

Ákvörðun nr. 28/2022
Mánudagurinn, 14. nóvember 2022

Samruni Síldarvinnslunnar hf. og Vísis hf.

I. Samantekt

1. Með ákvörðun þessari er tekin afstaða til kaupa Síldarvinnslunnar hf. („**Síldarvinnslan**“) á öllu hlutafé í útgerðarfélaginu Vísir hf. („**Vísir**“) en í kaupunum felst samruni í skilningi 17. gr. samkeppnislaga nr. 44/2005. Niðurstaða rannsóknarinnar er að ekki séu forsendur til íhlutunar í málinu, eins og nánar er rökstutt í ákvörðun þessari.
2. Í fyrri ákvörðununum Samkeppniseftirlitsins er varða Síldarvinnsluna hefur eftirlitið aflað upplýsinga og sjónarmiða um tengsl Síldarvinnslunnar við Samherja hf. („**Samherji**“) og Gjögur hf. („**Gjögur**“) /Kjálkanes ehf. („**Kjálkanes**“), en slíkt hefur þýðingu fyrir úrlausn samrunamála. Hafa rannsóknir leitt í ljós talsverð stjórnunar-, eignar- og viðskiptatengsl milli framangreindra aðila sem fela í sér vísbendingar um að stofnast hafi til yferráða í Síldarvinnslunni umfram það sem áður hefur verið greint frá í tilkynningum um samruna.
3. Þær upplýsingar sem fyrir liggja í þessu samrunamáli gefa áfram til kynna eigna-, stjórnunar- og viðskiptatengsl milli Síldarvinnslunnar, Samherja og Gjögur/Kjálkanes. Af þeim sökum voru samkeppnisleg áhrif samrunans tekin til athugunar út frá tveimur sjónarhornum, þ.e. annars vegar miðað við samrunann eins og hann var tilkynntur eftirlitinu og hins vegar miðað við möguleg sameiginleg yferráð Samherja og tengdra félaga yfir Síldarvinnslunni.
4. Það er niðurstaða Samkeppniseftirlitsins að ekki séu forsendur til íhlutunar, hvort sem litið er til hinna þrengri eða víðtækari yferráða. Þannig eru ekki forsendur til þess að ætla að markaðsráðandi staða sé að myndast eða styrkjast, auk þess sem breyting á samþjöppun vegna kaupa á Vísi er undir þeim viðmiðum sem stuðst er við í evrópskum samkeppnisrétti. Þá gefa fyrirbyggjandi gögn ekki til kynna að samkeppni raskist að öðru leyti.
5. Í ákvörðuninni er fjallað um samspil samkeppnislaga og ákvæða um hámark aflahlutdeildar í lögum um fiskveiðistjórnun. Þar á meðal er vakin athygli á því að yferráð eru ekki skilgreind með sama hætti í lögum tveimur.
6. Það er verkefni Fiskistofu að fylgja eftir að farið sé að ákvæðum fiskveiðistjórnunarлага um hámarks aflahlutdeild. Fyrir liggur í málinu að aflahlutdeild samrunaaðila kunní að fara yfir hámarkshlutdeild samkvæmt lögum um stjórn fiskveiða, hvort sem miðað er við þau yferráð sem samrunaaðilar byggja á í samrunaskrá eða möguleg víðtækari yferráð. Hefur

¹ Kjálkanes er í eigu sömu hluthafa Gjögur hf. og því litið á þessi félög sem einn og sama aðila í skilningi samkeppnislaga.



Samkeppniseftirlitið átt fund með Fiskistofu vegna þessa og er reiðubúið að liðsinna stofnuninni frekar eftir því sem tilefni er til.

7. Með ákvörðun þessari er ekki tekin endanleg ákvörðun um yferráð yfir Síldarvinnslunni í skilningi samkeppnislaga. Kanna málefni þessi því að koma til frekari rannsóknar á síðari stigum. Áður en rannsókn á samrunanum hófst kynnti Samkeppniseftirlitið jafnframt ákvörðun um að hefja heildstæða athugun á stjórnunar- og eignatengslum sjávarútvegsfyrirtækja, sbr. frétt á heimasíðu eftirlitsins, dags. 5. október 2022.

II. Málsmeðferð

8. Þann 4. október 2022 barst Samkeppniseftirlitinu fullnægjandi styttri samrunatilkynning vegna kaupa Síldarvinnslunnar á öllu hlutafé í útgerðarfélaginu Vísi.
9. Áður en samrunatilkynning barst áttu samrunaaðilar og Samkeppniseftirlitið í forviðræðum, sbr. 4. gr. reglna nr. 1390/2020 um tilkynningu og málsmeðferð í samrunamálum. Hófst þær um miðjan júlí 2022.
10. Við athugun málsins leit Samkeppniseftirlitið til upplýsinga í samrunaskrá, fyrri rannsókna eftirlitsins og opinberra gagna. Auk þess aflaði Samkeppniseftirlitið upplýsinga í tengslum við eignarhald, viðskiptatengsl við önnur sjávarútvegsfyrirtæki og stjórnunartengsl.

