Kriterier for optagelse i Rørforeningens vvs-nummersystem og vvs-katalog

Journal nr. 3/1120-8901-1258/FI/mco

Rådsmødet den 27. april 2005

Resumé

1. Konkurrencestyrelsen gav i 2000 Rørforeningen en ikke indgrebserklæring efter konkurrencelovens § 9 vedrørende foreningens udsendelse af vvs-kataloger. Rørforeningen henvendte sig efterfølgende for at diskutere en ændring af prisstrukturen i vvs-nummersystemet. Efterfølgende modtog styrelsen en klage på afslag på optagelse i vvs-nummersystemet.

2. Rørforeningen er brancheorganisation for vvs-grossister. Rørforeningen varetager driften af vvs-nummersystemet. Vvs-nummersystemet omfatter en database omfattende alle de produkter, der leveres gennem foreningens medlemmer. Rørforeningen står også for udgivelsen af et trykt katalog, der omfatter en begrænset mængde varer. Endvidere udgives en elektronisk katalog som omfatter alle 210.000 varer.

3. Det relevante produktmarked er markedet for samlede oversigter/registre over vvs-varer til professionelle brugere (vvs-installatører, arkitekter, rådgivende ingeniører m.v.). Det geografiske marked omfatter hele Danmark. Rørforeningen er den eneste udbyder af samlede registre/oversigter over vvs-varer til professionelle brugere. Rørforeningen besidder en dominerende stilling på dette marked.

4. Konkurrencestyrelsen finder, at Rørforeningen har misbrugt sin dominerende stilling på markedet. For det første udgør det et misbrug, at Rørforeningen anvender diskriminerende vilkår for optagelse af nye varer i vvs-nummersystemet. Der diskrimineres mellem medlemmer af Rørforeningen og leverandører uden for foreningen ved optagelse af nye produkter. Herudover kan det udgøre et misbrug af dominerende stilling, såfremt Rørforeningen stiller strengere krav til optagelse i vvs-nummersystemet, end hvad der følger af lovgivningsmæssige eller myndighedsmæssige krav. Herudover udgør det et misbrug, at Rørforeningen ikke har offentliggjort betingelserne for optagelse af vvs-varer i nummersystemet. Herved stilles medlemmer af Rørforeningen bedre end leverandører uden for foreningen. Endelig har Rørforeningen misbrugt sin dominerende stilling, ved at stille krav om opnåelse af en markedsandel på 5 % som betingelse for optagelse i det trykte katalog, samt at stille krav om, at salget af et produkt skal ske gennem mindst to af foreningens medlemmer. Konkurrencestyrelsen finder, at der er tale om misbrug af dominerende stilling efter EF-traktatens artikel 82 og konkurrencelovens § 11. Der gives derfor påbud om ophør af misbruget.

5. Misbruget findes at kunne påvirke samhandlen mellem medlemsstaterne i artikel 82's forstand. Rørforeningens betingelser for optagelse i vvs-nummersystemet skaber barrierer for adgangen til det danske marked, hvilket er egnet til at påvirke samhandlen mellem medlemsstaterne. Da vvs-nummersystemet endvidere er det eneste samlede register/oversigt over vvs-varer er påvirkningen mærkbar. Derfor anvendes EF-traktatens artikel 82 konkurrenceregler og konkurrencelovens § 11 parallelt.

Afgørelse

6. Det meddeles, at Rørforeningen besidder en dominerende stilling på markedet for samlede oversigter/registre over vvs-varer til professionelle brugere samt at foreningen har misbrugt sin dominerende stilling på markedet, jf. artikel 82 og konkurrencelovens § 11, stk. 1. På den baggrund gives der efter konkurrencelovens § 23 a, og § 11, stk. 4, jf. § 16, stk. 1, Rørforeningen påbud om:

- at Rørforeningen pålægges at ophæve kravet om at anmodning om et vvs-nummer skal ske gennem et af Rørforeningens medlemmer eller en i databasen værende leverandør.
- at Rørforeningen pålægges at præcisere optagelsesbetingelserne således, at der ved optagelse i relation til opfyldelse af gældende krav og godkendelser indenfor det pågældende produktområde, alene stilles krav om, at produktet opfylder de lovgivningsmæssige forskrifter og myndighedsmæssige krav på produktområdet.
- at Rørforeningen pålægges at offentliggøre betingelserne for optagelse i og brug af vvs-nummersystemet.
- at Rørforeningen pålægges at ophæve markedsandelskravet på 5 % som betingelse for optagelse i det trykte katalog samt kravet om at salget af et produkt skal ske gennem mindst 2 af foreningens medlemmer.

