

Anmälade företag

Lekolar Group AB, 559091-9287, Box 170, 283 23 Osby

Ombud: advokaten AA samt biträdande juristerna BB och CC

Förvärvsobjekt

Panduro Förvaltning AB, 556570-3237, Stenyxegatan 1, 213 76 Malmö

Ombud: advokaten DD

Saken

Anmälan enligt 4 kap. 6 § konkurrenslagen (2008:579) om företagskoncentration; försäljning av hobbymaterial

Beslut

Konkurrensverket lämnar Lekolar Group AB:s förvärv av ensam kontroll över Panduro Förvaltning AB utan åtgärd.

Företagskoncentrationen och berörda företag

Den anmälda företagskoncentrationen

1. Lekolar Group AB (Lekolar) har i enlighet med 4 kap. 6 § konkurrenslagen (2008:579), KL, anmält förvärv av ensam kontroll över Panduro Förvaltning AB (Panduro). Anmälan inkom den 15 september 2022. Lekolar och Panduro benämns i det följande gemensamt som "Parterna".



Lekolar

2. Lekolar är ett portföljbolag som ägs av Nalka Invest som i sin tur är en del av Interogo-gruppen. Lekolar säljer pedagogiska och kreativa material till främst skolor och förskolor i Norden. Företaget säljer även möbler, inredning och lekplatsutrustning till skolor och förskolor. Lekolar har försäljning till skolor och förskolor främst via offentlig upphandling och har inga fysiska butiker. Lekolar har även en begränsad försäljning till privatpersoner genom dotterbolagen Playbox och Hands-On Science.
3. Playbox säljer pyssel i mer än 30 länder och bedriver även tillverkning av rörpärlor. Playbox säljer sina produkter till privatpersoner genom e-handel, till skoldistributörer och återförsäljare.
4. Hands-On Sciences produkter är avsedda för kreativ inlärning. Bolaget säljer till skolor och har även begränsad försäljning till privatpersoner genom e-handel och grossistförsäljning.

Panduro

5. Panduro har huvudsakligen butiksförsäljning men även till viss del genom e-handel till privatpersoner samt grossistförsäljning till företag. Panduro säljer produkter inom pyssel och kreativt skapande, klassiska leksaker och läromedel och pedagogiska lekmaterial. Panduro är i Sverige även verksam genom dotterbolaget Kreatima som erbjuder produkter för konstnärsändamål. Kreatima säljer genom e-handel och har egna butiker i Stockholm och Göteborg.

Förutsättningar för beslutet

6. En företagskoncentration som prövas enligt 4 kap. 1 § KL ska förbjudas om den är ägnad att påtagligt hämma förekomsten eller utvecklingen av en effektiv konkurrens inom landet i dess helhet eller en avsevärd del av det. Vid prövningen av om en företagskoncentration ska förbjudas ska särskilt beaktas om den medför att en dominerande ställning skapas eller förstärks.

Konkurrensverkets utredning

7. Konkurrensverket har inom ramen för utredningen intervjuat ett flertal marknadsaktörer, såväl kunder som faktiska och potentiella konkurrenter. Vidare har en granskning genomförts av ett antal upphandlingar som Lekolar deltagit i.

Bedömning

Relevant marknad

Inledning

8. Den relevanta produktmarknaden omfattar i första hand de produkter eller tjänster som köparna anser vara utbytbara, dvs. sådana produkter eller tjänster som på grund av pris, funktion och egenskaper i övrigt kan tillfredsställa samma behov hos köparen.
9. Den relevanta geografiska marknaden omfattar det område inom vilket de berörda företagen tillhandahåller de relevanta produkterna eller tjänsterna, inom vilket konkurrensvillkoren är tillräckligt likartade och som kan skiljas från angränsande geografiska områden på grund av väsentliga skillnader i konkurrensvillkoren.

Produktmarknader

Parternas bedömning

10. Med utgångspunkt i de produktkategorier som både Lekolar och Panduro tillhandahåller, har Parterna i anmälan identifierat följande tre övergripande produktsegment:
 - a *Pyssel och kreativt skapande* avser produkter som används i hobbyverksamheter som exempelvis färger, tejp, textil och pärlor. Parterna möter konkurrens från specialistleverantörer och aktörer med brett sortiment och som har försäljning genom e-handeln inom exempelvis dagligvaruhandeln.
 - b *Klassiska leksaker* följer EU-kommissionens kategorisering av klassiska leksaker, vilket avser bland annat spel, pussel, konstruktion och rollek.¹ Lekolars leksaker har ett pedagogiskt syfte och säljs till förskolor och skolor genom offentlig upphandling, medan Panduros leksaker är riktade mot privatpersoner.
 - c Inom produktsegmentet *läromedel och pedagogiska lekmaterial* ingår produkter inom olika ämnen som exempelvis biologi, fysik och matematik, vilka säljs av både Lekolar och dotterbolaget Hands-On Science till förskolor och skolor för årskurserna förskoleklass upp till årskurs 9.
11. Parterna har viss grossistförsäljning, dvs. försäljning till kund för vidareförsäljning. Konkurrensverket har prövat ett förvärv avseende

¹ EU-kommissionens beslut IV/M.890, *Blokker/Toys "R" Us*, p. 21.



leksaksbranschen utifrån bland annat *detaljhandel* respektive *grossistförsäljning*.² Parterna anser att en sådan uppdelning är relevant i den aktuella transaktionen.

