


EFTA SURVEILLANCE AUTHORITY

Doc.No: 97-2943-I

Dec.No: 121/97/COL

EFTA SURVEILLANCE AUTHORITY DECISION
of 24 April 1997
relating to a proceeding under Article 53
of the EEA Agreement
in case COM 020.0130 - TFB
(Only the Norwegian and the English languages are authentic)

THE EFTA SURVEILLANCE AUTHORITY,

Having regard to the Agreement on the European Economic Area (the EEA Agreement), in particular Article 1 of Protocol 21 thereto,

Having regard to Chapter II of Protocol 4 to the Agreement Between the EFTA States on the establishment of a Surveillance Authority and a Court of Justice (the Surveillance and Court Agreement), and in particular Article 3 (1) thereof,

Having regard to the application for negative clearance and the notification for exemption submitted by Treforedlingsindustriens Bransjeforening, pursuant to Articles 2, 4 and 5 of Chapter II of Protocol 4 to the Surveillance and Court Agreement,

Having regard to the EFTA Surveillance Authority Decision of 3 July 1996 to initiate proceedings in this case,

Having given the undertakings concerned, as well as other natural or legal persons with a sufficient interest, the opportunity to make known their views on the objections raised by the EFTA Surveillance Authority in its Statement of Objections of 3 July 1996, in accordance with the provisions of Article 19 (1) and 19 (2) of Chapter II of Protocol 4 to the Surveillance and Court Agreement and with Chapter IV of the same Protocol,

After consulting the Advisory Committee on Restrictive Practices and Dominant Positions,

Whereas:

I. The facts

1. The notification

1. On 22 February 1996, Treforedlingsindustriens Bransjeforening (TFB), the Norwegian association of wood processing industries, notified, on behalf of its members, a geographical market sharing agreement for the purchase of round wood and wood chips in Norway ("virkesfordelingsavtalen") dated 22 January 1986, with a view to obtaining a negative clearance or an exemption from Article 53 of the EEA Agreement. This agreement did not have a fixed expiry date, but was, according to the notification, no longer formally in force¹. Subsequently, a revised market sharing agreement adopted at TFB's annual meeting on 25 March 1996, which replaces the previous agreement, was presented to the Authority on 26 March 1996.

2. The notification also included the implicit agreement between the members of TFB that TFB had the right to negotiate prices and other trading conditions for pulpwood on behalf of its members for the purpose of central price negotiations with the forest owners' associations. However, the notification of this agreement was withdrawn by the parties in a letter to the Authority dated 16 September 1996, in which it is stated that the members of TFB had decided not to co-operate through TFB as regards such price negotiations. The parties have subsequently in writing confirmed that there is no cooperation between the members of TFB as regards prices or other commercial conditions at a national level in connection with purchases of round wood or wood chips. In view of these developments, the Authority will not take any further action in this part.

2. The parties

2.1. TFB

3. TFB is a forum for co-operation between all companies active in the Norwegian wood processing industry (see below), e.g. as regards the purchase of wood based raw material for this industry. The purpose of TFB, according to its statutes, is to safeguard its members' common interest, function as a forum for the common interest as regards trade in wood, recyclable paper etc., as well as to co-operate with other industrial associations.

4. A part of TFB's activities has traditionally been related to price negotiations for the paper and pulp industry's purchases of pulpwood and chips, as well as their distribution to its members via virkesfordelingsavtalen. The actual purchasing contracts, however, are made by the members individually or through joint purchasing organisations.

¹According to a letter from Østfoldtømmer ANS, a purchasing organisation representing a number of members of TFB, to the Authority dated 2 November 1995, the agreement was to expire on 31 December 1995.

5. TFB is led by a general assembly and a board of directors. However, in practice, the activities of TFB mainly take place in working groups, appointed by the assembly or the board, in which TFB's members are represented.

6. The working group of wood supply ("Virkesutvalget", hereinafter referred to as the Wood Supply Group) is responsible for issues relating to the supply of pulp wood and chips to the members of TFB. The Wood Supply Group is described by TFB as a forum for discussing the operation of the notified agreement, as well as political issues such as forestry policy and infrastructure.

2.2. The members of TFB²

7. *Borregaard Industries Ltd* (Borregaard), with a turnover of 3,155 million NOK, is the chemical division within the Orkla Group, whose turnover is 20,800 million NOK. Its wood processing plants (paper and pulp) include Hellefos in Hokksund and Vafos in Kragerø.

8. *M. Peterson & Søn AS* is the mother company in the Peterson Group, active in the paper industry with a turnover in 1995 of 3,390 million NOK. *Peterson Moss AS* is the only user of round wood in the Group and produces craft liner. Its turnover is 852 million NOK.

9. *Norske Skogindustrier ASA* (Norske Skog) is the main wood processing company in Norway, with a turnover of 9,170 million NOK. The biggest group of owners is the forest owners associations which control 30 % (36 %³) of the shares in the company. Its main wood using units are *Nordenfjeldske Treforedling*, *Follum* and *Saugbrugsforeningen* which mainly produce paper, and *Tofte Industrier* and *Folla CTMP*, producing mainly pulp.

10. *A/S Egelands Verk* is active in wood processing and mechanical engineering with a turnover in 1995 of 46 million NOK.

11. *Hunfos Fabrikker AS* (Hunfos) produces mainly paper and wallboards and had a turnover in 1995 of 859 million NOK.

12. *Rena Karton AS* is a producer of different types of carton board with a turnover of 296 million NOK.

13. *Fritzøe Fiber AS* is a wholly owned subsidiary to *Laagen Skogindustrier AS*⁴. It is active in pulp production and to a limited extent in electricity generation. *Fritzøe's* turnover in 1995 was 209 million NOK.

14. *Rygene-Smith & Thommesen AS* (Rygene) produces pulp with a turnover in 1995 of 126 million NOK.

²Turnover figures are given for 1994 if not otherwise indicated. The members listed are the main users of pulpwood in TFB.

³Percentage of voting rights.

⁴No information has been given in the notification about *Laagen Skogsindustrier AS*.

15. *A/S Union* is mainly active in paper production, electricity generation and commercial properties with a turnover of 1,250 million NOK in 1995. *Norske Skog* owns 57.4 % (47.8 %) ⁵ of the shares in *A/S Union*.

3. The agreement

16. *Virkesfordelingsavtalen*, hereinafter referred to as *VA*, is an agreement within *TFB* between its members. It follows the principle that each individual operator within the wood processing industry buys round wood and wood chips from its "natural supply area" based on proximity to the concerned processing unit and to its own forests. Based on quotas that were earlier set by Norwegian authorities, the participating companies are grouped within four geographic regions as shown in Table 2 below. Three of these regions are allotted a quota of a fixed percentage of the total supply of Norwegian round wood and chips to these regions. The North Region is not part of this quota system. According to the agreement, the share allotted to the individual company is determined through agreements between the companies in each region.

Table 2. Regional allocation of round wood and wood chips⁶

Region	Main participating companies	Quota
East	Saugbrugsforeningen (<i>Norske Skog</i>), Peterson and Borregaard (joint purchases through Østfoldtømmer), Rena Karton	39.64%
West	Tofte Industrier and Follum (<i>Norske Skog</i>) and Union (joint purchases through Norsk Virke), Hellefos and Vafos (Borregaard), Fritzøe Fiber	51.60%
South	Egelands Verk, Rygene, Hunsfos	8.76%
North	Nordenfjeldske Treforedling and Folla CTMP (<i>Norske Skog</i>) (joint purchases through Norsk Virke)	no quota

17. In recent years, the geographic determination of each region is said by *TFB* to have become more important and the fixed quotas based on total supply have in practice become less important.

18. The revised agreement is a somewhat simplified version of the previous *VA*. According to the title, the agreement concerns co-operation in allocating Norwegian coniferous round wood and wood chips between all wood-using members of *TFB*. The stated purpose is to secure rational logistics of available Norwegian round wood and wood chips in the Norwegian market. The revised agreement is based on the quotas and geographic division of the previous *VA*. The geographic regions remain, with a few minor adjustments, the same. However, no explicit reference is made to the quota for each region in the new agreement.

19. There are some provisions regarding the allocation of round wood and chips within the regions. In municipalities where there is more than one buyer, the current allocation shall "in the short term" be maintained. There is a stated goal, however, that

⁵Percentage of voting rights.

⁶The table is compiled from information supplied by *TFB*

a redistribution of municipalities between buyers shall take place with a view to obtaining the "most rational logistics possible". For wood chips, the traditional supplier to the undertaking concerned shall be maintained.

20. In addition it is stated that temporary fluctuations in supply or demand shall be solved by the TFB members after discussions in the Wood Supply Group. The agreement is to be reviewed annually by the TFB Board.

21. There is no structure set up for the operation and enforcement of the VA, except the possibility to discuss and agree on issues relating to the supply of pulpwood and chips within the Wood Supply Group. Furthermore there is no co-ordination of transport or other logistic activities stipulated in the agreement.

4. The product

22. A fundamental characteristic of round wood is the very long production time from planting the seedling to its economically optimal harvesting. In the Nordic countries this may take as long as 70 to 100 years for fully grown saw-wood log. In principle, up to a limit, the quality and thus the value of the forest will increase with age. Consequently, it is normally possible for an individual forest owner to "store" the round wood by keeping it on root, without jeopardising the value.

23. Round wood can be characterised as an intermediate product, used in the production of wood based products such as paper, board and sawn wood. The high quality part of the round wood logs is mainly sold as saw-wood to the sawmill and wood industry (hereinafter referred to as sawmills), whereas most of the remaining part is sold as pulpwood to the paper and pulp industry. A smaller share of the round wood harvested is used for heating purposes, often for personal use. In total some 10 to 12 million m³ of round wood are harvested every year, of which 8 to 9 million m³ are sold to the forest industry in the form of pulpwood or saw-wood. The harvested round wood mainly consists of spruce (77 %) and pine (20 %). The harvest of broad leaved wood, mainly birch, only amounts to some 3 % of the total harvest.

24. The harvested round wood is a product which due to its form is difficult to handle and has a large volume relative to its price. Handling costs in terms of harvest and transport are relatively high and demand special machinery. It is estimated that the average transport cost constitutes some 25 % of the total cost both for saw- and pulpwood.

25. The pulpwood users, mainly the paper and pulp industry, normally account for about 40 % of the domestically harvested round wood for industrial use or about 3 to 4 million m³. The saw-wood users, mainly sawmills, account for around 5 million m³. It has been estimated that 35 to 38 % in volume terms of the saw-wood used by the sawmills become wood chips. Due to improvements in production techniques, this share is probably somewhat lower today. The wood chips are almost exclusively sold for use in the production of paper and pulp. Other uses for wood chips, such as the manufacture of briquettes for heating, seem not to be an economically feasible

alternative. Due to the quantities involved, the trade in wood chips is considered to be vital for the profitability of the sawmills.

