



Dato: 7. januar 2002

■ **Konkurranseloven § 3-10 - inngrep mot Aventis CropScience Nordic AS' leveringsnektelse overfor Agrovekst AS**

Vedtak V2002-4

Konkurransetilsynet viser til sitt brev av 5. november 2001 der det ble varslet inngrep mot Aventis CropScience Nordic AS' (heretter Aventis) leveringsnektelse av plantevernmidler overfor Agrovekst AS. Aventis har i sitt brev av 26. november 2001 gitt merknader til det varslede vedtaket. Vi viser også til telefonsamtaler og møte i sakens anledning.

Innledning

Agrovekst AS ba i brev av 14. desember 2000 tilsynet om å vurdere hvorvidt det er grunnlag for å gripe inn mot Aventis' leveringsnektelse av plantevernmidler. Den angjeldende leveringsnektelsen vil kunne føre til redusert konkurranse på distributørleddet i markedet for plantevernmidler, og dermed legge et grunnlag for utnyttelse av markedsrett til skade for ressursbruken i samfunnet generelt og sluttbrukerne i dette markedet spesielt.

Konkurransetilsynet griper med dette inn mot leveringsnektelsen med hjemmel i konkurranseloven § 3-10.

Merknader til inngrepsvarselet

I tillegg til partene i saken er også andre aktører i markedet blitt invitert til å uttale seg om det varslede vedtaket, jf. tilsynets brev av 6. november 2001. Tilsynet har mottatt merknader fra Aventis, Syngenta Crop Protection og Bayer AS, som er tre av de største produsentene av plantevernmidler som er representert i Norge. Vi har videre mottatt merknader fra Felleskjøpet Agri (heretter FK) og Norgesfôr AS, som er Agroveksts konkurrenter på distributørnivå. I tillegg har Landbrukstilsynet uttalt seg om eventuelle alternative produkter til produktene i Aventis' sortiment.

Merknadene til det varslede vedtaket gikk hovedsakelig på at Konkurransetilsynets avgrensning av det relevante produktmarkedet var for snever. Tilsynet har tatt disse

opplysningene til etterretning og moderert markedsavgrensningen noe. Nye opplysninger knyttet til parallellimport gjør at også denne delen er noe endret.

Aventis fremholder at hensynet til effektiv distribusjon er en hovedårsak til leveringsnektelsen. Videre mener både Aventis, FK og Norgesfôr at Agrovekst har en marginal rolle som distributør på det norske markedet, og gir uttrykk for at det er tilstrekkelig med to aktører i distribusjonskanalen fra produsent til sluttbruker.

Høringsrunden har medført enkelte endringer også under andre punkter i vedtaksbrevet.

Saken

Agrovekst er én av tre aktører på distribusjonsleddet i markedet for plantevernmidler. Selskapet hadde leveranseavtale med Aventis for sesongen 2000, og fikk i forkant av sesongen levert de preparater som ble bestilt. I siste kvartal av 2000 forsøkte Agrovekst ved gjentatte anledninger å få tilsendt pristilbud for sesongen 2001. Aventis utsatte utsendelsen av tilbud med henvisning blant annet til en intern omorganiseringsprosess med nye krav og retningslinjer. I den samme perioden fikk de andre distributørene beskjed om at det hastet med å sende inn ordrene. Agrovekst mener det er grunn til å tro at en av deres konkurrenter, Felleskjøpet, ønsker å redusere antallet aktører på distribusjonsnivå, og at de har lagt press på leverandørene for at de ikke skal levere varer til Agrovekst.

Aventis SA er global markedsleder innen «life sciences», som består av forretningsområdene plantevernmidler og legemidler. Planteverndelen av selskapet er resultatet av en fusjon mellom agrodivisjonene i franske Rhône-Poulenc og tyske Hoechst, med virkning fra 1. januar 2000. Da fusjonen trådte i kraft hadde Aventis en markedsandel innen plantevernmidler på 24 % i Europa. Aventis i Norge har en omsetning av plantevernmidler på ca. 21 millioner kroner i 2001.

Det fremgår av Aventis' brev av 16. februar 2001 til tilsynet at fusjonen ennå ikke var realisert høsten 1999, og at tilbudene Agrovekst fikk i forkant av sesongen 2000 ble sendt ut av daværende Rhône-Poulenc Agro AS. Aventis presiserer at de ikke trenerte utsendelsen da Agrovekst ba om pristilbud høsten 2000, men at de på det tidspunktet simpelthen hadde bestemt seg for å bryte forretningsforbindelsen med Agrovekst. De fremhever omorganisering og skjerpede effektivitetskrav fra sentralt hold som hovedårsakene til at de ønsker å forholde seg til kun to distributører i Norge. Ifølge Aventis er det effektivitetsgevinster forbundet med å bryte forretningsforbindelsen med Agrovekst. En begrensning i antallet videreforhandlere fra tre til to reduserer blant annet de administrative kostnader som påløper ved kontakt mellom leverandør og videreforhandler. Videre hevder Aventis at dette setter selskapet bedre i stand til å yte service, oppfølging o.l. overfor sine kunder. I sine merknader til det varslede vedtaket fremholder Aventis at det er tilstrekkelig med to distributører på det norske markedet, for å sikre konkurransen på dette nivået.

