

V2001-51 30.05.2001

Vedtak om endring og omgjøring av vedtak om inngrep etter konkurranseloven § 3-11 - Norsk Kjøttssamvirke BAs erverv av aksjene i Gudmundsen Eiendom AS

Sammendrag:

Konkurransetilsynets vedtak V2001-27 ble påklaget for så vidt gjelder til hvilke vilkår Norsk Kjøttssamvirke BA skal tilby Kjøttbransjens Landforbund, Fjørfebransjens Landsforening og Prior Norge BA eierandeler i destruksjonsbransjen. Klagen ble tatt til følge, og det nye vedtaket bestemmer at eierandelene skal tilbys til markedsmessige vilkår. Videre omgjorde Konkurransetilsynet enkelte andre punkter, slik at Norsk Kjøttssamvirke BA og de andre organisasjonene står friere med hensyn til valg av selskapsform og hvordan destruksjonsanleggene skal samles. Vedtaket trer i kraft straks og gjelder frem til 6. mars 2006.

Konkurransetilsynet viser til Norsk Kjøttssamvirke BAs brev av 27. mars 2001, hvor tilsynets vedtak av 6. mars 2001 V2001-27 påklages for så vidt gjelder vilkåret i punkt 2. Det vises også til senere korrespondanse og møte den 22. mai 2001 i sakens anledning.

Det fremgår av vedtakets punkt 2 at Norsk Kjøttssamvirke BA må tilby KLF, FLF og Prior eierandeler i det nye selskapet, og at Konkurransetilsynet skal godkjenne en avtale om kjøp og salg. Norsk Kjøttssamvirke BA ønsker en presisering slik at det fremgår av vedtaket at eierandeler skal tilbys til markedsmessige vilkår og ikke til enhver pris. I klagen anmodes det derfor om at vedtaksteksten endres ved at følgende inntas "Eierandelene skal tilbys til markedsmessige vilkår. Ved avgjørelsen av hva som er markedsmessige vilkår, skal det tas utgangspunkt i Avtale om salg og kjøp av aksjer datert 6. september 2000 mellom Martin T. og Jan M. Gudmundsen på den ene side og Norsk Kjøtt på den annen." I telefaks av 22. mai 2001 trekker Norsk Kjøttssamvirke BA tilbake andre setning i sitt endringsforslag, under forutsetning av at Konkurransetilsynet presiserer sitt vedtak ved å innta første setning i endringsforslaget om at eierandelene skal tilbys til markedsmessige vilkår.

Konkurransetilsynet finner klagen begrunnet og har i medhold av forvaltningsloven § 33 annet ledd annet punktum endret vedtak V2001-27 punkt 2. Begrunnelsen for endringen er å presisere overfor partene at tilsynets godkjenning er betinget av at eierandelene tilbys til markedsmessige vilkår. Vedtakets punkt 2 har fått en ny annen setning som lyder: "Eierandelene skal tilbys til markedsmessige vilkår."

Norsk Kjøttssamvirke BA informerte tilsynet på møtet den 22. mai 2001 at de ønsker å stå friere med hensyn til hvordan anleggene skal samles, jf. vedtakets punkt 1, hvor det fremgår av ordlyden at anleggene skal "innfusjoneres" i et felles selskap. Partene ønsker å velge den transaksjonsstruktur som er optimal ut fra et selskaps-, skatte- og regnskapsrettslig ståsted.

Hensikten med vilkårene som er stilt i vedtaket er å sikre KLF, Prior og FLF innflytelse i markedet for destruksjon av slakte-avfall, samt å hindre diskriminering av aktører på bakgrunn av deres eier-messige tilhørighet. Det har ingen betydning for realiteten i vedtaket på hvilken måte selskapene samles, om det er ved fusjon, aksjeoverføring eller virksomhetsoverdragelse. Konkurransetilsynet omgjør derfor vedtakets punkt 1 i medhold av forvaltningsloven § 35 litra a, slik at "innfusjoneres" erstattes av "skal samles".

Norsk Kjøttssamvirke BA ønsket også å få klarlagt om de syv anleggene må samles i ett selskap eller om partene kan opprette en konsernstruktur. I følge vilkåret i punkt 1 er det forutsatt at anleggene samles i et enkelt selskap, jf. ordlyden "Selskapet". Konkurransetilsynet kan ikke se at det har betydning for realiteten i vedtaket hvorvidt virksomheten organiseres som et konsern ellers som ett enkelt selskap. En eventuell konsernstruktur nødvendigvis

imidlertid at det foretas noen endringer i vedtaksteksten i medhold av forvaltningsloven § 35 litra a.

Ny vedtakstekst er som følger:

Vedtak om inngrep etter konkurranseloven § 3-11 - Norsk Kjøttssamvirke BAs erverv av aksjene i Gudmundsen Eiendom AS

1. Innledning

13. september 2000 mottok Konkurransetilsynet melding om Norsk Kjøttssamvirke BAs (Norsk Kjøttss) erverv av Gudmundsen Eiendom AS (Gudmundsen Eiendom I det følgende benyttes Gudmundsen Eiendom om Gudmundsen Eiendom AS eller Gudmundsen Eiendom-konsernet alt etter hva som fremkommer av sammenhengen.) med datter-selskapene Norsk Fett- og Limindustri AS (Norsk Fett- og Limindustri), Fisklim og Fôrstoff AS (Fisklim og Fôrstoff), samt Tangen Maskin AS. I brev av 24. januar 2001 sendte tilsynet varsel om inngrep til partene.

2. Partene

2.1 Norsk Kjøtt

Norsk Kjøtt er en samvirkeorganisasjon for kjøttproduserende bønder i Norge. Organisasjonen eies av medlemmene, det vil si bøndene.

Norsk Kjøttss virksomhet består hovedsakelig av slakting, skjæring og videreforedling av kjøtt. Gjennom selskapene Rogaland Protein AS (Rogaland Protein) og Norsk Protein AS (Norsk Protein) er kjøttssamvirket i tillegg aktivt i destruksjonsbransjen. Norsk Kjøtt eier 100 prosent av Rogaland Protein (gjennom sitt heleide datterselskap Gilde Agro Fellesslakteri BA) og 75 prosent av Norsk Protein. De resterende 25 prosent av Norsk Protein er eid av Kjøttbransjens Landsforbund (KLF).

2.2 Gudmundsen Eiendom

Gudmundsen Eiendom eies av A I henhold til konsesjon fra Datatilsynet for å opprette denne databasen er navn på fysiske personer anonymisert. (66 prosent) og B I henhold til konsesjon fra Datatilsynet for å opprette denne databasen er navn på fysiske personer anonymisert. (34 prosent). Gjennom to av datterselskapene, Norsk Fett- og Limindustri og Fisklim og Fôrstoff, driver Gudmundsen Eiendom destruksjonsvirksomhet i konkurranse med Norsk Kjøtt. Tangen Maskin AS' virksomhet er utleie av lastebiler. Etter det tilsynet kjenner til, har ikke Norsk Kjøtt virksomhet i dette markedet. Norsk Kjøttss erverv av Tangen Maskin AS antas derfor å være av liten konkurransemessig betydning.

3. Nærmere om ervervet

3.1 Partenes begrunnelse for ervervet

Ifølge Norsk Kjøtt, representert ved Arntzen de Besche AS, var det aksjonærene A og B I henhold til konsesjon fra Datatilsynet for å opprette denne databasen er navn på fysiske personer anonymisert. som henvendte seg til Norsk Kjøtt med forespørsel om å erverve aksjene i Gudmundsen Eiendom. Bakgrunnen for at aksjonærene ønsket å

selge seg ut av destruksjonsvirksomheten, er at de ser med bekymring på fremtidsutsiktene for denne type virksomhet. Stadig strengere offentlige krav knyttet til matvaresikkerhet og forurensning av det ytre miljø, som fører til behov for betydelige investeringer i nær fremtid, [Opplysningene er unntatt offentlighet jf. offentlighetsloven (offl.) § 5a jf. forvaltningsloven (fvl.) § 13 første ledd nr. 2). Opplysningene er inntatt i eget vedlegg.].

Norsk Kjøtt har ansvar for hele produksjons- og distribusjonsskjeden fra "bås til bord", herunder en forsvarlig håndtering av avfallet fra slakteprosessen. Norsk Kjøtt mener derfor at de har andre interesser i destruksjonsbransjen utover den rene økonomiske profitt. Norsk Kjøtt hevder at deres motiv for å kontrollere hele destruksjonsbransjen er hensynet til hygiene og smittefare. De mener det er svært viktig å ivareta tilliten til norskprodusert kjøtt. Ifølge Norsk Kjøtt er ervervet derfor nødvendig både ut i fra en helsemessig betraktning og en markeds-messig betraktning.