26. The pulpwood can be divided into different categories according to type and quality. The production of paper and pulp is often specialised so that only one or a few types and qualities of pulpwood are technically or economically feasible to use. For example most of the TFB members can use fresh spruce, some can use all qualities of spruce and others can use both spruce and pine. Similarly, wood chips can be divided into type and quality, depending on which wood type was used by the sawmill and the freshness of the chips.

5. The market

27. According to national statistics, the gross value of the 8.5 million m³ round wood cut for industrial sale in Norway 1993/94 was NOK 2.5 billion. Due mainly to a decline in the rate of harvest, this value decreased successively from NOK 3.8 billion 1989/90. The corresponding value of exports and imports in 1994 was NOK 121 and 657 million respectively. On average around 50 % of the harvested round wood marketed is sold to the sawmills and slightly less to the paper and pulp industry. Since the price for saw-wood is higher, saw-wood represents approximately two thirds of the revenue for the forest owners.

5.1. Suppliers of round wood

28. The main part (78 %) of the forested area in Norway belongs to some 126 000 private forest owners. About 75 % of these are also farmers. A smaller portion (12 %) is publicly held, mainly by Statsskog which is a state owned company, and individual municipalities. The forest industry's share is relatively insignificant constituting only 2-3 % of the total.

29. Norges Skogeierforbund (NSF), the main forest owners' association, consists of some 57 000 forest owners divided into 19 forestry district societies and 446 local forestry squads. The NSF system represents on average some 75% of the total supply of round wood harvested in Norway. All forest owners who are members of NSF are obliged to sell all their marketable harvested round wood to the NSF district society in their respective geographic area. The overall sale of round wood through the NSF system amounted to approximately NOK 2 billion in 1994.

30. Many of the larger individual forest owners are members in the other forest owners' association, Norskog. Norskog has presently around 200 members. These members represent some 5-10 % of the supply of round wood harvested in Norway. Members have an obligation to sell 50 % of their harvested round wood through Norskog.

31. Statsskog is a state-owned undertaking which harvests and sells from forests owned by the state and the church. It represents some 5-10 % of the total supply of round wood harvested in Norway.

32. Some 68 000 of mostly very small forest owners are operating outside the forestry associations. Many of these, however, harvest only at irregular intervals. Together, they represent some 10 % of the total supply of round wood harvested in Norway. They sell either individually to the industrial buyers, or through independent round wood traders. These traders are mostly active in Østfold.

5.2. The purchasers of round wood and wood chips

6.2.1. Saw-wood purchasers

33. There are about 600 saw and planing mills in Norway. Purchases are done individually by each sawmill, or in cases of ownership links, by groups of sawmills. In addition, some purchases of saw-wood are made by the purchasing organisations of the paper and pulp industry, either, as in the case of Norske Skog, because they also own sawmills, or for the purpose of exchanging saw-wood for wood chips with the sawmills.

6.2.2. Pulpwood and wood chips purchasers

34. Although some smaller paper and pulp mills purchase pulpwood individually in their respective geographic region, some 90 % is procured through two pulpwood purchasing organisations.

35. Norsk Virke AS is a joint purchasing company owned by Norske Skog AS (91 %) and A/S Union (9%). It is responsible for procuring pulpwood and wood chips for the wood processing industries of Norske Skog and Union, except supplies to Saugbrugsforeningen in the east of Norway and the company's factories in France and Austria. In addition it supplies raw material to the wall board companies of Norske Skog, return paper to the extent this is utilised by Norske Skog's paper and pulpmills, as well as saw-wood to 4 of the 7 sawmills owned by Norske Skog. It purchases slightly less than 60 % of the Norwegian supply of pulpwood.

36. Østfoldtømmer ANS is the joint purchasing company for Borregaard Industries Limited, M. Peterson & Søn A/S and Norske Skog Saugbrugs AS (Saugbrugsforeningen), and is active in Østfold in the east of Norway. It is responsible for purchasing pulpwood and chips for its owners to be used in their production facilities in Østfold as well as for Rena Karton. Østfoldtømmer accounts for more than 30 % of the Norwegian pulpwood supply.

37. The relative size of the main purchasers of pulpwood and wood chips in their respective geographic regions is shown in Table 3:

Table 3. Purchase of pulpwood and wood chips in 1995 (1000 m³)⁷

Region	Companies	Pulpwood	Chips	Total	%
East	Østfoldtømmer	629	774	1'403	95
	Rena	68		68	5
	Total	698	784	1'482	100
West	Norsk Virke	1'439	489	1'928	86
	Borregaard	185		185	8
	Fritzøe	71	60	131	6
	Total	1'695	549	2'244	100
South	Egeland	37		37	10
	Hunsfos	169	63	232	64
	Rygene	91		91	25
	Total	297	63	360	100
North	Norsk Virke	578	272	850	100

38. It should be noted that the percentages in the table do not fully reflect the competitive situation in the respective regions. Norsk Virke is entitled to purchase pulpwood and chips in certain smaller regions within the East Region. Rena Karton's purchases are, according to TFB, taken care of by Østfoldtømmer. Norsk Virke and Østfoldtømmer, and possibly also other members of TFB, co-operate on a case by case basis to co-ordinate transport and may exchange round wood and chips between the regions. These factors are not reflected in the table above. It should also be noted that the numbers include broad leaved wood and wood chips. A total of 4.84 million m³ of coniferous wood pulp and chips were sold to the members of TFB in 1995.

5.3. International trade

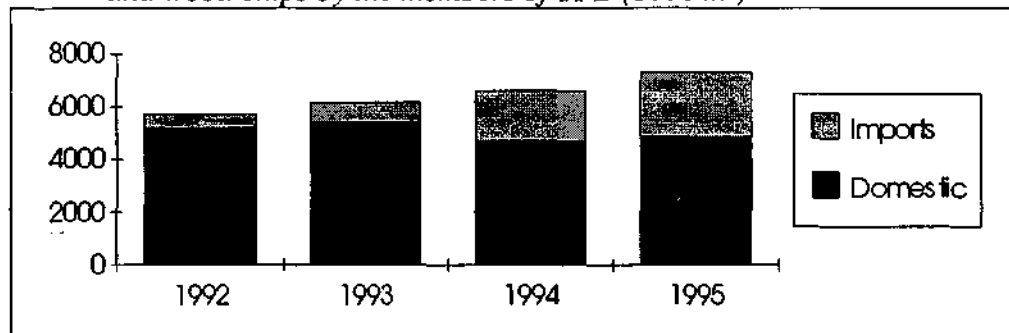
39. The cross border trade in round wood is restricted by factors such as relatively high transport costs, availability of demanded types and qualities, freshness, differences in measuring regulations and other national regulations (e.g. barking). The trade in wood chips is further restricted by the bulky nature of the product. Still, international trade is growing. One reason for this is the increased use of fast growing and thus cheaper wood types from countries in particularly the southern hemisphere, for various types of wood products which previously required wood grown in the north. Increased availability of relatively low cost coniferous wood from Russia and the Baltic states has also led to an increase in trade within Northern Europe. In addition, the use of recycled paper has contributed to reducing the constraint on capacity put by local or regional supply of round wood. In Norway, there is presently a net import surplus of round wood for industrial use.

40. The scope for imports of pulpwood and, to a more limited extent, wood chips, is relatively large since the Norwegian paper and pulp industry has access to ports and has the capacity to buy large quantities at a time. Hereby the per unit transport cost, which is the main obstacle to trade, can be kept down. Exports of pulpwood, on the other hand, seem to be limited due to, *inter alia*, the geographic and topographic

⁷The table is compiled from information supplied by TFB

conditions prevailing in Norway which increase collection and transport costs, the relatively high production costs, and an ownership structure with small and widely dispersed individual forest owners. There has, however, traditionally been a trade of pulpwood in border areas located close to Sweden. Exports of wood chips are even more limited, mainly due to the bulky nature of the product and the suppliers', i.e. the sawmills', limited access to ports.

Table 4. Domestic purchases and imports of coniferous pulpwood and wood chips by the members of TFB (1000 m³)⁸



41. As illustrated in Table 4 above, imports of pulpwood and chips have grown considerably during the last few years. They more than doubled in 1994, apparently due to an increase in demand for wood products both domestically and internationally, at the same time as the domestic harvest was at record low levels. In 1995 imports amounted to almost 2,5 million m³, or over 30 % of the total supply of pulpwood and chips to the Norwegian forest industry. Sweden is the main source for these imports, but there is also regular trade with Finland, Denmark, Germany, Russia and the Baltic states. There is a possibility to buy on an international spot market. However, most imports are governed by annual contracts.

42. Exports of pulpwood and wood chips are at a relatively low level, 400 to 600 m³ annually during the last few years equivalent to some 5 to 10 % of the total industrial use in Norway. Exports are made to neighbouring countries, mainly Sweden.

43. Relative price developments of pulpwood seem to follow the same trends in Northern Europe. On the other hand, according to official statistics⁹, there seem to be large differences in absolute prices of both pulpwood and saw-wood also within Europe. There are, however, considerable difficulties involved in making comparisons of relative development or absolute level of prices between different countries due to *inter alia* differences in relative proportions of types and qualities of round wood, currency fluctuations, sales conditions (e.g. ex road side, c.i.f., on root), national measuring systems, local price variations within the countries and availability of reliable price statistics. Therefore, it has not been possible for the Authority to draw any definite conclusions as to the price levels and price developments in Norway *vis-à-vis* other countries on the basis of available information.

⁸The graph is based on information supplied by TFB

⁹ See, *inter alia*, "Forest product prices 1992-94" Timber Bulletin Vol XLVIII (1995), No 1

44. The various wood products stemming from pulpwood and wood chips are to a large extent exported. The trade within the EEA of such products is substantial. For example in 1994, the export of paper and paperboard from Norway to other EEA countries amounted to NOK 5.9 billion¹⁰.

II. Legal assessment

1. Article 53(1)

45. Under Article 53(1) of the EEA Agreement, all agreements between undertakings, decisions by associations of undertakings and concerted practices which may affect trade between the Contracting Parties and which have as their object or effect the prevention or distortion of competition within the EEA are prohibited.

1.1. General applicability of Article 53(1)

46. The members of TFB are companies who engage in commercial activities and are thus undertakings within the meaning of Article 53(1). TFB is an association of undertakings. VA must consequently be considered as an agreement between undertakings or alternatively a decision by the association.