Årsaken til at Aventis velger å bryte med akkurat Agrovekst, er at dette selskapet har den laveste omsetningen og det minste salgsapparatet av de tre distributørene i markedet. Aventis sier at selskapet generelt er av den oppfatning at best mulig service ivaretas ved omsetning gjennom distributør med eget forhandlernet. Agrovekst må ifølge Aventis

regnes som en detaljist i like stor grad som en distributør, i og med at selskapet selger en del plantevernmidler til sluttbruker direkte fra eget lager. Slik markedet er i Norge i dag mener Aventis at de kundene selskapet har valgt som partnere videre, er de som er best skikket til å gi den beste og mest effektive service og informasjon til detaljister og sluttbrukere på landsbasis.

Forholdet til konkurranseloven § 3-10

Med hjemmel i konkurranseloven (krrl.) § 3-10 kan Konkurransetilsynet gripe inn mot vilkår, avtaler og handlinger dersom tilsynet finner at disse har til formål, virkning eller er egnet til å begrense konkurransen i strid med formålet i loven. Lovens formål er å sørge for effektiv bruk av samfunnets ressurser ved å legge til rette for virksom konkurranse, jf. krrl. § 1-1. Ifølge krrl. § 3-10 annet ledd kan tilsynet blant annet gripe inn mot vilkår, avtaler og handlinger som kan opprettholde eller styrke en dominerende stilling i et marked ved hjelp av konkurransehemmende metoder, eller begrense kunders valg, fordyre produksjon, distribusjon eller omsetning, stenge konkurrenter ute eller nekte forretningsforbindelse eller medlemskap i sammenslutninger.

Tilsynet har ikke adgang til å gripe inn mot (i dette tilfellet) en leveringsnektelse kun på det grunnlag at den virker urimelig for etterspøreren. I utgangspunktet står enhver leverandør fritt til å velge sine forretningsforbindelser. Det avgjørende for tilsynets inngrepskompetanse i slike saker er hvorvidt leveringsnektelsen har en konkurransebegrensende virkning i strid med formålet i loven.

I det følgende vil leveringsnektelsen vurderes opp mot inngrepsbestemmelsen i krrl. § 3-10.

Markedet for plantevernmidler

Plantevernmidler er en innsatsvare i landbruket. Produktområdet omfatter blant annet midler for bekjempelse av ugress, skadedyr og sopp. Preparatene importeres via spesialgrossister (importører) eller via de internasjonale produsentenes representanter i Norge. Spesialgrossistene har en begrenset del av totalmarkedet – ca. 10 % – mens den resterende delen hovedsakelig betjenes av følgende internasjonale produsenter: Aventis, Syngenta, Monsanto, DuPont, BASF og Bayer. Dette er multinasjonale selskaper som er ledende også på verdensmarkedet, og de står samlet for rundt 90 % av omsetningsverdien til det profesjonelle landbruket i Norge. Antallet produsenter som leverer preparater til det norske markedet er blitt redusert de siste årene. Årsaken er en rekke fusjoner og oppkjøp internasjonalt.¹ Landbrukstilsynet opererte tidligere med et avgiftssystem basert på omsetningen til den enkelte produsent/importør. Dette har de nå gått vekk fra, og det er dermed vanskelig å oppdrive tall for total omsetning. Konkurransetilsynet har fått opplyst at årlig omsetning på produsent- og importørleddet svinger en del fra år til år, men at den nå ligger på anslagsvis 180-200 millioner kroner.

¹ Bayer AG er nå i ferd med å kjøpe opp Aventis CropScience. Handelen forventes å være ferdigstilt i løpet av det første kvartal av 2002. Det vil i så fall medføre en ytterligere konsentrasjonsøkning på produsentnivå i Norge.

