



Thommessen Krefting Greve Lund AS
Advokatfirma
Postboks 1484 Vika
0116 OSLO

Deres ref.:

Vår ref.: 2002/1142
MA1-M3 457.8

Saksbeh.:

Dato: 29. august 2003

Konkurranseloven § 3-11 – Vedtak om inngrep mot bedriftserverv – Kolo Veidekke AS og Litra Grus AS

Vedtak V2003-53

Vi viser til vårt brev av 7. mars 2003 hvor vi varslet at Konkurransetilsynet vurderer å gripe inn mot Kolo Veidekke AS' erverv av Litra Grus AS, tilsynets begrunnede varsel av 16. mai 2003, Deres svar av 16. juni 2003, samt øvrig korrespondanse i saken.

1 Innledning

Kolo Veidekke AS (heretter Kolo Veidekke) og Litra Grus AS (heretter Litra Grus) inngikk 1. juli 2002 en avtale om å slå sammen sine pukk- og grusvirksomheter i Mjøs-området. Avtalen ble vedtatt på Litra Grus' generalforsamling den 9. desember 2002. Ervervet ble ikke meldt til Konkurransetilsynet. I brev av 25. oktober 2002 ba vi om informasjon om ervervet. Etter svar av 8. november samme år fra Kolo Veidekke varslet Konkurransetilsynet den 7. mars 2003 at tilsynet vurderte å gripe inn mot Kolo Veidekkes erverv av Litra Grus.

I sakens anledning har Konkurransetilsynet bedt flere høringsinstanser om deres synspunkter på sammenslåingen mellom Kolo Veidekkes virksomhet i Mjøs-området og Litra Grus. Tilsynet har særlig ønsket synspunkter på de relevante markedene for pukk og grus og for asfalt, partenes konkurransemessige stilling i Mjøs-området, muligheten for nyetablering av pukk- og grusanlegg og sammenhengen mellom markedet for pukk og grus og markedet for asfalt.

I henhold til forvaltningsloven § 16 varslet Konkurransetilsynet ved brev av 16. mai 2003 (heretter varselet) inngrep mot ervervet. Tilsynet varslet inngrep fordi vi på bakgrunn av de foreliggende opplysninger fant at vilkårene for inngrep i konkurranseloven (heretter krrl.) § 3-11 må anses oppfylt.

Etter konkurranseloven § 3-11 femte ledd skal Konkurransetilsynet, før det gripes inn mot et bedriftsserverv, forsøke å komme frem til en minnelig løsning med den eller de ervervsdrivende. I varselet ble Kolo Veidekke bedt om å fremlegge eventuelle forslag til en alternativ løsning av saken som tar hensyn til de konkurransemessige problemstillingene Konkurransetilsynet har beskrevet i varselet.

Konkurransetilsynet ba Kolo Veidekke om tilbakemelding innen 30. mai 2003. Etter forespørsel fikk Kolo Veidekke ved brev fra tilsynet av 23. mai 2003 utsatt fristen for tilbakemelding til 16. juni 2003. Kommentarer til tilsynets inngrepsvarsel ble mottatt innen den fastsatte frist.

I hovedtrekk anfører Kolo Veidekke at Konkurransetilsynet baserer sin konkurransemessige analyse av de to produktmarkedene på feil faktum og feil forutsetninger, og at vilkårene for inngrep etter krrl. § 3-11 ikke er oppfylt.

1.1 Fristen for inngrep

Etter krrl. § 3-11 sjette ledd må et eventuelt inngrep mot et bedriftsserverv som hovedregel foretas innen seks måneder etter at det er inngått endelig avtale om ervervet.

Tilsynet kan imidlertid forlenge fristen for inngrep til ett år fra endelig avtale er inngått dersom særlige hensyn tilsier det, jf. krrl. § 3-11 sjette ledd annet punktum.

Tilsynet ble ved telefaks fra Kolo Veidekkes advokat av 22. mai 2003 anmodet om å forlenge partenes frist til å uttale seg om tilsynets varsel til etter utløpet av seks måneders fristen. Partenes ønske om fristforlengelse er et særlig hensyn som kan begrunne en utsettelse av fristen for endelig inngrep.

Etter avtale med partene ble fristen for inngrep i saken således satt til 1. september 2003.

1.2 Beskrivelse av partene og avtalene

1.2.1 Kolo Veidekke

Kolo Veidekke driver landsomfattende asfalt- og pukk- og grusvirksomhet. Selskapet er Norges største asfaltentreprenør, og Norges nest største produsent av pukk og grus. Virksomheten som slås sammen med Litra Grus, omfatter grustak og pukkverk lokalisert i kommunene Gjøvik, Ringsaker, Hamar og Stange.

Aksjekapitalen er fordelt på 400 aksjer, hvorav Veidekke ASA eier 80 prosent og to private aksjonærer eier 10 prosent hver. Veidekke ASA er et ledende entreprenør- og eiendomsutviklingsselskap i så vel Norge som Norden.

Kolo Veidekke hadde på landsbasis en omsetning på 904,5 millioner kroner i 2001. Driftsresultatet var 16,4 millioner kroner. Selskapet har til sammen ca 800 ansatte.

1.2.2 Litra Grus

Litra Grus har sin hovedbase på Lillehammer, og er en betydelig produsent og leverandør av pukk- og grusprodukter. Virksomheten foregår ved Hovemoen Grustak og Roverudmyra, Tråseth og Jørstadmoen Massetak i Lillehammer, ved Øyer Grustak i Øyer og Forseth Sandtak i Gausdal, samt ved Moelven Grus AS i Ringsaker, som Litra Grus eier 50 prosent av. Litra Grus eier også 50 prosent av Litra mobilknusing AS og Hovemoen Eiendom AS.

Selskapet har 485 aksjonærer, hvorav LRB Holding AS er den største med 40,4 prosent av aksjene i selskapet.

Litra Grus ble med regnskapsmessig virkning fra 1. juli 2001 utfisjonert fra Litra AS, slik at årsregnskapet for selskapet kun gjelder annet halvår 2001. Selskapets omsetning annet halvår 2001 var 16,5 millioner kroner. Driftsresultatet var 3,4 millioner kroner. Selskapet har 16 ansatte.

1.2.3 Beskrivelse av avtalen

Sammenslåingen gjennomføres ved en emisjon i Litra Grus rettet mot Kolo Veidekke. Kolo Veidekke skyter som tingsinnskudd inn sin pukk- og grusvirksomhet ved Ådalen og Redalen pukkverk i Gjøvik, Lillehammer Pukkverk i Ringsaker, og sin eierandel i Hamar Pukk og Grus AS, som er lokalisert i Hamar og Stange, mot oppgjør i aksjer i Litra Grus. Gjennom emisjonen erverver Kolo Veidekke 296 703 aksjer i Litra Grus til en verdi av [1] millioner kroner. Dette utgjør en eierandel på 47 prosent av selskapet etter emisjonen.

[2]

[3]

1.3 Høringsinstansenes vurderinger

Konkurransetilsynet har gjennomført én høringsrunde før og én etter at tilsynet mottok Kolo Veidekkes kommentarer den 16. juni 2003. Følgende uttalte seg før varselet: Kommunene Gjøvik, Hamar, Lillehammer og Ringsaker, Norges Geologiske Undersøkelse (heretter NGU), Asfaltentreprenørenes Forening, Maskinentreprenørenes Forbund, Pukk- og grusleverandørenes landsforening, Vegdirektoratet/Statens vegvesen region øst, Betong Øst AS, Brødrene Bjugstad AS, Lemminkäinen Norge AS (heretter Lemminkäinen), Løype Anleggsdrift AS, Maskinanlegg AS og Ragnar Olstad AS.

Etter at tilsynet mottok Kolo Veidekkes kommentarer til varselet, ble varselet og Kolo Veidekkes redegjørelse sendt for kommentarer til NGU, Vegdirektoratet/Statens vegvesen, kommunene Gjøvik, Lillehammer, Ringsaker og Hamar, Mesta AS, Lemminkäinen, Selmer Skanska AS og Maskinservice AS. På forespørsel ble varselet også sendt til NCC. Det ble også sendt brev til alle produsenter av pukk og grus i området for mer spesifikk informasjon om produksjonsnivå og kapasitet.

Kommunene Gjøvik, Hamar, Lillehammer og Ringsaker har særlig uttalt seg om muligheten for å etablere nye uttak av pukk og grus i området. Kommunene gir uttrykk for en restriktiv holdning til etablering av nye uttak. Det påpekes at utvinning av pukk og grus må godkjennes i henhold til plan- og bygningsloven, og at uttak ofte vil stå i konflikt med andre samfunnsmessige hensyn. Det vil derfor ofte være enklere å utvide eksisterende virksomhet enn å etablere nye uttak. Det pekes også på at det ved etablering av nye uttak vil bli reist spørsmål fra fylkeskommunale myndigheter om behovet for massene. Dersom det er tilstrekkelige masser tilgjengelig i eksisterende uttak, vil dette vanskeliggjøre nyetablering.

NGU har gitt utfyllende informasjon om pukk- og grusforekomstene i Mjøsdistriktet, samt gitt opplysninger om de ulike forekomstenes viktighet. Opplysninger om forekomstenes viktighet er basert på beliggenhet, avgrensing, arealdisponering, volum og massenes kvalitet til byggetekniske formål.

¹ Unntatt offentlighet, offl. § 5 a, jf. fvl. § 13 første ledd nr. 2.

² Unntatt offentlighet, offl. § 5 a, jf. fvl. § 13 første ledd nr. 2.

³ Unntatt offentlighet, offl. § 5 a, jf. fvl. § 13 første ledd nr. 2.

De fleste kunder som har uttalt seg i høringsrunden gir uttrykk for at transportkostnadene ikke gjør det lønnsomt å etterspørre pukk og grus utenfor regionen når produktene skal benyttes i Mjøs-området. De fleste uttaler at det sjelden er aktuelt å benytte mobile verk siden kostnadsstrukturen ved bruk av mobile verk krever store prosjekter og stort volum for at mobile enheter skal være konkurransedyktige. Enkelte kunder og konkurrenter har uttrykt bekymring for at deres synspunkter på ervervet kunne bli offentlig kjent, og har derfor vært tilbakeholdne med å gi opplysninger.

Flere høringsinstanser mener den sammenslåtte virksomheten vil bli klart dominerende innenfor markedet for pukk og grus i Mjøs-området. Noen leverandører uttaler at konkurransen til nå har fungert bra, og at ervervet ikke vil påvirke konkurransen i markedet. Andre gir uttrykk for at en økende konsentrasjon i markedet har ført til at konkurransen allerede er begrenset.

Noen høringsinstanser påpeker at kontroll over pukk- og grusforekomster er viktig for aktørenes konkurransedyktighet i markedet for asfaltvirksomhet. Enkelte anser det som skadelig for konkurransen dersom asfaltentreprenører oppnår kontroll over pukk- og grusforekomster. Enkelte høringsinstanser har pekt på at Kolo Veidekkes oppkjøp av Litra Grus vil medføre at Kolo Veidekke styrker sin stilling i markedet for asfaltvirksomhet i regionen ytterligere. Andre aktører mener ervervet ikke vil ha noen særlig påvirkning på konkurransen i markedet for asfaltvirksomhet.

2 Inngrepsvilkårene i konkurranseloven § 3-11

Krrl. § 3-11 første ledd gir Konkurransetilsynet hjemmel til å gripe inn mot bedriftsserverv dersom tilsynet finner at vedkommende erverv vil føre til eller forsterke en vesentlig begrensning av konkurransen i strid med formålet i lovens § 1-1. Lovens formål er å sørge for effektiv bruk av samfunnets ressurser ved å legge til rette for virksom konkurranse.