7. Påbudene skal efterkommes straks.

Sagsfremstilling

Indledning

8. Den 11. oktober 2000 traf styrelsen afgørelse vedr. anmeldelse af Rørforeningens vvs-kataloger. Styrelsen fandt ikke, at udsendelse af fælles over-sigter af varesortiment i foreningens vvs-katalog var omfattet af konkurrencelovens § 6, hvorefter der blev meddelt en erklæring om ikke-indgreb, jf. konkurrencelovens § 9. Styrelsen fandt, at det relevante marked er markedet for samlede oversigter/registre over vvs-varer. Styrelsen fandt, at Rørforeningen indtog en dominerende stilling på dette marked. Styrelsen gjorde samtidig Rørforeningen opmærksom på, at det ville kunne udgøre et misbrug af dominerende stilling, hvis der ikke anvendes rimelige, objektive og konsekvent gennemførte betingelser for optagelse i oversigterne. Styrelsen lagde særligt vægt på mulighederne for at blive optaget for nye produkter/mærker på markedet. Det blev endvidere påpeget, at det kunne udgøre et misbrug af dominerende stilling, hvis der opkræves en meget høj betaling af leverandørerne for optagelse af nye numre eller meget høje priser for salg eller abonnement på kataloger, cd-rom mv. Styrelsen forbeholdt sig samtidig muligheden for at tage sådanne spørgsmål op til vurdering efter konkurrencelovens § 11.

9. Den 26. august 2002 afviste Konkurrencestyrelsen en klage fra SAV Danmark A/S (SAV). SAV er en mindre importør/agent, som lagerfører en række vvs-produkter. SAV havde af Rørforeningen fået afslag på optagelse af EASYCAL kompressionsfittings i nummerserien 072200-072353 på grund af manglende kompatibilitet. Styrelsen afviste sagen i medfør af konkurrencelovens § 14, stk. 1, 3. pkt., idet en afgørelse af sagen ville forudsætte omfattende yderligere undersøgelser også af teknisk karakter.

10. Som følge af bl.a. den tidligere SAV-sag rettede Rørforeningen i august 2003 henvendelse til Konkurrencestyrelsen, for at drøfte foreningens opta-gelsesbetingelser. Rørforeningen ønskede samtidig at diskutere betalingen for brug af vvs-numrene.

11. SAV indgav i 2004 en ny klage til Konkurrencestyrelsen. For det første klagede SAV over Rørforeningens manglende udarbejdelse af regler for til-deling af vvs-numre. SAV anførte, at Rørforeningens kriterier for optagelse i vvs-nummersystemet var ukendte og at visse kriterier var opfundet til lejligheden. For det andet gentog SAV sin klage over, at Rørforeningen nægtede at tildele bestemte vvs-numre som følge af manglende kompatibilitet. Den sidste del af SAV's klage omfatter i væsentlig omfang samme problem-stilling, som styrelsen afviste at behandle i 2002. Derfor har styrelsen valgt at udskille den del af SAV's klage, som omfatter den konkrete problemstilling om kompressionsfittings og i stedet vurdere Rørforeningens generelle krav om kompatibilitet sammen med de øvrige optagelseskrav. Den verse-rende sag mellem SAV og Rørforeningen om kompressionsfittings vil ikke blive behandlet yderligere her.

Virksomhederne

12. Rørforeningen er en forening af vvs-grossister i Danmark. Rørforeningen er etableret i 1916. Foreningen omfatter de største vvs-grossister som Brdr. Dahl A/S, Sanistål A/S, Brdr. A. & O. Johansen A/S, Lemvigh-Müller A/S, indkøbsforeningen Dansk Jerncentral A/S og en række mindre vvs-grossister. Rørforeningen har udviklet og driver en database med en klar systematisk opdeling af de vvs-produkter og komponenter som leveres igennem foreningens medlemmer. I databasen er der pr. 1. januar 2004 ca. 210.000 forskellige produkter og komponenter med eget varenummer. Alle 210.000 produkter og komponenter er synlige og tilgængelige i det elektroniske katalog, der p.t. findes på cd-rom. Rørforeningen udgiver også et trykt katalog. Katalogerne sælges såvel enkeltvis som samlet i sæt. Et katalogsæt består af 6 delkataloger og indeholder ca. 50.000 produkter og komponenter. Vvs-systemets varenumre anvendes tillige ved bestilling af vvs-varer i DAVID-systemet, der er et elektronisk bestillingssystem udviklet af grossisterne. Rørforeningen driver erhvervsvirksomhed og er som forening omfattet af konkurrenceloven og EF-traktatens konkurrenceregler.

Markedsbeskrivelse

13. Markedet for vvs-nummersystemer og dermed registre/kataloger over vvs-varer er et upstream marked i forhold til downstream markedet for engrossalg af vvs-produkter. Vvs-katalogerne anvendes generelt af professionelle brugere i hele vvs-branchen som grundlag for såvel samhandel som projektering. Rørforeningens vvs-nummersystem var fra starten et internt nummersystem imellem grossisterne for derved at opnå logistikmæssige besparelser. På et tidspunkt begyndte installatørkredsen også at købe de trykte kataloger, eftersom de gav en nem og neutral oversigt over grossisternes mest solgte produkter, og dermed de produkter som typisk kunne afhentes direkte fra lager hos grossisten.

14. Efterspørgslen efter vvs-varer og dermed upstream markedet for kataloger/registre kan groft set opdeles i to adskilte markeder. Det første marked omfatter professionelle brugere, som efterspørger samlede oversigter/registre indeholdende beskrivelse af alle vvs-varer, der markedsføres af vvs-grossister (engrosmarkedet). Det professionelle salg udgør langt hoved-parten af det samlede marked. Aftagerne omfatter vvs-installatører, arkitekter, rådgivende ingeniører, bygherrer m.v. De professionelle brugere anvender vvs-grossisterne, producenterne og importører som leverandører.