1.2. Defining the relevant market

1.2.1. The product market

47. VA concerns the purchase of coniferous round wood and wood chips by the members of TFB. Although saw-wood is not excluded from the agreement, the TFB members mainly purchase pulpwood. The saw-wood quantities which are obtained are sold to sawmills or traded against wood chips. Consequently, it seems reasonable to limit the market to pulpwood and wood chips. In view of the relatively marginal trade in broad leaved wood in Norway, it is of no consequence for the purposes of the current assessment whether the reference markets are those of coniferous pulpwood and wood chips only or include broad leaved wood in addition.

48. TFB has argued that pulpwood and wood chips belong to the same market. However, although pulpwood and wood chips are to a large extent physically substitutable for the industrial user, several factors indicate that the conditions of competition for the two products are different. Wood chips are by-products from the sawmills' processing of saw-wood, and the quantities produced are determined by the demand for the saw mills' end products rather than the industry's demand for wood chips and pulpwood. This inflexibility of supply is further aggravated by problems with long term storage due to the relatively greater bulk and quicker rate of deterioration of wood chips compared to logs. Since there seems to be few alternative economically feasible uses for the chips, this would indicate that the sawmills have a relatively weaker position *vis-à-vis* the purchasers than the pulpwood suppliers. Although there is admittedly a link between the pricing of wood chips and the price of pulpwood, the final price for the chips appears rather to be dependent on the bargaining power of the

¹⁰Source: Official Statistics of Norway

respective sawmill and paper and pulp industry and not on the pulpwood price. Consequently, wood chips and pulpwood do not seem to belong to the same market. It should be noted, however, that since the relative market position of TFB's members would be the same regardless of whether wood chips and pulpwood were considered one single or two separate markets, this distinction does not influence the assessment of the case.

49. It also has to be considered whether the markets for pulpwood and wood chips have to be further divided. It is correct as pointed out by TFB that different types or qualities of pulpwood and wood chips respectively, are not normally substitutable for the end-users, partly because of price differences and partly because of technical requirements. However, some important conditions for trade, such as transporting arrangements and measurement requirements, are the same within these markets. Furthermore, the buyers and to some extent the sellers who set prices and other commercial trading conditions are principally the same within the pulpwood market and wood chips market respectively. For the purpose of assessing the impact of competition of the agreements at hand, it is thus sufficient to refer to a pulpwood and a wood chips market.

1.2.2. The geographic market

50. The starting point for defining the relevant geographic market is the geographic area in which the agreements under scrutiny are applicable. In the case at hand, this is Norway. However, this area may be extended if the objective conditions of competition applying to the products concerned are the same for all traders within a larger geographic area.

51. TFB has argued that the relevant geographic market consists of Norway, Sweden, Denmark, Germany, Finland, Poland, England, Scotland, Russia and the Baltic States hereinafter referred to as Northern Europe. The basis for this is that the pulpwood and chips from these countries are substitutable in terms of type and quality, that there is considerable trade between these countries and that relative price developments seem similar in this region. It is also pointed out that although transport costs are relatively high, in particular due to the geographic and topographic conditions prevailing in Norway, imports - depending on relative prices and the availability of rational transport solutions - may still be profitable. This is shown by the present import level at 25 to 30 % (1994/1995) of the total supply of pulpwood and chips.

52. The Authority has not been able to draw any definite conclusions from available price comparisons within Northern Europe (see paragraph 43). However, as a general observation, it would not be surprising if the relative price developments of round wood were similar in most countries around the world. This is to be expected since the ability to pay for round wood by the industrial buyers is linked to the price developments in internationally traded products such as paper, pulp, and other finished and semi-finished wood products, the prices of which to a large extent are set internationally. This is, however, not necessarily an indication of one international market for pulpwood. On the contrary, the absolute prices in different countries seem to show considerable variations, which would indicate national markets.

53. It is acknowledged that pulp and pulpwood from Northern Europe are substitutable in terms of type and quality and that there is considerable scope, at least at present, for imports of pulpwood and, to some extent, wood chips. The Norwegian buyers are big enough to buy large quantities, e.g. a shipload, and thus keep transport costs down. Furthermore they have access to ports. Transport costs from the border region in Sweden, which is the largest source of imports, are not necessarily higher than for domestic raw material for industry located close to that region. Still transport costs and particular quality requirements for certain types of paper and pulp set limits to these imports.

54. The Norwegian sellers on the other hand face considerable problems with the export of pulpwood. High transport costs in relation to the value of the pulpwood exclude export as a viable alternative for the majority of the forest owners, unless they are situated in the border region to Sweden or close to a port. In addition, the individual forest owners are in general too small to organise the marketing, the adaptation to different measurement regimes and the transport themselves, and the selling organisations available have limited activities in this regard.

55. The general characteristics of actual market conditions, including pricing, which is determined through negotiations between domestic sellers and buyers, as well as distribution and purchasing systems, which are determined domestically, all indicate a national market. At the same time, the relatively high level of imports indicate a certain degree of demand side substitutability between domestically procured pulpwood and pulpwood originating in primarily Sweden, Russia and the Baltic States. It is acknowledged that prices that the purchasers may obtain for imports from these countries may be an important element in the price negotiations between buyers and sellers in Norway. This could to some extent influence the relative bargaining strength of the market operators and should thus be taken into consideration when assessing the actual market power of these operators. However, the relatively high level of import in itself is not enough to conclude that Norway and the main exporting countries belong to the same market. Instead, given the general market conditions together with the obstacles to trade indicated in paragraphs 53 and 54 above, the price and other trading conditions, which are the main elements in delimiting a market, would primarily be determined by domestic factors.

56. Similarly, prices of wood chips are determined in negotiations between the sawmill and the local or regional industrial buyer. Although the purchaser may use the import prices as a ceiling for the offer to the sawmill, it is not possible for the sawmill to use international prices to get a higher price for the chips since export is not a viable alternative. In addition, the prices of wood chips are often set as part of a larger exchange of saw-wood, wood chips and to some extent pulpwood. The conditions for this trade are determined by the sawmills' access to alternative sources of saw-wood and to alternative outlets for wood chips and pulpwood rather than international prices of these commodities. It is thus domestic factors which are predominant in the determination of the final commercial conditions for trade in the wood chips market.

57. In view of the above, it must be concluded that the objective conditions of competition are at present not sufficiently homogenous in an area wider than Norway and possibly certain areas in Sweden bordering Norway for it to be considered one

geographic market. The trade with such border regions are not of such a dimension as to have an influence on the assessment in this case. It is thus sufficient to refer to Norway as the relevant geographic market for pulpwood and for wood chips.

1.3. Restrictions of competition

58. The members of TFB are competitors or potential competitors in the market for buying pulpwood and wood chips. VA forms a market sharing arrangement prohibited explicitly in Article 53(1) paragraph (c). The agreement limits the TFB members' access to alternative sources of pulpwood and wood chips as well as the suppliers' access to competing purchase offers for these products, and thereby artificially influences the balance of supply and demand. The agreement can also indirectly affect prices of pulpwood and wood chips, by giving the companies involved secure areas of supply where they face no or only a very limited number of competitors.

59. In view of the fact that TFB represents practically all Norwegian purchasers of pulpwood and chips with a combined turnover in excess of 30 billion NOK and that the market sharing agreement covers all of Norway, these restrictions of competition must be deemed to be appreciable.

1.4. Trade effect

60. The notified arrangement may indirectly influence the prices of pulpwood and wood chips by reducing competition between potential buyers of chips and pulpwood. This in turn may affect the export of pulpwood and chips since the domestic price level may affect the pulpwood suppliers' willingness or possibility to export. It is acknowledged that the export from Norway is relatively low, only some 5 % of the total harvest and is in principle restricted to the border regions with Sweden and certain coastal areas with a direct access to port, and that any such effect may thus be limited.

61. However, according to case-law of the Court of Justice of the European Communities¹¹ fixing the price for an intermediate product which is not normally exported out of the region in question is capable of affecting trade between Member States where that product constitutes the raw material for another product marketed elsewhere in the Community. In the present case, the notified arrangements may influence prices or other trading conditions for pulpwood or wood chips indirectly by restricting competition between purchasers of pulpwood and chips. Pulpwood and wood chips are intermediate products used as the main raw material for important export products of Norway such as paper and pulp. Since the notified arrangements may thus influence the price and other trading conditions of pulpwood and wood chips, they may affect the trade flow of the downstream products in the EEA.

62. The notified arrangement may also affect imports of pulpwood and chips. Price is the most important factor in determining the supply of pulpwood. Changes in the domestic availability of pulpwood has a direct effect on the Norwegian industries' need for importing pulpwood and chips for its production of downstream products. The fact

¹¹See *inter alia* BNIC II (1987 ECR 4789)

that the availability of domestic pulpwood has an impact on imports can be illustrated by the situation in 1994, when harvesting and thus the availability of domestic pulpwood was reduced and imports more than doubled in one year.

63. It must thus be concluded, having regard to the large influence of the undertakings concerned on the relevant market and their combined size, that the notified arrangements may effect trade within the meaning of Article 53(1).

2. Article 53(3)

64. In order to qualify for an exemption from the prohibition in Article 53(1) the applicant must show that the agreements improve production or distribution or promote technical or economic progress while allowing the consumers a fair share of the resulting benefit. To be characterised as such benefits, the objective advantages gained must outweigh the detriment to competition¹². Furthermore, the restrictions contained in the arrangements must be indispensable to the attainment of these benefits, and the arrangements must not afford the concerned undertakings the possibility of eliminating competition in respect of a substantial part of the products in question. In the Authority's view, the notified arrangements have not been shown to fulfil any of these conditions.

2.1. Benefits of the notified arrangements

65. TFB argues that VA reduces the transport costs of the Norwegian pulp and paper industry, stimulates harvest and secures a stable supply of raw material to the industry.

66. The lowering of transport costs would primarily be a question of organising the logistics more efficiently. However, no such arrangement has been notified. On the contrary, TFB has maintained that there is no co-operation as regards logistics which is directly related to VA. Although, by ensuring that the industrial buyers purchase their pulpwood or wood chips in their vicinity, or at least in the designated region, it might be expected that the pulpwood or wood chips would travel shorter distances, this does not necessarily follow from VA. One could equally well argue that an undertaking which had "exhausted" the regional supply would be forced to import pulpwood or wood chips from abroad, with even a possible increase in transport costs, rather than turn to other domestic regions. It is thus doubtful that VA in itself actually contributes to lower transport costs.

67. It must be assumed that the main stimuli for harvesting is the price or other sale conditions offered for the round wood. VA could conceivably stimulate harvest within the respective regions by offering a secure outlet for the pulpwood. However, the market sharing agreement hinders the forest owners and other sellers going outside the region to seek buyers who might be able to offer more attractive conditions for the pulpwood than the conditions offered within the region. This would reduce the sellers' incentive to harvest additional quantities. On balance, the market sharing agreement's effect on the rate of harvest would most likely be marginal and might even be negative.

