

Konkurranseloven § 3-11 – vedtak om inngrep mot Felleskjøpet Øst Vest BAs erverv av Norgesmøllene DA

1	Innledning.....	2
1.1	Beregning av frister.....	3
1.2	Beskrivelse av partene.....	3
1.2.1	Felleskjøpet Øst Vest BA.....	3
1.2.2	Cermaq ASA.....	4
1.2.3	Norgesmøllene DA.....	4
1.3	Beskrivelse av avtalene.....	5
2	Inngrepsvilkårene i konkurranseloven § 3-11.....	5
2.1	Bedriftserverskriteriet.....	5
2.2	Konkurransbegrensningskriteriet.....	6
2.3	Effektivitetsgevinster.....	7
3	Vurdering av ervervet i forhold til bedriftserversvilkåret.....	7
4	Konkurranseloven § 3-12.....	9
5	Rammebetingelser - landbrukspolitikken.....	10
6	De relevante markeder.....	12
6.1	Beskrivelse av verdikjeden for korn.....	13
6.2	De relevante produktmarkeder.....	14
6.2.1	Kornhandel.....	14
6.2.2	Matmel.....	15
6.2.3	Kli.....	15
6.2.4	Kraftfôr.....	16
6.3	Produktmarkedenes geografiske utstrekning.....	17
6.3.1	Kornhandel.....	17
6.3.2	Matmel.....	18
6.3.3	Kli.....	20
6.3.4	Kraftfôr.....	21
7	Aktører og markedskonsentrasjon.....	22
7.1	Aktører i kornsektoren.....	22
7.2	Markedskonsentrasjon.....	25
8	Konkurransanalyse.....	27
8.1	Konkurransesituasjonen før ervervet.....	27
8.1.1	Kornhandel.....	27
8.1.2	Matmel.....	32
8.1.3	Kli.....	33
8.1.4	Kraftfôr.....	33
8.2	Konkurransemessige virkninger av ervervet.....	38
8.2.1	Kornhandel.....	39
8.2.2	Matmel.....	42
8.2.3	Kraftfôr.....	43
8.2.4	Konkurransemessige virkninger i kornsektoren.....	45
9	Effektivitetsgevinster.....	48
10	Konklusjon og vedtak om inngrep.....	48

1 Innledning

Felleskjøpet Øst Vest BA (FKØV) har gjennom de heleide datterselskapene Stormøllen AS og C.A. Thoresen AS inngått avtale om kjøp av alle selskapsandelene i Norgesmøllene DA av Cermaq ASA (60 prosent), Skiens Aktiemølle ASA (20 prosent) og Fritzøe Møller AS (20 prosent). Norgesmøllene DA driver med produksjon av matmel og andre kornprodukter. Transaksjonsavtalen ble inngått 18. november 2002, med tilleggsavtale av 3. januar 2003.

Ervervet ble meldt til Konkurransetilsynet ved brev fra advokatfirmaet Wiersholm, Mellbye og Bech av 8. januar 2003. Transaksjonsavtalen med tilleggsavtale fulgte som vedlegg til meldingen.

I sakens anledning har det vært avholdt møter mellom Konkurransetilsynet og partene. I forbindelse med meldingen av ervervet har Konkurransetilsynet invitert kunder, konkurrenter og andre myndigheter til å gi sine vurderinger av de konkurransemessige virkninger av oppkjøpet. Ulike aktører i de berørte markeder ble også invitert til å gi sin vurdering av tilsynets varsel om inngrep av 27. mai 2003. Ingen av de som har uttalt seg er uenige i tilsynets beskrivelse og avgrensning av de berørte markeder.

I henhold til forvaltningsloven¹ § 16 varslet Konkurransetilsynet ved brev av 27. mai 2003 inngrep mot ervervet. Tilsynet varslet inngrep fordi det på bakgrunn av de foreliggende opplysninger fant at vilkårene i konkurranseloven² (krrl.) § 3-11 må anses oppfylt.

Konkurransetilsynet ba om FKØVs tilbakemelding innen 17. juni 2003. Kommentarer til tilsynets inngrepsvarsel ble mottatt innen den fastsatte frist. I tillegg ble det avholdt et møte mellom tilsynet og representanter fra Cermaq ASA og FKØV, samt deres advokater.

I hovedtrekk anfører FKØV at Konkurransetilsynet baserer sin konkurransemessige analyse av de tre produktmarkeder på feil faktum og feil forutsetninger, og at vilkårene for inngrep etter krrl. § 3-11 ikke er oppfylt. De enkelte anførsler vil bli nærmere kommentert fortløpende i vedtaket.

Etter konkurranseloven § 3-11 femte ledd skal Konkurransetilsynet, før det gripes inn mot et bedriftserved, forsøke å komme frem til en minnelig løsning med de eller den ervervsdrivende. I varselet om inngrep av 27. mai 2003 ble FKØV bedt om å fremlegge eventuelle forslag til en alternativ løsning av saken som tar hensyn til de konkurransemessige problemstillinger Konkurransetilsynet har beskrevet i varselet.

I brev av 25. juni 2003 fremmet FKØV forslag til avhjelpende tiltak. I den forbindelse ble det 1. juli 2003 avholdt møte mellom tilsynet og representanter fra FKØV, deres advokat og Cermaqs advokat. I brev samme dag ble FKØVs forslag til avhjelpende tiltak ytterligere konkretisert. Konkurransetilsynet har vurdert forslagene i kommunikasjon med FKØV, men tilsynet har kommet til at de foreslåtte tiltakene ikke er tilstrekkelige til å avhjelpe de konkurransemessige problemer ervervet medfører.

¹ Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker av 10. juni 1967.

² Lov om konkurranse i ervervsvirksomhet av 11. juni 1993 nr. 65.

1.1 Beregning av frister

Etter konkurranseloven § 3-11 sjette ledd kan Konkurransetilsynet gripe inn mot et bedriftservedv innen seks måneder etter at det er inngått endelig avtale om ervervet. Dersom særlige hensyn tilsier det, kan tilsynet gjøre inngrep innen ett år fra samme tidspunkt.

Tilsynet har i sin praksis lagt til grunn at kravet om «endelig avtale» innebærer at det ikke er tilstrekkelig at det foreligger en rettslig bindende avtale. Kravet om at avtalen må være endelig medfører at alle nødvendige selskapsrettslige godkjenninger må foreligge. En fusjonsavtale som krever godkjenning av de respektive generalforsamlinger, vil for eksempel ikke være endelig før slike godkjenninger foreligger.

Ifølge transaksjonsavtalen punkt 12 er det en forutsetning for gjennomføringen av ervervet at det blir endelig godkjent av styrene i de kjøpende og de selgende selskaper, samt styret i FKØV. Slike godkjenninger forelå henholdsvis den 2. og 3. januar 2003. I tillegg er det et krav i transaksjonsavtalen punkt 4.2 at selskapsmøtet i Norgesmøllene DA godkjenner overdragelsen av selskapsandelene. Dette ble gjort 3. januar 2003.

Konkurransetilsynet legger derfor til grunn at de selskapsrettslige godkjenninger for ervervet foreligger. Kravet om «endelig avtale» i konkurranselovens forstand er således oppfylt, og fristen for inngrep etter krrl. § 3-11 sjette ledd er følgelig 3. juli 2003.

Når et bedriftservedv er meldt til Konkurransetilsynet etter konkurranseloven § 3-11 syvende ledd, har tilsynet en frist på tre måneder fra meldingen er mottatt til å varsle partene om inngrep kan bli aktuelt. Dersom tilsynet ikke varsler partene innen denne fristen anses ervervet som godkjent av myndighetene.

Konkurransetilsynet mottok meldingen om ervervet 9. januar 2003. Fristen for å varsle om inngrep kan bli aktuelt var følgelig 9. april 2003. Konkurransetilsynet sendte ut et slikt varsel 8. april 2003.

1.2 Beskrivelse av partene

1.2.1 Felleskjøpet Øst Vest BA

FKØV, Kjøper, er et samvirkeforetak som driver kornhandel, produksjon av kraftfôr og salg av driftsmidler til landbruket. Foretaket eies av sine 31 000 medlemmer, som er bønder. Av disse leverer rundt 8 700 korn til samvirket. FKØV har virksomhet i Østfold, Akershus, Hedmark, Oppland, Buskerud, Vestfold, Telemark, Hordaland, Sogn og Fjordane og på Sunnmøre, og eier blant annet 8 kraftfôrfabrikker og 39 kornmottak. Samvirkeforetaket er før ervervet en vertikalt integrert aktør som driver virksomhet på alle ledd fra produksjon av korn til salg av kraftfôr.

Ifølge opplysninger gitt i brev av 22. januar 2003 hadde FKØV i 2002 en total omsetning på omtrent 3,8 milliarder kroner. Av dette utgjorde salg av kraftfôr i overkant av 38 prosent og salg av korn 12 prosent. Omkring 60 prosent av omsetningen gikk til FKØVs egne medlemmer.

Ifølge årsberetningen for 2002 kjøpte FKØV 414 200 tonn produsentkorn. Av dette ble 51,8 prosent benyttet i egen kraftfôrproduksjon, omtrent 28 prosent ble solgt til de andre

felleskjøpene, 9,9 prosent ble solgt til matmelprodusenten Cerealia, 7,5 prosent til kornhandleren Unikorn og det resterende ble solgt til bygdemøller.

FKØV er det største av totalt fire regionale felleskjøp i den såkalte Felleskjøp-gruppen (FK-gruppen). Foruten FKØV består FK-gruppen av Felleskjøpet Trondheim (FKT), Felleskjøpet Rogaland Agder (FKRA) og Nordmøre og Romsdal Felleskjøp (NRFK). FK-gruppen har totalt 54 000 medlemmer. Felleskjøpene praktiserer markedsdeling ved at det ikke foregår aktiv markedsføring som krysser felleskjøpenes områdegrensener.

Norske Felleskjøp BA (NFK) er et andelslag eid av de fire regionale felleskjøpene. NFK utfører enkelte fellesfunksjoner for hele FK-gruppen. FKØVs eierandel i laget er 42 prosent. NFK skal ifølge vedtektene ivareta felleskjøpenes organisasjonspolitiske interesser, samt bidra til å utvikle og koordinere deres forretningsmessige samarbeid. NFK ble i 2001 tildelt markedsreguleringsansvaret i kornsektoren.

De regionale felleskjøpene er selvstendige juridiske enheter med forskjellige eiere, og kan derfor ikke anses å være én økonomisk enhet. I enkelte sammenhenger opptrer imidlertid felleskjøpene som én aktør grunnet et forretningsmessig samarbeid.

I 2002 inngikk alle fire regionale felleskjøp innkjøps samarbeidet FK Agri. Samarbeidet har som formål å utnytte FK-gruppens størrelse og kompetanse til å oppnå best mulige innkjøpsbetingelser. Gjennom dette samarbeidet fungerer FKØV som kornhandler på vegne av hele FK-gruppen. Dette innebærer at FKØV er det eneste av felleskjøpene som er etablert på kornhandlerleddet i verdikjeden (se punkt 7.1).

1.2.2 Cermaq ASA

Cermaq-gruppen, Selger, er et industri- og handelskonsern som har virksomhet innenfor fiskefôr, fiskeoppdrett, kornhandel og kraftfôr. Konsernet består foruten morselskapet Cermaq ASA (Cermaq) av 11 operative datterselskaper og 6 tilknyttede selskaper. Cermaq eies idag med 79,37 prosent av den norske stat ved Nærings- og handelsdepartementet. De resterende aksjer eies av ca. 100 private investorer. Cermaq hadde en eierandel på 60 prosent i Norgesmøllene DA. Kornhandelsvirksomheten foregår i Unikorn AS (tidligere Statkorn) hvor Cermaq eier 49,78 prosent.³ Unikorns virksomhetsområde er handel med norsk og importert korn og andre råvarer til matmel- og kraftfôrindustrien. I tillegg eier Cermaq 49 prosent av aksjene i kraftfôrprodusenten Fiskå Mølle AS.

1.2.3 Norgesmøllene DA

Norgesmøllene DA (Norgesmøllene), det ervervede selskapet, var tidligere eid av Cermaq ASA (60 prosent), Fritzøe Mølle AS (20 prosent) og Skiens Aktiemølle AS (20 prosent). Virksomheten omfatter produksjon og salg av mel, pasta og frokostblandinger til norske bakerier, dagligvarehandel og industri. Selskapet markedsfører sine melprodukter under merkenavnet Møllerens. I tillegg eier selskapet 50 prosent av aksjene i Food Manufacturing Services AS, som produserer fett, fettpulver, brødforbredere og andre innsatsvarer til bakeribransjen. Norgesmøllene eier videre 49 prosent av aksjene i Havrehuset Tøsse AS, som produserer ulike havreprodukter. Norgesmøllene forestår salget av disse produktene i det norske markedet.

³ Frem til 22. mai 2003 eide Cermaq 66 prosent av aksjene i Unikorn. Cermaq inngikk da avtale med Bygdemøllenes Investerings selskap AS (BMI) om salg av 16,22 prosent av aksjene i Unikorn. Cermaq eier dermed 49,78 prosent av aksjene, mens BMI eier 50,22 prosent.

Produksjonen av mel foregår ved selskapets møller i Vaksdal, Skien og Buvika ved Trondheim. Ved samtlige møller eier Norgesmøllene alt produksjonsutstyr, mens bygningene leies av henholdsvis FKØV, Skiens Aktiemølle og Cermaq. I tillegg har selskapet et anlegg for spesialprodukter i Stavanger og en pastafabrikk i Vaksdal. I Stavanger eier Norgesmøllene alt utstyr og bygninger.

Norgesmøllene har ca. 160 ansatte og hadde i 2001 en samlet produksjon på 221 000 tonn mel og kornbaserte produkter. Av dette utgjorde omtrent 175 000 tonn mel og melbaserte produkter til bakeri, dagligvarehandelen, melbasert industri og storhusholdningssektoren, mens det resterende er kli som ble solgt til kraftfôrindustrien. Total omsetning i 2001 var på 755 millioner kroner.

1.3 Beskrivelse av avtalene

Det avtaleverket som ligger til grunn for ervervet består av en transaksjonsavtale (hovedavtale) mellom partene av 18. november 2002, og en tilleggsavtale av 3. januar 2003.

Hovedavtalen gir FKØV, gjennom sine heleide datterselskaper, kontroll over alle selskapsandelene i Norgesmøllene. Det er ikke satt som betingelse for avtalens gjennomføring at ervervet godkjennes av konkurransemyndighetene. Risikoen for at slik godkjennelse blir gitt skal ifølge avtalens punkt 9 bæres av kjøperne. Ifølge avtalens punkt 4.2 bokstav g skal det ved overtagelsen foreligge erklæring fra eierne av produksjonsanleggene i Buvika (Cermaq) og Skien (Skiens Aktiemølle) om at leiekontraktene med Norgesmøllene skal kunne videreføres på uendrede vilkår. ^[4]

Avtalens punkt 12 bokstav c setter som betingelse for gjennomføring av ervervet at kjøperne gir samtykke til videreføring av en leveringsavtale mellom Unikorn og Norgesmøllene slik at denne utløper ^[5]. I tilleggsavtalens punkt 10 gir kjøperne slikt samtykke.

Overdragelsen av selskapet fant sted 6. januar 2003. Da var alle betingelsene i avtalene ifølge kjøpernes advokat oppfylt.

2 Inngrepsvilkårene i konkurranseloven § 3-11

Konkurranseloven § 3-11 første ledd gir Konkurransetilsynet hjemmel til å gripe inn mot bedriftserveders 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. Vedtak om inngrep kan gå ut på å nedlegge forbud eller å gi påbud, samt å gi tillatelse på vilkår.

2.1 Bedriftservederskriteriet

Det første vilkåret som må være oppfylt for at Konkurransetilsynet kan gripe inn mot ervervet, er at det foreligger et bedriftserveders i lovens forstand. I følge krrl. § 3-11 annet ledd omfatter begrepet bedriftserveders også fusjon, erverv av aksjer eller andeler og delvis erverv av

⁴ Opplysninger unntatt offentlighet jf. offentlighetsloven (offl.) § 5a jf. forvaltningsloven (fvl.) § 13 første ledd nr. 2. Opplysningene finnes i vedlegg 2 punkt 1.

⁵ Opplysninger unntatt offentlighet jf. offl. §5a jf. fvl. § 13 første ledd nr. 2. Opplysningene finnes i vedlegg 2 punkt 2.

bedrift. Det fremgår av forarbeidene at denne oppregningen er tatt inn av informative hensyn, og ikke er ment som en uttømmende definisjon av hvilke transaksjoner som skal anses som et bedriftserverv i lovens forstand. Det er klart at både erverv av aktører på tilstøtende ledd i verdikjeden, såkalte vertikale erverv, og erverv av aktuelle og potensielle konkurrenter, såkalte horisontale erverv, omfattes av bestemmelsen.

2.2 Konkurransbegrensningskriteriet

Det andre vilkåret som må være oppfylt for at tilsynet kan gripe inn mot ervervet, er at ervervet fører til eller forsterker en vesentlig begrensning av konkurransen i strid med formålet i lovens § 1-1. I uttrykket «føre til eller forsterke» ligger også et krav til årsakssammenheng. Det er bedriftservervet som må føre til eller forsterke en vesentlig konkurransbegrensning.

Vurderingen av om ervervet fører til eller forsterker en vesentlig begrensning av konkurransen i strid med lovens formål, krever en analyse i to trinn. Først må man undersøke om ervervet *enten* fører til en vesentlig begrensning av konkurransen *eller* om det forsterker en vesentlig begrensning av konkurransen som forelå allerede forut for ervervet. Dersom ervervet begrenser konkurransen på en av de to nevnte måtene, må det videre avklares om konkurransbegrensningen er i strid med lovens formål om effektiv utnyttelse av samfunnets ressurser.

Uttrykket «vesentlig begrensning av konkurransen» vil i de fleste tilfeller innebære at de involverte foretak kan utøve markedsrett. Med markedsrett menes vanligvis en bedrifts evne til, alt annet likt, å kunne gjennomføre en varig og ikke ubetydelig prisøkning uten at dette får merkbar innvirkning på omsatt kvantum. En aktør med markedsrett kan i større eller mindre grad opptre uavhengig av sine konkurrenter, kunder eller leverandører. Markedsrett kommer først og fremst til uttrykk gjennom høyere priser, eventuelt i kombinasjon med høyere kostnader, men kan også gi utslag i dårligere service, kvalitet, produktutvalg og mindre produktutvikling. Utøvelse av markedsrett innebærer en sløsing i samfunnsøkonomisk forstand siden markedstilpasningen gir en samlet ressursbruk som er mindre effektiv enn den kunne ha vært. Et avgjørende moment i konkurranseanalysen blir derfor om aktøren ved ervervet får en mulighet til å utøve markedsrett, eller om muligheten til å utøve markedsrett øker.

Det er flere forhold som kan avgjøre graden av konkurranseintensitet i et marked, og dermed aktørenes muligheter til å utøve markedsrett. Blant faktorer som bør nevnes er konkurranseform, antall aktører i markedet, etableringsmuligheter og produktenes substituerbarhet. Disse faktorene virker sammen og påvirker graden av konkurranse. Markedsrett kan utøves enten ensidig av én enkelt aktør, eller kollektivt av et fåtall aktører. Kollektiv markedsrett trenger ikke å være et resultat av et avtalt samarbeid mellom aktørene, men kan være en samordning av markedsadferd som aktørene hver for seg finner mest lønnsom, i det følgende betegnet som samforstand. Dette drøftes nærmere under punkt 8.

FKØV hevder at det ikke er tilstrekkelig for å oppfylle lovens krav til årsakssammenheng at oppkjøpet av Norgesmøllene åpner for mulighet til å utøve markedsrett. Det må ifølge FKØV stilles krav om at «Konkurransetilsynet – på bakgrunn av FKØVs tidligere markedsopptreden – kan godtgjøre at FKØV med overveidende sannsynlighet *vil* misbruke sin nye markedsposisjon som følge av oppkjøpet». Konkurransetilsynet forstår dette som at FKØV mener at det foreligger et strengere krav til årsakssammenheng ved vertikale erverv enn ved horisontale. Det er etter FKØVs oppfatning ikke tilstrekkelig at bedriftservervet

legger til rette for utøvelse av markedsmakt. Konkurransetilsynet må godtgjøre at FKØV vil utøve markedsmakt som følge av ervervet.

Verken lovens ordlyd eller forarbeidene grunnlag for en slik fortolkning. Kravet til årsakssammenheng er det samme uavhengig av type erverv.

Konkurransen i den foreliggende sak er vesentlig begrenset i de berørte markeder før ervervet finner sted (se nærmere om dette under punkt 8.1). Det sentrale spørsmålet er derfor om konkurransesituasjonen ytterligere forverres som følge av ervervet. Det vil si om FKØVs mulighet til å utøve markedsmakt, ensidig eller kollektivt, øker som følge av oppkjøpet av Norgesmøllene. Verken ordlyden i krrl. § 3-11 eller lovens forarbeider gir nevneverdig veiledning om hva som kreves – eller hvilke momenter man kan legge vekt på – når man skal vurdere om konkurransesituasjonen er forverret. Arbeids- og administrasjonsdepartementet har imidlertid lagt til grunn at dersom ervervet forsterker en allerede vesentlig konkurransebegrensning, stilles det ingen krav til *hvor mye* ervervet må forsterke denne begrensningen.⁶ Det vil si at *enhver forsterkning* av konkurransebegrensningen må anses å innfri lovens vilkår «forsterke en vesentlig begrensning av konkurransen». Samme tolkning er lagt til grunn i juridisk teori.⁷ Se nedenfor under punkt 8.2 for den nærmere analyse av hvilke konkurransevirkninger ervervet medfører.

2.3 Effektivitetsgevinster

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 – effektivitetsgevinster – som er større enn det samfunnsøkonomiske tapet som oppstår ved konkurransebegrensningen. Mulige effektivitetsgevinster ved ervervet drøftes i punkt 9.

3 Vurdering av ervervet i forhold til bedriftserversvilkåret

Ettersom transaksjonsavtalen innebærer at FKØV erverver samtlige andeler i Norgesmøllene, legger Konkurransetilsynet uten videre drøftelse til grunn at det foreligger et bedriftserverv i konkurranselovens forstand.

