bilinu [...] % á árunum 2022-2025 og hagnaðarhlutfall á bilinu [...] %. Þá hafi hagnaðarhlutfall Ferro Zink á framangreindum árum verið [...] %.
442. Að mati samrunaaðila séu þessi hagnaðarhlutföll lág og endurspegli virkt samkeppnislegt aðhald á mörkuðum sem einkennist af stöðluðum vörum, alþjóðlegri samkeppni og kostnaðar- og gengissveiflum. Þeir telji að verð sé nálægt kostnaðargrunni og að tilraunir til hækkunar myndu kalla fram skjót viðbrögð viðskiptavina. Í því samhengi nefna þeir tilboðsleit, tilfærslu viðskiptavina eða eigin innflutning. Jafnframt telji þeir að framlegðarbati skili sér ekki í auknum hagnaði vegna hás fasts kostnaðar og annarra rekstrarþátta. Í samkeppnisrétti séu viðvarandi lág framlegð og hagnaður talin vísbending um virka samkeppni, og því styðji gögnin ekki að samrunaaðilar hafi eða muni öðlast markaðsráðandi stöðu.
443. Samkeppniseftirlitið bendir fyrst á að tilvísun samrunaaðila til greinar Valletti og Zenger, í tengslum við umfjöllun samrunaaðila um að lág framlegð og mikill verðþrýstingur feli almennt í sér sterkar vísbendingar um virka samkeppni og takmarkað svigrúm fyrirtækja til einhliða beitingar markaðsvalds,

¹⁰³ *Journal of European Competition Law & Practice*, Volume 9, Issue 5, May 2018, Bls. 336–342, <https://doi.org/10.1093/jeclap/lpy030>.



byggir á misskilningi. Þetta á a.m.k. við þegar litið er til hagnýtingar á efni greinarinnar við mat á samkeppnislegum áhrifum hins fyrirhugaða samruna.

444. Í greininni lýsa höfundur því að reynslurannsóknir sýni að markaðsstyrkur fyrirtækja, sérstaklega í Bandaríkjunum, hafi aukist á liðnum áratugum. Þar sem samrunar hafi almennt enn skaðlegri áhrif en ella þegar markaðsstyrkur fyrirtækja sé mikill fyrir samruna telja höfundar að ástæða sé fyrir samkeppnisyfirvöld að vera enn meira á verði í þeim tilvikum. Þannig álykta þeir að „*Merger control appropriately needs to be more vigilant when pre-merger pricing power is larger than what used to be the norm*“.¹⁰⁴
445. Að mati Samkeppniseftirlitsins er ekkert í efni greinarinnar og þeim tölum úr rekstri sem lagðar eru fram sem bendir til þess að skaðleg áhrif samrunans séu minni en ella. Þá ber að nefna það að tölur úr rekstri um framlegðarhlutföll og arðsemi þarf ávallt að taka með vissum fyrirvara þar sem þær endurspeglar ekki raunverulegan hagfræðilegan hagnað eins og bent er á í greininni: „*Moreover, it is well understood that published accounting margins do not generally coincide with economic margins, as they typically do not reflect true economic costs. In applied case work, data analyses must therefore be conducted with care to accurately identify and measure the appropriate parameters.*“¹⁰⁵
446. Þrátt fyrir framangreinda vankanta við túlkun þeirra talna sem samrunaaðilar leggja fram er það mat Samkeppniseftirlitsins að þær rekstrartölur sem samrunaaðilar setja fram í heildina hjá Metal annars vegar og undir markaði málsins hjá Ferro Zink hins vegar bendi á engan hátt til þess að samkeppnisleg neikvæð áhrif samrunans muni ekki raungerast. Hafa ber einnig í huga að meta þarf þessar tölur í samhengi við aðra þætti málsins, s.s. markaðshlutdeild, sbr. kafli 5, aðgangshindranir og kaupendastyrk, sem fjallað var um hér að framan í köflum 10 og 12. Almennt ber að hafa í huga að sá efnahagslegi styrkleiki sem felst í markaðsráðandi stöðu og minnkandi samkeppnislegt aðhald með brotthvarfi keppinauts við samruna gefur viðkomandi fyrirtæki tækifæri á auka hagnað sinn á kostnað viðskiptavina.

