



**DET KONGELIGE FORNYINGS-
OG ADMINISTRASJONSDEPARTEMENT**

Den norske boligbørs AS
v/Borgar Lorvik
Postboks 204
1322 HØVIK

Deres referanse
2006/115

Vår referanse
200800707-3/NIG

Dato
15.07.2008

Klage på Konkurransetilsynets avgjørelse A2007-7 – Finn Eiendom AS

Det vises til klage fra Den norske Boligbørs AS (DNBB) av 4. april 2007 på Konkurransetilsynets avgjørelse A2007-7 av 1. mars 2007. Klagen er oversendt Fornyings- og administrasjonsdepartementet ved Konkurransetilsynets brev av 3. februar 2008.

1. Sakens bakgrunn

Klagen gjelder Finn Eiendom AS' (Finn Eiendom) nektelse av å la DNBB annonsere boliger for salg på sin nettside finn.no. Finn Eiendom tillater kun eiendomsmeglere, advokater og i visse tilfeller utbyggere å legge ut annonser om salg av bolig på finn.no.

DNBB tilbyr et nettbasert verktøy der boligselgerne selv kan forestå salget av boliger. Den tekniske løsningen legger til rette for at annonsene som kundene lager, vil bli redigert og godkjent av den advokaten kunden velger til å forestå oppjøret.

Konkurransetilsynet har i avgjørelse A2005-33 av 7. oktober 2005 funnet at det påklagede forholdet ikke innebærer en overtredelse av konkurranseloven § 11. Vedtaket ble påklaget til departementet, som i vedtak av 14. mars 2006 opprettholdt tilsynets vedtak.

Konkurransetilsynet vurderte deretter om det påklagede forholdet kunne utgjøre en overtredelse av konkurranseloven § 10. Tilsynet fant i avgjørelse A2006-37 av 12. mai 2006 at det er lite sannsynlig at det foreligger noen avtale eller samordnet praksis i strid med denne bestemmelsen mellom Finn Eiendom og dets største konkurrenter Tinde ASA og Zett AS, eller mellom Finn Eiendom og aktørene i meglerbransjen. Tilsynet fant

på dette grunnlag ikke å kunne prioritere ressurser til en nærmere vurdering av saken. Tilsynets vedtak ble påklaget til departementet. Departementet fant på bakgrunn av uttalelser i pressen fra Finn Eiendom vedrørende det vertikale forholdet mellom Finn Eiendom og eiendomsmeglerne, at det var grunnlag for å foreta ytterligere undersøkelser i saken. Departementet opphevet derfor Konkurransetilsynets beslutning, og påla tilsynet å foreta en ny vurdering av saksforholdet.

Konkurransetilsynet fattet nytt vedtak i saken 1. mars 2007. Tilsynet fant at det ikke er fremkommet opplysninger som tilsier at det foreligger en overtredelse av konkurranse-loven § 10, og at det derfor ikke ønsket å prioritere ytterligere ressurser i sakens anledning. Anmodningen om å treffe vedtak om pålegg om å bringe praksisen til opphør iht. konkurranse-loven § 12 første ledd, ble derfor avslått. Det er dette vedtaket som nå er påklaget til departementet.

2. Konkurransetilsynets avgjørelse A2007-7

Konkurransetilsynet har foretatt en ny vurdering av hvorvidt det kan foreligge horisontale eller vertikale avtaler i strid med konkurranse-loven § 10.

Konkurransetilsynet viser til at informasjonen det innhentet i saksforberedelsen som førte frem til avgjørelse A2006-37, ikke tydet på at det foreligger noen konkurransebegrensende avtale mellom tilbydere av annonsering av fast eiendom på internett og i de store avisene. Det forelå heller ikke opplysninger som tydet på et konkurransebegrensende samarbeid mellom eiendomsmeglerne som kjøper boligannonser hos Finn Eiendom. Siden de nye opplysningene som er fremkommet i media, ikke indikerer at det foreligger noen form for horisontalt samarbeid, har tilsynet heller ikke etter en fornyet vurdering funnet grunnlag for å fastslå at det foreligger horisontale konkurransebegrensende avtaler.

