

2004-02-03: CJC Gruppen A/S mod Konkurrencerådet

K E N D E L S E

afsagt af Konkurrenceankenævnet den 3. februar 2004 i sag 03-93.965

CJC Gruppen A/S
(advokat Karen Kaufmann)

mod

Konkurrencerådet
(chefkonsulent Benedikte Havskov Hansen)

1. Den påklagede afgørelse og parternes påstande

Ved klageskrift af 11. marts 2003 har CJC Gruppen A/S påklaget en afgørelse truffet af Konkurrencestyrelsen den 12. februar 2003. Ved denne afgørelse fandt styrelsen, at SIS International A/S' opsigelse af to forhandlere indenfor CJC Gruppen A/S ikke indebar en overtrædelse af konkurrencelovens §§ 6 og 11.

Ved afgørelsen meddeltes det således CJC Gruppen A/S, at

"Styrelsen har vurderet klagen over opsigelsen af CJC-gruppen's to forhandlere – S.J. Papir & Kontorcenter og Carl C. Biehl A/S – i relation til konkurrencelovens to forbudsbestemmelser. Styrelsen har ved disse vurderinger fundet, at der ikke foreligger overtrædelser af konkurrencelovens §§ 6 og 11."

CJC Gruppen har indbragt sagen for Konkurrenceankenævnet med påstand om, at den påklagede afgørelse ændres således, at det fastslås,

at SIS International A/S ikke er omfattet af gruppefritagelsen for vertikale aftaler og dermed ej heller fritaget for forbudet i konkurrencelovens § 6,

at der følgelig foreligger en overtrædelse af konkurrencelovens § 6 i relation til klageren,

at der ligeledes foreligger overtrædelse af konkurrencelovens § 11, samt

at det pålægges SIS International A/S at genantage SJ Papir- og Kontorcenter henholdsvis Carl C. Biehl A/S som forhandlere eller alternativt pålægges SIS International A/S at sælge til CJC Gruppen A/S på tilsvarende vilkår som for SIS International A/S' øvrige forhandlere.

Konkurrencerådet har påstået stadfæstelse af Konkurrencestyrelsens afgørelse af 12. februar 2003.

2. Sagens baggrund

Sagen angår spørgsmålet om, hvorvidt SIS International A/S' opsigelse af to forhandlere inden for CJC Gruppen A/S udgør en overtrædelse af konkurrencelovens §§ 6 og 11. Parterne er enige om, at afgørende for, om der foreligger en overtrædelse af konkurrencelovens forbudsbestemmelse – i første omgang – er at fastslå SIS International A/S' markedsandel på det relevante marked. Parterne er også enige om, at der foreligger et separat produktmarked for undervisningsmøbler. Parterne er derimod uenige om dette markeds geografiske udstrækning.

Det hedder herom i Konkurrencestyrelsens afgørelse af 12. februar 2003:

"SIS International a/s, som er et 100 % ejet datterselskab af SIS Holdning ApS, indgår i en koncern, som producerer og sælger undervisningsmøbler, kontormøbler og Edb-møbler fra 5 fabrikker. Selskabet har oplyst, at dets produktion af møbler omfatter to markedssegmenter, nemlig markedet for undervisningsmøbler og markedet for kontor- og Edb-møbler.

Set fra efterspørgselssiden er det styrelsens vurdering, hvilket klager heller ikke har bestridt, at kontor- og Edb-møbler og undervisningsmøbler udgør to særskilte markeder. Baggrunden herfor skal bl.a. søges i det forhold, at undervisningsmøbler – som i hovedsagen afsættes til skoler og andre undervisningsinstitutioner – ofte udbydes i licitation eller anden udbudsform, og at de hyppigt sælges direkte fra producenten til slutbrugeren. Desuden er de fleste undervisningsmøbler kendt under et særskilt design, og for at der tages særlige ergonomiske hensyn til produkterne. Begge forhold er vigtige salgsargumenter.

...

Da klagen i denne sag vedrører leveringsstandsning på markedet for undervisningsmøbler, vil styrelsens vurdering vedrørende det geografiske marked herefter alene koncentrere sig om dette marked.