3.2 Foreliggende avtaler

Norsk Kjøtt og Gudmundsen Eiendom inngikk 6. september 2000 avtale om salg og kjøp av aksjer (avtalen), slik at Norsk Kjøtt ble eneeier av Gudmundsen Eiendom. Videre ble det avtalefestet mellom Norsk Kjøtt og Gudmundsen Eiendom at KLF og Prior Norge BA (Prior) skulle bli tilbudt eierandeler i Gudmundsen Eiendom. Eier-andelene skal stå i forhold til de slaktemengder som behandles innenfor de respektive grupperingene. Ifølge Norsk Kjøtt vil dette innebære en eier-andel på ca. [Opplysningen er unntatt offentlighet jf. offl. § 5a jf. fvl. § 13 første ledd nr. 2). Opplysningen er inntatt i eget vedlegg.] prosent for Priors vedkommende og ca. [Opplysningen er unntatt offentlighet jf. offl. § 5a jf. fvl. § 13 første ledd nr. 2). Opplysningen er inntatt i eget vedlegg.] prosent for KLFs vedkommende. Fjørfebransjens Landsforening (FLF) fikk et muntlig tilbud om eier-andel. Opp-rinnelig skulle dermed KLF, Prior og FLF få eierandeler i Gudmundsen Eiendom.

Konkurransetilsynet fikk tilsendt en intensjonsavtale den 16. januar 2001, og fikk opplyst av Norsk Kjøttts advokat at partene (Norsk Kjøtt, KLF, Prior og FLF) er enige om denne. Planen er å fusjonere Norsk Protein, Rogaland Protein og Gudmundsen Eiendom til ett felles selskap under Norsk Protein. KLF, Prior og FLF vil dermed bli tilbudt eierandeler i Norsk Protein, og deres eierandeler i Norsk Protein skal baseres på volum levert til destruksjons-bedriftene. Fra partenenes side er det uklart når og hvordan denne innfusjoneringen skal gjennomføres.

4. Forholdet til konkurranseloven

4.1 Vurdering av ervervet i forhold til bedriftservervsbegrepet i konkurranseloven § 3-11

Konkurranseloven (krll.) § 3-11 gir hjemmel til å gripe inn mot bedriftserverv. Med bedrifts-erverv menes også fusjon, erverv av aksjer eller andeler og delvise erverv av bedrift, jf. krll. § 3-11 annet ledd.

Situasjonen i dag er at Norsk Kjøtt har ervervet 100 prosent av Gudmundsen Eiendom, og KLF har beholdt sin eierandel i Norsk Protein. Prior og KLF har et avtalefestet tilbud om eier-andeler i Gudmundsen Eiendom.

Et fullstendig aksjeerverv vil alltid være bedriftserverv i lovens forstand. Norsk Kjøttts erverv av aksjene i Gudmundsen Eiendom er dermed et bedriftserverv i lovens forstand.

4.2 Fristberegning i konkurranseloven § 3-11 femte og sjette ledd

Konkurransetilsynet kan i henhold til krll. §3-11 femte ledd gripe inn mot et bedriftserverv innen seks måneder

etter at det er inngått endelig avtale om ervervet. Dersom særlige hensyn tilsier det, kan tilsynet gjøre inngrep innen ett år fra samme tidspunkt.

Selv om det foreligger en underskrevet avtale mellom partene er ikke det ensbetydende med at avtalen er endelig i krrl. § 3-11s forstand. For at avtalen skal være endelig i relasjon til frist-beregningen i krrl. § 3-11 femte ledd, kreves det at alle nødvendige selskapsrettslige god-kjennelser er på plass. Generelt antas det at avtalen er endelig når dens gjennomføring kun er avhengig av forhold utenfor partenes kontroll.

Styret i Norsk Kjøtt ga den 23. august 2000 administrasjonen fullmakt til å overta aksjene i Gudmundsen Eiendom basert på et utkast til kjøpsavtale innenfor en ramme på [Opplysningen er unntatt offentlighet jf. offl. § 5a jf. fvl. § 13 første ledd nr. 2). Opplysningen er inntatt i eget vedlegg.] kroner. Styret ble deretter informert om kjøpet i styremøte 4. oktober 2000.

Gudmundsen Eiendom, representert ved Advokatene Buttingsrud & Co, opplyser at det ikke foreligger noe styrevedtak i Gudmundsen Eiendom. Styret består av de to eierne, og de har ikke formalisert salgs-prosessen, men hatt muntlige samtaler med sine rådgivere og Norsk Kjøtt. Dette må innebære at styret ikke har ansett et formelt vedtak om å selge selskapet som nødvendig. Aksjeloven § 4-15 andre ledd framholder at erverv av aksje er betinget av samtykke fra selskapet med mindre det er bestemt i vedtektene at samtykke ikke kreves. Det fremgår av aksjeloven § 4-16 første ledd at erverv av aksjer i selskapet er betinget av samtykke fra styret med mindre vedtektene bestemmer noe annet. Gudmundsen Eiendoms vedtekter bestemmer ikke noe annet. I denne saken legger tilsynet til grunn at eiernes henvendelse til Norsk Kjøtt må anses som et sam-tykke til oppkjøp av selskapet. Dette samtykket ble formalisert ved undertegnelsen av avtalen med Norsk Kjøtt. Avtalen om ervervet ble underskrevet av partene 6. september 2000.

Konkurransetilsynet legger til grunn at endelig avtale ble inngått 6. september 2000. Det innebærer at tilsynets frist for et eventuelt inngrep er 6. mars 2001.

Krrl. § 3-11 sjetten ledd sier at ervervsdrivende som ønsker å få avklart om det vil bli aktuelt med inngrep, kan melde den endelige avtalen om ervervet til Konkurransetilsynet. Tilsynet må i så fall innen tre måneder varsle partene om at et inngrep kan bli aktuelt. For øvrig gjelder fristen i femte ledd på vanlig måte.

Konkurransetilsynet mottok melding fra Norsk Kjøtt om den endelige avtalen på vegne av partene den 13. september 2000. Tremånedersfristen gikk således ut 13. desember 2000, og i samsvar med denne sendte tilsynet et brev til partene 12. desember 2000 med varsel om at inngrep kunne bli aktuelt. I brev av 24. januar 2001 mottok partene varsel om inngrep.

4.3 Forholdet til EØS-avtalens regler om kontroll med foretakssammenslutninger og til konkurranseloven §§ 1-3 og 1-5

Samlet omsetning for Norsk Kjøtt og Gudmundsen Eiendom, slik dette er definert i forskrift av 4. desember 1992 nr. 964 om materielle konkurranseregler i EØS-avtalen kap. XIV art. 5, overstiger ikke terskelverdiene i nevnte forskrift kap. XIV art. 1 nr. 2 eller nr. 3, jf. EØS-avtalen art. 57 nr. 2 a) og b).

Partene driver ervervsvirksomhet i konkurranselovens forstand, og partenes virksomhet, avtaler og handlinger har virkning i Norge. Kravene til saklig og stedlig virkeområde i krrl. §§ 1-3 og 1-5 er derfor oppfylt. Konkurransetilsynet har da kompetanse til å vurdere ervervet etter konkurranseloven.

5. Destruksjonsmarkedet

Destruksjonsbedriftene mottar animalsk avfall til destruksjon og produserer kjøttbenmel (KBM) og destruksjonsfett (d-fett). Avfallet deles i (minst) to kategorier; slakteavfall og skjæreavfall. Da denne inndelingen ikke har betydning for tilsynets behandling av saken, vil begrepet *slakteavfall* omfatte både slakte- og skjæreavfall. Videre deles slakteavfallet gjerne inn i (minst) tre kategorier; spesifisert risikomateriale (SRM), samt høy- og lavrisikoavfall.

SRM er materiale som representerer spesiell fare for overføring av kugalskap (BSE). SRM finnes hos storfe og sau og geit og er blant annet hodeskalle og ryggmarg hos storfe, samt milten hos sau og geit. 1. januar 2001 trådte det i kraft en ny forskrift som forbyr bruk av SRM som bestanddel i fôr til produksjonsdyr. Med produksjonsdyr menes landbruks- (og akvakultur)dyr som holdes, oppfostres eller avles for produksjon av mat og/eller kan bli slaktet for humant konsum., det må isteden forbrennes eller deponeres på godkjent sted etter omfattende forbehandling. Allerede fra oktober 2000 innførte bransjen dette som en frivillig ordning for å tilpasse produksjonen til de nye kravene.

Høyrisikoavfall omfatter alt slakteavfall der det ikke foreligger tilstrekkelig kontroll med hvorvidt dyret hadde smittsomme sykdommer mens det var i live, mens lavrisikoavfall er avfall som er tilstrekkelig kontrollert med hensyn til disse sykdommene. Lavrisikoavfall som håndteres sammen med høyrisikoavfall skal alltid betraktes som høyrisikoavfall.