2.1 Bedriftserverskriteriet

Det første vilkåret som må være oppfylt for at Konkurransetilsynet kan gripe inn mot ervervet, er at det foreligger et bedriftsserverv i lovens forstand.

Ifølge krrl. § 3-11 annet ledd omfatter begrepet bedriftsserverv også fusjon, erverv av aksjer eller andeler og delvis erverv av bedrift. Det fremgår av forarbeidene at oppregningen er inntatt av informasjonshensyn, og ikke er ment som en uttømmende oppregning av hvilke transaksjoner som skal anses som et bedriftsserverv i lovens forstand.

Ved transaksjonen slår Kolo Veidekke og Litra Grus sammen sine pukk- og grusvirksomheter i Mjøs-området. Partenes formål er i henhold til avtalen å oppnå en mer optimal utnyttelse av fjell- og grusforekomster som partene besitter.

Det er Kolo Veidekkes virksomhet i Mjøs-området som gjennom emisjonsavtalen slås sammen med Litra Grus. Kolo Veidekkes virksomhet i andre deler av landet omfattes ikke av sammenslåingen. Det fremgår imidlertid av krrl. § 3-11 annet ledd at bedriftserversbegrepet også omfatter delvis erverv av bedrift. I forarbeidene uttales det at uttrykket delvis erverv av bedrift særlig tar sikte på erverv av en del av virksomheten i en bedrift. At ervervet her kun omfatter Kolo Veidekkes virksomhet i Mjøsområdet er dermed ikke til hinder for at det foreligger et bedriftsserverv i konkurranselovens forstand.

Avtalen innebærer videre at Kolo Veidekke blir eier av 47 prosent av aksjene i den sammenslåtte virksomheten. Kolo Veidekke erverver dermed deler av Litra Grus. Det fremgår av praksis fra Arbeids- og administrasjonsdepartementet og Konkurransetilsynet at ethvert erverv, uansett størrelsen på andelen som erverves, må anses som et bedriftsserverv i konkurranselovens forstand.

Det kan likevel her nevnes at emisjonsavtalen som nevnt inneholder bestemmelser om blant annet forkjøpsrett, som innebærer at det må legges til grunn at Kolo Veidekke forholdsvis raskt vil kunne kontrollere en større andel av aksjene i den sammenslåtte virksomheten.

Transaksjonen er etter dette et bedriftserverv i konkurranselovens forstand. Transaksjonen blir i det følgende omtalt som ”erhvervet” eller ”sammenslåingen”.

2.2 Konkurransbegrensningskriteriet

For at Konkurransetilsynet skal kunne gripe inn mot et bedriftserverv, er det som nevnt videre et vilkår at ervervet fører til eller forsterker en vesentlig begrensning av konkurransen i strid med lovens formål om effektiv bruk av samfunnets ressurser.

Som lovens ordlyd viser, er det ikke tilstrekkelig at konkurransen begrenses ved at ervervet gjennomføres. Det er et krav om at ervervet fører til eller forsterker en vesentlig begrensning av konkurransen. Markedets struktur og virkemåte for øvrig må tillegges vekt ved avgjørelsen av om begrensningen av konkurransen er vesentlig. Lovens ordlyd er ikke til hinder for at det kan gripes inn mot selv små bedriftserverv, så lenge ervervet fører til eller forsterker en vesentlig begrensning av konkurransen i strid med lovens formål.

Kolo Veidekke hevder i brev av 16. juni 2003 at lovens vilkår om at ervervet fører til eller forsterker en vesentlig konkurransebegrensning ikke er oppfylt i denne saken. Bakgrunnen for påstanden er at partene anser de relevante markedene i saken for å ha liten geografisk utstrekning, og at Litra Grus er en liten aktør i samfunnsøkonomisk forstand, ettersom selskapet har 16 ansatte og en årlig omsetning på rundt 30-35 millioner kroner. Partene viser i denne sammenheng til følgende uttalelse i Ot.prp. nr. 78 (1986-87) s. 12:

”Som nevnt vil det blant annet kunne foreligge en vesentlig begrensning av konkurransen når bedriftservervet foretas av en bedrift som derved får en dominerende stilling på markedet. Ellers må også markedets størrelse og betydning tillegges vekt ved avgjørelsen av om en begrensning av konkurransen er vesentlig. Dette vil for eksempel ikke kunne sies å være tilfelle for mange markeder av lokal art.”

I henhold til forarbeidene skal således markedet størrelse og betydning tillegges vekt ved avgjørelsen av om konkurransebegrensningen er vesentlig. Hvilken vekt dette momentet må tillegges må bero på en nærmere vurdering av markedets størrelse og betydning og en avveining mot øvrige momenter i vesentlighetsvurderingen. Det følger av forarbeider og praksis at det sentrale kriteriet ved vurderingen av om konkurransebegrensningskriteriet er oppfylt er om partene som følge av ervervet oppnår markedsmakt.

Vi vil først peke på at markedets størrelse og betydning ikke er identisk med den ervervede virksomhets størrelse og betydning. Det ervervede selskapets omsetning, eller antall ansatte i selskapet, vil således ikke i seg selv være avgjørende for om vesentlighetskriteriet er oppfylt.

I forarbeidene er ”markedets størrelse og betydning” eksemplifisert med at det ikke vil kunne foreligge vesentlig konkurransebegrensning i mange markeder av lokal art. Dette kan ikke tolkes slik at det aldri vil foreligge en vesentlig konkurransebegrensning i slike markeder. I denne saken er det relevante markedet videre avgrenset både lokalt og regionalt. Den sammenslåtte virksomheten vil oppnå markedsmakt i et lokalt marked, samt i regionen sett under ett. De aktuelle markedene kan ikke anses å være uten tilstrekkelig størrelse og betydning hva gjelder geografisk utstrekning.

Tilsynet vil også påpeke at varene som omsettes i den type markeder som behandles i denne saken har slike egenskaper at markedene etter sin art vil være lokale eller regionale.

Heller ikke omsetningsmessig kan de aktuelle markeder anses for å være uten tilstrekkelig størrelse og betydning.

Det dreier seg videre om kontroll over en innsatsvare av stor betydning for flere ulike typer virksomhet. Tilsynet vil i den videre fremstillingen vise at ervervet ikke bare vil begrense konkurransen i primærmarkedet, men også i ett av sekundærmarkedene.

Det mulige samfunnsøkonomiske tap som følge av ervervet er således etter tilsynets oppfatning betydelig.

Konkurransetilsynet anser etter dette ikke det relevante markedets størrelse eller betydning for å være til hinder for inngrep i denne saken. Det vil derfor være partenes eventuelle markedsmakt som vil være avgjørende for om konkurransebegrensningskriteriet er oppfylt. Som vi kommer tilbake til nedenfor, finner tilsynet at ervervet fører til en vesentlig begrensning av konkurransen i strid med konkurranselovens formål.

Kolo Veidekke hevder videre at et inngrep i denne saken, uansett om lovens vilkår om vesentlig konkurransebegrensning er oppfylt, vil grense mot usaklig forskjellsbehandling.

Etter Konkurransetilsynets oppfatning vil et inngrep verken innebære usaklig forskjellsbehandling eller grense mot slik forskjellsbehandling. Vi vil i denne sammenheng peke på at tilsynet i denne saken ble gjort oppmerksom på oppkjøpet gjennom et tips. Hvilke saker tilsynet tar opp til behandling vil i noen grad, i og med at det etter gjeldende konkurranselov ikke er meldeplikt for bedriftserverv, bero på om tilsynet gjennom media, tips eller på annen måte får kunnskap om ervervet.

Tilsynet har ikke behandlet andre saker om bedriftserverv i pukk- og grusmarkedene til behandling, og har dermed heller ikke grepet inn mot slike erverv. Tilsynet vil imidlertid i tiden fremover følge nøye med i utviklingen i disse markedene.

3 Det relevante marked

For å kunne vurdere ervervets konkurransemessige virkninger, må vi foreta en konkret vurdering av forholdene i det eller de markeder som berøres av ervervet. Avgrensningen av det relevante marked foretas ut fra en vurdering av kjøpernes muligheter til å velge alternative tilbud. Generelt vil en kjøper velge tilbyder på bakgrunn av egenskaper ved produktene og tilbyderens lokalisering. Det relevante markedet kan derfor deles inn i det relevante produktmarkedet og det relevante geografiske markedet.

Kolo Veidekke og Litra Grus er begge aktører innen utvinning av pukk og grus. Kolo Veidekke opererer også som asfaltentreprenør, og morselskapet Veidekke ASA er ledende innen entreprenørvirksomhet, herunder veibygging, og eiendomsutvikling.

Knust stein er det mest brukte byggeråstoffet i Norge, og stein og grus er nødvendige innsatsfaktorer ved de fleste byggeprosjekter. Til fremstilling av asfalt brukes ulike blandinger av steinmaterialer og et bindemiddel. I tillegg ligger det under normale veibaner opptil én meter med pukk og/eller grus. I de fleste bygninger som reises går det med store mengder pukk, grus og/eller andre typer steinmaterialer. I Norge sett under ett går i alt 50 prosent av all pukk og grus som produseres til legging av vei, 20 prosent går til betong og resten går til tomtefylling, offshore, havnesikring, strøsand etc. Tilsynet antar at benyttelsen av pukk og grus i Mjøs-området ikke i vesentlig grad skiller seg fra benyttelsen på landsbasis.

Kolo Veidekkes posisjon innenfor pukk- og grusmarkedet kan påvirke selskapets øvrige virksomhetsområder. Konkurransetilsynet vil i det følgende også analysere virkningen av den vertikale bindingen mellom pukk og grus og asfaltvirksomhet.

3.1 Produktmarkedet

3.1.1 Markedet for pukk og grus

Grus tas ut av grustak eller av kombinerte grus- og sandtak og benyttes som tilsetning i betong og asfalt, til underdekke ved veibygging, og ellers til en rekke bygge- og anleggsformål. Pukk er stein som er sprengt og knust til passelig størrelse, og benyttes til en rekke typer bygge- og anleggsformål. Pukk og grus benyttes således i stor grad til de samme formål, og produktene vil derfor langt på vei være substituerbare.

Pukk og grus kan likevel sies å ha noe forskjellige anvendelsesområder. For eksempel er grus gjerne best egnet til bruk i betong, mens pukk kan være godt egnet som bærelag til vei og jernbane. Konkurransetilsynet vil derfor ikke utelukke at pukk og grus i enkelte tilfeller kan vurderes som to separate markeder. Tilsynet finner imidlertid at eventuelle ulikheter mellom produktene ikke er av betydning i forhold til den konkurransemessige vurderingen i denne saken, og legger derfor i det følgende til grunn at pukk og grus er del av samme relevante marked.

Pukk og grus leveres i ulike kvaliteter. Kvaliteten avhenger av de geologiske egenskapene til forekomstene hvor man tar ut masser, og selve utvinningsprosessen gjennom sprenging, knusing og sikting. Produktenes varierende kvalitet kan tilsi en snevrere avgrensning av markedet, men normalt vil de ulike kvalitetene være nære substitutter. Det er i tillegg vanlig at pukk- og grusleverandører tilbyr flere typer pukk- og gruskvaliteter, slik at markedsforholdene for hver enkelt kvalitet er relativt like. De konkurransemessige virkningene av kvaliteten på pukk og grus i avtalepartenes forekomster i forhold til kvaliteten på andre aktørers forekomster vurderes nærmere i punkt 4.

Også beliggenhet og volum er faktorer som kan være av betydning for markedsstrukturen for pukk og grus.

Produksjon av pukk og grus er således et relevant produktmarked i denne saken.

3.1.2 Markedet for asfaltvirksomhet

Med asfaltvirksomhet sikter Konkurransetilsynet til asfaltproduksjon, asfaltering og legging av bærelag.