15. Det andet marked omfatter afsætning til private forbrugere, som efterspørger almindelige vvs-produkter såsom vandhaner, toiletter, armaturer m.v. (detailmarkedet). Dette marked omfatter "gør-det-selv" brugerne. Der er tale om almindelige forbrugere, der indkøber vvs-varer hos vvs-installatører og i byggemarkeder. Disse kunder har ikke behov for og efterspørger derfor ikke samlede oversigter/registre over vvs-produkter.

16. Vvs-nummersystemet anvendes kun i Danmark, ved levering til danske skibe i udlandet og ved levering til Danida/Unicef. Der findes lignende systemer i Norge, Sverige, Finland og Tyskland. Den europæiske grossist organisation (FEST) har undersøgt, hvorvidt der kunne etableres et fælles nummersystem for alle europæiske lande. Da produktsortiment og markeds-strukturerne er særdeles forskellige imellem landene, har man opgivet dette, da det ville blive meget omfattende og alt for dyrt.

17. Omsætningen i grossistleddet udgjorde i 2003 ca. 5,7 mia. kr. Salget af vvs-produkter gennem virksomheder uden for Rørforeningen er ikke kendt. Salget af vvs-varer til professionelle gennem andre kanaler er beskedent.

Høringssvar
18. Rørforeningen anfører i sit høringssvar, at den beklager styrelsens konklusion om, at Rørforeningen skulle have misbrugt en dominerende stilling som beskrevet i notatet. Det er Rørforeningens opfattelse, at betingelserne for optagelse i vvs-nummersystemet er saglige krav. Det er endvidere ikke hensigten med administrationen af vvs-nummersystemet at diskriminere mellem medlemmer og ikke-medlemmer.

19. Rørforeningen er indstillet på at efterkomme Konkurrencestyrelsens fire foreslåede påbud, som således vil være efterkommet på tidspunktet for Konkurrencerådets møde den 27. april 2005.

20. Rørforeningen finder, at påbuddet om opfyldelse af lovgivningsmæssige forskrifter på området i forhold til høringsudkastet bør præciseres således, at kravene også omfatter andre relevante myndighedsmæssige krav end egentlig lovgivning. Konkurrencestyrelsen har imødekommet dette krav. Rørforeningen ønsker endvidere at få mulighed for at anføre i kataloget (trykt og elektronisk), om produktet lagerføres og i givet fald hos hvem. I modsat fald er der risiko for, at kataloget fyldes op med produkter, der reelt set ikke lagerføres, og at der til gengæld ikke vil være plads produkter i kataloget som reelt lagerføres.

Vurdering

Det relevante marked
Produktmarked
21. Til brug for afgivelse af ikke-indgrebserklæring i 2000 vurderede styrelsen, at det relevante marked var markedet for samlede oversigter/registre over vvs-varer.

22. Det relevante produktmarked omfatter alle de produkter og/eller tjenesteydelser, som forbrugerne anser for indbyrdes substituerbare på grund af deres egenskaber, pris og anvendelsesformål. Det relevante marked er markedet samlede oversigter/registre over vvs-varer. Disse oversigter udarbejdes på baggrund af et vvs-nummersystem, hvor varerne kategoriseres på baggrund af egenskaber m.v.. Formålet med nummersystemet er at give professionelle brugere, dvs. installatører, arkitekter, vvs-grossister, entreprenører, rådgivende ingeniører, offentlige værker, m.v. en entydig identifikation af samtlige vvs-varer. Rørforeningens vvs-nummersystem er varebaseret og den enkelte vare identificeres på baggrund af eget varenummer. Produkterne omfatter installationskomponenter inden for rør, varme og sanitet.

23. Markedet for oversigter/registre over vvs-produkter er således et upstream marked i forhold til engrosmarkedet for salg af vvs-produkter og detailmarkedet. Rørforeningens medlemmer spiller en væsentlig rolle på såvel engrosmarkedet som detailmarkedet for vvs-produkter.

24. Der findes ingen konkurrerende registre på samme produktområde. Der findes lignende brancheejede systemer, der dækker salg af byggevarer gennem byggemarkeder/trælaster. Systemet administreres af Trælasthandler-unionen (TUN). TUN-numre omfatter alle varer der sælges i byggemarkederne, herunder de mest almindelige vvs-produkter. Dette omfatter ca. 33.000 vvs-varer. Rørforeningen har ikke kendskab til andre danske kataloger på vvs-området.

25. Der findes kun ét samlet register/oversigt over vvs-varer, som omfatter alle produkter som udbydes i Danmark på det professionelle marked. Efterspørgselssubstitutionen er således yderst begrænset, medmindre udbyderen opbygger eget system. For at et sådant system skal være et alternativ til vvs-nummersystemet, vil det skulle omfatte et stort antal produkter. Da alle de større grossister allerede deltager i branchens vvs-nummersystem, vil dette næppe være muligt. Det relevante marked kan herefter afgrænses til markedet for samlede oversigter/registre over vvs-varer til professionelle brugere.

