

V2000-06 01.02.2000

Norgros ASA - søknad om dispensasjon til prissamarbeid, markedsdeling og anbudssamarbeid - konkurranse-loven §§ 3-1 til 3-3 og 3-9

Sammendrag:

Norgros ASA, som er sentralleddet i Norges største byggevarekjede, søkte om forlenget dispensasjon slik at kjedemedlemmene kan samarbeide om priser ved at sentralleddet fastsetter bindende eller veiledende priser. Søknaden omfattet også dispensasjon til å kunne samordne tilbudsgivning på visse leveranser, og til en viss områdedeling for å unngå unødvendig intern overlapping mellom kjedens medlemmer i de lokale markedene. Konkurransetilsynet la til grunn at Norgros-kjeden ikke har mer enn 25% markedsandel i noen fylkesvise markeder og at utviklingen går i retning av tydeligere konkurranse mellom ulike kjedesammenslutninger. En samordnet pris- og markedsstrategi i Norgros-kjeden kan bidra til å fremme konkurransen mellom byggevarekjedene ytterligere, og dispensasjon ble gitt, men begrenset til maksimalpriser i stedet for faste priser.

Konkurransetilsynet viser til Deres brev av 3. november 1999 der De på vegne av Norgros ASA søker om dispensasjon fra konkurranse-loven.

Norgros ASA (tidligere Norgros AS, i det følgende betegnet som Norgros) har tidligere hatt en dispensasjon som utløp 1. januar 2000. I dispensasjonsvedtaket fra 11. november 1996 heter det:

"Norgros AS og medlemmene innvilges dispensasjon fra konkurranse-loven § 3-1 1. ledd til å kunne fastsette bindende eller veiledende videresalgspriser.

Norgros AS og medlemmene innvilges dispensasjon fra konkurranse-loven § 3-2 til å kunne samordne tilbudsgivning på leveranser til store regionale og landsdekkende entreprenører. Dispensasjonen gjelder bare dersom det i tilbudet eller anbudet opplyses hva samarbeidet går ut på og hvem som samarbeider.

Norgros AS og medlemmene innvilges dispensasjon fra konkurranse-loven § 3-3 1. ledd til å kunne gjennomføre en markedsdeling slik at to eller flere medlemmer ikke skal kunne etablere utsalg innenfor samme geografisk avgrensede område."

I forbindelse med søknaden om en ny dispensasjon har søker bedt om at Konkurransetilsynet revurderer sitt syn om at Norgros ikke kan betraktes som én leverandør i forhold til reglene i konkurranse-loven §§ 3-1 fjerde ledd og 3-3 tredje ledd.

Norgros søker om:

- Dispensasjon fra konkurranse-loven § 3-1 første ledd til å kunne fastsette bindende videresalgspriser;

- Dispensasjon fra konkurranseloven § 3-2 til å kunne samordne tilbudsgivning på leveranser til store regionale og landsdekkende entreprenører.

Gitt at tilsynet ikke endrer synet på Norgros' leverandørstatus, bes det i tillegg om forlengelse av:

- Dispensasjon fra konkurranseloven § 3-1 første ledd til å fastsette veiledende videresalgspriser;
- Dispensasjon fra konkurranseloven § 3-3 første ledd til å kunne gjennomføre markedsdeling slik at to eller flere medlemmer ikke skal kunne etablere utsalg innenfor samme geografiske område.

Norgros-kjeden

Norgros er sentralleddet i en landsdekkende byggevarekjede. Ved utgangen av 1998 var det 153 byggevareutsalg som var medlem av Norgros eller eid av et medlem av Norgros. 115 av disse var profilert som Byggmakker. Norgros-kjeden er Norges største byggevarekjede og består av store og mellomstore byggevarehandlere. Norgros-kjedens sentralledd er eid av kjedens medlemmer, og de fleste medlemmene er aksjonærer i Norgros' virksomhet.

