

V2000-80 12.07.2000

Konkurranseloven § 3-10 - Det frivillige Skyttervesens avtale med Nammo Raufoss AS - vedtak om inngrep

Sammendrag:

Konkurransetilsynet ble anmodet om å gripe inn mot en avtale mellom Det frivillige Skyttervesen (DFS) og Nammo Raufoss AS (Raufoss) som innebar at en konkurrent ikke fikk selge ammunisjon gjennom DFS. DFS ble funnet å være en viktig distribusjonskanal for ammunisjon. Avtalen mellom DFS og Raufoss var derfor egnet til å begrense konkurransen, i strid med lovens formål om effektiv utnyttelse av samfunnets ressurser, og tilsynet forbød partene å opprettholde den. DFS ble pålagt å inngå ny leveringsavtale på bestemte vilkår, og å invitere flere aktører i markedet til å inngi tilbud om levering av ammunisjon.

1 Innledning

Konkurransetilsynet ble i brev av 15. desember 1998 kontaktet av advokatfirmaet Wiersholm, Mellbye & Bech på vegne av Norma Projecktifabrik AS (Norma). Norma anmodet tilsynet om å gripe inn mot en avtale mellom Det frivillige Skyttervesen (DFS) og Nammo Raufoss AS (Raufoss) som innebærer at Norma ikke får selge ammunisjon gjennom DFS. Konkurransetilsynet varslet partene i brev av 18. februar og 2. mars 2000 at vi vurderte å gripe inn mot avtalen med hjemmel i konkurranseloven § 3-10 fordi den er egnet til å begrense konkurransen i strid med lovens formål om effektiv utnyttelse av samfunnets ressurser. DFS og Raufoss gav felles bemerkninger til det varslede inngrepet i brev av 9. april 2000, og Norma har i brev av 10. mai og 9. juni 2000 besvart en del spørsmål, og kommentert partenes uttalelser.

2 Partene

DFS

DFS er en ideell organisasjon og hadde i 1997 ca. 188 000 medlemmer som er organisert gjennom ca. 950 skytterlag. Skyttervesenets mål er å fremme praktisk skyteferdighet i det norske folk og derved dyktiggjøre det for landets forsvar. Foreningen finansieres gjennom medlemskontingenter, sponsorbidrag fra næringslivet og tilskudd fra Forsvarsdepartementet. Den daglige driften av DFS besørges av sentraladministrasjonen, Skytterkontoret, som også forestår salg av ammunisjon til medlemmene, hovedsakelig gjennom de enkelte skytterlag. DFS og skytterlagene representerer dermed en salgs- og distribusjonskanal for ammunisjon rettet mot sluttbrukerne. DFS kjøper inn ammunisjon for egen regning som lagerføres og selges videre til skytterlag rundt omkring i landet.

Raufoss

Raufoss ASA, Patria Industries Oy og Celsius AB har sammen etablert et felles nordisk ammunisjonselskap med navnet Nammo AS. Nammo AS er et holdingselskap med heleide datterselskaper Nammo Raufoss AS i Norge (Raufoss), Nammo Lapua Oy i Finland (Lapua) og Nammo Liab AB (Liab) i Sverige. (Næringsdepartementet har på vegne av staten kjøpt Raufoss ASAs eierandeler i Nammo AS. Overdragelsen ble godkjent i Stortinget 13. april 2000.) Raufoss er en

ammunisjonsprodusent som selger skytterlagsammunisjon i det norske markedet. Raufoss er eneste leverandør av ammunisjon til DFS, og distribuerer primært skytterlagsammunisjon gjennom DFS.

Norma

Norma Projektilfabrik AS selger rifleammunisjon i det norske markedet. Ammunisjonen blir produsert i Sverige hos Norma Precision. Normas produkter blir i Norge distribuert gjennom sportsforretninger og andre utsalgssteder for våpen og ammunisjon.

3 Saken

Norma mener at Raufoss har en eksklusiv leverandøravtale med DFS. På grunn av det bindingsforhold som denne eksklusiviteten innebærer, mener Norma å bli hindret i å levere ammunisjon til DFS, og dermed å bli stengt ute fra en viktig distribusjonskanal til sluttbrukermarkedet for skytterlagsammunisjon.

Norma viser til at DFS har en særstilling i markedet for ammunisjon til bruk i skytterlag. Blant annet er praktisk talt alle potensielle kjøpere av den nevnte ammunisjonen medlem av DFS. Norma fremhever også at DFS mottar tilskudd fra Forsvarsdepartementet som benyttes til å subsidiere enkelte produkter.

Norma mener at den leverandøravtalen som DFS har med Raufoss hindrer konkurranse i markedet for skytterlagsammunisjon. Det hevdes derfor at vilkårene i avtalen mellom Raufoss og DFS er av en slik karakter at den virker i strid med formålet i konkurranseloven (krll), og at Konkurransetilsynet bør gripe inn mot avtalen etter krll § 3-10.