Geografisk marked

26. Ved det relevante geografiske marked forstås det område, hvor de deltagende virksomheder er involveret i udbud og efterspørgsel efter produkter eller tjenesteydelser, og som har tilstrækkelig ensartede konkurrencevilkår og kan skelnes fra de tilstødende områder, fordi konkurrencevilkårene der er meget anderledes. Salg af vvs-produkter forudsætter, at produktet opfylder eventuelle myndighedskrav og standarder, hvorefter det godkendes til salg i Danmark. Udbuddet af vvs-produkter bestemmes i vid udstrækning af vvs-grossister og detailhandlerne. Som det fremgår, indeholder danske registre/oversigter over vvs-produkter de varer som lagerføres og sælges på det danske marked. Den nationale karakter af markedet understreges af tilstedeværelsen af lignende nationalt baserede systemer i nabolandene. Markedet for samlede oversigter/registre til professionelle brugere må derfor betragtes som omfattende Danmark.

Samhandelspåvirkning

27. Den 1. maj 2004 trådte forordning 1/2003 i kraft. Som led i moderniseringspakken har Kommissionen samtidig udsendt en ny meddelelse om begrebet påvirkning af samhandlen[1]. Begrebet påvirkning af samhandlen udgør et kriterium for jurisdiktion, dvs. afgrænser konkurrencesager med fællesskabsdimension over for nationale konkurrencesager. Begrebet afgør derfor, hvornår nationale konkurrencemyndigheder og domstole er forpligtet til at anvende EF-traktatens konkurrenceregler direkte, og hvornår Kommissionen og medlemsstaterne er forpligtet til at følge bestemte regler for sagsfordeling og sagsbehandling i European Competition Network (ECN).

28. Rørforeningen besidder en dominerende stilling på markedet for samlede oversigter over vvs-varer til professionelle brugere i Danmark. I nærværende sag er der ikke tale om misbrug af en dominerende stilling i flere medlemsstater. Rørforeningen er udelukkende aktiv på det danske marked for registre/oversigter over vvs-varer. Misbruget vedrører således kun én medlemsstats område nemlig Danmark.

29. Ved vurderingen af om der er samhandelspåvirkning efter artikel 82, skal der indledningsvis sonderes mellem 1) ekskluderende misbrug, der skaber barrierer for adgangen til markedet og 2) udnyttende misbrug, hvor den dominerende virksomhed udnytter sig økonomiske styrke til fx prisdi-skrimination eller urimeligt høje priser.

30. Styrelsen finder, at det må undersøges hvorvidt, at der foreligger ekskluderende misbrug i form af diskriminerende optagelsesbetingelser i vvs-kataloget. Adgangen til det danske vvs-marked vanskeliggøres af de optagelsesbetingelser som Rørforeningen administrerer i forbindelse med optagelse af varer i vvs-nummersystemet og katalogerne. Dette kan forhindre el-ler besværliggøre adgangen til vvs-markedet for producenter eller importører, der ønsker at udbyde vvs-varer til salg på det danske marked. Konkurrencestyrelsen finder, at Rørforeningens vvs-system udgør et væsentligt middel i forbindelse med adgangen til det danske marked for vvs-produkter. Optagelse i vvs-nummersystemet har afgørende betydning for adgangen til markedet. Optagelse i vvs-nummersystemet betyder, at en vvs-vare kan markedsføres overfor en bred kategori af professionelle kunder. Lægges der hindringer i vejen for adgangen til den vigtigste afsætningskanal, kan det påvirke handlen mellem medlemsstaterne. Da vvs-nummersystemet tillige er det eneste samlede register over vvs-varer i Danmark, udgør et misbrug heraf samtidig en mærkbar konkurrencebegrænsning. Konkurrencestyrelsen lægger således til grund, at samhandelskriteriet i nærværende sag kan være opfyldt. Derfor anvendes EF-traktatens konkurrenceregler og konkurrence-loven parallelt for det tilfælde, at dele af adfærden ikke påvirker samhandlen.

31. Konkurrencestyrelsen har indledt sagsbehandlingen i nærværende sag allerede i 2003, dvs. inden moderniseringspakken trådte i kraft. Imidlertid træffes afgørelsen efter den 1. maj 2004. Konkurrencestyrelsen har derfor fulgt procedurerne i artikel 11, stk. 4 i Rådsforordning 1/2003.

Artikel 82/konkurrencelovens § 11

Dominerende stilling

32. Vvs-nummersystemet er det eneste samlede register over vvs-varer i Danmark. Systemet administreres af Rørforeningen, som samtidig fungerer som brancheorganisation for vvs-grossisterne i Danmark. Nummersystemet fungerer som branchestandard for vvs-grossister i Danmark og nummersystemet omfatter så godt som alle produkter som udbydes på det danske marked.

33. Der findes et andet nummersystem som også omfatter vvs-varer i Dan-mark. Dette er TUN-nummersystemet, som anvendes ved salg fra bygge-markeder og trælasthandlere i Danmark. TUN-systemets adskiller sig dog væsentligt fra vvs-nummersystemet. Indholdsmæssigt er TUN-nummersystemet begrænset til at indeholde de mest almindelige vvs-varer. TUN-systemet indeholder ca. 33.000 varenumre. Den samme vare kan imidlertid optræde flere gange. Dette skyldes, at TUN-nummeret er leverandør afhængig og ikke knytter sig til det enkelte produkt. I det omfang det samme produkt udbydes af flere leverandører, vil det optræde flere gange i TUN-systemet med forskellige numre. I modsætning hertil omfatter vvs-nummersystemet ca. 210.000 forskellige vvs-produkter. Muligheden for substitution mellem TUN-nummersystemet og vvs-nummersystemet er således udelukket. Rørforeningen skønner, at de professionelle brugere af vvs-varer indkøber ca. 90 % af

vvs-varer via nummersystemet. De resterende 10 % af salget sker uden anvendelse af vvs-nummersystemet. Der er hovedsaglig tale om salg af importerede sæson- og tilbudsvarer.

