

V2001-90 09.10.2001

Norsk Sykkelregister og Finansnæringens Hovedorganisasjon - konkurranseloven § 3-9 - dispensasjon fra forbudet mot prissamarbeid § 3-4 jf. § 3-1

Sammendrag:

Finansnæringens Hovedorganisasjon er gitt dispensasjon fra konkurranseloven for bestemmelser i Tilbudsgrunnlaget (datert august 2001) og Avtaleutkastet (datert 1. oktober 2001, men presentert for Konkurransetilsynet 18. september 2001) om priser på registreringstjenester.

Konklusjon

Konkurransetilsynet viser til mottatt underlagsmateriale (Tilbudsgrunnlag og Avtaleutkast) vedrørende Norsk Sykkelregister, samt møte med Finansnæringens Hovedorganisasjon (FNH) 18. september 2001, hvor FNH ønsket å drøfte sykkelregisteret med tilsynet.

Konkurransetilsynet har vurdert den mottatte informasjonen og finner at Norsk Sykkelregister vil innebære brudd på forbudet mot prissamarbeid i konkurranseloven § 3-1, men at det foreligger grunnlag for dispensasjon i medhold av konkurranseloven § 3-9.

Bakgrunn

Falken har siden 1992 drevet det sentrale, landsdekkende sykkelregisteret etter oppdrag fra det daværende Forsikringsforbundet, nå FNH. Hensikten med sykkelregisteret er å redusere antall sykkelyverier og skadevirkningene av de sykkelyveriene som skjer. Det ble opprettet ett sentralt register fordi man anså at flere registre ville være betraktelig mindre effektivt, og dermed ikke tjenlig til å oppnå hensikten med registret.

FNH har aldri selv drevet registeret. Ved tildelingen til Falken i 1992 var det 6-7 interessenter. Deretter har Falken sykkelregister vært den eneste seriøse tilbyder av sykkelregistertjenester. Ved registerets opprettelse var FNH i kontakt med det daværende Prisdirektoratet, som den gang signaliserte at registeroppdraget måtte gjøres til gjenstand for tilbudskonkurranse før ny tildeling. Registerkontrakten er ikke blitt fornyet siden 1992.

Ved ny registertildeling skal navnet endres fra Falken Sykkelregister til Norsk Sykkelregister.

Konkurranseloven

Konkurranseloven § 3-4 forbyr sammenslutninger av ervervsdrivende å fastsette eller oppfordre til reguleringer som er i strid med lovens forbud i §§ 3-1 til 3-3.

Konkurranseloven § 3-1 forbyr samarbeid om og påvirkning av priser, avanser og rabatter:

"To eller flere ervervsdrivende må ikke for salg av varer eller tjenester ved avtale, samordnet praksis eller på annen måte som er egnet til å påvirke konkurransen, fastsette eller søke å påvirke priser, avanser eller rabatter bortsett fra vanlige kontantrabatter."

EØS-reglene

EØS-avtalen art. 53 første ledd forbyr ervervsdrivende å samordne sin adferd på en måte som merkbart påvirker, eller som er egnet til merkbart å påvirke, konkurransen på det relevante marked og samhandelen mellom flere EØS-land.

Konkurransetilsynet anser at sykkelregisteret neppe vil påvirke samhandelen mellom EØS-landene merkbart, og at det derfor ikke rammes av EØS-avtalens forbud. Det blir etter dette kun relevant å vurdere Norsk Sykkelregister i forhold til de norske konkurransereglene.

Forholdet til konkurranseloven § 3-1

Det er ovenfor nevnt at konkurranseloven § 3-1 forbyr to eller flere ervervsdrivende å samordne prisfastsettelsen for salg av tjenester.

FNH og den fremtidige registeroperatøren er *ervervsdrivende* i konkurranselovens forstand. Registeroperatørens virksomhet er "*salg av ... tjenester*" som omfattes av krrl. § 3-1 første ledd.

I Avtaleutkastet pkt. 2.3 (Pris for registrering), Tilbudsgrunnlaget pkt. 5.7 (Gratis medlemskap) og pkt. 5.9 (Syklistenes Landsforening) fastsetter FNH og operatøren "*ved avtale, samordnet praksis eller på annen måte*" hvilke priser som i ulike situasjoner skal anvendes overfor sykkeleierne ved registrering av sykler i registeret. Registeroperatøren får dermed ikke adgang til fri prisfastsettelse overfor sykkeleierne i forhold til egen vurdering av markedsforholdene.

Forbudsbestemmelsens beskrivelse av samordnet prisfastsettelse mellom ervervsdrivende for salg av tjenester er etter det ovenstående oppfylt. Neste vurdering er hvorvidt samordningen er egnet til å påvirke konkurransen.