III. Samruninn

11. Samkvæmt 17. gr. samkeppnislaga telst samruni hafa átt sér stað þegar breyting verður á yferráðum til frambúðar. Samruni getur þannig m.a. falist í samruna tveggja eða fleiri fyrirtækja eða hluta úr fyrirtækjum sem áður störfuðu sjálfstætt, sbr. a-lið 1. mgr. 17. gr. laganna. Að mati Samkeppniseftirlitsins felst tilkynningarskyldur samruni í kaupum Síldarvinnslunnar á öllu hlutafé í útgerðarfélaginu Vísi.
12. Í samrunaskrá segir að Síldarvinnslan sé eitt af stærstu sjávarútvegsfyrirtækjum landsins og er helsti framleiðandi uppsjávarafurða á Íslandi. Þá kemur fram að félagið sé skráð í Kauphöll Íslands og hluthafar séu hátt í fimm þúsund talsins. Jafnframt segir að á síðasta ári hafi ársverk verið samtals um 360. Síðan er vísað til þess að á fiskveiðiárinu 2022-2023 séu væntar aflaheimildir samstæðunnar liðlega 36 þúsund þorskígildistonn. Ársveltan 2021 hafi þannig verið rúmlega 30 milljarðar króna og hagnaður um 11 milljarðar króna. Svo kemur fram að höfuðstöðvar félagsins séu í Neskaupstað og sé félagið þannig eina skráða félagið með höfuðstöðvar utan höfuðborgarsvæðisins.
13. Samkvæmt samrunaskrá eru dótturfélög í samstæðu Síldarvinnslunnar fyrirtækin Bergur-Huginn ehf. og Bergur ehf., sem gera út fiskveiðiskip, Fóðurverksmiðjan Laxá ehf. sem stundar rekstur fóðurverksmiðju, Fjárfestingafélagið Vör ehf. og svo Seley ehf., en þar er ekki rekstur. Í samrunaskrá segir jafnframt að Síldarvinnslan eigi og reki fjögur uppsjávarveiðiskip, þ.e. Beiti NK, Börk NK, Barða NK og Bjarna Ólafsson. Einnig er tekið fram að félagið eigi og reki bolfiskveiðiskipin Blæng NK og Gullver NS, en auk þess eiga dótturfélögin Bergur-Huginn og Bergur sitthvort bolfiskveiðiskipið, þ.e. Vestmannaey VE og Berg VE.
14. Jafnframt kemur fram í samrunaskrá að Vísir sé stórt sjávarútvegsfyrirtæki með höfuðstöðvar í Grindavík. Þá kemur þar fram að félagið geri út fjögur skip í aflamarkskerfinu og tvo báta í krókaafلامarki. Þannig reki Vísir einnig saltfiskvinnslu og hátækni bolfiskvinnslu í Grindavík,



auk þess að eiga erlend dótturfélög. Á fiskveiðiarinu 2022-2023 séu væntar aflaheimildir félagsins um 15 þúsund þorskígildistonn. Ársveltan hafi þannig verið rúmlega 10 milljarðar króna og hagnaður ársins liðlega 800 milljónir króna. Samkvæmt samrunaskrá eru dótturfélög Vísis sem eru í sjávarútvegi Sjávarmál ehf., Haustak ehf. og Samvís ehf. sem er eigandi Deutsche Salzfisch-Union GmbH í Þýskalandi. Loks kemur fram í samrunaskrá að félagið eigi svo einnig félögin MAR Guesthouse ehf., Þorvís ehf., sem á Pytheas saltfiskvinnslu í Grikklandi, Vísi GmbH, eignarhaldsfélag í Þýskalandi og Cabo Norte 2014 S.A. á Spáni.