Konkurransetilsynet har deretter vurdert om det foreligger en vertikal avtale mellom Finn Eiendom og eiendomsmeglerne, som forplikter Finn Eiendom til ikke å selge boligannonsetjenester til andre aktører enn meglerbransjen. Konkurransetilsynet har innhentet standardavtalen som benyttes for kjøp av boligannonser på Finn Eiendom. Det er ca. 1500 eiendomsmeglere som har samme avtale. Konkurransetilsynet har ikke funnet opplysninger i avtalen som gir grunnlag for å anta at det foreligger en konkurransebegrensende avtale i strid med konkurranse-loven § 10.

Konkurransetilsynet har videre ved møte av 1. desember 2006 og brev av 15. desember 2006 innhentet ytterligere informasjon fra Finn Eiendom. Finn Eiendom har forklart at beslutningen om å unnlate privatannonsering er gjort etter en vurdering av hvilken profil foretaket ønsker å ha, og hva slags kundegrunnlag som gir best inntjening. Det ble pekt på at 95 prosent av alle boligsalg skjer gjennom eiendomsmegler. Markedet er således i stor grad et profesjonelt marked, og det har fra starten vært en del av Finn Eiendoms forretningsmessige strategi og markedsposisjonering å ha et tilbud tilpasset profesjonelle aktører. Videre ønsker ikke Finn Eiendom å risikere sitt varemerke ved at

det legges til rette for annonsering som ikke er underlagt de samme kvalitetskrav som gjelder for meglere. Informasjon som Konkurransetilsynet har innhentet tidligere i saken fra nettportalene Tinde ASA og Zett AS, viser at de har en tilsvarende praksis som Finn Eiendom når det gjelder å forbeholde salg av boligannonser for profesjonelle aktører. Begrunnelsen for denne praksisen samsvarer i stor grad med den begrunnelse Finn Eiendom har gitt. Tilsynet mener at dette underbygger at praksisen er forretningsmessig begrunnet, og ikke utslag av en avtale med eiendomsmeglerne.

Finn Eiendom opplyser videre at meglerbransjen ikke har et felles organ som kommuniserer med foretaket, men at flere av de 1500 meglerne har ulik praksis for hvor og hvordan de kjøper annonseplass for boliger. Meglerne har således ikke gitt uttrykk for en felles vilje overfor Finn Eiendom.

Konkurransetilsynet har vurdert om det foreligger særlige forhold mellom Finn Eiendom og de eiendomsmeglerforetakene som har eierposter i selskapet¹. Disse meglerselskapene benytter den samme standardavtalen som andre meglere ved kjøp av annonser. Tilsynet har som nevnt ovenfor, ikke funnet holdepunkter i avtalen som tilsier at det foreligger et konkurransebegrensende samarbeid i strid med konkurranseloven § 10.

Det foreligger en aksjonæravtale som regulerer forholdet mellom finn.no og eiendomsmeglerne med aksjeposter i Finn Eiendom. Det følger av aksjonæravtalen at eiendomsmeglerne til enhver tid har en representant i Finn Eiendoms styre. Finn Eiendom har forklart at dette er en ressurs som gir råd til Finn Eiendom om hvordan selskapet kan forbedre sine produkter. Konkurransetilsynet har innhentet styrereferater, men har ikke funnet holdepunkter i disse som gir grunn til å konkludere med at det foreligger en avtale mellom Finn Eiendom og disse eiendomsmeglerne i strid med konkurranseloven § 10.

Konkurransetilsynet finner ikke å kunne avise Finn Eiendoms forretningsmessige begrunnelse for praksisen. De aktuelle uttalelsene fra Finn Eiendom kan forstås i lys av en slik kontakt mellom Finn Eiendom og de viktigste kundene. Tilsynet viser til at det i utgangspunktet er et utslag av vanlig forretningsdrift at en leverandør er i kontakt med sine kunder for å undersøke deres behov, og at slike kundeundersøkelser ikke i seg selv anses for å være i strid med konkurranseloven § 10. Tilsynet mener at beslutningen om å unnta privatannonsering således synes å være en ensidig handling styrt av kommersielle hensyn, og ikke en avtale mellom Finn Eiendom og eiendomsmeglerne.