Som følge av tilbudskonkurransen og den påfølgende eksklusive tildelingen av registeransvaret fra FNH til en valgt operatør, forventes Norsk Sykkelregister å få et faktisk monopol i avtaleperioden. Det vil dermed ikke være noen priskonkurransen for sykkel-registreringer. Avgjørende for forbudsvurderingen er imidlertid hvorvidt en aktuell eller potensiell konkurranse enten mellom partene eller innenfor et eller flere relevante markeder kan påvirkes gjennom konkurransereguleringen. FNH er sterkt medvirkende til at det ikke etableres konkurranse på markedet for sykkelregistreringer. Prisreguleringen er dermed egnet til å påvirke konkurransen i konkurranseloven § 3-1 forstand. Konkurransetilsynet anser dessuten at Norsk Sykkelregister og prisfastsettelsen medvirker til etableringshindringer. Nærmere om dette i dispensasjonsvurderingen.

Konkurransetilsynet finner, på bakgrunn av det ovenstående, at samarbeidet om Norsk Sykkelregister er i strid med forbudsbestemmelsen om prissamarbeid i krrl. § 3-1.

Dispensasjonsvurderingen i forhold til konkurranseloven § 3-9

Dispensasjonsvilkårene

Med hjemmel i krrl. § 3-9 kan Konkurransetilsynet gi dispensasjon fra forbudet i § 3-1 dersom ett eller flere 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 konkurransereguleringen,
- c) konkurransereguleringen har liten konkurransemessig betydning, eller
- d) det foreligger særlige hensyn.

Dispensasjonsvurderingen forutsetter at det relevante markedet er definert.

Det relevante marked

Det relevante marked utgjøres av det relevante produktmarked og det relevante geografiske marked.

Det relevante produktmarked omfatter de varer og/eller tjenester som sluttbrukeren (sykkeleieren) anser substituerbare. Med substituerbarhet menes hvilke produktvarianter etterspørerne kan velge mellom for å tilfredsstille det samme, underliggende behov. Substituerbarheten kan måles ved krysspriselasiteter som angir i hvilken grad en konsument vil gå over til å etterspørre andre produkter for sin behovstilfredsstillelse, dersom prisen på et produkt øker. Bare varer og tjenester som er gode alternativer til hverandre inngår i det samme produktmarked.

Det relevante produktmarked omfatter varer og tjenester som brukeren (sykkeleieren) vurderer som produktvarianter som kan tilfredsstille de samme behov som Norsk Sykkel-register tilfredsstiller. Dette vil særlig avhenge av produktets egenskaper, bruksområde og priser.

Registrering i Norsk Sykkelregister har tre egenskaper av betydning for den enkelte sykkeleier:

1. Bedre mulighet for å gjenfinning av sykkel ved eventuelt tyveri eller tap
2. Bedre forsikringsdekning for tapt sykkel. FNH har tatt initiativ til at forsikringsselskapene krever registrering for å la sykler omfattes av hjemforsikringen fra og med 2002, men selskapene er fri til å unnlate vilkår om registrering
3. Bedre mulighet for hederlig kjøp av brukt sykkel.

Konkurransetilsynet er ikke kjent med produkter (varer eller tjenester) som i dag innehar de tre ovennevnte egenskapene til Norsk Sykkelregister. Registrering i Norsk Sykkelregister vil dermed utgjøre et eget marked.

Det relevante geografiske marked omfatter det geografiske området hvor brukerne av sykkelregisteret faktisk vil etterspørre registertjenestene. Tjenestene tilbys over hele landet på identiske vilkår. Det

eksisterer mange omsetningskanaler, hvorav de viktigste er sykkelforretninger, internett, samt tilsendelse av registreringsskjema etter telefonhenvendelse til registeroperatøren (p.t. Falken).

Konkurransetilsynet anser at det relevante geografiske marked for registreringer i Norsk Sykkelregister omfatter hele Norge.

Vurdering av dispensasjon i hht krrl. § 3-9 første ledd bokstav b

Innledning

Dispensasjonsreglene åpner for at private prisreguleringer som omfattes av § 3-1 likevel kan tillates. Dispensasjonsvurderingen omfatter virkninger på det relevante marked og på andre markeder. Virkninger på konkurransen og effektivitetsvirkninger må veies mot hverandre.

Som ovenfor nevnt finner Konkurransetilsynet at Norsk Sykkelregister kan innebære etableringshindringer. I tillegg kommer visse negative virkninger på tilliggende markeder, hvor markedet for forsikringstjenester er det viktigste.