34. Der findes ingen samlede tal på hvilken baggrund vvs-nummersystemets markedsandel kan opgøres. Som tallene fra Rørforeningen antyder, er vvs-nummersystemet dog det klart dominerende system på det professionelle marked med en "markedsandel" på omtrent 90 %. Et misbrug på upstream markedet for samlede oversigter/registre over vvs-varer vil kunne have store effekter på såvel engrosmarkedet som på detailmarkedet for salg af vvs-produkter. Det kan herefter konkluderes, at Rørforeningens vvs-nummersystem besidder en dominerende stilling på markedet for samlede oversigter/registre over vvs-varer. Rørforeningen bestrider ikke, at Rørforeningen besidder en dominerende stilling på markedet for samlede oversigter/registre over vvs-produkter.

Misbrug

35. Konkurrencestyrelsen har identificeret følgende punkter, hvor der kan foreligge misbrug af dominerende stilling: 1) betingelser for oprettelse af vvs-nummer; 2) betingelser for optagelse i det trykte katalog; 3) ukendte kriterier for optagelse; 4) betingelser for optagelse som neutralvare/mærkevare.

Betingelser for oprettelse af vvs-numre

Henvendelse gennem foreningens medlemmer

36. Ifølge Rørforeningens udkast til betingelser for vvs-katalog og vvs-nummersystem kan alle nye vvs relaterede produkter få et vvs-nummer i henhold til følgende bestemmelser:

- Et vvsnummer vil blive tildelt efter anmodning fra et af foreningens medlemmer eller en i databasen værende leverandør.
- Ved ukendte produkter eller efter anmodning fra nye leverandører skal henvendelsen gå gennem et af foreningens medlemmer.
- Produktet skal opfylde gældende krav og godkendelser indenfor det pågældende produktområde.

37. Styrelsen finder, at Rørforeningens betingelser for oprettelse af vvs-numre er diskriminerende. For det første, kan et vvs-nummer kun tildeles efter anmodning fra et af foreningens medlemmer eller en i databasen værende leverandør. Dette betyder, at leverandører uden for foreningen ikke umiddelbart kan få tildelt et vvs-nummer. For det det andet, såfremt en leve-randør uden for Rørforeningen ønsker et vvs-nummer optaget, skal henvendelsen gå gennem et af foreningens medlemmer. Dette stiller nye leverandører uden for foreningen dårligere end medlemmer af foreningen eller eksisterende leverandører. Betingelser giver samtidig foreningens medlemmer en slags vetoret over for optagelse af varenumre fra nye leverandører. En sådan afvisning vil ikke kunne ankes. Ved en tidligere høring har tredjeparter har overfor Konkurrencestyrelsen påpeget, at der kan være en fare for at medlemmer, der ikke ønsker konkurrerende produkter, reelt kan forhindre optagelse af konkurrerende produkter.

38. Rørforeningen anfører hertil, at baggrunden for betingelserne er, at tildeling af numre i dag sker under kostpris. Betingelserne er stillet for at undgå optagelse af for mange nye numre med den konsekvens, at vvs-nummersystemet ikke kan løbe rundt. Rørforeningen overvejer at ændre prisstrukturen så leverandører i højere grad kommer til at finansiere systemet.

39. Styrelsen finder, at optagelsesbetingelserne er diskriminerende og udgør et misbrug af dominerende stilling, jf. artikel 82, stk. 1, litra c og konkurrencelovens § 11, stk. 3, nr. 3.

Opfyldelse af gældende krav og godkendelser

40. Rørforeningen stiller også krav om at produktet opfylder gældende krav og godkendelser indenfor det pågældende produktområde. Rørforeningen oplyser, at den agerer som kontrolinstans og har en samlet ekspertise i foreningen, med ingeniører der varetager kontrolopgaven. For branchen er det samlet set den teknisk bedste og økonomisk mest fordelagtige ordning, idet alternativet i stedet ville være, at kontrolopgaverne skulle udføres decentralt ude hos de enkelte grossister eller installatører.

41. ETA-Danmark varetager udstedelsen af Europæiske Tekniske Godkendelser i Danmark. ETA-Danmark varetager også de nationale godkendelses-ordninger for vand og afløbsmateriel (VA) samt for materialer og konstruktioner. Visse vvs-produkter skal obligatorisk godkendes, som fx produkter der er i direkte berøring med drikkevand. Produkter der ikke obligatorisk skal godkendes, skal kunne dokumentere, at produkterne kvalitetsmæssige egenskaber overholder kravene i bygningsreglementet. Dette kan fx ske i form af prøvningsrapporter.