Både KBM og d-fett er innsatsfaktorer i produksjonen av kraftfôr til dyr. Frem til inngangen av 2001 har dette også inkludert fôr til produksjonsdyr, bortsett fra drøvtyggere. KBM er forbudt i fôr til drøvtyggere fordi BSE kan overføres gjennom melet. Alt slakte-avfall bortsett fra SRM, kadaver (selvdøde dyr), pels-dyr og kjæledyr har vært tillatt brukt i produksjon av KBM og d-fett (kadaver kan benyttes til pelsdyrfôr). Norsk Kjøtt er dermed leverandør, i tillegg til avtaker, av slakteavfall. 1. januar 2001 trådte det i kraft et midlertidig forbud mot bruk av KBM i fôr til produksjonsdyr. KBM er fortsatt tillatt brukt i fôr til pelsdyr og kjæledyr. Forbudet er initiert av EU på grunn av nye tilfeller av BSE, og gjelder i første omgang til 1. juli 2001. D-fett er fortsatt tillatt brukt i dyrefôr. Fellesbetegnelse på fôr til produksjonsdyr, pelsdyr og kjæledyr., men ifølge Norsk Kjøtt har bransjen i stor grad valgt bort d-fett som innsatsfaktor i fôrproduksjon. Fôr-produsentene har imidlertid avkreftet dette. Ifølge dem er det kun i drøvtyggerfôr det ikke benyttes d-fett. Det skyldes i hovedsak at d-fettet ikke kan garanteres fritt for rester av KBM.

6. Det relevante marked

For å kunne vurdere ervervets konkurransemessige virkninger, avgrenses det relevante produktmarkedet og det relevante geografiske markedet.

Det relevante produktmarked inkluderer de varer og/eller tjenester kjøperen anser som substituerbare med hensyn til dekning av et bestemt behov. Med substituerbarhet menes i hvilken utstrekning etterspørerne kan velge mellom ulike produktvarianter for å tilfredsstille det samme, underliggende behov. Substituerbarheten kan måles ved krysspriselasiteter som angir i hvilken grad en konsument, for sin behovstilfredsstillelse, vil gå over til å etterspørre andre produkter dersom prisen på et produkt øker. Dette vil særlig avhenge av produktets egenskaper, bruksområde og pris.

Det relevante geografiske markedet omfatter det området hvor etterspørerne av varer i det relevante produktmarkedet foretar sine innkjøp. Normalt er transportkostnader den faktoren som har størst betydning for avgrensningen av det relevante geografiske markedet. Høye transportkostnader tilsier et relativt lite relevant geografisk marked.

6.1 Det relevante produktmarked

6.1.1 Partenes redegjørelse

Bruken av sluttproduktene fra slakteavfall, spesielt KBM, er omstridt. Dette skyldes først og fremst smittefaren for BSE. Etter ervervet, men før totalforbudet ble innført, mente Norsk Kjøtt at det ville være galt å vurdere markedet for KBM og d-fett som det relevante produktmarkedet. Fremtidige avsetningsmuligheter for KBM og d-fett var allerede usikre og steriliseringsprosessen hadde blitt mer komplisert og kostbar. Forbudet mot bruk av SRM i dyrefôr medførte også at en større andel av slakteavfallet ble ubrukelig som fôrråvare. Ifølge Norsk Kjøtt finnes det i praksis ingen andre vesentlige anvendelses-områder for KBM og d-fett. Videre mener Norsk Kjøtt det er svært lite sannsynlig at det vil bli aktuelt å benytte produktene i dyrefôr i fremtiden, selv om det midlertidige forbudet skulle bli opphevet.

På denne bakgrunn hevder Norsk Kjøtt at det vil være galt å vurdere markedet for KBM og d-fett som det relevante produktmarkedet, og at markedet bør avgrenses til håndtering av slakteavfall, begrenset til sterilisering og lagring, eventuelt forbrenning.

Subsidiært mener Norsk Kjøtt at dersom tilsynet inkluderer KBM og d-fett i det relevante produktmarkedet, må soya også inkluderes på grunn av høy krysspriselasitet mellom soya og KBM og d-fett.

6.1.2 Avgrensning av det relevante produktmarked

Destruksjonsbedriftene omdanner slakteavfall til KBM og d-fett. Med det midlertidige forbudet er det i liten grad et reelt marked for KBM. Noe slakteavfall, KBM og d-fett går til pelsdyrfôr, men dette er en svært liten andel. Med forbud mot KBM i fôr til produksjonsdyr er det, ifølge Norsk Institutt for landbruksøkonomisk forskning (NILF), muligheter for å øke salget av slakteavfall og KBM til pelsdyrnæringen på grunn av endrede prisbetingelser for disse produktene. Hoveddelen av fôrforbruket i denne næringen skjer imidlertid i 2. halvår, slik at det er begrensede muligheter til å øke salget av slakteavfall og KBM til pelsdyrnæringen under det midlertidige forbudet. "Kostnader ved tiltak relatert til kugalskap (BSE)" NILF-notat 2001:1.

Det finnes så langt ingen tilfredsstillende løsninger for forbrenning av KBM og d-fett, og per i dag lagres alt KBM som ikke brukes i fôr til pelsdyr og kjæledyr. Med ny teknologi vil både destruksjonsanlegg og rene forbrenningsanlegg kunne foreta den videre destruksjonen av mel og eventuelt fett. Slakte-avfallet må imidlertid uansett forbehandles av et destruksjons-anlegg før forbrenning. Direkte forbrenning av slakteavfall er ifølge NILF trolig bare aktuelt under spesielle forhold, for eksempel i Nord-Norge der det ikke finnes destruksjonsanlegg. "Kostnader ved tiltak relatert til kugalskap (BSE)" NILF-notat 2001:1. Dette skyldes blant annet strenge krav til behandling av slakte-avfall. I tillegg knytter det seg tekniske problemer til forbrenning av slakteavfall, blant annet til innholdet av vann og knokler.

Det finnes altså per i dag ingen alternativer til destruksjonsbedriftene. Denne konklusjonen er i tråd med synspunkter fremført av Norsk Kjøtt og Gudmundsen Eiendom. Møte hos Konkurransetilsynet 4. januar 2001. Når det gjelder forbrenningsprosessen, er det billigste alternativet forbrenning ved anlegg i sementindustrien. "Kostnader ved tiltak relatert til kugalskap (BSE)" NILF-notat 2001:1. Anleggene har imidlertid antagelig for liten kapasitet til å kunne forbrenne de mengder KBM som produseres. De som har kapasitet tar en så høy pris for denne tjenesten at destruksjonsbedriftene velger å lagre produktene i påvente av bedre løsninger. Tilsynet legger derfor til grunn at forbrenningsanleggene ikke er i det samme relevante produktmarkedet som destruksjons-anleggene.

Det må vurderes om salg av KBM fortsatt skal anses som del av destruksjonsbedriftenes virksomhet, da

avsetningsmulighetene for produktet er kraftig redusert. EUs vitenskapskomité konkluderer i en rapport at risikoen for kugalskapsmitte i Norge er svært liten. "Final opinion of the Scientific Steering Committee on the Geographical Risk of Bovine Spongiform Encephalopathy (GBR)", utgitt 6. juli 2000. De zoo-sanitære forholdene i Norge synes derfor ikke å tale for at det er nødvendig med et særnorsk totalforbud mot KBM dersom EU ikke viderefører sitt forbud.

I forkant av forbudet nedsatte Landbruksdepartementet en arbeidsgruppe som fikk i oppdrag å utrede spørsmålet om bruk av KBM og d-fett som fôrråvare. Målet er å unngå kannibalisme, det vil for eksempel si at kylling ikke skal spise fôr med innsatsfaktorer som er basert på slakteavfall fra kylling. Per i dag skiller ikke slakteriene de ulike avfallstypene, slik at slakteavfall fra storfe, gris og fjørfe blandes. Et forbud mot kannibalisme vil innebære at det må opprettes separate produksjonslinjer for hver dyreart. Dette vil kreve store investeringer og kan også bli vanskelig å gjennomføre i praksis, både for slakterier og destruksjonsanlegg. Alternativet er et totalforbud mot bruk av sluttproduktene fra destruksjon av slakteavfall.

Selv om bransjen mener det er lite sannsynlig, kan vi ikke se bort fra at KBM igjen kan tillates brukt som fôrråvare. Dersom forbudet forlenges, mener NILF at avsetningsmulighetene for slakteavfall vil være vesentlig større enn med det midlertidige forbudet. For det første vil pelsdyrnæringen kunne avta noe mer slakteavfall og KBM. I tillegg kan både slakteavfall og KBM bli omdannet til metangass med høyt energiinnhold og positiv salgsverdi. "Kostnader ved tiltak relatert til kugalskap (BSE)" NILF-notat 2001:1.

På denne bakgrunn legger tilsynet til grunn at markedet for KBM og d-fett må inkluderes i det relevante produktmarkedet. Tilsynet har derfor vurdert mulige substitutter til KBM og d-fett. Sluttproduktene fra slakteavfall er viktige protein- og energitilskudd i fôr. Substitutter må derfor være protein- og energi-rike råvarer. Aktuelle substitutter til KBM er soyamel, kalksteinsmel og til en viss grad fiskemel. Ingen av disse substituttene er imidlertid fullgode erstatninger. Protein-innholdet i KBM er så høyt at det må brukes større mengder av erstatningene for at fôret skal bli like næringsrikt.