Norgros legger til rette for medlemmenes virksomhet gjennom samordnede innkjøp, markedsføring, utarbeiding av anleggs- og driftskonsepter, og bistand med hensyn til logistikk, leder- og medarbeiderutvikling og IT-tjenester. Norgros har også grossistfunksjon rettet mot sine medlemmer. I 1999 var denne grossistomsetningen på drøye 100 millioner kroner.

Kjeden opererer både i privatmarkedet og i det profesjonelle markedet. Samlet sluttbruker-omsetning i 1998 var på 5.648 mill. kroner som fordelte seg med 44 % til privatmarkedet og 56 % til det profesjonelle markedet.

Forholdet til konkurranseloven

Norgros søker om dispensasjon til å kunne koordinere/samordne sine medlemmers markedsadferd. Norgros-kjeden er et frivillig kjedesamarbeid mellom selvstendige byggevareforhandlere. Sentralleddet og medlemmene er ikke tilstrekkelig integrert til at Norgros-kjeden kan ansees som én økonomisk enhet. En koordinering av medlemmenes markedsadferd må derfor ansees som en samordning av adferden til flere ervervsdrivende i forhold til konkurranseloven.

Konkurranseloven § 3-1 - forbudet mot prissamarbeid

Norgros ønsker å kunne fastsette bindende videresalgspriser for sine medlemmer. Konkurranseloven § 3-1 første ledd setter forbud mot at to eller flere ervervsdrivende for salg av varer eller tjenester samarbeider om å påvirke priser, avanser eller rabatter bortsett fra vanlig kontantrabatt. En prisfastsettelse fra Norgros' side overfor kjedens medlemmer kommer følgelig i strid med

konkurranse-loven § 3-1 første ledd.

Norgros ønsker videre å kunne sette veiledende videresalgspriser til sine medlemmer. Å oppgi veiledende priser er også forbudt, jf. konkurranse-loven § 3-1 tredje ledd, med mindre det dreier seg om én enkelt leverandør. En enkelt leverandør har adgang til å oppgi veiledende priser for avtakernes salg av varer eller tjenester, jf. konkurranse-loven § 3-1 fjerde ledd. Spørsmålet om Norgros kan anses som en enkelt leverandør i forhold til konkurranse-loven § 3-1 fjerde ledd vil være avgjørende for om Norgros trenger dispensasjon for å kunne fastsette veiledende videresalgspriser til sine medlemmer.

Konkurransetilsynet la ved forrige dispensasjonsvedtak til grunn at Norgros ikke var å anse som en enkelt leverandør i lovens forstand. Søker fremhever at Norgros siden den gang har gjennomgått betydelige endringer ved at aksjekapitalen og egenkapitalen har økt og at den administrative organisasjonen i Norgros har vokst. I tillegg hevdes det at Norgros og Norgros-kjedens regelverk er blitt endret betydelig uten at dette er utdypet nærmere.

Da Norgros' leverandørstatus sist ble vurdert ble det lagt vekt på to forhold. Konkurransetilsynet la for det første vekt på at Norgros var 100% eid av sine medlemmer, og for det andre at sentralleddets kun leverte til medlemmer av Norgros.

Norgros opplyser at det fortsatt eksisterer et formelt krav om at aksjonærene i Norgros må være medlem i kjeden. Så lenge Norgros er 100% eid av kjedens medlemmer, så har medlemmene, som eiere, stor innflytelse over hvordan aksje-/egenkapitalen i selskapet skal forvaltes. Selskapets aksje-/egenkapital kan dersom den er tilstrekkelig likvid, tas ut av eierene på relativt kort tid. Økt egenkapital eller aksjekapital er derfor ikke i seg selv en troverdig indikator på sentralenhets selvstendighet i forhold til sine medlemmer.

En større administrativ organisasjon kan medføre økt uavhengighet i forhold til medlemmene når det gjelder sentralenhets daglige drift, men den avgjørende innflytelsen vil ligge hos eierne. Norgros foretar fortsatt kun leveranser til egne medlemmer, noe som underbygger at virksomheten er rettet mot og avhengig av medlemmene/eierne, og at virksomheten i sentralleddets er uttrykk for et horisontalt samarbeid mellom kjedemedlemmene.