Konkurransetilsynet har i sin vedtakspraksis⁸ lagt til grunn at konkurransebegrensninger som avtales i forbindelse med ervervet og som er direkte tilknyttet ervervet og en nødvendig forutsetning for gjennomføringen av dette, skal vurderes i forbindelse med selve bedriftservervet, og ikke etter konkurranselovens forbudsbestemmelser eller § 3-10. Dersom Konkurransetilsynet kommer til at den avtalte begrensningen ikke kan anses som en slik tilknyttet begrensning, vil konkurransebegrensningen i sin helhet bli å vurdere etter konkurranselovens forbudsbestemmelser eller etter krrl. § 3-10.

⁶ Jf Departementets vedtak 2002/03165 i klage på Konkurransetilsynets vedtak V2002/26.

⁷ Se Helge Stemschaug i Karnov 2002 side 2318 note 136 og Kolstad «Fra konkurransepolitikk til konkurranserett» 1998 s. 203 flg.

⁸ Se blant annet sak A98/10 (Jølstad), V2000-23 (Protector), V2000-49 (Tele Danmark/EITele Øst) og A2000-12 (Rubrikkelskapet Zett).

Av transaksjonsavtalen mellom FKØV og selgerne fremgår det at FKØV må samtykke i at en avtale om levering av korn (heretter leveringsavtalen) mellom Unikorn og Norgesmøllene videreføres [9] Forut for ervervet var både Unikorn og Norgesmøllene datterselskaper av Cermaq ASA. Ifølge partene var kravet om samtykke en forutsetning for at Cermaq skulle avhende sine andeler i Norgesmøllene. Begrunnelsen for kravet er at Unikorn skal få mulighet til å tilpasse sin virksomhet til eventuelle endrede markedsforhold som følge av ervervet, samt å sikre Unikorn avsetning i nevnte periode.

Det må således vurderes om eventuelle konkurransebegrensninger i leveringsavtalen er å anse som tilknyttede begrensninger som skal vurderes sammen med ervervet etter krrl. § 3-11.

For at avtalebegrensningene skal vurderes etter krrl. § 3-11 må de som nevnt være direkte tilknyttet og nødvendige for gjennomføringen av ervervet. I vurderingen har tilsynet blant annet funnet veiledning i EF/EØS-retten, herunder Kommisjonens kunngjøring om tilknyttede begrensninger.¹⁰

Tilsynet har i sin praksis lagt til grunn at vurderingen av om en avtaleforpliktelse anses som direkte tilknyttet og nødvendig for gjennomføringen av ervervet, må skje på objektivt grunnlag. Det er i den forbindelse relevant å se hen til begrensningens art. Videre må konkurransebegrensningen ikke være det sentrale formålet med bedriftservervet, men må være av underordnet betydning i forhold til dette. En begrensning vil ikke være nødvendig med mindre fravær av begrensningen vil medføre at bedriftservervet ikke kan gjennomføres, eller at det bare kan gjennomføres på mer usikre vilkår, til vesentlig høyere kostnader, over betydelig lengre tid eller med langt mindre sannsynlighet for å lykkes. Begrensningens varighet, materielle innhold og geografiske anvendelsesområde må heller ikke overskride det som med rimelighet er nødvendig for å gjennomføre bedriftservervet. Dersom det finnes like effektive alternative muligheter for å nå det tilsiktede målet, må bedriftene velge den løsning som objektivt sett er minst konkurransebegrensende.

FKØV hevder at kjøps- og leveringsforpliktelsene i leveringsavtalen var meget viktige for selgerne, og at det er forpliktelser som er direkte knyttet til salget av Norgesmøllene. Videre hevder FKØV at det er viktig for Norgesmøllene og FKØV å ha forutsigbarhet i de kommersielle vilkår knyttet til kornleveranser fremover. Således er det viktig for FKØV og Norgesmøllene at leveranseavtalen med Unikorn ikke forlenges utover det som er avtalt i forbindelse med oppkjøpet. FKØV uttaler videre at et eventuelt senere inngrep mot leveringsavtalen, for eksempel en forlengelse av varigheten, etter krrl. § 3-10 vil kunne være svært urimelig for FKØV, og at det derfor er av stor betydning at leveringsavtalen vurderes som en integrert del av oppkjøpet etter krrl. § 3-11.

Vurderingstemaet i forhold til om forpliktelsene i leveringsavtalen må anses som tilknyttede begrensninger er, som nevnt ovenfor, om begrensningene kan antas å være direkte knyttet til og nødvendige for gjennomføringen av ervervet. Hvordan tilsynet i fremtiden vil forholde seg til spørsmålet om forlengelse av avtalen er utenfor det som er gjenstand for vurdering. Det vil således ikke være av betydning i forhold til vurderingen av om en avtaleforpliktelse skal anses nødvendig for gjennomføringen av ervervet at et eventuelt senere inngrep mot avtalen etter krrl. § 3-10 vil kunne virke urimelig overfor en av partene i transaksjonen.

⁹ Opplysninger unntatt offentlighet jf. offl. § 5a jf. fvl. § 13 første ledd nr. 2. Opplysningene finnes i vedlegg 2 punkt 3.

¹⁰ Kommisjonens kunngjøring 2001/C 188/3.

[¹¹]

Etter tilsynets vurdering vil avtalebestemmelser som innebærer eksklusive kjøps- eller leveringsforpliktelser for hele eller vesentlig deler av kjøpers totale behov for produktet i utgangspunktet ikke være nødvendige for gjennomføringen av et bedriftserverv. For at slike avtaleforpliktelser skal være nødvendige må det foreligge særlige hensyn, for eksempel at produktet ikke kan kjøpes andre steder eller er av en spesiell art. Bakgrunnen for dette er at det normalt vil finnes alternative måter å nå det tilsiktede mål på som virker mindre begrensende på konkurransen enn denne typen begrensninger. Etter Konkurransetilsynets vurdering skal det normalt mer til for at en avtaleforpliktelse kan anses for nødvendig i de tilfeller hvor forpliktelsen først og fremst er fordelaktig for selgeren i ervervet.

Bestemmelsene i avtalen gir anvisning om at Unikorn skal dekke Norgesmøllenes [¹²] Formålet med avtalen er å sikre Unikorn avsetning, samt legge forholdene til rette for at Unikorn skal kunne tilpasse seg endrede markedsforhold som følge av ervervet. Konkurransetilsynet mener på bakgrunn av ovennevnte at bestemmelsene om kjøps- og leveringsplikt i avtalen mellom Unikorn og Norgesmøllene går lenger enn det som er nødvendig for å sikre ervervet i en overgangsperiode. Forpliktelsene kan derfor ikke anses som en tilknyttet del av ervervet, og vil følgelig ikke være omfattet av et eventuelt inngrep etter krrl. § 3-11. Tilsynet har på det nåværende tidspunkt ikke funnet det nødvendig å ta bestemmelsene i leveringsavtalen opp til vurdering etter krrl. § 3-10.

4 Konkurranseloven § 3-12

FKØV anfører at Konkurransetilsynet i det varslede vedtak har unnlatt å drøfte betydningen av den nye lovbestemmelsen i krrl. § 3-12, og savner en drøftelse av bestemmelsens betydning i saken.

Lovbestemmelsens ordlyd er som følger:

«Dersom en eller flere aktører på det norske marked er så dominerende at konkurransen hindres, skal Konkurransetilsynet likevel ikke etter § 3-11 gripe inn dersom det i bransjen foreligger et velfungerende nordisk eller europeisk marked, forutsatt at dominansen ikke virker negativt for de norske kunder».

Etter bestemmelsen kan Konkurransetilsynet ikke gripe inn mot ervervet etter krrl. § 3-11 dersom det foreligger et nordisk eller europeisk velfungerende marked som Norge er en del av. I disse tilfellene vil aktører som er eller blir dominerende i Norge, normalt ikke være dominerende i det relevante nordiske eller europeiske marked.

Konkurransetilsynet vil nedenfor i punkt 6 foreta en avgrensning av de relevante markeder. Analysen der vil vise at de relevante produktmarkeders geografiske utstrekning i denne saken er nasjonale, regionale eller lokale. Markedet kan etter tilsynets vurdering ikke på noe tidspunkt anses å være et nordisk eller europeisk marked. Bestemmelsen i konkurranseloven § 3-12 vil derfor ikke komme til anvendelse i foreliggende sak.

¹¹ Opplysninger unntatt offentlighet jf. offl. § 5a jf. fvl. § 13 første ledd nr. 2. Opplysningene finnes i vedlegg 2 punkt 4.

¹² Opplysninger unntatt offentlighet jf. offl. § 5a jf. fvl. § 13 første ledd nr. 2 Opplysningene finnes i vedlegg 2 punkt 5.

5 Rammebetingelser - landbrukspolitikken

Under dette punktet beskrives noen av rammebetingelsene for aktørene i kornsektoren¹³. Ifølge St.meld. nr. 19 (1999-2000) Om norsk landbruk og matproduksjon, er et av hovedformålene med korn- og kraftfôrpolitikken å sikre avsetning for norskprodusert korn til de priser som blir fastsatt i jordbruksoppgjøret. Avsetningsmulighetene sikres først og fremst gjennom skjerming av det norske markedet i form av et tollbasert importvern. Et annet mål er å bidra til å opprettholde den regionale produksjonsfordelingen i norsk jordbruk, som blant annet innebærer at det meste av kornproduksjonen er lokalisert i de beste jordbruksområdene, mens den grovfôrbaserte husdyrproduksjonen hovedsakelig foregår i distriktene. Lønnsomheten i kornproduksjonen sikres gjennom importvernet, som gir grunnlag for å ta ut de målpriser som fastsettes i jordbruksforhandlingene. Korn- og kraftfôrpolitikken skal også bidra til å utjevne fôrkostnader i husdyrproduksjonen i ulike deler av landet, blant annet gjennom å gjøre det mer lønnsomt for bonden å selge eget korn enn å bruke det til fôr på egen gård. Dette gjøres gjennom bruk av prisnedskrivningstilskudd. Videre er det en målsetting å dempe noe av ulempen som skapes gjennom at korn til matmel- og kraftfôrproduksjon må transporteres over lange avstander. Dette oppnås gjennom utbetaling av frakttilskudd.

Disse rammebetingelsene, som fastsettes i landbrukspolitikken, får også innvirkning på markeds- og konkurranseforholdene i kornsektoren. Følgelig er dette forhold som er av betydning for Konkurransetilsynets vurderinger, og da hovedsakelig markedsavgrensningen under punkt 6.

Målpriser og markedsregulering

For å sikre prisstabilitet i den norske kornsektoren avtales i jordbruksforhandlingene målpriser som produsentene skal kunne oppnå det kommende kornår (fra 1. juli t.o.m. 30. juni).¹⁴ Ifølge forskrift om markedsregulering av norskprodusert korn og oljefrø¹⁵ er målprisen høyeste gjennomsnittspris for året, og denne skal kunne oppnås med utgangspunkt i balanserte markedsforhold. Med markedsbalanse menes i kornsektoren at forbruk av korn til matmel- og kraftfôrindustrien (heretter matkorn og fôrkorn) tilsvarer norsk produksjon og supplerende import av henholdsvis matkorn og fôrkorn. I kornsektoren er Norske Felleskjøp (NFK) såkalt markedsregulator. Det innebærer at NFK er tildelt ansvaret for å regulere tilbudet av korn slik at det skal være mulig å ta ut målprisen i markedet.¹⁶ I markedsreguleringen fungerer NFK som et sentralledd som har instruksjonsmyndighet overfor de ulike felleskjøpene. Som markedsregulator har NFK flere virkemidler til rådighet som kan brukes i en situasjon med overskudd av korn i det norske markedet, blant annet overlaging av korn til påfølgende kornår og prisreduksjon ved alternativ anvendelse av overskuddskorn (for eksempel til fiskefôr). Korn som benyttes i slike avsetningstiltak kalles reguleringsvare. Felleskjøpene er også pålagt forsyningsplikt overfor aktører på foredlingsleddet. Denne plikten er inntil videre begrenset til å gjelde reguleringsvare, da FK-gruppen i dagens markedsituasjon normalt har underdekning av korn. Som markedsregulator har de regionale felleskjøpene, gjennom NFK, også mottaksplikt i forhold til kornprodusenter og – under visse forutsetninger – i forhold til andre kornhandlere.

¹³ Uttrykket «kornsektoren» brukes i denne saken som et paraplybegrep, og omfatter alle berørte markeder gjennom verdikjeden.

¹⁴ Målpris er definert som produsentpris fastsatt i jordbruksoppgjøret på fôrkorn, mathvete, matrug og oljefrø av basiskvalitet levert til bestemte mottaksanlegg ved Oslofjorden.

¹⁵ Forskrift av 21. juni 2002.

¹⁶ Markedsregulatorrollen er regulert i forskrift av 21. juni 2002 om markedsregulering av norskprodusert korn og oljefrø.

Det produseres imidlertid for lite norsk korn til å dekke etterspørselen i markedet. Hvert år må underskuddet dekkes gjennom supplerende import. Det har derfor ikke vært nødvendig å iverksette såkalte avsetningstiltak.

Som ledd i markedsreguleringen har NFK ansvaret for å fastsette ukentlige noteringspriser. Dette er priser på vare av basis kvalitet levert ved FKØVs fire transittanlegg ved Oslofjorden, såkalte noteringssteder (Kambo/Moss, Drammen, Holmestrand og Larvik).¹⁷ Grunnlaget for noteringsprisene er målpriser, markedssituasjon/prognoser og prisløype (som tar hensyn til forutsatte markedssvingninger i løpet av kornåret). Hensikten er å registrere forholdet mellom markedspris og målpris, for å danne et grunnlag for vurdering og iverksettelse av markedsreguleringstiltak. Noteringsprisene tillates å variere +/- 5 prosent i forhold til målpris. Dersom noteringsprisen ligger over den øvre prisgrensen to uker på rad gir NFK tilbakemelding til SLF, og det åpnes for import. Dersom markedet er i balanse skal noteringsprisen i gjennomsnitt for året være lik målprisen.

Importvernet

I kornsektoren er det et såkalt tollbasert importvern med tollkvoter. Det er Statens landbruksforvaltning (SLF) som administrerer ordningen. For å sikre avsetning av norskprodusert korn til målpriser, er tollsatsene – *før* alt norsk korn er avsatt – satt så høyt at kilopris inkludert toll på importert korn vil ligge omtrent 50 prosent over kiloprisen på korn fra innenlandsk produsent. SLF opplyser at det i realiteten ikke er noen import av korn til disse tollsatsene. Unntaket er små og ubetydelige mengder «spesialkorn». 1. juli 2002 ble det imidlertid åpnet for toll- og kvotefri import av korn fra de minst utviklede land (MUL). For å ivareta hensynet til markedsbalansen i dagens markedsordning er det utformet en forskrift som sørger for at en sikkerhetsmekanisme kan utløses dersom det oppstår fare for importskapt overskudd av korn.¹⁸ FKØV opplyser at det grunnet logistikk- og kvalitetsproblemer ikke har vært noen import fra MUL-landene så langt.

Etter at det norskproduserte kornet er avsatt dekkes overskuddsetterspørselen opp gjennom importkvoter med nedsatt tollsats. Den nedsatte tollsatsen fastsettes slik at prisen på importert korn tilsvarer målprisene fastsatt i jordbruksoppkjøret. På bakgrunn av prognoser om tilgang og etterspørsel etter norsk korn – utarbeidet av markedsregulator NFK – beregner SLF størrelsen på tollkvoter av matkorn og fôrkorn med nedsatt tollsats. Disse kvotene omsettes gjennom auksjoner tre ganger i løpet av året.¹⁹ For at disse auksjonene skal iverksettes må altså prognosene vise at alt norskprodusert korn blir avsatt i markedet. Dette innebærer at norske kornprodusenter ikke utsettes for konkurranse fra kornprodusenter i utlandet.

Når det gjelder fôrkorn består tollkvotene enten av korn av samme typer som produseres i Norge, eller av de billigste og mest anvendelige fôrkornerstatningene som til enhver tid finnes på verdensmarkedet.²⁰

De aktørene som deltar i auksjonene får stort sett dekket sin «restetterspørsel» etter korn gjennom denne ordningen. Det har imidlertid vist seg at auksjonssystemet ikke egner seg

¹⁷ For øvrige kornmottak fastsettes det trekk i forhold til noteringspris, såkalt stedskorrigering, som skal dekke ekstra håndteringskostnader.

¹⁸ Forskrift om sikkerhetsmekanisme og overvåkningssystem for toll- og kvotefri import av korn, mel og kraftfôr fra minst utviklede land (MUL) av 27. juni 2002.

¹⁹ Norske Felleskjøp opplyser at omkring 30 prosent av totalt matkornbehov må dekkes gjennom import i inneværende kornsesong. For fôrkorn og fôrkornerstatninger er tilsvarende tall ca. 29 prosent.

²⁰ Dette er gjerne karbohydratholdige råvarer slik som mais, durra eller melasse. Disse prissettes likt som fôrkorn.

spesielt godt som fordelingsmekanisme innenfor kornsektoren. Det blir ingen reell konkurranse om kvotene da det er såpass få aktuelle kjøpere i markedet. SLF opplyser at de fleste budrundene ender med at de ulike budgiverne får tilslaget på sin forholdsmessige andel av kvoten ved å legge inn minste tillatte bud på 10 kroner per tonn (1 øre per kilo).

For å sikre avsetning av norsk matkorn er også aktørene i matmelmarkedet skjermet mot importkonkurranse gjennom tollbarrierer (utdypes under punkt 6.3.2). SLF opplyser at det lille som per i dag importeres er ulike typer spesialmel. Det finnes ikke noe kvotebasert importvern for matmel.

Frakttilskuddsordningene

Frakttilskuddsordningene administreres av SLF og er også en del av markedsordningen i kornsektoren.²¹ Det utbetales ulike typer frakttilskudd:

- *mellomfraktordningen* for korn skal utjevne regionale råvareprisforskjeller til mel- og kraftfôrindustrien ved å gi tilskudd til frakt og håndtering frem til forbruksstedene. I dag produseres ca. 90 prosent av det norske kornet på Østlandet (overskuddsområde). Det er en sentral målsetting å sørge for en omfordeling av kornet fra overskuddsområdet til områdene med underskudd av korn (resten av landet). Mellomfrakttilskuddet er et viktig hjelpemiddel for å oppnå denne målsettingen
- *stedsfraktordningen* skal utjevne fraktkostnader ved omsetning av kraftfôr til husdyrproduksjonen
- *innfraktordningen* for økologisk korn skal sikre en tilnærmet lik oppgjørspris for alle kornprodusenter uavhengig av hvor den enkelte produsent er lokalisert

Både i kornhandelen og i handelen med kraftfôr vil frakttilskuddene være med på å bestemme hvor langt det er lønnsomt for en leverandør å frakte sine varer ut til kundene.

Frakttilskuddsordningene får dermed betydning for den geografiske utstrekning av de relevante produktmarkeder som avgrenses under.

6 De relevante markeder

Konkurransetilsynet kan gripe inn mot bedriftserverv etter krrl. § 3-11 dersom tilsynet finner at vedkommende erverv vil føre til eller forsterke en vesentlig begrensning av konkurransen i strid med formålet i lovens § 1-1. For å kunne vurdere de konkurransemessige virkninger, tar tilsynet utgangspunkt i hvilke markeder som blir berørt av ervervet. Avgrensningen av de relevante markeder skjer 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. De relevante markeder har derfor en produktdimensjon og en geografisk dimensjon.

For å avgrense de relevante markeder i denne saken er det hensiktsmessig først å beskrive nærmere hvordan kornstrømmen går gjennom de ulike ledd i verdikjeden, fra kornprodusenter til sluttbrukere. Som tidligere nevnt er FKØV før ervervet vertikalt integrert fra produksjon av

²¹ Reguleres i forskrift av 23. mai 2001 om frakttilskuddsordninger for korn og kraftfôr under markedsordningen for korn.

korn til salg av kraftfôr til husdyrprodusenter mv. FKØVs oppkjøp av Norgesmøllene fører til at matmelproduksjon også blir en integrert del av virksomheten, og at foretaket i fremtiden også vil drive med salg av matmel til bakerier, dagligvarekjeder mv.

Markedsavgrensning er i konkurranseretten et redskap blant annet for å beregne markedsandeler og markedskonsentrasjon. Konsentrasjonen i markedet er en indikator på hvordan konkurranseforholdene er, og er et utgangspunkt for den nærmere økonomiske analysen av virkningene av oppkjøpet.

6.1 Beskrivelse av verdikjeden for korn

I det følgende vil vi vise at de ulike markedene i kornsektoren er nært forbundet med hverandre. Det betyr at konkurranseforholdene i ett av markedene kan få innvirkning også på konkurransesituasjonen i tilstøtende markeder.

I kornsektoren foregår førstehåndsomsetningen i to ledd. I det første leddet selges korn fra produsenter (kornbønder) til kornkjøpere. Kornet leveres da til mottaksanlegg som disponeres enten av kornhandlere eller av lokale bygdemøller, som begge kan opptre som kornkjøpere. Kornkjøperen mottar, tørker og lagrer kornet. Kvaliteten på kornet bestemmer om det klassifiseres som matkorn til mat eller som fôrkorn til dyrefôr. I førstehåndsomsetningens andre ledd overdras kornet fra kornkjøpere til kornhandlere. På dette leddet foregår bygdemøllenes salg av overskuddskorn²² til kornhandlerne. Kornhandlernes rolle er primært å drive distribusjon og videresalg av fôrkorn og matkorn til kraftfôrprodusenter og matmelmøller.

