



SAMKEPPNISEFTIRLITIÐ

Föstudagur, 25. október 2019

Ákvörðun nr. 35/2019

Kaup Prentmets ehf. á hluta af rekstri og eignum Odda prentunar og umbúða ehf.

I.

Málavextir og málsmeðferð

Þann 21. mars 2019 barst Samkeppniseftirlitinu bréf frá Prentmeti ehf. (hér eftir Prentmet) þar sem fyrirtækið upplýsti eftirlitið um að Prentmet og Oddi prentun og umbúðir ehf. (hér eftir Oddi) hefðu með kaupsamningi dags. 14. mars 2019 komist að samkomulagi um kaup og sölu á rekstri og fylgifé prentsmiðju Odda sem starfrækt er að Höfðabakka 7 í Reykjavík.

Með áður nefndu bréfi upplýsti Prentmet jafnframt að þrátt fyrir að í kaupunum fælust bein yfirráð yfir prentsmiðjurekstri Odda væri það mat fyrirtækisins að ekki væri um tilkynningarskyldan samruna að ræða í skilningi 17. gr. a. samkeppnislaga nr. 44/2005, þar sem sameiginleg heildarvelta viðkomandi fyrirtækja væri undir veltuviðmiðum samkeppnislaga. Til viðbótar framangreindu myndi hið sameinaða fyrirtæki aðeins hafa takmarkaða markaðshlutdeild eftir samrunann að mati Prentmets. Vegna þessa væri samruninn ekki til þess fallinn að draga umtalsvert úr virkri samkeppni og því væri ekki tilefni fyrir Samkeppniseftirlitið til að óska eftir tilkynningu um samrunann, sbr. 3. mgr. 17. gr. b. samkeppnislaga. Þó vildi Prentmet upplýsa Samkeppniseftirlitið um viðskiptin og óska eftir leiðbeiningum frá Samkeppniseftirlitinu ef það væri ósammála afstöðu fyrirtækisins.

Með bréfi dags. 11. apríl 2019 svaraði Samkeppniseftirlitið með þeim hætti að stofnunin gæti veitt viðeigandi leiðbeiningar en mat á tilkynningarskyldu samruna væri ávallt á ábyrgð samrunaaðila. Að teknu tilliti til fyrirliggjandi upplýsinga um fyrirtækjasamstæðu Prentmets, og beinna eða óbeinna yfirráða samrunaaðila yfir félaginu Umbúðir og ráðgjöf ehf., taldi Samkeppniseftirlitið heildarveltu viðkomandi fyrirtækja og tengdra félaga fyrir árið 2018 ná þeim veltuviðmiðum sem kveðið væri á um í 1. mgr. 17. gr. a. samkeppnislaga. Samruni málsins væri því líklega tilkynningarskyldur, og óskaði Samkeppniseftirlitið allt að einu eftir tilkynningu um samrunann ef hún bærisk ekki að frumkvæði samrunaaðila, sbr. 3. mgr. 17. gr. b. samkeppnislaga.

Formleg tilkynning um samrunann frá Prentmeti og Odda barst Samkeppniseftirlitinu ásamt samrunaskrá og fylgiskjölum hinn 10. maí 2019. Með bréfi hinn 24. maí 2019 tilkynnti Samkeppniseftirlitið samrunaaðilum að samrunatilkynningin væri ófullnægjandi í skilningi 17. gr. samkeppnislaga og reglna um tilkynningu samruna nr. 684/2008. Þá



myndi frestur eftirlitsins til athugunar á áhrifum samrunans ekki byrja að líða fyrr en fullnægjandi tilkynning bærisk, sbr. 17. gr. d. samkeppnislaga.

Í kjölfar bréfs og athugasemda Samkeppniseftirlitsins sendu samrunaaðilar viðbótartilkynningu með viðaukum við samrunaskrá málsins ásamt öðrum fylgigögnum, dags. 20. júní 2019, þar sem tilgreind voru þau atriði sem áður skorti í samrunaskrá, m.a. um skörun í starfsemi samrunaaðila og samþjöppun á markaði fyrir umbúðir úr öskjuefni.

Með bréfi dags. 5. júlí 2019 tilkynnti Samkeppniseftirlitið samrunaaðilum að samrunatilkynningin teldist nú fullnægjandi í skilningi 17. gr. a. samkeppnislaga. Í ljósi þessa hefðu frestir eftirlitsins til rannsóknar á samrunanum samkvæmt 17. gr. d. laganna byrjað að líða þann 21. júní 2019. Samdægurs óskaði Samkeppniseftirlitið eftir listum frá samrunaaðila yfir stærstu viðskiptamenn fyrirtækjanna sundurliðað eftir þeim vörumörkuðum sem lagðir voru til í samrunaskrá, þ.e. fyrir einfalt prentverk, sérhæft prentverk og innri umbúðir úr öskjuefni.

Með bréfum, dags. 8. júlí 2019, óskaði Samkeppniseftirlitið umsagna og upplýsinga frá keppinautum Prentmets og Odda bæði á prent- og umbúðamarkaði. Var keppinautum samrunaaðila gefinn kostur á að veita almenna umsögn um samrunann, en jafnframt óskaði Samkeppniseftirlitið upplýsinga um viðkomandi samkeppnisaðila, framleiðslutæki, í hverju samkeppni viðkomandi fyrirtækis við samrunaaðila fælist, og um tillögur samrunaaðila að skilgreiningu markaða málsins. Loks voru keppinautar spurðir um sjónarmið samrunaaðila um fyrirtæki á fallanda fæti.

Þá aflaði Samkeppniseftirlitið jafnframt upplýsinga hjá stærstu viðskiptamönnum samrunaaðila með bréfum dags. 10. júlí 2019. Þannig óskaði Samkeppniseftirlitið eftir sjónarmiðum viðskiptamanna um fýsileika og hagkvæmni þess að versla viðkomandi vörur beint af erlendum birgjum í stað samrunaaðila. Þá voru umræddir viðskiptamenn jafnframt spurðir um sjónarmið samrunaaðila um fyrirtæki á fallanda fæti. Fengu bæði keppinautar og viðskiptamenn afrit af samrunaskrá án trúnaðarupplýsinga.

Að ósk fyrirsvarsmanna Odda fundaði Samkeppniseftirlitið með fyrirtækinu hinn 19. júlí 2019 þar sem rætt var um framgang málsmeðferðarinnar og sjónarmið samrunaaðila um fyrirtæki á fallanda fæti.

Með bréfi dags. 23. júlí 2019 sendi Samkeppniseftirlitið samrunaaðilum tilkynningu um frekari rannsókn á samkeppnislegum áhrifum samrunans, sbr. 1. mgr. 17. gr. samkeppnislaga.

Í kjölfar umsagna og upplýsinga frá viðskiptamönnum og keppinautum óskaði Samkeppniseftirlitið eftir sundurliðuðum upplýsingum um veltu keppinauta Prentmets og Odda á áðurnefndum vörumörkuðum fyrir síðastliðin tvö ár. Einnig óskaði Samkeppniseftirlitið sömu upplýsinga með frekari sundurliðuðum hætti frá samrunaaðilum. Upplýsingabæiðir vegna þessa voru sendar til markaðsaðila í ágúst 2019, og bærust veltuupplýsingar frá fyrirtækjum í ágúst og septembermánuði.



Upplýsingaöflun Samkeppniseftirlitsins hjá keppinautum og viðskiptamönnum samrunaaðila, og tengd samskipti við umrædd fyrirtæki, reyndist tímafrekari en við var að búast, m.a. vegna sumarleyfa. Urðu tafir á rannsókn málsins af þessum sökum.

Samkeppniseftirlitið fundaði með samrunaaðilum hinn 17. september 2019 og kynnti þau atriði sem rannsókn og gagnaöflun Samkeppniseftirlitsins hafði leitt í ljós á þeim tímapunkti. Í kjölfar fundarins óskaði Samkeppniseftirlitið eftir viðbótargögnum frá samrunaaðilum um fyrrum viðskiptamenn samrunaaðila á öskjumarkaði og fyrirtæki í eigin innflutningi á viðkomandi vörum. Þá var samrunaaðilum jafnframt gefinn kostur á að koma á framfæri sjónarmiðum um þau atriði sem fjallað var um á fundinum og rannsóknin hafði leitt í ljós.

