

Samruni Vinnlustöðvarinnar hf., Útgerðarfélagins Ós ehf. og Leo Seafood ehf.

I. Samantekt

1. Með ákvörðun þessari er tekin afstaða til kaupa Vinnlustöðvarinnar hf. („**VSV**“) á öllu útistandandi hlutafé í Útgerðarfélaginu Ós ehf. („**Ós**“) og öllu hlutafé í fiskvinnslufyrirtækinu Leo Seafood ehf. („**Leo**“) en í þessum kaupum felst samruni í skilningi 17. gr. samkeppnislaga nr. 44/2005. Samruninn var tilkynntur með fullnægjandi hætti til Samkeppniseftirlitsins þann 28. febrúar 2023.
2. Samkvæmt upplýsingum í málinu munu samrunaaðilar fara með tæp 7% af aflahlutdeild í þorskígildiskílóum, sem er undir 12,0% hámarki samkvæmt lögum nr. 116/2006 um stjórn fiskveiða.
3. Fyrir liggur að talsverð tengsl eru á milli VSV og FISK Seafood ehf. („**FISK Seafood**“). Í samrunaskrá kemur þannig fram að FISK Seafood eiga tæpan 33% eignarhlut í VSV. Við gagnaöflun var jafnframt upplýst um samstarf þessara aðila við veiðar og vinnslu á makríl. Þá kom í ljós að aðstoðarkaupfélagsstjóri Kaupfélags Skagfirðinga, sem er eigandi FISK Seafood, situr í stjórn VSV.
4. Í máli þessu er ekki tekin formleg afstaða til þess hvort umrædd tengsl geti leitt til þeirrar niðurstöðu að til yferráða hafi stofnast umfram það sem gerð hefur verið grein fyrir í samrunatilkynningu. Hins vegar leit eftirlitið til mögulegra víðtækari yferráða við mat á efnislegum áhrifum samrunans. Í því sambandi má nefna að samkvæmt upplýsingum frá Fiskistofu myndu samrunaaðilar og FISK Seafood ráða yfir 12,33% af aflahlutdeildum. Er það verkefni Fiskistofu að fylgja eftir að farið sé að ákvæðum fiskveiðistjórnunarlaganna um hámarks aflahlutdeild og meta hvort aðilar séu tengdir í skilningi laga um stjórn fiskveiða nr. 116/2006. Gaf Fiskistofa umsögn í málinu og gerði ekki athugasemdir við samrunann.
5. Það er niðurstaða Samkeppniseftirlitsins í þessu máli að ekki séu forsendur til íhlutunar samkvæmt samkeppnislögum, hvort sem litið er til hinna tilkynntu yferráða eða mögulegra víðtækari yferráða, sbr. framangreint.
6. Rétt er í þessu sambandi að vekja athygli á því að Samkeppniseftirlitið hefur hafið 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. Niðurstöður athugunarinnar verða settar fram í sérstakri skýrslu, en gert er ráð fyrir að hún liggi fyrir í lok árs 2023.



II. Málsmeðferð

7. Þann 8. febrúar 2023 barst Samkeppniseftirlitinu styttri samrunatilkynning vegna samruna VSV, Ós og Leo í samræmi við 6. mgr. 17. gr. a samkeppnislaga og viðauka I í reglum nr. 1390/2020 um tilkynningu og málsmeðferð í samrunamálum.
8. Með bréfi Samkeppniseftirlitsins, dags. 22. febrúar 2023, var samrunaaðilum tilkynnt að téð samrunatilkynning væri ófullnægjandi, sbr. reglur nr. 1390/2020. Hefðu því tímafrestir í málinu ekki byrjað að líða, sbr. ákvæði 17. gr. d samkeppnislaga nr. 44/2005.
9. Með viðbótarupplýsingum frá samrunaaðilum sem bárust þann 28. febrúar 2023 taldist samrunatilkynning fullnægjandi og byrjuðu tímafrestir því að líða 29. febrúar 2023.
10. Við athugun málsins leit Samkeppniseftirlitið til upplýsinga í samrunaskrá, innsendra gagna, fyrri rannsókna eftirlitsins á viðkomandi mörkuðum, umsagnar Fiskistofu og opinberra gagna.