15. Möguleg hagræðing

447. 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“. Í nefndaráliti viðskiptanefndar um frumvarp sem varð að lögum nr. 94/2008 var þetta nýmæli skýrt með eftirfarandi hætti:

„... er lagt til að við c-lið bætist nýr málslíður þess efnis að við mat á lögmæti samruna skuli tekið tillit til tækni- og efnahagsframfara að því tilskildu að þær séu neytendum til hagsbóta og hindri ekki samkeppni. Í þessu sambandi má vísa til 2. gr. samrunareglugerðar EB nr. 139/2004. Ákvæðið heimilar framkvæmdastjórninni að hafa hliðsjón af hagræðinu sem kann að stafa af samruna. Þótt íslensk samkeppnisyfirvöld hafi að gildandi rétti talið sig hafa heimild til að beita framangreindum sjónarmiðum þykir rétt í samræmi við meginstefnu þessa frumvarps að ákvæðið verði fært til skýrara samræmis við Evrópurétt. Í því felst m.a. að tillit til skilvirknis- eða hagræðingarsjónarmiða koma aðeins til álita þar sem tryggt er að hreinn ávinningur af samruna skili sér til neytenda. Sönnunarbyrði fyrir

¹⁰⁴ Bls. 341-342.

¹⁰⁵ Bls. 340.



Þessu hvílir á samrunaaðilum. Samkvæmt þessu eru skilyrðin fyrir því að tekið verði tillit til hagræðingar við mat á áhrifum samruna í samkeppnismálum hér á landi í megindráttum þau í fyrsta lagi að verulegar líkur séu á að samruninn skili skjótt umtalsvert aukinni hagkvæmni í rekstri hins sameinaða fyrirtækis, í öðru lagi að hagræðingaráhrifin séu beintengd samrunanum og ekki hægt að framkalla þau með öðrum hætti og í þriðja lagi að aukin hagræðing skili sér til neytenda í formi verðlækkunar sem vegi þyngra en hugsanleg verðhækkun vegna skertrar samkeppni. Samrunaaðilar verða að geta fært sönnur á þau þrjú atriði sem að framan eru rakin.“

448. Eins og leiðir af framansögðu ber að túlka þetta í samræmi við EES/ESB-samkeppnisrétt. Til þess að hagræðing geti skilað sér til neytenda verður að vera fyrir hendi samkeppnislegt aðhald á markaðnum.¹⁰⁶ Samkvæmt þessu hvílir sönnunarbyrðin um að samruni sé að þessu leyti neytendum til hagsbóta á samrunaaðilum, sbr. einnig viðauka I við reglur nr. 1390/2020.¹⁰⁷ Í 9. kafla viðauka I við reglur nr. 1390/2020 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.“

449. Samkvæmt framansögðu er ljóst að samrunaaðilar bera ábyrgð á því að sýna fram á að samruni sé neytendum til hagsbóta haldi þeir slíku fram og takist samrunaaðilum ekki að leggja fram fullnægjandi rök um slíkt beri Samkeppniseftirlitinu engin skylda til þess að rannsaka þær fullyrðingar frekar.
450. Vísast hér einnig til 76 – 88. mgr. í láréttu leiðbeiningum framkvæmdastjórnar ESB.
451. Samrunaaðilar segja í samrunaskrá að styrkari og betri rekstur skili sér bæði til samrunaaðila og viðskiptamanna þar sem það geri samrunaaðilum kleift að veita betri þjónustu og bjóða samkeppnishæft verð sem gagnist neytendum á markaði. Í samrunaskrá taka samrunaaðilar fram að [...].¹⁰⁸

¹⁰⁶ 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.“

¹⁰⁷ Sjá einnig t.d. Van Bael & Bellis, Competition Law of the European Community, sjötta útgáfa 2021, bls. 726: „... 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.“

¹⁰⁸ Trúnaðarmál.