Tilsynet viser til at det ikke har fremkommet noe i den nye behandlingen av saken som gir tilstrekkelig grunnlag for å anta at det i dag eksisterer avtaler mellom aktørene, hverken horisontalt eller vertikalt, som forplikter Finn Eiendom til å nekte privat-

¹ Finn Eiendom eies av finn.no (82,72%), DnB Nor Eiendomsmegling (7,55%), OBOS (3,77%), Eiendomsmegler 1 Norge (2,9%), Krogsveen Holding AS (1,49%), M2 Eiendomsmegling AS (0,6%), Meglerhuset Nylander (0,4%) og Sem & Johnsen Eiendomsmegling (0,4%)

personer å annonsere boliger for salg på finn.no. Tilsynet mener at det derfor er lite sannsynlig at saksforholdet vil kunne føre frem til et vedtak med pålegg om å bringe praksisen til opphør, jf. konkurranseloven § 12 tredje ledd. På dette grunnlag har tilsynet ikke funnet å kunne prioritere ytterligere ressurser til vurdering av saksforholdet.

3. Klagen

DNBB presiserer at klagen ikke gjelder Finn Eiendoms nektelse av å la privatpersoner annonsere på finn.no, men nektelsen av å la andre profesjonelle aktører enn eiendoms-meglere og advokater annonsere på denne portalen. DNBB mener at Finn Eiendoms forklaringer derfor ikke er relevante for denne saken.

DNBB mener at tilsynets innhenting og gjennomgang av ny informasjon i saken ikke har vært tilstrekkelig. Videre bærer saksbehandlingen preg av at Konkurransetilsynet har en ubegrenset tillit til eiendomsmeglingsforetak og Finn Eiendom. Det anføres også at Konkurransetilsynet ukritisk godtar den forretningsprofil Finn Eiendom oppgir, overser dokumenterte påstander og utviser en fraværende evne til å se realitetene i eiendomsmarkedet.

DNBB mener at det er naivt å tro at Finn Eiendom ville ta inn noe om den påklagede praksisen i kontrakten med den enkelte eiendomsmegler, og at det uansett ikke ville vært behov for det. Videre mener DNBB at det er naivt å tro at avtaler som klart er i strid med konkurranseloven, vil bli inntatt i styreprotokollen. Når det gjelder Finn Eiendoms forklaring om at eiendomsmeglernes representant i styret er en ressurs i selskapets arbeid med å forbedre produktene, anfører DNBB at Finn Eiendom i et møte i april 2005 har forklart overfor foretaket, at meglernes representant kunne og ville nekte Finn Eiendom å inngå avtale med DNBB, og at det derfor ikke var aktuelt å la DNBB annonsere på finn.no. Når det gjelder tilsynets vurdering av at en tilsvarende praksis fra Tinde ASA og Zett AS er med på å underbygge at leveringsnektelsen er forretningsmessig begrunnet, mener DNBB at det er et utslag av "lead-user"-prinsippet og to mindre aktører som tilpasser seg Finn Eiendoms atferd i markedet.

DNBB peker på at finn.no er en markeds plass med ubegrenset plass. Finn Eiendom begrunner videre avslaget til DNBB bl.a. med at det ønsker å ha en seriøs profil, og at det er fordelaktig at eiendomshandelen styres av profesjonelle aktører. DNBB viser til at det er en profesjonell aktør, og samtlige boligannonser som legges ut av DNBB, vil bli gjennomgått av advokat før de sendes til markeds plassen. Den samme advokaten vil forstå oppgjøret ved salg av boligen. DNBB mener at argumentet for å nekte DNBB å legge ut sine boligannonser følgelig hverken er manglende kapasitet eller et ønske om å bevare en seriøs profil, og at dette alene peker i retning av at det finnes avtaler for å beskytte markedet fra konkurranse. DNBB mener at uttalelser i media underbygger påstanden om at avtalene mellom Finn Eiendom og meglerbransjen fortsatt er gjeldende.

DNBB finner det merkelig at Konkurransetilsynet ikke ser at Finn Eiendoms eiere har en egeninteresse av at dagens situasjon opprettholdes. Det anføres at eiendomsmeidlerne får eksklusivitet på finn.no, og selger kostbare markeds pakker i avis til forbrukerne. DNBB mener at avisene, som har store eierinteresser i finn.no, ser fordelene i at dagens situasjon opprettholdes.