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 er samruni þessa máls tilkynningarskyldur.

Vinnslustöðin

12. Í samrunaskrá segir að VSV sé útgerðar- og fiskvinnslufyrirtæki með fjölbreytilegan rekstur. Félagið geri út sex skip til humar-, uppsjávar, tog- og netaveiða. VSV starfræki saltfiskverkun, humarvinnslu, botnfiskvinnslu og uppsjávarvinnslu. Fyrirtækið eigi og reki fiskimjölsverksmiðju og frystigeymslu. VSV annist þannig sjálf markaðs- og sölumál vegna afurða sinna inn á erlenda markaði. Þá segir að tilgangur félagsins sé samkvæmt samþykktum þess að starfrækja fiskvinnslu og útgerð fiskiskipa á sem fjölbreytilegastan hátt, til endursölu á hagkvæmustu mörkuðum, innlendum sem erlendum.
13. Í samrunaskrá segir að fimm stærstu hluthafar í VSV séu eftirfarandi:

Hluthafar	Eignarhluti
Seil ehf.	42,81%
FISK Seafood hf.	32,88%
Lífeyrissjóður Vestmanneyja	5,64%
Kristín Elín Gísladóttir	3,33%
Elínborg Jónsdóttir	2,46%

14. Jafnframt kemur fram í samrunaskrá að VSV eigi allt hlutafé í About Fish ehf. og fjórum erlendum dótturfélögum (About Fish) sem sérhæfa sig í sölu fiskafurða, en stunda hvorki veiðar né vinnslu. About Fish hafi þannig annast sölu á bolfisks- og uppsjávarafurðum VSV á erlendum mörkuðum. VSV eigi einnig allt hlutafé í Hafnareyri ehf. Hafnareyri þjóni starfsemi félagsins til sjós og lands og öðrum viðskiptavinum líka. Skipaafgreiðsla Vestmannaeyja og Eyjaís séu deildir



í Hafnareyri, einnig frystigeymsla VSV, saltfiskgeymslan Stakkshús og verkstæði iðnaðarmanna.

15. VSV eigi sömuleiðis allt hlutafé í Huginn ehf., sem rekur samnefnt skip, 75% hlutafjár í Hólmaskeri ehf., sem rekur fiskvinnslu í Hafnarfirði, 75% hlut í Marhólmmum ehf., sem vinnur loðnuhrogn og 100% hlut í portúgalska saltfiskfyrirtækinu Grupeixe. Netaverkstæði er síðan rekstrarþáttur í VSV sjálfu samkvæmt skipuriti félagsins og tilheyri því ekki starfsemi Hafnareyra.
16. Þá segir í samrunaskrá að VSV eigi 25% hlut í Löngu ehf. en fyrirtækið verki þurrkaðan fisk til sölu á markaði erlendis. VSV eigi jafnframt 34% hlut í Rannsóknarþjónustu Vestmannaeyja ehf. sem sé alhliða rannsóknastofa sem bjóði upp á prófanir, ráðgjöf og þjónustu við matvælafyrirtæki og fóðurvöruframleiðendur. VSV er einnig eigandi 41,9% hlutafjár í Lifró ehf., sem á 49% hlutafjár í Idunn Seafood, sem reki niðursuðuverksmiðju á þorsklifur í Vestmannaeyjum.