SIS International a/s har oplyst, at det geografiske marked for undervisningsmøbler kan afgrænses til det nordiske marked – det vil i denne sammenhæng sige Danmark, Sverige, Norge og Finland. I denne forbindelse har selskabet anført, at den væsentligste del af selskabets eksport af undervisningsmøbler sker til Sverige og Norge samt til det nordtyske marked.

Styrelsens undersøgelser har vist, at produktmarkedet for undervisningsmøbler er ret integreret i de nordiske lande:

De fleste større producenter af undervisningsmøbler deltager i større eller mindre omfang i tilbudsgivning på det nordiske marked indirekte gennem datterselskaber eller egne agenturer. Dette gælder f.eks. den norske virksomhed Nordic Comfort Products AS, de svenske virksomheder Kinnarps AB, Sonesson AB samt den finske virksomhed Martela OY. Endvidere deltager enkelte større virksomheder direkte i licitationer i andre nordiske lande, f.eks. Sundo (den svensk-finske ISKU koncern).

Integrationen ses også af, at der typisk henvises til de samme standarder for skolemøbler fastsat af EU, når undervisningsmøbler bliver indkøbt gennem afholdelse af en udbudsforretning, hvilket normalt sker ved større ordre, eller hvor flere udbydere foretager indkøb sammen.

Styrelsen finder på denne baggrund, at det relevante marked er det nordiske marked (dvs. i denne sammenhæng Norge, Danmark, Sverige og Finland) for undervisningsmøbler.

...

SIS International a/s har oplyst, at det samlede nordiske marked for undervisningsmøbler er på ca. 777 mio. kr., hvoraf selskabet har en andel på ca. 56 mio. kr. svarende til en markedsandel på ca. 7,3 %. Efter erhvervelsen af MH A/S er selskabets markedsandel steget til ca. 15,5 %.

...

CJC-gruppen's advokat har til styrelsens definition af et nordisk marked anført, at det ikke ses at være dokumenteret eller sandsynliggjort, at der foreligger den af styrelsen påståede integration mellem de nordiske markeder, idet SIS International a/s selv har angivet, at selskabet efter erhvervelsen af MH A/S har en andel af markedet for undervisningsmøbler i Danmark på op mod 80 %.

Det skal hertil bemærkes, at det ikke er afgørende for definitionen af det geografiske marked, at SIS International a/s har en stor andel af salget af undervisningsmøbler i Danmark. Det afgørende er, at kunderne har mulighed for og rent faktisk køber produkterne på tværs af landegrænserne. Det ses da også, som anført ovenfor, at de fleste større producenter af undervisningsmøbler i Norden opererer på tværs af landegrænserne i Norden, herunder i Danmark. Det bemærkes i den forbindelse, at de fleste af virksomhederne indgår i koncerner, der er på størrelse med eller større end SIS International a/s selv efter overtagelsen af MH A/S.

Endvidere har CJC-gruppen's advokat anført, at afgørelsen efterlader det indtryk, at styrelsen lægger til grund, at undervisningsmøbler typisk indkøbes via udbudsforretninger, hvilket ifølge advokaten er i strid med de faktiske forhold, idet advokaten ikke finder det oplyst, at producenter fra de øvrige nordiske lande konkret deltager i tilbudsgivning/licitationer på det danske marked.

Styrelsen skal hertil bemærke, at indkøb baseret på tilbud – underhåndstilbud, licitationsbud og rammekontrakter – omfatter knap 45 % af indkøbene og i øvrigt har været stigende gennem de sidste år, hvilket bl.a. kan skyldes, at undervisningsministeriet har tilskyndet statslige og kommunale undervisningsinstitutioner til at effektivisere deres indkøbsfunktion. Disse tal fremgår af rapporten fra Undervisningsministeriet om "Indkøb og udlicitering på Undervisningsministeriets institutionsområde", jf. uddrag af spørgeskemaundersøgelsen, som advokaten har vedlagt som bilag E.

Til advokatens spørgsmål om udenlandske producenters konkrete deltagelse i licitationer kan oplyses, at den finske virksomhed Martela OY fra 1. januar 2003 har indgået rammekontrakt med Statens og Kommunernes Indkøbsservice for undervisningsmøbler. Endvidere har den svenske virksomhed Kinnarps AB deltaget i et større om- og tilbygningsprojekt på Århus Købmandsskole, jf. Undervisningsministeriets hjemmeside under "projekter". Selskabet har derudover indgået rammekontrakt med Statens og Kommunernes Indkøbsservice i 2002. Endvidere fremgår det af Kinnarps danske hjemmeside under forhandlere, at selskabet de seneste år har leveret undervisningsmøbler til 2 skoler og en anden undervisningsinstitution på Sjælland. Desuden har selskabet indenfor de seneste år leveret undervisningsmøbler til skoler og uddannelsesinstitutioner i Farum kommune."