1. Möguleg yfirráð og eignatengsl

1.1. Samspil samkeppnislaga og fiskveiðistjórnunarlaganna – eftirlit Samkeppniseftirlits og Fiskistofu

15. Samkvæmt 1. mgr. 17. gr. samkeppnislaga telst samruni hafa átt sér stað þegar breyting verður á yfirráðum til frambúðar. Er hugtakið yfirráð skilgreint nánar í sömu grein, en skilgreiningin miðar að því að draga fram raunveruleg yfirráð í hverju tilviki.² Af þessu leiðir að fyrirtækjum ber að taka mið af raunverulegum yfirráðum þegar samrunar yfir lögmætum veltumörkum eru tilkynntir til Samkeppniseftirlitsins. Er það því á ábyrgð hlutaðeigandi fyrirtækja að taka afstöðu til þess hvenær stofnast til samruna með breytingum á yfirráðum. Getur það m.a. varðað fyrirtæki sektum ef síðar kemur í ljós að fyrirtæki hafi ekki virt skyldu til þess að tilkynna samruna vegna breytinga á yfirráðum.
16. Eftirlit Samkeppniseftirlitsins með samrunum miðar að því að ganga úr skugga um hvort 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...“, sbr. 17. gr. c. samkeppnislaga. Getur Samkeppniseftirlitið þá ógilt samruna eða sett honum skilyrði.
17. Lög nr. 116/2006 um stjórn fiskveiða kveða á um hámarsaflahlutdeild „...fiskiskipa í eigu einstakra aðila, einstaklinga eða lögaðila, eða í eigu tengdra aðila...“, sbr. 13. gr. laganna. Er hámarkshlutdeildin ákveðin á bilinu 12-35% eftir tegundum, lægst fyrir þorsk. Samkvæmt lögunum er það hlutverk Fiskistofu að hafa eftirlit með reglum um hámarks aflahlutdeild. Í 14. gr. laganna er kveðið á um skyldur aðila sem ráða yfir aflahlutdeild um tilkynningaskyldu og ráðstafanir þegar hlutdeild fer yfir mörk.
18. Ákvæði um hámarks aflahlutdeild komu inn í lög um stjórn fiskveiða með breytingalögum nr. 27/1998. Í skýringum með frumvarpi til laganna (122. löggjafarþing, þskj. 222 – 209. mál) kemur fram að tillagan miði að því að koma í veg fyrir að einstök fyrirtæki verði of ráðandi í veiðum á tilteknum tegundum. Þá er rakið í frumvarpinu að samkeppnisröskun á grundvelli samkeppnislaga ráðist að meginreglu til af því hvort markaðsráðandi staða sé að verða til eða styrkjast, en að líkindum myndi ekki reyna á slíka stöðu fyrr en aflahlutdeild hefði náð mun hærra hlutfalli en frumvarpið geri ráð fyrir.
19. Af framangreindu leiðir að umrædd ákvæði fiskveiðistjórnunarlaganna miða a.m.k. að hluta til að því að vernda samkeppni og fela í sér ríkari vernd en samkeppnislög að því er varðar aflahlutdeild í einstökum tegundum. Frá því ákvæðið kom fyrst í lög hefur það tekið breytingum, þ. á m. hlutdeildarviðmið, en í öllum tilvikum er hlutdeildin áfram lægri en svo að hún gefi ein og

² Mikilvægt er að hafa í huga að hugtakið samruni og yfirráð eru að meginstefnu af efnahagslegum toga. Aðalatriðið er að meta hvort aðili hefur í raun (de facto) möguleika á því að hafa umrædd áhrif og það hvort áhrifin grundvallast á formbundnum gerningi eða einhverju öðru hefur ekki sérstaka þýðingu. Þannig skiptir ekki máli í samkeppnisrétti á hvaða grunni slík áhrif byggjast svo fremi sem þau séu til lengri tíma og veiti möguleika á að hafa umrædd afgerandi áhrif á fyrirtæki. Sökum þessa getur aðili t.d. talist hafa yfirráð yfir fyrirtæki jafnvel þótt annar aðili sé formlega skráður fyrir eignarhlut í því fyrirtæki. Þrátt fyrir það byggja sameiginleg yfirráð oftar en ekki á einhvers konar löggerningi.



sér löglíkur fyrir markaðsráðandi stöðu. Það útilokar hins vegar ekki að samkeppniströskun verði á einstökum mörkuðum í skilningi samkeppnislaga.

20. Að mati Samkeppniseftirlitsins skapar það hins vegar vandkvæði við eftirlit með samþjöppun í fiskveiðum að ákvæði fiskveiðistjórnunarlaganna um hámarks aflahlutdeild grundvallast ekki á sömu skilgreiningu á yferráðum og samkeppnislög, þótt nógildandi fiskveiðistjórnunarlög gefi Fiskistofu nokkuð svigrúm til að meta t.d. tengsl milli aðila. Í framkvæmd leiðir þetta ósamræmi til þess að Samkeppniseftirlitið kann að komast að þeirri niðurstöðu að víðtækari yferráð hafi skapast heldur en niðurstöður Fiskistofu á grundvelli fiskveiðistjórnunarlaganna gefa til kynna.
21. Vegna þessa hefur Samkeppniseftirlitið lagt til og stutt að í fiskveiðistjórnunarlögum verði yferráðahugtak samkeppnislaga lagt til grundvallar í reglum um og eftirliti með hámarksaflahlutdeild samkvæmt lögum um stjórn fiskveiða, sbr. t.d. [umsögn til atvinnu- og nýsköpunarráðuneytis](#), dags. 8. mars 2021, vegna draga að frumvarpi til laga um fiskveiðistjórnun, mál nr. 62/2021 á samráðsgátt.
22. Samkeppniseftirlitið og Fiskistofa vinna nú að því að efla enn frekar samskipti og samstarf sín á milli. Þá hefur Samkeppniseftirlitið ákveðið að hefja sérstaka athugun á stjórnunar- og eignatengslum sjávarútvegsfyrirtækja. Fjallað er um athuginina og áform um styrkingu samstarfs stofnana á þessu sviði í [frétt á heimasíðu eftirlitsins](#), dags. 5. október 2022.