¹² See, *inter alia*, *Consten and Grundig v. Commission* (1966 ECR 299, 348)

68. Finally, it is conceivable that VA, at least to some extent, promotes a stable supply of raw material to the individual industry by reducing the unpredictability of supply resulting from competition between the purchasers. However, other factors, such as the length and timing of contracts, and the efficiency of systems of logistics and general purchasing policies employed by the individual industries, would seem to be more important in this regard.

69. In view of the above, there seem to be few, if at all any, objective advantages of the notified arrangements. On the other hand, the market sharing arrangement in VA effectively hinders an individual buyer from purchasing pulpwood or chips outside "his" region, regardless of whether the conditions of supply and demand at any given point in time would make such purchases economically justified. By the same token, VA hinders sellers of pulpwood or chips to go outside their region to find buyers who might find it justifiable to offer better conditions than those prevailing inside the region. The notified arrangements thus have a substantial negative impact on competition on the pulpwood and wood chips markets which may result in an inefficient allocation of resources in these markets.

70. It must therefore be concluded that any objective advantages of the notified arrangements would not outweigh the resulting detriments to competition in the pulpwood and wood chips markets. Consequently, VA cannot be held to have shown to improve production, distribution or to promote technical or economic progress within the meaning of Article 53(3).

2.2. Indispensability

71. Since the notified arrangements have not been shown to have the required benefits for an exemption under Article 53(3), it is not essential to establish whether the restrictions contained in these agreements are indispensable for attaining such benefits. It should, however, be noted that even if the arrangements had contributed to the stated benefits, i.e. lower transport costs, stimulation of round wood production and the stable supply of raw material to the paper and pulp industries, and these benefits were not outweighed by the resulting detriments to competition, it would be difficult to see how the resulting restrictions of competition could be held to be indispensable for the attainment of these benefits.

72. For the purpose of lowering transport costs, a cooperation between the purchasers of pulpwood and wood chips limited to logistics co-ordination without market sharing elements would most probably be more efficient and have less restrictive effects than VA. Similarly, in order to stimulate the forest owners' harvest or promote a stable supply, a flexible pricing system and active purchasing policy from each of the individual industrial purchasers concerned would in all likelihood do more to this effect than a geographic sharing of supply.

73. Consequently, even if the notified arrangements had contributed to improving production or distribution, or promoting technical or economic progress, the restrictions imposed on the undertakings concerned would not seem indispensable to the attainment of these objectives.

2.3. Elimination of competition

74. Although it is not essential to establish whether the notified arrangements may result in a substantial elimination of competition since the other conditions for exemption are not fulfilled, the Authority would like to note the following in this regard. The notified arrangements cover almost the whole domestic supply of pulpwood and chips. This corresponds to around 70 % of the total supply of pulpwood and chips to the paper and pulp industry in Norway. Apart from a small minority of suppliers of these products, who are located in such a way that the paper and pulp industry from neighbouring countries would find it economically feasible to purchase from them, there are no alternative buyers to the TFB members on the Norwegian market. It must therefore be concluded that the notified arrangements afford the TFB and the members of TFB the possibility to eliminate competition in respect of a substantial part of the products in question.

HAS ADOPTED THIS DECISION

Article 1

The agreement of 22 January 1986 between the members of TFB referred to as virkesfordelingsavtalen and the subsequent revised version of 25 March 1996 of that agreement constitute an infringement of Article 53(1) of the EEA Agreement.

Article 2

An exemption under Article 53(3) of the EEA Agreement for the agreement as mentioned in Article 1 is hereby refused.

Article 3

The undertakings concerned shall bring the infringement as mentioned in Article 1 to an end forthwith and shall refrain from taking any measure having the same object or effect.

Article 4

This decision is addressed to:
Treforedlingsindustriens Bransjeforening
A/S Egelands Verk
Hunfos Fabrikker
Peterson Moss A/S
Norske Skogindustrier ASA
Borregaard Industries Ltd
Rena Karton AS
Rygene-Smith & Thommesen AS
Fritzøe Fiber A/S
A/S Union

This Decision shall be authentic in the English and Norwegian languages.

For the EFTA Surveillance Authority


Knut Almestad
President


Hannes Hafstein
College Member



EFTA SURVEILLANCE AUTHORITY

Dok.nr.: 97-2943 I

Vedtak nr.: 121/97/COL

VEDTAK I EFTAS OVERVÅKNINGSORGAN
av 24. april 1997
om behandling i henhold til
EØS-avtalens artikkel 53
av sak COM 020.0130 - TFB
(gyldig bare i engelsk og norsk språkversjon)

EFTAS OVERVÅKNINGSORGAN HAR -

under henvisning til avtalen om Det europeiske økonomiske samarbeidsområde (EØS-avtalen), særlig protokoll 21 artikkel 1,

under henvisning til protokoll 4 kapittel II i avtalen mellom EFTA-statene om opprettelse av et overvåkningsorgan og en domstol (overvåknings- og domstolsavtalen), særlig artikkel 3 nr. 1,

under henvisning til anmodningen om negativttest og meldingen med sikte på unntak framlagt av Treforedlingsindustriens Bransjeforening i henhold til protokoll 4 kapittel II artikkel 2, 4 og 5 i overvåknings- og domstolsavtalen,

under henvisning til EFTAs overvåkningsorgans vedtak av 3. juli 1996 om å ta denne saken opp til formell behandling,

etter å ha gitt de berørte foretak, samt andre fysiske eller juridiske personer med tilstrekkelig interesse, anledning til å gjøre kjent sine synspunkter på innsigelsene reist av EFTAs overvåkningsorgan i formell innvending av 3. juli 1996 i samsvar med bestemmelsene i protokoll 4 kapittel II artikkel 19 nr. 1 og 2 i overvåknings- og domstolsavtalen og kapittel IV i samme protokoll,

etter samråd med Den rådgivende komité for konkurransesaker, og

ut fra følgende betraktninger:



I. De faktiske forhold

1. Meldingen

1. Treforedlingsindustriens Bransjeforening (TFB) meldte 22. februar 1996 på vegne av sine medlemmer en geografisk markedsdelingsavtale for kjøp av rundvirke og sagflis i Norge av 22. januar 1986 (virkesfordelingsavtalen), med anmodning om negativattest eller unntak fra EØS-avtalens artikkel 53. Selv om det ikke var fastsatt noen dato for avtalens utløp i selve avtalen, var den ifølge meldingen formelt ikke lenger i kraft¹. En revidert markedsdelingsavtale vedtatt av TFBs årsmøte 25. mars 1996, som erstatter den tidligere avtalen, ble framlagt for Overvåkningsorganet 26. mars 1996.

2. Opprinnelig omfattet meldingen også en underhåndsavtale mellom TFBs medlemsbedrifter som ga TFB rett til å forhandle om priser og andre forretningsvilkår for massevirke på vegne av sine medlemmer i sentrale prisforhandlinger med skogeiersammenslutningene. Den del av meldingen som gjaldt denne avtalen, ble imidlertid tilbakekalt av partene i et brev til Overvåkningsorganet av 16. september 1996, der det oppgis at TFBs medlemmer har besluttet ikke å samarbeide gjennom TFB med hensyn til slike prisforhandlinger. Partene har senere bekreftet skriftlig at det ikke forekommer noe slikt samarbeid om landsomfattende priser eller andre forretningsvilkår mellom TFBs medlemmer i forbindelse med kjøp av rundvirke eller sagflis. På bakgrunn av denne utviklingen vil Overvåkningsorganet ikke ta ytterligere saksbehandlingsskritt med hensyn til denne delen av meldingen.

2. Partene

2.1. TFB

3. TFB er et samarbeidsforum for alle bedrifter i norsk treforedlingsindustri (se nedenfor), blant annet med hensyn til innkjøp av trebaserte råvarer til industrien. I henhold til vedtektene har TFB til formål å ivareta medlemsbedriftenes felles interesser, å virke som et forum for felles interesser med hensyn til virkesomsetning, returpapir og lignende, og å samarbeide med andre bransjeorganisasjoner.

4. En del av TFBs virksomhet har tradisjonelt vært knyttet til prisforhandlinger i forbindelse med treforedlingsindustriens innkjøp av massevirke og sagflis, samt fordeling av virke og flis mellom medlemsbedriftene gjennom virkesfordelingsavtalen. Selve innkjøpskontraktene inngås imidlertid av medlemmene selv, enten hver for seg eller gjennom felles innkjøpsorganisasjoner.

5. TFB ledes av en generalforsamling og et styre. I praksis utføres imidlertid det vesentligste av TFBs virksomhet i arbeidsutvalg som er nedsatt av generalforsamlingen eller styret, der medlemmene er representert.

¹ I et brev til Overvåkningsorganet fra Østfoldtømmer ANS, en innkjøpsorganisasjon som representerer flere av TFBs medlemmer, datert 2. november 1995, ble det opplyst at avtalen ville utløpe 31. desember 1995.

6. Virkesutvalget er ansvarlig for spørsmål knyttet til forsyning av massevirke og sagflis til medlemsbedriftene i TFB. Virkesutvalget blir av TFB beskrevet som et forum for å drøfte gjennomføringen av den meldte avtalen samt politiske spørsmål som bl.a. næringspolitikk og infrastruktur.

2.2. Medlemsbedriftene i TFB²

7. *Borregaard Industries Ltd* (Borregaard), med en omsetning på 3,155 milliarder NOK, er kjemidivisjonen i Orkla-konsernet, som har en totalomsetning på 20,8 milliarder NOK. Gruppens treforedlingsbedrifter (papir og tremasse) omfatter bl.a. Hellefos i Hokksund og Vafos i Kragerø.

8. *M. Peterson & Søn AS*, morselskapet i Peterson-gruppen, har virksomhet innen papirindustrien med en omsetning i 1995 på 3,39 milliarder NOK. Peterson Moss AS, den eneste virkesforbrukende bedriften i konsernet, produserer kraftliner og har en omsetning på 852 millioner NOK.

9. *Norske Skogindustrier ASA* (Norske Skog) er den største treforedlingsbedriften i Norge, med en omsetning på 9,17 milliarder NOK. Den største eiergruppen er skogeiersammenslutningene, som kontrollerer 30 % (36 %)³ av selskapets aksjer. De største virkesforbrukende avdelingene er Nordenfjeldske Treforedling, Follum og Saugbrugsforeningen, som i hovedsak produserer papir, og Tofte Industrier og Folla CTMP, som i hovedsak produserer cellulose.