452. Í svörum samrunaaðila við andmælaskjali Samkeppniseftirlitsins frá 6. mars 2026 er ekki fjallað nánar um mögulega hagræðingu vegna samrunans eða með hvaða hætti hún gæti unnið á móti skaðlegum samkeppnislegum áhrifum samrunans.
453. Hvað þessa umfjöllun í samrunaskrá varðar er ekki hægt að fallast á að því sé lýst með ítarlegum hætti hvernig samrunaaðilar ætla sér að ná hagsbótunum fram né hversu miklar þær eru fyrir neytendur. Þá er engum útreikningum framvísað um umfang hagsbótanna né hvort mögulegt sé að ná fram sömu hagræðingu með öðrum hætti.
454. Með hliðsjón af framangreindu er það niðurstaða Samkeppniseftirlitsins að samrunaaðilar hafi ekki sýnt fram á það með fullnægjandi hætti að samruninn leiði til tækni- og efnahagslegra framfara sem skili sér til neytenda og vegi þyngra en þær samkeppnishömlur sem samruninn hafi í för með sér.

16. Möguleg skilyrði sem unnt væri að setja samrunanum

455. Á grundvelli 17. gr. c samkeppnislaga getur Samkeppniseftirlitið sett samruna, sem hindrar virka samkeppni í skilningi ákvæðisins, skilyrði. Með því að setja slíkum samruna skilyrði er ætlunin að koma í veg fyrir þau samkeppnishamlandi áhrif samruna sem ella myndu leiða til ógildingar hans.¹⁰⁹
456. Að meginstefnu eru skilyrði aðeins sett í samrunamálum þar sem aðilar að samruna hafa lagt til tiltekin skilyrði að eigin frumkvæði og óskað eftir sáttarviðræðum á grundvelli 17. gr. f samkeppnislaga, sbr. 15. gr. reglna nr. 1390/2020 um tilkynningu og málsmeðferð í samrunamálum.¹¹⁰ Á grundvelli samkeppnislaga getur þó Samkeppniseftirlitið tæknilega sett samruna einhliða skilyrði með ákvörðun. Ástæða þess að það er almennt ekki gert er sú að eðlilegra hefur verið talið að hugmyndir að breytingum á samningum komi fram af hálfu samrunaaðila sem þekkja bæði reksturinn og forsendur samrunasamningsins mun betur en Samkeppniseftirlitið. Samrunafyrirtækin eru þannig í raun einu aðilarnir sem geta lagt hlutlægt mat á það við hvaða skilyrði og markaðsaðstæður þau telja sig geta starfað.
457. Í andmælaskjali Samkeppniseftirlitsins frá 17. febrúar 2026 var eftirfarandi tekið fram:

„239. Samkvæmt 17. gr. c samkeppnislaga getur Samkeppniseftirlitið ógilt samruna sem er til þess fallinn að hindra virka samkeppni með því að markaðsráðandi staða verði til eða styrkist, eða með umtalsverðri röskun á samkeppni að öðru leyti. Þá getur Samkeppniseftirlitið sett slíkum samruna skilyrði sem verður að uppfylla innan tilskilins tíma. Samkvæmt 17. gr. f sömu laga er Samkeppniseftirlitinu jafnframt heimilt að ljúka rannsókn samrunamáls með sátt, sem bindandi er fyrir málsaðila. Af eðli sáttar í samrunamáli leiðir að jafnaði að aðilar samrunans skuldbinda sig til tiltekinna

¹⁰⁹ Meginreglan er sú að skilyrði í samrunamálum verða að vera þess eðlis að komi í veg fyrir þær samkeppnishömlur 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 allar 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*.