4 Forholdet til konkurranseloven

Konkurranseloven omfatter i henhold til § 1-3 ervervsvirksomhet av enhver art. DFS' salgsvirksomhet, som blant annet omfatter lagerhold og salg av ammunisjon til skytterlag, gjør at DFS må aneeses som ervervsdrivende i konkurranselovens forstand. Det vises for øvrig til drøftelsen i punkt 6.1 og 6.3 nedenfor.

Konkurransetilsynet kan etter krll § 3-10 gripe inn mot vilkår, avtaler og handlinger dersom tilsynet finner at disse har til formål, virkning eller er egnet til å begrense konkurransen i strid med konkurranselovens formål om effektiv bruk av samfunnets ressurser. Det er tilstrekkelig for inngrep etter krll § 3-10 at det sannsynliggjøres at den atferd man griper inn mot, er egnet til å begrense konkurransen i strid med lovens formål. I det følgende vil avtale- og samarbeidsforholdet mellom Raufoss og DFS bli vurdert i forhold til inngrepskriteriene i krll § 3-10.

5 Konkurransetilsynets vurdering

5.1 Det relevante marked

Ammunisjon som benyttes til håndvåpen finnes i flere utgaver avhengig av hvilket våpen og hvilken anvendelse ammunisjonen er tiltenkt. Det relevante produktmarkedet avgrenses her til kun å gjelde vanlig rifleammunisjon. Ammunisjon til salongrifle, hagle og pistol skiller seg vesentlig fra vanlig rifleammunisjon på flere måter. De nevnte ammunisjonstypene benyttes alle i ulike våpen og har forskjellige anvendelsesmuligheter.

Med rifleammunisjon forstås både ferdiglaborerte patroner og ammunisjonskomponenter til hjemmelading av rifleammunisjon. Rifleammunisjon inkluderer her også den rifleammunisjon som betegnes som rekruttammunisjon.

Videre skilles det mellom markedet for ammunisjon som benyttes på skytebane og markedet for jaktammunisjon. Den ammunisjonen som benyttes til trening eller til konkurranse er i de fleste tilfeller ikke lov å benytte i jaktsammenheng. Jaktammunisjon på sin side er som oftest 4 til 6 ganger mer kostbar enn ammunisjon beregnet for skytebaner. Følgelig er det minimal substitusjon mellom disse to ammunisjonstypene. Ut fra dette avgrenses det relevante markedet til bare å omfatte rifleammunisjon som er tiltenkt øvelses- eller konkurranseskyting.

Det reelle nedslagsfeltet for et utsalg av ammunisjon kan normalt avgrenses til den avstanden en konsument er villig til å reise for å besøke dette utsalget. I prinsippet vil det derfor være en rekke lokale markeder i Norge. Ammunisjonsleverandørene opererer imidlertid med landsdekkende distribusjon av sine produkter gjennom det nasjonale nettverket av skytterlag eller gjennom landsdekkende sportsbutikk-kjeder. Markedsandeler i nasjonal målestokk antas derfor å være en god indikator på ulike produkters posisjon i markedet selv om lokale forhold varierer noe.

De omsetningstall som Konkurransetilsynet har fått opplyst inkluderer ikke hele det relevante markedet, men omfatter salg til skytterlagsmedlemmer. Disse tallene gir ikke et helt presist bilde av faktiske markedsforhold i det relevante markedet, fordi dette omfatter all ammunisjon som brukes til øvelsesskyting, også av jegere eller andre som ikke er medlem av skytterlag. Tallene er imidlertid en god indikator på aktørenes omsetning av ammunisjon til skytterlagsmedlemmer, og det er i dette markedssegmentet at de konkurransemessige problemene som følge av avtalen mellom Raufoss og DFS er mest aktuelle.

5.2 Sentrale leverandørers posisjoner i markedet

I Norge omsettes det årlig ammunisjon til skytterlagsmedlemmer for om lag 22-23 millioner kroner. Det er hovedsakelig tre produsenter/importører som leverer denne ammunisjonen i Norge. De tre aktørene er Nammo Raufoss AS, Nammo Lapua Oy og Norma Projektilfabrik AS. Ifølge Norma har Raufoss en andel av denne omsetningen på mellom 60% og 70%. Resten er fordelt omtrent likt mellom Lapua og Norma med om lag 15% til 20% hver. Etter etableringen av det nordiske ammunisjonsselskapet Nammo AS inngår Raufoss og Lapua i samme konsern. Dermed har Raufoss-Lapua alliansen en samlet andel av omsetningen på mellom 75% og 85%. Det finnes ingen offisiell statistikk over markedet for ammunisjon som brukes i skytterlag i Norge, og det presiseres at de ovennevnte tall er anslag utarbeidet av Norma. DFS og Raufoss er blitt gjort oppmerksom på disse anslagene og har gitt uttrykk for at aktørenes omsetning ligger i nærheten av de anslåtte tallene.