3. Klagers argumentation

Klager har gjort gældende, at det relevante marked alene omfatter det danske marked, inden for hvilket SIS International A/S har erkendt at have en markedsandel for undervisningsmøbler på op mod 80 %.

I den forbindelse har klager anført, at de eksempler, der – uden beløbsangivelse – nævnes i Konkurrencestyrelsens afgørelse, ikke dokumenterer nogen høj grad af integration. Det har for klager ikke været muligt at verificere de i afgørelsen anførte oplysninger, herunder Kinnarps AB's deltagelse i et ombygningsprojekt på Århus Købmandsskole, respektive levering fra Kinnarps' danske forhandler til "to skoler og en anden undervisningsinstitution på Sjælland". Den i afgørelsen anførte rammekontrakt, som Statens og Kommunernes Indkøbsservice har indgået med Kinnarps AB, vedrører ikke undervisningsmøbler, men kontormøbler. Rameaftalen er desuden indgået med Kinnarps A/S, som er et dansk selskab. Tilsvarende gælder, at rameaftalen med Martela OY rettelig er indgået med Martela A/S, som er beliggende i Brønshøj. Martela A/S har ingen økonomisk tilknytning til den finske producent Martela OY.

Klager har i forlængelse heraf anført, at da de aftaler med andre virksomheder – som Konkurrencestyrelsen i sin afgørelse har henvist til – generelt er indgået med danske virksomheder, indeholder aftalerne ikke grænseoverskridende faktorer. Det relevante marked er derfor geografisk afgrænset til Danmark, jf. Kommissionens Meddelelse om afgrænsning af det relevante marked i forbindelse med Fællesskabets konkurrenceret (97/C 372/03), pkt. 46 og 48.

Konkurrencestyrelsen har fejlanvendt en række begreber, der er af betydning for markedsafgrænsningen, idet det ikke kan anses for værende af afgørende betydning, hvor varerne konkret er produceret, dersom afsætning inden for et givet geografisk område ikke desto mindre må antages at fordrer lokal tilstedeværelse – således som det er tilfældet for såvel Martela som Kinnarps.

Vedrørende det geografiske købsmønster kan det konstateres, at undervisningsmøblernes slutbrugere (kommunerne) tilsyneladende ikke betragter de forskellige undervisningsprodukter som substituerbare, hvilket hænger sammen med, at der lægges vægt på, at der løbende er mulighed for udskiftning, jf. Undervisningsministeriets brochure for administratorer om "Effektive indkøb i praksis". Forbrugernes præferencer vil normalt påvirke eller være afgørende for, hvad de direkte købere betragter som substitutionsprodukter, jf. Kommissionens Meddelelse om retningslinier for vertikale begrænsninger, pkt. 91. Konkurrencen kan begrænses geografisk af faktorer som nationale præferencer eller præferencer for nationale varemærker, sprog, kultur og livsstil, samt behovet for lokal tilstedeværelse, jf. Kommissionens Meddelelse om afgrænsning af det relevante marked i forbindelse med Fællesskabets konkurrenceret.

Særligt indenfor skolemøbelsektoren gør det sig gældende, at den enkelte skole eller uddannelsesinstitution typisk vil ønske, at undervisningsmøblerne allerede af æstetiske hensyn fremtræder med en vis ensartethed, samt at de også af praktiske grunde bør være indbyrdes udskiftelige, således at der eksempelvis uden problemer kan ske overflytning af et eller flere moduler fra et klasseværelse til et andet. Disse hensyn tilsiger, at leverandørskift vil være forbundet med vanskeligheder, idet man blandt andet i forbindelse med løbende suppleringer, helt typisk vil vælge samme leverandør. Det bemærkes i den forbindelse, at det afgørende er, at der skal foretages en konkret vurdering af det pågældende marked, herunder ikke mindst forsyningskilder, placering

af produktionsfaciliteter, transportomkostninger m.v. En sådan konkret undersøgelse ses ikke at være sket.