Ós

17. Í samrunaskrá segir að Ós sé útgerðarfélag sem eigi og reki eitt togskip sem hafi verið gert út á bolfiskveiðar. Skipið sé *Þórunn Sveinsdóttir* með skráningarnúmerið VE 401, smíðað árið 2010 með öllum fylgibúnaði ásamt fiskveiðiheimildum.
18. Í samrunaskrá segir að engin fiskvinnsla sé rekin af Ós, en í tengdu eignarhaldi hafi verið fiskvinnslan Leo Seafood, sem VSV kaupir einnig. Þá segir að tilgangur Ós samkvæmt samþykktum þess sé kaup og sala á ferskum fiski, útflutningur á ferskfiski ásamt vinnslu og sölu fiskafurða og annar skyldur rekstur. Jafnframt segir að Ós verði eftir kaup VSV á öllu hlutafé þess ekki eigandi annars atvinnurekstrar. Sömuleiðis segir að engin ákvörðun hafi verið tekin um sameiningu félaganna í framtíðinni.

Leo

19. Í samrunaskrá segir að Leo sé fiskvinnsla sem sé starfrækt í Vestmannaeyjum. Jafnframt kemur fram að VSV geri ráð fyrir að reka Leo í óbreyttri mynd til að byrja með, en gera megi ráð fyrir að VSV nýti rekstrarfjármuni Leo að einhverju leyti en um er að ræða vel tækjum búna fiskvinnslu.
20. Einnig segir í samrunaskrá að velta félagsins fyrir árið 2021 hafi verið tæpar 1,9 ma.kr. Sömuleiðis segir að helstu birgjar Leo hafi verið Ós (40%), Bergur Huginn (30%) en að öðru leyti hafi verið keypt af fiskmörkuðum.
21. Þá er greint frá því í samrunaskrá að frosnar afurðir Leo séu um 80% af sölu félagsins, ferskur fiskur 15% og saltaður 5%. Um 65% af sölnni hefur farið inn á markaði í Evrópu og 35% á markað í Bandaríkjum.

1.1. Samspil samkeppnislaga og fiskveiðistjórnarlaga – eftirlit Samkeppniseftirlits og Fiskistofu

22. Samkvæmt 1. mgr. 17. gr. samkeppnislaga telst samruni hafa átt sér stað þegar breyting verður á yferráðum til frambúðar. Er hugtakið yferráð skilgreint nánar í sömu grein, en skilgreiningin



miðar að því að draga fram raunveruleg yferráð í hverju tilviki.¹ Af þessu leiðir að fyrirtækjum ber að taka mið af raunverulegum yferráðum þegar samrunar yfir lögmæltum veltumörkum eru tilkynntir til Samkeppniseftirlitsins. Er það því á ábyrgð hlutaðeigandi fyrirtækja að taka afstöðu til þess hvenær stofnast til samruna með breytingum á yferráðum. 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 yferráðum.

23. 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.
24. Lög nr. 116/2006 um stjórn fiskveiða kveða á hinn bóginn á um hámarksaflahlutdeild „...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 lögnum 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.
25. 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.
26. 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. hluteldarviðmið, en í öllum tilvikum er hlutdeildin áfram lægri en svo að hún gefi ein og sér löglíkur fyrir markaðsráðandi stöðu. Það útilokar hins vegar ekki að samkeppnisröskun verði á einstökum mörkuðum í skilningi samkeppnislaga.²
27. 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.
28. 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](#)

¹ Mikilvægt er að hafa í huga að hugtökin samruni og yferráð 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 forbundnum 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 yferráð yfir fyrirtæki jafnvel þótt annar aðili sé formlega skráður fyrir eignarhlut í því fyrirtæki. Þrátt fyrir það byggja sameiginleg yferráð oftast en ekki á einhvers konar löggerningi.

² Þá skal þess getið að Samkeppniseftirlitið hefur víðtækari heimildir til þess að íhlutast vegna samruna fyrirtækja, sbr. breytingarlög nr. 94/2008 er breyttu samkeppnislögum nr. 44/2005, svo sem þegar samruni hefur í för með sér umtalsverða röskun á samkeppni og það án þess að markaðsráðandi staða komi til skoðunar.



[nýsköpunarráðuneytis](#), dags. 8. mars 2021, vegna draga að frumvarpi til laga um fiskveiðistjórnun, mál nr. 62/2021 á samráðsgátt.