10. *AS Egelands Verk* har virksomhet innen treforedling og mekanisk verkstedindustri og hadde i 1995 en omsetning på 46 millioner NOK.

11. *Hunfos Fabrikker AS* (Hunfos) produserer hovedsakelig papir og trefiberplater, med en omsetning i 1995 på 859 millioner NOK.

12. *Rena Karton AS* produserer ulike kartongkvaliteter, med en omsetning på 296 millioner NOK.

13. *Fritzøe Fiber AS* er et heleid datterselskap av Laagen Skogindustrier AS⁴. Det produserer tremasse og, i begrenset omfang, elektrisk kraft. Fritzøe hadde i 1995 en omsetning på 209 millioner NOK.

14. *Rygene-Smith & Thommesen AS* (Rygene) produserer tremasse, med en omsetning på 126 millioner NOK i 1995.

15. *A/S Union* har virksomhet hovedsakelig innen papirproduksjon, produksjon av elektrisk kraft og forretningseiendom, med en omsetning i 1995 på 1,25 milliarder NOK. Norske Skog eier 57,4 % (47,8 %)⁵ av aksjene i A/S Union.

² Den oppgitte omsetning er for 1994 dersom ikke annet er angitt. Medlemsbedriftene som er oppført, er TFBs viktigste virkesforbrukende medlemmer.

³ Andel av stemmerettene i prosent.

⁴ Meldingen inneholder ingen opplysninger om Laagen Skogsindustrier AS.



3. Avtalen

16. Virkesfordelingsavtalen er en avtale innenfor rammen av TFB mellom TFBS medlemsbedrifter. Prinsippet i avtalen er at den enkelte aktør innen treforedlingsindustrien kjøper rundvirke og sagflis fra sitt "naturlige oppland", avgrenset ut fra geografisk nærhet til industrianleggene og til egne skoger. På grunnlag av en kvotefordeling som tidligere ble fastsatt av norske myndigheter, er medlemsbedriftene inndelt i grupper innenfor fire geografiske innkjøpsområder som vist i tabell 2 nedenfor. Tre av områdene er tildelt en kvote etter en fast prosentfordeling av den samlede norske forsyningen av rundvirke og flis til disse områdene. Innkjøpsområde Nord inngår ikke i denne fordelingsordningen. I henhold til avtalen skal andelen som tildeles den enkelte bedrift, fastsettes ved avtale mellom bedriftene i hvert innkjøpsområde.

Tabell 1. Fordeling av rundvirke og sagflis på innkjøpsområder⁶

Innkjøpsområde	De viktigste deltakerbedriftene	Kvotefordeling
Område Øst	Saugbrugsforeningen (Norske Skog), Peterson og Borregaard (felles innkjøp gjennom Østfoldtømmer), Rena Karton	39,64 %
Område Vest	Tofte Industrier og Follum (Norske Skog) og Union (felles innkjøp gjennom Norsk Virke), Hellefos og Vafos (Borregaard), Fritzøe Fiber	51,60 %
Område Sør	Egelands Verk, Rygene, Hunsfos	8,76 %
Område Nord	Nordenfjeldske Treforedling og Folla CTMP (Norske Skog) (felles innkjøp gjennom Norsk Virke)	ingen kvote

17. Den geografiske avgrensningen av hvert innkjøpsområde har ifølge TFB fått økt vekt i de senere år, slik at den faste kvotefordelingen av den samlede virkesforsyningen i praksis har fått mindre betydning.

18. Den reviderte avtalen er en noe forenklet utgave av den tidligere virkesfordelingsavtalen. Som tittelen antyder, gjelder avtalen samarbeid om fordeling av norsk rundvirke og flis av barte mellom alle TFBS virkesforbrukende medlemmer. Det erklærte formål med avtalen er å sikre en rasjonell logistikk av tilgjengelig norsk rundvirke og flis i det norske markedet. Den reviderte avtalen er basert på den kvotefordeling og geografiske inndeling som gjaldt etter den tidligere virkesfordelingsavtalen. Bortsett fra noen få mindre tilpasninger er de geografiske områdene uforandret. Det er imidlertid ingen uttrykkelig henvisning til kvotefordelingen mellom de enkelte innkjøpsområdene i den nye avtalen.

19. Avtalen inneholder visse bestemmelser om fordeling av rundvirke og sagflis innenfor innkjøpsområdene. I kommuner der det er mer enn én virkeskjøper, opprettholdes den nåværende virkesfordelingen "på kort sikt". Det er imidlertid et

⁵ Andel av stemmerettene i prosent.

⁶ Tabellen er utarbeidet på grunnlag av opplysninger framlagt av TFB.



uttrykt mål å foreta en omfordeling av kommunene mellom de ulike virkeskjøperne med sikte på en "mest mulig rasjonell logistikk". For sagflis skal bedriftenes tradisjonelle leverandører opprettholdes.

20. Avtalen fastsetter for øvrig at problemer med midlertidige svingninger i tilbud eller etterspørsel skal forsøkes løst av TFBs medlemmer etter drøftinger i virkesutvalget. Avtalen skal vurderes årlig i TFBs styre.

21. Det er ikke opprettet noen struktur for den løpende gjennomføring eller håndheving av avtalen, bortsett fra muligheten til å drøfte og avtale tiltak med hensyn til forsyningen av massevirke og sagflis i virkesutvalget. Avtalen fastsetter heller ingen samordning av transport eller annen logistikkvirksomhet.

4. Produktet

22. Et grunnleggende særtrekk ved tømmer er den lange produksjonstiden fra spiren plantes til det økonomisk mest gunstige tidspunktet for avvirkning. Dette kan i de nordiske land ta hele 70 til 100 år for fullvokst skurtømmer. I prinsippet vil kvaliteten og dermed verdien på skogen, inntil en viss grense, øke med alderen. Normalt er det derfor mulig for den enkelte skogeier å "lagre" tømmeret på rot, uten at verdien settes på spill.

23. Rundvirke kan betegnes som et halvfabrikata i produksjonen av trebaserte varer som papir, papp og skurtømmer. Den delen av virket som er av best kvalitet, selges hovedsakelig som skurtømmer til sagbruks- og trevareindustrien (heretter kalt sagbruk), mens resten for det meste selges som massevirke til treforedlingsindustrien. En mindre andel av virket brukes til oppvarmingsformål, ofte til personlig forbruk. Av den samlede avvirkning på 10 til 12 millioner m³ per år selges normalt 8 til 9 millioner m³ til skogindustrien i form av massevirke eller skurtømmer. Tømmeret som avvirket, består hovedsakelig av gran (77 %) og furu (20 %). Avvirkningen av lauvvirke, i hovedsak bjørk, utgjør bare rundt 3 % av den samlede avvirkning.

24. Avvirket tømmer er en vare som på grunn av sin form er vanskelig å håndtere, og som har et stort volum i forhold til enhetsprisen. Håndteringen av tømmeret innebærer forholdsvis høye utgifter til avvirkning og transport og krever spesialutstyr. Det anslås at de gjennomsnittlige transportutgiftene utgjør rundt 25 % av de totale produksjonskostnadene både for skurtømmer og massevirke.

25. Forbrukerne av massevirke, i hovedsak treforedlingsindustrien, avtar normalt rundt 40 % av den samlede innenlandske forsyningen av virke til industrielt forbruk, eller omkring 3 til 4 millioner m³. Rundt 5 millioner m³ går til forbrukerne av skurtømmer, hovedsakelig sagbruk. Det er anslått at 35 til 38 % av alt skurtømmer som forbrukes av sagbrukene, regnet i volum, blir til flis. Som følge av forbedret produksjonsteknikk er denne andelen trolig noe lavere i dag. Sagflis selges nesten utelukkende til bruk i produksjonen av papir og tremasse. Andre bruksområder for flis, f.eks. framstilling av briketter til oppvarming, synes ikke å være et økonomisk realistisk alternativ. På grunn av de store mengdene anses handelen med sagflis som svært viktig for sagbrukenes lønnsomhet.

26. Massevirke kan deles inn i forskjellige kategorier, avhengig av type og kvalitet. Produksjonen av papir og tremasse er ofte spesialisert, slik at det av tekniske eller økonomiske grunner bare er mulig å benytte virke av ett eller noen få treslag og kvaliteter. De fleste av TFBs medlemsbedrifter kan f.eks. bruke fersk gran, noen kan bruke alle grankvaliteter mens andre kan bruke både gran og furu. Tilsvarende kan sagflis inndeles i ulike typer og kvaliteter, alt etter hvilke treslag sagbrukene benytter og hvor fersk flisen er.

5. Markedet

27. Nasjonal statistikk viser at det i 1993/94 ble avvirket 8,5 millioner m³ tømmer til industrielt forbruk i Norge, med en bruttov verdi på NOK 2,5 milliarder. Denne verdien har, hovedsakelig på grunn av en nedgang i avvirkningsraten, sunket gradvis fra NOK 3,8 milliarder i 1989/90. De motsvarende eksport- og importverdiene for 1994 var på henholdsvis NOK 121 og 657 millioner. Gjennomsnittlig rundt 50 % av alt avvirket tømmer selges til sagbrukene, og noe mindre til treforedlingsindustrien. Ettersom prisen på skurtømmer er høyere, utgjør skurtømmer rundt to tredeler av skogeierens inntekt.

5.1. Leverandører av rundvirke

28. Størstedelen av skogområdene i Norge (78 %) tilhører omkring 126 000 private skogeiere. Rundt 75 % av disse er også jordbrukere. En mindre andel (12 %) eies av det offentlige, hovedsakelig av statsbedriften Statsskog og enkelte kommuner. Skogindustriens andel er forholdsvis ubetydelig og utgjør bare 2-3 % av de totale skogområdene.

29. Norges Skogeierforbund (NSF), den største skogeiersammenslutningen, består av rundt 57 000 skogeiere fordelt på 19 skogeierforeninger og 446 skogeierlag. NSF-systemet står for i gjennomsnitt ca 75 % av den samlede virkesforsyningen i Norge. Alle skogeiere som er medlemmer av NSF, plikter å selge alt sitt salgsvirke til skogeierforeningen i sitt respektive geografiske område. I 1994 ble det gjennom NSF-systemet omsatt rundvirke til en verdi av rundt NOK 2 milliarder.

30. Mange av de større skogeierne er medlemmer av den andre norske skogeiersammenslutningen, Norskog. Norskog har i dag rundt 200 medlemmer. Disse står for mellom 5 og 10 % av virkesforsyningen i Norge. Medlemmene har plikt til å selge 50 % av sin avvirkning gjennom Norskog.

31. Statsskog er en statseid bedrift som avvirker og selger tømmer fra skoger eid av staten og kirken. Det står for mellom 5 og 10 % av den samlede virkesforsyningen i Norge.