DNBB mener at den reelle grunnen til at DNBB nektes annonsering på finn.no, er at etablerte aktører ser på foretaket som et angrep på dagens prisstruktur i markedet. Det vises til at DNBB i utgangspunktet hadde en avtale med Finn Eiendom der en boligannonse på finn.no kostet kr. 420,-. Denne prisen forutsetter imidlertid at DNBB ikke samtidig kjøper boligannonser fra en konkurrerende markeds plass, som Tinde ASA eller Zett AS. I dag må DNBB bruke avtalen til et samarbeidende advokatfirma, og betaler nå kr. 3200,- for en annonse.

DNBB mener at Finn Eiendoms krav om eksklusivitet er med på å beskrive en forretningskultur som er klart i strid med konkurranseloven. De store forskjellene i pris for de ulike aktørene gir store konkurransefortrinn for enkelte aktører, mens DNBB, som må betale langt mer, stilles dårligere i konkurransen om kundene.

DNBB anfører at Konkurransetilsynet ikke har sett hvordan avtaler og samordnet opptreden begrenser konkurransen, og er med på å opprettholde en prisstruktur i bransjen. DNBB mener at det er et klart horisontalt samarbeid mellom markeds plasser på nett og i avis, som sikrer prisstrukturen på avisannonser. Det er også et vertikalt samarbeid der markeds plassene og eiendomsmeidlerne gjennom en gjensidig forståelse sikrer stabilitet i markedet.

3. Departementets vurdering og konklusjon

Fristen for å påklage Konkurransetilsynets vedtak er tre uker fra tidspunktet om underretning om vedtaket er kommet frem til vedkommende part, jf. forvaltningsloven § 29 første ledd. Konkurransetilsynet har i e-post av 28. mars 2007 gitt utsatt klagefrist til 4. april 2007. Klagen er således fremsatt rettidig.

Konkurransetilsynets avslag på anmodning om pålegg om opphør etter konkurranseloven § 12 kan påklages til departementet, jf. konkurranseloven § 12 tredje ledd. Departementet vil i slike saker bl.a. vurdere om tilsynets prioriteringer i saken er riktige, og om tilsynets avgjørelse oppfyller kravene til begrunnelse i konkurranseloven § 12 tredje ledd.

Når det gjelder klagers anførsel om at Konkurransetilsynet bare har vurdert forholdet til privatpersoners, og ikke andre profesjonelle aktørers adgang til annonsering på finn.no, viser departementet til at Konkurransetilsynet, i oversendelsen av klagen til departementet, opplyser at det for enkelhets skyld har benyttet ordet "privatpersoner". Tilsynet ser at det i denne sammenhengen kan være egnet til å skape misforståelse, men viser til at hensikten har vært å vurdere hvorvidt Finn Eiendoms praksis med selv

å definere hvem som kan kjøpe annonseplass på sine nettsted, er i strid med konkurranseloven. Valget av terminologi har ikke hatt betydning for utfallet av saken. Departementet går derfor ikke nærmere inn på dette punktet i klagen.

Som departementet påpekte i sitt vedtak av 15. november 2006, har Konkurransetilsynet en betydelig skjønnsmessig adgang til å prioritere sine ressurser og vurdere hvilke saker det er hensiktsmessig å ta opp til behandling. Departementet vil kunne gripe inn overfor tilsynets prioriteringer dersom det finner at særlige hensyn tilsier en nøyere vurdering av forholdet.

Konkurransetilsynet har i den foreliggende sak innhentet ytterligere informasjon hos aktørene i markedet med hjemmel i konkurranseloven § 24. Tilsynet har funnet at heller ikke denne informasjonen gir holdepunkter for å anta at det i dag eksisterer en avtale mellom markedsaktørene som begrenser tilgangen til levering av boligannonser på finn.no, i strid med konkurranseloven § 10. Tilsynet har videre ikke funnet å kunne avkrefte begrunnelsen som er fremsatt i saken for Finn Eiendoms forretningsmessige praksis. Konkurransetilsynet har, etter en vurdering av sannsynligheten for at det foreligger en overtredelse av konkurranseloven § 10, ikke funnet det hensiktsmessig å gjennomføre bevissikring i saken iht. konkurranseloven § 25.