5.3 Problemstilling

At noen leverandører har bedre tilgang til et distribusjonsnettverk enn andre kan begrense konkurransen i det aktuelle markedet. Det er imidlertid to kriterier som begge må være oppfylt for at en slik konkurransebegrensning skal inntreffe.

For det første må det være snakk om et viktig distribusjonsnettverk. Nettverket må være så sentralt som

distribusjonskanal at tilgangen til dette nettverket er av avgjørende betydning for tilgjengeligheten til sluttbrukerne i markedet. For det andre må det foreligge en form for favorisering av enkelte leverandører når det gjelder tilgangen til den nevnte distribusjonskanalen. En slik favorisering kan skje gjennom eksklusive leverandøravtaler eller gjennom annen praksis som medfører at enkelte leverandører prioriteres på bekostning av andre på en diskriminerende måte.

Konkurransbegrensningen ligger i at de favoriserte leverandørene gjennom et slikt distribusjonsnett har en bedre tilgang til sluttbrukerne i markedet. På denne måten har de favoriserte leverandørene et konkurransefortrinn i forhold til andre leverandører i markedet.

5.4 DFS' posisjon som distribusjonskanal i markedet

En god distribusjonskanal må gjøre det aktuelle produktet så tilgjengelig som mulig for forbruker. En distribusjonskanal bør også være egnet til å formidle informasjon, da dette fremmer smidig tilpasning og effektiv markedsføring av produsentens tilbud.

DFS har en spesiell posisjon som distributør fordi den enkelte skytterlagsskytter selv er medlem av DFS. DFS kan sammen med det enkelte skytterlag gjøre ammunisjonen tilgjengelig der den er tenkt benyttet. På grunn av den spesielle tilhørigheten den enkelte skytter har til DFS som distributør har man her et bra grunnlag for å utvikle lojalitet og god kommunikasjon mellom distributør og skytter. Dette gir DFS en særstilling sammenliknet med andre kommersielle distribusjonskanaler. DFS befester sin posisjon ytterligere gjennom sitt nære samarbeid med den største leverandøren i markedet.

Gjennom sitt salgsapparat representerer DFS et viktig distribusjonsnett for skytterlagsammunisjon i Norge. Den ammunisjonen som distribueres gjennom DFS er anslått å utgjøre 60% til 70% av det totale markedet for skytterlagsammunisjon. Hvorvidt en produsent har tilgang til DFS' distribusjonskanal, vil være av avgjørende betydning for denne produsentens tilgang til sluttbrukermarkedet.

5.5 Bindingsforholdet mellom DFS og Raufoss

DFS hevder at det ikke foreligger noen konkurranseskadelig favorisering av Raufoss og fremhever at andre leverandører står fritt til å fremsette tilbud om totalleveranse av ammunisjon til organisasjonen. Leverandører som presenterer tilbud om totalleveranse med konkurransedyktige betingelser vil bli vurdert. DFS mener følgelig at det ikke foreligger noen binding mellom dem selv og Raufoss som skjærer sistnevnte fra konkurrenter.

Hvorvidt det er et reelt bindingsforhold mellom DFS og Raufoss avhenger av flere forhold. Ett forhold er de formelle avtalefestede bindinger som gjør seg gjeldende i avtaleperioden. Et annet moment er i hvilken grad DFS slipper til andre leverandører når en avtaleperiode løper ut og avtalen eventuelt skal fornyes.

Raufoss og DFS undertegnet en samarbeidsavtale 5. april 1990, som gjør Raufoss til DFS' eneleverandør for det relevante produktområdet. Avtalens punkt 1, siste avsnitt, sier blant annet at "*DFS vil ikke markedsføre eller distribuere annen ammunisjon i samme kaliberområde eller andre produkter beregnet for samme anvendelsesområde*". Avtalen fastsetter at DFS ikke skal formidle annen konkurrerende ammunisjon til bruk i skytterlag i Norge, og gir dermed Raufoss enerett til det

distribusjonsnett som DFS representerer gjennom sitt salgskontor.

Samarbeidsavtalen indikerer også et mer langsiktig bindingsforhold mellom DFS og Raufoss (her kalt RA). Første avsnitt i samarbeidsavtalen av 5. april 1990 sier at "*DFS og RA vil ut fra denne avtales intensjon og ordlyd i fellesskap arbeide for å oppnå størst mulig bruk av norskprodusert ammunisjon under navnet "Raufoss" blant skyttere i Norge. Dette mål skal nås gjennom et seriøst og langsiktig arbeid hvor målsetningen skal være å oppnå en markedsandel på 90 %*". (Ifølge partenes brev 09.04.00 er bestemmelsen fjernet etter at Konkurransetilsynet varslet inngrep mot avtalen, jf. 6.1.)