Asfalt brukes som en fellesbetegnelse på ulike blandinger av steinmaterialer og et bindemiddel. Asfalt brukes i hovedsak til samferdselsformål som veier, gater, parkeringsarealer, flyplasser og jernbaner, i tillegg til en rekke andre bygningskonstruksjoner. Omtrent 10 prosent av den totale produksjonen av pukk og grus i Norge benyttes i asfaltproduksjon. Gjennom variasjon i steinmaterialer, størrelsen på stein og bindemiddel får asfalten varierende egenskaper. Asfalt inneholder normalt ca 6 prosent bindemiddel og ca 94 prosent stein. Det stilles strenge krav til steinens kvalitet og egenskaper når den skal anvendes til asfalt. Konkurransetilsynet legger til grunn at det ikke finnes noe reelt alternativ til asfalt til ovennevnte formål, og at produktet må behandles separat i en konkurransemessig analyse.

Ved asfaltlegging på vei anvendes varm, halvvarm eller kald asfaltmasse. I et asfaltverk blandes stein og bindemiddel til asfaltmasse, noe som vanligvis skjer ved oppvarming. Et alternativ er å benytte kjemiske tilsetningsstoffer som gjør asfaltmasse flytende med lite eller ingen oppvarming, for fremstilling av halvvarm eller kald asfaltmasse. Til de mest vanlige formålene kan ikke halvvarm eller kald asfaltmasse erstatte varm asfalt. Grunnen er blant annet at disse variantene er

mer utsatt for slitasje og dermed mindre egnet til bruk på trafikkerte veier. Nærmere 90 prosent av all asfaltmasse som produseres fremstilles ved oppvarming.

I en del tilfeller vil ikke varm og kald asfalt, asfalt til tynndekke og asfalt til sporfylling være nære substitutter. Et asfaltverk kan imidlertid normalt fremstille asfalt med ulike egenskaper og til ulike formål uten store investeringer, slik at substitusjonsmulighetene på leverandørsiden er store. Vi behandler derfor alle typer asfalt samlet i denne saken.

Legging av asfalt krever tilgang til maskiner, personell samt asfaltmasse levert til det stedet hvor asfalten skal legges. Foretak innen asfaltlegging eier eller leier maskiner, og tilvirker eller kjøper asfaltmasse og transporterer denne fra asfaltverket i egne eller leide lastebiler.

Som nevnt benyttes pukk og grus som bærelag til veidekke. Som oftest brukes pukk når dette er tilgjengelig. I noen tilfeller kan pukk sprenges og knuses ved hjelp av mobile anlegg langs veilinjene. Dette vil ikke være tilfelle i tettbygde strøk, eller i andre områder hvor slik virksomhet vil komme i konflikt med andre interesser. Det vil heller ikke alltid være lønnsomt å benytte seg av mobile knusere, og pukk må da leveres fra andre områder. Videre finnes det ikke alltid masser som kan tas ut for bygging av bærelag langs en veilinje, og også i slike tilfeller må pukk eller grus leveres fra permanente anlegg.

I utgangspunktet må asfaltvirksomhet kunne deles inn i flere markeder. Det synes imidlertid som om alle disse aktivitetene i stor grad gjennomføres av samme aktør for et gitt oppdrag. Markedene for produksjon av asfalt, legging av bærelag og asfaltering behandles derfor som ett marked i den konkurransemessige analysen.

I denne saken avgrenses derfor asfaltvirksomhet som et relevant produktmarked.

3.2 Geografisk omfang

3.2.1 Det relevante geografiske markedet for pukk og grus

I denne saken er transportkostnader den faktoren som har størst betydning for avgrensningen av det relevante geografiske markedet. Jo høyere transportkostnadene er i forhold til produktprisen, desto mindre er det relevante geografiske markedet.

Ifølge avtalepartene er det geografiske området for deres virksomhet Mjøs-området. Med Mjøs-området forstår Konkurransetilsynet områdene Øyer, Lillehammer, Moelv, Gjøvik, Hamar, Elverum og Stange. Dette området kan ifølge avtalepartene deles opp i områdene Lillehammer, Hamar og Gjøvik. Det blir videre opplyst at avtalepartene ikke er konkurransedyktige ved transportlengder over 30-40 kilometer fra produksjonsverket. Transportkostnadene blir da høyere enn produksjonskostnadene.

Ifølge Statens vegvesen er avstandene mellom byer og tettsteder i Mjøs-området som følger:

Lillehammer - Hamar	60,0 km
Lillehammer - Gjøvik	44,5 km
Gjøvik - Hamar	50,5 km
Lillehammer - Moelv	31,0 km
Gjøvik - Moelv	21,8 km
Moelv - Hamar	32,5 km
Hamar - Stange	11,3 km
Selgestad Bru - Lillehammer	19,5 km
Elverum - Hamar	32,5 km
Ånestad (Elverum) - Hamar	19,1 km

Pukk- og grusleverandørens landsforening bekrefter at 30-40 kilometer anses som en øvre grense for hvor langt det normalt vil være lønnsomt å transportere pukk og grus. Brukerne bekrefter at lokale leverandører som oftest er eneste alternativ på grunn av høye transportkostnader.

Etter Konkurransetilsynets vurdering eksisterer det flere lokale delmarkeder for pukk og grus i Mjøs-området. Formelt er et relevant marked definert som den minste gruppen produkter og det minste geografiske området der et hypotetisk kartell bestående av tilbyderne av disse produktene i dette området har vesentlig markedsrett, gitt uendret potensiell konkurranse fra tilbydere utenfor det relevante marked. Et foretak har vesentlig markedsrett dersom det med lønnsomhet kan opprettholde priser som er vesentlig høyere enn lavest mulige marginale produksjonskostnader for gitte kvanta.

Ved avgrensning av det geografiske markedet tas det i prinsippet utgangspunkt i produksjonsstedet til hver av partene. Jo nærmere lokalisert konkurrerende produksjonssteder er hverandre, desto større konkurranseflate vil det være mellom produksjonsstedene. Hvis avstanden mellom to produksjonssteder er større enn 40-60 kilometer, vil konkurransen mellom dem være liten eller ikke-eksisterende.

På dette grunnlag har Konkurransetilsynet kommet til at det kan avgrenses tre lokale markeder. Markedene blir i det følgende omtalt som Lillehammer-området, Gjøvik-området og Hamar-området. Det er særlig i Lillehammer-området at ervervet vil ha virkning på konkurransen. Tilsynet vil derfor begrense analysen av lokale markeder til det lokale markedet for pukk og grus i Lillehammer-området.

De ulike markedsområdene er til dels overlappende, og avgrensningen må til en viss grad anses som en forenkling. En og samme aktør kan operere i flere av disse markedene. For eksempel er Moelven Grus, som eies med 50 prosent av Litra Grus, geografisk plassert slik at det har konkurranseflate mot aktører i alle de tre lokale markedene. Tilsynet vil derfor foreta en samlet vurdering av Mjøs-området hvor vi også vil se nærmere på delmarkedene i Hamar og Gjøvik.

Videre kan mobile aktører tilby pukk- og grusprodukter i et større geografisk område, og dette tilsier at det geografiske markedet utvides. Etter det Konkurransetilsynet har fått opplyst er imidlertid bruk av mobile anlegg mest aktuelt ved større prosjekter. Det er også tilsynets oppfatning at mobile oppstillinger i de fleste tilfelle benyttes i forbindelse med spesielle oppgaver, som for eksempel større veiprosjekter, og i mindre grad benyttes til generelle samfunnsbehov på samme måte som permanente produksjonsanlegg. Riktignok kan mobile anlegg også benyttes for å utvide kapasiteten ved uttak som også har stasjonære anlegg. Slik bruk av mobile anlegg medfører imidlertid ikke at markedet må anses å ha et større geografisk omfang. Når aktører med stasjonære anlegg benytter mobilentreprenører eller mobile anlegg representerer dette et tilskudd i produksjonen til de lokale aktørene, og står ikke i et konkurranseforhold til disse aktørene.

Ettersom tilsynet finner at det relevante markedet har en noe større geografisk utstrekning ved større prosjekter, og for å ta høyde for at de lokale markedene ikke kan avgrenses nøyaktig, og at de i noe grad vil være overlappende, vil vi også vurdere de konkurransemessige konsekvensene av oppkjøpet i det regionale markedet for pukk og grus, som er Mjøs-området.

3.2.2 Det relevante geografiske området for asfaltvirksomhet

Ved bygging av bærelag benyttes pukk og grus utvunnet i veilinen i tillegg til pukk og grus som transporteres fra permanente anlegg. Følgelig vil de veiprosjekter som krever at store deler av massene må transporteres fra permanente anlegg, være bestemt av det geografiske omfanget av markedet for pukk og grus. Dette gjelder for eksempel veilegging og utbedring av vei i tettbygde strøk. Det betyr at markedets omfang for slike veiprosjekter vil være lokalt.

For de veiprosjekter hvor det meste av behovet for masser til bærelag kan utvinnes i veilinen, vil markedets omfang i større grad være bestemt av transportmuligheter og kostnader for asfalt.

Et stasjonært asfaltverk fremstiller asfaltmasse som deretter transporteres til stedet der asfalten skal benyttes. Varm asfaltmasse er vanskelig å lagre og transportere. Asfalten produseres normalt i nærheten av stedet der asfalten skal legges. Ifølge Asfaltentreprenørenes Forening kan et asfaltverk normalt levere asfaltmasse innenfor en radius på 80 til 100 kilometer. Fra massen lastes på bil bør asfalten legges innen to timer. Blant faktorene som kan påvirke denne transportlengden, er blant annet trafikksituasjonen. Som nevnt er om lag 90 prosent av asfalten som produseres i dag varm asfaltmasse. Halvvarm og kald asfaltmasse tilvirkes i enklere innretninger. Slik asfaltmasse er lettere å lagre og kan transporteres lengre.

Kostnaden ved transport av asfaltmasse vil bli høyere jo lenger unna verket asfalten skal legges. For mindre oppdrag vil transportkostnaden ofte gjøre det ulønnsomt med frakt også ved avstander på mindre enn 10 mil. Vi vurderer derfor det geografiske markedet for asfaltvirksomhet til i utgangspunktet å være begrenset til de stasjonære verkenes distribusjonsradius, det vil si lokalt eller regionalt.

Et alternativ til stasjonære asfaltverk er mobile asfaltverk. Flytting av mobile asfaltverk er imidlertid kostbart. Det koster anslagsvis 100 000-150 000 kroner å flytte et høymobilt asfaltverk 15 mil. Videre påløper det kostnader til rigging av anlegget, til fremføring av strøm, samt til enkelte andre formål. Det synes ut fra dette som om mobile asfaltverk bare vil benyttes ved større prosjekter, og at mobile asfaltverk i utgangspunktet må være i noenlunde nærhet av stedet der asfalten skal legges, for at disse skal kunne være konkurransedyktige.

Statens vegvesen, som er den største kjøperen av asfalteringstjenester, har søkt å etablere så store kontrakter at bruk av mobile anlegg skal være lønnsomt. Dette viser at bare store prosjekter vil være aktuelle for mobile oppstillinger av asfaltverk, og det er etter det tilsynet kjenner til bare Statens vegvesen som etterspør så store leveringer. Følgelig vil mobile oppstillinger for asfaltproduksjon sjelden eller aldri være aktuelt for andre etterspørrere av asfalt, og markedet kan ikke betraktes som større enn lokalt/regionalt for andre etterspørrere enn Statens vegvesen. Statens vegvesen påpeker at den raske slitasjen på veiene og den økonomiske situasjonen medfører at det er vanskelig å etablere kontrakter som gjør det interessant for mobile aktører å konkurrere om oppdrag.