32. Rundt 68 000 for det meste svært små skogeiere driver sin virksomhet uavhengig av skogeiersammenslutningene. Mange av dem avvirker imidlertid svært uregelmessig. Sammenlagt står de for rundt 10 % av den samlede virkesforsyningen i Norge. De

selger enten hver for seg til de industrielle kjøperne, eller gjennom uavhengige tømmerforhandlere. Disse forhandlerne er for det meste aktive i Østfold.

5.2. Kjøpere av rundvirke og sagflis

5.2.1. Kjøpere av skurtømmer

33. Det finnes omkring 600 sagbruk og høvlerier i Norge. Innkjøpene foretas av hvert enkelt sagbruk hver for seg eller, i tilfelle krysseierskap, av grupper av sagbruk i fellesskap. I tillegg foretar innkjøpsorganisasjonene for treforedlingsindustrien visse innkjøp av skurtømmer, enten fordi de selv er sagbrukseiere, som tilfellet er for Norske Skog, eller med sikte på en byttehandel med sagbrukene der skurtømmer byttes mot sagflis.

5.2.2. Kjøpere av massevirke og sagflis

34. Selv om en del mindre treforedlingsbedrifter kjøper massevirke hver for seg i sine respektive geografiske områder, foretas rundt 90 % av innkjøpene gjennom to innkjøpsorganisasjoner for massevirke.

35. Norsk Virke AS er et felles innkjøpselskap eid av Norske Skog AS (91 %) og A/S Union (9 %). Selskapet er ansvarlig for innkjøp av massevirke og sagflis til treforedlingsvirksomheten i Norske Skog og Union, med unntak av forsyninger til Saugbrugsforeningen på Østlandet og Norske Skogs papirfabrikker i Frankrike og Østerrike. I tillegg leverer det råvarer til produsentene av trefiberplater i Norske Skog, returpapir i den grad dette benyttes av Norske Skogs papir- og cellulosefabrikker, samt skurtømmer til fire av de sju sagbrukene eid av Norske Skog. Selskapet avtar i underkant av 60 % av den norske forsyningen av massevirke.

36. Østfoldtømmer ANS, som er et felles innkjøpselskap for Borregard Industries Limited, M. Peterson & Søn A/S og Norske Skog Saugbruks AS (Saugbrugsforeningen), har sin virksomhet i Østfold. Selskapet er ansvarlig for innkjøp av massevirke og sagflis til sine eieres produksjonsanlegg i Østfold samt til Rena Karton. Østfoldtømmer avtar vel 30 % av den norske massevirkeforsyningen.

37. Tabell 2 gir en oversikt over de viktigste avtakerne av massevirke og sagflis og deres relative størrelse innenfor deres respektive geografiske innkjøpsområder:

Tabell 2. *Kjøp av massevirke og sagflis i 1995 (1000 m³)⁷*

Innkjøps-område	Bedrift	Massevirke	Sagflis	Totalt	%
Område Øst	Østfoldtømmer	629	774	1 403	95
	Rena	68		68	5
	Sum	698	784	1 482	100
Område Vest	Norsk Virke	1 439	489	1 928	86
	Borregaard	185		185	8
	Fritzøe	71	60	131	6

⁷ Tabellen er utarbeidet på grunnlag av opplysninger framlagt av TFB.



	Sum	1 695	549	2 244	100
Område Sør	Egeland	37		37	10
	Hunfos	169	63	232	64
	Rygene	91		91	25
	Sum	297	63	360	100
Nord	Norsk Virke	578	272	850	100

38. Det gjøres oppmerksom på at prosentene i tabellen ikke fullt ut gjenspeiler konkurransesituasjonen i de respektive områdene. Norsk Virke har rett til å kjøpe massevirke og sagflis i visse mindre områder innenfor innkjøpsområde Øst. Rena Kartons innkjøp ivaretas ifølge TFB av Østfoldtømmer. Norsk Virke og Østfoldtømmer, og muligens også andre medlemmer av TFB, samarbeider i det enkelte tilfelle om samordning av transporten, og kan bytte virke og flis mellom innkjøpsområdene. Disse faktorene kommer ikke til uttrykk i tabellen ovenfor. Det bør også bemerkes at tallene omfatter virke og flis av lauvtre. Salget av bartrevirke og -flis til TFBs medlemsbedrifter i 1995 utgjorde i alt 4,84 millioner m³.

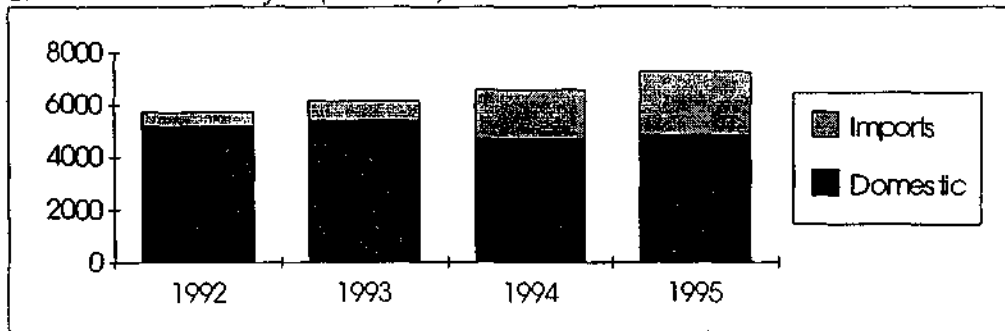
5.3. Internasjonal handel

39. Virkeshandelen over landegrensene begrenses av ulike faktorer som bl.a. relativt høye transportkostnader, tilgangen på de etterspurte treslag og kvaliteter, ferskhets og forskjeller i målreglementer og andre nasjonale regler (f.eks. om barking). Handelen med sagflis begrenses ytterligere på grunn av varens betydelige volum. Den internasjonale handelen er imidlertid i vekst. En av grunnene til dette er den økte bruken av hurtigvoksende og dermed billigere treslag fra land særlig på den sørlige halvkule, til framstilling av ulike typer trevarer som tidligere krevde tømmer fra nordlige skogområder. Større tilgang på forholdsvis rimelig bartrevirke fra Russland og de baltiske stater har også ført til økt handel i Nord-Europa. I tillegg har bruken av returpapir bidratt til å redusere kapasitetsbegrensninger knyttet til lokal eller regional virkesforsyning. Norge har i dag et netto importoverskudd av rundvirke til industrielt forbruk.

40. Mulighetene for import av massevirke og, i mer begrenset omfang, av sagflis, er forholdsvis store, ettersom norsk treforedlingsindustri har tilgang til havner og kapasitet til å kjøpe store kvanta om gangen. Dermed kan transportkostnadene per enhet, som er den viktigste hindringen for slik handel, holdes nede. Eksporten av massevirke synes på den annen side å være begrenset blant annet på grunn av de geografiske og topografiske forhold i Norge, som gir økte utgifter til avhenting og transport, samt forholdsvis høye produksjonskostnader og en eierstruktur med små og spredt beliggende skogbruk. Tradisjonelt har det likevel vært en viss handel med massevirke i grensetraktene med Sverige. Eksporten av sagflis er enda mer begrenset, i hovedsak på grunn av varens betydelige volum og leverandørenes, dvs. sagbrukenes, begrensede havnetilgang.



Tabell 3. Innkjøp innenlands samt import av bartrevirke og -flis foretatt av TFBs medlemsbedrifter (1000 m³)⁸



41. Som vist i tabell 3 ovenfor, har importen av massevirke og sagflis økt betydelig i de senere år. Importen ble mer enn fordoblet i 1994. Dette synes å være en følge av en økning i etterspørselen etter trevarer både nasjonalt og internasjonalt, samtidig som avvirkingen innenlands var rekordlav. I 1995 utgjorde importen nesten 2,5 millioner m³, eller over 30 % av den samlede forsyningen av massevirke og flis til norsk skogindustri. Sverige er den viktigste importkilden, men det er også jevn handel med Finland, Danmark, Tyskland, Russland og de baltiske stater. Massevirke og flis kan kjøpes på internasjonale spotmarkeder, men importen skjer for det meste på grunnlag av kontrakter som gjelder for ett år.

42. Eksporten av massevirke og sagflis ligger på et forholdsvis lavt nivå, med 400 til 600 m³ i året i de senere år, noe som tilsvarer mellom 5 og 10 % av det samlede industrielle forbruk i Norge. Eksporten går til nabolandene, i hovedsak Sverige.

43. Den relative prisutviklingen for massevirke synes å følge det samme mønsteret i hele Nord-Europa. På den annen side synes det ifølge offisiell statistikk⁹ å være betydelige forskjeller i de absolutte prisene både på massevirke og skurtømmer, også i Europa. Det er imidlertid svært vanskelig å trekke sammenligninger mellom ulike land med hensyn til relativ prisutvikling og absolutt prisnivå, blant annet på grunn av forskjeller i virkets relative proporsjoner for ulike treslag og kvaliteter, valutasvingninger, forretningsvilkår (f.eks. levert bilvei, c.i.f., på rot), nasjonale målereglementer, lokale prisvariasjoner innenfor de enkelte land og tilgang på pålitelig prisstatistikk. Det har derfor ikke vært mulig for Overvåkningsorganet, ut fra de opplysninger som foreligger, å trekke endelige slutninger med hensyn til prisnivå og prisutvikling i Norge i forhold til andre land.

44. De ulike trevarene framstilt av massevirke og sagflis blir i stor grad eksportert. Det er en betydelig handel med slike varer innenfor EØS. Eksempelvis ble det i 1994 eksportert papir og papp fra Norge til andre EØS-stater til en verdi av NOK 5,9 milliarder¹⁰.

⁸ Kurven er utarbeidet på grunnlag av opplysninger framlagt av TFB.

⁹ Se bl.a. "Forest product prices 1992-94" Timber Bulletin Vol XLVIII (1995), nr. 1.

¹⁰ Kilde: offisiell norsk statistikk.

II. Juridisk vurdering

1. Artikkel 53 nr. 1

45. EØS-avtalens artikkel 53 nr. 1 forbyr enhver avtale mellom foretak, enhver beslutning truffet av sammenslutninger av foretak og enhver form for samordnet opptreden som kan påvirke samhandelen mellom avtalepartene, og som har til formål eller virkning å hindre, innskrenke eller vri konkurransen innenfor EØS.

1.1. Generelt om anvendelse av artikkel 53 nr. 1

46. Medlemmene av TFB er bedrifter som driver næringsvirksomhet, og regnes derfor som foretak i betydningen av artikkel 53 nr. 1. Tilsvarende er TFB en sammenslutning av foretak. Virkesfordelingsavtalen må derfor anses som en avtale mellom foretak eller alternativt som en beslutning truffet av sammenslutningen.