Konkurransetilsynet kan ikke se at de endringene som har funnet sted innenfor Norgros-samarbeidet gir grunnlag for å endre standpunkt med hensyn til Norgros' leverandørstatus. Vi opprettholder derfor vårt standpunkt om at Norgros ikke kan anses som en enkelt leverandør i forhold til kjedens medlemmer, og følgelig ikke faller inn under unntaket i konkurranse-loven § 3-1 fjerde ledd.

Konkurranse-loven § 3-2 - forbudet mot anbudssamarbeid

I forbindelse med at kjedens virksomhet også retter seg mot det profesjonelle markedet ønsker Norgros å kunne samordne tilbudsgivingen på leveranser til større kunder.

Konkurranse-loven § 3-2 forbyr at to eller flere ervervsdrivende for salg av varer eller tjenester samarbeider om å påvirke priser, mengdeberegninger eller andre vilkår ved anbud, fordeling av anbud

eller at noen ervervsdrivende skal avstå fra å inngi anbud. Et eventuelt samarbeid mellom kjedemedlemmene om å gi felles tilbud på leveranser vil være i strid med konkurranseloven § 3-2.

Konkurranseloven § 3-3 - forbudet mot markedsdeling

Regelverket i Norgros innebærer en fordeling av områder mellom kjedens medlemmer. Konkurranseloven § 3-3 første ledd forbyr at to eller flere ervervsdrivende for salg av varer eller tjenester samarbeider om å påvirke til markedsdeling i form av områdedeling, kundedeling, kvotedeling, spesialisering eller kvantumsbegrensninger.

Begrepet "markedsdeling" omfatter situasjoner hvor aktørene deler ett eller flere markeder mellom seg. Det karakteristiske er at det skjer en begrensning eller eliminering av konkurransen ved en gjensidig skjerming mot konkurranse.

Regelverket i Norgros og praktiseringen av dette medfører at medlemmene faktisk får en viss gjensidig områdebeskyttelse. Konkurransetilsynet legger derfor til grunn at det foreligger markedsdeling mellom kjedemedlemmene i strid med konkurranseloven § 3-3 første ledd.

Ifølge konkurranseloven § 3-3 tredje ledd er forbudet mot markedsdeling ikke til hinder for at en enkelt leverandør avtaler markedsdeling med eller fastsetter markedsdeling for sine avtakere. Spørsmålet blir om Norgros kan anses som "en enkelt leverandør" i forhold til konkurranseloven § 3-3 eller om Norgros i realiteten er et uttrykk for et samarbeid mellom flere erversdrivende. Vi viser til vurderingen av Norgros' leverandørstatus i forhold til konkurranseloven § 3-1 fjerde ledd hvor vi opprettholder vårt standpunkt om at Norgros ikke kan betraktes som en enkelt leverandør. Norgros omfattes dermed ikke av unntaket i konkurranseloven § 3-3 tredje ledd.

Dispensasjon etter konkurranseloven § 3-9

Med hjemmel i konkurranseloven § 3-9 første ledd, kan Konkurransetilsynet gi dispensasjon fra forbudene i konkurranseloven §§ 3-1 til 3-4 dersom ett av følgende vilkår er oppfylt:

- a) konkurransereguleringen innebærer at konkurransen i vedkommende marked forsterkes,
- b) det må forventes effektivitetsgevinster som mer enn oppveier tapet ved konkurranse-reguleringen,
- c) konkurransereguleringen har liten konkurransemessig betydning, eller
- d) det foreligger særlige hensyn.

Det relevante marked

For å ta stilling til om vilkårene for dispensasjon foreligger må det gjøres en avgrensning av de relevante produkt- og geografiske markeder. Det relevante produktmarkedet avgrenses her til å omfatte markedet for salg av byggevarer til sluttbruker. Sluttbrukere eller siste ledde kjøpere av byggevarer omfatter både private og profesjonelle kunder, fordi Norgros og flere andre byggevarekjeder omsetter til både private og profesjonelle kunder.