Det er tre sentrale aktører i Mjøs-området; Lemminkäinen, Mesta AS (heretter Mesta) og Kolo Veidekke. Disse aktørene har stasjonære oppstillinger eller har hatt mobil oppstilling over flere år. At ingen andre asfaltentreprenører har fått oppdrag i denne regionen i de seneste år, er etter tilsynets oppfatning også en sterk indikasjon på at markedet er lokalt/regionalt.

Sammenholdt med ovennevnte må markedet derfor i utgangspunktet anses som lokalt eller regionalt, avhengig av størrelsen på oppdraget. Tilsynet finner det hensiktsmessig å vurdere Mjøs-området samlet. Vi vil også se nærmere på konsentrasjonen i mindre områder innen Mjøs-området, som Lillehammer-, Gjøvik- og Hamar-området.

4 Konkurransemessig vurdering av markedene for pukk og grus

Ved beregningen av markedskonsentrasjonen under dette kapittelet baserer vi oss på informasjon gitt av partene i tillegg til opplysninger fra produsenter som Kolo Veidekke har oppgitt som aktører i markedet for pukk og grus i området.

4.1 Lillehammer

4.1.1 Markedskonsentrasjon

Den antatte totale produksjonen av pukk og grus i Lillehammer-området er ^[4] tonn årlig. Av dette produserer Litra Grus anslagsvis ^[5] tonn, Kolo Veidekke ^[6] tonn, og Moelven Grus AS (heretter Moelven Grus), som er 50 prosent eiet av Litra Grus, produserer anslagsvis ^[7] tonn årlig.

Produksjonen fra Moelven Grus konkurrerer i Lillehammer-området, ettersom avstanden mellom Moelven og Lillehammer er 31 kilometer. Litra Grus har insentiver til å maksimere overskuddet fra egen drift og overskuddet fra eierandelen på 50 prosent i Moelven Grus. Lemminkäinen eier de resterende 50 prosent av Moelven Grus. Litra Grus' gevinst ved å vinne markedsandeler fra Moelven Grus vil motvirkes av redusert avkastning på selskapets eierandel i Moelven Grus. I tillegg gir Litra Grus' eierandel innflytelse i Moelven Grus og dermed påvirkningskraft på selskapets produksjonsbeslutninger. Litra Grus har således både lave insentiver til å konkurrere mot Moelven Grus samt mulighet til å påvirke markedsatferden til Moelven Grus. Selskapet har imidlertid med en eierandel på 50 prosent ikke kontroll i Moelven Grus. Tilsynet vil i det følgende for enkelthetens skyld tillegge Litra Grus 50 prosent av produksjonen til Moelven Grus ved beregningen av markedsandeler.

Før ervervet hadde Kolo Veidekke en markedsandel på ca ^[5-15⁸] prosent, mens Litra Grus hadde en markedsandel på ca ^[55-65⁹] prosent når 50 prosent av produksjonen i Moelven Grus inkluderes. Den sammenslåtte virksomheten får dermed en markedsandel på omtrent ^[60-80¹⁰] prosent i Lillehammer-området.

I varselet av 16. mai inkluderte tilsynet produksjon fra Brødrene Karlstad og Myhre Grustak i Ringeby ved beregningen av markedsandeler i Lillehammer-området. Etter å ha foretatt nærmere undersøkelser er imidlertid tilsynet av den oppfatning at disse ikke deltar i markedet i Lillehammer-området, da avstanden fra Lillehammer til aktørenes etableringssted er over 60 kilometer. Tilsynets vurdering bekreftes av de nevnte aktørene.

Ved beregningen av den årlige produksjonen i Lillehammer-området i varselet av 16. mai inkluderte tilsynet 80 000 tonn årlig fra Mesta i Vingrom. Mesta er det tidligere selskapet Vegproduksjon AS, som var Statens vegvesens produksjonsenhet. Mesta ble utskilt fra Statens vegvesen og omdannet til et statlig eiet aksjeselskap 1. januar 2003, og opererer nå som en selvstendig aktør i markedet. Uttaket i Vingrom har ifølge Mesta ikke vært i drift på flere år, og er også, etter hva tilsynet har fått opplyst fra Mesta, uttømt. Selskapet har heller ikke uttaksrettigheter på Vingrom. Denne produksjonen er således tatt ut av markedsberegningene i vedtaket.

Resten av dette markedet består av 5 produsenter i området; Mesta, Stenersen Grus ANS, Reidar Jørstad, Lars Jeistad og Løype Anleggsdrift AS. Tilsynet har foretatt enkelte justeringer i forhold til varselet, og beregner nå disse aktørenes samlede markedsandel til ca ^[20-30¹¹] prosent.

⁴ Unntatt offentlighet, offl. § 5 a, jf. fvl. § 13 første ledd nr. 2.

⁵ Unntatt offentlighet, offl. § 5 a, jf. fvl. § 13 første ledd nr. 2.

⁶ Unntatt offentlighet, offl. § 5 a, jf. fvl. § 13 første ledd nr. 2.

⁷ Unntatt offentlighet, offl. § 5 a, jf. fvl. § 13 første ledd nr. 2.

⁸ Unntatt offentlighet, offl. § 5 a, jf. fvl. § 13 første ledd nr. 2.

⁹ Unntatt offentlighet, offl. § 5 a, jf. fvl. § 13 første ledd nr. 2.

¹⁰ Unntatt offentlighet, offl. § 5 a, jf. fvl. § 13 første ledd nr. 2.

¹¹ Unntatt offentlighet, offl. § 5 a, jf. fvl. § 13 første ledd nr. 2.

4.1.2 Vurdering av aktørenes forekomster

Konkurransetilsynet legger til grunn at Kolo Veidekke og Litra Grus disponerer forekomster med høy kvalitet, god beliggenhet og stort volum, og den sammenslåtte virksomheten må derfor anses å ha en sterkere posisjon i markedet enn markedsandelene skulle tilsi.

NGU foretar en viktighetsvurdering av pukk- og grusforekomster ut fra forekomstenes betydning som byggeråstoffressurs. Formålet er å sikre tilgang på slike ressurser i fremtiden, og å hindre at viktige forekomster båndlegges av arealbruk som utelukker fremtidig uttak av masser. NGU rangerer forekomster som meget viktige, viktige eller mindre viktige som forsyningsmiddel som byggeråstoff. I viktighetsvurderingen vil blant annet forekomstens størrelse, kvalitet og beliggenhet samt markedsforholdene være av betydning.

Hovedvirksomheten til Litra Grus i Lillehammer-området er lokalisert på Hovemoen. Dels eier Litra Grus grunn i dette området og dels leier selskapet uttaksrettigheter. Ifølge NGU er forekomstene på Hovemoen den viktigste grusforekomsten i Lillehammer kommune og distriktene rundt. Med sin sentrale beliggenhet vil Hovemoen være det vesentlige forsyningsstedet for byggeråstoffer, både for Lillehammer kommune og kommunene rundt. Litra Grus står for mesteparten av produksjonen fra Hovemoen. Størstedelen av forekomstene som omfattes av sammenslåingen, anses i likhet med Hovemoen som meget viktige i forhold til beliggenhet, volum og kvalitet.

Kolo Veidekke hevder at kvaliteten på forekomstene ikke har den konkurransemessige betydningen som tilsynet legger til grunn.

Flere av kundene Konkurransetilsynet har vært i kontakt med har imidlertid påpekt at det finnes få eller ingen andre enn Litra Grus som kan levere varene de etterspør. Betong Øst, som benytter pukk og grus som tilslag til betong, påpeker i brev av 14. januar 2003 at "[i] Lillehammer distriktet finnes det pr. i dag ingen andre potensielle leverandører [enn Litra Grus] som tilfredstiller våre meget strenge krav til kvalitet, jevnhet og volum". Statens vegvesen påpeker i brev av 8. juli 2003 at "spesielt for asfaltering er også kvaliteten på stein og grusmateriale av stor betydning".

Det synes klart at det leveres ulike kvaliteter på pukk og grus, og tilsynet anser dette for å ha en konkurransemessig betydning.

Statens vegvesen påpeker i brev av 8. juli 2003 at "Litra Grus har gjennom sine materialtak i Hovemoen og Roverud tilgang til store ressurser med meget sentral beliggenhet i forhold til hovedveinettet i området og konsentrasjonen av bygge- og anleggsaktivitet."

Også forekomstenes beliggenhet er etter tilsynets oppfatning et forhold som kan medføre at forekomstene må anses som viktigere enn markedsandelen isolert sett skulle tilsi.

4.1.3 Konkurranseforhold

Hvis en tilstrekkelig stor andel av Kolo Veidekkes og Litra Grus' kunder kan etterspørre pukk og grus til gunstigere betingelser fra andre leverandører i markedet, vil en eventuell prisøkning ikke være lønnsom for partene. For at konkurrentene skal ha mulighet til å kapre markedsandeler fra Kolo Veidekke og Litra Grus, må disse ha ledig kapasitet til å øke produksjonen. Muligheten til å utøve markedsakt avhenger derfor blant annet av konkurrentenes evne til å øke kvantum på kort sikt.

Kolo Veidekke peker på Mesta som en viktig konkurrent i Lillehammer-området.

Mesta har til nå bare produsert pukk og grus for leveranse til egen asfaltvirksomhet. Selskapet vil ventelig begynne med salg av pukk og grus også til andre, men det er usikkert hvor mye pukk og grus Mesta vil produsere i tiden fremover. Selskapet leier uttaksrettigheter på Hovemoen, men de har ingen produksjon der. Det er begrensede mengder som kan tas ut gjennom disse rettighetene, og eventuell produksjon fra forekomstene vil ha begrenset konkurransemessig betydning i Lillehammer-området. Videre har Mesta hatt sporadisk produksjon i fjellforekomster i Gausdal, men produksjonen der er beskjedne. Mesta har ikke permanente produksjonsanlegg på disse stedene.

Ut fra markedsberegningene i varselet av 16. mai 2003, som var basert på tall fra Kolo Veidekke, var markedsandelene til Mesta beregnet til [15-25¹²] prosent i Lillehammer-området. Basert på informasjon fra Mesta og andre produsenter, viser imidlertid nye beregninger at Mesta har en markedsandel på kun ca [0-5¹³] prosent i Lillehammer, og at all produksjon går til egen virksomhet. Mestas posisjon har følgelig vært overvurdert.

Tilsynet er likevel enig med Kolo Veidekke i at Mesta må anses som en potensielt sterk aktør i markedet for pukk og grus. Vi finner imidlertid at Mesta per i dag ikke har noen sterk posisjon i Lillehammer-området, og at det er lite som tyder på at Mesta, tatt i betraktning avklaring og regulering av områder til uttak av pukk og grus, vil kunne styrke sin stilling i dette markedet i vesentlig grad i den nærmeste fremtid. Statens vegvesen påpeker også i brev av 8. juli 2003 at "Mestas uttaksrettigheter, spesielt i Lillehammer og Gjøvik-området, [er] knyttet til materialtak med vesentlig mindre strategisk betydning enn de Kolo Veidekke og Litra Grus disponerer".

Konkurransetilsynet kan etter dette ikke se at Mesta på det nåværende tidspunkt, eller i nærmeste fremtid, vil kunne ha noen sterk disiplinerende virkning på den sammenslåtte enheten i Lillehammer-området.

Det er fire andre leverandører av pukk og grus i området, som samlet har en markedsandel på ca [20-30¹⁴] prosent. Disse aktørenes forekomster må anses som beskjedne i forhold til forekomstene til den sammenslåtte virksomheten. Tilsynet finner at disse samlet ikke vil være i stand til å øke produksjonen og leveringen av pukk og grus i tilstrekkelig grad til å motvirke en eventuell utøvelse av markedsrett fra den sammenslåtte virksomheten.

Kolo Veidekke hevder at det ikke er riktig at produsentene ikke kan øke produksjonen på kort sikt. Det hevdes fra selskapets side at mobil kapasitet enkelt kan leies inn for å øke produksjonen i et eksisterende uttak.