Omsetningen av plantevernmidler videre fra produsent/importør skjer hovedsakelig gjennom grossister/distributører, med eller uten egneid detaljistnett. Dette nivået i verdikjeden har over tid blitt stadig mer konsentrert. Felleskjøpet Øst Vest og Felleskjøpet Trondheims oppkjøp av Stormøllen i 1999² bidro til en ytterligere konsentrasjonsøkning. Per i dag finnes det tre distributører av plantevernmidler: FK, Agrovekst og Norgesfôr. Markedslederen FK har en markedsandel på ca. 65 %, Norgesfôr har ca. 25 % av markedet mens Agrovekst betjener den resterende delen på ca. 10 %.³ Dette styrkeforholdet i markedet bekreftes i den fordelingen av leveranser Aventis har oppgitt for sesongen 2000:

FK:	66,4 %
Norgesfôr:	24 %
Agrovekst:	9,6 %

Distributørene videreselger midlene hovedsakelig via egneide landsdekkende forhandlernetter (FK-butikkene) eller på avtalebasis gjennom frittstående kjeder for landbruksprodukter, til sluttbrukere i landbruket (bønder) og sprøyteentreprenører. Agrovekst har ikke egne detaljister, og heller ingen sentrale avtaler med landsdekkende kjeder for landbruksprodukter. De har leveranseavtaler med enkeltvise maskinforhandlere eller selger direkte til sluttbruker. Ifølge Agrovekst utgjør direktesalget anslagsvis 35 % av total omsetning.

Offentlige reguleringer som kan virke etableringshindrende

Plantevernindustrien er omfattet av en rekke reguleringer i Norge og internasjonalt. De viktigste reguleringene er knyttet til regler for godkjenning av produkter samt markedsføring og salg. Import, omsetning og bruk av plantevernmidler i Norge godkjennes av Landbrukstilsynet. Tilvirker i Norge skal ha tillatelse fra Landbruksdepartementet, mens importører og forhandlere av plantevernmidler godkjennes av Landbrukstilsynet. FK påpeker i sine merknader til det varslede vedtaket at reglene ikke praktiseres så vidt strengt at disse i seg selv begrenser etableringen i Norge. Tilsynet legger likevel til grunn at regelverket hever terskelen for å etablere seg, både for produsenter, distributører og detaljister.

Substitusjonsprinsippet

I Norge er det særskilt restriktive regler for godkjenning av plantevernmidler. Dette skyldes hovedsakelig miljømessige hensyn. I Lov om plantevernmidler m.v. av 1963 er det en rekke strenge krav til godkjenning av nye preparater. Blant annet kreves det at et nytt preparat etter en totalvurdering må være bedre enn, like godt egnet som eller ha fordeler fremfor allerede godkjente preparater til samme formål. Dette kalles for substitusjonsprinsippet. Dette gir myndighetene, i større grad enn i andre land, mulighet til å unngå uønskede preparater. Aventis påpeker at substitusjonsprinsippet hovedsakelig benyttes når et produkt som søkes registrert inneholder virkestoff(er) som har negative toksikologiske eller økotoksikologiske effekter man søker å unngå. Andre land i EØS-området praktiserer et såkalt «me too»-prinsipp som er vesentlig mindre restriktivt i forhold til å tillate markedsføring av flere preparater til det samme formål (dvs. flere

² Behandlet i Konkurransetilsynets sak nr. 99/799.

³ Merknadene til det varslede vedtaket har medført at disse tallene er noe justert.

preparater til bekjempelse av den samme skadegjører eller plantesykdom). Norge får beholde substitusjonsprinsippet i lovverket på grunn av et ikke-tidsavgrenset unntak i EØS-avtalen, og står dermed i en særstilling i Europa når det gjelder godkjenning av plantevernmidler.

5-årig godkjenningsperiode

Ifølge lovens § 4 gjelder godkjenning av et preparat kun for 5 år av gangen, forutsatt at ikke annet er fastsatt ved tidspunkt for godkjenning. Landbrukstilsynet har dermed hjemmel til å nekte fornyet godkjenning av tidligere godkjente preparater dersom det er kommet nye og bedre produkter til samme formål.

Det norske systemet innebærer med dette at det er begrenset med preparater på markedet som kan erstatte hverandre når det gjelder bekjempelse av en spesifikk skadegjører.

Markedsavgrensning

For å vurdere hvilke virkninger leveringsnektelsen har på konkurransen og effektiviteten i markedet, tar Konkurransetilsynet utgangspunkt i de markeder som berøres av nektelsen.

Det relevante produktmarkedet

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, jo større sannsynlighet er det for at varen inkluderes i det relevante produktmarkedet.

Substituerbarheten bestemmes av i hvilken grad en konsument vil gå over til å etterspørre andre produkter dersom prisen på et produkt øker. Dette vil særlig avhenge av produktets egenskaper, bruksområde og pris.

Agrovekst nektes levering av en rekke ulike plantevernmidler fra Aventis. Disse har hver for seg ulik funksjon og bruksområde siden de benyttes til å bekjempe forskjellige sykdommer og skadegjørere. Produktområdet omfatter midler for bekjempelse av ugress, soppsykdommer, insekter, og andre skadedyr på levende planter.