Byggevarebransjen omfatter varer fra en rekke mindre produktgrupper som ikke er substitutter til hverandre. I vid forstand omfatter bransjen produktgrupper som:

- trelast,
- andre byggevarer (eks. spon- og gipsplater, isolasjon),
- sement/stein/stål,
- tak,
- gulv,
- dører/vinduer/trapper,
- kjøkken/bad/garderobe,
- interiør,
- maling,
- varme (peis/ovn, el-varme),
- spiker/festeartikler/beslag,
- jernvare/verktøy/maskiner,
- VVS.

Noen sluttforhandlere omsetter varer fra tilnærmet alle produktområder som inngår i byggevarebransjen i vid forstand. Andre forhandlere omsetter bare enkelte av de produkter som benevnes som byggevarer.

Norgros' medlemmer omsetter hovedsakelig varer fra hele det produktspekteret som bransjen selv definerer som byggevaremarkedet. Saken vil derfor omfatte en rekke relevante produktmarkeder. Konkurransetilsynet har valgt å ikke definere disse nærmere fordi den videre drøfting i hovedsak vil være sammenfallende for alle markedene.

En vid markedsavgrensning som omfatter alle de produktgrupper som de store byggevarehusene normalt omsetter, er i samsvar med den produktavgrensning som Trelast- og byggevarehandelens fellesorganisasjon (TBF) benytter i forbindelse med sine bransjestatistikker for byggevaremarkedet.

Det relevante produktmarkedet avgrenses til å omhandle byggevaremarkedet i vid forstand.

Nedslagsfeltet for et byggevareutsalg kan normalt avgrenses til den avstanden en kunde er villig til å reise for å besøke utsalget. Både for private og profesjonelle kunder vil transportkostnadene ved et innkjøp påvirke markedets geografiske utstrekning. Som tidligere nevnt omsetter byggevarebransjen en rekke ulike produktgrupper. En geografisk avgrensning av markedet er her problematisk blant annet fordi det naturlige nedslagsfelt vil variere vesentlig i radius fra en produktgruppe til en annen. En kunde er ofte villig til å reise lenger når det er snakk om en kostnadskreven investering sammenliknet med når samme kunden bare trenger en ny skrutrekker på grunn av at transportkostnadene i utgangspunktet spiller en underordnet rolle ved en kostnadskreven investeringer. To utsalg kan dermed være reelle konkurrenter på bare deler av sitt varesortiment, også når de to har identisk varesortiment.

Det geografiske markedet avgrenses her til lokale markeder som varierer i størrelse avhengig av hvilke produktgrupper vi snakker om. På grunn av markedsforholdenes kompleksitet er det ikke mulig å finne

bransjestatistikk som gir et riktig bilde av gjeldende konkurranseforhold. Omsetning av produkter, som for eksempel dører, kan ofte ha et nedslagsfelt større enn en kommune, men mindre enn et fylke. I tillegg har gjerne et byggevareutsalg omsetning på tvers av kommune- og fylkesgrenser.

Foreløpig er det relativt liten grad av kjedeetablering på tvers av landegrensene, og transportkostnadene begrenser detaljisters omsetning rettet mot utenlandske kunder. Dermed antas Norge å være det relevante området som vurderes.

Verken Norgros' medlemmer eller konkurrerende kjeder er geografisk jevnt fordelt i Norge. Det er derfor hensiktsmessig å dele opp Norge i flere regionale markeder. Å dele markedet inn etter kommunegrensene kan imidlertid gi store statistiske feil fordi et lokalt marked ofte er større enn en kommune. En aktørs kommunemessige konsentrasjon kan dermed gi et misvisende bilde av aktørens markedsstyrke.