1.2. Fyrri ákvarðanir Samkeppniseftirlitsins

23. Samkeppniseftirlitið hefur áður tekið stjórnunar- og eignatengsl til skoðunar í tengslum við kaup Síldarvinnslunar og dótturfyrirtækja á öðrum sjávarútvegsfyrirtækjum, sbr. ákvörðun nr. 10/2013 *Kaup Síldarvinnslunnar hf. á Bergi-Hugin ehf.* og ákvörðun nr. 2/2021 *Samruni Bergs-Hugins ehf. (Síldarvinnslan hf.) og Bergs ehf.* Í báðum ákvörðunum var tekið til skoðunar hvort eigna- og stjórnunartengsl sem til staðar væru á milli fyrirtækjanna Síldarvinnslunnar, Samherja og Gjögurs fælu í sér að Samherji (eða eftir atvikum Samherji og Gjögur saman) færu með yferráð yfir Síldarvinnslunni.
24. Í síðari ákvörðuninni nr. 2/2021 *Samruni Bergs-Hugins ehf. (Síldarvinnslan hf.) og Bergs ehf.* reifaði Samkeppniseftirlitið vísbendingar um að stofnast hefði til yferráða í Síldarvinnslunni umfram það sem samrunaaðilar hefðu gert grein fyrir í samrunatilkynningu vegna samrunans. Í ákvörðuninni kemur eftirfarandi fram:

„Það er frummat Samkeppniseftirlitsins að til staðar séu vísbendingar um yferráð Samherja eða sameiginleg yferráð Samherja og tengdra félaga yfir Síldarvinnslunni og að þær vísbendingar hafi styrkst frá því að Samkeppniseftirlitið fjallaði um slík möguleg yferráð í ákvörðun nr. 10/2013. Benda má á að einn af stærstu einn af stærstu eigendum Gjögurs hefur síðastliðið rúm ár, og þar til nýverið, gegnt stöðu forstjóra Samherja og mun enn sinna störfum fyrir félagið. Þá eru veruleg tengsl milli hans og annarra eigenda Gjögurs, en systurfélag Gjögurs, Kjálkanes (í eigu sömu aðila í svipuðum hlutföllum) á síðan rúmlega þriðjungshlut í Síldarvinnslunni. Umræddur aðili á jafnframt eignarhlut í Eignarhaldsfélaginu Snæfugli ehf., ásamt m.a. Samherja, en eignarhaldsfélagið á rúmlega 5,29% hlut í Síldarvinnslunni. Veruleg tengsl eru því á milli stórra hluthafa í Síldarvinnslunni og eru þrír af fimm stjórnarmönnum í Síldarvinnslunni skipaðir af eða tengdir Samherja og Kjálkanesi.

Til viðbótar framangreindu liggur fyrir að þau fyrirtæki sem hér eiga í hlut hafa áfram átt viðvarandi viðskipti við Síldarvinnsluna, sem lýst hefur verið af hálfu samrunaaðila og Samherja í fyrri málum. Þótt samrunaaðilar bendi á að viðskiptin hafi að einhverju leyti dregist saman, sbr. umfjöllun hér að



framan, gefa hin stöðugu og áframhaldandi viðskipti til kynna rík tengsl milli fyrirtækjanna sem taka þurfi tillit til við mat á yfirráðum. Þá hafa verið birt opinberlega gögn sem gefa til kynna að Samherji hafi í eigin gögnum kynnt Síldarvinnsluna sem uppsjávarhluta samstæðu Samherja.

Allt framangreint gefur vísbendingar um að stofnast hafi til yfirráða í Síldarvinnslunni umfram það sem samrunaaðilar hafa gert grein fyrir í samrunatilkynningu.“

25. Vegna þessa tók Samkeppniseftirlitið til athugunar hver samkeppnisleg áhrif samrunans væru, annars vegar miðað við þær breytingar á yfirráðum sem tilkynnt voru með samrunaskrá og hins vegar ef lögð væru til grundvallar hin víðtækari yfirráð vegna stjórnunar- og eignatengsla samrunaaðila við Samherja og Gjögur/Kjálkanes.
26. Að undangenginni umræddri rannsókn var það mat eftirlitsins að ekki væru forsendur til að ætla að samruninn raskaði samkeppni, hvort sem miðað væri við hin þrengri eða víðtækari yfirráð. Var þá m.a. horft til þess að hlutdeild Bergs í heildarúthlutun kvóta væri óveruleg og að kaupin hefðu að öðru leyti lítið samkeppnislegt vægi.
27. Í ákvörðuninni var hins vegar boðað að eftirlitið myndi taka til skoðunar að hefja rannsókn á mögulegum yfirráðum og e.a. samstarfi hlutaðeigandi fyrirtækja. Í framhaldi af ákvörðuninni var óskað frekari upplýsinga og sjónarmiða vegna þessa, m.a. frá viðkomandi aðilum og öðrum stjórnvöldum á þessu sviði.
28. Eins og áður segir hefur Samkeppniseftirlitið nú ákveðið að hefja heildarathugun á stjórnunar- og eignatengslum sjávarútvegsfyrirtækja, sbr. nánar frétt á heimasíðu eftirlitsins, dags. 5. október sl.