Tilsynet er enig i at produsentene kan leie inn mobilt utstyr for å øke produksjonen, men vi vil påpeke at kapasitet i utstyr ikke alltid representerer den viktigste hindringen for å kunne øke kvantumet på kort sikt. Den viktigste hindringen er ofte muligheten til utvidelse av areal, samt tilgangen til ressurser. De andre pukk- og grusprodusentene har alle tilgang til mer beskjedne forekomster enn den sammenslåtte virksomheten. Det er begrensede muligheter for disse aktørene til å øke produksjonen på kort sikt, selv om de leier inn mobil utrustning. Eksempelvis kan den sammenslåtte virksomheten ikke øke produksjonen på Roverud i Lillehammer, fordi de lokale myndighetene har satt et tak på hvor mye masse som årlig kan tas ut i forekomsten. Tilsynets oppfatning er at dette må ses på som et uttrykk for den restriktive holdning kommunen har til etablering og utvidelse av materialtak i dette området.

¹² Unntatt offentlighet, offl. § 5 a, jf. fvl. § 13 første ledd nr. 2.

¹³ Unntatt offentlighet, offl. § 5 a, jf. fvl. § 13 første ledd nr. 2.

¹⁴ Unntatt offentlighet, offl. § 5 a, jf. fvl. § 13 første ledd nr. 2.

Kolo Veidekke hevder at man må ta hensyn både til omfanget av ressurser som er åpnet og i drift, ressurser som er åpnet og ikke i drift (såkalt hvilende uttak) og ressurser som verken er åpnet eller i drift ved bedømmelsen av konkurranseforholdene.

Tilsynet er enig i at det må tas hensyn til omfanget av ressurser som er åpnet og er i drift, og dette er også gjort i varselet av 16. mai 2003. Når det gjelder ressurser som er åpnet men ikke er i drift (hvilende uttak), kan tilsynet være enig i at det kan eksistere et visst konkurranstrykk fra slike ressurser. Den potensielle konkurransen fra slike uttak er imidlertid i denne saken etter tilsynets oppfatning begrenset. Når det gjelder ressurser som verken er åpnet eller i drift, finner tilsynet at slike eventuelle forekomster vil ha en ubetydelig påvirkning på markedstilpasningen til de ulike aktørene i markedet for pukk og grus. Grunnen til dette er at det både er tid- og ressurskrevende å få etablert nye uttak. Det potensielle konkurranstrykket fra slike forekomster er ubetydelig, og disse vil derfor ikke tillegges vekt i den konkurransemessige vurderingen.

Konkurrentenes mulighet til å motvirke utøvelse av markedsrett fra den sammenslåtte virksomheten vil derfor i stor grad være avhengig av adgangen til å etablere nye uttak. Nedenfor vil vi drøfte mulighetene for nyetablering i markedet.

4.1.4 Etableringsmuligheter

4.1.4.1 Offentlige reguleringer

Etablering av stasjonære anlegg for utvinning av pukk og grus innebærer irreversible inngrep i naturen. Slik virksomhet er derfor underlagt en rekke former for regulering fra offentlige myndigheters side. Det kan blant annet være påkrevd med tillatelse etter forurensningsloven og etter plan- og bygningsloven, samt utarbeidelse av konsekvensutredninger, reguleringsplaner m.m. Ved vurderingen av om utvinning kan tillates tas det blant annet hensyn til om virksomheten vil komme i konflikt med øvrige samfunnsinteresser. Regulering av et område for uttak av pukk eller grus må etter tilsynets oppfatning anses som et betydelig og tidkrevende arbeid.

Alle kommunene har uttalt at de har en restriktiv holdning til både utvidelse av eksisterende uttak og oppstart av nye uttak. De påpeker at det gjerne anses som fordelaktig at nye uttak ikke etableres dersom behovet for produktene kan dekkes ved utvidelse av eksisterende uttak. Vi viser i denne sammenheng til brev fra Lillehammer kommune av 25. mars 2003 hvor det heter at "uavhengig av hvem som står bak er det nok lettere å utvide eksisterende uttak enn å starte nye". Videre bemerker Ringsaker kommune i brev av 4. april 2003 at det "ut fra miljø- og landskapshensyn kan være riktig å utvide eksisterende uttak fremfor å etablere nye, men dette må vurderes konkret i hver enkelt sak". Gjøvik kommune uttaler i brev av 18. mars 2003 at det antas at "det kan være lettere å få tillatelse til å utvide eksisterende virksomhet enn det vil være å åpne nye områder". Basert på disse uttalelsene fra kommunene må det kunne legges til grunn at det er lettere å utvide eksisterende uttak enn å etablere nye.

Den sammenslåtte virksomheten har tilgang på betydelige pukk- og grusforekomster i Lillehammer-området. Dersom det søkes om etablering av nye masseuttak, vil det fra regionale og lokale myndigheters side kunne stilles spørsmål ved om det er behov for økt kapasitet. Den sammenslåtte virksomhetens tilgang på betydelig kapasitet kan således være til hinder for offentlige tillatelser til nyetablering, i tillegg til at dette i seg selv er et etableringshinder ettersom mulige konkurrenter vet at den sammenslåtte virksomheten kan initiere en prisrigg ved nyetablering i markedet.

Tilsynet viser eksempelvis til Øvre Eiker i Knivedalen hvor Mesta er gitt tillatelse til etablering av pukk- og asfaltproduksjon. Det fremgår av fra Mesta av 4. juli 2003 at det "...nå er over 15 år siden Statens vegvesen Buskerud begynte sine kontakter med grunneiere og kommune om å få tillatelse til å drive pukkproduksjon her". Dette illustrerer etter vår oppfatning at det er svært vanskelig å få tillatelse til nyetablering av uttak.

4.1.4.2 Mobile enheter

Ved bruk av mobile enheter er det tilstrekkelig å sende melding til kommunale myndigheter ved oppstilling av anlegg. Offentlige reguleringer stiller dermed ikke i samme grad som ved stasjonære anlegg vesentlige hindringer i veien for etablering av mobile anlegg.

Tilsynet vil påpeke at en aktør uansett, også ved bruk av mobile anlegg, er avhengig av tilgang til forekomster for å kunne etablere seg i markedet. Bruk av mobile anlegg synes heller ikke å være aktuelt for alle typer prosjekter. Etter de tilbakemeldinger tilsynet har fått, synes mobile anlegg å være mest benyttet til prosjekter med et forholdsvis stort volum.

4.1.4.3 Investeringskostnader

Utvinning av pukk og grus er videre forbundet med relativt høye investeringskostnader, som kan representere en ytterligere etableringshindring. Pukk- og grusleverandørenes landsforening anslår i brev til Konkurransetilsynet av 5. mars 2003 at det for å starte et pukkverk med et årlig uttak på 100.000 tonn, som regnes som et relativt lite pukkverk, kreves en investering på minst 20 millioner kroner. Kolo Veidekke hevder at investeringskostnadene er noe lavere. Tilsynet legger uansett til grunn at investeringskostnadene er betydelige.

Det er et marked for omsetning av brukt utstyr. Konkurransetilsynet vil imidlertid påpeke at store deler av investeringen likevel vil gå tapt ved en eventuell nedleggelse. Blant annet er stasjonære verk kostbare å sette opp og rigge ned, samt at deler av konstruksjonen ikke vil kunne selges ved nedrigging. Når det gjelder mobil utrustning er disse mindre kostbare å rigge ned, og mer av utstyret kan selges i brukmarkedet. Mobile verk er imidlertid noe dyrere i drift.

Konkurransetilsynet er generelt av den oppfatning at det er knyttet risiko til enhver investering i denne størrelsesorden. Risikoen ved nyetablering må anses som ytterligere forsterket ettersom den sammenslåtte virksomheten har en sterk markedsposisjon i det marked en ny virksomhet må vinne andeler i. Tilsynet finner derfor at investeringens størrelse kan utgjøre et reelt hinder for nye aktører i markedet.

4.1.4.4 Oppsummering

Konkurransetilsynet anser etter dette muligheten for nyetablering i markedet som liten. Vi vurderer også den potensielle konkurransen fra mobile aktører til å være begrenset.

4.1.5 Betydningen av anbudskonkurranse

Kolo Veidekke anfører at konkurransen om salg av pukk og grus hovedsaklig skjer ved tilbuds-/anbudskonkurranse, og at det i slike markeder vil kunne være effektiv konkurranse selv om markedskonsentrasjonen er relativt høy.

Det er riktig at pukk og grus til dels omsettes ved tilbuds-/anbudskonkurranser. Dette gjelder spesielt ved omsetning av større kvanta. Tilsynet er av den oppfatning at anbud kan virke skjerpende på konkurransen i enkelte markeder. I denne saken tilsier imidlertid den sterke markedsposisjonen til den sammenslåtte virksomheten at det ikke vil ha noe å si for våre konklusjoner om markedstilspasningen skjer ved valg av kvantum, priser, anbud eller en blanding av disse.

4.1.6 Kjøpermakt

Salg av pukk og grus i Lillehammer-området skjer til en lang rekke kjøpere. Ut fra en oversikt over partenes største kunder, er det lite som tyder på at kjøpere av pukk og grus i dette området vil kunne motvirke utøvelse av markedsrett fra den sammenslåtte virksomheten.

4.1.7 Samlet vurdering

Ervervet vil gi partene en markedsandel på ca [60-80¹⁵] prosent i markedet for pukk og grus i Lillehammer-området. Videre er det av betydning for konkurransevurderingen at Litra Grus var Kolo Veidekkes viktigste konkurrent i dette markedet. De øvrige aktørene i markedet er små. Betydelige etableringshindringer gjør at den sammenslåtte virksomheten i stor grad kan opptre uavhengig av andre aktører og uten konkurransepress fra mulige nye etableringer. I sammenslåingen inngår meget viktige forekomster med hensyn til volum, beliggenhet og kvalitet, noe som forsterker den sammenslåtte virksomhetens muligheter til å opptre uavhengig av sine konkurrenter. Ervervet må derfor anses å ville føre til en vesentlig begrensning av konkurransen i Lillehammer-området.

4.2 Mjøs-området

4.2.1 Markedskonsentrasjon

Markedsandelene for hele Mjøs-området vil i mange tilfeller være misvisende, fordi det innenfor området vil være store lokale forskjeller i konsentrasjonen. I Hamar-området har for eksempel Hamar Pukk og Grus AS, som er 50 prosent eiet av Kolo Veidekke, omtrent [55-65¹⁶] prosent av produksjonen i markedet, og i Gjøvik- området har den sammenslåtte virksomheten markedsandeler på rundt [35-45¹⁷] prosent. Som vist under punkt 4.1.1 har den sammenslåtte virksomheten [60-80¹⁸] prosent av markedet i Lillehammer.

Den antatte årlige produksjonen av pukk og grus for hele Mjøs-området, som strekker seg fra Øyer til Vikselv og inkluderer Elverum, er på ca [19] tonn.

Markedsandelene til Kolo Veidekke i Mjøs-området, som inkluderer 50 prosent av produksjonen i Hamar Pukk og Grus AS, er ca [20-30²⁰] prosent. Litra Grus' produksjon i Lillehammer med tillegg av 50 prosent av produksjonen i Moelven Grus, utgjør en markedsandel på ca [15-25²¹] prosent i Mjøs-området. Den sammenslåtte virksomhetens produksjon vil således utgjøre ca [35-45²²] prosent av markedet i Mjøs-området.

Den nest største produsenten i Mjøs-området er Gunnar Holth Grusforretning AS (heretter Gunnar Holth Grusforretning), som har en markedsandel på ca [15-25²³] prosent. Gunnar Holth Grusforretning eier 50 prosent av Hamar Pukk og Grus AS, og 50 prosent av produksjonen derfra er inkludert i markedsandelen til selskapet.