42. Som bestemmelsen er formuleret, kan den give anledning til tvivl om, hvilke krav og godkendelser der skal være opfyldt. Rørforeningen kan ikke opstille egne krav som betingelse for optagelse eller ændring af et produkt i vvs-nummersystemet. Det er ikke Rørforeningens opgave at fungere som kontrolinstans for vvs-produkter. Det er producentens eller importørens ansvar at sikre, at de udbudte produkter opfylder de krav der gælder til myndighedsgodkendelse i Danmark. Konkurrencerådet har tidligere fastslået, at det ikke kunne være en dominerende virksomheds opgave at påse og stå inde for, om dens kunder overholdt de regler, som det offentlige stillede om autorisation[2]. Styrelsen finder derfor grundlag for indgriben, da der kan være tale om urimelige forretningsbetingelser, jf. artikel 82, stk. 1, litra a og konkurrencelovens § 11, stk. 3, nr. 1. På den baggrund finder styrelsen, at det i optagelsesbetingelserne skal præciseres, at produktet alene skal opfylde de lovgivningsmæssige forskrifter og myndighedsmæssige krav på produkt-området. Styrelsen finder det samtidig rimeligt, af informationsmæssige hensyn til brugerne, at der ved optagelse af produkter sker dokumentation for at eventuelle myndighedskrav er opfyldt.

Betingelser for optagelse i det trykte katalog

43. Rørforeningens vvs-katalog udgives elektronisk på en cd-rom og i en papirudgave. Den elektroniske udgave indeholder samtlige vvs-numre, hvorimod den trykte udgave af praktiske hensyn er begrænset til ca. 4000 sider indeholdende de ca. 50.000 mest efterspurgte vvs-produkter. Det trykte katalog indeholder en mere fyldig beskrivelse af produkterne med konstruktionstegninger m.v. Det trykte katalog anvendes oftest i servicevogne, på byggepladser og andre steder, hvor det endnu er uhensigtsmæssigt at anvende den elektroniske version. Ifølge Rørforeningen anvendes kataloget ikke som salgsmateriale overfor slutbrugeren, men i stedet til at installatøren kan få et overblik over, hvilke produkter han sædvanligvis kan få fra lager hos grossisten. I de seneste år er antallet af abonnementer på det trykte katalog faldet fra ca. 8000 til ca. 4500. Udvælgelsen af registrerede vvs-produkter til det trykte katalog sker ud fra kriterier om at:

- "Produkterne skal være indarbejdet på markedet (således at der ikke er risiko for, at det forsvinder fra markedet igen i købet af kort tid). Ved indarbejdelse forstås her et salg via vvsgrossisterne og en markedsandel på mindst 5 % (som retningsgivende norm). Kravet om markedsandel kan fraviges, hvor der er særlige forhold i produktets historiske eller kommende betydning på markedet, der trods manglende markedsandel alligevel begrunder optagelse i det trykte vvskatalog.
- For at dække markedet bredest muligt skal salg af produktet ske gennem mindst 2 af foreningens medlemmer."

44. Som rådgiver for Rørforeningen er der nedsat et særligt udvalg, der kontrollerer de af producenterne/leverandørerne afgivne oplysninger om salg m.v. Som medlemmer i udvalget deltager repræsentanter fra de store grossister. De af producenterne og leverandørerne afgivne oplysninger behandles fortroligt.

45. Rørforeningen oplyser, at kravet om en 5 % markedsandel ikke i praksis efterleves og at der i praksis ikke indhentes oplysninger om salg. Konkurrencestyrelsen finder, at den nævnte informationsudveksling er stærkt konkurrenceretlig betænkelig, idet der kan udveksles fortrolige oplysninger mellem konkurrenter om salg. Rørforeningen har oplyst, at der i praksis ikke sker disse indberetninger. Henset til at der ikke sker udvekslinger af oplysninger og bestemmelsen ikke tidligere har givet anledning til problemer, finder styrelsen ikke på nuværende tidspunkt grundlag for at gribe ind over for ordningen. Det bemærkes, at en sådan udveksling af oplysninger om salg m.v. kan udgøre en overtrædelse af konkurrenceloven.

46. Konkurrencestyrelsen finder, at kravet om en markedsandel på 5 % er diskriminerende overfor nye produkter. Bestemmelsen kan hindre at nye produkter, som ikke er indarbejdet på markedet, optages i det trykte katalog og dermed begrænses adgang til markedet. Styrelsen er ganske vist opmærksom på, at der ikke aktuelt synes at være problemer omkring optagelse af nye produkter, ligesom bestemmelsen kun vedrører optagelse i det trykte katalog. Det trykte katalog har dog fortsat en stor udbredelse, ligesom kataloget kan spille en vigtig rolle i forbindelse med markedsføring af nye vvs-produkter. Formuleringen om at 5 % kravet kan fraviges, hvor der er særlige forhold i produktets historie vil reelt medføre, at et stort antal produkter fra nuværende leverandører ikke omfattes af markedsandelskravet. På denne baggrund finder styrelsen, at der er tale om misbrug af dominerende stilling, jf. artikel 82, stk. 1, litra c og konkurrencelovens § 11, stk. 3, nr. 3.

47. Styrelsen anerkender, at der kan være behov for at begrænse omfanget af det trykte katalog af praktiske årsager. Dette kan dog ske på andre og ikke diskriminerende vilkår, hvorved det sikres, at der ikke sker diskrimination mellem eksisterende og nye produkter.

48. Krav om at salget skal ske gennem mindst to af foreningens medlemmer skyldes ifølge Rørforeningen, at katalogerne tegner det typiske grossistsortiment som en installatør skal bruge for at løse daglige problemer. Rørforeningen anfører endvidere, at hvis kravet ikke eksisterede, ville installatørerne være tvunget til at købe hos en bestemt grossist og det er hverken de øvrige grossister eller kunderne interesserede i af konkurrencehensyn.