Tilsynet har vært i kontakt med Landbrukstilsynet for å få deres vurdering av hvorvidt det eksisterer substitutter til de preparatene Agrovekst nektes levering av. En oversikt Landbrukstilsynet har oversendt viser at det i en del tilfeller finnes flere preparater på markedet som kan fungere som substitutter innenfor det samme bruksområdet, i den forstand at de dreper den samme skadegjøreren. Ulike hensyn gjør imidlertid at disse ofte ikke er å anse som *fullverdige* substitutter. Preparatene kan ha ulik sammensetning av virkestoffer og dermed forskjellige kjemiske egenskaper. Dette innebærer at to preparater som er ment for anvendelse på det samme bruksområdet kan ha forskjellige virkninger på helse, miljø og agronomi (biologisk effekt – nytteverdi), og at de kan ha ulik virkning på den enkelte skadegjører. Bruk av enkelte preparater kan blant annet medføre fare for resistensutvikling.⁴

⁴ Hyppig bruk av kun et middel kan føre til at en skadegjører utvikler motstandsdyktighet mot dette middelet (mer spesifikt, mot et *virkestoff* i middelet).

Det er altså flere hensyn som må tas når man skal velge et preparat mot en skadegjører. Landbrukstilsynet opplyser at særlig faren for resistensutvikling gjør at sluttbrukeren i en del tilfeller må benytte flere preparater i veksling med hverandre på den samme skadegjøreren. Noe av det viktigste i denne forbindelse er egenskapene til virkestoffene i kombinasjon med hverandre. Dersom et middel inneholder to virkestoffer, er det mindre fare for resistensutvikling enn dersom det bare inneholder ett virkestoff. Landbrukstilsynet sier videre at faren for resistensutvikling er særlig stor i sopp og skadedyr (disse midlene utgjør ca. 35 % av omsetningen av plantevernmidler i Norge), da dette er skadegjørere med kort levetid. Faren er mindre for ugress.

Konkurransetilsynet legger til grunn at det i en del tilfeller finnes enkelte alternative produkter med samme bruksområde som de produktene Agrovekst nektes levering av fra Aventis. For andre produkter finnes det ifølge Landbrukstilsynets oversikt ikke alternativer. Videre legger tilsynet til grunn at selv om ulike preparater i utgangspunktet er ment for samme bruksområde, fungerer de ikke alltid som fullgode erstattere for hverandre når det gjelder bekjempelse av en skadegjører. Følgelig mener tilsynet at de relevante produktmarkeder i saken kan omfatte ett eller noen få produkter.

Spørsmålet om hvorvidt det finnes substitutter til et bestemt preparat er til syvende og sist av interesse for sluttbrukeren. I denne saken ser tilsynet hovedsakelig på konkurranseforholdene på distributørnivå. Det er her leveringsnektelsen reiser størst konkurransemessig bekymring. Som det fremgår ovenfor, er det av plantevernfaglige grunner ofte ikke tilstrekkelig for en distributør å føre kun ett middel for det enkelte bruksområdet. Det er avgjørende å ha et sortiment som dekker alle kundens behov for ulike preparater innenfor samtlige bruksområder.

Det relevante geografiske markedet

Også det relevante geografiske markedet avgrenses med utgangspunkt i etterspørernes substitusjonsmuligheter. Normalt er transportkostnader den faktoren som har størst betydning for avgrensningen av det relevante geografiske markedet. Høye transportkostnader tilsier et lite geografisk marked, mens lave transportkostnader tilsier et større geografisk marked.

I dette tilfellet gjelder det engros- og detaljsalg av plantevernmidler i Norge. Av de tre distributørene er to – Norgesfôr og FK – landsdekkende leverandører av plantevernmidler til kunder i landbruket. Agrovekst leverer per i dag lite til deler av Vestlandet og lite eller ingenting i Nord-Norge. I andre deler av landet har de relativt god dekning. Agrovekst, FK og Norgesfôr inngår hvert år innkjøpsavtaler hovedsakelig på sentralt hold med importører og med produsentenes stedlige representasjon. Det tyder på at konkurransen mellom distributørene og deres salgsapparat først og fremst foregår på nasjonalt plan fremfor regionalt eller lokalt.