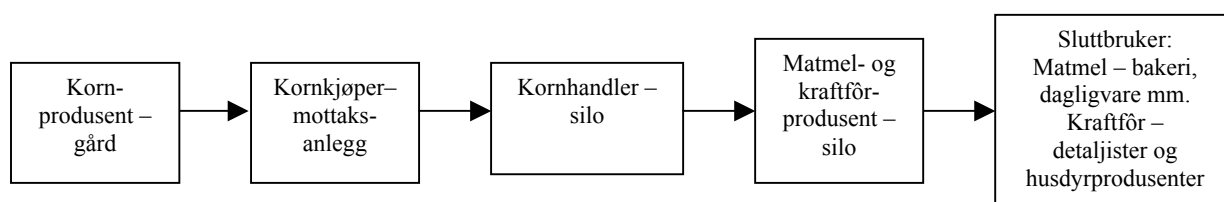
Det er en betydelig grad av vertikal integrasjon i kornsektoren. I en del tilfeller er det forskjellige aktører som utfører de ulike funksjonene på tilstøtende ledd i verdikjeden. I andre tilfeller opptre samme aktør både som kornkjøper direkte overfor produsent og som kornhandler. For å unngå begrepsforvirring, og for å skille de ulike funksjoner fra hverandre, vil aktørene på de to leddene i førstehåndsomsetningen i det følgende bli betegnet som henholdsvis kornkjøpere og kornhandlere. Med kornkjøpere menes de som kjøper korn direkte fra produsent, og med kornhandlere menes de som driver videresalg av korn til foredlingsindustrien. Kornhandlerne har altså en grossistfunksjon i kornsektoren.

Annenhåndsomsetningen av korn omfatter videresalg av kornet – inndelt i fôrkorn og matkorn – fra kornhandlere til foredlingsindustrien, som består av kraftfôrprodusenter og matmelprodusenter. I likhet med kornhandlerne kan også kraftfôrprodusentene fungere som kornkjøpere i tillegg. Ofte vil lokale bygdemøller ha funksjon både som kornmottaker og kraftfôrprodusent i sitt lokale marked.

Fra foredlingsleddet selges det ene sluttproduktet, kraftfôr, til detaljister i landbruket og til bønder direkte. Både felleskjøpene og Norgesfôr (som presenteres under punkt 7.1) har etablert egne detaljistikjeder, og driver således både produksjon og detaljsalg av kraftfôr. Det andre sluttproduktet, matmel, selges videre til dagligvare- og bakeribransjen, melbasert industri og storhusholdningssektoren.

²² Det kornet som ikke benyttes av bygdemøllene selv.

Verdikjeden for korn kan oppsummeres forenklet i denne figuren:



6.2 De relevante produktmarkeder

Utgangspunktet for avgrensningen av det relevante produktmarkedet er i hvilken grad etterspørerne, til dekning av et bestemt behov, anser varer eller tjenester som substituerbare. Jo bedre substitutt en vare er til det produktet vi ser på, desto større er sannsynligheten for at varen inkluderes i det relevante produktmarkedet. Substituerbarheten bestemmes av i hvilken grad en kjøper vil gå over til å etterspørre andre produkter dersom prisen på et produkt øker. Dette vil særlig avhenge av produktets egenskaper, bruksområde og pris.

Partene i ervervet driver blant annet kornhandel og foredling av korn til matmel og kraftfôr, samt detaljsalg av kraftfôr og andre tonnevarer til landbruket. Kornrelaterte produkter omsettes i ulike markeder som vi kort skal redegjøre for nedenfor. Konkurransetilsynet har i tidligere saker avgrenset de relevante markeder for kornhandel, kraftfôr og matmel.²³ Vi vil i denne saken ta utgangspunkt i disse vurderingene ved markedsavgrensningene.

6.2.1 Kornhandel

Kjøperen av Norgesmøllene, FKØV, driver blant annet kornhandelsvirksomhet. I dette punktet følger Konkurransetilsynets avgrensning av markedet for denne virksomheten.

Som beskrevet over foregår førstehåndsomsetningen av korn mellom kornprodusenter, kornkjøpere og kornhandlere. Annenhåndsomsetningen, eller videresalg av korn, foregår mellom kornhandlere og aktører som foredler korn til matmel og kraftfôr. Det er denne annenhåndsomsetningen som her defineres som kornhandel. For å kunne operere som kornhandler er det av avgjørende betydning å eie eller ha tilgang til infrastruktur som siloer og havneanlegg for mottak og utskiping av korn. Dette understrekes av flere av høringsinstansene i vår markedsundersøkelse. Disse ressursene er nødvendige for at kornhandlerne skal kunne tilby sine kunder effektive logistikk- og distribusjonsløsninger, samt sikker forsyning av korn.

Det er naturlig å dele inn handel med korn i korn som brukes til kraftfôr og korn som brukes til matmel. Matkorn er den viktigste innsatsfaktoren i produksjonen av matmel, mens fôrkorn er viktigste innsatsfaktor i produksjonen av kraftfôr. Det stilles strenge kvalitetskrav til det kornet som skal brukes til mat. Fôrkorn, som i praksis er korn som ikke oppfyller disse kvalitetskravene, kan derfor ikke erstatte matkorn. Matkorn kan rent teknisk brukes som innsatsfaktor til kraftfôr, men i praksis gjøres dette i liten grad fordi matkorn er betydelig dyrere enn fôrkorn. En slik substitusjon vil dessuten være uaktuell all den tid det er

²³ Konkurransetilsynets vedtak V2000-20 av 17. februar 2000 (felleskjøpenes erverv av Stormøllene) og vedtak av 4. juni 1996 (Norgesmøllenes erverv av Nordkronen). Sistnevnte vedtak ble omgjort av Arbeidsdepartementet, jf punkt 6.3.2.

underskudd på matkorn i Norge. Skulle det bli overskudd på matkorn ett år, lagres dette av markedsregulator til neste år (se punkt 5).

Importerte karbohydratholdige råvarer slik som mais, durra eller melasse, såkalte førkórnerstatninger, kan brukes i stedet for førkórner. På grunn av målsettingen om at alt norsk korn skal avsettes før myndighetene setter i gang import, kan kraftfórproduzentene imidlertid ikke gå over til å etterspørre disse produktene dersom prisen på norsk førkórner øker. Førkórnerstatninger anses derfor ikke for å være substitutter til førkórner i denne sammenhengen.

På denne bakgrunn, og for formålet i denne saken, definerer Konkurransetilsynet handel med matkorn og førkórner som et eget relevant produktmarked. Med kórnerhandel menes i denne saken kun videresalg av kórner til matmel- og kraftfórindustrien.²⁴ I denne handelen inngår også de tjenester kórnerhandlerne tilbyr sine kunder, som lagrings- og transporttjenester.

6.2.2 Matmel

Selskapet som FKØV kjøper, Norgesmøllene, driver med produksjon og salg av matmel til bakerier, dagligvarehandel og industri. I dette punktet følger Konkurransetilsynets avgrensning av markedet for denne virksomheten.

Matmel omfatter flere meltyper basert på de ulike kórnersortene bygg, hvete, rug og havre. Mel av hvete er mest utbredt på grunn av de gode bakeregenskapene. Det finnes en rekke ulike typer matmel, eksempelvis siktet og sammalt mel, helkórner og gryn. I denne saken anses likevel matmel for å være et homogent produkt. Mel kan brukes som ingrediens i en lang rekke produkter, for eksempel bakervarer, pasta og pizza. Sett fra forbrukerens synspunkt finnes det ingen nære substitutter til produktgruppen matmel.

Det bør presiseres at etterspørrene av matmel kan inndeles i to grupper, knyttet til hvordan melet leveres og anvendes. I bakeri- og industriproduksjon benyttes melet industrielt, mens dagligvarekjedene omsetter melet som konsumvare. Posemel (1-2,5 kilo) leveres på pall til dagligvaregrossistenes lagre for distribusjon videre. Til bakerier og industriproduksjon leveres mel i bulk. Det vil si at melet leveres i sekker av ulik størrelse (50-500 kilo) eller på tankbiler. Det at størrelse på emballasje og distribusjonsmetode er ulik for de to gruppene av avtakere kan muligens tilsi en inndeling i to ulike produktmarkeder for matmel.

For formålet i denne saken er det imidlertid hensiktsmessig å behandle matmel samlet som én produktgruppe. Det er derfor tilstrekkelig å avgrense det relevante produktmarked til produksjon, distribusjon og salg av matmel.

6.2.3 Kli

Norgesmøllene driver også med produksjon og salg av kli til aktører i kraftfórindustrien. I dette punktet følger Konkurransetilsynets avgrensning av markedet for denne virksomheten.

Ved utmaling av kórner til matmel ender ca. 80 prosent av matkórneret opp som matmel. Den resterende delen av kórneret er et restprodukt som kalles kli. Kli er en viktig innsatsfaktor i produksjonen av kraftfór. I og med at kli utvinnes ved produksjonen av matmel, er det i utgangspunktet matmelproduzentene som er leverandører av produktet til kraftfórindustrien.

²⁴ Dette tilsvarer handelen som foregår i annenhåndsmarkedet beskrevet under punkt 5.1.

Følgelig kan klimarkedet i en viss forstand plasseres mellom matmelmarkedet og kraftfôrmarkedet i verdikjeden for korn.

Det finnes produkter som kan erstatte kli i produksjonen av kraftfôr. Ved siden av kli benyttes blant annet fôrkorn og ulike fôrkørnerstatninger som innsatsvarer. Ved mangel på kli kan en kraftfôrprodusent kompensere ved å bruke mer av disse innsatsvarene. Dette er imidlertid varer med høyere priser enn kli, og de kan derfor ikke anses for å være fullverdige substitutter sett fra kraftfôrprodusentenes side. Heller ikke importert kli kan regnes for å være et substitutt. FKØV opplyser at andre innsatsvarer enn kli (se punkt 6.2.1) prioriteres i importkvotene, da dette anses som en mer lønnsom bruk av kvotene.

FKØV hevder at klimarkedet ikke er et eget relevant produktmarked i denne saken. Selv om kli og andre typer fôrkorn og -erstatninger til dels har samme funksjon og bruksområde, så er kli imidlertid en vesentlig billigere innsatsfaktor enn de øvrige produktene.

De ulike kraftfôrprodusentenes tilgang på kli kan virke inn på konkurransesituasjonen i kraftfôrmarkedet. FKØVs oppkjøp av Norgesmøllene gir bedriften økt kontroll over kliforekomsten i Norge.

På denne bakgrunn finner Konkurransetilsynet at kli bør vurderes som et eget relevant produktmarked i denne saken.

6.2.4 Kraftfôr

FKØV driver også med produksjon og salg av kraftfôr til husdyrprodusenter i landbruket. I dette punktet følger Konkurransetilsynets avgrensning av markedet for denne virksomheten. FKØV mener at kraftfôr ikke er et relevant produktmarked i denne saken, blant annet fordi Norgesmøllene ikke produserer kraftfôr og fordi kli er uten relevans for saken, jf punkt 6.2.3. Vi kommer nærmere tilbake til dette i konkurranseanalysen under punkt 8, der det fremgår hvorfor Konkurransetilsynet finner det nødvendig å behandle kraftfôr som et relevant marked i denne saken.

Kraftfôr er et formalingsprodukt til husdyrfôr som kan inneholde en eller flere råvarer, som fôrkorn og kli fra matkorn. Energi- og proteininnholdet er det mest verdifulle bidraget fra korn, mens andre stoffer som mineraler og vitaminer tilsettes gjennom andre råvarer. Det finnes ulike typer kraftfôr; til gris, drøvtyggere (storfe, sau og geit) og fjørfe. Til vårt formål er det likevel ingen grunn til å avgrense delmarkedene innenfor kraftfôr. Når det gjelder spørsmålet om en bredere avgrensning av markedet er det avgjørende om det finnes substitutter til kraftfôr.

Substitutter til kraftfôr er for drøvtyggere grovfôr (gress og lignende), men i praksis trengs både grovfôr og kraftfôr for at dyrene skal få i seg tilstrekkelig og allsidig næring. Spesielt i melkeproduksjon ville bortfall av kraftfôr føre til en stor produksjonsnedgang.

Griser kan ikke spise grovfôr. Substitutter til kraftfôr vil kunne være matavfall, og da spesielt brødavfall. Matavfall og brødavfall kan samles inn fra kantiner, bakerier og lignende. Dette er imidlertid forbundet med store innsamlingskostnader slik at kraftfôrprisen vil måtte øke mye før innsamling av mat- og brødavfall kan bli utbredt.

Fjørfe kan spise korn og frø av ulike typer. Det er likevel kraftfôr som er mest hensiktsmessig.

For alle dyreartene gjelder at kraftfôr er tilsatt næringsstoffer som dyrene trenger. Skal kraftfôr erstattes med noe annet kreves en betydelig innsats for å finne erstatninger for alle næringsstoffene og en riktig sammensetning av dyrenes kost. Dette vil i seg selv bety økte kostnader.

I en del tilfeller kan bønder som selv dyrker korn fremstille kraftfôr. Slik egenproduksjon vil imidlertid være mest interessant for bønder som både driver med husdyr og med korn. Det gjelder kun en mindre andel av bøndene. Spesielle krav til hygiene og produksjonsutstyr gjør dessuten at egenproduksjon av kraftfôr i mange tilfeller ikke vil være et godt substitutt til å kjøpe ferdigprodusert kraftfôr.

For formålet i denne saken er det hensiktsmessig å behandle alle typer kraftfôr som ett produkt, i og med at alle typer kraftfôr leveres av de fleste kraftfôrprodusentene i markedet. Det synes å være vanskelig å substituere seg bort fra kraftfôr, både til andre fôrtyper og til egenproduksjon. I denne saken avgrenses derfor produksjon, distribusjon og salg av kraftfôr som et eget relevant produktmarked.

6.3 Produktmarkedenes geografiske utstrekning

Det relevante produktmarkedets geografiske utstrekning avgrenses med utgangspunkt i kjøpernes substitusjonsmuligheter. Normalt er transportkostnadene den faktoren som har størst betydning for markedenes geografiske utstrekning. Transportkostnadene vil blant annet avhenge av tilbyderens lokalisering i forhold til kundene, og produktenes vekt og størrelse i forhold til verdien. Høye transportkostnader tilsier at markedet utgjør et lite geografisk område, mens lave transportkostnader tilsier et større geografisk område. I den forbindelse vil de offentlige frakttilskuddsordninger være av betydning. Handelspolitiske tiltak som for eksempel toll på importerte varer kan også være bestemmende for markedets geografiske utstrekning, jf punkt 5.

6.3.1 Kornhandel

I kornhandelen vil transportkostnader og tilskudd til transport av kornet være med på å bestemme hvor langt en kornhandler er villig til å frakte kornet til en kunde. I dag produseres ca. 90 prosent av det norske kornet på Østlandet (overskuddsområde). Det foregår utstrakt transport av korn til resten av landet (underskuddsområder), hovedsakelig finansiert gjennom statlige frakttilskuddsordninger.²⁵ Det betales tilskudd for frakt av korn fra produsent eller mottaksanlegg i innlandet til transittanlegg²⁶, og for transport direkte over land fra produsent eller mottaksanlegg til produksjonssted (mellomfrakttilskudd). Formålet med frakttilskuddene er å utjevne regionale råvareprisforskjeller til mel- og kraftfôrindustrien og å sørge for en omfordeling av kornet fra områdene med overskudd av korn til områdene med underskudd. Etter Konkurransetilsynets oppfatning er frakttilskuddsordningene så omfattende at markedet for kornhandel har en geografisk utstrekning som minst er nasjonalt. Dette underbygges av at de tre kornhandlernes distribusjonsnett er såpass utstrakte at deres kunder i stor grad kan velge hvem de vil kjøpe kornet fra.

²⁵ Ifølge rapport nr. 9 2002 fra Nordlandsforskning, om transportstøtteordninger i landbruket, dekker mellomfraktordningen i gjennomsnitt 80-90 prosent av frakten fra transittanlegg ved Oslofjorden til underskuddsområdet, mens mellomfrakt til transittanlegg kompenseres med 50 prosent eller mindre.

²⁶ Fra transittanleggene, som ligger rundt Oslofjorden, videresendes kornet i hovedsak med skip til underskuddsområdene.

Spørsmålet blir da hvorvidt markedet skal avgrenses videre enn til å være nasjonalt. Som beskrevet tidligere er det i Norge etablert et importvern for at norske kornprodusenter skal sikres avsetning av alt kornet de produserer til målpriser fastsatt i jordbruksavtalen. Tollsatsen er fastsatt til et nivå som tilsier at import av korn utenfor tollkvotene er betraktelig dyrere enn å kjøpe norskprodusert korn. Innenfor tollkvotene – som omsettes gjennom auksjoner – er tollene redusert. Disse auksjonene iverksettes imidlertid først når markedsregulators prognoser viser at det er et underskudd av norskprodusert korn i markedet, slik det er forklart under punkt 5.

FKØV anfører at importen av korn til Norge har betydning for markedsavgrensningen. Det vises blant annet til at det hvert år auksjoneres ut kvoter tilsvarende *minimum* 30-40 prosent av samlet råvareforbruk, og at kornhandlerne er utsatt for potensiell importkonkurranse. Ifølge FKØV tilsier dette at kornhandelsmarkedet har en videre geografisk utstrekning enn Norge. Konkurransetilsynet legger til grunn at det er et overordnet mål i landbrukspolitikken at alt norskprodusert korn skal avsettes. Importen av korn skal kun dekke opp restetterspørselen på foredlingsleddet *etter* at det norske kornet er avsatt, slik at man oppnår markedsbalanse i kornsektoren. Det ligger riktignok en mekanisme i markedsordningen som setter grenser for hvor høye priser kornhandlerne kan ta²⁷, men aktørene i matmel- og kraftfôrindustrien har begrensede muligheter til å substituere seg over til importkorn dersom prisen på norskprodusert korn skulle stige. Konkurransetilsynet legger således til grunn at kornhandlerne i Norge ikke er utsatt for reell importkonkurranse.

Konkurransetilsynet legger derfor til grunn at den geografiske utstrekningen av markedet for kornhandel er nasjonalt.

6.3.2 Matmel

Aktørene i matmelmarkedet er skjermet mot importkonkurranse gjennom tollbarrierer. En av årsakene til dette er målsettingen om å sikre avsetningen av norsk matkorn. Konkurransetilsynets markedsundersøkelse blant baker- og dagligvarekjedene viser at det er svært lav import av mel i dag, fordi importert matmel ikke vil oppnå konkurransedyktige priser på det norske markedet. Det lille som importeres er stort sett ulike typer spesialmel. Tollen på matmel er altså så høy at import ikke er et reelt alternativ til å handle innenlands for matmelprodusentenes kunder. Matmelmarkedet kan dermed ikke sies å ha en større geografisk utstrekning enn Norge.

FKØV anfører at Administrasjonsdepartementet i 1996, i forbindelse med Norgesmøllenes erverv av Nordkronen, uttalte følgende²⁸:

«Administrasjonsdepartementet legger til grunn at de landbrukspolitiske mål innebærer at mølleindustrien innen relativt kort tid vil bli utsatt for importkonkurranse. Sett i et visst tidsperspektiv vurderer departementet derfor det relevante geografiske markedet til minimum å være Norden. I et nordisk marked vil Norgesmøllene ha en relativt beskjeden markedsandel (...).»

²⁷ Markedsregulator gir SLF signaler om at det bør åpnes for import dersom noteringsprisen på korn ligger mer enn 5 prosent over målprisen to uker på rad, jf punkt 5.

²⁸ Konkurransetilsynet forbød i utgangspunktet partene å gjennomføre ervervet. Vedtaket ble klaget inn for Administrasjonsdepartementet, der partene fikk medhold. Sitatet er fra departementets begrunnelse for å tillate ervervet.

På denne bakgrunn ber FKØV tilsynet om å redegjøre for «*hvorfor denne markedsdefinisjonen har endret seg til å bli nasjonal siden 1996*». Departementets vurdering i 1996 hvilte på et innspill fra Landbruksdepartementet om at det på sikt var planlagt å legge til rette for økt konkurranse i matmelmarkedet, blant annet gjennom å redusere tollsatsene på import av matmel. Disse planene ble imidlertid ikke iverksatt, og SLF opplyser at matmelprodusentene i hele perioden siden 1996 har vært skjermet mot importkonkurranse.²⁹

I forbindelse med årets jordbruksoppgjør har Stortinget vedtatt at SLF skal gjennomføre en administrativ tollnedsettelse³⁰ på matmel med 30 øre, fra 2,28 til 1,98 kr. per kilo. Bakgrunnen for den administrative tollnedsettelsen er en rapport SLF har utarbeidet blant annet for å undersøke den store prisforskjellen på matmel mellom Norge og andre europeiske land.³¹ Denne prisforskjellen har økt de siste årene. Prisen på matmel har avgjørende betydning for den del av melforbrukende industri i Norge som er utsatt for importkonkurranse. Rapporten viser at prisene som fremgikk av matmelprodusentenes prislister var så høye at produsentene ikke ville ha noen beskyttelse mot importkonkurranse med gjeldende tollsats. Dette stemte imidlertid ikke overens med den svært begrensede importen av matmel. Rapporten konkluderer med at den *reelle* prisen på matmel i Norge ligger et stykke under listepriisen, grunnet omfattende rabattsystemer.³²

På tross av dette fant SLF at norske matmelprodusenter har høye prispåslag sammenlignet med blant annet Sverige, og også i forhold til hva som ville være naturlig ut ifra endringer i råvarekostnader, statlige tilskudd og lignende i Norge. Landbruksmyndighetene mener derfor at det nå er rom for å redusere tollsatsen på matmel, i håp om at de norske matmelprodusentene reduserer sine priser, slik at næringsmiddelindustrien sikres mer konkurransedyktige råvarepriser. Etter hva Konkurransetilsynet har fått opplyst fra SLF er altså ikke hensikten med denne tollnedsettelsen å åpne for import av matmel i særlig grad, men å legge press på matmelprodusentenes marginer. Ifølge SLF vil tollsatsen igjen kunne tilbakeføres administrativt til tidligere nivå, dersom tollreduksjonen skulle få utilsiktede virkninger for den avsetningsgaranti som gjelder for norsk korn.