49. Kravet om at salg af et produkt skal ske gennem mindst 2 af foreningens medlemmer udgør en urimelig forretningsbetingelse og et misbrug af dominerende stilling, jf. artikel 82, stk. 1, litra a og konkurrencelovens § 11, stk. 3, nr. 1. For det første kan det udelukke specialiserede leverandører, som ønsker at fokusere på en bestemt varegruppe eller område. En sådan leverandør kan være i stand til at dække markedet mindst ligeså bredt og yde samme service fx i forhold til distribution, som to af foreningens medlemmer. For det andet giver det som nævnt Rørforeningens medlemmer en vetoret overfor nye forhandlere, såfremt Rørforeningens medlemmer nægter at forhandle et produkt, hvorved kravet til optagelse ikke er opfyldt. Styrelsen finder ikke, at Rørforeningens argument om, at kunderne ville være tvunget til at købe et bestemt sted såfremt kravet ikke eksisterede, nødvendiggør opretholdelsen af kravet. Tværtimod kan det begrænse udviklingen af alternative distributionsmetoder.

Ukendte kriterier for optagelse

50. SAV har kritiseret Rørforeningen for ikke har udarbejdet regler for tildeling af vvs-numre. SAV har haft drøftelser med Rørforeningen i mere end 2 år vedrørende optagelse af vvs-produkter, men at det ikke er lykkedes at få Rørforeningen til at præcisere reglerne for tildeling af vvs-numre. SAV anfører samtidig, at dette har medført betydelige gener. Den manglende transparens i optagelseskriterierne har således medført, at SAV er blevet forsinket i udarbejdelse af sit e-handelssystem. Endvidere har det givet medlemmerne af Rørforeningen en konkurrencemæssig fordel, da disse er bekendt med optagelsesbetingelserne.

51. Styrelsen har gentagne gange anmodet Rørforeningen om at fremsende reglerne for optagelse i vvs-nummersystemet. Til brug for sagens behandling har styrelsen modtaget Rørforeningens optagelsesbestemmelser påtrykt "udkast". Indledningsvis finder styrelsen, at det er af væsentlig interesse for tredjeparter, at Rørforeningen offentliggør betingelserne for oprettelse af vvs-numre. På grund af vvs-nummersystemets omfang og væsentlige betydning på markedet, er det af stor betydning, at systemet er åbent og tilgængeligt for alle leverandører og på lige vilkår. Den manglende gennemsigtighed diskriminerer leverandører uden for Rørforeningen, som ikke har adgang til optagelsesbetingelserne fordi de ikke er medlem af Rørforeningen. Den manglende offentliggørelse af regler for vvs-nummerssystemet kan endvide-re medføre, at der ved optagelse/afslag på optagelse sker diskrimination af nye leverandører uden for Rørforeningen i forhold til medlemmer af Rørforeningen. I den forbindelse indgår det i vurderingen, at optagelsesbetingelserne fastlægger og beskriver de detaljerede krav en leverandør skal opfylde for at få et produkt optaget i katalogerne, som det fremgår af dette notat. Dette gælder også særligt i forhold til Rørforeningens krav om optagelse som neutralvare/mærkevare, som er beskrevet nærmere nedenfor. Da betingelser for optagelse er ikke offentligt tilgængelige, vanskeliggør det i praksis optagelse af produkter fra leverandører uden for Rørforeningen, jf. klagen fra SAV.

52. Styrelsen finder derfor samlet set, at den manglende offentliggørelse af betingelserne for optagelse i og brug af vvs-nummersystemet udgør et misbrug af dominerende stilling i strid med artikel 82, stk. 1, litra c og konkurrencelovens § 11, stk. 3, nr. 3, om anvendelse af ulige vilkår for ydelser af samme værdi over for handelspartnere, som derved stilles ringere i konkurrencen.. På denne baggrund finder styrelsen, at der skal gives Rørforeningen påbud om at offentliggøre betingelserne for brug af vvs-nummersystemet.

Optagelse som neutralvare/mærkevare

53. Styrelsen afviste i 2002 at behandle en konkret klage fra SAV over, at Rørforeningen har nægtet at tildele SAV et konkret vvs-nummer. Klagen var begrundet i Rørforeningens praksis i forbindelse med indplacering af produkter i vvs-nummersystemet. Rørforeningens udkast til regler for vvs-katalog og vvs-nummersystem indeholder følgende beskrivelse:

54. "På baggrund af oplysningerne vurderer foreningens ingeniører ud fra en række objektive kriterier om det pågældende produkt skal oprettes som en neutral vare eller som mærkevare. Et neutralt varenummer giver mulighed for at rumme ens produkter fra flere producenter, hvorimod et mærke-varenummer er bundet til et bestemt produkt fra en bestemt leverandør. Kriterierne omfatter skemaernes konkrete forhold omkring produktets egenskab, anvendelsesmuligheder, materialer m.m. Ved vurdering lægges der særlig stor vægt på specielle krav angivet i andre organisationer og/eller myndigheders godkendelser af det pågældende produkt, herunder muligheden for godkendt og problemfri montering sammen med andre produkter. Rørforeningens vurdering er med til at sikre sporbarheden blandt de mange vvs-produkter og samtidig sikre mod installations- og anvendelsesfejl som følge af produkters manglende kompatibilitet. Såfremt et produkt ændres og ikke længere er 100% overensstemmende og kompatibelt med det tidligere produkt, vil det nye produkt blive tildelt et nyt nummer/en ny nummerserie".