Klager har yderligere gjort gældende, at det ikke er korrekt, at undervisningsmøbler typisk indkøbes via udbudsforretninger. Det er desuden ikke oplyst, i hvilket omfang producenter fra de øvrige nordiske lande deltager i tilbudsgivning/licitationer på det danske marked

For så vidt angår Konkurrencerådets henvisning til, at "der typisk henvises til de samme standarder for skolemøbler fastsat af EU, når undervisningsmøbler bliver indkøbt..." bemærkes, at dette forhold efter klagers opfattelse alene er et udslag af pligten til at overholde EU's udbudsprocedurer, i henhold til hvilke der ikke må ske indirekte diskrimination mellem de bydende. Det er uoplyst, i hvilket omfang producenter fra andre lande deltager i licitationer i Danmark, og det stemmer ikke overens med de faktiske forhold at antage, at undervisningsmøbler typisk indkøbes via udbudsforretninger. I en af KPMG Consulting udarbejdet rapport om indkøb og udlicitering på Undervisningsministeriets institutionsområder (Hovedrapport 19. oktober 2000) hedder det således – på baggrund af en foretaget indkøbsanalyse – s. 10:

"Konkurrencemekanismerne fungerer ikke optimalt. Offentlig annoncering og indhentning af flere tilbud gennem EU-udbud er ikke en særlig udbredt praksis blandt institutionerne... Indkøbsformer som offentlig annoncering og indhentning af flere tilbud er ikke særlig udbredte, hverken ved indkøb af varer eller tjenesteydelser."

Ved vurderingen af spørgsmålet om substitution på efterspørgselssiden må indgå de omkostninger og andre ulemper, der fra slutbrugerens side kan være forbundet med et leverandørskifte. Inden for skolemøbelsektoren er der således en væsentlig realitet i det forhold, at den enkelte skole eller uddannelsesinstitution typisk vil ønske, at undervisnings-møblerne allerede af æstetiske hensyn fremtræder med en vis ensartethed, samt at de også af praktiske grunde bør være indbyrdes udskiftelige, således at der eksempelvis uden problemer kan ske overflytning af et eller flere moduler fra et klasseværelse til et andet. Det hedder da også i Undervisningsministeriets folder for administratorer om "Effektive indkøb i Praksis" s. 5 om undervisningsmøbler:

"Dette er et område, der er domineret af få store leverandører, hvilket umiddelbart gør, at det er sværere at opnå gode rabatter. Der er konstant nye små leverandører, der forsøger at komme ind på markedet, men da man som kunde ofte foretager en udskiftning over en årrække, og man samtidigt ønsker det samme design, er det vigtigt at være opmærksom på, at den valgte leverandør har så sund en økonomi, at man er sikret, at de pågældende varer også kan købes to år efter."

Herudover har klager anført, at en de facto konstateret, væsentlig forskel i markedsandelene i sig selv kan indikere, at der er tale om separate geografiske markeder (eksempelvis mellem de nordiske lande). Dette fremgår af Kommissionens Meddelelse i "SCA/Metsä Tissue" (sag M.2097, afsnit 56-59) samt "Sanitec/Spinx" (sag M.1578, afsnit 70-72). Klageren henviser endvidere til afgørelsen i "Nordic Capital/Hilding Anders" (sag M.1357).

Endelig har klager anført, at Konkurrencestyrelsen – uagtet påstanden om, at der består et integreret nordisk marked – øjensynligt alene har koncentreret sine undersøgelser om forholdene på det danske marked. Det forhold, at SIS International selv oplyser på dette marked at have en markedsandel på 80 %, taler i sig selv mod den af Konkurrencestyrelsen hævdede markedsintegration.

4. Konkurrencerådets argumentation

Konkurrencerådet har gjort gældende, at det geografiske marked skal afgrænses som det område, hvor de involverede virksomheder afsætter eller efterspørger produkter eller tjenesteydelser, og som har tilstrækkeligt ensartede konkurrencevilkår, og som kan skelnes fra de tilstødende områder, fordi konkurrencevilkårene der er meget anderledes.