Det legges i avtalen opp til at DFS skal søke å oppnå en 90% markedsandel for Raufoss' produkter, og det poengteres at et middel for å oppnå dette skal være langsiktig samarbeid. Nevnte avtaletekst indikerer dermed at Raufoss på lang sikt skal være den favoriserte samarbeidsparten. Dersom samarbeidet faktisk innebærer en slik intensjon, vil dette redusere DFS' tilbøyelighet til å slippe til andre leverandører på likt grunnlag.

5.6 Konkurransemessige virkninger

Bindingsforholdet mellom DFS og Raufoss, både formelt gjennom avtalen og uformelt i form av samforstand om intensjonen med samarbeidet, er med på å opprettholde Raufoss sin enerett til DFS' distribusjonsnett. På grunn av DFS' sentrale posisjon som distribusjonskanal gir dette Raufoss et konkurransefortrinn sammenliknet med andre produsenter/leverandører. Et slikt konkurransefortrinn innebærer en skjerming av Raufoss' virksomhet, og må ansees som en begrensning av konkurransen på markedet for skytterlagsammunisjon.

DFS argumenterer for sin leverandøravtale med Raufoss med at den sikrer skytterlagene god kvalitetsammunisjon til lavest mulig pris. DFS forklarer dette med at nært samarbeid med én leverandør gir bedre innsikt og innflytelse over produksjon og kvaliteten på ammunisjonen. Dessuten mener DFS at ved å handle i store kvanta fra én leverandør vil man oppnå gunstigere priser og samtidig reduserte transaksjonskostnader ved innkjøp og lagerføring av ammunisjonen.

Formålet med konkurranseloven er å sørge for effektiv bruk av samfunnets ressurser ved å legge til rette for virksom konkurranse, jf. krrl § 1-1. Konkurransetilsynet må derfor vurdere om det oppstår et effektivitetstap som overgår eventuelle effektivitetsgevinster ved at DFS inngår en eksklusiv leverandøravtale med Raufoss.

Det er riktig at det å velge én leverandør kan redusere transaksjonskostnadene. Det er heller ikke et tett samarbeid med Raufoss i seg selv som gir samfunnsøkonomisk effektivitetstap. Problemet oppstår når det etableres bindingsformer eller typer av samarbeid som ekskluderer alternative leverandører fra å konkurrere om leveranser på lik linje med Raufoss.

Redusert konkurranse om ammunisjonsleveranser kan føre til at DFS har mindre forhandlingsmakt overfor Raufoss enn organisasjonen ellers ville hatt. En redusert forhandlingsmakt svekker DFS' mulighet til å oppnå optimale priser og/eller kvalitet på ammunisjonen som kjøpes. Med dette som utgangspunkt mener tilsynet at DFS' eksklusive kjøpsforpliktelse overfor Raufoss er kilde til samfunnsøkonomisk tap på flere måter.

Skjerming av Raufoss kan redusere bedriftens incitament til å tilby sitt rimeligste og/eller kvalitativt beste tilbud. Manglende press fra konkurrenter vil åpne for at Raufoss legger på ekstra marginer ved prisingen og/eller reduserer kvaliteten på sluttproduktet. Redusert konkurranse kan også gi seg utslag i at Raufoss opptrer mindre kostnadseffektivt enn det som er mulig. Konkurransetilsynet finner det lite sannsynlig at Raufoss skulle sette til side egne rasjonelle bedriftsøkonomiske motiver på grunn av et ønske om å imøtekomme DFS' interesser. Bindingsforholdet til Raufoss vil heller redusere DFS' forhandlingsmakt og resultere i en lite gunstig bedriftsøkonomisk løsning.

Bindingsforholdet til Raufoss hindrer også DFS i å benytte fleksible løsninger for hele eller deler av ammunisjonsleveransen. Det kan hindre DFS i å benytte de best egnede leverandørene, eller i å benytte den enkelte leverandør kun på det området der vedkommende er best. Avtaleforholdet hindrer også DFS i å føre to eller flere produktmerker parallelt slik at den enkelte sluttbruker opplever flere valgmuligheter som like tilgjengelige. Følgelig risikerer DFS å benytte mindre effektive ammunisjonsleverandører enn hva som er det optimale eller hva den enkelte skytter oppfatter som best.

En dårlig bedriftsøkonomisk tilpasning gir igjen opphav til ineffektiv bruk av samfunnets ressurser. Effektivitetstapet skyldes blant annet at sluttbrukere må betale en høyere pris som igjen resulterer i lavere etterspørsel. Et unødvendig lavt tilpasset kvantum anses å gi opphav til et samfunnsøkonomisk velferdstap fordi en unnlater å produsere ammunisjon hvor det er betalingsvillighet som overgår produksjonskostnadene.