Tollreduksjonen innebærer at melforbrukende industri i Norge nå står overfor importpriser på matmel som ligger i øvre sjikt av det prisintervallet SLF har kommet frem til for norsk matmel.³³ Etter at nyheten om tollreduksjonen ble kjent har tilsynet på ny tatt kontakt med de fleste store bakeri- og dagligvarekjedene i Norge for å undersøke om den reduserte tollsatsen vil føre til at import av matmel nå blir et mer reelt alternativ. Det gjennomgående svaret fra matmelprodusentenes kunder er at tollreduksjonen er for lav til at den vil utløse import. Hovedårsaken er at det i tillegg til toll vil påløpe betydelige frakt- og distribusjonskostnader ved å importere mel til Norge. Melprisene i Norge inkluderer kostnader forbundet med frakt og distribusjon av mel fra produsent ut til kunde. En annen årsak er at flere kjeder ikke har lagerkapasitet til å ta imot store importkvanta, og at distribusjons- og logistikksystemet er lagt opp slik at kundene er avhengige av hyppige leveranser fra matmelprodusentene. Eksempelvis

²⁹ Tollsatsen på matmel er blitt redusert én gang i denne perioden, fra 3,19 til 2,28 kr. per kilo. Importpris på matmel med den nye tollsatsen lå imidlertid fortsatt langt over prisen på norskprodusert matmel. Tollreduksjonen hadde dermed ingen innvirkning på importen.

³⁰ Ifølge SLF innebærer det at Norge ikke er forpliktet til å gjennomføre tollnedsettelsen gjennom internasjonale avtaler.

³¹ Rapport 2-2003 av 2. mai 2003, «Vurdering av kostnader og priser i varekjeden for matkorn og mel».

³² Prislister viser priser i intervallet 4,60-4,90 kroner per kilo, mens kundene i realiteten betaler priser i intervallet 3,30-3,60 kr. per kilo.

³³ Eksemplene er priser på matmel fritt levert på havner i Nederland og Tyskland. SLF opplyser at dette er land med svært lave matmelpriser.

understreker Baker- og Konditorbransjens Landsforening at det er et stort logistikkproblem som må løses før import av matmel er lønnsomt. Matmelprodusentene i Norge har et distribusjonsnett som vanskelig lar seg erstatte ved handel med utenlandske aktører.

FKØV anfører videre at importen av bearbejdede produkter som inneholder matmel, eller halvfabrikata, utgjør en stadig viktigere konkurrent for norsk matmel. I denne produktgruppen inngår baguetter, frosne deiger, rundstykker, ciabatta osv. Tollsatsene på disse produktene er blitt redusert de siste årene og importen har ifølge tall fra Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning (NILF) økt fra 20-25 000 tonn på midten av 1990-tallet til ca. 50 000 tonn i 2001, og fortsetter å øke. Det er hovedsakelig melforbrukende industri som er utsatt for importkonkurranse fra disse produktene, men det kan hevdes at også norske matmelprodusenter er utsatt for *en viss grad* av indirekte konkurranse gjennom import av slike produkter. SLF opplyser imidlertid at forbruket av norskprodusert mel har vært relativt stabilt i denne perioden. Ifølge SLF er forklaringen at totalmarkedet for melbaserte produkter i Norge har økt, dels som følge av at en rekke nye produkter er blitt introdusert og dels fordi melbaserte produkter som pasta er blitt en stadig viktigere del av kostholdet i Norge.

Oppsummert kan vi si at importstatistikk viser at import av matmel til Norge foreløpig er av helt marginalt omfang. Videre tyder tilsynets undersøkelser blant de store kundegruppene i Norge på at det heller ikke anses som særlig aktuelt å importere matmel etter at tollene nylig er administrativt nedsatt. Det er i første rekke fordi det påløper transport- og distribusjonskostnader i tillegg til toll. Fortsatt er avsetningsgarantien for norsk korn en vesentlig del av norsk landbrukspolitik og tollvernet utformes med henblikk på dette. Samlet tyder disse faktorene på at matmelprodusentene i Norge ikke er utsatt for importkonkurranse i et omfang som tilsier at markedet har en større geografisk utstrekning enn Norge.

Spørsmålet blir videre om det relevante markedet skal avgrenses snevrere enn til å være nasjonalt. Hovedtyngden av matmelprodusentenes kunder er landsdekkende baker- og dagligvarekjeder og industriprodusenter. Innenfor dagligvaresektoren leveres ca. 99 prosent av melet til landsdekkende grupperinger, mens tilsvarende tall for bakerbransjen er ca. 80 prosent. Kjedene opererer ofte med like priser over hele landet. Videre inngår de på sentralt hold landsdekkende innkjøpsavtaler som gjelder for samtlige tilknyttede butikker eller bakerier. Etter det tilsynet har fått opplyst har både Norgesmøllene og Cerealia et landsdekkende distribusjonsapparat. Dette taler for at konkurransen mellom matmelprodusentene foregår på nasjonalt plan.

Konkurransetilsynet legger til grunn at markedet for produksjon, distribusjon og salg av matmel er nasjonalt. Dette gjelder selv om den nylig vedtatte reduksjonen i tollsatsen muligens kan bidra til å begrense muligheten for utøvelse av markedsrett.

6.3.3 Kli

Kli er en rimelig innsatsfaktor som selges for mellom 130 og 160 øre per kilo.³⁴ Det gis ingen tilskudd for transport av kli. Det er altså begrenset hvor langt det er lønnsomt for kraftfôrprodusentene å transportere dette produktet. Dette tilsier at markedet for kli har en snevrere geografisk utstrekning enn Norge, og at markedet muligens er lokalt.

I og med at kli er et restprodukt fra produksjonen av matmel, produseres det kun ved matmelprodusentenes matmelmøller. I Norge er det fem slike møller, som ligger i Vaksdal,

³⁴ Dette er prisen på hvetekli, som utgjør ca. 95 prosent av total klimengde i markedet.

Skien, Buvika, Oslo og Kristiansand. «Kliforekomstene» har altså en stor geografisk spredning og finnes bare noen få steder i landet. Det innebærer at kraftfôrproduzentene i mange tilfeller ikke har tilgang på kli i nærheten av sine produksjonsanlegg. Kli er imidlertid ettertraktet fordi det er en billig innsatsfaktor sammenlignet med prisen på alternative innsatsfaktorer. Kraftfôrprodusenter Konkurransetilsynet har vært i kontakt med opplyser at verdien på produktet sammenholdt med transportkostnadene til en viss grad gjør det lønnsomt å frakte kliet over lengre avstander, fremfor å substituere seg over til de dyrere innsatsfaktorene. Dette tilsier at markedet har en videre geografisk utstrekning enn lokalt.

Konkurransetilsynet legger i denne saken til grunn at klimarkedet er regionalt.

6.3.4 Kraftfôr

Kraftfôr koster mellom 2,30 og 3,70 kroner per kilo. Ett kilo utgjør ca. to liter i volum. Kraftfôr er derfor et relativt dyrt produkt å frakte i forhold til verdien per vektenhet. Dette taler for at kraftfôrmarkedets geografiske utstrekning er lokalt. På den annen side, dersom en kraftfôrprodusent som har monopol i et fylke skulle utnytte markedsrett, vil det kunne være mer lønnsomt for kundene her å frakte kraftfôr fra et annet fylke. I denne saken må imidlertid avstandene anses som store i forhold til kostnadene ved frakt.

Også i kraftfôrmarkedet er det slik at fraktstøtten som gis av staten er med på å bestemme markedets geografiske utstrekning. Tilskuddsordningen er imidlertid ikke like omfattende for kraftfôr som for korn. På visse betingelser gis det et såkalt stedsfrakttilskudd ved frakt av ferdig kraftfôr ut til kunden. Ordningen er utformet slik at det mange steder er begrensninger i den avstanden det er lønnsomt å frakte kraftfôr. Dermed begrenses den geografiske utstrekningen av markedet. Dersom en kraftfôrprodusent frakter kraftfôr inn i et område som er definert til å «sokne til» en konkurrents basissted³⁵, reduseres stedsfrakttilskuddet. Da er det mest sannsynlig at kundene vil betjenes av den aktøren som har sitt produksjonsanlegg på dette basisstedet. Enkelte steder (for eksempel i deler av Nord-Norge og på deler av Vestlandet) er imidlertid produksjonsanleggene for kraftfôr lokalisert slik at kundene får leveranser fra områder som ikke tilhører det naturlige hjemmemarkedet.

Konkurransetilsynet vurderer det slik at det rundt hvert produksjonsanlegg for kraftfôr vil være et område som naturlig og uten store kostnader vil kunne forsynes fra dette anlegget. Dette området vil i mange tilfeller være mindre enn ett fylke. Videre er kraftfôrproduzentenes kunder bønder som driver med husdyr og detaljister som selger landbruksvarer. Kjøpersiden er altså mer spredt og fragmentert, og den enkelte kunde kjøper et mer begrenset volum, enn hva som er tilfelle i de øvrige markedene i saken. Dette trekker også i retning av en snevrere geografisk avgrensning av kraftfôrmarkedet.

Konkurransetilsynet finner på bakgrunn av vurderingene over at markedene for kraftfôr har en geografisk utstrekning som er lokal eller regional.³⁶

³⁵ I forskrift av 23. mai 2001 om frakttilskuddsordninger for korn og kraftfôr under markedsordningen for korn, er basissteder definert som «steder med produksjonsanlegg for kraftfôr som danner utgangspunkt for beregning av stedsfrakttilskudd».

³⁶ I sitt omgjøringsvedtak av 19. mars 2001 – i forbindelse felleskjøpenes oppkjøp av Stormøllen – legger AAD til grunn at kraftfôrmarkedene er lokale, men at det likevel er visse muligheter for «lekkasjer» til omkringliggende markeder.

7 Aktører og markedskonsentrasjon

Under dette punktet vil vi gi en beskrivelse av FKØVs og Norgesmøllenes konkurrenter i de berørte markedene, og videre gi anslag over hvordan markedsandelene er fordelt mellom dem. Markedsandelene brukes til å beregne konsentrasjonen i markedene, som igjen kan si noe om hvorvidt det er sannsynlig at konkurransen er begrenset eller ikke. Konkurransetilsynet legger til grunn at høy markedskonsentrasjon normalt vil være en nødvendig, men ikke tilstrekkelig betingelse for å slå fast at konkurransen er begrenset. Beskrivelsen av konsentrasjonen i de ulike markedene er derfor å anse som et utgangspunkt for konkurranseanalysen.

I kornsektoren er markedene nært forbundet og det er ofte slik at den samme aktøren er etablert og opererer på flere ledd i verdikjeden. Videre har enkelte aktører eiermessige interesser i bedrifter som er aktører i tilgrensende markeder. Det er også et betydelig omfang av mer eller mindre forpliktende forretningsmessig samarbeid mellom bedrifter på de ulike ledd. For å få oversikt over markedsstrukturen er det derfor hensiktsmessig å presentere aktørene og deres virksomhet i et eget punkt, før vi ser på konsentrasjonen i det enkelte marked.

7.1 Aktører i kornsektoren

Unikorn AS

Unikorn (tidligere Statkorn) er FKØVs største konkurrent innen kornhandel. Unikorn kjøpte tidligere korn direkte fra produsentene gjennom samarbeidende bygdemøller. Ettersom de fleste bygdemøllene i dag er egne kornkjøpere, er Unikorn i ferd med å trappe ned som kornkjøper. Unikorn konsentrerer i stadig større grad driften omkring videresalg av det kornet som ikke forbrukes av bygdemøllene (overskuddskorn).

Unikorns kjernevirksomhet er handel med overskuddskorn og logistikk knyttet til dette kornet. I verdikjeden kan man si at Unikorn har spesialisert seg på delen mellom kornmottakene og kornforedlerne. Selskapets tette samarbeid med bygdemøllene førte til at Bygdemøllenes Investeringselskap AS (BMI) i desember 2001 kjøpte 34 prosent av aksjene i Unikorn fra Cermaq. I mai 2003 kjøpte BMI ytterligere 16,22 prosent av aksjene, og eier dermed 50,22 prosent i Unikorn. Cermaq eier den resterende aksjeposten på 49,78 prosent. Unikorn disponerer to transittanlegg rundt Oslofjorden.

Unikorn regner FKØV og Nordisk Korn som sine konkurrenter innen kornhandel.

Brødrene Nordbø AS

Det privateide selskapet Brødrene Nordbø eier 100 prosent av kornhandleren Nordisk Korn AS og 51 prosent av kraftfôrprodusenten Fiskå Mølle AS (Cermaq eier de resterende 49 prosent av aksjene). Selskapet driver dermed virksomhet på både på grossist- og foredlingsleddet i kornsektoren.

Nordisk Korn AS

Nordisk Korn etablerte seg som kornhandler i juli 2002, og konkurrerer i dette markedet med FKØV og Unikorn. Nordisk Korn har fått tilgang til nødvendig infrastruktur ved å leie mottaksanlegg og silo av Cerealia i Moss. I tillegg til noe kornmottak direkte fra bonde fungerer anlegget som transittanlegg for korn som Nordisk Korn kjøper fra andre kornmottak. Nordisk Korn er en del av gruppen som ofte omtales som Fiskå Mølle-konsernet. Denne

gruppen innbefatter også kraftfôrprodusenten Fiskå Mølle AS, kornmottaket Trønderkorn og fire større detaljister.

Nordisk Korn's kunder i kornhandelen er kraftfôrprodusenten Fiskå Mølle og matmelprodusenten Cerealia, som kjøper henholdsvis alt fôrkorn og alt matkorn som selskapet tar hånd om. Dette kornet er imidlertid ikke nok til å dekke disse kundenes totale behov. Videre har Nordisk Korn avtale om kjøp av alt kli fra Cerealias matmelproduksjon. Dette kliet videreselger Nordisk Korn til kraftfôrprodusenter som står utenfor FK-gruppen. Nordisk Korn har i oppstartsfasen etablert samarbeid med fire bygdemøller på Østlandet. Disse fungerer som kornkjøpere. [37] Gjennom Cerealias kornmottak og silo i Moss disponerer Nordisk Korn ett av transittanleggene ved Oslofjorden, noe som gir selskapet muligheten til effektivt å frakte korn til Fiskå Mølles kraftfôrproduksjon i Rogaland og Trøndelag (underskuddsområder).

Fiskå Mølle AS

Kraftfôrprodusenten Fiskå Mølle startet opp som lokal bygdemølle på Tau i Rogaland, og har ekspandert de siste årene. I tillegg til møllen på Tau har selskapet i dag kraftfôrproduksjon i Vest-Agder (Fiskå Mølle Kristiansand), i Hordaland (Etne Bygdemølle, eies 51 prosent av Fiskå Mølle AS) og i Trøndelag (Trønderkorn, eies 90 prosent av Fiskå Mølle AS). En av årsakene til at Nordisk Korn ble etablert var at Brødrene Nordbø ville etablere en egen kornhandler som kunne forsyne deres kraftfôrproduksjon i Fiskå Mølle. Gjennom opprettelsen av Nordisk Korn har Brødrene Nordbø etablert sin egen distribusjonskanal gjennom verdikjeden, og har gjennom vertikal integrasjon blitt mer uavhengige av de andre aktørene i markedet. Dette kan tyde på at det er nødvendig enten å etablere seg på alle ledd i verdikjeden eller inngå forpliktende samarbeid med aktører på tilstøtende ledd, for å kunne konkurrere effektivt med felleskjøpene.

Som kraftfôrleverandør har Fiskå Mølle spesialisert seg på å betjene kunder langs kysten. Selskapet skriver på sin hjemmeside at det åpnet seg gode muligheter for dem da felleskjøpene kjøpte opp Stormøllen. Det viste seg da at en rekke av Stormøllens tidligere kunder langs kysten henvendte seg til selskapet for å få et alternativ til felleskjøpene. I dag leverer Fiskå Mølle kraftfôr langs kysten fra Vestfold til Troms, og er dermed foreløpig ikke en landsdekkende leverandør av kraftfôr. Selskapet opplyser imidlertid at det har planer om å utvide virksomheten til nye geografiske områder.

Fiskå Mølle regner tre av felleskjøpene - FKØV, FKT og FKRA - og Norgesfôrkjeden som sine viktigste konkurrenter i kraftfôrmarkedet.

Bygdemøllene

Det finnes ca. 75 lokale bygdemøller. Disse er andelslag som i stor grad er eid og drevet av bøndene i det enkelte distrikt. 26 av bygdemøllene er tilknyttet kjeden Norgesfôr. For enkelhets skyld vil de øvrige bygdemøllene bli omtalt som frittstående bygdemøller.

Frittstående bygdemøller

Bygdemøllene er hovedsakelig lokalisert på Østlandet og i Trøndelag, som er de viktigste korndyrkingsområdene i landet. Bygdemøllenes drift er basert på mottak av korn fra de lokale bøndene og produksjon av kraftfôr for å dekke behovet lokalt. Ifølge de opplysninger tilsynet har mottatt fra markedsaktørene konkurrerer bygdemøllene i liten utstrekning i

³⁷ Opplysninger unntatt offentlighet jf. offl. § 5a jf. fvl. § 13 første ledd nr. 2. Opplysningene er også unntatt partsinnsyn og finnes i vedlegg 3 punkt 1.

kornhandelsmarkedet, da overskuddskornet selges til kornhandlerne for videresalg til foredlingsindustrien. Bygdemøllene utfører i hovedsak funksjoner for sine medlemmer i nærområdet og har dermed en viss naturlig markedsdeling mellom seg. På grunn av manglende distribusjons- og salgssapparat konkurrerer bygdemøllene heller ikke med kraftfôrprodusenter og detaljister utenfor sitt eget område. Bygdemøllene bidrar imidlertid til å øke konkurransetrykket lokalt der hvor de er etablert.

Mange av bygdemøllene har samarbeid med felleskjøpene når det gjelder kornkjøp og handel med andre innsatsfaktorer. Eksempelvis opplyser FKØV at de har avtale om kjøp av overskuddskorn fra to bygdemøller som er kornkjøpere. I tillegg fungerer FKØV som kornkjøper for fire bygdemøller som ikke selv er kornkjøpere. I en del tilfeller omsettes dessuten overskuddet av de frittstående bygdemøllenes kraftfôrproduksjon gjennom felleskjøpenes detaljutsalg.

Andre bygdemøller har tilsvarende avtaler med henholdsvis Nordisk Korn og Unikorn. Som nevnt over har Bygdemøllenes Investeringselskap en eierandel på 50,22 prosent i Unikorn. Bak dette selskapet står blant annet andelslaget Østfoldkorn BA (50 prosent eierandel) og Norgesførkjeden. Disse møllene leverer sitt overskuddskorn til Unikorn.

Norgesfôr AS

26 bygdemøller er tilknyttet kjeden Norgesfôr. Norgesfôr driver med kjøp av korn fra kornprodusent, salg av overskuddskorn og produksjon og salg (gjennom egne detaljutsalg) av kraftfôr og øvrige driftsmidler til landbruket. Medlemmene er lokalisert i landbruksdistriktene på Østlandet og i Trøndelag. Norgesførkjeden ble i sin tid dannet for at bygdemøllene skulle styrke sin konkurransekraft overfor felleskjøpene. Kjeded medlemmenes omsetning har økt gradvis siden samarbeidet startet i 1995.

Norgesfôr har en eneleverandøravtale med Unikorn som innebærer at Unikorn omsetter alt overskuddskorn (det kornet kjeden ikke bruker i egen kraftfôrproduksjon) fra Norgesfôrmedlemmene på Østlandet, videre til foredlingsindustrien i resten av landet. En del av dette kornet kjøper Norgesførs medlemmer i Trøndelag tilbake fra Unikorn, til bruk i egen kraftfôrproduksjon. Norgesfôr konkurrerer følgelig ikke med FKØV, Unikorn og Nordisk Korn i kornhandelsmarkedet. I kraftfôrmarkedene regner Norgesfôr felleskjøpene og Fiskå Mølle som sine konkurrenter.³⁸

Cerealia AS

Cerealia AB er et av de største næringsmiddelkonsernene i Norden, og driver med utvikling, produksjon og markedsføring av kornbaserte næringsmidler, herunder matmel. Datterselskapet Cerealia AS i Norge har knyttet produksjonen av melprodukter til forretningsområdet Cerealia Mills, og produktene markedsføres under varemerket Regal. Cerealia er Norgesmøllenes eneste konkurrent i det norske markedet for produksjon, distribusjon og salg av matmel. Selskapet har avdelinger på Bjølsen i Oslo, i Kristiansand, på Tau og i Moss. Produksjonen av mel foregår ved selskapets møller på Bjølsen og i Kristiansand.

Cerealia eies av den svenske bondeorganisasjonen Lantmännen, som igjen eies av ca. 54 000 bønder. Lantmännen er felleskjøpenes søsterorganisasjon i Sverige.

³⁸ Norgesfôr konkurrerer med felleskjøpene også på markeder for salg av andre driftsmidler til landbruket. Disse markedene ser vi imidlertid ikke på i denne saken.

Før Nordisk Korn etablerte seg i 2002 var FKØV eneleverandør av matkorn til Cerealia. Da Nordisk Korn etablerte seg gikk Cerealia over fra å benytte FKØV til Nordisk Korn som hovedleverandør av matkorn. Cerealia mottar imidlertid fortsatt leveranser fra FKØV, da Nordisk Korn ikke kan levere nok til å dekke hele Cerealias behov for matkorn. Også Unikorn leverer per i dag noe matkorn til Cerealia.

Figur med oversikt over aktørene i kornsektoren følger i vedlegg 1.

7.2 Markedskonsentrasjon

Under dette punktet gis en oversikt over partenes og deres konkurrenters markedsandeler i Norge i de ulike produktmarkedene før FKØVs oppkjøp av Norgesmøllene. Informasjon om markedsandelene er innhentet fra partene, fra de øvrige aktørene i kornsektoren og diverse andre kilder (blant annet St. prp. nr. 65 (2001-2002)³⁹). Konkurransesituasjonen på kornmottak i førstehåndsomsetningen vektlegges i liten grad i denne saken. For å få en helhetlig oversikt tas markedsandelene på dette nivået likevel med i tabellen.

Tabell 5.2.1: Markedsandeler nasjonalt i de berørte produktmarkeder i 2002 [⁴⁰]

Nærmere om markedskonsentrasjon

Kornhandel

Markedet for kornhandel er delt mellom to noenlunde jevnbyrdige aktører – FKØV og Unikorn - og en tredje, nyetablert og mindre aktør – Nordisk Korn. Markedet er dermed sterkt konsentrert før oppkjøpet finner sted.