Konkurrencerådet har i afgørelsen lagt vægt på to forhold, som tilsammen er afgørende for vurderingen af, at der eksisterer et fællesnordisk marked. For det første indkøbes undervisningsmøbler ofte gennem udbud, hvor mange større producenter af undervisningsmøbler deltager. De øvrige nordiske selskabers deltagelse i disse udbud sker enten direkte via datterselskaber eller agenturer i Danmark. For det andet har EU fastsat en standard for undervisningsmøbler i hele Europa. Kombinationen af hyppig anvendelse af udbudsforretninger og ens standarder gør det let for andre virksomheder at byde ind og indebærer, at der ikke er væsentlige barrierer mellem landene, således at varerne kan flyde frit over landegrænserne.

Markedet bliver ikke nationalt, blot fordi handlen foregår via datterselskaber i Danmark. Det afgørende i relation til det geografiske marked er, om der eksisterer barrierer, som forhindrer, at produkterne kan handles på tværs af de nordiske landegrænser. At møbler fra Sverige markedsføres og sælges i Danmark er netop en indikation på, at der ikke mellem disse to lande er barrierer for tværgående handel.

Konkurrencerådet bemærker, at der inden for mange brancher ses at være udtalte lokale eller regionale præferencer for et givent produkt, hvilket giver sig udslag i høje andele af salget af det pågældende produkt i et givent område. Det afgørende for den konkurrenceretlige afgrænsning af markedet er imidlertid, at kunderne har mulighed for og rent faktisk køber produkterne på tværs af landegrænserne. Efter Konkurrencerådets opfattelse har Konkurrencestyrelsen i den påklagede afgørelse påvist, at dette er tilfældet. Kommissionen ses også at have anerkendt at høje nationale markedsandele ikke i sig selv konstituerer et nationalt marked, så længe markedet i øvrigt er kendetegnet ved høj grad af EU-standarder, ingen nationale lovgivningsmæssige barrierer mod grænseoverskridende handel, konkurrenters tilstedeværelse på markedet, og en indretning af distributionssystemet på at servicere hele markedet – eksempelvis i form af datterselskaber eller agenturer, der varetager distributionen i de enkelte lande, samt udbredt brug af udbud, jf. herom Kommissionens beslutning i Tyco/CR Bard (sag M.2505).

5. Konkurrenceankenævnets bemærkninger

5.1 Lovgrundlaget:

Konkurrencelovens § 5 a er sålydende:

"§ 5 a. Afgrænsningen af det relevante marked efter denne lov sker på grundlag af undersøgelser af efterspørgsels- og udbudssubstitution og den potentielle konkurrence. Den potentielle konkurrence skal undersøges, når de involverede virksomheders stilling på det relevante marked er blevet dokumenteret, og denne stilling giver anledning til tvivl om, hvorvidt loven er overtrådt.

Stk. 2 Konkurrencerådet kan inddrage ekstern sagkundskab til brug for vurderingen efter stk. 1."

Det hedder i forarbejderne til bestemmelsen i Folketingstidende 1999-2000, tillæg B, s. 1286 ff. bl.a.:

"Afgrænsningen af det relevante marked har til formål at indkredse de konkurrencebegrænsninger, som en eller flere virksomheder møder, eller med andre ord at undersøge, om kunderne har alternative forsyningskilder, såvel geografisk som produktmæssigt. EU-praksis, herunder Kommissionens meddelelse fra 1997 om afgrænsning af det relevante marked, jf. EF-Tidende 1997, nr. C 372, s. 5, vil være vejledende for afgrænsningen af det relevante marked.

...

Ved det relevante geografiske marked forstås det område, hvor de konkrete virksomheder afsætter eller efterspørger deres produkter eller tjenesteydelser, og som har tilstrækkelige ensartede konkurrencevilkår, og som kan skelnes fra de tilstødende områder, fordi konkurrencevilkårene dér er meget anderledes."

Det hedder i Kommissionens Meddelelse om afgrænsning af det relevante marked i forbindelse med Fællesskabets konkurrenceret fra 1997 bl.a.:

"I. INDLEDNING

1. Denne meddelelse er tænkt som en vejledning i, hvorledes Kommissionen anvender begrebet relevant marked (produktmarked og geografisk marked) ved sin håndhævelse af Fællesskabets konkurrenceregler,...