I stedet for d-fett kan man bruke ulike vegetabiliske oljer, for eksempel soyaolje eller fiskeolje. Fordelen med d-fett er at det har et høyt næringsinnhold. Skal man bruke erstatninger, må det tilsettes mer av dette for å oppnå samme næringsinnhold.

Det er i tillegg bare KBM og d-fett som alene dekker dyrenes behov for proteiner. Alternative produkter er ikke fullgode substitutter til KBM og d-fett, ettersom man ikke utelukkende kan basere produksjonen på de alternative produktene og få et like godt resultat som ved bruk av KBM og d-fett.

Både KBM og d-fett er svært billige råvarer. Bortfall av disse proteinråvarene vil derfor føre til en vesentlig kostnadsøkning for fôr-produsentene, og kan medføre økte kraftfôrpriser. Siden KBM og d-fett er billige fôrråvarer, skal det merkbare prisøkninger til fôr produktene blir tatt ut av fôret ut fra en økonomisk vurdering. I sak 2000/70 om klage på Norsk Kjøttss konkurransegrensende krav til destruksjonsvirksomhet, kom tilsynet frem til at destruksjonsbedriftene kunne øke prisen på KBM med 35-70 prosent før alternativene ble aktuelle for fôr-produsentene.

Soya er den proteinkilden som i vesentlig grad kommer til å erstatte KBM, i tillegg til andre kilder for fosfor og kalsium. Hos svin antas dette problemfritt, men bruk av norsk soya til fjørfe kan for eksempel føre til bløtere gjødsel og skitne egg. "Kostnader ved tiltak relatert til kugalskap (BSE)" NILF-notat 2001:1. Fôrkostnadene vil i tillegg øke. Innenlandsk soya har en høy pris, og det vil i tillegg være nødvendig å importere for å dekke etterspørselen dersom soya skal erstatte KBM. Soya finnes i ubegrensede mengder på verdensmarkedet, men ved import kommer toll med i prisen. Fordi det er en målsetning å bruke norske råvarer fremfor importerte, er tollsatsene så høye at import sjelden er et reelt alternativ. Norske fôrprodusenter har i tillegg en målsetning om

ikke å benytte genmodifiserte råvarer. Da en stor andel av verdensproduksjonen av soya er genmodifisert, vil det kunne være vanskelig å opprettholde denne målsetningen dersom soya skal erstatte KBM. Se blant annet Aftenposten Interaktiv, 19. mai 2000 og Bondebladet 14. desember 2000.

Med forbud mot bruk av KBM må fôrprodusentene finne alternative fôrråvarer, og soya vil da antagelig være det beste alternativet. Dersom det er tillatt å benytte KBM i fôr, er imidlertid ikke soya et nært substitutt til KBM.

Tilsynet legger derfor til grunn at soya, fiskemel, fiskeolje og lignende produkter ikke er i det samme relevante produktmarkedet som KBM og d-fett.

På denne bakgrunn avgrenses det relevante produktmarkedet til destruksjonsbedriftenes virksomhet, det vil si håndtering av slakteavfall, inklusiv produksjon og salg av d-fett og eventuelt KBM.

6.2 Det relevante geografiske marked

I tidligere saker har tilsynet konkludert med at markedet for håndtering av slakteavfall er nasjonalt. Se blant annet sakene 97/327 og 2000/70. Slakteriene etterspør en tjeneste, destruksjon av slakteavfall. Det relevante geo-grafiske markedet bestemmes derfor av hvor slakteriene får utført denne tjenesten. Slakteriene har ikke betalt transportkostnader i forbindelse med levering av avfall, og for dem har det derfor vært irrelevant hvor i landet avfallet har vært destruert.

Fôrprodusentene etterspør innsatsfaktorer til fôrproduksjon. Både KBM og d-fett har en lav verdi per vekt- og volumenhet. Dette gjør at disse proteinråvarene er relativt dyre å frakte. I forbindelse med sak 97/327, Norsk Kjøtt og KLFs kjøp av Ringstad Farming, kom det imidlertid frem av høringsuttalelsene at flere av kundene kjøper KBM og d-fett fra tilbydere i andre landsdeler. En fôrprodusent kan med andre ord kjøpe KBM og d-fett fra destruksjonsanlegg i forskjellige deler av landet. En årsak til at produktene fraktes langt til tross for lav pris, kan være at totaltonnasjen er relativt liten. Ettersom destruksjons-anleggenes beliggenhet ikke syntes å ha avgjørende betydning verken for leverandører eller avtakere, ble det i sak 97/327 konkludert med at markedet var nasjonalt.

Det har imidlertid skjedd enkelte endringer i næringen som gjør det nødvendig å revurdere avgrensningen av det relevante geografiske markedet. De private fjørfeslakteriene får ikke lenger levere avfall til Fisklim og Fôrstoff i Orkanger, som er deres nærmeste destruksjonsanlegg, men må levere til Norsk Fett- og Limindustri i Fredrikstad. Denne endringen i leveringsbetingelser gjaldt fra 1. oktober 2000, altså ca. en måned etter ervervet. Dersom slakteriet må ta hensyn til transportkostnader, vil destruksjonsanleggets beliggenhet ha betydning, og det relevante geografiske markedet er da ikke nødvendigvis nasjonalt.

Imidlertid har Norsk Kjøtt i samarbeid med KLF vedtatt å innføre fraktutjevning ved mottak av norsk fjørfeavfall. Alle slakteriene betaler den samme kostnaden for å levere avfall, uavhengig av avstanden til mottaksanlegget. Det er ikke vedtatt fraktutjevning for rødt kjøtt, men ordningen praktiseres per i dag for alle typer kjøtt. På denne bakgrunn vurderes det relevante geografiske markedet fortsatt som nasjonalt. Det bør også vurderes om et nasjonalt marked er en for snever markedsavgrensning. På bakgrunn av dagens situasjon i destruksjonsmarkedet, både i forhold til smittevern og store overskudd av KBM og d-fett, legger tilsynet til grunn at hverken import eller eksport av slakte-avfall og KBM og d-fett er aktuelt. Per i dag er for øvrig eksport og import av SRM og KBM forbudt ved forskrift.

Det relevante geografiske marked avgrenses derfor til Norge.

7. Markedsaktører

Destruksjonsbransjen mottar slakteavfall fra slakteriene og omdanner dette til d-fett og KBM som blir/har blitt solgt til fôrprodusentene. Frem til 1. juli 2001 er det total-forbud mot bruk av KBM i fôr til produksjonsdyr, og mesteparten av det produserte melet lagres i påvente av forbrenning eller eventuelt senere salg. Slakte-avfallets "verdikjede" kan dermed beskrives slik:

Figur 1:
Slakteavfallets
"verdikjede"

Med det midlertidige totalforbudet vil aktørene i destruksjonsmarkedet i stor grad være slakteriene og destruksjonsbedriftene. Forbrenningsanlegg vil eventuelt kunne vurderes som destruksjonsbedriftenes avtakere, men med dagens situasjon synes dette ikke riktig. Fordi d-fett fortsatt brukes i dyrefôr, og det igjen kan bli tillatt å benytte KBM i fôr til produksjonsdyr, må fôrprodusentene og deres avtakere inkluderes i tilsynets vurdering av ervervet.

* KLF eier 25 prosent av Norsk Protein.

** [Opplysningene er unntatt offentlighet jf. offl. § 5a jf. fvl. § 13 første ledd nr. 2). Opplysningene er inntatt i eget vedlegg.]

Figur 2:
Markedsforhold
før ervervet

7.1 Destruksjonsbedrifter før ervervet

7.1.1 Norsk Kjøtt/KLF

Norsk Kjøtt har de to destruksjonsbedriftene Rogaland Protein og Norsk Protein. KLF eier 25 prosent av sistnevnte. Norsk Protein består av tre anlegg; Mosvik, Hamar og Stranda, og Rogaland Protein har to anlegg i Rogaland. Ettersom Norsk Kjøtt har den avgjørende inn-flytelsen i disse selskapene, kan det ikke sies å være konkurranse mellom dem. Norsk Protein solgte i 1999 omlag [Opplysningen er unntatt offentlighet jf. offl. § 5a jf. fvl. § 13 første ledd nr. 2). Opplysningen er inntatt i eget vedlegg.] tonn KBM og [Opplysningen er unntatt offentlighet jf. offl. § 5a jf. fvl. § 13 første ledd nr. 2). Opplysningen er inntatt i eget vedlegg.] tonn d-fett, mens Rogaland Proteins salg var [Opplysningen er unntatt offentlighet jf. offl. § 5a jf. fvl. § 13 første ledd nr. 2). Opplysningen er inntatt i eget vedlegg.] tonn KBM og [Opplysningen er unntatt offentlighet jf. offl. § 5a jf. fvl. § 13 første ledd nr. 2). Opplysningen er inntatt i eget vedlegg.] tonn d-fett. Før ervervet hadde de to selskapene til sammen en markeds-andel på ca. [Opplysningen er unntatt offentlighet jf. offl. § 5a jf. fvl. § 13 første ledd nr. 2). Opplysningen er inntatt i eget vedlegg.] prosent, målt ut fra råvaremottak i tonn.