1.3. Um eigna- og stjórnunartengsl í þessu máli

29. Eins og segir hér að framan felur samruni þessa máls í sér að Síldarvinnslan kaupir alla hluti í Vísi. Er því um að ræða láréttan samruna tveggja sjávarútvegsfyrirtækja í sömu eða sambærilegri starfsemi en nánar er fjallað um markaði og samkeppnisleg áhrif hér á eftir. Með sama hætti og við athugun eftirlitsins sem leiddi til ákvörðunar nr. 2/2021 taldi Samkeppniseftirlitið rétt að taka til skoðunar hagsmuna- og eignatengsl samrunaaðila.

Eignatengsl

30. Fram kemur í samrunatilkynningunni að Samherji og Kjálkanes séu stærstu hluthafar Síldarvinnslunnar. Í töflu 1 hér á eftir er yfirlit yfir núverandi tíu stærstu hluthafa Síldarvinnslunnar eftir skráningu hlutafjár í kauphöll árið 2021. Í samrunaskrá aðila kemur jafnframt fram yfirlit yfir tíu stærstu hluthafa fyrir skráningu hlutafjár og eftir fyrirhugaðan samruna. Þetta er sett fram með þessum hætti til að skoða hvort eignarhald og samþjöppun hafi eða muni breytast mikið.



31. **Tafla 1. Yfirlit yfir tíu stærstu hluthafa Síldarvinnslunnar fyrir skráningu í kauphöll 2021 fram yfir fyrirhugaðan samruna**

Hluthafar	Eignarhald á Síldarvinnslunni		
	Fyrir skráningu 2021	Eftir skráningu 2022	Eftir kaup á Vísi
Samherji	44,64%	32,68%	30,06%
Kjálkanes	34,23%	17,44%	16,06%
Samvinnufélag útgerðamanna í Neskaupstað	10,97%	10,97%	10,10%
Gildi-lífeyrissjóður	0,00%	10,21%	9,40%
Hluthafar Vísi			7,91%
Eignarhaldsfélagið Snæfugl	5,29%	3,79%	3,49%
Stapi lífeyrissjóður	0,00%	2,97%	2,74%
Lífeyrissjóður verzlunarmanna	0,00%	1,94%	1,79%
Hraunlón	1,63%	0,00%	
Festa lífeyrissjóður	0,00%	1,46%	1,35%
Almenni lífeyrissjóðurinn	0,00%	1,40%	1,29%
Samtals	96,76%	82,86%	84,19%

32. Við útreikning á hlutfallslegu eignarhaldi ber jafnframt að líta til óbeinna eignatengsla aðila við mat á sameiginlegum yfirráðum. Í samrunaskrá kemur fram að Kaldbakur sem er alfarið í eigu Samherja eigi 15% hlut í eignarhaldsfélaginu Snæfugli sem síðan á 3,79% hlut í Síldarvinnslunni. Þegar eignarhlutur Snæfugls er talin með eykst núverandi eignarhlutur Samherja í Síldarvinnslunni úr 32,68% í 33,24%.
33. Sé þróun eignarhalds á Síldarvinnslunnar skoðuð hefur hlutur stærstu hluthafa minnkað. Fjöldi hluthafa hefur einnig breyst talsvert sem kemur til vegna skráningarinnar. Við skráninguna hefur t.d. hlutur Samherja minnkað úr 44,64% í 32,68% eða úr 45,1% í 33,2% sé tekið tillit til eignarhlutar Snæfugls.
34. Við kaupin á Vísi verður eignarhald Síldarvinnslunnar dreifðara og minnkar eignarhlutur Samherja niður í 30% og Kjálkanes niður í 16%.

Stjórnunartengsl

35. Stjórn Síldarvinnslunnar er skipuð fimm stjórnarmönnum. Þorsteinn Már Baldvinsson forstjóri Samherja er stjórnarformaður Síldarvinnslunnar en einnig er Anna María McClure frá Samherja, varamaður í stjórn Síldarvinnslunnar. Einn stjórnarmaður kemur frá Kjálkanesi sem er Anna Guðmundsdóttir, en hún situr bæði í stjórn Gjögurs og Kjálkanes. Þá er varamaður í stjórn Ingi Jóhann Guðmundsson, en hann er hluthafi í Kjálkanesi. Tveir stjórnarmenn eru síðan óháðir stórum hluthöfum en einn stjórnarmaður er framkvæmdarstjóri Samvinnufélags útgerðarmanna í Neskaupstað. Stjórnarmönnum hefur fjölgað um tvo frá árinu 2013. Þannig liggur fyrir að tveir stjórnarmenn eru ekki skipaðir af stórum hluthöfum en aðrir eru háðir stórum hluthöfum.