2. Markedsafgrænsning er en metode til fastlæggelse af grænserne for konkurrencen mellem virksomhederne, og den giver mulighed for at fastlægge rammerne for Kommissionens anvendelse af konkurrencepolitikken. Markedsafgrænsningen tager fortrinsvis sigte på systematisk at indkredse de konkurrencebegrænsninger, som de involverende virksomheder udsættes for. Formålet med at afgrænse et marked både som produktmarked og som geografisk marked er at fastslå, hvilke egentlige konkurrenter der er i stand til at begrænse de involverede virksomheders adfærd og forhindre dem i at handle uafhængigt af et effektivt konkurrencemæssigt pres. Det er ud fra denne synsvinkel, at markedsafgrænsningen giver mulighed for bl.a. at beregne markedsandelene, der giver oplysninger om markedsstyrken, som er relevante for vurderingen af dominans eller for anvendelsen af artikel 85.

3. Det følger af punkt 2, at begrebet relevant marked adskiller sig fra andre markedsbegreber, der hyppigt anvendes i andre forbindelser. F.eks. benytter virksomhederne ofte udtrykket marked om det område, hvor de sælger deres produkter, eller om den industri eller branche, som de tilhører.

...

II. AFGRÆNSNING AF DET RELEVANTE MARKED

...

8. Ved det relevante geografiske marked forstås det område, hvor de deltagende virksomheder er involveret i udbud af og efterspørgsel efter produkter eller tjenesteydelser, og som har tilstrækkelig

ensartet konkurrencevilkår og kan skelnes fra de tilstødende områder, fordi konkurrencevilkårene der er meget anderledes.

...

Grundprincipper for markedsafgrænsningen

Konkurrencebegrænsninger

13. Der findes tre hovedårsager til de konkurrencebegrænsninger, virksomhederne udsættes for, nemlig efterspørgselssubstitution, udbudssubstitution og potentiel konkurrence. Ved afgrænsning af det relevante marked har efterspørgselssubstitution ud fra et økonomisk synspunkt den mest umiddelbare og effektive disciplinerende indflydelse på leverandørerne af et givet produkt og især på deres prissætning. En virksomhed eller en gruppe af virksomheder kan ikke få nogen mærkbar indflydelse på de gældende salgsvilkår, som f.eks. priserne, hvis kunderne uden vanskeligheder kan skifte til substitutionsprodukter eller henvende sig til leverandører andre steder.

Markedsafgrænsning går dybest set ud på at fastslå, om de pågældende virksomheders kunder i praksis har alternative forsyningskilder, og dette gælder både med hensyn til produkterne/tjenesteydelserne og med hensyn til leverandørernes geografiske beliggenhed.

...

Efterspørgselssubstitution

15. Ved vurderingen af efterspørgselssubstitution fastlægges en række produkter, som forbrugerne betragter som substitutionsprodukter. Dette kan f.eks. ske ved et tanke-eksperiment, hvor man forestiller sig en lille, varig stigning i de relative priser og vurderer kundernes sandsynlige reaktion på denne stigning. Ved markedsafgrænsningen koncentrerer man sig af praktiske årsager om priserne og især om efterspørgselssubstitutionen, der skyldes små, varige ændringer i de relative priser. Herved kan man få et klart fingerpeg om, hvilke elementer der er relevante for markedsafgrænsningen.

...

Udbudssubstitution

20. Udbudssubstitution kan også tages i betragtning ved markedsafgrænsning i de situationer, hvor den har de samme effektive og direkte virkninger som efterspørgselssubstitution. Dette forudsætter, at leverandørerne som reaktion på små, varige ændringer i de relative priser omgående kan omstille produktionen til de relevante produkter og markedsføre dem på kort sigt, uden at det medfører betydelige ekstraomkostninger eller risici. Når disse betingelser er opfyldt, vil den yderligere produktion, der markedsføres, få en disciplinerende virkning på de involverede virksomheders konkurrencemæssige adfærd. Sådanne effektive og direkte virkninger svarer til virkningerne af efterspørgselssubstitution.

...

Potentiel konkurrence

24. Den tredje årsag til konkurrencebegrænsninger, nemlig den potentielle konkurrence, tages ikke i betragtning ved markedsafgrænsningen. Om den potentielle konkurrence rent faktisk vil medføre en effektiv konkurrencebegrænsning kan nemlig kun fastslås ved en analyse af bestemte faktorer og forhold i forbindelse med betingelserne for adgang til markedet. ...