7.1.2 Gudmundsen Eiendom

Gudmundsen Eiendom hadde to heleide destruksjonsbedrifter; Norsk Fett- og Limindustri som i stor grad har tatt i mot fjørfeavfall, samt Fisklim og Fôrstoff. Norsk Fett- og Limindustri solgte i 1999 [Opplysningen er unntatt offentlighet jf. offl. § 5a jf. fvl. § 13 første ledd nr. 2). Opplysningen er inntatt i eget vedlegg.] tonn KBM og [Opplysningen er unntatt offentlighet jf. offl. § 5a jf. fvl. § 13 første ledd nr. 2). Opplysningen er inntatt i eget

vedlegg.] tonn d-fett, mens Fisklim og Fôrstoffs salg var [Opplysningen er unntatt offentlighet jf. offl. § 5a jf. fvl. § 13 første ledd nr. 2). Opplysningen er inntatt i eget vedlegg.] tonn KBM og [Opplysningen er unntatt offentlighet jf. offl. § 5a jf. fvl. § 13 første ledd nr. 2). Opplysningen er inntatt i eget vedlegg.] tonn d-fett. På grunn av felles eier-skap fremstod disse som én aktør i markedet og hadde før ervervet en markedsandel på ca. [Opplysningen er unntatt offentlighet jf. offl. § 5a jf. fvl. § 13 første ledd nr. 2). Opplysningen er inntatt i eget vedlegg.] prosent.

Norsk Kjøtt sa i 1998 opp avtalene de hadde med Norsk Fett- og Limindustri og Fisklim og Fôrstoff. Dette medførte at bedriftene mistet tilgang på råstoff til sin produksjon, og Norsk Fett- og Limindustri og Fisklim og Fôrstoff måtte søke etter alternative leverandører av slakte--avfall. De startet derfor import fra Sverige. Dette ble gjort mulig etter at Norge og Sverige inngikk en bilateral handelsavtale om slakteavfall, og bedriftene fikk dispensasjon fra landbruksmyndighetene til å importere slikt avfall fra Sverige. Dispensasjonen gikk ut i september 2000, og det ble ikke søkt om forlengelse.

7.2 Leverandører

Destruksjonsbedriftene mottar slakteavfall fra slakterier og skjære- og videreforedlings-bedrifter. For enkelthets skyld benyttes *slakterier* om alle som leverer slakteavfall til destruksjons--bransjen. Ca. [Opplysningen er unntatt offentlighet jf. offl. § 5a jf. fvl. § 13 første ledd nr. 2). Opplysningen er inntatt i eget vedlegg.] prosent av destruksjonsråstoffet leveres av medlemmer av Norsk Kjøtt. De resterende [Opplysningen er unntatt offentlighet jf. offl. § 5a jf. fvl. § 13 første ledd nr. 2). Opplysningen er inntatt i eget vedlegg.] prosent leveres av medlemmer av KLF, Prior og FLF. Fjørfe-produsentene står for ca. [Opplysningen er unntatt offentlighet jf. offl. § 5a jf. fvl. § 13 første ledd nr. 2). Opplysningen er inntatt i eget vedlegg.] prosent av totalt slakteavfall. Prior er norske fjørfeprodusenters samvirke-organisasjon, og eies av ca. 1600 produsenter av egg og hvitt kjøtt. Mesteparten av avfallet fra fjørfeproduksjon har gått til Norsk Fett- og Limindustri i Fredrikstad.

7.3 Avtakere

Destruksjonsbedriftenes avtakere er kraftfôrprodusentene; Felles--kjøpet Øst Vest BA, Felleskjøpet Rogaland Agder BA, Felleskjøpet Trondheim BA, Møre Felleskjøpet AL (Felleskjøpene) og de uavhengige bygdemøllene. Felleskjøpene har en markedsandel i kraftfôrmarkedet på ca. [Opplysningen er unntatt offentlighet jf. offl. § 5a jf. fvl. § 13 første ledd nr. 2). Opplysningen er inntatt i eget vedlegg.] prosent. De uavhengige bygdemøllene har således en samlet markedsandel på [Opplysningen er unntatt offentlighet jf. offl. § 5a jf. fvl. § 13 første ledd nr. 2). Opplysningen er inntatt i eget vedlegg.] prosent. Kjedene Norgesfôr er den største aktøren blant bygde-møllene.

Fôrprodusentenes avtakere er kjøtt- og fjørfeproduserende bønder (tilknyttet Norsk Kjøtt, KLF, Prior og FLF). Ca. 41 prosent av total produksjon av KBM og d-fett har gått til svine-fôr, mens 48 prosent har vært benyttet i fjørfefôr. De resterende 11 prosentene gikk til storfe-fôr.

7.4 Destruksjonsbedrifter etter ervervet

Etter ervervet eier Norsk Kjøtt alle destruksjonsbedriftene i Norge alene, med unntak av Norsk Protein der KLF eier 25 prosent. Tilsynet legger til grunn at KLFs eierandel på 25 prosent i ett av selskapene ikke er nok til å gi KLF avgjørende innflytelse innenfor destruksjons-bransjen. Dette, samt usikkerheten knyttet til det videre forløpet etter ervervet av Gudmundsen Eiendom, medfører at tilsynet i det følgende tar utgangspunkt i at Norsk Kjøtt får tilnærmet full kontroll i destruksjons-leddet. Konsernet blir eneste mottaker av slakteavfall og eneste selger av d-

fett og eventuelt KBM.

* KLF eier 25 prosent av Norsk Protein.

** [Opplysningene er unntatt offentlighet jf. offl. § 5a jf. fvl. § 13 første ledd nr. 2). Opplysningene er inntatt i eget vedlegg.]

Figur 3:
Markedsforhold
etter ervervet

8. Konkurransemessig vurdering

For å gripe inn mot et bedriftserverv må Konkurransetilsynet etter krfl. § 3-11 finne at ervervet vil føre til eller forsterke en vesentlig begrensning av konkurransen i strid med lovens formål om effektiv bruk av samfunnets ressurser.

For at et erverv skal føre til eller forsterke en vesentlig begrensning av konkurransen, må ervervet føre til at partene får markedsrett eller at deres markedsrett øker. Teoretisk sett har en tilbyder markedsrett dersom prisen på tilbyderens produkter kan økes uten at hele omsetningen forsvinner. En tilbyder med markedsrett kan i større eller mindre grad opptre uavhengig av sine eventuelle konkurrenter i markedet. Markedsrett kommer først og fremst til uttrykk gjennom høye priser, eventuelt i kombinasjon med høyere kostnader, men kan også gi utslag i dårligere service og mindre produkt-utvikling. Utnyttelse av markedsrett inne-bærer en sløsing i samfunns-økonomisk forstand siden markeds-tilpasningen gir en samlet ressursbruk som er mindre effektiv enn den kunne ha vært.

Det er flere forhold som kan avgjøre konkurranse-intensiteten i et marked, og dermed aktørenes mulighet til å utnytte markedsrett. Faktorer som antall aktører i markedet og etableringsmuligheter virker sammen og påvirker konkurranseintensiteten i markedet. Markedsrett kan enten utnyttes ensidig av én enkelt aktør eller kollektivt av flere aktører. Kollektiv markedsrett trenger ikke være et resultat av et avtalt samarbeid mellom aktørene, men kan skyldes en samordning av atferd mellom aktørene, det vil si en form for stilltende felles forståelse av atferd (samforstand).

8.1 Konkurransesituasjonen før ervervet

Før ervervet var Norsk Kjøtt og Gudmundsen Eiendom de eneste aktørene innenfor destruksjon av slakteavfall. Markedet var med andre ord svært konsentrert. KLFs eierandel på 25 prosent i Norsk Protein antas ikke å ha påvirket konkurransen mellom Gudmundsen Eiendom og Norsk Kjøtt i vesentlig grad. Norsk Kjøtt med en markeds-andel på ca. [Opplysningen er unntatt offentlighet jf. offl. § 5a jf. fvl. § 13 første ledd nr. 2). Opplysningen er inntatt i eget vedlegg.] prosent hadde dermed en dominerende stilling. Dette tilsier at Norsk Kjøtt hadde muligheter til å utnytte markedsrett.

Konkurransetilsynet har videre vurdert etableringsmulighetene i destruksjonsmarkedet før ervervet. De betydelige investeringene som kreves for å etablere seg, samt usikkerheten rundt bruken av KBM i dyrefôr, tilsier at det var dårlige etableringsmuligheter i destruksjonsmarkedet.

På denne bakgrunn har Konkurransetilsynet kommet frem til at konkurransen i destruksjonsmarkedet var vesentlig begrenset før Norsk Kjøtt's erverv av Gudmundsen Eiendom.