29. 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 athugunina og áform um styrkingu samstarfs stofnana á þessu sviði í [frétt á heimasíðu eftirlitsins](#), dags. 5. október 2022.

1.2. Umsögn Fiskistofu

30. Í tengslum við rekstur samrunamálsins sendi Samkeppniseftirlitið beiðni til Fiskistofu um umsögn við samrunann og sjónarmið þess þar að lútandi. Lét eftirlitið fylgja með beiðninni samrunatilkynningu í máli þessu sem og viðbótarupplýsingar sem bárust.
31. Í umsögn Fiskistofu sagði að miðað við upplýsingar Fiskistofu þann 9. mars 2023 nemi samanlögð aflahlutdeild skipa í eigu VSV 5,07% af heildarverðmæti aflahlutdeilda, aflahlutdeild Hugins 0,91% og aflahlutdeild Ós 0,90%, eða samtals 6,88%. Síðan kom fram að upplýsingar sem vísað væri til á vef Fiskistofu frá því í janúar 2023 tækju ekki mið af flutningi aflahlutdeilda frá síðustu fiskveiðiráramótum, auk þess sem aukning hefði verið á úthlutun í loðnu.
32. Þá sagði í umsögninni að aflahlutdeild fiskiskipa í eigu einstakra aðila, einstaklinga eða lögaðila, eða í eigu tengdra aðila megi ekki nema meira en 12% af heildarverðmæti aflahlutdeildar allra tegunda sem sæti ákvörðun um leyfðan heildarafla skv. lögum nr. 116/2006 og 5. gr. laga nr. 151/1996, skv. 2. mgr. 13. gr. laga nr. 116/2006.
33. Í umsögn Fiskistofu sagði síðan að kannað hafi verið hvort þeir lögaðilar sem eru eigendur téðra félaga væru eigendur eða útgerðaraðilar skipa með aflahlutdeildir. Þannig sagði í umsögninni að FISK Seafood, sem eigi 32,88% eignarhlut í VSV, sé slíkur aðili. Í framhaldinu kom fram af hálfu Fiskistofu að ef VSV, Ós og Huginn og FISK Seafood (ásamt dótturfélögum) teldust tengdir aðilar næmi samanlögð aflahlutdeild þeirra 12,33%. Gerður var sá fyrirvari af hálfu Fiskistofu að ekki hefðu fundist eignartengsl sem gæfu til kynna að framangreindir aðilar teldust tengdir.
34. Að síðustu var tekið fram af hálfu Fiskistofu að kannað hefði verið hvort lögaðilar í eigu VSV, Ós og Leo væru eigendur eða útgerðaraðilar skipa með aflahlutdeildir en slíkt var ekki, nema eins og áður segir með Huginn. Engin önnur eða frekari sjónarmið við samrunann var að finna í umsögn Fiskistofu.

1.3. Eignarhlutur FISK Seafood í VSV

35. Í samrunaskrá segir að FISK Seafood sé eigandi 32,88% hlutafjár í VSV. Af hálfu samrunaaðila kemur fram að engir samningar, hvorki hluthafa- né lánasamningar eða nokkrir aðrir samningar séu á milli FISK Seafood og VSV. Það sama eigi við um hvers kyns samninga milli VSV eða FISK Seafood og annarra hluthafa VSV. Þannig kom fram af hálfu samrunaaðila að þegar FISK Seafood keypti hlutaféð í VSV hafi ekkert verið haft samband við forsvarsmenn VSV eða fulltrúa stærstu hluthafa VSV. Ekkert samstarf hafi þannig verið milli fyrirtækjanna að öðru leyti en því að VSV tók að sér veiðar og vinnslu á makríl fyrir FISK Seafood í verktöku. Um það kemur fram af hálfu samrunaaðila að árið 2021 hafi verið veitt og unnið 1.832 tonn og árið 2022 2.025 tonn af makríl.