Etableringshindringer

Ifølge Tilbudsgrunnlaget pkt.5.7 skal kjøpere av ny sykkel få tre måneders gratis registrering. Potensielle konkurrenter til Norsk Sykkelregister vil dermed måtte tilby en tilsvarende gratisperiode for å kunne etablere sine tjenester. Dette vilkåret utgjør dermed en etableringshindrende faktor ved Norsk Sykkelregister.

En annen etableringshindrende faktor følger av Avtaleutkastet pkt. 2.3 annet ledd. Klausulen hindrer prisøkning de første to årene etter tildelingen av operatøransvaret, og deretter skal prisen ikke øke mer enn konsumprisindeksen (KPI). Dette reduserer operatørens fortjenestemarginer, og gjør dermed potensielle nyetableringer mindre attraktivt.

Etableringshindringene forsterkes av at Norsk Sykkelregister må ventes å få tilnærmet monopol etter tildelingen. Dette er en naturlig konsekvens av at FNH har etablert tilbudskonkurranse for driften av sykkelregisteret. Ved tilbudskonkurranse opprettes en konkurransesituasjon inntil tildelingstidspunktet, hvorefter konkurransen opphører. Potensielle konkurrenters investeringer for å delta i tilbudskonkurransen vil være tapt inntil eventuell deltagelse i neste tilbuds-konkurranse. Hvis FNH får ensidig adgang til å forlenge registeroppdraget (opsjon) som foreslått i Avtaleutkastet pkt. 10 annet ledd, forlenges perioden hvor konkurrentenes investeringer ikke kan gi inntekter.

Tilliggende marked

Organiseringen av Norsk Sykkelregister vil påvirke markedet for forsikringstjenester. Dette har sammenheng med FNHs initiativ for at forsikringsselskapene f.o.m. juli 2002 krever sykkelregistrering for å dekke tap av sykkel under hjemforsikringen. Selv om det er opp til selskapene om de vil kreve

registrering, innebærer initiativet en oppfordring til selskapene om å samordne sine polisevilkår. Virkningen på markedet for forsikringstjenester forsterkes av øvrige faktorer i sammenheng med registeret: FNH oppfordrer selskapene til å slutte opp om registeret, og registreringsprisen reguleres for å unngå monopolfortjeneste for registerføreren. Dermed vil de fleste forbrukere trolig akseptere vilkåret om sykkelregistrering for å beholde forsikringsdekning.

Konkurransetilsynet antar imidlertid at virkningene på markedet for forsikringstjenester ikke vil bli omfattende. Denne antagelsen henger blant annet sammen med at forsikringsselskapenes dekningstak og deres reduksjon i egenandeler ved erstatningsutbetaling for registrerte sykler varierer. Selskapene benytter således dekningsnivå og egenandeler som konkurranseparametre. Konkurransetilsynet forventer tilsvarende at ikke alle selskapene vil kreve registrering for å la sykler dekkes av hjemforsikring. For eksempel har SpareBank1 i telefon med tilsynet opplyst at de ikke vil oppstille vilkår om registrering.

Effektivitetsvirkninger

Konkurransetilsynet har pekt på negative konkurransemessige virkninger i markedet for sykkelregistreringer og i tilgrensende markeder. Konkurransetilsynet er imidlertid av den oppfatning at det må forventes samfunnsøkonomiske effektivitetsgevinster som mer enn oppveier tapet ved konkurransebegrensningen. Samfunnsøkonomisk effektivitet vil i stor grad avhenge av hvor effektivt sykkelregisteret opererer. Desto mer effektivt registeret er, jo bedre vil mulighetene være for at tapte og stjålne sykler kan føres tilbake til rette eier, med tilhørende besparelser i forsikrings-utbetalinger og lavere forsikringspremier for kundene. FNHs intensjon er at samtlige sykler i Norge registreres i et sykkelregister.

Konkurransetilsynets oppfatning om at Norsk Sykkelregister vil innebære effektivitetsgevinster bygger på utviklingen av Falken Sykkelregister, samt forutsetningene i tilbudsmaterialet om at det eksisterende registerets fordeler videreføres. Her forutsettes blant annet at operatøren etablerer et system som gir interessentene rask og sikker informasjon uten urimelige utgifter. Interessentene omfatter eiere, politi, hittegodskontorer og forsikringsgivere. Konkurransetilsynets oppfatning om et effektivt register bygger videre på den høring som ble foretatt i forbindelse med tildelingen til Falken i 1992, der de fleste høringsinstanser var positive til opprettelsen av ett sentralt sykkelregister.

En effektivitetsgevinst som Konkurransetilsynet har lagt særlig vekt på er muligheten for å jourføring og tillit til registeret ettersom det ikke vil være nødvendig å sammenholde og samordne informasjon fra flere registre for å få sikkerhet om situasjonen for den enkelte sykkel.