FKØV anfører at Konkurransetilsynet opererer med et kunstig skille mellom første- og annenhåndsomsetningen i kornsektoren, fordi det etter overgangen til ny markedsordning er «et reelt fungerende kornmarked med en rekke alternative kornstrømmer». Videre mener FKØV at det nå er «*en felles konkurranse i kornmarkedet mellom rene mottaksanlegg som videreselger kornet, transittanlegg og sluttbrukere*», og at det dermed er fritt frem for at en rekke aktører kan levere korn direkte til foredlingsindustrien, slik at disse altså opptrer som kornhandlere på egen hånd.

Bortsett fra FKØV har samtlige aktører Konkurransetilsynet har vært i kontakt med i sakens anledning vært enige i tilsynets beskrivelse av verdikjeden i kornsektoren, og i at det er de tre nevnte aktørene som konkurrerer i markedet for videresalg av mat- og fôrkorn til foredlingsleddet (det vil si at de er å anse som kornhandlere i vår sak). Etter tilsynets oppfatning er det hovedsakelig i førstehåndsomsetningen endringene har skjedd med den nye markedsordningen. Før 2001 hadde Statens Kornforretning monopol på kjøp av korn direkte fra kornprodusent. I dag er det imidlertid ca. 50 aktører som er registrert som kornkjøpere (da regnes den enkelte bygdemølle/mottaksanlegg som én kjøper).⁴¹ FKØV omtaler disse som kornhandlere og overser dermed Konkurransetilsynets definisjon av kornhandlsrollen.

³⁹ Om jordbruksoppkjøret 2002 – endringer i statsbudsjettet for 2002 m.m.

⁴⁰ Tabellen inneholder opplysninger unntatt offentlighet jf. offl. § 5a jf. fvl. § 13 første ledd nr. 2. Opplysningene finnes i vedlegg 2 punkt 6 og vedlegg 3 punkt 2.

⁴¹ Det fremgår av FKØVs årsberetning for 2002 at foretaket er landets desidert største kjøper av korn direkte fra produsent, med 37 prosent.

Det er imidlertid skjedd mindre endringer på engrosleddet etter innføringen av ny markedsordning. Det foregår noe levering av korn fra andre aktører enn de tre kornhandlerne direkte til foredlingsleddet. Disse leveransene utgjør imidlertid en svært liten andel av den totale annenhåndsomsetningen. Bygdemøllene er som tidligere nevnt små lokale aktører som ikke har et utbygd distribusjons- og salgsapparat, noe som er en forutsetning for å være konkurransedyktig i kornhandelsmarkedet, jf punkt 6.2.1. Vi vil for øvrig vise til FKØVs hjemmeside, der det fremgår at «*det som kalles 1. håndsmarkedet er kjøp av korn fra kornprodusent, med mottak, lagring og tørking. I 2. håndsmarkedet foregår videresalg av kornet, enten til kraftfôrproduksjon eller matmjølproduksjon*». Videre, «*i 2. håndsmarkedet er det i tillegg til FK-ene, stort sett Unikorn og Nordisk Korn som er sentrale aktører*».⁴²

Avgrensningen av produktmarkedet for kornhandel i denne saken tilsier at grunnlaget for markedsandelene skal være total mengde korn omsatt fra kornhandelsleddet til matmel- og kraftfôrindustrien (annenhåndsomsetning). Aktørene har oppgitt at det er problematisk å regne ut korrekte markedsandeler på kornhandelsleddet. Markedsandelene som er oppgitt i markedsundersøkelsen undervurderer FKØV og de to andre kornhandlernes reelle markedsandeler på grossistleddet, fordi også bygdemøllenes omsetning er inkludert i *grunnlaget* for disse markedsandelene. Vi legger derfor til grunn at kornhandlernes markedsandeler er høyere enn det som fremgår av tabellen.

Kraftfôr

Ut fra markedsandeler på landsbasis har FKØV en ledende posisjon i kraftfôrmarkedet med en markedsandel på ^[43] Vi har imidlertid avgrenset kraftfôrmarkedene til å være lokale/regionale. I den grad markedsandelene nasjonalt ikke er representative for aktørenes markedsandeler lokalt/regionalt, kan markedsandelene i tabellen gi et noe misvisende bilde av markedsstrukturen og de faktiske konkurranseforholdene. Eksempelvis er bygdemøllene stort sett etablert på Østlandet og i Trøndelag, og har høyere markedsandel der enn i landet for øvrig. Vi kommer nærmere tilbake til vurdering av markedskonsentrasjon og konkurransesituasjon i de *fylkesvise* kraftfôrmarkedene under punkt 8.1.4, men slår allerede her fast at FKØV møter konkurranse fra et meget begrenset antall aktører, og at markedskonsentrasjonen er svært høy før oppkjøpet i samtlige fylker der FKØV er etablert.

Matmel

Matmelmarkedet er delt mellom to aktører, Norgesmøllene og Cerealia, og er dermed sterkt konsentrert. Det er Norgesmøllene som har den markedsledende posisjon før oppkjøpet med en andel på 57 prosent. Markedsandelene i tabellen gjelder samlet for alle matmelprodusentenes kunder. Når det gjelder markedsandelene innenfor de ulike kundesegmentene opplyser Norgesmøllene at disse grovt kan fordeles slik:

[⁴⁴]

Kli

Det er kun to aktører som selger kli til kraftfôrprodusentene, og markedet er dermed svært konsentrert. Norgesmøllene har en andel på 59 prosent. Når det gjelder markedsandelen til Nordisk Korn så er dette den andelen kli i markedet som stammer fra Cerealias

⁴² www.fk.no 11. februar 2003.

⁴³ Opplysning unntatt offentlighet jf. offl. § 5a jf. fvl. § 13 første ledd nr. 2. Opplysningene finnes i vedlegg 2 punkt 7.

⁴⁴ Opplysninger unntatt offentlighet jf. offl. § 5a jf. fvl. § 13 første ledd nr. 2. Opplysningene finnes i vedlegg 2 punkt 8.

matmelproduksjon. Nordisk Korn bekrefter at selskapet er å anse som Norgesmøllenes konkurrent i dette markedet.

Klimarkedenes geografiske utstrekning er regional. Konkurransetilsynet har imidlertid ikke tall som viser de regionale markedsandelene på kli. Det er likevel rimelig å anta at Norgesmøllene har størst markedsandeler på kli i kraftfôrmarkedene omkring sine matmelmøller (i Vaksdal, Skien og Buvika), mens Nordisk Korn har størst markedsandeler i kraftfôrmarkedene omkring Cerealias matmelmøller (på Bjølsen og i Kristiansand).

Oppsummering - markedskonsentrasjon

Denne gjennomgangen viser at konsentrasjonen var høy i alle de berørte markeder i kornsektoren allerede før FKØV kjøpte Norgesmøllene, og at enten FKØV eller Norgesmøllene har en sterk markedsposisjon i samtlige markeder. Dette indikerer at det er *sannsynlig* at konkurransen var vesentlig begrenset før gjennomføringen av ervervet, og at FKØV allerede er i stand til å utøve markedsrett.

8 Konkurransanalyse

Etter krrl. § 3-11 er det et vilkår for inngrep at ervervet fører til eller forsterker en vesentlig begrensning av konkurransen i strid med lovens formål om effektiv bruk av samfunnets ressurser, jf punkt 2.2.

Under punkt 8.1 følger først en gjennomgang av konkurransesituasjonen i de ulike relevante markeder i kornsektoren før FKØVs oppkjøp av Norgesmøllene, der det konkluderes med at konkurransen i utgangspunktet var vesentlig begrenset. Deretter følger under punkt 8.2 en analyse av hvorvidt ervervet forsterker den vesentlige begrensningen av konkurransen som forelå allerede forut for ervervet.

8.1 Konkurransesituasjonen før ervervet

Det fremgår over at konkurransen i de ulike markeder i kornsektoren foregår mellom et fåtall aktører og at markedene således er preget av sterk konsentrasjon. FKØV var før ervervet markedsleder både innen kornhandel og kraftfôr, mens Norgesmøllene var markedsleder i markedet for matmel og dermed største produsent av kli.

I det følgende vil vi foreta en nærmere beskrivelse av konkurransesituasjonen i de ulike markedene før FKØVs erverv av Norgesmøllene. Her vil også etableringsmulighetene bli vurdert. Etableringsmulighetene er av avgjørende betydning for den potensielle konkurransen fra aktører som ikke er etablert i det relevante marked. Lave etableringshindringer kan begrense muligheten etablerte bedrifter har til å utøve markedsrett, ensidig eller kollektivt, selv i sterkt konsentrerte markeder.

8.1.1 Kornhandel

For å være konkurransedyktig i markedet for videresalg av fôrkorn og matkorn er det nødvendig med tilgang til infrastruktur som kornmottak, havneanlegg og siloer. Dette vil vi se nærmere på under omtalen av etableringsmuligheter. Videre er kornhandlerne avhengige av stabil tilgang på korn for å sikre leveranser til kunder – og egen virksomhet – i foredlingsindustrien. Kornhandlerne eier en del mottaksanlegg selv og opptrer ofte som kornkjøpere direkte fra produsent. Ellers konkurrerer de om å tilby de beste betingelsene overfor bygdemøllene for å skaffe kontrakter om kjøp av overskuddskorn. Kornhandleren

betaler for en rekke tjenester som bygdemøllene utfører i forbindelse med mottak av kornet, slik som lagring, tørking og rensing. Ved å by over hverandre for disse tjenestene konkurrerer kornhandlerne om leveranseavtaler med bygdemøllene.

Fra oppløsningen av statens kornmonopol i 1995 og frem til 2002 var det kun to kornhandlere, FKØV og Unikorn, som var i konkurranse med hverandre. I og med Nordisk Korn's inntreden i markedet sommeren 2002, er det nå tre kornhandlere. Det har bidratt til å øke konkurransen oppstrøms om kjøp av korn og kornrelaterte tjenester. Følgende ble uttalt i oppstartsfasen til Nordisk Korn⁴⁵:

«Prisene for kornbøndene har gått merkbart opp i de områdene vi har gått inn, og stått stille på de andre, sier initiativtageren til det nye selskapet, Olav Breivik. Møllene og kornindustrien derimot, får krympet sine marginer. Derfor blir nykommeren Nordisk Korn AS en klar utfordring for de to desidert største oppkjøperne av korn, nemlig de samvirke-eide Felleskjøpene og det statsdominerte Unikorn.»

Det har tradisjonelt vært liten konkurranse mellom de to kornhandlerne FKØV og Unikorn om avtakerne av matkorn. Før Nordisk Korn's etablering hadde FKØV og Unikorn hver sin avtaker i matmellemarkedet. Unikorn dekket hele Norgesmøllenes behov for matkorn og FKØV dekket hele Cerealias behov. Cerealia kjøpte da korn av FKØV fordi konkurrenten Norgesmøllene hadde samme eier som Unikorn (Cermaq). Nordisk Korn's etablering har imidlertid bidratt til å løsne på dette leveransemønsteret. Nordisk Korn har, som beskrevet i punkt 7.1, etablert et samarbeid med Cerealia, men har ikke hånd om nok matkorn til å dekke hele Cerealias behov. Per i dag leverer derfor både Nordisk Korn, FKØV og Unikorn matkorn til Cerealia. Unikorn vil fortsette å være Norgesmøllenes eneleverandør av matkorn i en overgangsperiode frem til [⁴⁶], jf punkt 1.3. Etter dette vil FKØV ta over leveransene av matkorn til Norgesmøllene.

Tilsvarende har også leveranser av fôrkorn tradisjonelt vært styrt av hensynet til hvem kornhandleren har nære forbindelser med, mer enn av reell konkurranse om kraftfôrproducentene. Felleskjøpenes dominerende posisjon i kraftfôrmarkedene gjør at deres behov for fôrkorn er stort. Følgelig leverer FKØV fôrkorn utelukkende til egen produksjon, samt selger til de øvrige foretakene innenfor FK-gruppen. Norgesfôrkjeden er gjennom Bygdemøllenes Investeringssselskap deleiere i Unikorn, og bruker kun Unikorn som kornhandler. Gjennom sine eiere, Cermaq og Brødrene Nordbø, har Fiskå Mølle forbindelser både til Unikorn og Nordisk Korn (se punkt 7.1). Det er også disse som i dag forsyner Fiskå Mølle med fôrkorn.

Leveransemønsteret både for matkorn og fôrkorn har vært, og er fortsatt, temmelig sementert. Hvem som handler med hvem er mer basert på eierforhold og langsiktige avtaler, enn av reell konkurranse mellom kornhandlerne om de store avtakerne på foredlingsleddet.

Konkurransetilsynet har i tidligere saker konkludert med at konkurransen i kornhandelsmarkedet er vesentlig begrenset.⁴⁷ Konkurransesituasjonen har bedret seg noe

⁴⁵ Aftenposten 28. august 2002.

⁴⁶ Opplysninger unntatt offentlighet jf. offl. § 5a jf. fvl. 13 første ledd nr. 2. Opplysningene finnes i vedlegg 2 punkt 9.

⁴⁷ Blant annet i Konkurransetilsynets vedtak V2000-20 av 17. februar 2000 om felleskjøpenes erverv av Stormøllen.

etter etableringen av Nordisk Korn. Tilsynet mener likevel at den fortsatt er vesentlig begrenset. Dette vil vi gjøre ytterligere rede for i det følgende.

Potensialet for samforstand før oppkjøpet - kollektiv markedsrett

I et marked med få tilbydere, stor gjennomsiktighet og homogene produkter kan det være fare for at det oppstår såkalt samforstand mellom aktørene. Med samforstand menes her en koordinert atferd som ikke er resultat av en avtale mellom konkurrentene, men en følge av at hver enkelt aktør innser at konkurranse ikke lønner seg. Det sentrale er at markedsforholdene gjør det mulig, økonomisk rasjonelt og derfor fordelaktig for aktørene, å opprettholde et høyere prisnivå enn i en situasjon med aktiv konkurranse.

For at en slik markedstilpasning skal initieres og opprettholdes, må markedet ha en viss grad av gjennomsiktighet. Det vil si at aktørene må kunne observere hverandres atferd. På den måten vil det kunne avsløres hvem som eventuelt bryter ut av det samforstanden går ut på, for å oppnå fordeler for seg selv på bekostning av de andre. I tillegg er det nødvendig med en form for troverdig straffemekanisme overfor den som avviker. Straffen kan gå ut på at samforstanden bryter sammen med «priskrig» som resultat. Straffemekanismen blir mer troverdig dersom aktørene har ledig kapasitet. Dette gjør trusselen om å «gjengjelde» avvik fra aktørenes samforstand mer reell. Et siste moment som bidrar til å øke muligheten for å opprettholde samforstand, er at konkurrenter har dårlige responsmuligheter. Det vil si at den antatte reaksjonen fra andre aktører ikke vil sette gevinsten av samforstanden i fare.

Samforstand kan være skadelig for effektiv ressursbruk selv om den ikke er perfekt i den forstand at monopoltilpasningen oppnås. Det er tilstrekkelig at enkelte dimensjoner ved konkurransen utelukkes, for eksempel at priser eller markedsandeler opprettholdes, at man ikke konkurrerer om hverandres kunder eller primære salgsområder m.m.

Allerede før FKØVs oppkjøp av Norgesmøllene har kornhandelsmarkedet flere egenskaper som gjør det sannsynlig at samforstand kan oppstå. Markedet er konsentrert og består av tre aktører. Den enkelte aktør behøver å overvåke adferden til kun to konkurrenter, noe som gjør markedet oversiktlig. Det at Unikorn og FKØV har betydelige markedsandeler og er omtrent like store, gjør at de har mye å tape på å utløse en situasjon med mer aktiv konkurranse. Samlet sett øker dette sannsynligheten for samforstand mellom disse.

Konkurrenters responsmuligheter på utøvelse av kollektiv markedsrett

Som tidligere beskrevet er det en viktig landbrukspolitisk målsetting å sikre avsetning av alt norsk korn til målpriser fastsatt i jordbruksforhandlingene. Tollsatsene og importvolumet i det kvotebaserte importvernet er utformet med henblikk på dette. Den kornhandleren som får hånd om mest korn, vil uten særlige problemer få avsetning for alt kornet, enten i egen kornforedling eller ved salg til andre. Nyetablerte Nordisk Korn har riktignok bidratt til noe konkurransepress i markedet, men kun opp til et visst punkt. Selskapet har gjennom å tilby konkurransedyktige betingelser sikret seg noen leveranseavtaler med aktører i foredlingsindustrien, men har foreløpig ikke tilgang på nok korn⁴⁸ til å dekke hele etterspørselen etter matkorn og førkorn fra sine kunder, Cerealia og Fiskå Mølle. Selskapets begrensede tilgang på korn gjør at det per i dag har dårlige responsmuligheter, det vil si begrensede muligheter til ytterligere å utfordre Unikorn og FKØV gjennom prisreduksjoner, eventuelt respondere på prisøkninger fra disse kornhandlernes side. Etter hva

⁴⁸ Det vil si tilgang på overskuddskorn fra bygdemøllene. Nordisk Korn har per i dag slike avtaler med fire bygdemøller, i Vestfold, Hedmark og Østfold.

Konkurransetilsynet forstår har Nordisk Korn også begrenset kapasitet når det gjelder lagerplass og distribusjonsapparat. Dette bidrar til å svekke selskapets responsmuligheter.

På grunn av Nordisk Korn manglende evne til på kort sikt å «kapre» ytterligere markedsandeler fra FKØV eller Unikorn, vil selskapet bare i begrenset grad være et korrektiv mot samforstand i markedet for kornhandel.

Markedets gjennomskiktighet

Gjennomskiktigheten i et marked bestemmer hvor enkelt det er for bedriftene å overvåke hverandres markedsadferd, og spesielt avsløre om noen forsøker å avvike fra en eventuell samforstand. Et marked vil ofte være gjennomskiktig dersom produktene er homogene. Det innebærer at det vil være enklere å ha samme oppfatning om betingelsene for samforstanden (like preferanser med hensyn til prissetting mm.). Korn er i stor grad et homogent produkt.

Konkurrenters innsikt i hverandres forretningsbetingelser vil også gjøre markedet mer gjennomskiktig. Det forekommer i dag en del avtaler der de to største kornhandlerne, FKØV og Unikorn, forsyner hverandre med korn. For kornsesongen 2002/2003 har FKØV inngått en avtale med Unikorn som innebærer at FKØV, som FK-gruppens kornhandler, står som kjøper av fôrkorn fra Unikorn for alle de fire felleskjøpene. Dette kornet går til å dekke det fôrkornbehovet som felleskjøpene har, og som FKØV selv ikke kan dekke. Rundt 15 prosent av FKRA og FKTs behov for korn leveres av FKØV, mens det resterende kjøpes fra Unikorn.

Kornleveransene skjer også motsatt vei. For kornsesongen 2002/2003 har FKØV inngått avtale om levering av [⁴⁹] til Unikorn. Videre utveksler Unikorn og FKØV noe korn seg i mellom der begge parter har logistikkmessige fordeler. Dette blir avtalt muntlig i hvert enkelt tilfelle, og for FKØVs del utgjør dette anslagsvis [⁵⁰] av deres totalvolum. Slike utvekslingsavtaler kan være et tegn på at kornhandlerne mer utfyller enn konkurrerer med hverandre.

Disse avtalene er gjerne begrunnet ut fra effektivitetshensyn, som mer rasjonelle fraktmønstre og liknende. Avtalene fører imidlertid også til at det knyttes tette forretningsmessige bånd mellom de to kornhandlerne. Ved at FKØV og Unikorn møter hverandre både som konkurrenter, kunder og samarbeidspartnere, kan de få innsikt i hverandres kommersielle strategier med hensyn til priser, leveringsbetingelser og eventuelt andre konkurranseparametre.

Et annet moment som bidrar til at markedet for kornhandel er gjennomskiktig, er at det fortløpende publiseres markedsinformasjon i kornsektoren, som blant annet lister over produsentpriser på korn notert i markedet ved FKØVs transittanlegg ved Oslofjorden (noteringspriser). Dette er en del av NFKs plikter som markedsregulator, jf punkt 5. Det er grunn til å anta at noteringsprisene som fastsettes ved FKØVs anlegg kan tjene som et utgangspunkt for samforstand om priser mellom kornhandlerne.

⁴⁹ Opplysninger unntatt offentlighet jf. offl. § 5a jf. fvl. § 13 første ledd nr. 2. Opplysningene finnes i vedlegg 2 punkt 10.

⁵⁰ Opplysninger unntatt offentlighet jf. offl. § 5a jf. fvl. § 13 første ledd nr. 2. Opplysningene finnes i vedlegg 2 punkt 11.

Oppsummering - kollektiv markedsrett

Etter Konkurransetilsynets vurdering er således vilkårene for at det skal ligge til rette for samforstand oppfylt i kornhandelsmarkedet. Det vil si at det er grunnlag for utøvelse av kollektiv markedsrett allerede før FKØVs oppkjøp av Norgesmøllene. Selv om etableringen av Nordisk Korn har bidratt til å skape noe uro i markedet, er bedriftens responsmuligheter for dårlige til å hindre at FKØV og Unikorn i fellesskap utøver markedsrett.

Etableringsmuligheter i kornhandelsmarkedet

Et forhold som kan begrense mulighetene for å utøve markedsrett, er sannsynligheten for at andre aktører etablerer seg i markedet. Vi må derfor vurdere etableringsforholdene før det kan konkluderes med at konkurransen er vesentlig begrenset før ervervet finner sted.

For å få innpass i markedet for videresalg av førkorn og matkorn er man avhengig av tilgang til infrastruktur som kornmottak, havneanlegg og siloer. Flere av aktørene har i Konkurransetilsynets markedsundersøkelse opplyst at etableringen av nye siloer mv. er svært kapitalkrevende i forhold til lønnsomheten i kornhandelen.

Det er i dag overkapasitet på havneanlegg, siloplass mv. i de fleste områder i Norge.⁵¹ Det skulle isolert sett tilsi at det er mulig for en nykommer å etablere seg i markedet ved å leie slik kapasitet. En overveiende del av infrastrukturen kontrolleres imidlertid av de to største av de etablerte aktørene, FKØV og Unikorn.⁵² Disse vil antakelig ha svake insentiver til å leie ut kapasitet til en ny konkurrerende kornhandler. Trolig vil det være lite lønnsomt og innebære en høy risiko for en ny aktør å selv investere i slik infrastruktur når det fra før er overkapasitet i markedet. På denne måten virker overkapasitet på havneanlegg, siloplass mv. avskrekkende på nyetablering av kornhandlere.