Tilsynet har også i tidligere saker lagt til grunn at det relevante geografiske markedet er Norge. I tilsynets vedtak V00-20⁵ ble det anført at plantevernmidler er langt dyrere pr. vektenhet enn andre såkalte tonneverer (kraftfôr, såkorn, gjødsel m.m.), noe som taler for

⁵ I sak nr. 99/799 om felleskjøpenes oppkjøp av Stormøllen AS og 50 % av Statkorn AS.

en vid markedsavgrensning. Det relevante geografiske markedet ble derfor avgrenset til å være nasjonalt. Den samme markedsavgrensning legges til grunn her.⁶

Vurdering av alternative leveringsmuligheter

Hvorvidt en leveringsnektelse begrenser konkurransen i strid med lovens formål, avhenger blant annet av om det eksisterer alternative leveringsmuligheter for klageren. I vurderingen av alternative leveringsmuligheter undersøker Konkurransetilsynet hvilken mulighet klageren har for å få leveranse av ett eller flere produkter som kan fungere som substitutter til produktene som nektes levert, eventuelt muligheten for å få leveranse av produktene som nektes levert på annet hold.

Omfanget av leveringsnektelsen

I sesongen 2000 leverte Aventis 7 ulike preparater til Agrovekst. I tiden som er gått etter at saken startet har Aventis fått godkjent flere nye preparater som Agrovekst oppgir at det ville ha vært naturlig for dem å føre i sitt sortiment. Våren 2001 oppga Agrovekst at de i en normal situasjon ville ha hatt ca. 20 av de 29 preparatene Aventis den gang hadde godkjenning for, i sitt sortiment. Siden den gang har Aventis fått godkjenning for salg av ytterligere produkter. Ifølge Landbrukstilsynets liste over godkjente preparater distribuerte Aventis per august 2001 33 produkter. Riktignok er en del av produktene i Aventis' sortiment ikke aktuelle for Agrovekst, men omfanget av leveringsnektelsen har likevel økt siden saken startet. Videre er det på sikt en fare for at leveringsnektelsen kan bli mer omfattende, som en følge av Bayers varslede oppkjøp av Aventis' plantevernvirksomhet.

Alternative leverandører i Norge

Under punktet ovenfor om avgrensning av det relevante produktmarkedet kom det frem at Agrovekst har få muligheter for å få tak i plantevernmidler fra andre leverandører, som i alle tilfeller kan fungere som *fullverdige* substitutter for de midlene de per i dag ikke får fra Aventis. På spørsmål om noen av produktene i Aventis' sortiment også selges av andre produsenter, opplyser Landbrukstilsynet at regelverket er så restriktivt at kun én produsent/importør har godkjenning for å selge hvert enkelt preparat i Norge. Aventis har dermed en form for enerett på salg av preparatene i sitt sortiment til distributørene i det norske markedet. Dette innebærer at Agrovekst ikke har noen mulighet for å få tak i disse preparatene fra andre leverandører i Norge.

Parallellimport

De nevnte faktorene i regelverket gjør at det til enhver tid finnes få produkter innenfor hvert bruksområde på markedet. Ved en leveringsnektelse kan det dermed være vanskelig for en distributør å oppdrive midler som kan fungere som fullverdige substitutter. I mangel på substitutter innenlands er siste utvei å importere preparatene fra utlandet på egen hånd. Som en følge av EØS-avtalen er det åpnet for parallellimport av plantevernmidler i Norge.⁷ Av ulike årsaker har dette imidlertid vist seg ikke å være et fullgodt leveringsalternativ:

⁶ Det er også i samsvar med praksis hos andre lands konkurransemyndigheter å legge et nasjonalt marked til grunn i saker som berører markedet for plantevernmidler.

⁷ Landbrukstilsynet opplyser at Agrovekst har fått godkjent parallellimport for 9 av produktene i Aventis' sortiment.

- Ulike administrative belastninger: Agrovekst opplyser at tidspress i forhandlinger med kunder gjør at ventetiden og usikkerheten som ofte er knyttet til parallellimport er en ulempe. Parallellimportøren må dessuten selv foreta og betale for ometikettering (tilpasning for salg på det norske markedet) av de importerte produktene. Dette er ellers produsentenes ansvar.
- Statens Landbrukstilsyn tar 5000,- per produkt i registreringsavgift ved såkalt parallellregistrering. Denne avgiften må også betales ved direkte registrering, men kostnaden må deles på et mye lavere omsatt kvantum enn hva tilfelle er for produsentene. Dette er en belastning når man allerede opererer med lave marginer.
- Det er vanlig med eneleverandøravtale mellom den internasjonale produsenten og den importøren som har Landbrukstilsynets tillatelse til å direkteimportere produktet. Agrovekst har selv opplevd å bli nektet levering ved henvendelser til produsenter i utlandet. Grunnet disse avtalene må de handle fra aktører på *distributørleddet* i disse landene (hovedsakelig Belgia og Tyskland), noe som innebærer økte priser i forhold til å handle direkte fra produsent. Ved å handle fra lavkostland er det mulig å gjøre gode avtaler (dvs. lavere pris enn hva man ellers måtte ha gitt for tilsvarende produkt her i landet). Etter det tilsynet har fått opplyst tilhører dette imidlertid unntakene.