Með bréfi dags. 17. september 2019 upplýsti Prentmet að samrunaaðilar hefðu gert ýmsar breytingar á kaupsamningi, m.a. þá að [

].¹ Þá hefði Kassagerð Reykjavíkur ekki

lengur starfsemi að Höfðabakka 7 og því ekki lengur fyrirhugað að Kassagerðin og hið sameinaða fyrirtæki Prentmets myndu deila húsnæði.

Umbeðin viðbótargögn og sjónarmið frá samrunaaðilum bárust eftirlitinu 19.-20. september 2019. Samkvæmt kaupsamningi voru kaup Prentmets á prentsmiðju Odda [

].²

Samkeppniseftirlitið framkvæmdi könnun meðal núverandi og fyrrum viðskiptamanna samrunaaðila á öskjumarkaði dagana 24.-26. september 2019. Hringt var í úrtak viðskiptamanna og þeir m.a. spurðir um næsta valkost við samrunaaðila, og um umfang og fýsileika beins innflutnings erlendis frá, svo sem í því skyni að varpa frekara ljósi á erlent samkeppnislegt aðhald og erlenda samkeppni á umbúðamarkaði. Samhliða aflaði Samkeppniseftirlitið upplýsinga frá Hagstofunni um innflutning á öskjuumbúðum.

Með tölvupósti dags. 1. október 2017 voru samrunaaðilar upplýstir um niðurstöður framangreindrar könnunar og framhaldsrannsóknar Samkeppniseftirlitsins á beinum innflutningi íslenskra fyrirtækja á öskjum erlendis frá.

Hinn dags. 10. október 2017 afhentu samrunaaðilar [

].³ til að lágmarka tengsl og mögulega

hagsmunaárekstra milli samrunaaðila í kjölfar samrunans. Jafnframt afhentu samrunaaðilar []⁴ um túlkun og gildissvið samkeppnisbanns.

Samkeppniseftirlitið hefur auk framangreinds átt í öðrum samskiptum við ýmsa aðila sem hagsmuna eiga að gæta vegna samrunans, þ. á m. keppinauta og viðskiptavini, og aflað hjá þeim upplýsinga við meðferð málsins. Verður vísað til umræddra upplýsinga í ákvörðuninni eftir því sem við á.

¹ Fellt út vegna trúnaðar.

² Fellt út vegna trúnaðar.

³ Fellt út vegna trúnaðar.

⁴ Fellt út vegna trúnaðar.



II.

Samruninn

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

Í samrunaskrá kemur fram að með skilyrtum kaupsamningi, dags. 14. mars 2019, hafi Prentmet og Oddi komist að samkomulagi um kaup Prentmets á tilteknum hluta reksturs Odda eins og áður sagði, þ.e. rekstri og fylgifé prentsmiðju Odda. Er því ekki um að ræða samruna í félagaréttarlegum skilningi, heldur kaup og sölu á prentsmiðjurekstri og meðfylgjandi eignum Odda. Viðskiptin fela í sér tilkynningarskyldan samruna í skilningi ákvæða samkeppnislaga.

Þá kemur fram í samrunaskrá að þótt prentsmiðja og öskjuframleiðsla Odda sé seld Prentmeti, þá muni Oddi starfa áfram undir nafni Kassagerðar Reykjavíkur við innflutning og sölu á umbúðum úr plasti, bylgjupappa og öskjuefni, og með þeim hætti halda áfram í samkeppni við Prentmet eða önnur félög í samstæðu Prentmets.

1. Samrunaaðilar

Samkvæmt samrunaskrá var Prentmet stofnað 1992 og er alfarið rekið af stofnendum þess, hjónunum Guðmundi Ragnari Guðmundssyni og Ingibjörgu Steinunni Ingjaldsdóttur. Prentmet hafi verið fullbúin prentsmiðja frá 1995, og í dag sé starfrækt prentsmiðja og umbúðaframleiðsla að Lynghálsi 1 í Reykjavík. Samkvæmt samþykktum félagsins sé tilgangur þess prentun, prentmyndagerð, fjölrítun, auglýsingagerð og sala og innflutningur á vörum sem því tengist, rekstur fasteigna, lánastarfsemi og önnur skyld og nauðsynleg starfsemi því tengt. Prentmet bjóði upp á heildarlausnir í prentun og sérhæfi sig í almennri prentun, prentun bóka, límmiða og umbúða.

Prentmet er samkvæmt samrunaskrá að fullu í eigu eignarhaldsfélagsins Fyrirhyggju ehf. Þá eigi fyrirtækjasamstæðan jafnframt helmingshlut í félaginu Umbúðir og Ráðgjöf ehf. sem tók yfir rekstur Pappírs hf. í maí 2019. Samkvæmt samrunaskrá starfa þessi tvö síðastnefndu fyrirtæki ekki á þeim vörumörkuðum sem samruni Prentmets og prentsmiðju Odda hefur áhrif á, sjá nánar umfjöllun um skilgreiningu markaða hér að neðan.

Í samrunaskrá segir að Prentsmiðjan Oddi sé 76 ára gamalt félag sem hafi verið starfrækt síðan 1943, og sé því ein af elstu prentsmiðjum landsins. Tilgangur Odda samkvæmt samþykktum félagsins sé framleiðsla, vinnsla og sala á umbúðum, rekstur á prentsmiðju, þjónusta við prent- og umbúðaiðnað og tengda starfsemi, kaup, sala og eignarhald á verðbréfum, kaup, sala og rekstur fasteigna og lausafjár ásamt lánastarfsemi tengdri rekstrinum og annar skyldur rekstur. Oddi hafi upphaflega verið stofnað um prentverk en hafi jafnframt framleitt og flutt inn umbúðir síðastliðin ár.

Oddi er samkvæmt samrunaskrá í meirihlutaeigu félagsins Kristins ehf., sem síðan er dótturfélag Fram ehf. hvers eigandi er Guðbjörg M. Matthíasdóttir. Samkvæmt upplýsingum með samrunaskrá er fyrirtækjasamstæðan meðal annars aðaleigandi Ísfélags Vestmannaeyja hf., stórs hluta rekstrarfélags Morgunblaðsins og



prentsmiðjunnar Landsprents hf. Loks sé Oddi í minnihlutaeigu Oddamanna ehf. og fleiri smærri hluthafa.

2. Markaðir málsins

Við mat á samruna samkvæmt samkeppnislögum verður að byrja á því að skilgreina þann markað eða þá markaði sem við eiga. Samkvæmt 4. gr. laganna er markaður sölusvæði vöru og staðgengdarvöru og/eða sölusvæði þjónustu og staðgengdarþjónustu. Hagfræðileg rök hníga að því að greina verði viðkomandi markaði út frá a.m.k. tveimur sjónarhornum, þ.e. annars vegar þurfi að bera kennsl á vöru- eða þjónustumarkaðinn og hins vegar afmarka landfræðilega markaðinn. Í sumum tilvikum er nauðsynlegt að skilgreina markaðinn út frá fleiri víddum en vörunni sjálfri og hvar hún er seld.⁵

Vöru- og þjónustumarkaður

Samkvæmt samrunaskrá dags. 10. maí 2019 og viðauka við samrunaskrá dags. 20. júní 2019 eru Oddi og Prentmet (eða félög í samstæðu Prentmets), bæði starfandi á mörkuðum fyrir almennt prentverk (bæði sérhæft prentverk og einfalt prentverk), umbúðir úr mjúku plasti, umbúðir úr bylgjupappa og umbúðir úr öskjuefni.