8.2 Konkurransesituasjonen etter ervervet

Ervervet vil medføre at Norsk Kjøtt får tilnærmet 100 prosent kontroll over destruksjons-markedet. Før ervervet hadde selskapet en markedsandel på ca. [Opplysningen er unntatt offentlighet jf. offl. § 5a jf. fvl. § 13 første ledd nr. 2). Opplysningen er inntatt i eget vedlegg.] prosent. Etter ervervet vil Norsk Kjøtt være eneste aktør i dette markedet, og vil dermed få økte muligheter til å utnytte markeds-makt.

8.2.1 Norsk Kjøtt's muligheter til å utnytte markeds-makt overfor leverandørene

Som eneste mottaker av slakteavfall til destruksjon, har Norsk Kjøtt muligheter til å utnytte markeds-makt overfor leverandørene av slakteavfall, slakteriene. Det kan være fare for at Norsk Kjøtt kommer til å prioritere destruksjon av slakteavfall fra sine egne slakterier. Dette kan bety at slakterier tilknyttet KLF, Prior og FLF vil få dårligere betingelser enn Norsk Kjøtt's egne slakterier ved levering av slakteavfall.

Ved å sette opp prisen slakteriene må betale, vil også Norsk Kjøtt's egne slakterier måtte betale mer for å levere slakteavfall til destruksjon. Høye avfallspriser gir imidlertid større overskudd i destruksjonsbedriftene, og dette tilfaller i stor grad eierne av destruksjonsbedriftene, i hovedsak de samvirkeorganiserte kjøttprodusentene. Norsk Kjøtt kan med andre ord utnytte markeds-makt overfor slakterier utenfor Norsk Kjøtt selv om det ikke skjer noen direkte prisdiskriminering mellom disse og egne slakterier.

Selv om slakteriene hadde fått betaling for slakteavfallet, kunne Norsk Kjøtt utnyttet markeds-makt overfor slakteriene. Norsk Kjøtt kunne redusert den prisen de var villige til å betale for avfallet og på denne måten økt overskuddet i destruksjonsbedriftene.

Dersom Norsk Kjøtt øker prisene for å motta slakteavfall, øker de altså overskuddet i destruksjonsbedriftene, som i stor grad tilfaller samvirkets medlemmer. Bønder tilknyttet Norsk Kjøtt vil dermed få en bedre pris for sitt slakt enn bønder utenfor samvirket. Dette kan være én kilde til at det blir mer attraktivt å være medlem av Norsk Kjøtt enn KLF. Norsk Kjøtt's økte muligheter til å utnytte markeds-makt i destruksjonsmarkedet vil dermed også kunne ha uheldige virkninger på konkurransen på leverandørleddet.

Ettersom KLF, Prior og FLF er tilbudt eierandeler i Gudmundsen Eiendom, kan Norsk Kjøtt's muligheter til å utnytte markeds-makt overfor slakteriene begrenses noe. Organisasjonenes evne til å disiplinere Norsk Kjøtt vil blant annet avhenge av eierforhold, styrerepresentasjon med mer. Eierandeler i destruksjonsbedriftene under et visst nivå vil imidlertid ikke alene oppveie de uheldige virkningene på konkurransen mellom slakteriene. Fordi verken KLF eller FLF betaler utbytte til sine medlemmer på samme måte som samvirkebedriftene, vil bønder tilsluttet Norsk Kjøtt få best betingelser ved levering av dyr til slakt, selv om de andre organisasjonene har eierandeler i destruksjonsbedriftene. Tilsynet mener imidlertid at KLF og FLF står fritt til å øke sine utbetalinger til medlemmene i form av for eksempel reduserte medlemskontingenter for derved å gjøre det mer attraktivt å være medlem i de ikke-samvirkeide organisasjonene.

Som nevnt i punkt 6.2, har Norsk Kylling og Trønderkylling opplevd endrede leverings-betingelser. Ifølge Fisklim og Fôrstoff skyldes denne omleggingen nytt regelverk som stiller strengere krav til avfallshåndteringen. Videre skal anlegget være lite og ikke ha nok ressurser til å foreta de nødvendige investeringer. Brev fra Fisklim og Fôrstoff av 20. september 2000 til Trønderkylling. Fjørfeindustrien i Rogaland får imidlertid levere til uforandrede betingelser til Rogaland Protein. Ifølge de private fjørfeprodusentene produseres hovedtyngden av all kylling i Norge på Østlandet, av Prior. Norsk Kylling og Trønderkylling fikk dermed forverret sin konkurranse-situasjon gjennom de endrede leveringsbetingelsene.

Det må nevnes at de private fjørfeslakterienes situasjon med hensyn til hvilket anlegg de får levere til ikke nødvendigvis er et resultat av ervervet, i og med at både Norsk Fett- og Limindustri og Fisklim og Førstoff inngikk i samme konsern før Norsk Kjøtt's erverv av Gudmundsen Eiendom. Imidlertid er en slik endring i leveringsbetingelser et eksempel på hvordan en monopolist kan utnytte markeds makt.

Per i dag synes ikke dette å være et problem for fjørfeslakteriene da Norsk Kjøtt og KLF har vedtatt å innføre fraktutjevning. Fraktutjevningen er imidlertid en frivillig ordning fra Norsk Kjøtt's side. Tilsynet må ta høyde for at Norsk Kjøtt kan fjerne fraktutjevningen og på denne måten forverre konkurransesituasjonen for slakterier utenfor Norsk Kjøtt.

8.2.2 Norsk Kjøtt's muligheter til å utnytte markeds makt overfor fôrprodusentene

Som eneste selger av d-fett og eventuelt KBM, kan Norsk Kjøtt utnytte markeds makt overfor avtakerne av disse produktene (kraftfôrprodusentene). Norsk Kjøtt vil ønske å få høyest mulig pris for d-fett og KBM, og kan dermed øke prisen fôrprodusentene må betale for disse produktene. Dette vil kunne føre til en generell økning i kraftfôrprisene, noe som i seg selv vil føre til et effektivitetstap ved at bøndene må betale mer for kraftfôret enn det som er samfunnsøkonomisk effektivt.

I tillegg kan ervervet ha ugunstige virkninger på konkurransen mellom Felleskjøpene og de øvrige kraftfôrprodusentene, bygdemøllene. Konkurransetilsynet har i sin vurdering av fusjonen mellom Felleskjøpene og Stormøllen konkludert med at Felleskjøpene har en høy markedsandel i kraftfôrmarkedet. Sak 99/799 - Felleskjøpenes oppkjøp av Stormøllen AS. I en situasjon der både kjøper og selger har markeds makt vil ingen av dem ta prisen for gitt, og prisen blir derfor et forhandlingsspørsmål. Tilsynet legger til grunn at Felles-kjøpene på grunn av sin forhandlingsstyrke vil kunne kjøpe KBM og d-fett til en lavere pris enn bygdemøllene.

Tilsynet kan ikke se bort fra at Felleskjøpenes forhandlings-styrke overfor Norsk Kjøtt kan bli redusert som en følge av ervervet. Tilsynet mener imidlertid at ervervet vil kunne forverre de andre fôrprodusentenes situasjon i enda større grad. På grunn av lavt etterspurt kvantum kunne bygdemøllene tidligere komme med troverdige trusler om å bytte leverandør av KBM og d-fett dersom Norsk Kjøtt satte opp prisene. Denne muligheten mister de ved at Norsk Kjøtt kjøper Gudmundsen Eiendom.

For Felleskjøpene blir situasjonen ikke tilsvarende endret. Siden både Norsk Kjøtt og Felles-kjøpene har vært de største aktørene innenfor henholdsvis destruksjon og fôr-produksjon, har de begge i stor grad vært avhengige av å handle med hverandre. Felleskjøpene kunne, på grunn av sitt relativt høye kvantum, vanskelig satse på leveranser fra kun én av KBM-produsentene. Norsk Kjøtt var avhengig av å selge til Felleskjøpene for å få avsatt hele sin produksjon av KBM og d-fett. På denne bakgrunn legger tilsynet til grunn at Felleskjøpenes forhandlingsposisjon trolig blir mindre svekket av ervervet enn det bygde-møllenes forhandlingsposisjon blir.

Hvor stor andel av kostnadsøkningen på KBM og d-fett som vil overføres til kraftfôr-prisene, avhenger av i hvilken grad Norsk Kjøtt opererer med andre priser på KBM og d-fett til Felleskjøpene enn til de andre fôrprodusentene. Dersom Felleskjøpene har lavere råvarekostnader enn resten av fôrprodusentene, vil Felleskjøpene kunne operere med lavere utsalgspriser på kraftfôr enn bygdemøllene. Dette vil på lengre sikt kunne svekke bygdemøllenes muligheter til å konkurrere mot Felleskjøpene.

I tillegg til det effektivitetstapet som kan oppstå som følge av økte kraftfôrpriser, kan Norsk Kjøtt's monopolposisjon få ugunstige virkninger for konkurransen i kraftfôr-markedet ved at Felleskjøpene kan styrke sin dominerende stilling.

8.2.3 Etableringsmuligheter etter ervervet

Muligheten for nyetablering kan redusere sannsynligheten for utnyttelse av markeds makt. Tilsynet har i utgangspunktet et toårsperspektiv i sin vurdering av etableringsmulighetene.