36. Samrunaaðilar greina frá því að fyrirkomulag veiðanna hafi verið þannig að FISK Seafood færði aflaheimildir í makríl á skip VSV, sem veiddi síðan upp í þessar aflaheimildir. Makrillinn hafi verið unninn í fiskvinnslu VSV. Fyrir þetta greiddi FISK Seafood vinnslugjald og umbúðakostnað. Þá kemur fram að árið 2021 hafi verið greitt fyrir verktakavinnslu kr. 51.818.733 og kr. 68.610.743 vegna ársins 2022. Umbúðarkostnaður árið 2021 hafi verið kr. 8.494.180 og kr. 12.713.010 vegna ársins 2022. Í framhaldinu hafi síðan VSV keypt unninn afla FISK Seafood og selt hann í gegnum sölukerfi VSV. Önnur viðskipti hafi verið þau að árið 2022 leigði VSV til FISK Seafood 750 tonn af ufsa á 27 kr/kg. Færslan hafi farið í gegnum kvótamiðlun Aflamiðlunar. Aðrar aflamarksfærslur hafi ekki farið fram milli félagana á þessu tímabili (2021-2022), né sé nokkurt annað samstarf á milli félaganna samkvæmt samrunaaðilum.
37. Samkeppniseftirlitið bendir á að í umfjöllun samrunaaðila um samrunann og áhrif hans er ekkert fjallað um setu Sigurjóns Rúnars Rafnssonar í stjórn VSV, sem einnig er aðstoðarkaupfélagsstjóri Kaupfélags Skagafirðinga, sem síðan er eini eigandi FISK Seafood. Jafnframt situr Sigurjón í stjórn FISK Seafood. Ljóst er að slík stjórnarseta getur m.a. haft áhrif á mat á yferráðum yfir VSV.
38. Aftur á móti er það svo að það er á ábyrgð fyrirtækja að meta hvort til sérstakra eða sameiginlegra yferráða í skilningi samkeppnislaga hafi stofnast og tekur Samkeppniseftirlitið í þessu máli ekki afstöðu til þess í þessu máli með hliðsjón af niðurstöðu málsins. Sama gildir um mögulegt mat á því hvernig framangreint er í samræmi við ákvæði 10., 13. gr. og/eða 15. gr. samkeppnislaga. Til viðbótar leggur Samkeppniseftirlitið áherslu á að það er gera 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 atvinnulífsins. 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.

2. Markaðir málsins

39. 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 staðgönguþjónustu. 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*.
40. Samrunaaðilar greina frá því í samrunaskrá að Ós og VSV starfi bæði undir íslenskum lögum um stjórn fiskveiða og séu afurðir þess ýmist seldar á mörkuðum erlendis eða héraðslendis. Þannig selji VSV afurðir sínar ýmist unnar eða óunnar til Evrópu, Ameríku og Asíu. Ós hafi selt afurðir sínar óunnar til Leo, sem hafi unnið þær og selt áfram. VSV selji aftur á móti afurðir sínar að mestu leiti sjálf.