1.2. Definisjon av det relevante marked

1.2.1. Produktmarkedet

47. Virkesfordelingsavtalen omhandler innkjøp av rundvirke og sagflis av bartre til TFBs medlemmer. Selv om avtalen ikke utelukker skurtømmer, er det i hovedsak massevirke som kjøpes av TFBs medlemmer. Det som kjøpes inn av skurtømmer, selges til sagbruk eller byttes mot flis. Det synes derfor rimelig å begrense markedet til massevirke og sagflis. På bakgrunn av den relativt ubetydelige handelen med lauvvirke i Norge, har det ingen betydning for denne vurdering om referansemarkedene anses å omfatte bare massevirke og flis av bartre, eller om de i tillegg anses å omfatte lauvvirke.

48. TFB har hevdet at massevirke og sagflis tilhører samme marked. Selv om massevirke og flis i stor grad rent fysisk kan erstattes med hverandre for industrielle formål, tyder flere faktorer på at konkurransevilkårene for de to varene er forskjellige. Sagflis er et biprodukt fra sagbrukenes bearbeiding av skurtømmer, og hvilke mengder som produseres, bestemmes snarere av etterspørselen etter sagbrukets sluttprodukter enn av industriens etterspørsel etter flis og massevirke. Denne mangelen på fleksibilitet på forsyningsiden forsterkes ytterligere av problemer knyttet til lang lagringstid, ettersom flis har et relativt større volum og forringes raskere enn tømmerstokker. Siden det synes å være få lønnsomme alternative bruksområder for flis, synes sagbrukene å stå i en relativt svakere stilling overfor kjøperne enn massevirkeleverandørene. Selv om det er en viss sammenheng mellom prisene på sagflis og prisene på massevirke, synes det snarere å være forhandlingsstyrken til det enkelte sagbruk eller den enkelte treforedlingsbedrift, og ikke prisen på massevirke, som avgjør den endelige prisen på sagflis. Sagflis og massevirke synes derfor ikke å tilhøre samme marked. Det bør imidlertid bemerkes at den relative markedsposisjon til TFBs medlemmer ville være den samme uavhengig av om sagflis og massevirke ble regnet som ett eller to atskilte markeder, og at denne inndelingen derfor ikke får noen innvirkning på sakens vurdering.

49. Det må også vurderes om markedene for massevirke og sagflis bør inndeles ytterligere. Som påpekt av TFB, kan ulike typer og kvaliteter av henholdsvis massevirke og flis normalt ikke erstattes med hverandre for sluttbrukernes formål, dels på grunn av prisforskjeller og dels på grunn av tekniske krav. Enkelte viktige forretningsvilkår, bl.a. transportløsninger og målereglementer, er imidlertid de samme i de to markedene. Videre er det i hovedsak de samme kjøperne og til en viss grad de samme selgerne som fastsetter priser og andre forretningsvilkår på markedet for henholdsvis massevirke og flis. Ved vurdering av den aktuelle avtalens påvirkning av konkurransen er det derfor tilstrekkelig å vise til et massevirkemarked og et sagflismarked.

1.2.2. Det geografiske marked

50. Ved definering av det relevante geografiske marked tas det utgangspunkt i det geografiske område der avtalen som undersøkes, får anvendelse. I det foreliggende tilfellet er dette Norge. Dette området kan imidlertid utvides dersom de objektive konkurransevilkår for de aktuelle varene er de samme for alle forhandlere innenfor et større geografisk område.

51. TFB hevder at det relevante geografiske marked består av Norge, Sverige, Danmark, Tyskland, Finland, Polen, England, Skottland, Russland og de baltiske stater, heretter kalt Nord-Europa. Dette begrunnes med at massevirke og sagflis fra disse landene er likeverdige med hensyn til type og kvalitet, at det er en betydelig samhandel mellom disse landene og at den relative prisutvikling er tilnærmet lik i hele regionen. Det påpekes dessuten at selv om transportkostnadene er forholdsvis høye, særlig på grunn av de rådende geografiske og topografiske forhold i Norge, kan import, avhengig av relative priser og muligheten til å finne rasjonelle transportløsninger, likevel være lønnsom. Dette illustreres av dagens importnivå, som utgjør mellom 25 og 30 % (1994/95) av den samlede forsyningen av massevirke og sagflis.

52. Overvåkningsorganet har ikke vært i stand til å trekke endelige slutninger ut fra de tilgjengelige prissammenligninger for Nord-Europa (se nr. 43). Som en generell betraktning er det imidlertid ikke overraskende at den relative prisutvikling for rundvirke synes å være lik i de fleste land verden over. Noe annet er ikke å forvente, ettersom de industrielle kjøpernes evne til å betale for rundvirket er knyttet til prisutviklingen i den internasjonale handelen med varer som papir, tremasse og andre ferdigvarer og halvfabrikater av tre, der prisene i stor utstrekning bestemmes internasjonalt. Dette er imidlertid ikke nødvendigvis et tegn på at massevirkemarkedet er internasjonalt. Tvert om synes det å være betydelige variasjoner i de absolutte prisene i ulike land, noe som skulle tilsi at markedene er nasjonale.

53. Det erkjennes at tremasse og massevirke fra Nord-Europa er likeverdige med hensyn til type og kvalitet, og at det er gode muligheter, slik forholdene er i dag, for import av massevirke og til en viss grad av sagflis. Norske kjøpere er store nok til å kjøpe store kvanta, f.eks. en skipslast, slik at transportkostnadene holdes nede. Videre har de tilgang til havner. Kostnadene til transport fra grensetraktene i Sverige, som er den desidert største importkilden, er ikke nødvendigvis høyere enn for innenlandske råvarer for industri som ligger i nærheten av dette området. Slik import begrenses

likevel av transportkostnadene og særlige krav til bestemte papir- og tremassekvaliteter.

54. Norske selgere har på sin side betydelige problemer med eksport av massevirke. Høye transportkostnader i forhold til verdien på virket utelukker eksport som et lønnsomt alternativ for de aller fleste skogeiere, med mindre brukene ligger i grensetraktene til Sverige eller i nærheten av en havn. Videre er de enkelte skogbruk som regel for små til at skogeierne selv kan organisere markedsføring, tilpasning til ulike målereglementer og transport, og de tilgjengelige salgsorganisasjonene har begrenset virksomhet på dette området.

55. De generelle omstendigheter ved de gjeldende markedsforhold, herunder prisene, som fastsettes i forhandlinger mellom selgere og kjøpere på hjemmemarkedet, og distribusjons- og innkjøpssystemene, som også fastsettes innenlands, tyder alle på et nasjonalt marked. Samtidig tyder det relativt høye importnivået på at massevirke innkjøpt på hjemmemarkedet sett fra kjøpernes side til en viss grad kan erstattes med massevirke innført hovedsakelig fra Sverige, Russland og de baltiske stater. Det erkjennes at prisene som kjøperne kan oppnå for import fra disse landene, kan være et viktig element i prisforhandlingene mellom kjøpere og selgere i Norge. Dette vil til en viss grad kunne påvirke markedsdeltakernes relative forhandlingsstyrke og bør derfor tas i betraktning ved vurdering av markedsdeltakernes faktiske innflytelse på markedet. Det relativt høye importnivået er imidlertid ikke i seg selv grunnlag nok til å konkludere med at Norge og de viktigste eksportlandene tilhører samme marked. De generelle markedsforhold og handelshindringene nevnt i nr. 53 og 54 ovenfor tatt i betraktning, vil priser og andre forretningsvilkår, som er de viktigste elementene ved avgrensning av et marked, i hovedsak heller bli bestemt av faktorer på hjemmemarkedet.

56. Tilsvarende blir prisene på sagflis fastsatt i forhandlinger mellom sagbruket og den lokale eller regionale industrielle kjøperen. Mens kjøperen kan benytte importprisene som en øvre grense i sitt tilbud til sagbruket, kan sagbruket ikke legge de internasjonale prisene til grunn for å oppnå en høyere pris på flisen, ettersom eksport ikke er et lønnsomt alternativ. I tillegg blir prisene på sagflis ofte fastsatt som en del av en større byttehandel som omfatter skurtømmer, flis og til en viss grad massevirke. Vilrårene for denne handelen bestemmes av sagbrukenes tilgang til alternative forsyningskilder for skurtømmer og alternative avsetningsmuligheter for flis og massevirke, og ikke av de internasjonale prisene på disse varene. Det er derfor innenlandske forhold som er avgjørende for de endelige forretningsvilkårene for handel på sagflismarkedet.

57. På denne bakgrunn må det trekkes den slutning at de gjeldende konkurransevilkår objektivt sett ikke er tilstrekkelig ensartede i et område større enn Norge, samt muligens visse områder i Sverige som grenser til Norge, til at det kan betraktes som ett geografisk marked. Samhandelen med disse grenseområdene er imidlertid ikke omfattende nok til å påvirke vurderingen i denne saken. Det er derfor tilstrekkelig å vise til Norge som det relevante geografiske marked for massevirke og for sagflis.

1.3. Konkurransbegrensninger

58. Medlemmene av TFB er konkurrenter eller potensielle konkurrenter med hensyn til innkjøp av massevirke og flis. Virkesfordelingsavtalen utgjør en markedsdelingsavtale, noe som er uttrykkelig forbudt etter artikkel 53 nr. 1 bokstav c). Avtalen begrenser både tilgangen til alternative forsyningskilder for massevirke og sagflis for TFBs medlemsbedrifter og leverandørens tilgang til konkurrerende tilbud for sine varer, og påvirker dermed balansen mellom tilbud og etterspørsel på kunstig vis. Avtalen kan også påvirke prisene på virke og flis indirekte, ved at den gir de berørte bedriftene sikre forsyningsområder der de ikke møter noen eller bare svært få konkurrenter.

59. På bakgrunn av at TFB representerer praktisk talt alle norske kjøpere av massevirke og sagflis, med en samlet omsetning på over 30 milliarder NOK, og at markedsdelingsavtalen dekker hele landet, må påvirkningen av konkurransen anses å være merkbar.

1.4. Påvirkning av samhandelen

60. Den meldte avtalen kan indirekte påvirke prisene på massevirke og sagflis, ved at den reduserer konkurransen mellom potensielle virkes- og fliskjøpere. Dette kan igjen få følger for eksporten av massevirke og flis, ved at prisnivået innenlands kan påvirke leverandørens vilje eller mulighet til å eksportere. Det erkjennes imidlertid at eksporten fra Norge er forholdsvis lav, bare ca 5 % av samlet avvirkning, og i prinsippet er innskrenket til grensetraktene med Sverige og visse kystområder med direkte havnetilgang, slik at følgene av slik påvirkning kan være begrenset.