Mesta har til nå bare produsert pukk og grus for leveranse til egen asfaltvirksomhet. Mesta vil ventelig begynne med salg av pukk og grus også til andre, men det er usikkert hvor mye pukk og grus Mesta vil produsere i tiden fremover.

4.2.2 Vurdering av aktørenes forekomster

Den sammenslåtte virksomheten vil som følge av ervervet få kontroll over vesentlige deler av de viktigste pukk- og grusforekomstene i Mjøs-området. Hovemoen, Roverud, Redalen, Åndalen, Moelv og Vang er alle forekomster med sentral beliggenhet i forhold til bebyggelse, veinett og

¹⁵ Unntatt offentlighet, offl. § 5 a, jf. fvl. § 13 første ledd nr. 2.

¹⁶ Unntatt offentlighet, offl. § 5 a, jf. fvl. § 13 første ledd nr. 2.

¹⁷ Unntatt offentlighet, offl. § 5 a, jf. fvl. § 13 første ledd nr. 2.

¹⁸ Unntatt offentlighet, offl. § 5 a, jf. fvl. § 13 første ledd nr. 2.

¹⁹ Unntatt offentlighet, offl. § 5 a, jf. fvl. § 13 første ledd nr. 2.

²⁰ Unntatt offentlighet, offl. § 5 a, jf. fvl. § 13 første ledd nr. 2.

²¹ Unntatt offentlighet, offl. § 5 a, jf. fvl. § 13 første ledd nr. 2.

²² Unntatt offentlighet, offl. § 5 a, jf. fvl. § 13 første ledd nr. 2.

²³ Unntatt offentlighet, offl. § 5 a, jf. fvl. § 13 første ledd nr. 2.

forbruksområde. Den sammenslåtte virksomheten har kontroll over forekomster med et stort utnyttbart volum. Forekomstene har i tillegg gjennomgående en kvalitet som er godt egnet til de fleste byggeformål. Det kan innebære at den sammenslåtte virksomhetens markedsposisjon i Mjøs-området er sterkere enn det markedsandelene gir uttrykk for.

Mesta har flere uttaksmuligheter i Mjøs-området, og har sporadisk produksjon i disse i forbindelse med veiprosjekter ved bruk av mobile anlegg. Selskapet har ikke permanente anlegg i området. Flere av uttakene som Mesta disponerer, har en mindre strategisk plassering i forhold til markedet for pukk og grus, noe som reduserer konkurransekraften fra selskapet.

4.2.3 Konkurranseforhold

Den geografiske plasseringen av de ulike forekomstene vil være av betydning når man skal vurdere markedsstrukturen i et større marked. Etter ervervet vil den sammenslåtte virksomheten være representert i hele området, fra Øyer i nord via Lillehammer, Moelv og Gjøvik til Hamar i sør. Det eneste stedet den sammenslåtte virksomheten ikke vil være representert er i Elverum. Den sammenslåtte virksomheten vil derfor stå vesentlig sterkere enn alle andre leverandører i regionen.

Gunnar Holth Grusforretning er den sammenslåtte virksomhetens største konkurrent i Mjøs-området. At de to største aktørene i området sammen eier det største pukk- og grusverket i Mjøs-området, kan redusere grunnlaget for konkurranse mellom de to. Gunnar Holth Grusforretning kan derfor forventes å respondere mindre aggressivt overfor forsøk på utøvelse av markedsrett fra den sammenslåtte virksomheten enn dersom selskapene ikke eide Hamar Pukk og Grus AS i fellesskap. Tilsynet finner av den grunn at konkurranstrykket fra Gunnar Holth Grusforretning er begrenset.

Noen av aktørene i Mjøs-området kan øke produksjonen. Vi legger derfor til grunn at prisøkninger i Mjøs-området fra den sammenslåtte virksomheten kan bli møtt med noe økt produksjon fra konkurrentene.

I tillegg til noe økt produksjon fra konkurrentene vil konkurrentenes mulighet til å motvirke utøvelse av markedsrett i stor grad være avhengig av adgangen til å etablere nye uttak. En utøvelse av markedsrett kan også motvirkes av kjøperrett.

4.2.4 Etableringsmuligheter

Som redegjort for ovenfor vil offentlige og økonomiske hindringer begrense muligheten for etablering av stasjonære anlegg.

Mobile anlegg vil som nevnt kunne konkurrere om større oppdrag i regionen, for eksempel store vei- eller byggeprosjekter. Vi legger derfor til grunn at det innenfor markedet for større oppdrag i Mjøs-området, er en mulighet for å etablere sporadisk produksjon i markedet i form av mobile anlegg. Tilsynet anser muligheten til å benytte seg av mobile anlegg for å legge et visst konkurransepress på de etablerte permanente produksjonsanleggene for store oppdrag. For andre prosjekter vil imidlertid konkurransen fra mobile anlegg være liten.

4.2.5 Kjøperrett

Salg av pukk og grus i Mjøs-området skjer til en lang rekke kjøpere. Ut fra oversikten over partenes største kunder, er det lite som tyder på at kjøpere av pukk og grus i dette området vil kunne motvirke utøvelse av markedsrett fra den sammenslåtte virksomheten.

4.2.6 Nærmere omtale av delmarkeder

Konkurransetilsynet tar utgangspunkt i at det eksisterer lokale delmarkeder for pukk og grus i Mjøs-området. For å ta høyde for at disse markedene til dels er overlappende, og for å vurdere

konkurranseforholdene i forhold til store prosjekter, har tilsynet funnet det nødvendig å vurdere oppkjøpets konsekvenser også i Mjøs-området sett under ett. I vurderingen av konkurransen i Mjøs-området har vi sett nærmere på lokale forskjeller innenfor området.

Som vist under punkt 4.1.7 fører ervervet til en vesentlig begrensning av konkurransen i markedet for pukk og grus i Lillehammer-området.

Konkurransetilsynet finner at konkurransen i Gjøvik-området vil svekkes som følge av ervervet, ettersom Moelven Grus, som ligger i overkant av 20 kilometer fra Gjøvik, vil være delvis eiet av den sammenslåtte virksomheten, som også eier Åndalen Pukkverk og Redalen Grustak i Gjøvik.

Mulighetene for å kunne motvirke utøvelse av markedsrett fra den sammenslåtte virksomheten gjennom økt produksjon er begrenset i Gjøvik-området.

Markedskonsentrasjonen i Hamar-området er høy. Moelven Grus ligger ca 30 kilometer fra Hamar, og ervervet vil fjerne en potensiell konkurrent i Hamar-området. Det er i utgangspunktet muligheter for noe økt produksjon i Hamar-området for å motvirke utøvelse av markedsrett. Gunnar Holth Grusforretning er imidlertid den sammenslåtte virksomhetens største konkurrent i dette området. Som nevnt er det grunn til å anta at Gunnar Holth Grusforretning ikke vil opptre som en regulær konkurrent til den sammenslåtte virksomheten på grunn av partenes felles eierskap i Hamar Pukk og Grus AS. Tilsynet finner derfor at konkurranstrykket fra Gunnar Holth Grusforretning er begrenset. Etter tilsynets oppfatning vil oppkjøpet av eierandelene i Moelven Grus svekke konkurransen i Hamar-området.

4.2.7 Samlet vurdering

I Mjøs-området sett under ett vil den sammenslåtte virksomheten ha en markedsandel på i overkant av [35-45²⁴] prosent. Markedskonsentrasjonen varierer i ulike deler av området, og tilsynet mener at Lillehammer-området vil være det markedet som i størst grad blir berørt av oppkjøpet. Som nevnt må markedene anses som overlappende, og en høy markeds-konsentrasjon i Lillehammer vil etter Konkurransetilsynets oppfatning innebære at konkurransen i Gjøvik- og Hamar-området også vil bli svekket, og da spesielt i områder hvor alle tre delmarkedene må anses å overlappe hverandre, som for eksempel i Ringsaker.

Markedsandelen for den sammenslåtte virksomheten er høy i Mjøs-området sett under ett. Ervervet omfatter etter tilsynets oppfatning den viktigste konkurrenten til Kolo Veidekke innenfor markedet for pukk og grus i området. Ervervet omfatter forekomster med god beliggenhet, stort volum og høy kvalitet.

Høye priser vil kunne bli møtt av noe økt produksjon fra de andre konkurrentene. Dessuten vil mobile aktører utenfor Mjøs-området kunne legge noe konkurransepress på aktørene. Det er derimot begrenset mulighet for nyetableringer i markedet, og det synes ikke som om noen av kundene har kjøperrett.

Ervervet vil gi partene betydelig økt markedsrett i pukk- og grusmarkedet i hele Mjøs-området, og særlig i Lillehammer-området. I enkelte deler av Mjøs-området vil konkurransen bli vesentlig begrenset som følge av ervervet, mens ervervet i andre områder vil øke begrensningen av konkurransen. Etter en samlet vurdering finner Konkurransetilsynet at ervervet vil føre til en vesentlig begrensning av konkurransen i Mjøs-området.

²⁴ Unntatt offentlighet, offl. § 5 a, jf. fvl. § 13 første ledd nr. 2.

5 Konkurransemessig vurdering markedene for asfaltvirksomhet

5.1 Innledning

Som nevnt finner vi det nødvendig å analysere virkningene av ervervet også i markedet for asfaltvirksomhet.

Sett fra et samfunnsøkonomisk perspektiv kan vertikale bindinger både ha positive og negative effekter. Det er stor grad av vertikal integrasjon mellom markedet for salg av pukk og grus og markedene for asfaltproduksjon og legging av vei. Oppkjøp av pukk- og grusforekomster er utbredt i asfaltbransjen, og flere aktører opplyser at eierskap i pukk- og grusvirksomhet er av vesentlig betydning for å kunne konkurrere i asfaltmarkedet.

Kolo Veidekke hevder at egen råvareproduksjon ikke er nødvendig for å kunne konkurrere og etablere seg i asfaltmarkedet.

Tilsynet vil likevel anta at det i enkelte tilfeller kan være en konkurransefordel å ha tilgang på egne råvarer, så fremt dette økonomisk sett er like gunstig eller gunstigere enn å kjøpe råvarene av eksterne leverandører. Så lenge andre asfaltentreprenører har tilgang til råvarer som har tilstrekkelig kvalitet, volum og beliggenhet, ser Konkurransetilsynet på den annen side ingen markedsstrukturelle problemer ved vertikal organisering av produksjon av pukk og grus og asfaltvirksomhet.

Det oppstår derimot ugunstige konkurranseforhold når en aktør besitter så mye av tilgjengelige råvareforekomster at de andre aktørene ikke, eller bare i begrenset utstrekning, har alternative leverandører til sin asfaltvirksomhet. Aktøren som besitter råvareforekomstene vil da ha stor innflytelse på konkurrentenes tilgang til råvarer.

Kolo Veidekke påpeker at tilslagsmaterialene pukk og grus bare utgjør omtrent 20 prosent av ferdig utlagt asfaltpris.

Konkurransetilsynet anser at 20 prosent er en tilstrekkelig andel av kostnadene ved asfaltproduksjon til at tilgang til innsatsvaren er av stor betydning. Blant annet er Lemminkäinen og Mestas asfaltvirksomhet betydelige kunder av Litra Grus. Vi finner derfor at Kolo Veidekke vil kunne ha stor innflytelse på hvilken tilgang aktører innenfor asfaltmarkedet, som Mesta og Lemminkäinen, vil ha til råvarene pukk og grus.

Kolo Veidekke hevder videre at veibygging og asfaltproduksjon på langt nær er det viktigste markedet for produsenter av pukk og grus, og at det derfor ikke vil lønne seg å gi annet enn vanlige betingelser til kunder i asfaltmarkedet.