41. Í þeim viðbótarupplýsingum sem bárust Samkeppniseftirlitinu sagði að hafa þyrfti í huga að veiðar og vinnsla á uppsjávarafla og botnfisksafla séu á sitt hvorum markaðnum, sbr. m.a. ákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. 40/2021, *Samruni KG Fiskverkunar hf. og Valafells ehf.* Samruninn nái ekki til markaðarins fyrir uppsjávarafla.
42. Varðandi landfræðilegan markað þá kom fram í viðbótarupplýsingum frá samrunaaðilum að miða yrði við að hann væri landið allt, eins og var lagt til grundvallar í ákvörðun nr. 40/2021. Stærsti hluti fiskar sem keyptur væru á markaði af VSV og Hólmaskeri væri keyptur á svæðinu frá Bolungarvík til Grindavíkur. Á þeim markaði væru aðrir innlendir kaupendur auk erlendra fyrirtækja sem kaupi fisk á íslenskum fiskmörkuðum, en kaup þeirra hafa aukist verulega á liðnum árum. Þá segir að sala sem fram færi í gegnum markaðinn í Vestmannaeyjum væri í samkeppni við kaupendur frá öllu landinu, auk erlendra aðila. Það væri því ljóst að markaðurinn væri landið allt og vísbendingar væru jafnframt um að landfræðilegi markaðurinn sé stærri.
43. Samkeppniseftirlitið lítur svo á að umfjöllun um markaði málsins af hálfu samrunaaðila sé hvorki greinargóð né skýr. Aftur á móti með tilvísun aðila til áður nefndrar ákvörðunar nr. 40/2021, *Samruni KG Fiskverkunar ehf. og Valafells ehf.* verður talið að umfjöllunin sé fullnægjandi, enda kemur þar skýrt fram að markaður þess máls hafi verið veiðar á botnfiski, en ákvörðuninni kom einnig skýrt fram að sá markaður taki til starfsemi sem felist í veiðum, vinnslu, fiskmörkuðum og útflutningi botnfiskafurða.
44. Rétt er þó að halda því til haga að í nýlegum málum³ hefur eftirlitið skilgreint markaði sem lúta að veiðum og vinnslu á botnfiski með eftirfarandi hætti:
- a) botnfiskveiðar;
 - b) vinnsla á botnfiskafla;
 - c) sala botnfiskafla á fiskmarkaði; og
 - d) beinn útflutningur á botnfiskafla.
45. Verður því í þessu máli framangreint lagt til grundvallar. 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 yfirráð í Brimi hf.* Í ljósi niðurstöðu málsins þarf þó ekki að taka formlega afstöðu til markaðsskilgreiningar þar sem það hefur ekki áhrif á niðurstöðu málsins.

3. Samkeppnisleg áhrif samrunans

46. Í viðbótarupplýsingum sem bárust Samkeppniseftirlitinu frá samrunaaðilum segir að heildarbotnfiskafla landsins á tímabilinu desember til nóvember 2020/2021 hafi verið 469 þúsund tonn og 440 þúsund tonn árið eftir, þar af hafi þorskur verið 269 þúsund tonn á fyrra árinu en tæp 248 þúsund tonn árið eftir. Þorskur sé því tæplega 60% af lönduðum botnfiski hér á landi samkvæmt samrunaaðilum. Ef ýsa, ufsi og karfi, ásamt þorski væru tekin saman má sjá að þær tegundir standi undir tæplega 93% af veiddum botnfiskafla þjóðarinnar. Að mati samrunaaðila gefur því framangreint raunsanna mynd af veiðum og vinnslu á framangreindum tegundum.
47. Þá segir í samrunaskrá að best sé að líta til markaðsstöðu sjávarútvegsfyrirtækja eftir úthlutuðu aflamarki í þorskígildum. Aflaheimildir VSV væru mældar í þorskígildum 4,17% af

³ Sjá m.a. ákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. 28/2022 *Samruni Síldarvinnslunnar hf. og Vísis hf.*



heildaraflaheimildum í íslenskri lögsögu. Ós væri með 1,17% af heildaraflaheimildunum. Samkvæmt samrunaaðilum væru tilgreindar hlutdeildir samkvæmt útreikningum Fiskistofu frá því í febrúar 2023. Samanlagt væru því úthlutaðar aflaheimildir samrunaaðila um 5,34%. Upplýsingar um markaðshlutdeild félaganna á erlendum mörkuðum hefðu samrunaaðilar ekki nema að litlu leyti undir höndum. Fullyrða mætti þó að hún væri í öllum tilvikum óveruleg samkvæmt samrunaaðilum.