Þar sem samruninn feli aðeins í sér kaup á prentsmiðjurekstri og öskjudeild Odda telja samrunaaðilar að samþjöppun eigi sér aðeins stað á markaði fyrir almennt prentverk (bæði fyrir einfalt prentverk og sérhæft prentverk), og á markaði fyrir innri umbúðir úr öskjuefni. Eftir samrunann verði fyrirtækin áfram keppinautar á öskjumarkaði, og á öðrum áður nefndum umbúðamörkuðum sem falli þó utan samrunans. Telja samrunaaðilar því að áhrifa samrunans muni gæta á eftirfarandi vörumörkuðum hérlendis:

- a) markaði fyrir einfalt prentverk;
- b) markaði fyrir sérhæft prentverk; og
- c) markaði fyrir innri umbúðir úr öskjuefni

Samkvæmt samrunaskrá hafi samruninn áhrif á markað fyrir almennt prentverk sem skipta megi í framangreinda undirmarkaði fyrir einfalt prentverk og sérhæft prentverk. Að sögn samrunaaðila taki einfalt prentverk til almennrar prentþjónustu og allrar annarrar prentvinnslu en prentunar bóka og tímarita. Sérhæft prentverk taki sem dæmi til prentunar bóka og tímarita sem hafi tiltekna sérstöðu, svo sem með tilliti til framleiðslutækja, bókbandsvinnslu og viðskiptamannahóps.

Hvað varðar umbúðir úr öskjuefni þá séu slíkar umbúðir samkvæmt samrunaskrá, sér í lagi óvaxaðar öskjur, almennt nýttar sem innri umbúðir eða umbúðir utan um minni eða léttari hluti, svo sem sælgæti, matvöru, snyrtivörur og aðrar neytendaumbúðir. Slíkar umbúðir henti síður til flutnings en til dæmis bylgjupappaumbúðir enda léttari og þoli minni þyngd.

Að mati samrunaaðila sé afar takmörkuð staðganga milli vaxaðra og óvaxaðra askja. Því megi skipta markaði fyrir umbúðir úr öskjuefni nánar eftir því hvort um óvaxaðar eða vaxaðar öskjur sé að ræða. Samkvæmt samrunaskrá hafi Oddi einnig framleitt vaxaðar öskjur til sjávarútvegsfyrirtækja, en hætt framleiðslu og selt framleiðslutækin úr landi.

⁵ Dæmi um aðra hugsanlega vídd í þessu sambandi gæti verið tími sólarhings sem vara er á boðstólum, þ.e. opnunartími seljenda.



Oddi framleiði hins vegar og selji óvaxaðar öskjur sem notaðar séu sem innri umbúðir eins og áður sagði. Þá hafi Prentmet verið keppinautur við framleiðslu og sölu á óvöxuðum öskjum, en ekki framleitt vaxaðar öskjum.

Samkeppniseftirlitið hefur áður fjallað um markaðsskilgreiningar á þeim sviðum sem samruni málsins varðar, sér í lagi á prentmarkaði. Að mati Samkeppniseftirlitsins má hafa hliðsjón af þeim fordæmum við úrlausn þessa máls. Þannig vísa samrunaaðilar til eldri ákvarðana eftirlitsins í samrunaskrá sinni.

Fjallað hefur verið um prentmarkaðinn í fyrri ákvörðunum Samkeppniseftirlitsins, t.a.m. í ákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. 36/2000, *yfirtaka Prentsmiðjunnar Odda hf. á Steindórsprenti – Gutenberg ehf.*, úrskurði áfrýjunarnefndar samkeppnismála í máli nr. 4/2001, *Prentsmiðjan Oddi hf. og Búnaðarbanki Íslands hf. gegn samkeppnisráði*, og ákvörðun nr. 6/2009, *samruni Árvakurs hf., Fréttablaðsins ehf. og Pósthússins ehf.* Með vísan þessara eldri ákvarðana og úrskurða voru markaðsskilgreiningar á þessu sviði dregnar saman í ákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. 26/2013, *samruni Kristins ehf. og Kvosar ehf.* Í ákvörðuninni var markaði fyrir prentverk héraendis skipt með eftirfarandi hætti:

- dagblaðaprentun
- einfalt prentverk
- prentun bóka og tímarita (sérhæft prentverk)

Að mati Samkeppniseftirlitsins er þessi skipting prentmarkaðar og greining á undirmörkuðum hans enn viðeigandi. Enn virðist mega greina milli einfalds prentverk og sérhæfðs prentverks, líkt og samrunaaðilar leggja til í samrunaskrá, svo sem m.t.t. til eftirspurnar- og framboðsstaðgöngu þannig að þessar tegundir prentverks myndi sjálfstæða vörumarkaði. Þá eru samrunaaðilar ekki starfandi á markaði fyrir dagblaðaprentun og kemur hann því ekki til frekari skoðunar.

Samkeppniseftirlitið hefur áður fjallað um umbúðamarkað og undirmarkað fyrir öskjur í fyrri ákvörðunum sínum, sjá til dæmis ákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. 27/2012, *samruni Kvosar ehf. og Plastprents ehf.*, og ákvörðun nr. 23/2016, *samruni Samhentra Kassagerðar hf. og Frjó umbúðasölnunnar ehf.* Í þessum ákvörðunum taldi Samkeppniseftirlitið mega greina á milli markaðar fyrir umbúðir úr bylgjupappa (e. *corrugated cases*) annars vegar og markaðar fyrir umbúðir úr öskjuefni (e. *folding carton*) hins vegar. Líkt og þar kemur fram eru umbúðir úr bylgjupappa þykkari og sterkari en umbúðir úr öskjuefni, þær almennt notaðar fyrir flutninga og utan um brothættar vörur, ólíkt neytendaumbúðum líkt og öskjum. Bylgjupappakassi geti t.d. borið mikla þyngd og þolað talsvert hnjask. Bylgjupappakassar eru framleiddir í mismunandi stærðum og með mismunandi styrkleika eftir þörfum viðskiptavina.

Umbúðir úr öskjuefni eru aftur á móti yfirleitt framleiddar úr kartonpappír en í einhverjum tilvikum úr léttum harðpappa (e. *lightweight solid board*), og eru almennt nýttar sem innri umbúðir eða umbúðir utan um minni eða léttari hluti. Þær henta síður til flutninga þar sem þær eru mun léttari en bylgjupappaumbúðir og þola minni þyngd, og er því algengt að þær séu frekar notaðar í hvers kyns neytendaumbúðir, svo sem utan um



matvæli líkt og sælgæti, snyrtivörur og gjafavörur. Samkeppniseftirlitið getur því tekið undir sjónarmið samrunaaðila í samrunaskrá um eiginleika og notagildi öskjuumbúða.

Í samræmi við afstöðu Samkeppniseftirlitsins í ofangreindum málum telur eftirlitið því rétt í máli þessu að gera greinarmun á umbúðum úr öskjuefni annars vegar og öðrum tegundum umbúða hins vegar, eins og t.d. pappumbúðum, líkt og samrunaaðilar leggja raunar sjálfir til. Hefur einnig verið litið til slíkrar aðgreiningar milli umbúðategunda í ákvörðunum framkvæmdarstjórnar Evrópusambandsins.⁶

Samrunaaðilar byggja jafnframt á því að á markaði fyrir umbúðir úr öskjuefni þurfi að gera greinarmun á vöxuðum öskjum annars vegar, og óvöxuðum öskjum hins vegar, líkt og áður var minnst á. Skarast starfsemi samrunaaðila aðeins hvað varðar framleiðslu og sölu á óvöxuðum öskjum samkvæmt samrunaskrá.

Samkeppniseftirlitið telur frekari skilgreiningu á þessum undirmörkuðum mögulega, meðal annars í ljósi mismunandi eiginleika og notagildis vaxaðra og óvaxaðra askja. Takmörkuð staðganga milli vaxaðra og óvaxaðra askja fær einnig stoð í umsögnum keppinauta, þar sem m.a. kom fram að vaxaðar öskjur séu vatnspólnari, notagildi þeirra með öðrum hætti, og hráefni til framleiðslu á slíkum öskjum sé dýrara.⁷ Hins vegar verður að telja að viss framboðsstaðganga geti verið til staðar í þessu samhengi þannig að framleiðendur og seljendur geti með tiltölulega lítilli fyrirhöfn breytt vöruframboði sínu milli þessara öskjutegunda.