Viðskiptatengsl milli stærstu hluthafa Síldarvinnslunnar, Síldarvinnslunnar og Samherja

36. Líkt og fram hefur komið í fyrri málum hafa Síldarvinnslan og Samherji um langt skeið verið í viðskiptum sín á milli með aflaheimildir, afla og sölu sjávarafurða. Samkvæmt samrunaskrá hefur ekki orðið grundvallarbreyting á því. Þannig hafi áfram verið viðskipti með aflaheimildir milli félagana. Í tilkynningunni er m.a. varpað ljósi á tilfærslur kvóta til og frá skipum Síldarvinnslunnar á árinu 2020 og 2021. Eru viðskipti við tengda aðila talsverð, þ.e. Samherja og Gjögur/Kjálkanes. Ef heildar kvótaviðskipti tengdra aðila eru talin þá nema þau í uppsjávarfiski 16% árið 2020 og 42% árið 2021. Í bolfiski nema heildarviðskipti tengdra aðila 24% bæði árin.



Af framangreindu er unnt að draga þá ályktun að viðskipti Síldarvinnslunnar við tengda aðila séu veruleg og þá einnig með kaupum á afla upp úr sjó. Samkvæmt samrunatilkynningu er um 15-22% af bolfiskafla Síldarvinnslunnar ráðstafað til tengdra félaga og Síldarvinnslan kaupir 7-9% af bolfiskafla frá tengdum aðilum.

Mat Samkeppniseftirlitsins

37. Eins og rakið er í kafla 1.2 hér að framan voru í ákvörðun nr. 2/2021 færð rök fyrir því frummati Samkeppniseftirlitsins að til staðar væru vísbendingar um yferráð eða sameiginleg yferráð Samherja og tengdra félaga yfir Síldarvinnslunni. Þær upplýsingar sem fyrir liggja í þessu samrunamáli gefa áfram til kynna eigna-, stjórnunar- og viðskiptatengsl milli Síldarvinnslunnar, Samherja og Gjögur/Kjálkaness sem fela í sér vísbendingar um yferráð Samherja eða sameiginleg yferráð Samherja og tengdra félaga yfir Síldarvinnslunni.
38. Af þessum sökum taldi Samkeppniseftirlitið nauðsynlegt við rannsókn máls þessa, líkt og í fyrri málum, að huga að samkeppnislegum áhrifum samrunans, annars vegar miðað við samrunann eins og hann er kynntur í samrunaskrá, og hins vegar miðað við möguleg víðtækari yferráð vegna stjórnunar- og eignatengsla samrunaaðila við Samherja og Gjögur/Kjálkanes. Fjallað er um hin samkeppnislegu áhrif í kafla 3.
39. Í máli þessu er aftur á móti ekki leyst endanlega úr álitaefnum er varða framangreind eigna- og stjórnunartengsl.

2. Markaðir málsins

40. Við mat á samkeppnislegum áhrifum samruna samkvæmt 17. gr. c samkeppnislaga er nauðsynlegt að skilgreina þann markað sem samrunaaðilar starfa á. Samkvæmt 4. gr. laganna er markaður skilgreindur sem sölusvæði vöru og staðgönguvöru eða þjónustu og staðgöngubjónustu. Staðganga er þegar vara eða þjónusta getur að fullu eða verulegu leyti komið í stað annarrar vöru eða þjónustu. Með hliðsjón af hagfræðilegum rökum þarf að líta á viðkomandi markað út frá a.m.k. tveimur sjónarhornum; annars vegar vöru- eða þjónustumarkaði og hins vegar landfræðilegum markaði. Hafa ber þó í huga að markaðsskilgreiningar í samkeppnisrétti geta ekki orðið nákvæmar og eru aðeins notaðar til viðmiðunar, sbr. t.d. úrskurð áfrýjunarnefndar samkeppnismála í máli nr. 8/2008, *Fiskmarkaður Íslands hf. gegn Samkeppniseftirlitinu*.
41. Í samrunaskrá segir að starfsemi samrunaaðila skarist hvað varðar botnfiskveiði, en samstæða Síldarvinnslunnar og Vísir gera út skip sem stunda botnfiskveiðar aðallega við Íslandsstrendur auk þess að reka fiskvinnslur og frystihús.
42. Aðilar telja að þeir markaðir sem samruninn hverfist um séu botnfiskveiðar og vinnsla botnfisks. Samkvæmt þeim er Vísir ekki með aflahlutdeild í uppsjávartegundum og er ekki með uppsjávarvinnslu. Því telji þeir að samruninn hafi áhrif á markaði fyrir veiðar, vinnslu og sölu botnfisks. Sömuleiðis kemur fram að Vísir hafi fengið úthlutun á makrílkvóta sem hafi verið framseldur til þriðja aðila en félagið stundi ekki uppsjávarveiðar á makríl.
43. Í samrunaskrá segir að þeir vörumarkaðir sem samruninn taki til eða hafi áhrif á séu:
 - a) botnfiskveiðar;
 - b) vinnsla á botnfiskafla;
 - c) sala botnfiskafla á fiskmarkaði; og