6 Bemerkninger til Konkurransetilsynets varsel om inngrep

6.1 Bemerkninger fra DFS og Raufoss

DFS' og Raufoss' advokat har kommentert tilsynets inngrepsvarsel i brev av 9. april 2000. I dette brevet hevdes det at salgsvirksomheten i regi av DFS sentralt ikke kan betraktes som ervervsvirksomhet i konkurranserettslig forstand, fordi DFS yter en velferdstjeneste overfor sine medlemmer hvor formålet ikke er å tjene penger. Dersom Konkurransetilsynet velger å opprettholde sitt standpunkt om at DFS' virksomhet er å anse som ervervsvirksomhet, mener partene at det ideelle aspekt ved virksomheten har betydning for i hvilken grad tilsynet skal benytte sin skjønnsmessige myndighet til å gripe inn.

Videre bestrider DFS og Raufoss at deres avtaleforhold hindrer Norma eller andre leverandører tilgang til viktige distribusjonskanaler til sluttbrukermarkedet. Det fremheves at skytterlagene står fritt til å handle ammunisjon fra Norma eller andre leverandører, og at de fleste skytterlag har lager av ammunisjon fra så vel Raufoss som fra Norma.

Norma og Skytterkontoret har samme vilkår for å annonsere i DFS' organisasjonsblad Norsk Skyttertidende, og Norma kan være sponsor for skytterlag og skytterlagsarrangementer. Arrangørene av Landsskytterstevnet på Elverum til sommeren har for eksempel Norma som hovedsponsor.

DFS benytter for øvrig samme transportkanaler som Norma, nemlig private speditører, og det hevdes derfor å være like enkelt for et skytterlag å bestille ammunisjon fra Norma som det er å bestille Raufoss-ammunisjon fra Skytterkontoret. Det vises i denne sammenheng til at Norma og Nammo Lapua OY har 15% hver av sluttbrukermarkedet for skytterlagsammunisjon.

DFS erkjenner å ha en selvstendig interesse av at det finnes alternativer til Raufoss' produkter slik at Raufoss til enhver tid har incitament til å levere best mulig kvalitet til lavest mulig pris. DFS og Raufoss mener likevel at den eksklusive samarbeidsavtalen mellom de to er best egnet til å sikre leveranser av kvalitetsammunisjon til lave priser. Det tette samarbeidet bidrar også til at DFS kan øve innflytelse på utviklingen av ammunisjon. DFS mener det kan oppstå et forklaringsproblem overfor skytterlagene etter at organisasjonen gjennom lengre tid har profilert ammunisjon DFS har vært med på å utvikle, fordi Konkurransetilsynets vedtak kan innebære at en av prishensyn føler seg bundet til å velge Norma.

Med bakgrunn i henvendelsen fra Konkurransetilsynet har DFS og Raufoss drøftet eksisterende avtaler og sitt fremtidige samarbeid. Partene er blitt enige om å gjøre følgende endringer i den eksisterende avtale:

1. Pkt. "0 Innledning" i avtalen av 05.05.90 bortfaller
2. I pkt.1 siste ledd tas inn ordet "sentralt" mellom "DFS" og "vil". Dette for å presisere også i avtaleteksten at både skytterlagene og enkeltmedlemmene står fritt, overensstemmende med dagens praksis.
3. Pkt. 8 i avtalen bortfaller, idet partene er enige om å begrense avtalens varighet til 01.01.2001. Pr. dette tidspunkt er partene enige om å gå inn i forhandlinger om en ny og tidsbegrenset avtale, gjeldende for en periode på 2 eller 3 år. Det vil være meget vanskelig å vurdere eventuelle endringer i tilknytningsforholdet før dette tidspunkt, ettersom man nå står midt oppe i produksjonen av ammunisjon for å dekke behovet i det inneværende år.

6.2 Bemerkninger fra Norma

Norma har i brev 6. mars, 10. mai og 9. juni i år uttalt seg om Konkurransetilsynets varslede vedtak, besvart spørsmål fra Konkurransetilsynet, og for øvrig kommentert DFS og Raufoss' brev av 9. april.

Det bestrides at DFS' virksomhet faller utenfor konkurranselovens virkeområde på grunn av foreningens ideelle formål.

Norma fastholder at muligheten til å distribuere ammunisjon gjennom DFS sentralt er av avgjørende betydning for tilgangen til sluttbrukermarkedet. Det fremheves her at DFS har en sentral posisjon overfor medlemmene som en landsdekkende forening for skytterlag. Relasjonene mellom skytter, skytterlag og DFS er godt innarbeidet, og DFS er den dominerende videreførhandleren av ammunisjon til skytterlag.