Allt að einu telur Samkeppniseftirlitið ekki nauðsynlegt að skilgreina öskjumarkaðinn með svo nákvæmum hætti þar sem það hefur ekki áhrif á niðurstöðu málsins í ljósi þeirra takmörkuðu samkeppnislegu áhrifa samrunans sem greint verður frá síðar. Er því lagt til grundvallar að áhrifa samrunans gæti á markaði fyrir öskjur.

Í áðurnefndri ákvörðun nr. 23/2016, *samruni Samhentra Kassagerðar hf. og Frjó umbúðasöluunnar ehf.*, var fjallað um markað fyrir öskjur eins og áður sagði en Samkeppniseftirlitið taldi ekki þörf á að skilgreina umbúðamarkað með nákvæmari hætti en svo að áhrifa samrunans gætti á heildarmarkaði fyrir endursölu á umbúðum. Í ákvörðun nr. 27/2012, *Samruni Kvosar ehf. og Plastprents ehf.*, skilgreindi eftirlitið sérstakan vörumarkað fyrir umbúðir úr öskjuefni.

Með vísan til alls framangreinds er það mat Samkeppniseftirlitsins að vörumarkaðir málsins séu eftirtaldir:

- (i) *markaður fyrir einfalt prentverk,*
- (ii) *markaður fyrir sérhæft prentverk; og*
- (iii) *markaður fyrir umbúðir úr öskjuefni*

⁶ Sjá til dæmis umfjöllun um mismunandi tegundir umbúða í ákvörðunum framkvæmdarstjórnar ESB í eftirfarandi málum: COMP/M.3935 – JEFFERSON SMURFIT/JKAPPA, JEFFERSON SMURFIT; COMP/M.1792 – AHLSTROM / CAPMAN / FOLDING CARTON PARTNERS, COMP/M.8421 – WESTROCK / MP; COMP/M.5599 – AMCOR / ALCAN.

⁷ Sjá einnig ákvörðun spænskra samkeppnisyrivalda sem dæmi um að gerður sé greinarmunur á öskjuumbúðum eftir því hvort þær séu vatnspólnar eða óvatnspólnar, og m.t.t. annarra eiginleika þeirra: mál nr. C/0970/18 – RENO DE MEDICI, S.P.A./BARCELONA CARTONBOARD, S.A.U.



Markaðsskilgreiningar þessar eru í samræmi við tillögur samrunaaðila í samrunaskrá að breyttu breytanda. Auk þess fá þær stoð í umsögnum keppinauta sem að stærstum hluta voru hlyntir eða gerðu ekki athugasemdir við skilgreiningu markaða með þessum hætti.

Landfræðilegur markaður

Samkvæmt samrunaskrá telja samrunaaðilar afmörkun hins landfræðilega markaðar ólíka eftir því hvaða vörumarkaður málsins á í hlut. Fyrir einfalt prentverk telja samrunaaðilar að innflutningskostnaður, langur afgreiðslutími, og verslunarmynstur leiði til þess að landfræðilegi markaðurinn takmarkist enn sem komið er við Ísland. Að mati samrunaaðila kann þetta þó að breytast innan tíðar. Þá eigi viðskipti við erlenda aðila á vörumarkaðnum sér ekki stað í báðar áttir og m.a. vegna þessa telja samrunaaðilar sjálfir ekki ástæðu til að skilgreina upprunasvæði innflutnings á einföldu prentverki sem hluta hins landfræðilega markaðar.

Fyrir sérhæft prentverk líkt og bækur og tímarit segir í samrunaskrá að samrunaaðilar starfi nánast eingöngu fyrir íslenska viðskiptamenn. Að fyrirtæki á vörumarkaðnum stundi ekki útflutning að neinu ráði bendi til þess að markaðurinn sé ekki hluti af stærri alþjóðlegum markaði. Hins vegar verði að líta til þess að mikil prentun fyrir íslensk bókaforlög eigi sér stað erlendis og markaðsstyrkur íslenskra fyrirtækja fyrir prentun bóka sé því orðinn að engu. Vegna mikils innflutnings á sérhæfðu prentverki og erlendra samkeppni á þessum vörumarkaði telja samrunaaðilar að landfræðilegi markaðurinn nái til Evrópu í heild sinni.

Fyrir umbúðir úr öskjuefni byggja samrunaaðilar á því að milliliðalaus innflutningur íslenskra fyrirtækja á öskjum til eigin nota sé mikill og markaðshlutdeild samrunaaðila takmörkuð af þeim sökum. Umfjöllun samrunaaðila í samrunaskrá í þessu samhengi bendir til þess að samrunaaðilar telji hinn landfræðilega markað vera stærri en Ísland, en í hið minnsta eigi að taka tillit til erlendra samkeppni á öskjumarkaði við mat á áhrifum samrunans.

Í kafla 7 í viðauka I við reglur Samkeppniseftirlitsins nr. 684/2008 um tilkynningu og málsmeðferð í samrunamálum er landfræðilegur markaður skilgreindur með eftirfarandi hætti:

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

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



Samkeppniseftirlitið vísar til þess sem fram hefur komið í fyrri ákvörðunum eftirlitsins, að öllu jöfnu þurfi möguleiki á bæði inn- og útflutningi á tiltekinni vöru að vera til staðar til þess að landfræðilegur markaður samrunamáls sé stærri en Ísland.⁸

Í máli þessu liggur fyrir að samrunaaðilar virðast búa við erlent samkeppnislegs aðhalds vegna beins innflutnings íslenskra fyrirtæki á sérhæfðu prentverki annars vegar, og öskjum til eigin nota í starfsemi þeirra hérlendis hins vegar. Aftur á móti kemur fram í samrunaskrá að viðskiptavinir samrunaaðila séu innlendir og hvorki samrunaaðilar né önnur fyrirtæki flytji út sérhæft prentverk. Hið sama virðist eiga við um umbúðir úr öskjuefni. Verslunarmynstur með framangreindar vörur virðist því felast í innlendri sölu samrunaaðila og keppinauta þeirra, eða einhliða innflutningi notenda erlendis frá. Þessi skortur á gagnkvæmni inn- og útflutnings með framangreindar vörur bendir til þess að samkeppnisskilyrði séu önnur hérlendis en í Evrópu á umræddum mörkuðum.⁹

Með vísan til framangreinds og í samræmi við fyrri ákvarðanir stofnunarinnar á þessu sviði telur Samkeppniseftirlitið að landfræðilegur markaður þessa máls sé Ísland, sbr. meðal annars ákvarðanir Samkeppniseftirlitsins nr. 27/2012, *samruni Kvosar ehf. og Plastprents ehf.*, og nr. 23/2016, *samruni Samhentra kassagerðar hf. og Frjó umbúðasölu hf.* Á það við um alla þá vörumarkaði sem málið varðar, þ.e. fyrir einfalt prentverk, sérhæft prentverk, og umbúðir úr öskjuefni. Aftur á móti er fjallað um og tekið tillit til, eftir því sem við á, alþjóðlegar samkeppni og erlends samkeppnislegs aðhalds sem fyrirtækin búa við, í kafla fjögur.

3. Markaðshlutdeild

Markaðshlutdeild samrunaaðila hefur mikið að segja þegar samkeppnisleg áhrif samruna eru metin. Auk markaðshlutdeildar líta samkeppnisyfirvöld til samþjöppunar á markaði í heild sinni þegar lagt er mat á það hvort samruni sé til þess fallinn að raska samkeppni. Almennt má ganga út frá því að neikvæð áhrif samruna komi því frekar fram því meiri sem samþjöppunin er á tilteknum markaði, sbr. úrskurð áfrýjunarnefndar samkeppnismála í máli nr. 6/2006, *DAC ehf., Lyfjaver ehf. og Lyf og heilsa hf. gegn Samkeppniseftirlitinu.*

Markaðshlutdeild

Við mat á markaðshlutdeild er að jafnaði stuðst við upplýsingar frá hlutaðeigandi fyrirtækjum um tekjur þeirra vegna sölu á vörum og/eða þjónustu sem um ræðir á síðasta heila almanaksári, t.d. úr ársreikningum eða úr fjárhagsbókhaldi þeirra með

⁸ Sjá ákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. 27/2012, *samruni Kvosar ehf. og Plastprents ehf.*, kafla 2.2.2 – Mat Samkeppniseftirlitsins, bls. 6. Í umræddu máli fjallaði eftirlitið m.a. um markað fyrir umbúðir úr öskjuefni eins og áður sagði, og taldi landfræðilegan markað málsins vera Ísland þótt erlendir aðilar ættu auðvelt með að markaðssetja vörur sínar hérlendis og þeir veittu innlendum fyrirtækjum einhverja samkeppni á viðkomandi mörkuðum. Sjá einnig ákvörðun nr. 23/2016, *samruni Samhentra kassagerðar hf. og Frjó umbúðasölu hf.*, bls. 6. Í málinu taldi Samkeppniseftirlitið að landfræðilegur markaður fyrir endursölu á umbúðum væri landið allt, þ.e. Ísland, þótt rannsókn málsins hefði bent til þess að erlendir birgjar gætu veitt innlendum aðilum samkeppni og beinn innflutningur innlendra fyrirtækja á umbúðum til eigin nota væri þó nokkur.