III. VURDERINGSGRUNDLAG FOR AFGRÆNSNING AF DET RELEVANTE MARKED

...

Det geografiske marked

28. Kommissionens afgrænsning af det geografiske marked kan kort sammenfattes således: Den vil i første omgang undersøge det geografiske markeds størrelse på grundlag af generelle oplysninger om fordelingen af parternes og deres konkurrenters markedsandele samt en analyse af priserne og prisforskellene på nationalt plan og på Fællesskabs- eller EØS-plan. Denne indledende undersøgelse anvendes hovedsagelig som arbejdshypotese, således at Kommissionen kan koncentrere sine nærmere undersøgelser om at nå frem til en præcis afgrænsning af det geografiske marked.

29. Årsagerne til en bestemt situation med hensyn til priser og markedsandele skal udforskes nærmere. Virksomhederne har måske blot store andele af deres hjemmemarkeder på grund af deres tidligere styrke, og omvendt kan virksomhedernes homogene tilstedeværelse i hele EØS have samme omfang som nationale eller regionale geografiske markeder. Den oprindelige arbejdshypotese må derfor efterprøves på grundlag af en analyse af de karakteristiske træk ved efterspørgslen (nationale eller lokale præferencer, kundernes købsmønstre, produktdifferentiering/varemærker mm.), for at det kan fastslås, om virksomheder i andre områder i praksis kan betragtes som en alternativ forsyningskilde for forbrugerne. Det teoretiske eksperiment er også baseret på substitution som følge af ændringer i de relative priser, og spørgsmålet er igen, om parternes kunder vil skifte til leverandører andre steder på kort sigt, og uden at det medfører særlig store omkostninger.

30. Der vil om nødvendigt, blive foretaget yderligere kontrol af udbudsfaktorerne for at sikre, at de virksomheder, der er beliggende i andre områder, ikke hindres i at udvide deres afsætning på konkurrencemæssige vilkår på hele det geografiske marked. Dette vil omfatte en undersøgelse af eventuelle krav om, at virksomhederne skal have lokale afdelinger for at kunne sælge i det pågældende område, betingelserne for adgang til distributionskanaler, omkostningerne ved oprettelse af et distributionsnet, eventuelle lovgivningsmæssige hindringer som følge af offentlige indkøbsaftaler, prisreguleringer, kvoter og tariffer, der begrænser handel eller produktion, tekniske standarder, monopoler, fri etableringsret, krav om administrative tilladelser, emballeringsregler osv. Kort sagt vil Kommissionen påvise eventuelle forhold, der isolerer virksomhederne i et givet område fra det konkurrencemæssige pres fra virksomheder uden for dette område, for at fastslå præcist, hvorvidt markederne er integreret på nationalt, europæisk og globalt plan.

31. Det egentlige handelsmønster og udviklingen i handelen giver nyttige supplerende oplysninger om ovennævnte efterspørgsels- eller udbudsfaktorerens økonomiske betydning og om, i hvilket omfang de eventuelt vil kunne udgøre egentlige barrierer, der skaber forskellige geografiske markeder. Analysen af handelsstrømmene vil generelt omfatte spørgsmålet om transportomkostninger og om, i hvilket omfang disse kan hindre handelen mellem de forskellige

områder, idet der tages hensyn til anlæggenes beliggenhed, produktionsomkostninger og relative prisniveauer.

...

Vurderingsgrundlag for afgrænsning af det geografiske marked

44. De oplysninger, som Kommissionen finder relevante for at kunne træffe en afgørelse om det geografiske marked, kan opdeles således:

45. Tidligere oplysninger om omdirigering af ordrer til andre områder. I nogle tilfælde kan der foreligge oplysninger om ændringer i priserne mellem forskellige områder og forbrugernes reaktion herpå. Der kan generelt anvendes de samme kvantitative tests ved afgrænsning af det geografiske marked som ved afgrænsning af produktmarkedet, idet man dog skal være opmærksom på, at internationale prissammenligninger kan være mere komplicerede på grund af en række forskellige faktorer, såsom valutakursudsving, beskatning og produktdifferentiering.

46. Grundlæggende efterspørgselskarakteristika. Efterspørgslen efter det relevante produkt kan i sig selv være afgørende for det geografiske markedes størrelse. Der er store muligheder for, at konkurrencen begrænses geografisk af faktorer som nationale præferencer eller præferencer for nationale varemærker, sprog, kultur og livsstil, samt behovet for lokal tilstedeværelse.