d) beinn útflutningur á botnfiskafla

44. Þá byggja samrunaaðilar á því að markaðirnir sem um ræðir séu þeir sömu og Samkeppniseftirlitið hafi skilgreint í fyrri málum.
45. Samrunaaðilar byggja einnig á því að landfræðilegur markaður málsins sé Ísland en vilja engu að síður koma því á framfæri að útflutningsmarkaðir fyrir afurðirnar séu ávallt erlendis og stærstur hluti af botnfiskaflanum sé því ætlaður fyrir erlendan markað. Íslenskar útgerðir, vinnslur, milliliðir og aðrir aðilar í sjávarútvegi séu þannig í samkeppni við aðrar útgerðir, vinnslur og milliliði víðs vegar um heiminn.
46. Samkeppniseftirlitið getur fallist á skilgreiningu samrunaaðila á markaðnum fyrir veiðar á botnfiski, þ.m.t. að landfræðilegur markaður málsins sé Ísland. Þó er rétt að halda því til haga að undirmarkaðir fyrir einstaka fisktegundir og afurðir kunna að vera til staðar, sbr. t.d. ákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. 19/2020, *Samruni Brims hf., Fiskvinnslunnar Kambs hf. og Grábrókar ehf. og meint yferráð í Brimi hf.* Ekki er þörf á því að taka afstöðu til þess hvort markaður fyrir vinnslu og sölu fisks kunni að vera stærrí en Ísland, í ljósi niðurstöðu málsins.

3. Samkeppnisleg áhrif samrunans

47. Í samrunaskrá segir að sameiginleg hlutdeild samstæðu Síldarvinnslunnar í heildarúthlutun kvóta séu tæp 71 þúsund þorskígildistonn eða 11,8% af heildaraflamarki. Sameiginleg hlutdeild samrunaaðila í kjölfar samrunans verði rúmlega 84 þúsund þorskígildistonn í aflamarki eða 14,0%. Þá verður sameiginleg hlutdeild í krókaflamarki rúmlega 1,6 þúsund tonn eða 4,1% af heildar úthlutun. Sé aðeins litið til botnfisksveiða sé hlutdeild samrunaaðila í heildarúthlutun í kjölfar samrunans rúmlega 30,8 þúsund þorskígildistonn eða 9,9%. Markaðshlutdeild samrunaaðila á markaði fyrir sölu á botnfiskafla til vinnslu og botnfiskafla til fiskmarkaða er svipuð eða 9,1%. Aftur á móti sé hlutdeild samrunaaðila á markaði fyrir beinan útflutning á botnfiskafla um 11%.
48. Í töflu 4 er gefið yfirlit yfir stærð samruna aðila m.t.t. heildaraflahlutdeilda.

Tafla 4. Yfirlit yfir aflahlutdeildir samrunaaðila fyrir og eftir samrunann

Fyrirtæki	Síldar- vinnslan	Runólfur Hallfr. ehf.	Bergur- Huginn ehf.	Vísir hf.	Samstæða f. samruna	Samstæða e. samruna
Þorsk ígildis tonn	56.692	8.177	6.188	13.034	71.057	84.091
Hlutfall	9,4%	1,4%	1,0%	2,2%	11,8%	14,0%

Heimild Fiskistofa

49. Eftir samrunann er samstæða Síldarvinnslunnar með 14,0% aflahlutdeild mælt í þorskígildis tonnum miðað við kvótaárið 2021/2022. Til samanburðar er Brim hf. með 13,2% aflaheimilda og Ísfélag Vestmanneyja hf. með 10,1%.
50. Eins og fyrr greinir hefur Samkeppniseftirlitið einnig hugað að samkeppnislegum áhrifum samrunans miðað við hin mögulegu viðtækari yferráð, sem rakin eru hér að framan. Þannig hefur eftirlitið tekið til athugunar sameiginlega hlutdeild samrunaaðila auk Samherja og Gjögurs/Kjálkaness, þ.e. með tilliti til mögulegra sameiginlegra yferráða vegna eigna-, stjórnunar- og viðskiptatengsla.



Tafla 5. Yfirlit yfir aflahlutdeildir samrunaaðila og tengdra aðila eftir samrunann

Fyrirtæki	Síldarvinnslan			Samtals
	e. samruna	Samherji	Gjögur	
Porsk ígildis tonn	71.057	48.773	15.275	135.104
Hlutfall	14,0%	8,1%	2,5%	24,6%

Heimild Fiskistofa

51. Samanlögð hlutdeild þessara aðila myndi aukast um 2,2%, eða úr 22,4% í 24,6% og yrði samtals nálægt 25% af heildarúthlutun eftir samruna, ef meint yferráð yrðu lögð til grundvallar við mat á markaðsstyrk og samþjöppun vegna samrunans. Þá er breyting á samþjöppun, metin með HHI stuðlum, á skilgreindum mörkuðum málsins í öllum tilvikum undir viðmiðum sem litið er til í evrópskum samkeppnisrétti, hvort sem miðað er við viðtækari yferráð eður ei.
52. Samrunaaðilar hafa eins og áður segir í samrunaskrá veitt nánari upplýsingar um markaðshlutdeild á markaði fyrir botnfiskveiðar, vinnslu á botnfiskafla, sölu á botnfiskafla á fiskmarkaði og beinum útflutningi á botnfiskafla. Þá hafa framlagðar upplýsingar að þessu leyti verið bornar undir Fiskistofu. Gefa þessi gögn og upplýsingar ekki tilefni til frekari skoðunar umfram það sem greint er frá hér að framan.