⁹ Þrátt fyrir skort á gagnkvæmni í vöruflokki og verslunarmynstri með umrædda vöruflokka er ekki útilokað að mati Samkeppniseftirlitsins að hinn landfræðilegi markaður geti í einhverjum tilvikum verið stærri en Ísland í málum sem þessum, þ.e.a.s. þar sem til staðar er beinn innflutningur íslenskra fyrirtækja á viðkomandi vörum erlendis frá, til eigin nota í starfsemi þeirra hérlendis. Þannig kann að vera viðeigandi við slíkar aðstæður að taka veltu erlendra birgja með í reikninginn þegar reiknuð er markaðshlutdeild fyrirtækja á viðkomandi mörkuðum, sé slík velta mælanleg eða liggja hún fyrir. Sjá nánar Alistair Lindsay og Alison Berridge, *The EU Merger Regulation: Substantive Issues*, 4. útgáfa, 2012, "One-way" markets, bls. 193. Sjá einnig t.d. ákvörðun framkvæmdarstjórnar ESB, COMP/M.1939, *Rexam/American National Can*, 19. mgr.



nánari sundurliðun á tekjum þeirra eftir því sem við á. Samkeppniseftirlitið rannsakaði tillögur samrunaaðila að markaðsskilgreiningum í málinu, og umsagnir keppinauta studdu það að einfalt prentverk, sérhæft prentverk og öskjur mynduðu sjálfstæða vörumarkaði sem afmarkist við Ísland eins og áður sagði. Í kjölfarið óskaði Samkeppniseftirlitið eftir sundurliðuðum veltuupplýsingum frá fyrirtækjum á framangreindum vörumörkuðum til að leggja mat á heildarstærð þeirra markaða sem áhrifa samrunans gætir og sannreyna markaðshlutdeild samrunaaðila.

Á grundvelli framangreindra veltuupplýsinga skiptist markaðshlutdeild fyrirtækja á markaði fyrir einfalt prentverk, miðað við tekjur vegna sölu á einföldu prentverki á Íslandi fyrir árið 2018, með þeim hætti að Oddi er með [15-20]% markaðshlutdeild, Prentmet [10-15]%, Pixel [10-15]%, Svansprent, Litlaprent og Pmt hvert um fyrir sig með [5-10]% markaðshlutdeild, og er þá ótalin fjöldi annarra smærri keppinauta.

Á markaði fyrir sérhæft prentverk, sé miðað við tekjur vegna sölu á sérhæfðu prentverki á Íslandi árið 2018, skiptist markaðshlutdeild fyrirtækja með þeim hætti að Ísafold er með [25-30]% markaðshlutdeild, Prentmiðlun með [10-15]%, Litróf [10-15]%, Umslag [10-15]%, Oddi með [5-10]%, Prentmet [5-10]%, Stafræna prentsmiðjan með [5-10]%, og er þá aftur ótalin fjöldi annarra smærri keppinauta á viðkomandi prentmarkaði.

Ofangreindar upplýsingar gefa til kynna að markaðshlutdeild hins sameinaða fyrirtækis á markaði fyrir einfalt prentverk yrði [30-35]% sé miðað við veltu ársins 2018. Þá er markaðshlutdeildin töluvert hærri en markaðshlutdeild næsta keppinautar. Fyrir sérhæft prentverk gefa framangreindar tölur til kynna að samanlögð markaðshlutdeild hins sameinaða fyrirtækis yrði [15-20]%. Á báðum mörkuðum er töluverður fjöldi keppinauta starfandi.

Markaðshlutdeild samrunaaðila á ofangreindum prentmörkuðum, virt saman með öðrum gögnum máls og aðstæðum á markaði, benda ekki til þess að markaðsráðandi staða verði til eða styrkist við samrunann, eða að samkeppni raskist að öðru leyti. Síðar í ákvörðun þessari verður fjallað nánar um ýmis atriði sem skipt geta máli við mat á áhrifum samrunans, líkt og eigin innflutningur íslenskra fyrirtækja á umræddum vörum.

Á markaði fyrir umbúðir úr öskjuefni mun samruninn leiða til samþjöppunar. Við mat á henni verður þó að taka tillit til þess að seljandi mun áfram starfa á markaðnum í gegnum fyrirtæki sitt Kassagerð Reykjavíkur. Af þeim sökum er ekki rétt að líta til sameiginlegrar hlutdeildar samrunaaðila á markaðnum árið 2018 óbreyttrar. Miðað við áætlanir Kassagerðar Reykjavíkur stefnir fyrirtækið á að selja umbúðir úr öskjuefni fyrir []¹⁰ sem hefði það í för með sér að markaðshlutdeild fyrirtækisins yrði í kringum [10-15]%. Varlega áætlað mun markaðshlutdeild hins sameinaða fyrirtækis, Prentmets, verða á bilinu [40-45]%. Aðrir keppinautar á markaðnum eru Ísafold, Aros, Saltkaup og Litlaprent.

Fækkar því ekki keppinautum á þessum skilgreinda markaði í kjölfar samrunans og Kassagerð Reykjavíkur mun að öllum líkindum veita talsvert samkeppnislegt aðhald á markaðnum í kjölfar samrunans með sölu á innfluttum umbúðum úr öskjum þrátt fyrir að

¹⁰ Fellt út vegna trúnaðar.



framleiðsla umbúða úr öskju efni færast til Prentmets. Vegna aðstæðna í þessu máli er auk þess ástæða til þess að taka tillit til þess erlenda samkeppnislega aðhalds sem fyrirtæki á markaðnum búa við vegna eigin innflutnings íslenskra fyrirtækja og viðskipta þeirra við erlenda birgja. Nánar er fjallað um erlent samkeppnislegt aðhald og önnur atriði sem vægi hafa við mat á áhrifum samrunans hér að neðan.

4. Önnur atriði sem hafa þýðingu við mat á áhrifum samrunans

Við meðferð málsins hefur Samkeppniseftirlitið rannsakað ýmis önnur atriði sem líta þarf til við mat á samkeppnislegum áhrifum samruna Prentmets og Odda. Þá byggja samrunaaðilar jafnframt á öðrum sjónarmiðum í samrunaskrá en þeim sem þegar hefur verið fjallað um. Hér að neðan verður greint frá umsögnum keppinauta um samrunann, þróun prentmarkaðar undanfarin ár, rannsókn á eigin innflutningi íslenskra fyrirtækja á öskjuumbúðum, tengsl milli samrunaaðila í kjölfar samrunans, og sjónarmið samrunaaðila um fyrirtæki á fallanda fæti.

Umsagnir keppinauta

Þann 8. júlí 2019 var keppinautum samrunaaðila gefinn kostur á umsögnum vegna samrunans, en samtímis óskaði Samkeppniseftirlitið eftir sjónarmiðum keppinauta um inntak samkeppni, markaðsskilgreiningar og sjónarmið um fyrirtæki á fallanda fæti, eins og áður kom fram. Umsagnir og upplýsingar frá keppinautum bárust í júlí og ágúst.