48. Í viðbótarupplýsingum samrunaaðila segir síðan varðandi markaðinn fyrir vinnslu botnfisksafla að það liggi fyrir að VSV reki sína eigin vinnslu. Vinnsla VSV byggi að stofni til af kaupum af eigin skipum VSV, þó einnig sé keyptur afli í litlum mæli af öðrum skipum. Þá segir að heildarvinnsla í þorski, karfa og ufsa sem séu þær tegundir sem VSV vinni hafi verið 9.368 tonn fyrir árið 2021 og 8.308 tonn árið 2022. Miðað við upplýsingar frá Hagstofunni um stærð heildarmarkaðarins er framangreindar tölur rétt innan við 2% af lönduðum afla. Á sama tíma hafi afli skipa VSV verið um 10.836 tonn árið 2021 og 10.793 tonn árið 2022. Um sé að ræða slægðan afla í vinnslu og veiðum. Sé framleiðsla Hólmarskers lögð saman við vinnslu VSV, þá hreyfist markaðshlutdeild VSV upp í 2,7% á markaðnum fyrir fiskvinnslu. Tæplega helmingur afla VSV sé unninn hjá VSV. Restin sé seld á fiskmarkaði eða flutt út, þar sem mestu munar um útflutning á heilum karfa. Síðan segir varðandi kaup VSV af öðrum aðilum, þá hafi verið um að ræða 1.691 tonn árið 2021 og 1.188 tonn árið 2022. Um sé að ræða mjög lítinn hluta markaðarins eða um 0,35% vegna ársins 2021 og 0,27% vegna ársins 2022 sé tekið mið af heildarbotnfiskafla landsins.
49. Í viðbótarupplýsingum segir síðan að Leo hafi unnið 5.349 tonn árið 2022, samanborið við 4.747 tonn árið áður. Sé unnin afli hjá Leo Seafood lagður við unnin afla hjá VSV sé um að ræða 3% markaðshlutdeild á árinu 2021 en tæp 4% árið 2022. Munurinn skýrist einkum af því að starfsemi Hólmaskers hafi ekki hafist ekki fyrr en undir lok árs 2021.
50. Að mati samrunaaðila segja úthlutaðar aflaheimildir mest um stærða aðila á markaði. Af þeim sé ljóst að samanlögð hlutdeild beggja aðila hvort sem er á markaðnum fyrir veiðar eða vinnslu mjög lítil, enda telja þeir að hlutdeild þeirra sé samanlögð 5,34% sem sé undir svokallaða kvótaþaki í lögum nr. 116/2006 um stjórn fiskveiða. Inni í því hlutfalli eru uppsjávarheimildir VSV, sem ætti að telja frá að mati samrunaaðila, þar sem þær tilheyra öðrum markaði. Þá greina samrunaaðilar frá því að miðað við stærð aðila á fiskvinnslumarkaði, að frádregnum uppsjávarheimildum, útflutningi og sölu á fiskmörkuðum, megi álykta um samhengi milli hlutdeildar á markaðnum fyrir fiskvinnslu við úthlutað aflamark. Taka þeir fram að miða verði við að útgerðin Bergur-Huginn hætti að selja Leo afla til vinnslu að mestu leyti, þar sem félagið sé í dag í eigu Síldarvinnslunnar. Markaðshlutdeild Leo á markaði fyrir vinnslu fisks mun því minnka verulega að mati samrunaaðila.
51. Samrunaaðilar greina frá því að þeir hafi ekki upplýsingar um það hversu margar fiskvinnslur séu starfræktar í landinu, en þær séu ansi margar. Með samrunaskránni mátti finna yfirlit yfir 50 stærstu útgerðir landsins. Flestar þær stærstu reki eigin vinnslur að sögn samrunaaðila. Markaðshlutdeild þessara aðila mætti því áætla út frá hlutfalli af þorskígildistonnum að mati þeirra.
52. Þá kemur fram af hálfu samrunaaðila að fiskveiðar við landið séu frjálssar þó þannig að sókn í allar helstu tegundir séu bundnar af aflamarkskerfinu, sbr. II. kafla laga nr. 116/2006. Aðgangshindranir séu því inn á markaðinn fyrir veiðar, þó hægt sé að leigja til sín aflaheimildir og hefja útgerð. Segir í samrunaskrá að aðgangshindranir inn á markaðinn fyrir vinnslu á fiski séu ekki miklar, þó vinnsla krefjist talsverðar fjárfestingar að mati samrunaaðila.