Selv om en ny aktør skulle ta kostnaden ved bygging av nye havneanlegg, siloer mv., er det såpass få aktører i kornsektoren at det kan være vanskelig å oppnå kornavtaler med leverandører og leveranseavtaler med kunder som driver foredling av korn til kraftfôr og matmel. Muligheten for nyetablering ligger mest sannsynlig i å inngå allianser med etablerte aktører uten å foreta store investeringer, eventuelt å løse opp etablerte samarbeidsstrukturer for å danne nye, slik Nordisk Korn har gjort. Konklusjonen er likevel at det er høye etableringsbarrierer i markedet for kornhandel.

FKØV er enig med Konkurransetilsynet i at det er betydelig overkapasitet på lagerplass i kornhandelsmarkedet. Det anføres imidlertid at stor ledig kapasitet på gårdslagre er en sentral faktor i den forbindelse, og at dette kan lette etableringen for en eventuell ny kornhandler. Vi kan imidlertid ikke se at lagringsplass på den enkelte kornproduksents gård i særlig grad kan erstatte den infrastruktur som en kornhandler er avhengig av for å bygge opp et effektivt og konkurransedyktig logistikk- og distribusjonssystem.

Oppsummering

På bakgrunn av vurderingene over konkluderer Konkurransetilsynet med at konkurransen i markedet for kornhandel er vesentlig begrenset før FKØVs erverv av Norgesmøllene. Markedet har flere egenskaper som tilsier at det ligger til rette for utøvelse av kollektiv markedsrett på kornhandelsleddet allerede før ervervet.

⁵¹ Det er videre besluttet å avvikle ordningen med beredskapslagring av korn (som skal sikre befolkningen korn i krisetider). Dette frigjør lagringsplass og bidrar til å øke overkapasiteten.

⁵² Både gjennom eget eierskap og gjennom leieavtaler med Cermaq (den tidligere kornmonopolisten Statens Kornforretning).

8.1.2 Matmel

Markedet for produksjon, distribusjon og salg av matmel er et duopolmarked, bestående av Norgesmøllene og Cerealia. Norgesmøllene er markedsleder med en markedsandel på nær 60 prosent. Leveransmønsteret for matmel er slik at de to aktørene i stor grad har eneleverandøravtaler med hver sine store kjeder i dagligvare- og bakerimarkedene. Cerealia er i dag hovedleverandør av matmel til NorgesGruppen (Norgesmøllene leverer likevel noe til Menybutikkene), mens Norgesmøllene er hovedleverandør til de tre andre dagligvaregrupperingene, Coop, REMA 1000 og Hakon Gruppen. Tilsvarende er leveransene til hver enkelt av de landsdekkende bakerkjedene i stor grad delt mellom de to selskapene. Norgesmøllene er hovedleverandør til Din Baker, Bakehuset Norge, Goman og Mesterbakeren, mens Cerealia er hovedleverandør til Bakers. I industrisegmentet er det Cerealia som har den sterkeste posisjonen.

I forbindelse med Norgesmøllenes erverv av Nordkronen i 1995 fant Konkurransetilsynet at konkurransen i matmelmarkedet var vesentlig begrenset, og grep derfor inn mot ervervet.⁵³ Siden den gang har det vært en økning i kjededannelsen i kundesegmentene dagligvare og bakeri. Dette har blant annet ført til mer samordnede innkjøp, noe som i en viss utstrekning har økt kjedenes kjøpermakt overfor matmelprodusentene. I behandlingen av felleskjøpenes oppkjøp av Stormøllen i 2000 konkluderte tilsynet imidlertid med at konkurransen i matmelmarkedet fortsatt var vesentlig begrenset.

Vi kan ikke se at konkurranseforholdene i matmelmarkedet har endret seg vesentlig siden 2000. Konkurransetilsynets markedsundersøkelse viser at leveransmønsteret i matmelmarkedet er preget av eneleverandøravtaler og langsiktige, stabile kundeforhold som har endret seg lite de siste årene. Dette tyder på at matmelprodusentene i liten grad konkurrerer aktivt seg imellom om hverandres kunder. Cerealia og Norgesmøllene er avhengige av store leveranser av korn, som altså er den viktigste innsatsfaktoren i matmelproduksjonen. Som beskrevet i forrige punkt har også matmelprodusentenes forhold til kornhandlerne vært preget mer av langsiktige leveranseavtaler (med henholdsvis FKØV og Unikorn) enn av reell konkurranse. Etableringen av Nordisk Korn i 2002 har imidlertid bidratt til å skape noe uro i forholdet til kornhandlerleddet.

Matmelmarkedet er likevel fortsatt sterkt konsentrert, preget av stabile kunde- og leverandørforhold og skjermet mot importkonkurranse. De stigende melprisene i Norge sammenlignet med andre land kan også være en indikasjon på at konkurransen i markedet fortsatt ikke fungerer tilfredsstillende.

Konkurransetilsynet legger til grunn at det også i matmelmarkedet ligger til rette for utøvelse av kollektiv markedsrett gjennom samforstand⁵⁴, allerede før FKØVs oppkjøp av Norgesmøllene. Markedet er konsentrert og består av to aktører med jevnt fordelte markedsandeler. Videre er matmel et homogent produkt, og aktørene opplyser at det finnes ledig produksjonskapasitet. Det kan tilføyes at de to matmelprodusentene i 2001 ble anmeldt av Konkurransetilsynet for overtredelse av konkurranselovens bestemmelse om prissamarbeid.⁵⁵

⁵³ Ervervet ble imidlertid gjennomført etter at partene klaget saken inn for Administrasjonsdepartementet og fikk medhold, jf departementets vedtaksbrev av 24 oktober 1996.

⁵⁴ Se punkt 8.1.1 for nærmere beskrivelse av slik markedsatferd.

⁵⁵ Saken er for tiden til behandling hos Økokrim.

Etableringsmuligheter i matmelmarkedet

Det sterke innslaget av eneleverandøravtaler mellom matmelprodusentene og kundene, i kombinasjon med kjededannelsen både i dagligvare- og bakerimarkedet, gjør at en ny aktør i matmelmarkedet må ha betydelig produksjonskapasitet og opparbeide et landsdekkende distribusjonsnett for å få innpass i markedet. Dette bidrar til å vanskeliggjøre etablering i matmelmarkedet. Det er betydelige investeringer knyttet til å bygge produksjonsanlegg for matmel. Dette tilsier også at etableringshindringene i markedet er høye. Samtlige aktører innen dagligvare- og bakerimarkedene som Konkurransetilsynet var i kontakt med i markedsundersøkelsen, uttrykker at det er uaktuelt for dem å etablere egen matmelproduksjon. Dette tyder på at også den potensielle konkurransen er svak.

Oppsummering

På bakgrunn av vurderingen over konkluderer Konkurransetilsynet med at konkurransen i markedet for produksjon, distribusjon og salg av matmel er vesentlig begrenset før FKØVs erverv av Norgesmøllene, og at det ligger til rette for utøvelse av markedsrett.

8.1.3 Kli

På grunn av at alternative innsatsfaktorer i kraftfôrproduksjonen er dyrere enn kli, er det viktig for kraftfôrprodusentene i Norge å ha tilgang på kli for å være konkurransedyktige. Det finnes i dag to leverandører av kli til kraftfôrindustrien, Norgesmøllene og Nordisk Korn. Sistnevnte har gjennom avtale med Cerealia forpliktet seg til å kjøpe alt kli fra selskapets matmelproduksjon. Selv om etterspørselen er stor og tilgangen begrenset, tilsier markedsundersøkelsen i denne saken at leverandørene likevel ikke «benytter muligheten» til å ta høye priser for kliet. Kli anses av matmelprodusentene for å være et avfallsprodukt, og det er et problem når klilagrene fylles opp. Aktørene sier at det i klimarkedet per i dag er mer relevant å snakke om insentiver til å «bli kvitt» produktet enn insentiver til å profitere på salg av produktet. Konkurransesituasjonen på selgersiden i klimarkedet vil derfor ikke bli vurdert nærmere i denne saken.

Kli er imidlertid en viktig og knapp innsatsfaktor i produksjonen av kraftfôr og ervervet får innvirkning på kraftfôrprodusentenes tilgang på klileveransene. Dette vurderes nærmere under punkt 8.2.3.

8.1.4 Kraftfôr

Konkurransetilsynet har i tidligere saker lagt til grunn at konkurransen i kraftfôrmarkedet er vesentlig begrenset.⁵⁶ Dette synes også å være en oppfatning som landbruksmyndighetene deler. I Statens tilbud ved jordbruksforhandlingene i 2003⁵⁷ står det blant annet:

«Det er få aktører i det norske kornmarkedet. I en slik situasjon er det en utfordring å få til en fungerende konkurranse. (...) I kraftfôrproduksjonen er det Felleskjøpsgruppen (73 pst.) og bygdemøllene (ca 27) som er de store aktørene.»

Vi vil i det følgende beskrive nærmere konkurransesituasjonen i kraftfôrmarkedene før oppkjøpet.

⁵⁶ Konkurransetilsynets vedtak V2000-20 av 17. februar 2000 om felleskjøpenes erverv av Stormøllen.

⁵⁷ Arbeidsdokument av 3. mai 2003.

Konkurransetilsynet tok under punkt 6.3.4 ikke stilling til om kraftfôrmarkedet har en lokal eller regional geografiske utstrekning. For vurderingene i denne saken er det heller ikke nødvendig. Vi vil her se nærmere på konkurransesituasjonen i kraftfôrmarkedene i de ulike fylker i landet. Tilsynet har beregnet markedsandeler ved å benytte tall for omsatt mengde kraftfôr per fylke i 2003.⁵⁸

I enkelte sammenhenger opptrer felleskjøpene samlet som følge av et tett og omfattende forretningsmessig samarbeid, og det kan da være aktuelt å betrakte dem som én aktør, jf punkt 1.2.1. Når det gjelder kraftfôr samarbeider de fire felleskjøpene blant annet om innkjøp av råvarer, samt at de har et fellesselskap, Felleskjøpet Fôrutvikling, som driver med forskning og utvikling av fôrsorter som selges gjennom FK-gruppen.

De regionale felleskjøpene er imidlertid selvstendige juridiske og økonomiske enheter med forskjellige eiere, og det er derfor naturlig å betrakte FKØV, Felleskjøpet Trondheim (FKT), Felleskjøpet Rogaland Agder (FKRA) og Nordmøre og Romsdal Felleskjøp (NRFK) som fire ulike aktører i kraftfôrmarkedet. Det fremgår imidlertid av vedtektene til felleskjøpene at det i liten grad er overlapping mellom de geografiske områder der de fire felleskjøpene er etablert og driver sin virksomhet. Felleskjøpene praktiserer dermed en geografisk markedsdeling seg imellom, og konkurrerer normalt ikke med hverandre i de ulike kraftfôrmarkedene.

Bygdemøllene er små og betjener hovedsakelig sine eiere/medlemmer i avgrensede, lokale områder. Følgelig kan bygdemøllene bare delvis betraktes som aktive konkurrenter til hverandre, jf punkt 7.1. Det er derfor hensiktsmessig å behandle bygdemøllene som én gruppe i denne gjennomgangen, uten å spesifisere hvorvidt de er medlemmer av Norgesfôr eller er frittstående. Bygdemøllene representerer et konkurransekorrektiv til FKØV og de øvrige felleskjøpene, samt Fiskå Mølle, lokalt der de er etablert.

Det vil derfor gi et godt bilde av markedskonsentrasjonen å se på markedsandelene i det enkelte fylke fordelt på de tre «grupperingene» felleskjøpene (det felleskjøp som er etablert i det aktuelle fylket), Fiskå Mølle og bygdemøllene.

Tabell 6.1.4.1: Fylkesvis fordeling av markedsandeler på kraftfôr i 2002 [⁵⁹]

Konkurransesituasjonen i fylker der FKØV er etablert

FKØV selger kraftfôr i Østfold, Akershus, Hedmark, Oppland, Buskerud, Vestfold, Telemark, Hordaland, Sogn og Fjordane og i Møre og Romsdal. Av disse fylkene møter de konkurranse fra to aktører kun i Telemark, Sogn og Fjordane og Møre og Romsdal.

Markedskonsentrasjonen i disse fylkene er imidlertid høy, og FKØV (og eventuelt NRFK i Møre og Romsdal) har markedsandeler på omkring [⁶⁰]

⁵⁸ Tallene markedsandelene er regnet ut på bakgrunn av, er innhentet fra Statens landbruksforvaltning.

⁵⁹ Tabellen inneholder opplysninger som er unntatt offentlighet jf. offl. § 5a jf. fvl. § 13 første ledd nr. 2. Opplysningene er også unntatt partsinnsyn og finnes i vedlegg 3 punkt 3.

⁶⁰ Opplysninger unntatt offentlighet jf. offl. § 5a jf. fvl. § 13 første ledd nr. 2. Opplysningene finnes i vedlegg 2 punkt 12.

I de øvrige fylkene har Fiskå Mølle ingen virksomhet, og FKØV møter konkurranse kun fra bygdemøller. Med unntak av Akershus og Vestfold har FKØV markedsandeler på over ^[61] i alle disse fylkene.

Bygdemøllene er hovedsakelig etablert i korndyrkingsområdene på Østlandet, der de har stabil tilgang på korn og relativt høye markedsandeler på kraftfôr. Bygdemøllene som gruppe dekker generelt store geografiske områder i fylkene der de er etablert, og konkurrerer følgelig med FKØV i mange lokale områder. Slik Konkurransetilsynet ser det er det imidlertid lite trolig at bygdemøllene har mulighet, eller ser det som ønskelig, å utfordre FKØV utenfor områdene der de er etablert. Som tidligere nevnt mangler hovedtyngden av bygdemøllene et distribusjons- og salgsapparat som setter dem i stand til å konkurrere utenfor i sitt lokalområde. Utenfor korndyrkingsområdene er Fiskå Mølle den eneste reelle utfordrer til FKØV. Fiskå Mølle dekker mindre geografiske områder i fylkene der bedriften er etablert, sammenlignet med hva bygdemøllene samlet sett gjør der de er etablert. Dette gjenspeiles også i fordelingen av markedsandeler i de ulike områdene.

FKØV anfører at tilsynet undervurderer bygdemøllenes ekspansjonsmuligheter i kraftfôrmarkedene, grunnet lave kostnader ved utvidelse av produksjonen og betydelig overkapasitet på mange av bygdemøllene. Vi mener tvert imot at ledig produksjonskapasitet for kraftfôr kan være et tegn på at konkurransen i markedet ikke fungerer tilfredsstillende. I en rapport fra Norges landbrukshøgskole⁶² trekkes nettopp svak konkurranse frem som en av årsakene til den store overkapasiteten i markedet. Det fremgår ellers av FKØVs kommentarer til varselet om inngrep i denne saken at FKØV er enig i at bygdemøllene ikke er konkurransedyktige utenfor sine egne nærområder. Dette skyldes særlig mangel på et effektivt distribusjons- og salgsapparat.

I samtlige fylker der FKØV er etablert er altså markedskonsentrasjonen svært høy før oppkjøpet av Norgesmøllene. Det indikerer at konkurransen er vesentlig begrenset i disse fylkene, og da særlig i fylkene utenfor korndyrkingsområdene på Østlandet.

Konkurransesituasjonen i Trøndelag og Nord-Norge

FKØVs oppkjøp av Norgesmøllene har innvirkning på konkurransesituasjonen også i de kraftfôrmarkedene der FKT er etablert, gjennom den økte kontrollen foretaket får over forekomsten av kli og tilgangen til havneanlegg i Trøndelag (følger under punkt 8.2.3). Vi vil derfor vurdere oppkjøpets virkninger på konkurransesituasjonen også i disse markedene, det vil si i Trøndelag og i Nord-Norge.

I Trøndelag møter FKT konkurranse både fra bygdemøllene og fra Fiskå Mølle. Bygdemøllene har her store markedsandeler, men FKT har likevel over ^[63] i Sør-Trøndelag og ^[64] i Nord-Trøndelag.

I likhet med områdene der FKØV er etablert, ser konkurransen i områdene der FKT er etablert ut til å være mest begrenset utenfor korndyrkingsområdene (Trøndelag), det vil si i

⁶¹ Opplysninger unntatt offentlighet jf. offl. § 5a jf. fvl. § 13 første ledd nr. 2. Opplysningene finnes i vedlegg 2 punkt 13.

⁶² Aanesland og Holm (2003): «Effektiviteten av arbeidskraft og investert kapital i kraftfôrbransjen».

⁶³ Opplysninger unntatt offentlighet jf. offl. § 5a jf. fvl. § 13 første ledd nr. 2. Opplysningene finnes i vedlegg 2 punkt 14.

⁶⁴ Opplysninger unntatt offentlighet jf. offl. § 5a jf. fvl. § 13 første ledd nr. 2. Opplysningene finnes i vedlegg 2 punkt 15.

Nord-Norge. FKT er alene om å *produsere* kraftfôr i Nord-Norge, på sin fabrikk i Balsfjord i Troms. Foretaket er likevel ikke monopolist på *salg* av kraftfôr i landsdelen. De senere årene har Fiskå Mølle begynt å utfordre FKT på kraftfôrmarkedene også i nord, og selger i dag betydelige mengder kraftfôr i Nordland og Troms. I Nordland har også bygdemøllene (Norgesfôrkjeden) et visst salg, men Fiskå Mølle er FKTs største konkurrent. FKT har likevel [⁶⁵] av markedet også i dette fylket. I Finnmark har FKT monopol på salg av kraftfôr. Det er mye som tyder på at Fiskå Mølle også i fremtiden vil være FKTs eneste reelle utfordrer i Nord-Norge.

I samtlige fylker der FKT er etablert er markedskonsentrasjonen høy før FKØVs erverv av Norgesmøllene. Det indikerer at konkurransen er vesentlig begrenset i disse områdene.

Mulighet for utøvelse av ensidig markedsrett

Det fremgår av tabellen over at FKØV målt ut fra markedsandeler har en svært dominerende posisjon i nær sagt alle fylker hvor de er etablert, med markedsandeler helt opp mot [⁶⁶]. I enkelte geografiske områder møter FKØV kun konkurranse fra én aktør, i andre områder to. Generelt øker muligheten for ensidig utøvelse av markedsrett med stigende markedsandel, eller hvor stor kontroll aktøren har over markedet. Grunnen er at gevinsten av en prisøkning for en aktør med høy markedsandel, vil bli relativt stor i forhold til tapet som følge av det reduserte kvantum prisøkningen innebærer. FKØVs konkurrenter er jevnt over langt mindre enn FKØV og mangler et tilsvarende effektivt distribusjons- og salgsapparat, slik at FKØV uansett vil beholde en stor andel av sine kunder ved en prisøkning. Totalvirkningen for etterspørerne avhenger av i hvilken grad konkurrentene vil øke sitt kvantum som svar på prisøkningen. Dette vil igjen avhenge av de etablerte konkurrentenes responsmuligheter, samt muligheten for nyetablering i markedet (vurderes under).

FKØV har, som tidligere nevnt, samarbeidsavtaler med flere bygdemøller. Graden av samarbeid mellom felleskjøpene og bygdemøllene varierer, fra samarbeid om produksjon til avtaler om kjøp av korn og andre innsatsfaktorer til kraftfôrproduksjon mv. Det er grunn til å tro at en del bygdemøllers avhengighet av leveranser av innsatsfaktorer fra FKØV, kan virke disiplinerende med hensyn til å konkurrere hardt med FKØV.

Det har i tidligere saker vært hevdet fra aktører at felleskjøpene har fungert som prisledere, og at bygdemøllene hver for seg har vært prisfølgere.⁶⁷ FKØVs dominerende posisjon i dagens kraftfôrmarkeder gjør at forholdene fortsatt ligger til rette for en slik markedstilpasning. Det er i så fall grunn til å tro at det er liten reell konkurranse på pris i markedene.

Etableringsmuligheter i kraftfôrmarkedene

Dersom det er lett for nye aktører å etablere seg i markedet, kan selv en aktør med store markedsandeler være forhindret fra å utøve markedsrett. Her vil vi se nærmere på etableringsforholdene i kraftfôrmarkedet.

Det er særskilt tre faktorer som er vesentlige for å etablere seg som kraftfôrprodusent. Det er tilgang på innsatsfaktorer som korn og kli, tilgang på infrastruktur – herunder et effektivt distribusjons- og salgsapparat – og kunderelasjoner.

⁶⁵ Opplysninger unntatt offentlighet jf. offl. § 5a jf. fvl. § 13 første ledd nr. 2. Opplysningene finnes i vedlegg 2 punkt 16.

⁶⁶ Opplysninger unntatt offentlighet jf. offl. § 5a jf. fvl. § 13 første ledd nr. 2. Opplysningene finnes i vedlegg 2 punkt 17.

⁶⁷ I forbindelse med Felleskjøpet Østs erverv av Norgro i 1995.

Norgesfôrkjeden har opplyst at det neppe er aktuelt for deres bygdemøller å starte opp salg av kraftfôr utenfor de områdene der de i dag er etablert. Årsakene er blant annet problemer med å bygge opp et større salgs- og distribusjonsapparat og høye fraktkostnader med båt ved frakt av mindre kvantum. I tillegg holder ingen av Norgesførs medlemmer til ved havneanlegg, noe som øker fraktkostnadene ytterligere (frakt med bil er stort sett dyrere enn med båt). Dette er forhold som også vil gjøre seg gjeldende for eventuelle nye aktører, og som bidrar til å begrense etableringsmulighetene i kraftfôrmarkedene. Konkurransetilsynet legger til grunn at de høye faste kostnadene forbundet med å bygge opp nødvendig infrastruktur og et effektivt distribusjons- og salgsapparat, utgjør en etableringshindring for nye aktører i kraftfôrmarkedene, samt at det kan hindre eksisterende konkurrenters muligheter for å utvide sin virksomhet til nye geografiske markeder.