Á prentmarkaði, þ.e. mörkuðum málsins fyrir einfalt prentverk og fyrir sérhæft prentverk, skiluðu 13 fyrirtæki umsögnum. Tvö fyrirtæki treystu sér ekki til þess að veita umsögn um áhrif samrunans. Sex fyrirtæki voru neikvæð í garð samrunans. Lýstu þau m.a. yfir áhyggjum af líklegri hárrí markaðshlutdeild hins sameinaða fyrirtækis, og því að sameinað fyrirtæki myndi vera í einokunarstöðu á markaði með bókband. Með samrunanum yrði til stærsta fyrirtæki landsins að mati viðkomandi sem gnæfa myndi yfir aðra keppinauta, og hafa möguleika á að undirbjóða keppinauta. Best væri að leyfa Odda að falla og gefa þar með öðrum aðilum á markaðnum færi á að taka það til sín sem til fellur, engin ástæða væri til að færa Prentmeti viðskiptasambönd Odda á einu bretti. Flest fyrirtækin á markaðnum væru löskuð og illa í stakk búin til að keppa við stóran markaðsráðandi aðila, þar sem prentmarkaðurinn væri á niðurleið.

Sex prentfyrirtæki voru í umsögnum sínum jákvæð gagnvart samrunanum. Samruninn myndi skapa tækifæri fyrir minni aðila til að öðlast forskot á Prentmet og Odda með því að bjóða upp á persónulegri þjónustu, þörf hafi verið á hagræðingu og samþjöppun á markaðnum vegna þess að prentsmiðjur væru of margar miðað við stærð markaðarins. Oddi sé ekki lengur risi á prentmarkaði, samruninn gæti styrkt stöðu útgefina bóka hér á landi og haldið einhverri bókaframleiðslu hér innanlands. Prentsmiðjureksturinn sé í járnum og margt fólk myndi missa vinnuna ef samruninn yrði ekki heimilaður. Eitt fyrirtæki var sérstaklega jákvætt gagnvart samrunanum og tók fram að verkefni á prentmarkaði væru svo sjálfstæð verk að þau krefðust persónulegrar þjónustu sem stór fyrirtæki líkt og hið sameinaða fyrirtæki myndi eiga erfitt með að veita.

Á markaði fyrir umbúðir úr öskju efni bárust tvær umsagnir frá fyrirtækjum sem ekki eru jafnframt á prentmarkaði og fjallað er um hér að ofan. Hvorugt fyrirtækið gerði athugasemdir við samrunann. Annað fyrirtæki gaf jákvæða umsögn, taldi samrunann vera varnarleik gagnvart mjög miklum innflutningi á markaðnum og taldi það í raun



nauðsynlegt að þessi fyrirtæki myndu sameinast ef við vildum á annað borð hafa framleiðslu hér á landi. Jafnvel ættu fleiri fyrirtæki í þessum geira að sameinast. Ef ekkert yrði af samrunanum myndi Oddi einfaldlega hætta rekstri og framleiðslutækin líklegast detta úr notkun, enda hefði líklegast enginn annar áhuga á að kaupa rekstur Odda í núverandi mynd að mati fyrirtækisins.

Þá var stærstur hluti keppinauta, bæði á framangreindum prentmörkuðum og á öskjumarkaði, hlynntur eða gerði ekki athugasemdir við tillögur að markaðsskilgreiningum í málinu.

Áframhaldandi starfsemi Odda / Kassagerðar Reykjavíkur

Samkvæmt samrunaskrá mun Prentmet meðal annars eignast öskjudeild Odda með samrunanum og tilheyrandi viðskiptasambönd fyrir óvaxaðar öskjur. Þótt Oddi láti af framleiðslu á óvöxuðum öskjum hyggst fyrirtækið flytja inn öskjur undir heiti Kassagerðar Reykjavíkur eins og áður sagði. Verður fyrirtækið því áfram keppinautur hins sameinaða fyrirtækis á umræddum markaði, sbr. það sem áður kom fram.

Innflutningur á öskjum og erlent samkeppnislegt aðhald

Þrátt fyrir að Samkeppniseftirlitið telji landfræðilegan markað málsins afmarkast við Ísland, sbr. umfjöllun um markaðsskilgreiningar að framan, þá geta samrunaaðilar búið við samkeppnislegt aðhald í starfsemi sinni héraðs vegna starfsemi erlendra prentsmiðja og birgja.

Í samrunaskrá leggja samrunaaðilar m.a. áherslu á að samkeppni erlendis frá hafi stóruáhrif undanfarin ár og muni aukast enn frekar á næstu árum. Hafa samrunaaðilar sérstaklegt nefnt prentun bóka í þessu samhengi sem hafi að langmestu leyti flust erlendis undanfarin ár með auknum viðskiptum íslenskra viðskiptavina við erlendar prentsmiðjur. Á fundum með Samkeppniseftirlitinu hafa samrunaaðilar lýst því að markaðsstyrkur prentsmiðja líkt og Odda fyrir bókaprentun hafi mælst mikill á árum áður miðað við veltu innlendra prentsmiðja. Á sama tíma hafi afkoma af slíkum rekstri verið neikvæð og prentsmiðjan ófær um að keppa við innflutning á bókum erlendis frá. Að mati samrunaaðila muni hið sama eiga við um markað fyrir umbúðir úr öskju efni. Þróunin þar sé á sömu braut og innlend markaðshlutdeild gefi ekki rétta mynd af raunverulegum markaðsstyrk fyrirtækja á umbúðamarkaði.

Þannig byggja samrunaaðilar á því að innflutningur íslenskra fyrirtækja og viðskipti þeirra við erlenda birgja með öskjur til eigin nota sé töluverður. Slíkur beinn innflutningur sé íslenskum fyrirtækjum auðveldur og samrunaaðilar hafi tapað viðskiptamönnum vegna þessa. Að mati samrunaaðila megi áætla miðað við opinberar hagtölur og áætlað söluverðmæti innfluttra öskjuumbúða að heildarvelta fyrir innfluttar kartonumbúðir hafi a.m.k. verið um 2,2 milljarðar króna á árinu 2018 en velta samrunaaðila í öskjuumbúðum var tæplega []¹¹ m.kr. eða um []¹² af þessari tölu. Því sé ljóst að mati samrunaaðila að samruninn sé ekki skaðlegur samkeppni í skilningi samkeppnislaga.

¹¹ Fellt út vegna trúnaðar.

¹² Fellt út vegna trúnaðar.



Erlent samkeppnislegt aðhald af þessum toga hefur áhrif á samrunamatið og hvort markaðsráðandi staða eða önnur röskun á samkeppni leiði af samruna málsins. Við mat á lögmæti samruna er Samkeppniseftirlitinu til að mynda skylt að taka tillit til þess að hvaða marki alþjóðleg samkeppni hefur áhrif á samkeppnisstöðu hins sameinaða fyrirtækis, sbr. síðasta málslið 17. gr. c. samkeppnislaga.

Í ákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. 23/2016 sem áður var minnst á, *samruni Samhentra Kassagerðar hf. og Frjó umbúðasölu ehf.*, skilgreindi eftirlitið heildarmarkað fyrir endursölu á umbúðum. Í málinu komst Samkeppniseftirlitið að þeirri niðurstöðu að ekki væru forsendur til íhlutunar þrátt fyrir töluverðan markaðsstyrk samrunaaðila og samþjöppun á umbúðamarkaði, m.a. þar sem stór og smá fyrirtæki stæðu sjálf í beinum innflutningi á umbúðum til eigin nota sem veitti samrunaaðilum samkeppnislegt aðhald í rekstri þeirra. Með vísan til þessa og annarra atriða í umræddu máli taldi Samkeppniseftirlitið aðstæður á umbúðamarkaði með þeim hætti að hið sameinaða fyrirtæki myndi ekki geta hagað sér án tillits til keppinauta og viðskiptamanna í kjölfar samrunans.

Í máli þessu aflaði Samkeppniseftirlitið upplýsinga frá Prentmeti og Odda um viðskiptamenn fyrir öskjur eins og áður sagði, og gagna um fyrrum viðskiptamenn sem samrunaaðilar sögðust hafa tapað vegna beins innflutnings. Auk þeirra upplýsinga sem eftirlitið aflaði hjá stærstu viðskiptamönnum samrunaaðila í júlí 2019, þar sem meðal annars var spurt um fýsileika innflutnings, framkvæmdi Samkeppniseftirlitið símakönnun í september 2019 hjá minni og stærri viðskiptamönnum samrunaaðila. Voru viðskiptamenn meðal annars spurðir um næsta valkost við samrunaaðila, og um umfang og fýsileika beins innflutnings á öskjum erlendis frá.