IV. Niðurstaða

53. Í máli þessu er samruni Síldarvinnslunnar og Vísis tekinn til skoðunar í samræmi við ákvæði samkeppnislaga. Miðar athugunin því að því að meta hvort samruninn 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.
54. Í samrunaskrá byggja samrunaaðilar á því að ekkert bendi til þess að viðkomandi markaðir raskist vegna kaupanna. Jafnframt segir þar að í lögum um stjórn fiskveiða séu ákvæði um takmarkanir á yferráðum yfir aflaheimildum sem séu sett til að koma í veg fyrir mikla samþjöppun í greininni. Takmarkanirnar séu annars vegar í einstökum tegundum og einnig í heildarmagni þorskígilda. Í samrunaskrá segir jafnframt að samanlögð heildaraflahlutdeild samrunaaðila kunnist fara yfir hámarkstærð samkvæmt lögum um stjórn fiskveiða og verði það raunin verði gerðar ráðstafanir til að koma aflahlutdeild niður fyrir þau mörk í samræmi við lög um stjórn fiskveiða nr. 116/2006.
55. Eins og gerð er grein fyrir hér að framan hefur Samkeppniseftirlitið tekið til skoðunar áhrif samrunans miðað við skilning samrunaaðila á yferráðum, en einnig með tilliti til mögulegra viðtækari yferráða vegna stjórnunar- og eignatengsla samrunaaðila við Samherja og Gjögur/Kjálkanes, sbr. kafla 1 hér að framan.
56. Að undangenginni athugun og með vísan til fyrirliggjandi upplýsinga er það niðurstaða Samkeppniseftirlitsins að ekki séu forsendur til íhlutunar vegna samrunans. Í þessu sambandi hefur þýðingu að þótt miðað sé við viðtækari yferráð er breyting á samþjöppun samkvæmt HHI stuðli undir þeim viðmiðum sem stuðst er við þegar skaðsemi samþjöppunar er metin. Er breyting sú sem verður við kaupin á Vísi því ekki veruleg í þessu tilliti. Þá gefa gögn málsins ekki vísbendingar um aðrar samkeppnishindranir sem kalli á íhlutun. Af þessum sökum verður ekki séð að kaup Síldarvinnslunnar á öllu hlutafé í Vísi leiði til þess að markaðsráðandi staða verði til



eða styrkist eða samruninn leiði til þess að samkeppni raskist að öðru leyti með umtalsverðum hætti, sbr. 17. gr. c samkeppnislaga

57. Fyrir liggur í málinu að aflahlutdeild samrunaaðila kunni að fara yfir hámarkshlutdeild samkvæmt lögum um stjórn fiskveiða, hvort sem miðað er við þau yferráð sem samrunaaðilar byggja á í samrunaskrá eða möguleg víðtækari yferráð. Við mat og mögulega úrlausn á þessu kemur til kasta Fiskistofu. Í tilefni af málinu hefur Samkeppniseftirlitið átt fund með Fiskistofu og gert henni grein fyrir vísbendingum um víðtækari yferráð. Mun Samkeppniseftirlitið veita Fiskistofu frekari upplýsingar, ef nauðsynlegt þykir.
58. Eins og að framan greinir hefur Samkeppniseftirlitið ekki leyst endanlega úr álitafnum er varða framangreind eigna- og stjórnunartengsl. Í þessu efni er rétt að áréttta ábyrgð og skyldur fyrirtækja að gera rétta grein fyrir yferráðum og tilkynna um breytingar á yferráðum í samræmi við það.
59. Áður er rakið að Samkeppniseftirlitið hefur nú ákveðið að hefja sérstaka athugun sem miðar að því að kortleggja stjórnunar- og eignatengsl sjávarútvegsfyrirtækja. Tekur athugunin til sjávarútvegsfyrirtækja sem eiga og leigja fiskiskip með aflahlutdeildir með nánar tilteknum stærðarmörkum. Er athuguninni ætlað að varpa ljósi á eignarhald eins sjávarútvegsfyrirtækis (eða aðila, eins eða fleiri, sem hefur eða hafa yferráð yfir sjávarútvegsfyrirtæki) í öðrum sjávarútvegsfyrirtækjum eða öðrum fyrirtækjum á öðrum sviðum atvinnulífs. Þá er athuguninni ætlað að varpa ljósi á áhrifavald eigenda sjávarútvegsfyrirtækja í gegnum beitingu atkvæðisréttar eða stjórnarsetu í fyrirtækjum. Niðurstöður athugunarinnar verða settar fram í sérstakri skýrslu, en gert er ráð fyrir að hún liggi fyrir í lok árs 2023.

V. Ákvörðunarorð:

„Samkeppniseftirlitið telur ekki forsendur til þess að aðhafast vegna samruna Sildarvinnslunnar hf. og Vísis hf.“

Samkeppniseftirlitið

Páll Gunnar Pálsson