Det pekes også på at DFS befester sitt fortrinn som videreførhandler ved at organisasjonen mottar tilskudd fra Forsvarsdepartementet. Det offentlige bidraget brukes, slik Norma har forstått det, utelukkende til å subsidiere rekruttammunisjon fra Raufoss. En videreførhandler med slike ressurser kan gi sin leverandør et betydelig konkurransefortrinn overfor andre leverandører, og Norma kan, slik det offentlige tilskuddet benyttes i dag, ikke konkurrere om salg av rekruttammunisjon i sluttmarkedet.

Norma mener å være konkurransedyktig både når det gjelder markedsføring, kvalitet og pris, og hevder

at bedriftens små markedsandeler på mellom 17% og 20%, illustrerer hvor vanskelig det er å slippe til i sluttbrukermarkedet når man ikke kan distribuere via DFS sentralt. Antall skytterlag som kjøpte skytterlagsammunisjon fra Norma for mer enn 2000 kroner per år var i 1999 197 av totalt ca 950 skytterlag. Norma har for øvrig ikke eksklusivavtaler med noen av skytterlagene.

Norma mener at de forhold som begrunnet samarbeidsavtalen mellom DFS og Raufoss i 1990 ikke lenger er til stede. Siden det finnes flere konkurrerende leverandører av ammunisjon slik det gjør i dag, er det ikke nødvendig å binde seg til Raufoss for å sikre stabile leveranser. Norma kan heller ikke se at DFS mister innflytelse over utviklingen av ammunisjon ved å kjøpe fra andre.

Det hevdes at de endringer som er gjort i avtalen mellom DFS og Raufoss ikke i tilstrekkelig grad bidrar til å fjerne de konkurransebegrensende virkningene av den, og Konkurransetilsynet anmodes om å fatte vedtak uansett om partene endrer sin markedsadferd frivillig.

6.3 Konkurransetilsynets vurdering av innkomne uttalelser

Konkurransetilsynet finner det klart at DFS' salg av ammunisjon er ervervsvirksomhet i konkurranselovens forstand, selv om virksomheten ikke har til formål å tjene penger. I forarbeidene til de endringer i konkurranseloven som trådte i kraft 5. mai 2000 fremgår det at vurderingstemaet vedrørende lovens definisjon av ervervsvirksomhet er hvorvidt det dreier seg om virksomhet av økonomisk eller kommersiell art. Det presiseres her at uttrykket "økonomisk virksomhet" som benyttes i konkurranseloven § 1-2, i hovedsak vil omfatte all virksomhet som består i produksjon, utveksling eller distribusjon av varer eller tjenester, selv om virksomheten ikke har mulighet til eller som formål å gå med overskudd eller være selvfinansierende. (Ot. prp. nr. 97 (1998-1999) side 10.)

Det avgjørende etter konkurranseloven § 1-2 er altså om en virksomhet er av økonomisk eller kommersiell art. DFS kjøper ammunisjon fra Raufoss, holder lager og selger ammunisjon til skytterlag, en virksomhet som DFS selv har opplyst drives etter forretningsmessige kriterier. (Brev fra DFS til Wiersholm, Mellbye & Bech av 9. februar 1995). Konkurransetilsynet finner det klart at dette er ervervsvirksomhet i lovens forstand

Et sentralt spørsmål i Konkurransetilsynets inngrepsvurdering er om det er av avgjørende betydning å kunne distribuere ammunisjon gjennom DFS for å være konkurransedyktig i sluttbrukermarkedet. Ved denne vurderingen er det viktig hvor tilbøyelige skytterlagene er til å kjøpe sin ammunisjon av Skytterkontoret, og videre hvor tilbøyelige skytterne er til å kjøpe sin ammunisjon direkte fra sitt lokale skytterlag.

Å ha muligheten til å kjøpe ammunisjonen der den benyttes må ansees som en klar fordel. DFS og Raufoss er ikke uenige i at den enkelte skytter er tilbøyelig til å kjøpe sin ammunisjon fra sitt lokale skytterlag. Derimot bestrider de Normas anførsel om at det enkelte skytterlag er tilbøyelig til å kjøpe ammunisjon gjennom DFS i dag. Raufoss og DFS hevder det er like enkelt for et skytterlag å bestille ammunisjon fra Norma som det er å bestille fra Skytterkontoret, mens Norma fremhever at DFS er den dominerende videreforsandleren, og at en avtale med DFS er nødvendig for å få tilgang til sluttmarkedet.