Þótt flestir svarendur hafi verslað öskjuumbúðir innanlands og stæðu að takmörkuðu leyti í samhliða innflutningi upplýstu flest fyrirtækin að ef þau þyrftu að skipta um birgja væri það þeirra fyrsti valkostur að leita tilboða erlendis. Aðspurð sögðu fyrirtækin fýsilegt að versla umbúðir úr öskjuvefni erlendis frá. Nokkur þeirra væru nú þegar að kaupa aðrar tegundir umbúða beint frá erlendum aðilum, og sum að leita erlendra tilboða í öskjur. Samantekið gefa niðurstöður símakönnunarinnar til kynna að samrunaaðilar búi við samkeppnislegt aðhald vegna erlendra framleiðenda og birgja á markaði fyrir umbúðir úr öskjuvefni.

Þessu til viðbótar hafði Samkeppniseftirlitið samband við fyrrum viðskiptamenn samrunaaðila. Upplýstu þeir að innflutningur á öskjum væri vel fýsilegur, bæði hvað varðar verð og gæði. Loks aflað eftirlitið gagna frá Hagstofu Íslands um innflutning á öskjuumbúðum, og gefa þau a.m.k. til kynna að heildarumfang innflutnings á öskjuumbúðum hafi aukist verulega undanfarin ár.

Ofangreind atriði gefa til kynna að samrunaaðilar búi við samkeppnislegt aðhald vegna milliliðalauss innflutnings á öskjum frá erlendum framleiðendum og seljendum til landsins. Þannig geta íslenskir kaupendur öskjuumbúða tiltölulega auðveldlega skipt um birgja innanlands eða verslað slíkar umbúðir erlendis frá. Þótt erfitt sé að mæla umfang beins innflutnings fyrirtækja til eigin nota hérlandis telur Samkeppniseftirlitið að þetta samkeppnislega aðhald sé verulegt og það hafi töluverð áhrif á samkeppnisstöðu samrunaaðila og annarra keppinauta á markaði. Þessi tilteknu samkeppnisskilyrði á



öskjumarkaði sem rannsóknin hefur leitt í ljós eru auk þess í samræmi við niðurstöður fyrri rannsóknar Samkeppniseftirlitsins á heildarmarkaði umbúða árið 2016.¹³

Í þessu samhengi skiptir einnig töluverðu máli að seljandi mun áfram í kjölfar samrunans starfa á umbúðamarkaði og bjóða upp á umbúðir úr öskjuefni til viðskiptavina sinna.

Tengsl milli aðila eftir samrunann

Af samrunaskrá og meðfylgjandi gögnum frá samrunaaðilum um viðskipti málsins, sér í lagi kaupsamningi milli aðila, má ráða að tiltekin viðskiptaleg tengsl verði á milli samrunaaðila eftir samrunann. Virðist það meðal annars orsakast af því að kostnaðarsamt yrði að flytja hinn keypta prentsmiðjurekstur úr núverandi húsnæði, og af þeirri ástæðu að kaup Prentmets eru [

].¹⁴ Þannig verður fasteign Odda að Höfðabakka 7 í Reykjavík áfram í eigu félagsins í kjölfar samrunans, en Prentmet mun hins vegar starfrækja hinn keypta prentsmiðjurekstur áfram í húsnæðinu og gera leigusamning við Odda um fasteignina. Fyrirhugað var af samrunaaðilum að Kassagerð Reykjavíkur yrði áfram starfandi í húsnæðinu ásamt hinu sameinaða fyrirtæki að samruna loknum.

Til að fjármagna kaup Prentmets á prentsmiðju Odda [

].¹⁵

Í samrunaskrá kemur fram að Oddi muni í kjölfar samrunans áfram starfa á mörkuðum fyrir umbúðir úr mjúku plasti, umbúðir úr bylgjupappír, og umbúðir úr öskjuefni, undir heiti Kassagerðar Reykjavíkur eins og áður kom fram, en áhrifa samrunans gætir mest á síðastnefnda markaðanum. Er því ljóst að Prentmet annars vegar, og Oddi undir heiti Kassagerðarinnar hins vegar, verða áfram keppinautar á markaði fyrir umbúðir úr öskjuefni í kjölfar samrunans.¹⁶ Munu ákvæði 10. gr. samkeppnislaga gilda um öll samskipti milli þessara fyrirtækja.

Vegna framangreindra löggerninga til fjármögnunar og frágangs á viðskiptum samrunaaðila gerði Samkeppniseftirlitið athugasemdir við það að Prentmet yrði í kjölfar samrunans keppinautur, leigutaki, []¹⁷ Odda. Kom Samkeppniseftirlitið þessum athugasemdum á framfæri á fundi með samrunaaðilum hinn 16. september 2019.

Með bréfi dags. 20. september 2019 frá Juris lögmannsstofu fyrir hönd Odda sagðist fyrirtækið reiðubúið í viðræður um mögulegar lausnir vegna þeirra tengsla sem yrðu milli samrunaaðila í kjölfar samrunans. Þannig gæti Oddi [

].¹⁸

¹³ Sjá ákvörðun nr. 23/2016, *Samruni Samhentra Kassagerðar hf. og Frjó umbúðasöluinnar ehf.*

¹⁴ Fellt út vegna trúnaðar.

¹⁵ Fellt út vegna trúnaðar.

¹⁶ Þá verða önnur félög tengd Prentmeti í samkeppni við Kassagerðina á mörkuðum fyrir mjúkt plast og bylgjupappa, sem eru þó ekki til skoðunar í máli þessu.

¹⁷ Fellt út vegna trúnaðar.

¹⁸ Fellt út vegna trúnaðar.



Í kjölfar þessara athugasemda Samkeppniseftirlitisins og samskipta við aðila, gengu samrunaaðilar frá viðbótargögnum til að bregðast við athugasemdum eftirlitsins um tengsl milli fyrirtækjanna. Annars vegar upplýstu aðilar hinn 17. september 2019 að Oddi / Kassagerðin myndi ekki deila húsnæði með Prentmeti að Höfðabakka 7 vegna breyttra aðstæðna og samkvæmt []¹⁹ Hins vegar lýsti Oddi því yfir hinn 17. október 2019, [

] ²⁰ og samskonar réttindi gagnvart Prentmeti, í sérstakt félag innan samstæðunnar sem hefði engan samkeppnisrekstur á umræddum mörkuðum eða sameiginlega stjórnendur með Odda / Kassagerð Reykjavíkur.

Með vísan til þess hvernig ofangreindum tengslum milli fyrirtækjanna verður háttað í kjölfar samrunans beinir Samkeppniseftirlitið því til samrunaaðila að það er á ábyrgð fyrirtækja að gæta þess að öll starfsemi þeirra og lögskipti samræmist 10. gr. samkeppnislaga. Samningar eða annað samstarf milli keppinauta kann að brjóta í bága við framangreinda 10. gr. laganna. Þá er krafa um sjálfstæði keppinauta sérstaklega rík á fákeppnismarkaði og eru öll upplýsingaskipti sérlega viðkvæm við slíkar aðstæður.

Samkeppnishömlur og viðbótartakmarkanir

Með samrunanum tekur Prentmet yfir öskjudeild Odda ásamt tilteknum viðskiptasamböndum viðskiptamanna fyrir öskjur, eins og nánar er skilgreint í kaupsamningi aðila. Í 9. gr. samningsins sammælast aðilar um þær samkeppnishömlur að Odda / Kassagerð Reykjavíkur sé óheimilt að bjóða óvaxaðar öskjur til tiltekinna fyrri viðskiptamanna Odda, í []²¹ ár frá samrunanum.