Disse forholdene gjør at det for distributører som Agrovekst ofte er ressurskrevende og (til en viss grad) risikofyllt å basere deler av virksomheten på parallellimporterte produkter. Det kan gjøre planlegging vanskeligere og redusere leveringsdyktigheten overfor kunden. Dersom Agrovekst i stadig større grad må basere seg på slik import, påføres de en ekstrabelastning i forhold til sine konkurrenter, og må operere under mer usikre forhold. Dette kan medføre at Agrovekst blir et mindre attraktivt alternativ for kundene/sluttbrukerne.

Aventis' posisjon i markedet

Det er vanskelig å finne gode tall på markedsandeler på produsentnivå, målt etter omsetning. For å si noe om Aventis' posisjon i markedet kan det derfor være relevant å ta for seg størrelsen på de ulike produsentenes produktsortiment. Fra Landbrukstilsynets har vi fått en oversikt over det totale antallet preparater som er godkjent for bruk i Norge. Per august 2001 var det 218 preparater tilgjengelig på det norske markedet. Listen over produsentene og importørene med flest godkjenninger ser slik ut (produsenter/importører med færre enn 10 godkjenninger er utelatt):

Aventis CropScience	33
Syngenta Crop Protection	33
BASF AG	17
Bayer AG	16
Dow Agrosiences	11

Det bør her bemerkes at denne oversikten ikke sier noe endelig om markedsandeler og eventuell markedsrett blant produsentene. Det er store variasjoner i de volum preparatene omsettes i. Noen enkeltpreparater med høy omsetningsverdi føres av produsenter som ikke er nevnt her (eksempelvis DuPont og Monsanto). Oversikten viser likevel at Agrovekst er avskåret fra leveranse av plantevernmidler fra en av produsentene med flest produkter i sitt sortiment. Fra og med neste år kan denne situasjonen forverres, dersom den varslede fusjonen mellom Aventis og Bayer blir et faktum.

Aventis er blant de største produsentene av plantevernmidler på verdensbasis. På produsentnivå internasjonalt finnes det få aktører, og markedet må anses for å være konsentrert på dette nivået. I tillegg til den generelle rasjonaliseringen i bransjen (som har bidratt til en rekke fusjoner), ligger en del av årsaken i etableringshindrende faktorer som høye utviklingskostnader for nye preparater og patentordninger på virkestoffer. Mye tyder på at den enkelte produsent til en viss grad kan opptre uavhengig av sine konkurrenter når det gjelder prissetting og fastsettelse av andre konkurranseparametre for egne produkter. Blant annet opereres det med ulike priser fra land til land. Disse forholdene internasjonalt gjenspeiles i det enkelte land, også i Norge. Dette taler for at Aventis – på lik linje med de andre store internasjonale produsentene – for mange produkter har en viss grad av markedsrett.

Konkurransemessig vurdering

Avgjørende for om Konkurransetilsynet skal gripe inn mot denne leveringsnektelsen, er hvorvidt det samfunnsøkonomiske effektivitetstapet forbundet med redusert konkurranse på distributørleddet, oppveies av effektivitetsgevinster som følge av at Aventis reduserer antallet distributører av sine varer fra tre til to.

Det er i dag kun tre aktører på distributørnivå i dette markedet: Agrovekst, Norgesfôr og FK. FK har en markedsandel på ca. 65 %, Norgesfôr har en andel på ca. 25 % mens Agrovekst betjener den resterende delen på ca. 10 %. Det ser ut til at produsentene har ført en prispolitikk med sikte på å opprettholde en virksom konkurranse på distributørleddet, tatt i betraktning den skjeve fordelingen av markedsandeler.

Betydningen av fullsortiment

Det er i løpet av saken blitt klart at avtakerne (detaljister og sluttbrukere) i stor grad er interesserte i å handle hos en distributør som kan tilby fullsortiment. Vi vil trekke frem to forhold som gjør det avgjørende for en distributør i dette markedet å kunne tilby et fullstendig sortiment av plantevernmidler:

- En distributør bør føre et sortiment som dekker alle kundens behov for ulike preparater innenfor samtlige bruksområder, blant annet av hensyn til faren for resistensutvikling (se avgrensningen av det relevante produktmarkedet).
- Landbrukets Forsøksringer er en statsstøttet veiledningstjeneste som driver forskning og utviklings- og rådgivningsarbeid i jordbruket. De utfører tester og gir råd blant annet innen planteproduksjon. Det er totalt over 100 forsøksringer spredt på samtlige fylker, og de har stor respekt blant bøndene. I mange tilfeller er det til syvende og sist forsøksringenes anbefaling som avgjør hvilket enkeltpreparat

kundene etterspør innenfor det enkelte bruksområde - uavhengig av om det finnes substitutter. Denne fokuseringen på enkeltpreparater bidrar til en konkurransevridning i disfavør av den distributør som ikke har fullsortiment.