61. I henhold til rettspraksis ved De europeiske fellesskaps domstol¹¹ kan imidlertid prisfastsettelsen for et halvfabrikat som normalt ikke eksporteres ut av den aktuelle regionen, likevel påvirke samhandelen mellom medlemsstatene dersom dette produktet utgjør råvaren for et annet produkt som markedsføres andre steder i Fellesskapet. I denne saken kan den meldte avtalen påvirke priser eller andre forretningsvilkår for massevirke og sagflis indirekte, idet den begrenser konkurransen mellom virkes- og fliskjøperne. Massevirke og flis er halvfabrikater brukt som basisråvarer i produksjonen av viktige norske eksportvarer som papir og tremasse. Ettersom den meldte avtalen dermed kan påvirke prisene og andre forretningsvilkår for massevirke og flis, kan de også påvirke handelsstrømmene for varer i senere ledd i produksjonskjeden innenfor EØS.

62. Den meldte avtalen kan også få følger for importen av massevirke og sagflis. Pris er en viktig faktor med hensyn til virkesforsyningen, og endringer i tilgangen på innenlandsk virke har en direkte innvirkning på norsk industris behov for å importere virke og flis til produksjon av varer i senere ledd i produksjonskjeden. At tilgangen på innenlandsk massevirke påvirker importen, illustreres av markedsituasjonen i 1994, da avvirkningen og dermed tilgangen på innenlandsk virke ble redusert, og importen ble mer enn fordoblet på ett år.

¹¹ Se bl.a. BNIC II (1987, saml. 4789).

63. Det må derfor, idet det tas hensyn til de berørte foretakenes betydelige innflytelse på det relevante marked og deres samlede størrelse, trekkes den slutning at den meldte avtalen kan påvirke samhandelen i betydningen av artikkel 53 nr. 1.

2. Artikkel 53 nr. 3

64. For å oppnå unntak fra forbudet i artikkel 53 nr. 1, må innsenderen av anmodningen godtgjøre at avtalene det gjelder, bidrar til å bedre produksjonen eller fordelingen av varene eller til å fremme den tekniske eller økonomiske utvikling, samtidig som de sikrer at en rimelig andel av fordelene ved dette kommer forbrukerne til gode. For å kunne betegnes som slike fordeler, må de objektive forbedringer som oppnås, veie opp for de negative følgene for konkurransen¹². Videre må restriksjonene i avtalene være absolutt nødvendige for å nå disse mål, og avtalene må ikke gi de berørte foretakene mulighet til å utelukke konkurranse for en vesentlig del av de varer det gjelder. Etter Overvåkningsorganets mening er det ikke godtgjort at den meldte avtalen oppfyller noen av disse vilkårene.

2.1. Fordeler ved den meldte avtalen

65. TFB hevder at virkesfordelingsavtalen reduserer transportkostnadene for norsk treforedlingsindustri, stimulerer til økt avvirking og sikrer industrien en stabil forsyning av råvarer.

66. En reduisering av transportkostnadene synes først og fremst å være et spørsmål om en mer rasjonell organisering på logistikksiden. Det er imidlertid ikke gitt melding om noen avtale på dette området. Tvert om har TFB framholdt at det ikke foreligger noe samarbeid på logistikksiden med direkte tilknytning til virkesfordelingsavtalen. Selv om virkesfordelingsavtalen, ved å sikre at de industrielle kjøperne dekker sitt behov for massevirke eller sagflis i sitt nærområde, eller i det minste innenfor sitt innkjøpsområde, vil kunne medføre at virket eller flisen transporteres over kortere avstander, er dette ikke nødvendigvis noen følge av avtalen. Det vil like gjerne kunne hevdes at en bedrift som har "uttømt" den regionale forsyningen, kan bli tvunget til å importere massevirke eller flis fra utlandet, noe som faktisk kan innebære en økning i transportutgiftene, i stedet for å vende seg til andre regioner innenlands. Det er derfor tvilsomt i hvilken grad virkesfordelingsavtalen i seg selv bidrar til lavere transportkostnader.

67. Det må antas at det viktigste motivet for å avvirke, er prisen eller de øvrige salgsvilkår som tilbys for virket. Virkesfordelingsavtalen kunne tenkes å stimulere til avvirking innenfor de respektive innkjøpsområdene, ved at den gir skogeierne sikker avsetning for virket. Markedsdelingsavtalen hindrer imidlertid skogeiere og andre selgere i å vende seg til mulige kjøpere utenfor sitt innkjøpsområde som kanskje kunne tilby bedre vilkår for kjøp av virket enn det som tilbys innenfor deres eget område. Dette vil kunne gjøre selgeren mindre tilbøyelig til å avvirke større mengder enn forutsatt. Alt i alt synes markedsdelingsavtalens innvirkning på avvirkningsraten å være minimal eller til og med negativ.

¹² Se bl.a. *Consten og Grundig mot Kommisjonen* (1966 saml. 299, 348).

68. Endelig er det mulig at virkesfordelingsavtalen i hvert fall til en viss grad fremmer en stabil forsyning av råvarer til den enkelte bedrift, ved at den reduserer den uforutsigbarhet som følger av konkurranse mellom kjøperne. Andre faktorer, herunder kontraktens varighet og tidspunktet for kontraktinngåelsen, logistikk løsningenes effektivitet og den generelle innkjøpspolitikk ved den enkelte bedrift, synes imidlertid å være av større betydning i denne forbindelse.

69. På bakgrunn av ovenstående synes det å være få, om i det hele tatt noen, objektive fordeler knyttet til den meldte avtalen. På den annen side er markedsdelingsordningen som følger av virkesfordelingsavtalen faktisk til hinder for at den enkelte avtaker kan kjøpe massevirke eller sagflis utenfor "sitt" innkjøpsområde, selv om forholdene med hensyn til tilbud og etterspørsel på et gitt tidspunkt ville gjøre dette økonomisk forsvarlig. Tilsvarende fører virkesfordelingsavtalen til at selgere av massevirke eller sagflis hindres i å gå utenfor sitt område for å finne kjøpere som kan være villige til å tilby bedre vilkår enn dem som tilbys innenfor deres område. Den meldte avtalen har derfor en betydelig negativ innvirkning på konkurransen i markedet for massevirke og flis, og kan føre til en ineffektiv ressursfordeling i disse markedene.

70. Det må derfor trekkes den slutning at eventuelle objektive fordeler ved den meldte avtalen ikke ville veie opp for de negative følgene for konkurransen på massevirke- og sagflis markedet. Følgelig kan det ikke anses som godtgjort at virkesfordelingsavtalen har bidratt til å bedre produksjonen eller fordelingen av varer eller til å fremme den tekniske eller økonomiske utvikling i betydningen av artikkel 53 nr. 3.

2.2. Nødvendigheten av de konkurransebegrensende klausuler

71. Ettersom det ikke er godtgjort at den meldte avtalen gir den type fordeler som kreves for et unntak etter artikkel 53 nr. 3, er det ikke nødvendig å avgjøre om de konkurransebegrensninger som følger av avtalen, er absolutt nødvendige for å oppnå slike fordeler. Det bør imidlertid bemerkes at selv om avtalen, slik den er meldt, hadde bidratt til fordeler i form av lavere transportkostnader, stimulering av virkesproduksjonen og stabil forsyning av råvarer til treforedlingsindustrien, og disse fordelene hadde veid tyngre enn de negative følgene for konkurransen, ville det likevel være vanskelig å anse de resulterende konkurransebegrensningene som absolutt nødvendige for å nå disse mål.

72. Med hensyn til å senke transportutgiftene ville et samarbeid mellom virkes- og fliskjøperne som begrenset seg til en samordning på logistikksiden, uten å omfatte markedsdeling, sannsynligvis være mer effektivt og ha mindre konkurransebegrensende virkning enn virkesfordelingsavtalen. Tilsvarende ville et fleksibelt prissystem og en aktiv innkjøpspolitikk fra den enkelte industrielle kjøpers side etter all sannsynlighet gi bedre resultater med hensyn til å stimulere skogeierne til avvirkning og å fremme stabile leveranser enn en geografisk fordeling av virkesforsyningen.

73. Selv om den meldte avtalen hadde bidratt til å bedre produksjonen eller fordelingen av varer eller til å fremme den tekniske eller økonomiske utvikling, ville de restriksjoner som de berørte foretak er pålagt, derfor vanskelig kunne anses å være absolutt nødvendige for å nå disse mål.

2.3. Utelukking av konkurranse

74. Selv om det ikke er nødvendig å ta stilling til om den meldte avtalen kan føre til at konkurransen utelukkes i vesentlig grad, ettersom de øvrige vilkår for unntak ikke er oppfylt, ønsker Overvåkningsorganet likevel å framsette visse synspunkter om dette. Den meldte avtalen omfatter nesten all innenlandsk forsyning av massevirke og sagflis. Dette tilsvarer rundt 70 % av den samlede forsyningen av virke og flis til norsk treforedlingsindustri. Bortsett fra et lite mindretall leverandører som har en slik beliggenhet at treforedlingsbedrifter fra naboland kan finne det økonomisk forsvarlig å kjøpe virke eller flis fra dem, er det ingen alternative kjøpere til medlemsbedriftene i TFB på det norske markedet. Det må derfor trekkes den slutning at den meldte avtalen gir TFB og dens medlemsbedrifter mulighet til å utelukke konkurranse for en vesentlig del av de varer det gjelder -

GJORT DETTE VEDTAK:

Artikkel 1

Virkesfordelingsavtalen inngått 22. januar 1986 mellom medlemmene av TFB, og den senere reviderte utgaven av denne avtalen av 25. mars 1996, er i strid med EØS-avtalens artikkel 53 nr. 1.

Artikkel 2

Et unntak etter EØS-avtalens artikkel 53 nr. 3 for avtalen nevnt i artikkel 1 avslås.

Artikkel 3

De berørte foretakene skal bringe overtredelsen nevnt i artikkel 1 til opphør umiddelbart og skal avstå fra å treffe noe tiltak med tilsvarende formål eller virkning.

Artikkel 4

Dette vedtak er rettet til:

Treforedlingsindustriens Bransjeforening
A/S Egelands Verk
Hunfos Fabrikker
Peterson Moss A/S
Norske Skogindustrier ASA
Borregaard Industries Ltd
Rena Karton AS
Rygene-Smith & Thommesen AS
Fritzøe Fiber A/S
A/S Union

Dette vedtak har gyldighet i engelsk og norsk språkversjon.

For EFTAs overvåkningsorgan



Knut Almestad
President



Hannes Hafstein
Medlem av kollegiet