I ett fylke kan det antas å være flere lokale markeder. Bransjestatistikk relatert til fylker antas likevel å være den mest hensiktsmessige tilnærming for å kartlegge konsentrasjonsgraden i de relevante markedene.

Konkurransetilsynets vurdering

Konkurranseloven § 3-1 - forbudet mot prissamarbeid

Norgros begrunner søknaden om dispensasjon fra konkurranseloven § 3-1 til å fastsette medlemmenes priser med at dette vil muliggjøre en aktiv prispolitikk fra Norgros overfor kjedens forhandlere. Særlig ønsker søker å ha muligheten for slik prisfastsettelse ved sentralt styrte markedsførings tiltak, da dette er en forutsetning for å kunne drive aktiv riksdekkende annonsering via radio, tv og liknende.

Ved å gi Norgros muligheten til å samordne kjedemedlemmenes priser kan kjeden operere med felles markedsføring hvor priser fremheves som en viktig konkurranseparameter. Gjennom felles markedsføring kan medlemmene få redusert sine markedsføringskostnader og ved bruk av priser i markedsføringen kan medlemmene få øket sin gjennomslagskraft i markedsføringen.

En slik økt gjennomslagskraft kan benyttes til å konkurrere med andre kjedesammenslutninger og andre enkeltforhandlere. Gjennomslagskraften kan også gjøre medlemmene i stand til å gå inn i markeder hvor de før ikke har klart å ta opp konkurransen med de etablerte aktører.

Ved å legge til rette for aktiv bruk av pris i profileringen av de enkelte kjeder, kan man oppnå en mer prisorientert konkurransepolitikk i den enkelte kjede. Dette kan bidra til å forenkle kundenes sammenlikning av ulike tilbydere ved at kundene benytter pris som det objektive sammenlikningsgrunnlag. Å gi kundemassen bedre oversikt over markedets tilbud er med på å fremme konkurransen mellom ulike markedsaktører.

På bakgrunn av ovennevnte legger Konkurransetilsynet til grunn at kjedesamarbeidet i Norgros hvor sentralleddet foretar felles markedsføring med angivelse av priser, forsterker konkurransen i

byggevaremarkedet. Tilsynet er imidlertid av den oppfatning at en kan oppnå en tilsvarende effekt med en noe mindre restriktiv regulering, ved at kjedens medlemmer tillates å gå under den felles pris som Norgros fastsetter. Konkurransetilsynet vil derfor stille som vilkår at det enkelte medlem i kjeden kan sette en lavere pris enn den som følger av en felles prispolitikk.

Kjedens fylkesvise markedsandeler overstiger, etter det Konkurransetilsynet kjenner til, ikke 25%, og er ikke høye nok til å gi en tilstrekkelig dominerende posisjon. Tilsynet legger til grunn at koordinert prissetting relatert til kjedens sentrale markedsføring ikke vil føre til høyere priser. Dette gjelder særlig fordi byggevarebransjen er inne i en fase hvor kjedene har fokus på posisjonering og markedsandeler, noe som bidrar til å dempe incitamentene for å presse opp kjedemedlemmenes priser.

Ut fra ovennevnte argumenter ansees vilkåret i konkurranseloven § 3-9 a) for å være oppfylt hva gjelder dispensasjon fra konkurranseloven § 3-1 første ledd til å samordne priser som benyttes i den sentrale markedsføringen.

Norgros ber også om dispensasjon fra konkurranseloven § 3-1 første ledd til å kunne fastsette veiledende priser. Bruk av slik veiledning kan gi rasjonaliseringsgevinster ved kalkulasjon av priser. Det kan også bidra til å ivareta kjedens behov for å kommunisere sin ønskede prisprofil overfor sine medlemmer, noe som dermed kan bidra til at kjeden utad får en mer helhetlig profil.