¹¹⁰ Í 1. mgr. 15. gr. segir orðrétt: „Forsenda þess að máli sé lokið með sátt er að samrunaaðilar óski eftir sáttarviðræðum við Samkeppniseftirlitið og leggi fram heildstæðar tillögur að skilyrðum sem ætlað er að leysa með fullnægjandi hætti möguleg samkeppnisleg vandamál sem annars myndu leiða af samruna.“



aðgerða sem ryðja úr vegi þeim samkeppnishindrunum sem rannsóknin hefur leitt í ljós. Frumkvæði að tillögum um slíkar aðgerðir koma að jafnaði frá samrunaaðilum.

240. Með andmælaskjali þessu gefst samrunaaðilum tækifæri til að setja fram sjónarmið sín og e.a. leggja til skilyrði sem ryðji úr vegi samkeppnishindrunum. Komi til þess að mat Samkeppniseftirlitsins á áhrifum samrunans verði óbreytt eftir að samrunaaðilar hafa komið á framfæri sjónarmiðum við andmælaskjal þetta mun Samkeppniseftirlitið þurfa að taka afstöðu til íhlutunar í málinu."

458. Samrunaaðilar óskuðu ekki eftir sáttaviðræðum við Samkeppniseftirlitið og lögðu ekki fram tillögur að skilyrðum sem unnt væri að setja samrunanum til þess að bregðast við þeim samkeppnishömlum sem rökstutt var í andmælaskjalinu að myndu leiða af honum.. Í bréfi samrunaaðila frá 9. apríl 2026 var hins vegar þetta tekið fram; „að svo stöddu eru ekki forsendur fyrir hendi og geta samrunaaðilar ekki tekið upplýsta afstöðu til þess hvort þörf sé fyrir skilyrði í málinu og áskilja samrunaaðilar sér rétt til að taka afstöðu til þess hvort þörf sé á skilyrðum í málinu þegar fyrir liggja fullnægjandi og endanlegar forsendur.“
459. Samkeppniseftirlitið getur ekki fallist á þessi sjónarmið samrunaaðila sem komu fram mjög seint í málsmeðferðinni og eftir að þeim voru veittar ítarlegar upplýsingar um frummat samkeppniseftirlitsins um skaðleg áhrif samrunans. Var það gert bæði með andmælaskjali og ítarlegu bréfi þar sem viðbótarrannsókn eftirlitsins var líst. Auk þess hefur Samkeppniseftirlitið rætt málið ítarlega á fundum með samrunaaðilum. Höfðu samrunaaðilar þannig allar forsendur til þess að leggja til skilyrði til þess að bregðast við mögulegum skaðlegum áhrifum samrunans. Ákvörðun þeirra um að gera það ekki skýrist einfaldlega af því að þeir voru í grundvallaratriðum ósammála frummatinu.
460. Varðandi setningu mögulegra einhliða skilyrða af hálfu Samkeppniseftirlitsins í málinu er það mat eftirlitsins að ekki séu forsendur til þess. Í því samhengi ber að líta til áðurgreindra sjónarmiða um eðli skilyrða og sáttarviðræðna. Auk þess er að mati Samkeppniseftirlitsins ljóst að möguleg einhliða skilyrði myndu þurfa að snúa að gerð markaðarins (e. *structural remedies*) og myndu fela í sér það umfangsmikla einhliða breytingu á samrunasamningnum að forsendur hans myndu verða verulega breyttar auk þess sem alger óvissa væri um framkvæmd og árangur slíkra skilyrða sem sett væru í ágreiningi við samrunaaðila. Væri og veruleg hætta á því að slík einhliða skilyrði væru í raun meira íþyngjandi heldur en ógilding samrunans.

VII. Samantekt og niðurstaða

461. Samandregið er það mat Samkeppniseftirlitsins að samruni Ferro Zink og Metal hindri virka samkeppni með umtalsverðum hætti og hann krefjist sökum þess íhlutunar af hálfu Samkeppniseftirlitsins.
462. Með samrunanum myndi myndast markaðsráðandi staða á tveimur af mörkuðum málsins, þ.e. á markaði fyrir sölu á ryðfríu stáli og markaði fyrir sölu á áli. Markaðsstyrkur sameinaðs fyrirtækis í kjölfar samrunans myndi gera því kleift að haga sér að umtalsverðu leyti án tillits til viðskiptamanna og keppinauta, svo sem til þess að hækka vöruverð og/eða rýra gæði þjónustu sinnar.