Dersom Aventis opprettholder leveringsnektelsen overfor Agrovekst for all fremtid, svekkes eksistensgrunnlaget til Agrovekst. De kan ikke lenger tilby det samme produktspekteret som konkurrentene, og en stor del av kundene vil sannsynligvis gå over til de to distributørene med fullt sortiment. Agrovekst sier at denne utviklingen allerede har startet, og at de har mistet en del kunder etter at situasjonen med leveringsnektelsen oppsto i 2000. I ytterste konsekvens kan Agrovekst forsvinne fra markedet. Det vil i så fall bety en ytterligere svekkelse av konkurransen på distributørleddet i markedet for plantevernmidler.

Alternativ distribusjon og effektivitet i markedet

Ifølge Agrovekst opererer selskapet med svært lave marginer, og har ikke den fordel at de også kan tilby et stort sortiment av andre landbruksvarer i sine utsalg, slik tilfellet er for FK og Norgesfôr. Både Aventis og Norgesfôr anfører at Agrovekst videreselger en del plantevernmidler til lavere priser enn konkurrentene FK og Norgesfôr. Mye av forklaringen på dette ligger i at Agrovekst opererer med et annet distribusjonssystem og i en del tilfeller «hopper over» detaljistleddet, som utgjør et verdikjæde i omsetningskjeden. Det er mye som tyder på at FK og Norgesfôr er interesserte i å sementere den eksisterende salgs- og distribusjonskanalen, mens Agrovekst altså opptrer mer utradisjonelt. På denne måten kan Agrovekst utfordre sine konkurrenter på pris.

Von der Fehr m.fl. (1998)⁸ sier dette om såkalt turbulens i markedet: «Stabile og forutsigbare omgivelser gjør det lite sannsynlig at man i fremtiden kan bli tvunget til å endre tilpasning. Det vil derfor, alt annet like, tale for at man utnytter et profittpotensiale man har i dag. Er omgivelsene ustabile eller uforutsigbare, vil man løpe en større risiko om man driver ineffektivt eller utnytter markedsmakt. Usikkerhet kan derfor tjene som en disiplinerende faktor på bedriftene».

Agrovekst kan til en viss grad bidra til å skape en slik turbulens i markedet, og på denne måten bidra til å tvinge frem effektivitet på distributørleddet. Konkurransetilsynet er av den oppfatning at dette gjør Agrovekst til et viktig «korrektiv» til konkurrentene i markedet. Dersom Agrovekst mister fotfeste kan denne turbulensen i markedet – i form av alternativ distribusjon og lavere priser – gradvis forsvinne.

Felleskjøpets dominerende stilling

Konsentrasjonen på distributørleddet i markedet sammen med konkurranseforholdene for øvrig tilsier at FK har en dominerende posisjon som setter dem i stand til å utnytte markedsmakt. Omtrent 75 % av landets bønder er medlemmer av innkjøpslaget FK. Hvis man også tar med bønder på utsiden av samvirket som handler ulike produkter i felleskjøpenes utsalg, kommer tallet opp i ca. 80 %. I kraft av sin størrelse har FK insentiv og makt til å kunne redusere konkurransen på distributørleddet.

⁸ Nils-Henrik M. von der Fehr, Victor D. Norman, Torger Reve og Anders Chr. Stray Ryssdal (1998): «Ikke for å vinne – analyse av konkurranseforhold og konkurransepolitikk», SNF-Rapport nr. 8/98.

Konkurransetilsynet har tidligere vært bekymret for konkurranseforholdene i disse markedene. Blant annet varslet tilsynet i 1994 inngrep mot felleskjøpenes bonusordninger, med den begrunnelse at disse hadde en lojalitetsskapende og innelåsende effekt. Disse ordningene «tvang» medlemmene av FK (kundene) til å handle alle sine tonnevarer (plantevernmidler, kraftfôr, såkorn, gjødsel m.m.) hos FK.⁹ I denne saken, og i en rekke andre saker, har tilsynet vært interessert i å legge forholdene til rette for at det skal være attraktivt for bøndene å handle sine varer også hos FKs konkurrenter i de ulike markedene. Dersom Agrovekst skulle falle ut av markedet for plantevernmidler, vil bøndenes alternativer til FK også i dette markedet reduseres. Dette kan igjen gjøre det enklere for FK å låse sine kunder inne på ulike måter.