Veiledende priser gir det enkelte medlem mulighet til å sette sin egen pris. Med lokal markedskonsentrasjon under 25 % vil Norgros ha liten mulighet til å bruke veiledende priser for å regulere konkurransen mellom kjedemedlemmene. Hvis kjedens veiledende priser kommer i konflikt med medlemmenes behov for å tilpasse seg de lokale konkurranseforhold, er det lite trolig at lojalitet overfor veiledende priser blir prioritert av den enkelte forhandler.

Rasjonaliseringsgevinsten ved priskalkulasjon er reell, og Konkurransetilsynet mener på dette grunnlag at vilkåret i konkurranseloven § 3-9 b) er oppfylt slik at Norgros kan gis dispensasjon fra konkurranseloven § 3-1 første ledd til å fastsette veiledende priser.

Konkurranseloven § 3-2 - forbudet mot anbudssamarbeid

Ifølge Norgros er en del større entreprenører i ferd med å sentralisere sine innkjøp. Ved å koordinere sin tilbudsgiving kan Norgros tilby enhetlige vilkår for store regionale og nasjonale leveranser. Dette gjør at Norgros kan konkurrere med andre aktører om leveranser til de store entreprenørene.

Entreprenørenes sentraliserte innkjøp innebærer en stor kjøpermakt, noe som begrenser Norgros' mulighet til å drive prisen opp som følge av koordinert adferd.

Vilkåret i konkurranseloven § 3-9 a) ansees derfor som oppfylt hva gjelder dispensasjon fra konkurranseloven § 3-2.

Konkurranseloven § 3-3 - forbudet mot markedsdeling

Norgros ønsker å kunne beholde sitt regelverk som innebærer en områdedeling mellom kjedens medlemmer. Norgros begrunner dette med at det vil skape ro og stabilitet i kjeden og hindre at enkelte kjedemedlemmer erverver en dominerende posisjon.

En slik form for markedsdeling vil redusere intern rivalisering mellom kjedemedlemmene, og legge til rette for en mer helhetlig satsing i konkurransen med de andre kjedene. Det vil videre redusere sannsynligheten for at en kjede oppnår dominerende posisjon i et lokalt marked.

Vilkåret i konkurranseloven § 3-9 a) er derfor oppfylt hva gjelder dispensasjon fra konkurranseloven § 3-3.

Konklusjon

På bakgrunn av drøftingen ovenfor og med hjemmel i konkurranseloven § 3-9 første ledd bokstav a) og b) har Konkurransetilsynet fattet følgende vedtak:

Norgros ASA og medlemmene innvilges dispensasjon fra konkurranseloven § 3-1 første ledd til å avtale at medlemmene ikke tar høyere priser enn de priser som benyttes i den sentrale markedsføringen.

Norgros ASA og medlemmene innvilges dispensasjon fra konkurranseloven § 3-1 første ledd til å kunne fastsette veiledende videreforsalgspriser.

Norgros ASA og medlemmene innvilges dispensasjon fra konkurranseloven § 3-2 til å kunne samordne tilbudsgivning på leveranser til regionale og landsdekkende kunder. Dispensasjonen gjelder bare dersom det i tilbudet opplyses om hva samarbeidet går ut på og hvem som samarbeider.

Norgros ASA og medlemmene innvilges dispensasjon fra konkurranseloven § 3-3 første ledd til å kunne gjennomføre en markedsdeling slik at to eller flere medlemmer ikke skal kunne etablere utsalg innenfor samme geografiske avgrensede område.

Dispensasjonen gis varighet til 1. januar 2005.

Det gjøres oppmerksom på at dispensasjonen kan trekkes tilbake dersom Norgros ASA's fylkesvise markedsandeler øker eller dersom de øvrige forutsetningene for dispensasjonen ikke lenger er tilstede, jfr. konkurranseloven § 3-9 tredje ledd.

For ordens skyld gjøres det oppmerksom på at vedtaket kan påklages innen tre uker. En eventuell klage stiles Arbeids- og administrasjonsdepartementet, men sendes Konkurransetilsynet. For øvrig vises til vedlagte skjema "Melding om rett til å klage over forvaltningsvedtak".

[til toppen](#)