47. Kundernes og konkurrenternes synspunkter. Som led i undersøgelserne vil Kommissionen eventuelt kontakte de involverede virksomheders største kunder og konkurrenter for at indhente deres synspunkter om afgrænsningen af det geografiske marked samt de fleste af de konkrete oplysninger, den behøver for at nå frem til en konklusion om markedets størrelse; materialet skal være tilstrækkeligt underbygget med faktiske oplysninger.

48. Aktuelt geografisk købsmønster. En undersøgelse af kundernes aktuelle geografiske købsmønster giver nyttige oplysninger om det geografiske markedes størrelse. Det geografiske marked vil normalt blive anset for at dække hele Fællesskabet, hvis kunderne køber hos virksomheder overalt i Fællesskabet eller EØS på de samme vilkår eller opnår deres leverancer gennem effektive udbudsprocedurer med deltagelse af virksomheder fra hele Fællesskabet eller EØS.

49. Handelsstrømme/eksportmønster. Når antallet af kunder er så stort, at det er umuligt at opnå et klart billede af det geografiske købsmønster ved henvendelse til dem, kan man i stedet benytte oplysninger om handelsstrømmene, forudsat at der findes tilstrækkeligt detaljerede handelsstatistikker for de relevante produkter. Handelsstrømmene og især baggrunden for dem giver nyttige oplysninger med henblik fastlæggelse af det geografiske markedes størrelse, men giver ikke i sig selv nogen konklusion.

50. Forhindringer og omkostninger ved omdirigering af ordrer til selskaber i andre områder. Den omstændighed, at der f.eks. ikke forekommer køb eller handelsstrømme på tværs af grænserne, betyder ikke nødvendigvis, at markedet hovedsageligt er nationalt. Det må dog fastslås, om der findes hindringer, som isolerer det nationale marked, før det kan konkluderes, at det relevante geografiske marked i så fald er nationalt. Den største hindring for, at en kunde kan omdirigere sine ordrer til andre områder, er nok, transportomkostningerne og transportrestriktioner, der skyldes

lovgivning eller de pågældende produkters art. Transportomkostninger vil normalt begrænse det geografiske markedes udstrækning, når det gælder voluminøse produkter af ringe værdi, idet man skal huske på, at en transportmæssig ulempe meget vel kan opvejes af en komparativ fordel ved andre omkostninger (lønomkostninger eller råmaterialer). Adgang til distribution i et givet område, lovgivningsmæssige hindringer, der stadig findes inden for visse sektorer, kvoter og toldtariffer kan også udgøre hindringer, der isolerer et geografisk marked og udelukker konkurrencen fra virksomheder uden for det pågældende område. Betydelige omkostninger ved at skaffe leverancer fra virksomheder i andre lande kan også medføre sådanne hindringer.

...

52. Ovenstående afsnit indeholder en gennemgang af de forskellige faktorer, der kan være relevante for markedsafgrænsningen. Dette betyder dog ikke, at det i hvert enkelt tilfælde er nødvendigt at indhente alle oplysninger og vurdere hver af disse faktorer. I praksis vil en del af disse faktorer ofte danne tilstrækkeligt grundlag for at nå frem til en konklusion, som det også fremgår af Kommissionens hidtidige beslutningspraksis."

5.2 Den foreliggende sag:

Konkurrencestyrelsen har i den påklagede afgørelse lagt til grund, at det relevante geografiske marked udgøres af Danmark, Sverige, Norge og Finland. Den påklagede afgørelse indeholder imidlertid kun nærmere oplysninger om forholdene her i landet, og det herom oplyste er ikke særligt dybtgående eller præcist og kan ikke over for klagers oplysninger om de faktiske markedsforhold udgøre det fornødne faktuelle grundlag for den foretagne geografiske afgrænsning af det relevante marked. Ankenævnet ophæver derfor Konkurrencestyrelsens afgørelse og hjemviser sagen til fornyet behandling.

Herefter bestemmes:

Konkurrencestyrelsens afgørelse af 12. februar 200 ophæves, og sagen hjemvises til fornyet behandling.

Klagegebyret tilbagebetales til klageren.

Jens Fejø Ole Jess Olsen
 Børge Dah