55. Kravet om 100 % kompatibilitet kan give anledning problemer. Såfremt en leverandør ønsker at anvende samme nummer/nummergruppe, som hidtil har været "forbeholdt" en mærkevare, stiller Rørforeningen krav om, at der foreligger 100 % kompatibilitet. Dette betyder, for produkter der indeholder flere løsdele, at det nye produkt og det eksisterende produkt testes i alle tænkelige kombinationer. Dette skal sikre sporbarheden, og at der ikke sker monteringsfejl ved produkter som ikke er 100 % kompatible. Såfremt to produkter ikke er kompatible giver en sammenblanding af flere producenters løsdele i samme produkt et problem med placering af ansvar. Dette gælder såfremt det samlede produkt giver anledning til en skade, fordi produktet eksempelvis er utæt.

56. Rørforeningen gennemfører en teknisk vurdering af nye produkter samt ved ændringer af eksisterende produkter. Rørforeningens afgørelse af om et produkt skal optages som en neutralvare eller mærkevare indeholder et vist skøn. Endvidere giver foreningens kriterier ikke væsentlig vejledning til brugerne om, hvordan en vvs-vare i givet fald vil blive rubriceret i vvs-systemet. Der foreligger samtidig en risiko for, at bestemmelsen kan anvendes til at diskriminere mellem optagelse af produkter fra henholdsvis Rørforeningens medlemmer og nye leverandører.

57. Med henblik på at undgå risiko for diskrimination har Rørforeningen har tidligere foreslået, at Rørforeningens faglige vurdering kunne efterprøves ved en ekstern prøvelse fx gennem et anerkendt testinstitut. Rørforeningen har efterfølgende trukket dette forslag tilbage.

58. Rørforeningen besidder en dominerende stilling på markedet for samlede oversigter/registre over vvs-varer. Foreningen har dermed en særlig forpligtigelse til ikke ved sin adfærd at skade en effektiv og ufordrejet konkurrence[3]. Rørforeningen er derfor forpligtet til at anvende regler for oprettelse, tildeling og ændring af vvs-numre på saglige, objektive og ikke diskriminerende vilkår, jf. artikel 82 og konkurrencelovens § 11.

Samlet konklusion

59. Samlet set kan det herefter konkluderes, at Rørforeningens misbruger også sin dominerende stilling ved at stille krav om at anmodning om et vvs-nummer skal ske gennem et af Rørforeningens medlemmer eller en i databasen værende leverandør, jf. artikel 82, stk. 1, litra c og konkurrencelovens § 11, stk. 3, nr. 3.

60. Det udgør endvidere et misbrug af dominerende stilling, såfremt Rørforeningen ved optagelse af vvs-varer stilles andre krav til et produkt end at det skal opfylde de lovgivningsmæssige forskrifter og myndighedsmæssige krav på området, jf. artikel 82, stk. 1, litra a og konkurrencelovens § 11, stk. 3, nr. 1.

61. Herudover misbruger Rørforeningen sin dominerende stilling ved ikke at offentliggøre betingelserne for optagelse i og brug af vvs-nummersystemet, jf. artikel 82, stk. 1, litra c og konkurrencelovens § 11, stk. 3, nr. 3.

62. Endelig udgør det et misbrug af dominerende stilling, at Rørforeningen stiller krav om en markedsandel på 5 % som betingelse for optagelse i det trykte katalog samt kravet om at salget af et produkt skal ske gennem mindst 2 af foreningens medlemmer, jf. artikel 82, stk. 1, litra a og konkurrencelovens § 11, stk. 3, nr. 1.

Påbud

63. Konkurrencestyrelsen skal herefter i medfør af konkurrencelovens § 23 a, og § 11, stk. 4, jf. § 16, stk. 1, meddele Rørforeningen påbud om:

- at ophæve kravet om anmodning om optagelse af et vvs-nummer skal ske gennem et af Rørforeningens medlemmer eller en i databasen værende leverandør.
- at Rørforeningen pålægges at præcisere optagelsesbetingelserne således, at der ved optagelse i relation til opfyldelse af gældende krav og godkendelser indenfor det pågældende produktområde, alene stilles krav om, at produktet opfylder de lovgivningsmæssige forskrifter og myndighedsmæssige krav på produktområdet.
- at offentliggøre betingelserne for optagelse i og brug af vvs-nummersystemet.
- at ophæve markedsandelskravet på 5 % som betingelse for optagelse i det trykte katalog samt kravet om at salget af et produkt skal ske gennem mindst 2 af foreningens medlemmer.

64. Påbudene skal efterkommes straks.

---

[1] Kommissionens meddelelse om retningslinier vedrørende begrebet påvirkning af samhandlen i traktatens artikel 81 og 82. Den Europæiske Unions Tidende 27.04.2004 C 101/81.
[2] Konkurrencerådets afgørelse af 29.04.1998, Klage over vvs-grossisters forretningsbetingelser.
[3] Jf. principperne i dom T-228/97 Irish Sugar Plc mod Kommissionen, præmis 112.