Samkeppniseftirlitið gerði athugasemdir við samningsákvæðið á fundi með aðilum 16. september 2019. Þótt samkeppnisbannið sem slíkt og tímalengd þess hafi virst eðlilegt í ljósi kaupa Prentmets á eignum Odda, þá myndi samkeppnisbannið takmarka samkeppnisgetu og aðhald Odda / Kassagerðar Reykjavíkur í garð hins sameinaða fyrirtækis í kjölfar samrunans, en eins og fram hefur komið hefur það áhrif á samkeppnislega matið á áhrifum samrunans á umbúðamarkaði hversu sjálfstæður og burðugt fyrirtæki Kassagerð Reykjavíkur verður í kjölfar samrunans. Það sem meiru máli skipti er að samkeppnisákvæðið virtist alfarið banna Kassagerð Reykjavíkur að eiga í viðskiptum við umrædda viðskiptamenn, svo sem ef þeir leituðu sjálfir til fyrirtækisins, og með þeim hætti takmarka getu ákveðins hóps fyrirtækja á markaði til að skipta um innlenda birgja þar sem keppinoutar eru fáir fyrir.

Vegna framangreinds gerðu samrunaaðila með sér [

] ²² þar sem þeir sammæltust um að samkeppnishömlur 9. gr. kaupsamningsins tækju aðeins til virkra og beinna sölutilrauna Odda / Kassagerðar Reykjavíkur.²³ Af þessu leiðir að mati Samkeppniseftirlitsins, og er það í samræmi við

¹⁹ Fellt út vegna trúnaðar.

²⁰ Fellt út vegna trúnaðar.

²¹ Fellt út vegna trúnaðar.

²² Fellt út vegna trúnaðar.

²³ Með virkri sölu eða sölutilraunum stundar fyrirtæki markaðssókn og á frumkvæði að samskiptum og viðskiptum við viðskiptavin (e. active sales), en með óvirkri sölu á viðskiptamaður sjálfur frumkvæði að viðskiptum við viðkomandi fyrirtæki (e. passive sales).



markmið samrunaaðila []²⁴, að samkeppnisbannið ætti ekki að takmarka getu umræddra viðskiptavina til að leita að eigin frumkvæði til Odda / Kassagerðar Reykjavíkur eftir samrunann á umræddu []²⁵ ára tímabili samkeppnisbannsins.

Fyrirtæki á fallanda fæti (e. failing firm).

Í samrunaskrá er byggt á því að jafnvel þótt Samkeppniseftirlitið teldi samrunann hafa í för með sér skaðleg áhrif á samkeppni ætti eftirlitið allt að einu að leyfa samruna fyrirtækjanna þar sem Oddi sé á fallandi fæti (e. *failing firm defence*). Þannig veitti Oddi upplýsingar um []²⁶,

og færði rök fyrir því að [

].²⁷ Vegna fjárhagsstöðu annarra keppnauta og framleiðslutækja þeirra væri enginn annar kaupandi eða síður skaðlegur samruni mögulegur. Í ljósi niðurstöðu málsins koma ströng skilyrði undanþágu samkeppnisréttar um fyrirtæki á fallandi fæti ekki til frekari skoðunar í málinu.

III.

Niðurstaða

Við mat á samkeppnislegum áhrifum í samrunamálum ber að líta til þess hvort samruninn raski samkeppni í skilningi 17. gr. c. samkeppnislaga á þeim mörkuðum sem um ræðir. Í þessu sambandi er almennt rétt að líta til markaðshlutdeildar samrunaaðila og helstu keppnauta þeirra, aðgangshindranir, hugsanlegan kaupendastyrk og önnur atriði sem meðal annars hefur verið fjallað um að ofan.

Við rannsókn málsins aflaði Samkeppniseftirlitið upplýsinga um tekjur samrunaaðila og helstu keppnauta þeirra líkt og áður sagði. Rannsókn Samkeppniseftirlitsins hefur leitt í ljós að samrunaaðilar verða eftir samrunann með um fjórðungs hlutdeild á markaði fyrir einfalt prentverk héraendis, um fimmtungs hlutdeild á markaði fyrir sérhæft prentverk, en hærri hlutdeild á markaði fyrir umbúðir úr öskjuefni eins og áður hefur komið fram.

Hvað varðar markaði fyrir einfalt prentverk og sérhæft prentverk liggur fyrir að markaðshlutdeild samrunaaðila gefur ekki til kynna að samruninn skapi eða styrki markaðsráðandi stöðu, eða hafi í för með sér aðra röskun á samkeppni með umtalsverðum hætti. Á þessum prentmörkuðum er auk þess starfandi fjöldi keppnauta.

Þrátt fyrir talsverða sameiginlega markaðshlutdeild samrunaaðila á markaði fyrir umbúðir úr öskjuefni bendir rannsókn Samkeppniseftirlitsins til þess að sameinað fyrirtæki Odda og Prentmets muni eftir sem áður búa við töluvert samkeppnislegt aðhald frá Kassagerð Reykjavíkur, öðrum keppnautum og í formi innflutnings viðskiptavina. Rannsókn eftirlitsins, sem rakin er ítarlega hér að framan, gefur til kynna að til staðar sé samkeppnislegt aðhald á markaðnum sem stafar frá innflutningi og viðskiptum erlendra birgja og/eða möguleika á slíkum innflutningi. Þá gefa gögn málsins til kynna að talsverður kaupendastyrkur sé til staðar þar sem viðskiptavinir samrunaaðila eru í mörgum tilvikum tiltölulega stór fyrirtæki, t.d. matvælaframleiðendur, sem eru í

²⁴ Felld út vegna trúnaðar.

²⁵ Felld út vegna trúnaðar.

²⁶ Felld út vegna trúnaðar.

²⁷ Felld út vegna trúnaðar.



einhverjum tilvikum í viðskiptum við fleiri en einn aðila eða flytja sjálfir inn vörur sínar eða aðrar sambærilegar umbúðir samhliða.

Þá horfir Samkeppniseftirlitið til þess að á innlendum öskjumarkaði eru starfandi fyrirtæki við endursölu og/eða framleiðslu á öskjum, líkt og Samhentir Kassagerð og Ísafold auk annarra fyrirtækja. Einnig liggur fyrir að Oddi mun áfram starfa á umræddum markaði undir nafni Kassagerðar Reykjavíkur við innflutning og sölu á öskjuumbúðum eins og áður sagði. Samruninn leiðir því ekki til þess að íslenskum fyrirtækjum á öskjumarkaði fækki með því að keppinautur hverfi af markaðnum. Jafnframt er horft til þess að fyrirbyggjandi gögn og upplýsingar gefa til kynna að ekki þurfi mikla fjárfestingu til að hefja framleiðslu eða endursölu á öskjum, a.m.k. af hálfu fyrirtækja sem þegar eru starfandi á prentmarkaði.

Samrunaaðilar hafa þegar brugðist við athugasemdum Samkeppniseftirlitsins vegna tengsla milli fyrirtækjanna eftir samrunann annars vegar, og vegna of víðtæks samkeppnisbanns í kaupsamningi hins vegar, með viðbótarskjölum sem afhent voru Samkeppniseftirlitinu og fjallað er um hér að framan. Samkeppniseftirlitið áréttar að það er á ábyrgð samrunaaðila að gæta þess að öll samskipti og lögskipti þeirra á milli samræmist kröfum 10. gr. samkeppnislaga.

Á grundvelli framangreindra sjónarmiða og fyrirbyggjandi gagna málsins fær Samkeppniseftirlitið ekki séð að samruninn leiði til þess að markaðsráðandi staða myndist eða styrkist, eða samkeppni raskist með umtalsverðum hætti á skilgreindum mörkuðum málsins. Því telur Samkeppniseftirlitið ekki forsendur til þess að grípa til íhlutunar í formi ógildingar eða setningu skilyrða í tengslum við þennan samruna á grundvelli 17. gr. samkeppnislaga.

IV. Ákvörðunarorð

„Kaup Prentmets ehf. á hluta af rekstri og eignum Odda prentunar og umbúða ehf. fela í sér samruna í skilningi samkeppnislaga. Samkeppniseftirlitið telur ekki forsendur til þess að hafast frekar að í máli þessu.“

Samkeppniseftirlitið

Ásgeir Einarsson