Det synes å være en gjennomgående oppfatning blant høringsinstansene og partene at etableringsmulighetene i destruksjonsmarkedet er svært dårlige. Dette var tilfelle allerede før ervervet. Med det midlertidige forbudet har destruksjonsbransjens rammebetingelser endret seg betydelig på kort tid, og Norsk Kjøtt mener det er lite sannsynlig at KBM og d-fett vil bli brukt i dyrefôr i fremtiden. Selv om tilsynet mener at anvendelsesområdene for KBM og d-fett er større enn det Norsk Kjøtt anfører, er tilsynet enig i at den usikkerheten som preger destruksjonsbransjen har blitt forsterket etter ervervet.

Verken Norsk Kjøtt eller Gudmundsen Eiendom er av den oppfatning at investorer ønsker å gå inn i destruksjonsmarkedet. En nyetablering vil kreve meget store investeringer for å møte de myndighetskrav som er eller forventes innført i Norge. Ifølge flere høringsinstanser vil den usikre markeds-situasjonen og dagens inntjening i bransjen ikke kunne forsvare slike investeringer.

Dannelsen av et monopol i destruksjonsmarkedet forverrer etableringsmulighetene ytterligere. Ettersom de som kontrollerer destruksjonsmarkedet også kontrollerer den største andelen leveranser av avfall, vil en ny aktør i dette leddet sannsynligvis ikke få tilstrekkelig tilgang på slakteavfall. Dette gir i seg selv de eksisterende bedriftene muligheter til å holde en høyere pris enn det som er samfunnsøkonomisk effektivt, uten at nyetablering finner sted.

Ettersom risikoen ved å etablere seg i destruksjonsmarkedet er stor, er det lite sannsynlig at noen frittstående aktører vil ønske å etablere seg i nær fremtid. Etableringsmulighetene i destruksjonsmarkedet må derfor anses som svært begrensede, slik at etablering i et omfang som gjenoppretter konkurransen innen to år vurderes som usannsynlig. Dårlige etableringsmuligheter øker Norsk Kjøtt s muligheter til å utnytte markeds makt i destruksjonsmarkedet.

8.2.4 Effektivitetstap innad i destruksjonsbedriftene

I tillegg til effektivitetstap som følge av høye priser, kan det også oppstå effektivitetstap innad i monopolbedriften. Lavere profittmarginer hos bedrifter i en konkurransesituasjon medfører press på bedriftene til å kostnadseffektivisere. En monopol-bedrift som ikke kan presses ut av markedet har ikke de samme incentivene til å drive effektivt. Dette kan blant annet føre til roligere arbeidstempo, for stor bemanning, høyere driftskostnader, mindre innovasjon og manglende effektivisering av produksjons- og distribusjonsprosesser.

Eierne av bedriften vil som oftest ha større fokus på avkastning enn bedriftens ledelse og ansatte, men det kan være vanskelig for eierne å avdekke ineffektivitet. Bedriftens ledelse kan argumentere med at det er ytre forhold som medfører økte kostnader. For eierne er det vanskelig å bedømme slike utsagn. Med andre bedrifter stilt overfor de samme rammebetingelsene kunne eierne blant annet sammenlignet bedriftenes resultater.

Etter ervervet av Gudmundsen Eiendom er Norsk Kjøtt den eneste aktøren som kan destruere slakteavfall. I en slik situasjon har ikke destruksjonsbedriftene de samme incentivene til innovasjon og kostnadseffektivitet som de hadde hatt dersom de møtte konkurranse fra andre aktører.

8.2.5 Gudmundsen Eiendom som fallittbedrift

Med fallittbedrift menes en bedrift som er på vei ut av markedet på grunn av økonomiske problemer. Dersom en

oppkjøpt bedrift er i en stilling der det ikke foreligger muligheter for videre drift, vil ikke bedriftsservervet nødvendigvis føre til eller forsterke en vesentlig begrensning av konkurransen. Tilsynet mener at tre vilkår må være oppfylt for at dette argumentet skal få gyldighet; 1) det må ikke finnes konkurransemessig gunstigere alternative kjøpere, 2) det må kunne sannsynliggjøres at konkurs ikke er et konkurranse-messig bedre alternativ og 3) det må kunne sannsynliggjøres at den oppkjøpte bedriften er en fallittbedrift (nær konkurs).

[Opplysningene er unntatt offentlighet jf. offl. § 5a jf. fvl. § 13 første ledd nr. 2). Opplysningene er inntatt i eget vedlegg.] Da Norsk Kjøtt er den eneste konkurrenten til Gudmundsen Eiendom innenfor destruksjon av slakteavfall, og det er lite sannsynlig at nye aktører vil etablere seg, er det ikke andre aktører å fordele etterspørselen på dersom Gudmundsen Eiendom skulle gå konkurs. Det er derfor lite sannsynlig at konkurs vil være et konkurransemessig bedre alternativ.

[Opplysningene er unntatt offentlighet jf. offl. § 5a jf. fvl. § 13 første ledd nr. 2). Opplysningene er inntatt i eget vedlegg.]

[Opplysningene er unntatt offentlighet jf. offl. § 5a jf. fvl. § 13 første ledd nr. 2). Opplysningene er inntatt i eget vedlegg.]

[Opplysningene er unntatt offentlighet jf. offl. § 5a jf. fvl. § 13 første ledd nr. 2). Opplysningene er inntatt i eget vedlegg.]

[Opplysningene er unntatt offentlighet jf. offl. § 5a jf. fvl. § 13 første ledd nr. 2). Opplysningene er inntatt i eget vedlegg.]

[Opplysningene er unntatt offentlighet jf. offl. § 5a jf. fvl. § 13 første ledd nr. 2). Opplysningene er inntatt i eget vedlegg.]

Dagens situasjon med hensyn til bruk av KBM i fôr til kjøttproduserende dyr tilsier at Gudmundsen Eiendoms investeringsbehov kan være noe redusert, blant annet i forhold til det nødvendige antall produksjonslinjer. Markedssituasjonen tilsier at det vil være et redusert behov for egne linjer for SRM. Videre vil det ikke være behov for separering av ulike dyreslag.

Gudmundsen Eiendom opplevde i tillegg et bortfall av råvarer i perioden 1998-2000. Det vil imidlertid være naturlig å anta at slakterienes preferanser med hensyn til hvor de vil levere avfall kan endres når slakteavfallet ikke kan benyttes videre i næringskjeden.

Endelig har Gudmundsen Eiendom på et tidlig stadium av saksbehandlingen uttalt at de var innstilt på videre drift dersom det ikke ble noe av salget. Selv om bransjens rammebetingelser har forandret seg betraktelig den siste tiden, mener tilsynet dette indikerer at selger selv ikke betrakter konsernet som fallitt.

[Opplysningene er unntatt offentlighet jf. offl. § 5a jf. fvl. § 13 første ledd nr. 2). Opplysningene er inntatt i eget vedlegg.]

Tilsynet påpekte i varsel om inngrep av 24. januar 2001 at det ikke er nok å vise til bedriftsøkonomiske underskudd over en kortere periode for at en bedrift skal anses som fallitt. Videre må kravet til sannsynliggjøring av konkurs i nær fremtid oppfattes strengt.

[Opplysningene er unntatt offentlighet jf. offl. § 5a jf. fvl. § 13 første ledd nr. 2). Opplysningene er inntatt i eget vedlegg.] På denne bakgrunn har tilsynet konkludert med at det ikke er tilstrekkelig sannsynliggjort at Gudmundsen Eiendom som konsern er en fallittbedrift.

9 Potensielle effektivitetsgevinster ved ervervet

Selv om ervervet forsterker en vesentlig begrensning av konkurransen, kan det likevel tillates dersom det finnes effektivitets-gevinster ved ervervet som oppveier det samfunnsøkonomiske tapet ved konkurransebegrensningen.

Tilsynet er av den oppfatning at det vil kunne være visse effektivitetsgevinster knyttet til ervervet. Tilsynets vurderinger bygger blant annet på diverse materiale fra Norsk Kjøtt. Destruksjonsbransjen er en relativt kapitalintensiv industri med tunge investeringer. Det vil derfor trolig være visse stordriftsfordeler knyttet til å redusere antall destruksjonsanlegg. Blant annet lønnskostnader og energiforbruk antas å synke i forhold til destruert mengde slakteavfall. Særtrekk ved den norske geografien begrenser imidlertid disse fordelene noe, ved at færre destruksjonsanlegg innebærer økte transport-kostnader.