I denne sammenheng nevnes også stordriftsfordelene ved at én registerfører blir valgt ut. For å unngå utvikling av parallelle registre med krevende vedlikeholdsarbeid, forventer FNH at medlemmene unnlater å opprette eller delta i konkurrerende registre. For å redusere behovet for alternative registre, skal Norsk Sykkelregister baseres på åpen, sikker og fremtidsrettet teknologi, og være åpent for alle på ikke-diskriminerende grunnlag. Registeret skal være tilgjengelig alle døgnet timer, med 98 % oppetid, og henvendelser skal besvares innen 48 virketimer.

Desto flere sykler som er registrert, jo bedre effektivitet. På den måten vil det gi en effektivitetsgevinst at alle nysolgte sykler registreres fra forhandler. Tilsvarende kan FNHs forutsetning om at medlemmer i Syklistenes Landsforening får registrering til rabattert pris øke oppslutningen om registeret, og dermed øke registerets effektivitet. Konkurransetilsynet kan imidlertid ikke se at det vil ha nevneverdig konkurransemessig betydning.

For å lette registreringen av nye sykler er det videre lagt opp til at registeroperatøren får elektroniske filer med sykkeldata fra importører og produsenter av sykler, og at sykkelforhandlere formidler registreringsdata. Registrerte sykler skal merkes med oblat av slik kvalitet som Vegdirektoratets oblat for motorkjøretøy, slik at registeropplysningene lett kan kobles til sykkelens rammenummer.

Det er også en fordel for sykkelleierne at avtaleutkastet begrenser registerførerens anledning til å øke prisen på tjenesten. Dermed reduseres registerførerens mulighet til monopolfortjeneste, og man reduserer faren for høye priser som ville gitt færre registreringer og dermed skadet registerets effektivitet. Således bidrar prisfastsettelsen til å realisere det samfunnsøkonomiske gevinstpotensialet som registeret innebærer.

Det fremholdes tilsvarende at de konkurransemessige ulemper ved en tilbudskonkurranse med påfølgende bortfall av konkurransen i noen grad oppveies av den reelle konkurransesituasjon i tilbudsrunder, hvor også prisnivået overfor sykkelleierne vil være et sentralt konkurranseparameter. Konkurransetilsynet anser at det samfunnsøkonomiske tapet ved det påfølgende bortfall av konkurransen vil være relativt begrenset.

Konkurransetilsynet har i vurderingen også lagt vekt på tidsbegrensningen som følger av Avtaleutkastets pkt. 10. Dette sikrer at konkurranseelementet kommer tilbake når registeroppdraget utløper.

Forut for neste tildeling ønsker Konkurransetilsynet å foreta en ny vurdering av muligheten for parallelle, konkurrerende registre, samt i hvilken grad fordelene ved det etablerte registeret kommer brukerne til gode. FNH bes derfor kontakte Konkurransetilsynet om dette senest ett år før ny tildeling skjer.

Konklusjon

Etter ovenstående vurdering er Konkurransetilsynet kommet til at det må forventes effektivitetsgevinster som mer enn oppveier tapet ved konkurransereguleringen.

Vilkårene for å gi dispensasjon etter §3-9 er dermed etter tilsynets vurdering oppfylt.

Konkurransetilsynets vedtak

På grunnlag av ovenfor nevnte vurderinger og med hjemmel i konkurranse-lovens §3-9 første ledd bokstav b) har Konkurransetilsynet fattet følgende vedtak:

Finansnæringens Hovedorganisasjon gis i medhold av konkurranseloven § 3-9 første ledd bokstav b dispensasjon fra konkurranseloven § 3-4, jf. § 3-1 første ledd for følgende bestemmelser i Tilbudsgrunnlaget (datert august 2001) og Avtaleutkastet (datert 1. oktober 2001, men presentert for Konkurransetilsynet 18. september 2001):

- **Avtaleutkastet pkt. 2.3 Pris for registrering**
- **Tilbudsgrunnlaget pkt. 5.7 Gratis medlemskap**
- **Tilbudsgrunnlaget pkt. 5.9 Syklistenes Landsforening**

Dersom ny tildeling må skje innenfor dispensasjonstidsrommet, skal FNH innen ett år før slik tildeling, eller så snart som mulig, kontakte Konkurransetilsynet for en vurdering av om det er mulig å drive sykkelregisteret på en mindre konkurransebegrensende måte.

Vedtaket trer i kraft straks og varer frem til 9. oktober 2006.

Konkurransetilsynet kan etter klage eller eget tiltak trekke dispensasjonen tilbake eller sette betingelser for den dersom forutsetningene for dispensasjonen ikke lenger er til stede, jf. konkurranseloven § 3-9 tredje ledd.

Klageadgang

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

[til toppen](#)