IV. Niðurstaða

53. Í máli þessu er samruni VSV, Ós og Leo tekinn til skoðunar í samræmi við ákvæði samkeppnislaga. Miðar athugunin 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 umrædd kaup raski samkeppni. Þá telja samrunaaðila að þeir hafi ekki markaðsráðandi stöðu á mörkuðum málsins og staða VSV muni styrkjast óverulega við kaup félagsins á Ós og Leo.
55. Samrunaaðilar fullyrða að við samrunann muni skip VSV nýttast betur en verið hefur, auk þess sem í flotann komi nýtt skip, *Pórunn Sveinsdóttir*. Að mati þeirra mun samruninn hvorki breyta né raska hagsmunum neytenda eða milliliða og hafi því ekki í för með sér neikvæð áhrif. Sama gildi um kaup á Leo sem hefur aðallega unnið fisk fyrir Ós. Skipið *Bergur Huginn* sem er í dag eigu Síldvarvinnslunnar hf. mun væntanlega hætta að leggja upp afla í Vestmannaeyjum á næstunni eins og áður sagði, en um þriðjungur vinnsluafurða hefur komið þaðan.
56. Þá segir í samrunaskrá að samkvæmt upplýsingum um aflahlutdeildir samrunaaðila sé hlutdeild samrunaaðila í afla allra tegunda minni en 20%. Samkvæmt lögum nr. 116/2006 um stjórn fiskveiða er einni útgerð óheimilt að ráða yfir meira en 12% af aflahlutdeild í þorski og 20% af aflahlutdeild í öðrum algengum tegundum. Þó er einni útgerð heimilt að ráða yfir allt að 35% af aflahlutdeild í karfa. Segja samrunaaðilar að samruninn feli ekki í sér að farið sé yfir þessar viðmiðanir.
57. Samkvæmt upplýsingum í málinu frá Fiskistofu munu samrunaaðilar fara með tæp 7% af aflahlutdeild í þorskígildiskílóum, sem er undir 12,0% hámarki samkvæmt lögum nr. 116/2006 um stjórn fiskveiða. Ef miðað væri við viðtækari yferráð myndu samrunaaðilar og FISK Seafood ráða yfir 12,33% af aflahlutdeildum. Slík markaðshlutdeild gefur ekki tilefni til frekari skoðunar með hliðsjón af samkeppnislögum að mati Samkeppniseftirlitsins eins og atvikum er háttað í þessu máli. Að því sögðu fer Samkeppniseftirlitið ekki með eftirlit vegna laga um stjórn fiskveiða. Gaf Fiskistofa umsögn í málinu og gerði ekki athugasemdir við samrunann.
58. Að undangenginni athugun og með vísan til fyrirbyggjandi upplýsinga er það niðurstaða Samkeppniseftirlitsins að ekki séu forsendur til íhlutunar vegna samrunans á grundvelli 17. gr. c samkeppnislaga.
59. Eins og að framan greinir tekur Samkeppniseftirlitið ekki afstöðu til álitafna í þessu máli er varða téð eigna- og stjórnunartengsl ásamt samstarfi samrunaaðila og FISK Seafood. Er rétt að áréttta ábyrgð og skyldur fyrirtækja að gera rétta grein fyrir yferráðum og tilkynna um breytingar á yferráðum í samræmi við það, ef svo ber undir. Sama gildir um mögulegt mat á því hvernig framangreint er í samræmi við ákvæði 10., 13. gr. og/eða 15. gr. samkeppnislaga.
60. Líkt og áður er rakið hefur Samkeppniseftirlitið hafið 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 atvinnulífsins. 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:

„Kaup Vinnslustöðvarinnar hf. á öllu hlutafé í Útgerðarfélaginu Ós ehf. og Leo Seafood ehf. felur í sér samruna í skilningi samkeppnislaga. Samkeppniseftirlitið telur ekki forsendur til þess að aðhafast vegna samrunans.“

Samkeppniseftirlitið

Páll Gunnar Pálsson