Det er i dag stor ledig produksjonskapasitet i markedene for kraftfôr. Overkapasiteten ble noe redusert etter at FKØV og FKT kjøpte sin største konkurrent Stormøllen i 1999. Aanesland og Holm (2003) konkluderer imidlertid med at kun 55 prosent av den totale kapasiteten i norsk kraftfôrproduksjon utnyttes (per 2000). Konkurransetilsynets markedsundersøkelse tyder også på at overkapasiteten fortsatt har en avskrekkende effekt på nyetableringer. En aktør som vurderer å etablere seg ser at den ledige kapasiteten til de etablerte aktørene gir disse gode muligheter til å svare strategisk på en eventuell etablering ved å øke sin produksjon. Opplysninger tilsynet har mottatt tyder på at nyetableringer sannsynligvis bare kan skje med basis i allerede etablerte produksjonsanlegg. Årsaken er at det er lite lønnsomt å investere i nye produksjonsanlegg, og dermed pådra seg betydelige faste kostnader, når det allerede er stor overkapasitet i kraftfôrmarkedene.

Hovedtyngden av husdyrprodusentene i Norge er enten medlemmer av felleskjøpene eller bruker disse som leverandør av innsatsfaktorer. For at det skal være aktuelt for nye aktører å etablere seg i kraftfôrmarkedet i konkurranse med FKØV må de ha noenlunde sikre avsetningsmuligheter. Sterke lojalitetsbånd mellom samvirket og bøndene kan gjøre det vanskelig for nye aktører å få innpass hos kunden, og dermed virke avskrekkende på nyetablering.

Konkurransetilsynet anser det således som lite trolig at *nye* aktører etablerer seg i kraftfôrmarkedene som følge av store etableringshindringer. Videre er den potensielle konkurransen fra aktører etablert i andre geografiske områder også svak. Eventuelle etableringer vil muligens kunne skje ved at felleskjøpenes konkurrent Fiskå Mølle utvider sin drift til nye geografiske områder.

Oppsummering

Konkurransetilsynet har i tidligere saker konkludert med at konkurransen i kraftfôrmarkedene over hele landet er vesentlig begrenset.⁶⁸ Sammen med felleskjøpenes dominerende markedsposisjon har det vært lagt vekt på kostnadene ved nybygging av produksjonsanlegg, begrenset mulighet for priskonkurranse som følge av FKØVs og de øvrige felleskjøpenes overkapasitet, og kostnadene ved transport og distribusjon inn i områdene der felleskjøpene er mest dominerende (se blant annet omtalen av frakttilskuddene under punkt 6.3.4).

Konkurransesituasjonen i disse markedene synes ikke å ha endret seg i særlig grad i forhold til tilsynets tidligere vurderinger. Unntaket er Fiskå Møllens inntreden i kraftfôrmarkedene fra

⁶⁸ Konkurransetilsynets vedtak V2000-20 av 17. februar 2000 om felleskjøpenes erverv av Stormøllen.

Trøndelag og et stykke videre nordover. Men selv i disse områdene er konkurransen begrenset.

På bakgrunn av vurderingene over konkluderer Konkurransetilsynet med at konkurransen i markedene for produksjon, distribusjon og salg av kraftfôr er vesentlig begrenset før FKØVs erverv av Norgesmøllene.

8.2 Konkurransmessige virkninger av ervervet

Konkurransetilsynet vil under dette punktet vurdere de konkurransmessige virkningene av FKØVs erverv av Norgesmøllene. Vi har ovenfor konkludert med at konkurransen var vesentlig begrenset i flere av de berørte markeder allerede før oppkjøpet, og at både FKØV og Norgesmøllene ut fra sine markedsledende posisjoner er i stand til å utnytte markedsrett, enten ensidig eller kollektivt. Det vil i det følgende bli vurdert hvorvidt oppkjøpet forverrer konkurransesituasjonen ytterligere slik at den vesentlige begrensningen i konkurransen forsterkes. De ulike relevante markedene gjennomgås hver for seg, før vi oppsummerer og ser på de samlede virkningene av ervervet i kornsektoren under punkt 8.2.4.

FKØV og Norgesmøllene driver virksomhet på forskjellige ledd i verdikjeden. Ervervet innebærer at matmelproduksjon blir en integrert del av FKØVs øvrige virksomhet i kornsektoren. Det samme gjelder produksjon av kli. FKØV anfører at ervervet ikke vil forsterke en allerede vesentlig konkurransebegrensning fordi ervervet ikke medfører noen konsentrasjonsøkning, og at eneste endring er at Norgesmøllene drives videre med nye eiere (vurderes under punkt 8.2.4).

FKØV kjøper opp den største avtakeren av matkorn og produsent av kli i markedet. I tillegg får foretaket økt kontroll over infrastruktur som er av vesentlig betydning for konkurranseforholdene i flere av markedene i kornsektoren.

Selv om ervervet ikke får noen direkte virkning på markedskonsentrasjonen i matmelmarkedet, vil det kunne ha konkurransebegrensende virkninger, for eksempel i form av økte etableringshindringer og dermed redusert potensiell konkurranse. Videre vil oppkjøpet kunne ha virkninger på konkurransen mellom de etablerte aktørene på tilstøtende ledd i verdikjeden. På sikt vil derfor også et vertikalt oppkjøp kunne ha horisontale virkninger, og medføre økt markedskonsentrasjon.

Innledningsvis vil vi skissere noen mulige virkninger av vertikale oppkjøp, hentet fra økonomisk teori.

Vertikal integrasjon – samfunnsøkonomiske virkninger

Ifølge økonomisk teori er de samfunnsøkonomiske virkningene av vertikal integrasjon ikke entydige. Slik integrasjon kan medføre samfunnsøkonomiske effektivitetsgevinster for eksempel i form av realisering av stordrifts- eller samdriftsfordeler og reduserte transaksjonskostnader. Vertikal integrasjon kan imidlertid også føre til et samfunnsøkonomisk effektivitetstap som følge av redusert konkurranse. Hvorvidt vertikal integrasjon totalt sett er samfunnsøkonomisk lønnsomt, vil avhenge av om gevinstene forbundet med kostnadsbesparelser overstiger tapet som følge av svekket konkurranse.

Graden av konkurranse på de ulike ledd i verdikjeden er en av de faktorene som har innvirkning på om det vertikale oppkjøpet vil virke positivt eller negativt. I en situasjon med fungerende konkurranse på alle ledd, vil vertikal integrasjon normalt ikke virke negativt. I

markeder med imperfekt konkurranse på de ulike ledd i verdikjeden kan oppkjøp av for eksempel en viktig kunde ha uheldige konkurransemessige effekter. De totale samfunnsøkonomiske virkningene vil da være mer uklare.

For eksempel kan økt markedsrett på ett nivå i verdikjeden brukes til å fordyre produksjon av varer og tjenester for konkurrenter på tilstøtende ledd, slik at det oppnås økt markedsrett på andre nivåer. Det kan for eksempel skje ved at viktige innsatsfaktorer eksklusivt leveres til egeid virksomhet. En annen måte å utøve slik markedsrett på er å legge press på fortjenestemarginer gjennom å øke innsatsfaktorprisen til konkurrenter nedstrøms, mens prisen overfor den integrerte nedstrømsbedriften holdes uendret. Dette vil være en form for prisdiskriminering. Oppstrømsbedriften kan gjennom ervervet også gis incentiver til å drive utestengning på andre måter, for eksempel gjennom å nekte konkurrenter (oppstrøms og nedstrøms) tilgang til infrastruktur, tilby dårligere leveringsbetingelser, redusere graden av service mv. I verste fall kan dette føre til at konkurrenter skyves ut av markedet.

Et vertikalt oppkjøp kan videre bidra til å øke etableringsbarrierene for nye konkurrenter. For eksempel kan en etablert oppstrømsbedrift redusere avsetningsmulighetene for en potensiell konkurrent ved å kjøpe opp en bedrift nedstrøms. De reduserte avsetningsmulighetene kan føre til at den potensielle oppstrømskonkurrenten lar være å etablere seg. Reduserte avsetningsmuligheter kan også føre til at det blir mer nødvendig for nye bedrifter å etablere seg på flere ledd i verdikjeden.

Dersom oppstrømsbedriften etter integrasjonen overtar leveransene til den vertikalt integrerte nedstrømsbedriften vil markedet oppstrøms (forutsatt at det ikke er noen nyetableringer) bli mer konsentrert. Prisen på innsatsfaktorer oppstrøms vil da kunne øke. Kostnadene til konkurrentene nedstrøms vil dermed kunne øke tilsvarende. På denne måten kan et vertikalt oppkjøp indirekte bidra til å øke kostnadene for konkurrentene til den integrerte nedstrømsbedriften.

8.2.1 Kornhandel

Konkurransen innen kornhandel er vesentlig begrenset allerede før oppkjøpet finner sted. Det er tre aktører, FKØV, Unikorn og Nordisk Korn, som videreselger matkorn og fôrkorn til foredlingsindustrien. Gjennom oppkjøpet får FKØV eiermessig kontroll over den største av de to matmelprodusentene i Norge. Ervervet medfører altså at FKØVs kornhandelsvirksomhet integreres med foredling av korn til matmel. Oppkjøpet kan endre FKØVs markedstilpasning i kornhandelen fordi selskapet nå vil ta hensyn til hva som er lønnsomt i kornhandels- og matmelvirksomheten sett under ett. Ervervet vil medføre at FKØV og Norgesmøllene vil opptre samlet i markedet og i fellesskap søke å maksimere selskapenes overskudd.

I forbindelse med ervervet er det inngått en avtale hvoretter Unikorn skal fortsette som eneleverandør av matkorn til Norgesmøllene frem til ^[69] jf punkt 3. FKØV sier følgende om leverandørforholdet til Norgesmøllene:

*«Unikorn er på matkornsektoren leverandør til Norgesmøllene, som fra 1. januar 2003 eies av FKØV. På sikt vil FKØV levere matkornet til Norgesmøllene. Unikorn har imidlertid en overgangsavtale som FKØV må forholde seg til».*⁷⁰

⁶⁹ Opplysninger unntatt offentlighet jf. offl. § 5a jf. fvl. § 13 første ledd nr. 2. Opplysningene finnes i vedlegg 2 punkt 18.

⁷⁰ Fra FKØVs medlemsblad «Samvirke», nr. 2 2003.

Alt tyder dermed på at FKØV blir eneleverandør av matkorn til Norgesmøllene fra og med [71]. FKØV anfører at foretaket ikke vil bli eneleverandør. Årsaken er at foretaket per i dag ikke har tilgang på mer enn 80 prosent av Norgesmøllenes matkornbehov.

Konkurransetilsynet anser det som sannsynlig at sikre avsetningsmuligheter vil virke inn på kornhandlernes tilgang til korn. FKØV vil følgelig stå sterkere rustet i konkurransen om kjøp av korn fra kornmottak, bygdemøller mv. som en direkte følge av ervervet. Dessuten gir FK-gruppens integrasjon helt fra produsentnivå gode muligheter for å øke tilførselen av matkorn. Det kan heller ikke utelukkes at FKØV som kornhandler vil kjøpe korn fra de andre kornhandlerne for viderelevering til egen matmelproduksjon. FKØV vil derfor etter all sannsynlighet få økte markedsandeler på kornhandelsleddet. Selskapet får dermed økt mulighet til å utøve markedsrett ensidig. Denne markedsretten vil kunne utøves ved at det tas høyere priser enn det kostnadene tilsier fra kundene på foredlingsleddet. Mulighetene for utøvelse av kjøperrett overfor bygdemøllene som leverandører av overskuddskorn, vil også øke.

Videre vil oppkjøpet redusere Unikorns muligheter for avsetning av matkorn etter [72], siden selskapet da mister posisjonen som Norgesmøllenes eneleverandør. Unikorn påpeker at konsekvensene av dette blir at bedriftens logistikk blir mer kostnadskrevende, at Unikorns kjernevirksomhet svekkes og at FKØV vil kunne få en helt dominerende rolle i kornhandelen, både av norsk og importert korn. Dersom Nordisk Korn fortsetter å være konkurransedyktig oppstrøms, og oppnår avtaler om kornleveranser med tilstrekkelig mange bygdemøller, vil selskapet, slik tilsynet vurderer det, på sikt kunne oppnå målsettingen om å bli eneleverandør av matkorn til Cerealia og av førkorn til Fiskå Mølle. I så fall vil Unikorns eksistensgrunnlag i kornhandelen i fremtiden være svekket, og det kan være fare for at bedriften skyves ut av markedet, slik at kun to aktører gjenstår. FKØV anfører her at Bygdemøllenes Investeringselskap, som ny majoritetseier i Unikorn, vil sikre at selskapet får kornleveranser også i fremtiden. Som nevnt mener imidlertid tilsynet at også sikre avsetningsmuligheter vil spille en rolle for kornhandlernes tilgang til korn, og at ervervet av Norgesmøllene gir FKØV økt kjøperrett og styrket forhandlingsposisjon i konkurransen om kjøp av overskuddskorn fra bygdemøllene.

FKØVs integrasjon nedstrøms i matmelmarkedet vil bidra til å forverre etableringsmulighetene i markedet for kornhandel. Den vertikale integrasjonen med Norgesmøllene gjør at en svært viktig avsetningskanal i handelen med matkorn vil være «låst» for andre kornhandlere i fremtiden. En potensiell nyetablerer vil ta i betraktning at over halvparten av den totale matkornleveransen i markedet allerede er bundet opp før en beslutning om etablering tas. Reduserte profittmuligheter og dermed økt risiko vil hindre eller begrense nyetablering i markedet. Oppkjøpet vil svekke den disiplinerende effekten av potensiell konkurranse, og dermed gi FKØV økte muligheter til å utøve markedsrett.

Tilgangen til havneanlegg og siloer

For å være konkurransedyktig innen kornhandel er som nevnt tilgang på silokapasitet, havneanlegg mv. en nødvendighet. Gjennom ervervet får FKØV kontrollen og disposisjonsretten over infrastrukturen ved Norgesmøllenes anlegg i Buvika og i Skien.

⁷¹ Opplysninger unntatt offentlighet jf. offl. § 5a jf. fvl. § 13 første ledd nr. 2. Opplysningene finnes i vedlegg 2 punkt 19.

⁷² Opplysninger unntatt offentlighet jf. offl. § 5a jf. fvl. § 13 første ledd nr. 2. Opplysningene finnes i vedlegg 2 punkt 20.

Produksjonsutstyret ved begge anleggene eies av Norgesmøllene selv, mens silo og bygninger leies av henholdsvis Cermaq og Skiens Aktiemølle.⁷³

Ifølge punkt 4.2 i hovedavtalen skal leiekontraktene med Norgesmøllene ved de to anleggene kunne videreføres på uendrede vilkår. I tillegg har Cermaq og Skiens Aktiemølle samtykket i at [⁷⁴] (se punkt 1.3). Det er derfor i realiteten FKØV som etter ervervet har kontroll med hvem som skal disponere siloene i Buvika og i Skien.

Konkurransetilsynets markedsundersøkelse i denne saken har vist at spesielt havnesiloen i Buvika er viktig i kornhandelen. Den har stor kapasitet og en strategisk viktig beliggenhet med tanke på frakt av korn og andre råvarer til og fra Trøndelag. FKØV anfører at betydningen av havneanlegg er blitt *redusert* med innføringen av den nye markedsordningen for korn, på grunn av at ulike transportmidler er blitt mer likestilt med dagens frakttilskuddsordninger, og at tilsynet dermed overvurderer betydningen av tilgang til havneanlegg. Andre aktører opplyser at betydningen av havneanlegg har *økt* i den nye markedsordningen, på grunn av at støtten for frakt til kystanleggene er blitt gunstigere.⁷⁵ Begge FKØVs konkurrenter i kornhandelen, samt de to største konkurrentene i kraftfôrmarkedene, har overfor tilsynet understreket viktigheten av å ha tilgang til havneanlegget i Buvika, blant annet for å oppnå en effektiv distribusjon av korn og andre råvarer fra Østlandet og inn i Trøndelag.

I Trøndelag er det kun én havnesilo i tillegg til Buvika, Trondheim kornsilo. Denne eies 66 prosent av FKT og 34 prosent av Cermaq, og drives av FKT. Dette innebærer at FK-gruppen i praksis får kontrollen med begge de strategisk viktige havnesiloene i Trøndelag som en følge av ervervet. Unikorn og Nordisk Korn frykter at de dermed ikke lenger vil være garantert tilgang til nødvendig lagringsplass ved anlegget. Unikorn har i lengre tid vært avhengig av å leie deler av siloen i Buvika, blant annet til mellomlagring av fôrkorn for videresalg til bygdemøller i Trøndelag. Nordisk Korn uttrykker bekymring over at det nå vil bli vanskeligere å håndtere båtlaster til selskapets kunder i Trøndelag, og da hovedsakelig til Trønderkorns kraftfôrproduksjon (som er en del av det såkalte Fiskå Mølle-konsernet der Nordisk Korn er kornhandler).

Det ble under punkt 8.1.1 påpekt at det er overkapasitet på infrastrukturen i kornhandelsmarkedet. Dette omfatter også havnesiloene i Trøndelag. På tross av ledig kapasitet vil FKØV etter ervervet få mulighet og insentiver til å opptre strategisk. Gjennom oppkjøpet får FKØV dermed økt mulighet til å utøve markedsrett overfor kunder, som også er konkurrenter, på kornhandelsleddet. Det vil kunne fordyre konkurrentenes produksjon gjennom økte distribusjonskostnader og bidra til dempet konkurranse. Tilsynet legger til grunn at det å få kontroll med Norgesmøllenes infrastruktur vil styrke FKØVs konkurranseposisjon i kornhandelen på bekostning av konkurrentene, og lede til at FKØVs mulighet til å utøve markedsrett øker.

⁷³ Bygninger og siloer tilknyttet Norgesmøllenes tredje produksjonsanlegg, i Vaksdal, er allerede før ervervet eid av FKØV.

⁷⁴ Opplysninger unntatt offentlighet jf. offl. § 5a jf. fvl. § 13 første ledd nr. 2. Opplysningene finnes i vedlegg 2 punkt 21.

⁷⁵ Følgende utdrag fra FKØVs årsberetning for 2002 kan forklare disse påstandene: «I sesongen 2001/2002, den første sesongen med den nye markedsordningen for korn, skjedde det en kraftig dreining av leveransene fra innlandsanlegg til kystanlegg. I sesongen 2002/2003 gikk en del av leveransene tilbake igjen, blant annet som et resultat av endring i fraktordningene».

Oppsummering

På bakgrunn av vurderingene over finner Konkurransetilsynet at FKØVs erverv av Norgesmøllene forsterker en vesentlig begrensning av konkurransen i kornhandelsmarkedet. De sentrale årsakene er økte etableringshindringer som følge av at eksisterende og potensielle konkurrenter etter all sannsynlighet vil avskjæres fra å selge matkorn til Norgesmøllene (som står for ca. 60 prosent av totalt matkornkjøp). Videre vil FKØV få økt kontroll over viktig infrastruktur, noe som gir foretaket økte insentiver og muligheter til å utøve markedsrett overfor kunder og konkurrenter.

8.2.2 Matmel

Under punkt 8.1.2 ble det slått fast at konkurransen i matmelmarkedet er vesentlig begrenset allerede før FKØVs oppkjøp av Norgesmøllene. Konkurransetilsynet finner at ervervet fører til en ytterligere forverret konkurransesituasjon i matmelmarkedet og at det dermed legges til rette for at FKØV, gjennom sitt eierskap i Norgesmøllene, får økte muligheter til å utøve markedsrett i matmelmarkedet.

Samarbeidet mellom Cerealia og Nordisk Korn innebærer en målsetting om at Nordisk Korn skal være Cerealias hovedleverandør av matkorn. Grunnet Nordisk Kornsin begrensede tilgang på korn er Cerealia imidlertid fortsatt avhengig av omfattende leveranser fra andre kornhandlere. I dag dekker både FKØV og Unikorn en del av selskapets matkornbehov.

Etter oppkjøpet av Norgesmøllene legges det til rette for at FKØV, som kornhandler, kan utøve markedsrett overfor Cerealia, og eventuelt overfor nye aktører i matmelmarkedet. Dette kan skje for eksempel gjennom å ta høyere priser for matkorn, eventuelt tilby dårligere leveringsbetingelser på andre måter. Det vil kunne føre til økte kostnader for Norgesmøllenes aktuelle og potensielle konkurrenter, samtidig som det gir FKØVs egen matmelprodusent et fortrinn i konkurransen om kunder i bakeri-, dagligvare- og industrimarkedene. På denne måten kan FKØVs oppkjøp av Norgesmøllene føre til dempet konkurranse i matmelmarkedet. Konkurransetilsynet legger til grunn at det først og fremst vil være etter utløpet av Unikornsin eneleverandøravtale med Norgesmøllene i [⁷⁶] at konkurransesituasjonen vil bli forverret på denne måten.

Eierskapet i Norgesmøllene gir på tilsvarende måte FKØV insentiver til å hindre nyetableringer i matmelmarkedet for å unngå økt konkurranse. FKØV kan bruke sin styrkede posisjon i kornhandelen til å utøve markedsrett overfor nye aktører i matmelmarkedet, for eksempel ved å tilby dårligere leveringsbetingelser eller ved kun å levere korn til egen industri. Konkurransetilsynet legger til grunn at FKØVs oppkjøp av Norgesmøllene fører til ytterligere etableringshindre i markedet, slik at det potensielle konkurranstrykket som kan begrense etablerte bedrifters mulighet til å utøve markedsrett, reduseres.

Konkurransetilsynet utelukker heller ikke at FKØV gjennom oppkjøpet av Norgesmøllene gis økte muligheter til å drive strategisk prissetting. Det kan for eksempel skje ved at FKØV tar ut lavere fortjenestemarginer i markeder der foretaket møter sterkere konkurranse, og høyere marginer der konkurransen er svakere.

⁷⁶ Opplysninger unntatt offentlighet jf. offl. § 5a jf. fvl. § 13 første ledd nr. 2. Opplysningene finnes i vedlegg 2 punkt 22.

Oppsummering

Konkurransetilsynet finner at den vesentlige konkurransebegrensningen i matmelmarkedet forsterkes som følge av FKØVs erverv av Norgesmøllene. Årsaken er at oppkjøpet, kombinert med FKØVs sterke posisjon ellers i kornsektoren, fører til økte etableringshindringer i markedet og fare for utøvelse av markedsrett overfor Norgesmøllenes eneste konkurrent i matmelmarkedet. Samlet vil det medføre at Norgesmøllenes markedsrett øker og at konkurransen begrenses ytterligere.