Konkurransetilsynet legger til grunn at DFS har en spesiell posisjon som distributør fordi skyttere og skytterlag er en del av DFS. Skytterlagene har over lang tid samarbeidet med Skytterkontoret om ammunisjonskjøp. Det er grunn til å tro at forholdet mellom DFS og skytterlagene er av en annen karakter enn forholdet til en kommersiell viderefører. DFS' posisjon legger til rette for tilhørighet, tillit og god kommunikasjon, noe som gir organisasjonen en spesiell situasjon som viderefører. DFS' gunstige posisjon som distribusjonskanal befestes ytterligere ved at DFS mottar økonomisk tilskudd fra Forsvarsdepartementet som benyttes til å redusere videresalgsprisen på rekruttammunisjon. Subsidiene bidrar til en konkurransevridning i favør av Raufoss og til at Skytterkontoret kan holde de laveste prisene på rekruttammunisjon. At skytterlagene må kjøpe rekruttammunisjon fra Skytterkontoret for å nyte godt av subsidiene, kan også medføre økt salg av annen ammunisjon fordi skytterlagene finner det enklest å gjøre alle innkjøp under ett.

Den leverandør som får selge ammunisjon gjennom DFS har tilgang på en godt forankret distribusjonskanal som mottar overføringer fra Staten. En leverandør med tilgang til å distribuere gjennom Skytterkontoret har et konkurransefortrinn. At det enkelte skytterlag formelt står fritt til å bestille ammunisjon fra flere leverandører avhjelper ikke det konkurransemessige problemet som oppstår når den mest sentrale videreføreren av ammunisjon i Norge inngår et samarbeid med eksklusiv kjøpsforpliktelse hos én leverandør.

DFS synes å være bevisst sin spesielle posisjon og funksjon som distribusjonskanal. Organisasjonen fremhever selv at avtalen med Raufoss ble inngått som et virkemiddel for å hjelpe Raufoss i en periode hvor sistnevnte var truet av nedleggelse. DFS og Raufoss understreker at Raufoss' vanskelige situasjon var bakgrunnen for at DFS i sin tid påtok seg å stå for distribusjon av ammunisjon til de ulike skytterlag, en ordning som man mente ville være den mest effektive måten å bringe ammunisjonen ut til skytterlagene på.

Raufoss og Nammo Lapua OY tilhører samme konsern og utgjør samlet en meget dominerende aktør i markedet for skytterlagsammunisjon. En distribusjonsavtale som svekker Normas tilgang til sluttbrukerne innebærer dermed at en meget dominerende aktør blir skjermet mot konkurranse fra sin eneste reelle konkurrent.

DFS' påstand om at de fleste skytterlag har lager av ammunisjon fra så vel Raufoss som fra Norma gir neppe et riktig bilde av forholdene. Norma har opplyst at det kun var 197 skytterlag som kjøpte ammunisjon for mer enn 2000 kroner per år fra Norma i 1999, det vil si omtrent 20% av alle skytterlagene.

Selv om det ble ansett nødvendig å inngå en eksklusiv avtale med Raufoss på det tidspunkt da Raufoss var eneste leverandør av skytterlagsammunisjon, er situasjonen i dag annerledes. I en situasjon hvor det finnes flere leverandører kan ikke Konkurransetilsynet se behov for å videreføre en eksklusivavtale med Raufoss for å sikre stabile leveranser av skytterlagsammunisjon. Dersom DFS av andre grunner kun ønsker å forholde seg til en leverandør av gangen, fastholder Konkurransetilsynet at kontraktene må tildeles etter anbudskonkurranse og tidsbegrenses.

På bakgrunn av henvendelsen fra Konkurransetilsynet har DFS og Raufoss foretatt tre endringer i

samarbeidsavtalen av 5. mai 1990, som kommenteres i det følgende.

1) Punkt "0 Innledning" i avtalen bortfaller.

Partene har fjernet den innledende avtalebestemmelsen om at DFS skal arbeide for høyest mulig markedsandel for Raufoss. Fjerning av formålsbestemmelsen har begrenset betydning i forhold til de problemene som er beskrevet over, og reduserer ikke behovet for et inngrep mot avtalen. Det varslede punkt 5 i vedtaket er imidlertid noe omformulert som følge av endringen.

2) I pkt.1 siste ledd tas inn ordet "sentralt" mellom "DFS" og "vil". Dette for å presisere også i avtaleteksten at både skytterlagene og enkeltmedlemmene står fritt, overensstemmende med dagens praksis.

Denne endringen vil kunne fjerne eventuelle misforståelser om de enkelte skytterlags handlefrihet, men avhjelper ikke det konkurransemessige hovedproblemet, nemlig at kun Raufoss får distribuere ammunisjon gjennom Skytterkontoret.