Departementet finner at Konkurransetilsynet har undersøkt nærmere og vurdert de forhold som departementet pekte på i sitt vedtak av 15. november 2006. Departementet er enig i at den foreliggende informasjonen ikke gir grunnlag for å fastslå at det foreligger en overtredelse av konkurranseloven § 10 eller til å avkrefte påstander fremsatt i saken. Departementet vil understreke at Konkurransetilsynet er nærmest til å vurdere om det er grunnlag for å gjennomføre ytterligere informasjonsinnhenting ved bevissikring med hjemmel i konkurranseloven § 25. Departementet finner på grunnlag av den foreliggende informasjonen i saken ikke å kunne overprøve Konkurransetilsynets vurdering av sannsynligheten for at det foreligger en overtredelse av konkurranseloven § 10 og tilsynets prioritering av ytterligere ressursbruk i saken.

Departementet har videre vurdert om Konkurransetilsynets avgjørelse oppfyller kravet til tilstrekkelig begrunnelse for avslaget. Kravet til begrunnelse innebærer at tilsynet, som et minimum, må redegjøre for hva som har gjort at det har valgt å avslå anmodningen om å treffe vedtak etter konkurranseloven § 12. Departementet viser til at Konkurransetilsynet har gitt en redegjørelse for det rettslige vurderingstemaet, hvilke ytterligere undersøkelser det har gjort i saken og for vurderingen av den innhentede informasjonen og sannsynligheten for at ytterligere ressursbruk i saken ville kunne føre frem til et vedtak om overtredelse av konkurranseloven § 10. Etter departementets vurdering har tilsynet vurdert de forhold som den fornyede behandlingen av saken ga grunnlag for. Konkurransetilsynet har derfor oppfylt sin begrunnelsesplikt i saken.

Departementet er likevel enig med klager i at den påklagede praksisen synes å være et hinder for at private kan selge boliger uten å benytte eiendomsmegler. Uttestengningen

fører således til at en del eiendomsmegler tjenester er mindre utsatt for konkurranse enn tilfellet ville vært dersom også andre aktører kunne annonsere boliger for salg på nettportalene. Departementet ser det ønskelig at markedet kan tilby forbrukerne denne type tjenester, dersom og i den grad forbrukerne etterspør det. På bakgrunn av de klagesaker departementet det til nå har hatt til behandling, legger imidlertid departementet til grunn at dette antageligvis ikke kan oppnås ved anvendelsen av konkurranse-lovens forbudsbestemmelser. Det bør derfor vurderes om det er mulig og hensiktsmessig å treffe andre tiltak med hjemmel i konkurranse-loven for å sikre andre næringsdrivende og forbrukerne tilgang til å annonsere boliger for salg på nettportalene. Departementet har på denne bakgrunn, ved brev av 26. juni 2008, bedt Konkurransetilsynet vurdere om det er behov og grunnlag for å vedta en forskrift med hjemmel i konkurranse-loven § 14 for å sikre slik tilgang. Tilsynet har frist til 15. september 2008 med å vurdere behovet for forskrift og utarbeide et eventuelt utkast til forskrifter i saken.

DNBB har i e-post av 30. juni 2008 anmodet om et møte med fornyings- og administrasjonsministeren før departementet treffer vedtak i saken. Departementet finner at et slikt møte ikke vil endre departementets vurdering av saken. Departementet viser videre til at en eventuell forskrift med hjemmel i konkurranse-loven § 14 vil kunne gi aktører som DNBB tilgang til nettportalene på generelt grunnlag. I lys av dette initiativet finner departementet det ikke hensiktsmessig å ha et møte med DNBB i den foreliggende klagesaken. Anmodningen tas derfor ikke til følge.

På denne bakgrunn har Fornyings- og administrasjonsdepartementet truffet følgende vedtak:

Klagen fra Den norske Boligbørs vedrørende Konkurransetilsynets avgjørelse A2007-7 tas ikke til følge.

Med hilsen

Jan A. Halvorsen (e.f.)
ekspedisjonssjef

Steinar Undrum
avdelingsdirektør

Kopi: Konkurransetilsynet