8.2.3 Kraftfôr

Det ble under punkt 8.1.4 konkludert med at konkurransen var vesentlig begrenset i kraftfôrmarkedene før oppkjøpet, og at FKØV har en ledende markedsposisjon som gir foretaket mulighet til å utøve markedsrett. Som vist har ervervet også uheldige konkurransemessige virkninger på kornhandelsleddet. Kornhandlerne driver også videresalg av fôrkorn til kraftfôrproduksjon. Økt markedsrett i kornhandelen kan ha smitteeffekter over i kraftfôrmarkedet. Videre får FKØV gjennom ervervet økt kontroll over innsatsfaktorer og infrastruktur som er viktige for produksjon og distribusjon av kraftfôr, nemlig kli, havneanlegg og siloer. De konkurransemessige virkningene av dette blir drøftet i dette punktet.

Leveranser av kli

Kli er et restprodukt fra matmelproduksjonen, og ca. 20 prosent av matkornet ender i produksjonsprosessen opp som kli, jf punkt 6.2.3. Kli er en innsatsfaktor i produksjonen av kraftfôr. FKØV anfører at Konkurransetilsynet sterkt overvurderer betydningen av kli, blant annet på grunn av at det finnes en rekke substitutter. Vi har tidligere konkludert med at prisen på andre innsatsvarer gjør at disse ikke kan anses å være fullverdige substitutter til kli. Også FKØVs konkurrenter i kraftfôrmarkedene, samt kornhandleren Nordisk Korn, har overfor tilsynet fremhevet kli som en innsatsfaktor av merkbar økonomisk betydning i produksjonen av kraftfôr. Vi legger til grunn at tilgang til kli er av betydning for konkurransesituasjonen i kraftfôrmarkedene, og tar derfor kli i betraktning i vår vurdering av oppkjøpets konkurransemessige virkninger.

Leverandørene av kli til kraftfôrindustrien er Norgesmøllene og Nordisk Korn (gjennom avtale med Cerealia). Før FKØVs oppkjøp av Norgesmøllene hadde ingen av kraftfôrprodusentene direkte eierinteresser i noen av klileverandørene, og frem til høsten 2002 kjøpte både felleskjøpene, Norgesfôr og Fiskå Mølle kli av Norgesmøllene. Oppkjøpet innebærer imidlertid at den største aktøren i kraftfôrmarkedet, FKØV, får eiermessig kontroll over sin egen klileverandør.

I september 2002 stoppet Norgesmøllene klileveransene til Fiskå Mølle og Norgesfôr. FK-gruppen har i inneværende sesong en avtale med Norgesmøllene [77]. Selv om avtalen om klileveranser ble inngått før avtalen om ervervet ble inngått, er det mye som tyder på at avtalen er kommet i stand som en «forberedelse» til FKØVs erverv av Norgesmøllene. Det er sannsynlig at alt kli fra Norgesmøllenes produksjon [78] i fremtiden vil kanaliseres til FK-gruppens omfattende kraftfôrproduksjon. [79]

⁷⁷ Opplysninger unntatt offentlighet jf. offl. § 5a jf. fvl. § 13 første ledd nr. 2. Opplysningene finnes i vedlegg 2 punkt 23.

⁷⁸ Opplysninger unntatt offentlighet jf. offl. § 5a jf. fvl. § 13 første ledd nr. 2. Opplysningene finnes i vedlegg 2 punkt 24.

⁷⁹ Opplysninger unntatt offentlighet jf. offl. § 5a jf. fvl. § 13 første ledd nr. 2. Opplysningene finnes i vedlegg 2 punkt 25.

Fiskå Mølle får gjennom sin eiermessige forbindelse med Nordisk Korn stort sett dekket sin etterspørsel etter kli. Kraftfôrproduzentene tilknyttet Norgesfôr i Trøndelag har derimot opplevd at tilgangen på kli er redusert som følge av at leveransene fra Norgesmøllenes anlegg i Buvika stoppet opp. Dette har ført til at kjeden må benytte substitutter for kli – førkorn og ulike karbohydratråvarer – i store deler av sin kraftfôrproduksjon. Disse råvarene er imidlertid dyrere i innkjøp enn kli, jf. punkt 6.2.3. Norgesfôr har erstattet noe av bortfallet av kli i Trøndelag ved å frakte deler av kliet som kjøpes fra Nordisk Korn på Østlandet med bil til Trøndelag. Fraktkostnadene gjør imidlertid at dette kun skjer i svært liten skala. FKØV sier også at den lave verdien på kliet i forhold til fraktkostnadene gjør det uaktuelt for FKØV å frakte kli fra Trøndelag til foretakets kraftfôrfabrikker, som alle ligger på Østlandet. Dette tyder på at det kun er FKT som vil benytte seg av det kliet som stammer fra matmelproduksjonen i Buvika.

Uavhengig av om avtalen mellom FK-gruppen og Norgesmøllene er et ledd i oppkjøpet eller ikke, legger tilsynet til grunn at FKØV gjennom oppkjøpet får varig kontroll over Norgesmøllenes kliproduksjon. Etter ervervet får FKØV, alene eller i samarbeid med de andre felleskjøpene, økte muligheter til å utøve markedsrett gjennom å fordyre produksjonen for sine konkurrenter i kraftfôrmarkedene. Felleskjøpene kan altså stenge konkurrenter, og potensielle konkurrenter, i kraftfôrmarkedene ute fra tilgangen til en viktig innsatsvare. Dette er en konsekvens av ervervet som påfører felleskjøpenes konkurrenter, og da hovedsakelig Norgesfôr, økte produksjonskostnader og redusert konkurransekraft. Dette vil bidra til å dempe konkurransen i kraftfôrmarkedene.

Tilgangen til havneanlegg og siloer

For å oppnå en effektiv distribusjon av overskuddskorn og andre råvarer fra Østlandet til Trøndelag, benytter Norgesfôrs medlemmer Unikorn som kornhandler og distributør, fremfor å ta hånd om kornet selv. En del av overskuddskornet fra Norgesfôrmedlemmene nord på Østlandet kan fraktes til Trøndelag med bil. Norgesfôr er imidlertid avhengig av å frakte store deler av overskuddskornet på Østlandet via havneanlegg ved Oslofjorden og videre via havneanlegg i Trøndelag.⁸⁰ Også Fiskå Mølle er avhengig av at deres kornhandler, Nordisk Korn, har tilgang til havneanlegg i Trøndelag, for en effektiv tilførsel av kraftfôrråvarer til Fiskå Møllens kraftfôrproduzent i Trøndelag, Trønderkorn.

Som beskrevet under punkt 8.2.1 er kornsiloen som Norgesmøllene disponerer i Buvika én av kun to havnesiloer i Trøndelag. Den andre siloen kontrolleres av FKT. Unikorn og Nordisk Korn, som leverer førkorn til FKØVs konkurrenter i kraftfôrmarkedet, er altså ikke lenger garantert tilgang til mottaks- og lagringsplassen i Buvika etter ervervet. Alternativt kan det tenkes at kornhandlerne får fortsette å disponere/leie kapasitet, men at leievilkår og eventuelle andre betingelser forverres som følge av at FKØV nå får kontrollen over anlegget. Dette er en bekymring som både Fiskå Mølle og Norgesfôr har uttrykt i Konkurransetilsynets markedsundersøkelse.

I Trøndelag og videre nordover er Felleskjøpet Trondheim (FKT) det av felleskjøpene som opererer i kraftfôrmarkedene, jf punkt 8.1.4. Dersom Unikorn og Nordisk Korn skulle stenges ute fra anlegget i Buvika – eventuelt få tilgang på forverrede vilkår – går dette igjen ut over

⁸⁰ Om lag 30 prosent av kornet Norgesfôrkjeden mottar i Trøndelag blir fraktet per båt. I tillegg er Norgesfôr avhengige av båtfrakt av importerte råvarer til kraftfôrproduksjonen, fra Unikorns havneanlegg i Stavanger.

råvaretilførselen til FKTs konkurrenter på kraftfôr i Trøndelag, Fiskå Mølle og Norgesfôr. Dette kan bidra til å redusere konkurransen i disse kraftfôrmarkedene ytterligere.

Oppsummering

På bakgrunn av vurderingene over mener Konkurransetilsynet at den vesentlige konkurransebegrensningen i kraftfôrmarkedene forsterkes som følge av FKØVs erverv av Norgesmøllene. Dette skyldes særlig at FKØV får økte muligheter til å utøve markedsrett og drive utestengning av eksisterende og potensielle konkurrenter, som følge av økt kontroll over sentral infrastruktur i markedet. Videre vil FKØVs økte kontroll over kliforekomstene kunne styrke felleskjøpenes allerede sterke markedsposisjon i kraftfôrmarkedene.

8.2.4 Konkurransemessige virkninger i kornsektoren

Kornsektoren er i dag preget av høy konsentrasjon på alle ledd og betydelige etableringshindre. FKØV er allerede før ervervet et vertikalt integrert selskap og en dominerende aktør på flere ledd i verdikjeden, fra kornproduksjon via kornhandel og kornforedling i kraftfôrmarkedet. Oppkjøpet av Norgesmøllene innebærer at også matmelproduksjon integreres i selskapets virksomhet. Et av de sentrale temaene i denne saken er hvorvidt oppkjøpet forsterker den kontroll FKØV – på egen hånd og gjennom samarbeidet i FK-gruppen – har over kornstrømmen.

FKØV anfører at ervervet ikke vil forsterke en allerede vesentlig konkurransebegrensning, og at eneste endring er at Norgesmøllene drives videre med nye eiere. FKØV mener at den nye eierens rolle blir den samme som den rollen Cermaq hadde, og at «Cermaq har hatt nøyaktig de samme mulighetene som FKØV». Konkurransetilsynet mener at FKØV har en betraktelig sterkere posisjon i kornsektoren etter ervervet av Norgesmøllene, enn det Cermaq hadde som eier av selskapet:

- Cermaq hadde en eierandel på 60 prosent i Norgesmøllene, mens FKØV vil være eneeier av selskapet
- Cermaq eier 49 prosent av aksjene i kraftfôrprodusenten Fiskå Mølle, som har ^[81] markedsandel på landsbasis, mens FKØV har ^[82] av markedet. FKØV er dessuten en del av FK-gruppen som har totalt 70 prosent av kraftfôrmarkedet. FKØV har en betraktelig sterkere posisjon i de lokale/regionale kraftfôrmarkeder der de er etablert enn det Fiskå Mølle har i sine
- Cermaq eide 66 prosent av aksjene i kornhandleren Unikorn (nå 49,78 prosent), som står for 10 prosent av førstehåndsomsetningen, mens FKØV står for 37 prosent av førstehåndsomsetningen. FK-gruppen totalt kjøper i underkant av 50 prosent av det norske kornet. Dessuten er en stor del av FKØVs eiere selv kornbønder, mens Cermaq ikke har noen interesser på produsentnivå. Dette gir FKØV en viss mulighet til å tilpasse kornproduksjonen i forhold til sine behov nedover i verdikjeden, noe Cermaq ikke var i stand til

⁸¹ Opplysninger unntatt offentlighet jf. offl. § 5a jf. fvl. § 13 første ledd nr. 2. Opplysningene er også unntatt partsinnsyn og finnes i vedlegg 3 punkt 4.

⁸² Opplysninger unntatt offentlighet jf. offl. § 5a jf. fvl. § 13 første ledd nr. 2. Opplysningene finnes i vedlegg 2 punkt 26.

- Sammen med de øvrige felleskjøpene har FKØV, gjennom andelslaget Norske Felleskjøp, markedsreguleringsansvaret i kornsektoren

Med ervervet av Norgesmøllene er FKØV følgelig et foretak med sterkere grad av vertikal integrasjon, og med større innflytelse, i kornsektoren enn det Cermaq hadde som eier av selskapet

Fra arbeidet i forbindelse med utarbeidelse av ny markedsordning for korn hitsettes⁸³:

«Det er en forutsetning for modellen med Norske Felleskjøp at denne aktøren må ha markedsrett til å være prisledende. Dette er grunnlaget for at Norske Felleskjøp skal kunne ha et prisnoteringsansvar.

Det er først og fremst markedsandelen i kjøp av norsk korn som bestemmer muligheten for å være prisleder. Det kan diskuteres om Norske Felleskjøp har tilstrekkelig markedsrett til å sette produsentprisene. Felleskjøpene er kornkjøper for om lag 50% av det norske matkornet inkludert samarbeidende lag og møller. Ved at det innføres et tollkvotebasert importvern synes 50% av førstehåndsomsetningen å være tilstrekkelig til at Norske Felleskjøp vil være prisledende på matkorn.

På førkorn er det grunn til å anta at felleskjøpene har markedsrett til å være prisleder. Selv om markedsandelen i kjøp av norsk førkorn i dag ikke er større enn om lag 50%, er felleskjøpene den største kornforbrukeren i markedet i og med at de har over 75% av kraftfôrproduksjonen og har dermed betydelig kjøperrett.»

Et annet sted i innstillingen heter det at:

«Norske Felleskjøp vil være prisledende på førkorn ved at de har over 50 % av førstehåndsomsetningen inkludert samarbeidende lag og møller. Markedsretten forsterkes ved at Norske Felleskjøp har en stor markedsandel innenfor kraftfôrforedling (vertikal integrasjon).»

Beslutningen om å tildele Norske Felleskjøp markedsreguleringsansvaret – herunder ansvaret for å sette noteringspriser – bygget altså på en forutsetning om at markedsregulator skal utøve markedsrett og at markedsreguleringen vil kunne skje mer effektivt jo sterkere markedsdominansen er. I dag står FK-gruppen for i underkant av 50 prosent av førstehåndsomsetningen av både førkorn og matkorn, og må fortsatt betraktes som prisleder. Selv om FK-gruppens markedsandel på kraftfôr er noe redusert de siste årene, er den fortsatt så høy som 70 prosent, og FK-gruppen har en betydelig markedsrett i dette markedet.

Da det ovenfor siterte ble skrevet i 2000 hadde FK-gruppen ingen eierinteresser i matmelmarkedet. Med ervervet av Norgesmøllene kan resonnementet overføres også til dette markedet: FK-gruppens markedsrett i matkornsegmentet vil forsterkes ved at de nå har fått en markedsandel på nærmere 60 prosent i matmelmarkedet, og dermed en betydelig kjøperrett.

I forbindelse med at Norske Felleskjøp ble tildelt markedsregulatorrollen, var det videre en forutsetning i Stortinget at dette skulle følges opp med tiltak for å sikre konkurranse på like

⁸³ Fra innstilling avgitt av den partssammensatte arbeidsgruppen 15. november 2000.

vilkår i førstehåndsomsetningen av korn og i kornforedlingen. I Innst.O.nr.87 (2000-2001) heter det blant annet:

«Pris- og markedsreguleringsansvaret legges til Norske Felleskjøp. Det legges til grunn at dette suppleres med tiltak for å bidra til konkurranse i kornhandelen, og at en betydelig del av førstehåndsomsetning og foredling av korn håndteres utenom Felleskjøpsystemet.»

Ervervet av Norgesmøllene fører til at en *større* del av kornforedlingen vil foregå innenfor FKØV og felleskjøpsystemet generelt, nærmere bestemt ca. 60 prosent av matkornforedlingen. Sammen med de øvrige felleskjøpene utgjør FKØV en blokk som har kontroll med brorparten av handel og bearbeiding av korn i Norge. Etter Konkurransetilsynets oppfatning fører ervervet av Norgesmøllene til at denne kontrollen styrkes.

Med svak konkurranse i videreforedlingsleddet, slik tilfellet er i både matmel- og kraftfôrmarkedet, vil råvareleverandøren FKØV, som selv er engasjert i videreforedlingen, kunne utnytte markedsmakt i begge ledd. Dette var en bekymring Konkurransetilsynet hadde i kraftfôrmarkedet i forbindelse med felleskjøpenes oppkjøp av Stormøllen.⁸⁴ Oppkjøpet av Norgesmøllene gjør dette til en bekymring også i matmelmarkedet.

Gjennom oppkjøpet av Norgesmøllene får FKØV også kontroll over havneanlegg og lagerkapasitet som er av avgjørende betydning for distribusjonen i kornsektoren, samt kontroll over betydelige mengder kli, som er en viktig innsatsfaktor i kraftfôrproduksjonen. De konkurransemessige problemene i den forbindelse er nærmere beskrevet i punktene 8.2.1 og 8.2.3. Dette er en konsekvens av oppkjøpet som får virkning i flere markeder i kornsektoren.

FKØV uttaler følgende i sitt svar på Konkurransetilsynets varsel:

«Hele verdikjeden er underlagt sterk offentlig regulering som gir lite spillerom for konkurranse. (...) Det norske markedet er begrenset i antall aktører og etterspørrere – det finnes derfor klare grenser for hvor mange aktører som vil/kan etablere seg innenfor de ulike sektorer».

Dette er nettopp forhold som tilsier at Konkurransetilsynet skal bidra til å sikre fungerende konkurranse i kornsektoren, innenfor rammene av gjeldende reguleringer. Det fremgår også av St. prp. nr. 70 (2002-2003)⁸⁵ at det er en utfordring å få til fungerende konkurranse i dagens korn-, matmel og kraftfôrmarkeder, og at det derfor er viktig at konkurransemyndighetene følger utviklingen i disse markedene på vanlig måte. Dette vil blant annet innebære å være oppmerksomme når det skjer ytterligere integrasjon mellom de etablerte aktørene.

På bakgrunn av vurderingene over er Konkurransetilsynets konklusjon at FKØVs erverv av Norgesmøllene forsterker en vesentlig begrensning av konkurransen, jf krrl. § 3-11 første ledd.

⁸⁴ Konkurransetilsynets vedtak V2000-20 av 17. februar 2000.

⁸⁵ Om jordbruksoppgjøret 2003 – endringer i statsbudsjettet for 2003 m.m.

9 Effektivitetsgevinster

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, effektivitetsgevinster, som er større enn det samfunnsøkonomiske tapet som oppstår ved konkurransebegrensningen.

For det første må det klargjøres om eventuelle bedriftsøkonomiske kostnadsbesparelser 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 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.

Over har Konkurransetilsynet konkludert med at FKØVs erverv av Norgesmøllene forsterker en vesentlig konkurransebegrensning. Denne konkurransebegrensningen skal altså veies mot eventuelle samfunnsøkonomiske effektivitetsgevinster som følger av ervervet. FKØV opplyser følgende i brev av 22. januar 2003: *«I og med at Norgesmøllene DAs virksomhet er innen et annet forretningsområde enn det som FKØV driver fra før, er det ingen umiddelbare synergieffekter av oppkjøpet»*. I brev av 17. juni 2003 fremgår det at det arbeides med å se på synergieffekter. Tilsynet finner heller ikke at ervervet fører til realiseringen av noen slike gevinster.

10 Konklusjon og vedtak om inngrep

På bakgrunn av vurderingene over er Konkurransetilsynets konklusjon at FKØVs erverv av Norgesmøllene forsterker en vesentlig begrensning av konkurransen i strid med formålet i konkurranseloven § 1-1 om effektiv bruk av samfunnets ressurser.

Ifølge FKØVs brev av 17. juni 2003 vil et vedtak som forbyr FKØV å erverve 100 prosent av andelene i Norgesmøllene gå lenger enn det som er nødvendig for å avhjelpe de konkurransemessige problemene ved ervervet. Det anføres at tilsynet løpende kan gripe inn overfor mulig fremtidig misbruk av markedsrett med hjemmel i krrl. § 3-10, og at det derfor ikke er nødvendig å forby oppkjøpet for å nå det ønskede mål. I tillegg kan tilsynet pålegge FKØV meldeplikt for å avdekke om det skulle forekomme misbruk av markedsrett. Subsidiært hevder FKØV at tilsynet burde begrense seg til å stille vilkår fremfor å forby ervervet i sin helhet.

Konkurranseloven § 3-11 gir hjemmel til å foreta inngrep når bedriftserverv fører til eller forsterker en vesentlig begrensning av konkurransen i strid med lovens formål. Konkurransetilsynet er kommet til at FKØVs erverv av Norgesmøllene forsterker en vesentlig begrensning av konkurransen i markedet for kornhandel, kraftfôr og matmel. At det finnes hjemmel til å gripe inn mot FKØVs mulige fremtidige konkurranseskadelige atferd etter krrl § 3-10 vil derfor ikke være tilstrekkelig til å avhjelpe de konkurransebegrensninger som følger av ervervet.

FKØV har i brev av 25. juni 2003 og 1. juli 2003 fremmet forslag om avhjelpende tiltak. Etter tilsynets vurdering vil de foreslåtte avhjelpende tiltak ikke være tilstrekkelige til å avhjelpe de konkurransemessige problemer ervervet fører til. Konkurransetilsynet kan heller ikke se at det finnes andre aktuelle løsninger som vil kunne hindre at det oppstår begrensninger i konkurransen i strid med krrl. § 3-11.

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

Felleskjøpet Øst Vest BAs erverv av Norgesmøllene DA forbys.

Frem til tidspunktet for tilbakeføring eller salg gjelder følgende:

- 1. Felleskjøpet Øst Vest BA forbys å integrere Norgesmøllene DA eller deler av selskapet i sin virksomhet.**
- 2. Norgesmøllene DA skal drives som et uavhengig og selvstendig selskap.**
- 3. Eventuelle langsiktige avtaler mellom Felleskjøpet Øst Vest BA og Norgesmøllene DA må forelegges Konkurransetilsynet for godkjenning.**

Tilbakeføring eller salg må skje innen ^[86]

Vedtaket trer i kraft straks og gjelder til 3. juli 2008.

Vedtaket er fattet innen fristen 3. juli 2003, og kan påklages innen seks (6) uker. En eventuell klage stiles til Arbeids- og administrasjonsdepartementet, men sendes til Konkurransetilsynet. Det vises til vedlagte skjema om klageadgang.

⁸⁶ Opplysninger unntatt offentlighet jf. offl. § 5a jf. fvl. § 13 første ledd nr. 2. Opplysningene finnes i vedlegg 2 punkt 27.