Med et permanent forbud mot KBM mener Norsk Kjøtt at det eksisterer et effektiviseringspotensial i destruksjonsbransjen på ca. [Opplysningen er unntatt offentlighet jf. offl. § 5a jf. fvl. § 13 første ledd nr. 2). Opplysningen er inntatt i eget vedlegg.] kroner dersom Gudmundsen Eiendom forblir et eget konsern. Dersom Norsk Kjøtt skal organisere hele bransjen, antar de at effektivitets-gevinstene vil være på ca. [Opplysningen er unntatt offentlighet jf. offl. § 5a jf. fvl. § 13 første ledd nr. 2). Opplysningen er inntatt i eget vedlegg.] kroner. Dersom det midlertidige forbudet ikke forlenges mener Norsk Kjøtt de tilsvarende tallene er henholdsvis [Opplysningen er unntatt offentlighet jf. offl. § 5a jf. fvl. § 13 første ledd nr. 2). Opplysningen er inntatt i eget vedlegg.] kroner og [Opplysningen er unntatt offentlighet jf. offl. § 5a jf. fvl. § 13 første ledd nr. 2). Opplysningen er inntatt i eget vedlegg.] kroner.

Norsk Kjøtt viser dermed at deler av gevinstene også kunne ha blitt realisert uten ervervet, gjennom en generell omstrukturering av dagens destruksjonsbedrifter. Tilsynet er imidlertid av den oppfatning at disse effektivitetsgevinstene er undervurderte. Blant annet vil energi-forbruk og vedlikehold på maskinene påvirkes lite av om det er én eller to eier-grupperinger i destruksjonsbransjen. Videre vil variable lønnskostnader på hvert anlegg i liten grad være avhengig av eierstrukturen. I materialet fra Norsk Kjøtt er det heller ikke tatt hensyn til hvilke anlegg som skal utfases. Dersom partene for eksempel mente at Norsk Fett- og Limindustri hadde en svært strategisk beliggenhet, kunne dette føre til at effektivitets-gevinstene økte dersom dette anlegget kunne koordineres med noen av Norsk Kjøtt's anlegg. Så lenge partene ikke har redegjort for hvilke anlegg som skal utfases og den konkrete gjennomføringen av omstruktureringen, er eventuelle fordeler knyttet til strategisk beliggenhet for usikre til at de kan tillegges vekt.

Imidlertid er også tilsynet av den oppfatning at enkelte av effektivitetsgevinstene er spesifikt knyttet til at destruksjonsanleggene samles under én eiergruppering. Dette kan for eksempel være effektivitetsgevinster som følger av reduserte administrasjons-kostnader. Videre kan ervervet føre til en mer effektiv fordeling av anlegg ved at hele bransjen er organisert gjennom én eiergruppering.

Tilsynets konklusjon blir derfor at store deler av de fremlagte kostnadsbesparelsene er knyttet til en generell omstrukturering av destruksjonsbransjen og derfor ikke kan sies å følge av ervervet. Ervervet kan lede til visse effektivitetsgevinster, men tilsynet mener at disse ikke er tilstrekkelige til å oppveie *hele* det samfunnsøkonomiske effektivitetstapet som følger av ervervet.

10 Konklusjon og vedtak om inngrep

Tilsynet finner at konkurransen i destruksjonsmarkedet var vesentlig begrenset før Norsk Kjøtt's erverv av Gudmundsen Eiendom og at ervervet forsterker denne konkurransebegrensningen.

Videre finner tilsynet at det ikke er tilstrekkelig sannsynliggjort at Gudmundsen Eiendom er en fallittbedrift.

Endelig synes ikke ervervet å føre til effektivitetsgevinster som i tilstrekkelig grad kan oppveie det

samfunnsøkonomiske tapet som følger av konkurransebegrensningen.

Tilsynet har derfor kommet frem til at Norsk Kjøttas erverv av Gudmundsen Eiendom forsterker en vesentlig begrensning av konkurransen i strid med konkurranselovens formål om effektiv bruk av samfunnets ressurser.

Tilsynet har vurdert om det kan stilles vilkår som begrenser det samfunnsøkonomiske tapet som følger av ervervet. Effektivitetstap innad i bedriften som følge av slakk vil vanskelig la seg fjerne ved hjelp av vilkår. Det kan imidlertid stilles vilkår som begrenser Norsk Kjøttas muligheter til å utnytte markedsrett overfor slakterier og fôrprodusenter. Dette vil være vilkår som sikrer KLF, Prior og FLF innflytelse i markedet for destruksjon av slakteavfall. Videre er det nødvendig å hindre diskriminering av aktører på bakgrunn av deres eiermessige tilhørighet.

Med bakgrunn i at ervervet også medfører enkelte kostnadsbesparelser som gir opphav til effektivitetsgevinster har tilsynet kommet frem til at ervervet kan tillates på visse vilkår.

På denne bakgrunn har Konkurransetilsynet fattet følgende vedtak med hjemmel i konkurranseloven § 3-11:

Norsk Kjøttamvirke BAs erverv av Gudmundsen Eiendom AS tillates på følgende vilkår:

- 1. Alle de syv destruksjonsanleggene (steriliseringsanleggene) i Norge skal samles i ett felles selskap (Selskapet), eventuelt et konsern (Konsernet), innen 1. oktober 2001.**
- 2. Kjøttbransjens Landsforbund, Fjørfebransjens Landsforening og Prior Norge BA skal tilbys eierandeler i Selskapet, eventuelt morselskapet i Konsernet, tilsvarende levert mengde slakteavfall. Eierandelene skal tilbys til markedsmessige vilkår. Avtalen(e) om kjøp og salg av eierandeler skal godkjennes av Konkurransetilsynet før signering.**
- 3. Konkurransetilsynet skal godkjenne sammensetningen av Selskapets styre, eventuelt morselskapets styre i Konsernet, før styret tiltrer.**
- 4. Hvis omstrukturering av destruksjonsanleggene utover tiltak nevnt i pkt. 1 ovenfor skal gjennomføres før styret i Selskapet, eventuelt styret i morselskapet i Konsernet, har tiltrådt, skal omstruktureringen(e) godkjennes av Kjøttbransjens Landsforbund, Fjørfebransjens Landsforening og Prior Norge BA i fellesskap.**
- 5. Dersom Kjøttbransjens Landsforbunds, Fjørfebransjens Landsforenings eller Prior Norge BAs markedsandel på slakteavfall endres med mer enn 5 prosent i løpet av et kalenderår, skal eierandelene omfordeles tilsvarende endringen i markeds---andel, dog slik at de tre organisasjonenes samlede eierandel ikke blir mindre enn den blir etter pkt. 2 ovenfor. Ved om-fordeling skal avtale(r) om kjøp og salg av eierandeler godkjennes av Konkurransetilsynet før signering.**
- 6. Norsk Protein AS, Rogaland Protein AS, Fisklim og Fôrstoff AS og Norsk Fett- og Limindustri AS, og senere Selskapet, eventuelt Konsernet, forbyr å diskriminere mellom slakterier. Dette betyr at forskjeller i priser og øvrige leverings-betingelser skal være kostnadmessig begrunnet eller basert på at det eksisterer ulike avsetningsmuligheter for kjøttbenmel og destruksjonsfett fra de ulike dyreslagene. Priser og øvrige leveringsbetingelser skal være i tråd med retningslinjer utarbeidet av Norsk Kjøttamvirke BA og Kjøtt-**

bransjens Landsforbund i fellesskap, og senere av Selskapets styre, eventuelt av morselskapets styre i Konsernet.

7. Norsk Protein AS, Rogaland Protein AS, Fisklim og Fôrstoff AS og Norsk Fett- og Limindustri AS, og senere Selskapet, eventuelt Konsernet, pålegges mottaksplikt for slakteavfall.

8. Norsk Protein AS, Rogaland Protein AS, Fisklim og Fôrstoff AS og Norsk Fett- og Limindustri AS, og senere Selskapet, eventuelt Konsernet, pålegges å benytte en fraktutjevningsordning som er utformet slik at prisen for levering av slakteavfall fra slakteri til destruksjonsanlegg ikke avhenger av den geografiske avstanden mellom slakteri og destruksjons-anlegg. Fraktutjevnings-ordningen skal gjelde for alle typer slakteavfall.

9. Norsk Protein AS, Rogaland Protein AS, Fisklim og Fôrstoff AS og Norsk Fett- og Limindustri AS, og senere Selskapet, eventuelt Konsernet, pålegges å ha like priser og øvrige salgsbetingelser for like produkter til alle fôrprodusenter. Kvantumsrabatter til og med [Opplysningen er unntatt offentlighet jf. offl. § 5a jf. fvl. § 13 første ledd nr. 2). Opplysningen er inntatt i eget vedlegg.] prosent er tillatt. Priser og øvrige salgsbetingelser skal være i tråd med retningslinjer utarbeidet av Norsk Kjøttamvirke BA og Kjøttbransjens Landsforbund i fellesskap, og senere av Selskapets styre, eventuelt av morselskapets styre i Konsernet.

10. Overskudd fra Selskapet, eventuelt Konsernet, skal utbetales i forhold til eier-organisasjonenes eierandeler i Selskapet, eventuelt i morselskapet i Konsernet.

Vedtaket trer i kraft 30. mai 2001 og gjelder frem til 6. mars 2006.

Konkurransetilsynets vedtak kan påklages innen tre uker. En eventuell klage stiles til Arbeids- og administrasjonsdepartementet, men sendes Konkurransetilsynet. Tilsynet viser for øvrig til vedlagte klageskjema.

[til toppen](#)