3) Pkt. 8 i avtalen bortfaller, idet partene er enige om å begrense avtalens varighet til 01.01.2001. Pr. dette tidspunkt er partene enige om å gå inn i forhandlinger om en ny og tidsbegrenset avtale, gjeldende for en periode på 2 eller 3 år. Det vil være meget vanskelig å vurdere eventuelle endringer i tilknytningsforholdet før dette tidspunkt, ettersom man nå står midt oppe i produksjonen av ammunisjon for å dekke behovet i det inneværende år.

En endring av avtalens varighet vil ha liten effekt på konkurranseforholdene så lenge DFS og Raufoss er enige om at samarbeidsforholdet skal fortsette som før uten at DFS vurderer alternative leverandører.

De foreslåtte endringer bidrar ikke til å fjerne de konkurransebegrensende virkningene av avtaleforholdet. Realiteten vil fortsatt være at andre aktører enn Raufoss utestenges fra å distribuere ammunisjon gjennom DFS sentralt.

7 Konklusjon og vedtak

Det er Konkurransetilsynets oppfatning at samarbeidsavtalen av 5. april 1990 mellom DFS og Raufoss gir sistnevnte bedre tilgang til sluttbrukerne i markedet enn det konkurrenter har. Avtaleforholdet favoriserer dermed Raufoss og er egnet til å begrense konkurransen i strid med formålet om effektiv utnyttelse av samfunnets ressurser. Konkurransetilsynet kan ikke se at partene har fremmet tungtveiende argumenter mot det varslede inngrepet som tilsier fornyet vurdering eller vesentlig endring av det varslede vedtaket. Tilsynet finner heller ikke at de faktiske endringer i avtalen mellom partene gir grunnlag for vesentlige endringer i forhold til varslet vedtak.

Raufoss og DFS hevder i sin felles uttalelse til det varslede inngrepet at DFS' ideelle formål bør få betydning for i hvilken grad Konkurransetilsynet benytter sin myndighet til å gripe inn overfor avtalen. Det er opplyst at DFS har til formål å fremme "praktisk skyteferdighet innen det norske folk og derved dyktiggjøre det for landets forsvar". Vårt vedtak om inngrep mot avtalen er basert på at den gir et effektivitetstap. Det er vanskelig å se at en skjerpet konkurranse om leveranse av skytterlagsammunisjon står i motstrid til formålsparagrafen til DFS.

Konkurransetilsynet vil på denne bakgrunn forby DFS og Raufoss å opprettholde ordninger som favoriserer Raufoss. Dette innebærer at DFS ikke vil kunne ha som langsiktig målsetting å arbeide for å øke Raufoss' markedsandel dersom DFS fortsatt ønsker å distribuere ammunisjon til sine medlemmer. Tilsynet vil ikke forby DFS å inngå nye avtaler om eksklusiv kjøpsplikt, men slike avtaler skal eventuelt være tidsbegrenset, og DFS må innby flere aktører i markedet til å inngi tilbud ved inngåelse eller fornyelse av leveringsavtaler. DFS må innby aktørene i markedet til å inngi tilbud på like vilkår, noe som innebærer at det ikke må oppstilles andre krav enn de rent funksjonelle. Eksempelvis vil et ikke-funksjonelt krav være at ammunisjon skal leveres med Raufoss-hylser. For at organisasjonens medlemmer skal være kjent med fremgangsmåte og prinsipper for valg av ammunisjonsleverandører, vil DFS også bli pålagt en viss informasjonsplikt overfor skyttersamlagene.

Med hjemmel i konkurranseloven § 3-10 har Konkurransetilsynet fattet følgende vedtak:

- 1. Det frivillige Skyttervesen pålegges å fornye samarbeidsavtale av 5. april 1990 eller å inngå ny avtale om levering av ammunisjon i samsvar med punkt 2 og 3 nedenfor innen 30. september 2000.**
- 2. Ved inngåelse eller fornyelse av leveringsavtaler for ammunisjon pålegges Det frivillige Skyttervesen å innby flere aktører i markedet til å inngi tilbud på like vilkår. Prekvalifisering av leverandører tillates ikke.**
- 3. Det frivillige Skyttervesen forbys å inngå eller fornye leverandøravtaler med bestemmelser om eksklusiv kjøpsplikt med varighet lengre enn to år.**
- 4. Det frivillige Skyttervesen pålegges å informere alle skyttersamlag i organisasjonen om innkomne tilbud og innholdet i dem, og å begrunne valg av leverandør. Denne informasjonen skal gis skyttersamlagene senest en måned etter at leverandøravtale er inngått eller fornyet, og skal samtidig sendes i kopi til Konkurransetilsynet.**
- 5. Det frivillige Skyttervesen og Nammo Raufoss AS forbys å inngå avtale om samarbeid med sikte på at Nammo Raufoss AS skal oppnå en størst mulig markedsandel.**
- 6. Vedtaket trer i kraft straks, og gjelder til 1. oktober 2005.**

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

[til toppen](#)