463. Þá er í ákvörðuninni tekin til nánari skoðunar staða samrunaaðila miðað við aðra mögulega markaði. Annars vegar voru teknar saman til hliðsjónar hlutdeildir á mögulegum heildarmarkaði fyrir sölu á smíðamálmu á Íslandi (breitt vöruúrval smíðamálmna úr svörtu stáli, ryðfríu stáli og áli). Sú greining sýnir að samrunaaðilar, ásamt keppinautum G. Arasyni, njóta verulegs markaðsstyrks umfram aðra keppinauta. Þá kom jafnframt fram að smærri keppinautar á markaðnum bjóða upp á mun þrengra vöruúrval og þjónustu en samrunaaðilar og G. Arason. Sé miðað við stöðu þeirra keppinauta sem bjóða upp á breitt vöruúrval smíðamálmna yrði hlutdeild sameinaðs fyrirtækis [50-55]% árið 2025. Styður það jafnframt þá niðurstöðu að samrunaaðilar auk G. Arasonar teljist nánustu keppinautar á mörkuðum málsins, sbr. nánari umfjöllun hér á eftir. Hins vegar kannaði Samkeppniseftirlitið jafnframt hlutdeild samrunaaðila miðað við þrengri sviðsmynd, þ.e. á afmörkuðum mögulegum undirmörkuðum markaða málsins, eftir mismunandi vörutegundum málma, svo sem platna, röra, prófíla, o.s.frv. Sú greining staðfestir enn frekar að samrunaaðilar njóta umtalsverðs markaðsstyrks (yfir 50% í ýmsum vörutegundum), einkum að því er varðar í sölu á ryðfríu stáli og áli.
464. Þá breytir það ekki niðurstöðu Samkeppniseftirlitsins um skaðleg áhrif samrunans hvort sem áhrif hans eru metin út frá myndun markaðsráðandi stöðu eða annarri umtalsverðri röskun á samkeppni á skilgreindum mörkuðum málsins. Markaðir málsins teljast fákeppnismarkaðir, eins og ráða má af markaðshlutdeildum fyrirtækja, takmörkuðum fjöldi burðugra keppinauta og samþjöppunarstuðlum.
465. Vegna samrunans fækkar burðugum keppinautum á markaði fyrir ryðfrítt stál úr þremur í tvo og á markaði fyrir ál úr fjórum í þrjá. Þá verður samþjöppun umfram viðmið á markaði fyrir svart stál og samanlögð hlutdeild sameinaðs fyrirtækis og G. Arasonar um [90-95]% miðað við árið 2025. Niðurstöður markaðsathugunar Samkeppniseftirlitsins sýna að umtalsverður hluti viðskiptamanna hefur verslað við báða samrunaaðila og leitað tilboða hjá þeim báðum. Sú staðreynd og líkindi í starfsemi samrunaaðila hvað varðar vöruframboð og breidd í vöruúrvali, er til marks um það að með samrunanum hverfi nán samkeppni milli fyrirtækjanna. Innanhússgögn frá samrunaaðilum sem aflað var á síðari stigum rannsóknarinnar styðja jafnframt þá niðurstöðu. Framangreint á við um alla skilgreinda markaði málsins og tegundir smíðamálmna, þ.e. svart stál, ryðfrítt stál og ál, sem og mögulegan heildarmarkað. Er þessi staða ein og sér sjálfstæð ástæða til íhlutunar vegna samruna Ferro Zink og Metal að mati Samkeppniseftirlitsins.
466. Loks er ljóst að með samruna Ferro Zink og Stekks árið 2019, öðlaðist fyrrnefnda fyrirtækið eina keppinaut sinn í heitsinkhúðun á Íslandi, sbr. ákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. 34/2019.¹¹¹ Af því leiddi að félagið komst í einokunarstöðu á markaði fyrir heitsinkhúðun eins og áður hefur verið rakið. Með samruna við Metal á nærliggjandi mörkuðum fyrir sölu smíðamálmna styrkir og verndar Ferro Zink einokunarstöðu sína í heitsinkhúðun. Þá getur félagið yfirfært markaðsstyrk sinn í heitsinkhúðun á aðra markaði og útilokað keppinauta sína svo sem á markaði fyrir svart stál en eins og að framan greinir mun staða fyrirtækisins á þeim markaði styrkjast ef af samrunanaum verður. Þá leiðir af framangreindri stöðu, ásamt aukinni starfsemi félagsins á markaði fyrir svart stál og aukinni lóðréttari samþættingu innan sömu virðiskeðju, að aðgangshindranir aukast og möguleg innkoma nýrra keppinauta í sinkhúðun verður torveldari og þar með ólíklegri. Með hliðsjón af framansögðu telst