Tilsynet vil bemerke at uansett om veibygging er en liten del av markedet, vil dette ikke forhindre Kolo Veidekke i å fastsette andre priser og betingelser ved leveranser av pukk eller grus til konkurrenter i markedet for asfaltvirksomhet enn ved leveranser til andre kunder, som for eksempel betongprodusenter i området.

Kolo Veidekke hevder videre at siden andelen av pukk og grus som går til asfaltvirksomhet er ubetydelig i Mjøs-området, så vil ikke Kolo Veidekkes tilstedeværelse på asfaltmarkedet ha noen betydning for markedstilpasningen i pukk- og grusmarkedet.

Omtrent 10 prosent av det som tas ut av pukk og grus går til asfaltproduksjon på landsbasis. I tillegg til selve asfaltproduksjonen benyttes omtrent 40 prosent av totale mengder pukk og grus til bærelag og annet ved veibygging. Tilsynet finner derfor at en ikke ubetydelig del av pukk og grus

går til asfaltvirksomhet. Tilsynet finner på dette grunnlag at ervervet av Litra Grus kan påvirke markedstilpasningen i asfaltmarkedet i tillegg til pukk- og grusmarkedet.

Om vertikal integrasjon vil være til skade for konkurransen, vil særlig bero på markedskonsentrasjonen i primær- og sekundærmarkedet og etableringsmulighetene i markedet.

5.2 Konsentrasjon i markedet for asfaltvirksomhet

Tilsynet vil i det følgende benytte asfaltproduksjonen til de ulike aktørene for å beskrive markedsposisjonene til aktørene i markedet for asfaltvirksomhet.

Kolo Veidekke produserer om lag ^[25] tonn asfaltmasse årlig i Mjøs-området. Selskapets markedsandel i området er beregnet til ^[40-50²⁶] prosent. De største konkurrentene er Mesta og Lemminkäinen, med markedsandeler på henholdsvis ca ^[25-35²⁷] og ca ^[15-25²⁸] prosent. De resterende ^[0-10²⁹] prosentene er fordelt på 5 aktører.

Produksjonstallene for Mjøs-området viser at markedet til en viss grad kan deles opp i mindre lokale markeder. Selv om markedet i denne saken er avgrenset regionalt, kan det være av interesse å se nærmere på de største konkurrentenes asfaltproduksjon innenfor ulike deler av Mjøs-området.

Kolo Veidekke har ikke asfaltproduksjon i Lillehammer-området. Lemminkäinen, som er den eneste aktøren med stasjonært asfaltverk i Lillehammer, har en markedsandel på nærmere ^[70-80³⁰] prosent i denne delen av markedet. I Gjøvik-området er Kolo Veidekke dominerende, med en markedsandel på om lag ^[60-70³¹] prosent. Mesta har her en antatt markedsandel på ca ^[15-25³²] prosent, mens Lemminkäinen ikke er etablert i området. I Hamar-området har Kolo Veidekke en markedsandel på om lag ^[40-50³³] prosent, mens Mesta og Lemminkäinen sine markedsandeler er henholdsvis ca ^[25-35³⁴] og ca ^[15-25³⁵] prosent.

5.3 Konkurransforhold

Markedet for asfaltvirksomhet i Mjøs-området betjenes i hovedsak av tre store aktører, hvor Kolo Veidekke er den største. Vi vil i det følgende ta for oss mulige regionale virkninger i markedet for asfaltvirksomhet som følge av sammenslåing av pukk- og grusvirksomheten til Kolo Veidekke i Mjøs-området og Litra Grus.

Med oppkjøpet har Kolo Veidekke sikret seg kontroll over en vesentlig del av pukk- og grusforekomstene i Mjøs-området. Forekomstenes plassering vil være viktig ved flere typer oppdrag innenfor asfaltvirksomhet. Blant annet er det ved veiprosjekter viktig å ha tilgang til de nødvendige innsatsfaktorene langs hele strekningen hvor det skal legges vei.

²⁵ Unntatt offentlighet, offl. § 5 a, jf. fvl. § 13 første ledd nr. 2.

²⁶ Unntatt offentlighet, offl. § 5 a, jf. fvl. § 13 første ledd nr. 2.

²⁷ Unntatt offentlighet, offl. § 5 a, jf. fvl. § 13 første ledd nr. 2.

²⁸ Unntatt offentlighet, offl. § 5 a, jf. fvl. § 13 første ledd nr. 2.

²⁹ Unntatt offentlighet, offl. § 5 a, jf. fvl. § 13 første ledd nr. 2.

³⁰ Unntatt offentlighet, offl. § 5 a, jf. fvl. § 13 første ledd nr. 2.

³¹ Unntatt offentlighet, offl. § 5 a, jf. fvl. § 13 første ledd nr. 2.

³² Unntatt offentlighet, offl. § 5 a, jf. fvl. § 13 første ledd nr. 2.

³³ Unntatt offentlighet, offl. § 5 a, jf. fvl. § 13 første ledd nr. 2.

³⁴ Unntatt offentlighet, offl. § 5 a, jf. fvl. § 13 første ledd nr. 2.

³⁵ Unntatt offentlighet, offl. § 5 a, jf. fvl. § 13 første ledd nr. 2.

Kolo Veidekke vil videre ha en fordel i og med at enkelte av selskapets konkurrenter i asfaltmarkedet vil være avhengige av å kjøpe pukk og grus til sin asfaltvirksomhet av Litra Grus. Aktører uten egen pukk- og grusproduksjon vil som følge av sammenslåingen bli mer avhengige av innkjøp fra konkurrenter.

Mesta eier som nevnt i punkt 4.1.3 og 4.2.2 flere pukk- og grusforekomster i Mjøs-området. Selskapet har derfor ikke det samme behovet for innkjøp av disse produktene som Lemminkäinen. Mestas forekomster er imidlertid i mange tilfeller mindre sentralt og strategisk lokalisert enn den sammenslåtte virksomhetens anlegg, slik at Mesta i en del tilfeller også vil kunne være avhengig av å kjøpe pukk og grus fra den største konkurrenten. Dette kan derfor på sikt gjøre det vanskelig for Mesta å konkurrere om oppdrag innen asfaltvirksomhet.

5.4 Etableringsmuligheter i asfaltmarkedet

Etablering av stasjonære asfalanlegg medfører miljølemper som for eksempel trafikk, støy, støv osv. Dette innebærer blant annet at det kan være påkrevd med utslippstillatelse etter forurensingsloven. Ved vurderingen av om etablering av asfaltverk kan tillates må det tas hensyn til om virksomheten vil komme i konflikt med øvrige samfunnsinteresser. Stasjonære anlegg behandles også som byggesak i kommunen. Mobile asfaltverk anses for å være mindre belastende, og er derfor underlagt et mindre omfattende regelverk enn stasjonære verk. Etablering av mobile verk i et område skal likevel meldes til kommunen. Offentlige reguleringer setter altså visse begrensninger med hensyn til etablering av stasjonære og mobile asfaltverk.

Videre koster det rundt 10-15 millioner kroner å etablere et stasjonært asfaltverk. Dette er asfaltverk som anslagsvis kan produsere 150 tonn asfalt per time. Et mobilt asfaltverk, koster omtrent det samme, anslagsvis 12-14 millioner kroner. Det kreves en relativt høy produksjon for at et asfaltverk av en slik størrelse skal kunne drives lønnsomt. Det er derfor knyttet ikke ubetydelig risiko til investering i et asfaltverk. Konkurransetilsynet legger således til grunn at det er forholdsvis høye økonomiske hindringer for etablering av stasjonære og mobile asfaltverk.

Det finnes altså både offentlige reguleringer og økonomiske forhold som setter begrensninger for den som ønsker å etablere seg innen asfaltvirksomhet, enten man benytter mobile eller permanente anlegg.

Kolo Veidekkes sammenslåing med Litra Grus vil også kunne medføre at etableringsbarrierene vil bli ytterligere forsterket i Mjøsdistriktet, fordi oppkjøpet kan vanskeliggjøre tilgangen på pukk- og grus til oppdrag innen asfaltvirksomhet. Det er for eksempel ikke usannsynlig at en ny konkurrent i asfaltmarkedet vil se seg nødt til å etablere seg i pukk- og grusmarkedet, fordi nye aktører ellers vil være avhengig av leveranser fra konkurrenter.

Statens vegvesen påpeker at konsentrasjonsøkningen innen grusproduksjon og asfaltvirksomhet som Kolo Veidekkes kjøp av Litra Grus resulterer i, vil føre til liten interesse for konkurrerende mobile oppstillinger i Lillehammer-området.

Tilsynet finner etter dette at Kolo Veidekkes styrkede posisjon i pukk- og grusmarkedet vil medføre økte etableringshindringer også i asfaltmarkedet.

5.5 Kjøpermakt

Statens vegvesen står for om lag 50 prosent av den totale etterspørselen etter asfalt i Norge, og er en viktig kunde for Kolo Veidekke i Mjøs-området og andre steder. Det kan derfor antas at Statens vegvesen vil være i stand til å motvirke eventuell utøvelse av markedsrett fra Kolo Veidekkes side i asfaltmarkedet.

Statens vegvesen hadde frem til 1. januar 2003 innsikt i kostnadene ved asfaltproduksjon og asfaltering gjennom sitt eget produksjonsselskap, nå Mesta, i tillegg til eierskap til en rekke pukk- og grusforekomster. Siden Mesta med sine pukk- og grusforekomster ikke lenger er underlagt Statens vegvesen, kan Statens vegvesens kjøpermakt på sikt reduseres.

Kolo Veidekke viser til at Statens vegvesen kan sørge for økt konkurranse om oppdrag ved å regulere størrelsen på asfaltkontraktene.

Konkurransetilsynet er enig med Kolo Veidekke at store kontrakter vil kunne utvide det geografiske omfanget av markedet, og således øke konkurransetrykket i asfaltmarkedet for oppdrag fra Statens vegvesen.

Statens vegvesen påpeker imidlertid at den raske slitasjen på veiene og den økonomiske situasjonen gjør at det er vanskelig å etablere kontrakter som gjør det interessant for mobile aktører å konkurrere på oppdrag.

Ettersom det synes vanskelig for Statens vegvesen å etablere så store kontrakter at markedets omfang utvides, mener tilsynet at Statens vegvesen på kort sikt har begrenset mulighet til å motvirke en eventuell utøvelse av markedsrett fra Kolo Veidekke i asfaltmarkedet.

Blant de øvrige etterspørerne av asfalt i Mjøs-området, er det ingen som kan forventes å ha kjøpermakt. Det er lite trolig at andre etterspørere av asfalt kan dra nytte av Statens vegvesens eventuelle kjøpermakt.

5.6 Samlet vurdering

Det er høy konsentrasjon i markedet for asfaltvirksomhet i Mjøs-området. Den sammenslåtte virksomhetens sterke posisjon i pukk- og grusmarkedet vil på sikt kunne være uheldig, ettersom konkurrenters mulighet til å få tilgang til råvarer som er nødvendige for deres virksomhet vil kunne reduseres. I tillegg vil ervervet øke etableringshindringene i asfaltmarkedet, fordi det ikke er usannsynlig at nye aktører vil se seg nødt til å etablere pukk- og grusvirksomhet i området for å sikre sin råvaretilgang.

Statens vegvesen har begrenset kjøpermakt til å motvirke eventuell utøvelse av markedsrett fra Kolo Veidekke i Mjøs-området. Vi anser det som lite sannsynlig at andre kjøpere av asfalt vil kunne få fordel av Statens vegvesens eventuelle kjøpermakt, og Kolo Veidekke vil som følge av dette kunne opptre uavhengig av andre aktører overfor disse etterspørerne.

Konkurransetilsynet finner derfor at ervervet vil føre til en vesentlig begrensning i markedet for asfaltvirksomhet.