Mulige konsekvenser av en reduksjon i antallet distributører

Aventis argumenterer med at de ønsker å forholde seg til et færre antall distributører, av hensyn til omorganisering og skjerpede effektivitetskrav. Effektivitetsgevinster som følger av mer effektiv distribusjon er en viktig del av vurderingen når tilsynet behandler en leveringsnektelse. I dette tilfellet reduseres imidlertid antallet distributører fra kun tre til to. Ifølge Aventis er det tvingende nødvendig at det finnes minst to distributører på det norske markedet. Selskapet sier at kjøpermakten, med kun én aktør på dette leddet, vil kunne bli så stor at Norge i verste fall ikke lenger vil være et attraktivt land for de internasjonale produsentene. Videre mener Aventis at det er nødvendig med to distributører for å gi sluttbrukerne reelle valg i sine innkjøp, og at det blir galt å la prisene til detaljist og videre til sluttbruker bestemmes kun av én distributør.

Spørsmålet er om to distributører er nok, og om Norgesfôr – med sin begrensede markedsandel – er i stand til å skape den nødvendige motvekt til FK dersom Agrovekst skulle forsvinne. Med kun to gjenværende aktører – hvorav den ene per i dag har en markedsandel på ca. 65 % – kan det neppe sies å være virksom konkurranse på distributørleddet dersom Agrovekst skulle falle ut av markedet. Særtrekk ved produktene og det strenge norske regelverket for godkjenning av tilvirkning, import, omsetning og bruk av plantevernmidler fungerer etableringshindrende, og forsterker ytterligere denne konkurransebegrensende effekten.

Konklusjon og vedtak

En direkte konsekvens av Aventis' leveringsnektelse overfor Agrovekst, er at konkurransen på distributørleddet i markedet for plantevernmidler reduseres. Dette vil ikke nødvendigvis bare få virkninger for produktene i Aventis' sortiment, men også for markedet mer generelt. En mulig konsekvens av nektelsen på sikt vil være at Agrovekst faller ut av markedet for plantevernmidler. Norgesfôr vil da stå igjen som eneste alternative distributør til Felleskjøpet, noe som vil begrense sluttbrukernes valg i markedet. Det strenge regelverket på området gjør at mulighetene for nyetableringer i dette markedet er begrensede. Resultatet kan bli en permanent konkurransebegrensning på distributørleddet, som igjen kan styrke Felleskjøpets dominerende stilling, og legge til rette

⁹ I sak nr. 94/1206 mente Konkurransetilsynet at konkurransen i de ulike markedene for tonnevarer ville bli styrket dersom kundene ble stilt fritt til å kjøpe hver enkelt vare der den var billigst, uten at dette skulle få konsekvenser for bonusutbetalingen på de varene kundene allerede hadde kjøpt hos FK. Disse bonusordningene ble etter hvert fjernet.

for utnyttelse av markedsrett både ved kjøp og salg av plantevernmidler. Verken Aventis eller de andre aktørene som har uttalt seg om det varslede vedtaket har fremført argumenter som tilsier at det er betydelige effektivitetsgevinster ved å gå fra tre til to distributører. Etter Konkurransetilsynets vurdering kan ikke effektivitetsgevinster i dette tilfellet oppveie det samfunnsøkonomiske tapet som følger av redusert konkurranse.

Leveringsnektelsen vurderes med dette å innebære en konkurransebegrensning som er i strid med konkurranselovens formål. Dersom Aventis pålegges å levere plantevernmidler til Agrovekst, vil det gi en samfunnsøkonomisk effektivitetsgevinst i form av bedre tilgjengelighet og legge til rette for økt konkurranse og lavere priser for sluttbrukerne i markedet for plantevernmidler.

Vi legger til grunn at Aventis i sine avtaler kan stille visse krav til distributørens salgsinnsats og servicenivå. Disse må imidlertid være forholdsmessige og ta hensyn til at det allerede stilles strenge offentlige krav til håndtering av plantevernmidler på alle ledd i distribusjonskanalen.

En av intensjonene med vedtaket er at Agrovekst skal kunne konkurrere på like vilkår med sine konkurrenter allerede i sesongen 2002. Aventis kan derfor ikke påberope seg for sen bestilling fra Agrovekst.

På denne bakgrunn har Konkurransetilsynet, med hjemmel i konkurranseloven § 3-10, fattet følgende vedtak:

Aventis CropScience Nordic AS pålegges å levere samtlige plantevernmidler i sitt sortiment til Agrovekst AS, på like vilkår som til de andre distributørene i markedet.

Aventis pålegges å foreta første levering slik at Agrovekst har mulighet til å selge produktene til sine kunder i sesongen 2002.

Vedtaket trer i kraft straks og gjelder til 1. januar 2007.

Vedtaket kan påklages innen tre uker, jf. forvaltningsloven § 29. En eventuell klage stiles til Arbeids- og administrasjonsdepartementet, men sendes Konkurransetilsynet. Tilsynet viser for øvrig til vedlagte klageskjema.