¹¹¹ Ekki var unnt að grípa til íhlutunar vegna samrunans þar sem rekstur Stekks stefndi í þrot og skilyrði reglunnar í samkeppnisrétti um fyrirtæki á fallandi fæti voru að öðru leyti uppfyllt.



samruninn styrkja, vernda og festa í sessi einokunarstöðu félagsins fyrir heitsinkhúðun, samkeppni og neytendum til tjóns.

467. Þó ekki verði séð að á mörkuðum málsins sé um miklar lagalegar eða tæknilegar aðgangshindranir að ræða lýstu hagaðilar tilteknum hindrunum fyrir aðgangi að markaðnum. Lúta þær m.a. að erfiðleikum við að finna áreiðanlega erlenda birgja, skorti á sérþekkingu á sviði stáls og áls, sem og verulegri fjárþörf, kostnaði og aðstöðuleysi við að koma sér upp eigin lager af málmum í því skyni að geta sjálfir veitt þá þjónustu sem samrunaaðilar bjóða. Auk þess virðist stærðarhagkvæmni og magn í flutningum jafnframt skipta töluverðu máli á mörkuðum málsins, sérstaklega fyrir minni og nýja keppinauta. Þá leiddi rannsókn Samkeppniseftirlitsins í ljós að eigin innflutningur viðskiptavina er takmarkaður og á sér einkum stað atviksbundið og í tengslum við sérstök verkefni. Þá benda gögn málsins ekki til þess að kaupendastyrkur viðskiptamanna sé almennt þess eðlis að hann geti komið í veg fyrir að skaðleg áhrif samrunans komi fram gagnvart neytendum.
468. Af samrunaskrá og fyrirbyggjandi gögnum verður ekki heldur séð að möguleg hagræðing eða annar ávinningur af samrunanum sé þess eðlis að hann vegi upp á móti þeim skaðlegu áhrifum sem af samrunanum kunni að leiða. Þá liggur ekki fyrir að slíkur ávinningur muni skila sér til viðskiptamanna samrunaaðila komi samruninn til framkvæmdar.
469. Með hliðsjón af öllu framangreindu er það niðurstaða Samkeppniseftirlitsins að samruni Ferro Zink og Metal hindri virka samkeppni í skilningi 17. gr. c samkeppnislaga og leiði til þess að samkeppni raskist með umtalsverðum hætti á mörkuðum málsins. Af þeim sökum er það mat Samkeppniseftirlitsins að nauðsynlegt sé að grípa til íhlutunar vegna samrunans og hann skuli ógiltur.

Ákvörðunarorð:

„Kaup Ferro Zink ehf. á Metal ehf. fela í sér samruna í skilningi samkeppnislaga. Með vísan til forsendna þessarar ákvörðunar og með heimild í 17. gr. c samkeppnislaga nr. 44/2005 ógildir Samkeppniseftirlitið samrunann.“

Samkeppniseftirlitið

Páll Gunnar Pálsson