6 Konklusjon - konkurransebegrensninger

Sammenslåingen mellom Kolo Veidekkes virksomhet i Mjøs-området og Litra Grus vil føre til en vesentlig begrensning av konkurransen i markedet for pukk og grus i Lillehammer-området og i Mjøs-området sett under ett.

Videre vil ervervet føre til en vesentlig begrensning av konkurransen i markedet for asfaltvirksomhet i Mjøs-området.

Samlet vil derfor sammenslåingen av Kolo Veidekkes virksomhet i Mjøs-området og Litra Grus medføre en vesentlig begrensning av konkurransen.

7 Samfunnsøkonomiske gevinster

Selv om et bedriftserverv fører til eller forsterker en vesentlig begrensning av konkurransen, kan Konkurransetilsynet ikke gripe inn mot ervervet hvis dette ikke samtidig er i strid med lovens formål om effektiv bruk av samfunnets ressurser.

Dette kravet innebærer at Konkurransetilsynet ikke kan gripe inn mot et erverv som vil føre til samfunnsøkonomiske kostnadsbesparelser som er større enn det samfunnsøkonomiske tapet som oppstår ved at ervervet begrenser konkurransen vesentlig. Det sentrale er altså om ervervet medfører effektivitetsgevinster som kan oppveie tapet som følge av konkurransebegrensningen.

For det første må det klargjøres om eventuelle bedriftsøkonomiske effektivitetsgevinster også vil være samfunnsøkonomiske effektivitetsgevinster. For eksempel regnes stordriftsfordeler, rasjonaliseringsgevinster og samproduksjonsfordeler som slike gevinster. Det må imidlertid dreie seg om nettogevinster for partene. Kostnadsbesparelser som medfører et tilsvarende tap for andre innenlandske aktører, regnes ikke som en samfunnsøkonomisk effektivitetsgevinst. Gevinstene må videre komme som en følge av ervervet. Dersom det er sannsynlig at gevinstene kunne blitt realisert uavhengig av ervervet, vil de ikke bli tatt hensyn til.

7.1 Kolo Veidekkes anførsler om effektivitetsgevinster ved ervervet

Kolo Veidekke hevder at en sammenslåing av partenes virksomhet vil gi betydelige driftsmessige og samfunnsmessige gevinster og at integrasjonen vil danne grunnlag for en mer robust virksomhet med bedre muligheter for stordriftsfordeler. Det hevdes videre at den integrerte virksomheten vil legge til rette for en mer samlet og derved en mer rasjonell og effektiv drift av virksomhetene. De identifiserte effektivitetsgevinstene er:

[³⁶]

Kolo Veidekke vurderer at dette samlet skal gi en gevinst i størrelsesorden [³⁷] millioner kroner frem til 2005.

7.2 Konkurransetilsynets vurdering av de anførte effektivitetsgevinster

Med stordriftsfordeler forstås at gjennomsnittskostnadene synker med økende produksjon, slik at det er fordelaktig å samle produksjonen i større enheter.

Kolo Veidekke kjøper pukk- og grusforekomster og produksjonsutstyr. Det oppnås ikke stordriftsfordeler ved tilgang til en råvare i seg selv. Det er selve utvinningsprosessen og bruken av produksjonsutstyret som kan danne grunnlag for stordriftsfordeler. Lokaliseringen av uttak av pukk og grus bestemmes av naturgitte forhold. Vi kan ikke se at det vil gi effektivitetsgevinster at produksjonsutstyr som er lokalisert i henholdsvis Gjøvik, Hamar og Lillehammer samles under samme eier.

[³⁸]

Tilsynet legger til grunn at nedrigging og opprigging av utstyr vil være så kostbart at det ikke vil kunne lønne seg å flytte permanente anlegg. [³⁹]

³⁶ Unntatt offentlighet, offl. § 5 a, jf. fvl. § 13 første ledd nr. 2.

³⁷ Unntatt offentlighet, offl. § 5 a, jf. fvl. § 13 første ledd nr. 2.

³⁸ Unntatt offentlighet, offl. § 5 a, jf. fvl. § 13 første ledd nr. 2.

³⁹ Unntatt offentlighet, offl. § 5 a, jf. fvl. § 13 første ledd nr. 2.

Konkurransetilsynet antar at det kan oppnås visse effektivitetsgevinster med hensyn til administrasjon, innkjøp og logistikk.

Vi finner imidlertid ikke at nye investeringer som følge av oppkjøpet kan anses som effektivitetsgevinster.

[⁴⁰]

7.3 Samlet vurdering

Konkurransetilsynet legger til grunn at ervervet gir visse effektivitetsgevinster, men i mindre omfang enn det partene anfører. Gevinstene er uansett ikke tilstrekkelige til å oppveie det samfunnsøkonomiske tapet som oppstår som følge av at ervervet fører til en vesentlig begrensning av konkurransen.

8 Avhjelpende tiltak

8.1 Partenes forslag

I henhold til krrl. § 3-11 femte ledd skal Konkurransetilsynet før det foretas inngrep mot bedriftservedv forsøke å komme frem til en minnelig løsning med partene. Konkurransetilsynet og partene diskuterte mulige tiltak for å nå frem til en minnelig løsning på møte i Konkurransetilsynets lokaler den 14. august 2003.

Partene har i brev til Konkurransetilsynet av 22. august 2003 foreslått tiltak som etter partenes oppfatning kan avhjelpe de konkurransebegrensende følger av ervervet tilsynet har pekt på i varselet om inngrep.

Når det gjelder strukturelle tiltak har partene tilbudt å selge sin eierandel på 50 prosent i Moelven Grus.

Videre har partene, dersom det er nødvendig sagt seg villige til å godta følgende atferdsmessige forpliktelser:

- Plikt til å selge pukk og grus til konkurrenter på asfaltmarkedet i Mjøs-området på ikke-diskriminerende vilkår og betingelser, og
- Plikt til å la konkurrerende asfaltprodusenter på vanlige kommersielle vilkår stille opp egne mobile asfaltverk i uttak i Mjøs-området, som eies eller kontrolleres av partene, så fremt dette er praktisk og juridisk mulig.

8.2 Konkurransetilsynets vurdering

Når det gjelder strukturelle tiltak har partene som nevnt foreslått at Litra Grus selger sin eierandel i Moelven Grus. Moelven Grus ligger forholdsvis sentralt til i Mjøs-området, og kan benyttes for leveranser både til Lillehammer, Gjøvik og Hamar.

Produksjonen i Moelven Grus er i dag på ca [⁴¹] tonn per år. Gjenværende ressurser anslås av partene til ca [⁴²] tonn under gjeldende regulering. Det er imidlertid tilgjengelige ressurser ut over det som i dag er tatt i bruk som massetak. NGU beregnet i 1983 at området inneholdt ca 3,5 millioner kubikkmeter masse.

⁴⁰ Unntatt offentlighet, offl. § 5 a, jf. fvl. § 13 første ledd nr. 2.

⁴¹ Unntatt offentlighet, offl. § 5 a, jf. fvl. § 13 første ledd nr. 2.

⁴² Unntatt offentlighet, offl. § 5 a, jf. fvl. § 13 første ledd nr. 2.

Et salg av Moelven Grus vil føre til at den sammenslåtte virksomheten vil ha en markedsandel på ca [60-80⁴³] prosent i Lillehammer-området, og en markedsandel på ca [35-45⁴⁴] prosent i Mjøs-området.

Videre kan det nevnes at Moelven Grus i dag eies av Litra Grus og Lemminkäinen med 50 prosent hver. Et salg av Litra Grus' eierandel i Moelven Grus vil medføre at partene ikke lenger har sameie i Moelven Grus. Dette vil etter Konkurransetilsynets oppfatning være positivt, ettersom Lemminkäinen konkurrerer med Litra Grus' morselskap Kolo Veidekke i markedet for asfaltvirksomhet.

Partene har i tillegg foreslått atferdsmessige vilkår for å avhjelpe ervervets konkurransebegrensende virkninger, dersom tilsynet anser dette som nødvendig. Konkurransetilsynet legger til grunn at de foreslåtte tiltakene vil bidra til å motvirke de konkurransebegrensende virkninger konsentrasjonsøkningen innenfor pukk- og grusmarkedet vil ha for markedet for asfaltvirksomhet.

Etter tilsynets oppfatning vil ikke salg av eierandelen i Moelven Grus alene være tilstrekkelig til å fjerne de konkurransemessige problemer som følge av ervervet innenfor markedet for asfaltvirksomhet. Imidlertid vil plikt til ikke å diskriminere konkurrenter i asfaltmarkedet, og til å la konkurrenter i dette markedet stille opp mobile asfaltverk i partenes uttak, langt på vei kunne bote på de problemer tilsynet har identifisert i markedet for asfaltvirksomhet.

Tilsynet forutsetter at vilkårene gjøres kjent for partenes konkurrenter. Disse vil da kunne benytte de muligheter vilkårene gir dem, og vil også ha insentiver til å varsle tilsynet ved eventuell overtredelse av vilkårene.

8.3 Konklusjon

Konkurransetilsynet finner at sammenslåingen mellom Kolo Veidekkes virksomhet i Mjøs-området og Litra Grus vil medføre en vesentlig begrensning av konkurransen lokalt og regionalt i markedene for pukk og grus i Lillehammer- og i Mjøs-området, og i markedet for asfaltvirksomhet i Mjøs-området. Effektivitetsgevinstene ved ervervet er ikke tilstrekkelige til å oppveie det samfunnsøkonomiske tapet som følger av konkurransebegrensningen.

Konkurransetilsynet finner imidlertid at de avbøtende tiltak partene har presentert vil være tilstrekkelige til å avbøte de konkurransebegrensende effekter av sammenslåingen mellom Kolo Veidekkes virksomhet i Mjøs-området og Litra Grus. Konkurransetilsynet finner videre at vedtaket om å gi tillatelse på slike vilkår som fremgår nedenfor oppfyller kravet til forholdsmessighet.

Dersom det skulle vise seg at det i enkeltsaker er umulig å overholde vilkårene av grunner som ikke skyldes Kolo Veidekke eller Litra Grus, vil tilsynet vurdere konkret om vilkårene ikke kan anses å gjelde.

9 Vedtak

På denne bakgrunn og med hjemmel i konkurranseloven § 3-11 fatter Konkurransetilsynet følgende vedtak:

Konkurransetilsynet tillater sammenslåingen mellom Litra Grus AS og Kolo Veidekke AS' virksomhet i Mjøs-området på følgende vilkår:

⁴³ Unntatt offentlighet, offl. § 5 a, jf. fvl. § 13 første ledd nr. 2.

⁴⁴ Unntatt offentlighet, offl. § 5 a, jf. fvl. § 13 første ledd nr. 2.

Litra Grus AS selger sine eierandeler i Moelven Grus AS til en uavhengig kjøper [45].

Kolo Veidekke AS og Litra Grus AS plikter å selge pukk og grus til asfaltprodusenter som konkurrerer med Kolo Veidekke AS på asfaltmarkedet i Mjøs-området på vanlige ikke-diskriminerende vilkår.

Kolo Veidekke AS og Litra Grus AS plikter å la asfaltprodusenter som konkurrerer med Kolo Veidekke AS på vanlige og ikke-diskriminerende vilkår stille opp egne mobile asfaltverk i uttak i Mjøs-området som eies eller kontrolleres av partene.

Vedtaket gjelder fra dags dato og frem til 1. september 2008.

Vedtaket er fattet innen fristen 1. september 2003, og kan påklages innen tre uker. En eventuell klage stiles til Arbeids- og administrasjonsdepartementet, men sendes til Konkurransetilsynet.

⁴⁵ Unntatt offentlighet, offl. § 5 a, jf. fvl. § 13 første ledd nr. 2.