12. Vidare anser Parterna att försäljning till slutkund potentiellt kan segmenteras ytterligare i *försäljning till följd av offentlig upphandling* och *övrig slutkundsförsäljning* (vilken omfattar försäljning genom både butik och e-handel). Som skäl anförs bland annat att i den mån produkterna köps via en offentlig upphandling rör det sig vanligtvis om större inköpsvolymmer och större förpackningar. Beslutsprocesserna är normalt mer komplicerade och i allmänhet tecknas ramavtal på två år. Produkterna som säljs till förskolor och skolor kan även skilja sig åt jämfört med det utbud som tillhandahålls till privatpersoner.
13. Parterna anser dock att den slutliga marknadsavgränsningen kan lämnas öppen.

Konkurrensverkets bedömning

14. Det har under utredningen inte framkommit något som motsäger Parternas föreslagna segmenteringar. Konkurrensverket har sett skäl att framför allt ställa frågor kring en potentiell uppdelning i en *upphandlingsmarknad* respektive *marknad för butiks- och e-handelsförsäljning*, där marknadskontakterna i stort bekräftat vad Parterna anfört i anmälan och gett stöd för att dessa marknader skiljer sig åt. Oavsett har Konkurrensverket inte funnit det nödvändigt att för bedömningen i ärendet ta slutgiltig ställning till de relevanta produktmarknadernas avgränsning.

Geografisk marknad

Parternas bedömning

15. Angående marknaden för grossistförsäljning framhåller Parterna att om en avgränsning ska ske bör den relevanta geografiska marknaden innefatta Europa eller åtminstone Norden. Parterna bedriver verksamhet både i Sverige som utanför Sveriges gränser. Konkurrensvillkoren inom Europa är likartade och att Lekolar har leverantörer både inom och utanför Europa.
16. Parterna har i anmälan dock anfört att ingen slutlig avgränsning för någon marknad behöver göras då koncentrationen inte riskerar att leda till konkurrensproblem.

² Konkurrensverkets beslut dnr 389/2009, *Distribution Nordic/Leksam*.



Konkurrensverkets bedömning

17. Baserat på de kontakter som Konkurrensverket under utredningen tagit med olika marknadsaktörer har ingen entydig uppfattning om den relevanta geografiska marknaden kunnat urskiljas.
18. I fråga om den potentiella upphandlingsmarknaden är uppfattningen hos de aktörer som själva är aktiva inom denna marknad att marknaden i princip kan vara nationell. Från endast en aktör har det framkommit uppgifter om att utländska aktörer ska ha deltagit vid upphandlingar.
19. Gällande marknaden för butiks- och e-handelsförsäljning finns indikationer som tyder på att den kan vara lokal alternativt nationell. Vissa aktörer har dock uppfattningen att konkurrensen inom butiks- och e-handelsförsäljningen har en starkt lokal prägel om det inom samma område finns konkurrenter med fysiska butiker. Konkurrensen inom e-handeln är enligt de flesta aktörer huvudsakligen nationell. Det har dock framkommit uppgifter som tyder på att det finns ett flertal internationella aktörer som är aktiva på marknaden, om så endast i begränsad utsträckning. Ett fåtal marknadskontakter har nämnt att de under de senaste åren följt Amazons etablering i Sverige, men har inte utvecklat huruvida de upplever företaget som en faktisk konkurrent.
20. Konkurrensverket har emellertid inte funnit det nödvändigt att för bedömningen i ärendet ta slutgiltig ställning till marknadernas exakta geografiska omfattning.

Inget påtagligt hämmande av en effektiv konkurrens

21. Konkurrensverket har således att bedöma huruvida företagskoncentrationen påtagligt skulle hämma förekomsten eller utvecklingen av en effektiv konkurrens inom landet i dess helhet eller en avsevärd del av det. Faktorer som har betydelse för denna bedömning är Parternas marknadsandelar och andra faktorer som kan hämma eller främja konkurrensen såsom förekomsten av faktisk och potentiell konkurrens samt köparmakt.
22. Det föreligger således ett begränsat horisontellt samband mellan Parternas verksamheter inom tre övergripande produktsegment, nämligen pyssel och kreativt skapande, klassiska leksaker samt läromedel och pedagogiskt material. Båda har en begränsad grossistförsäljning, medan huvuddelen av omsättningen härrör från försäljning till slutkund. Parterna fokuserar dock mot olika kundgrupper – Lekolar mot den offentliga sektorn genom offentlig upphandling och Panduro mot konsumenter genom butiker och e-handel.
23. Om man endast ser till försäljning till konsumenter genom butiker och e-handel föreligger ett begränsat horisontellt samband. Det finns flera aktörer som både har fysiska butiker och försäljning genom e-handel och som tillhandahåller liknande produkter som Parterna.



24. Beträffande offentlig upphandling kan konstateras att det inte föreligger några horisontella samband alls, eftersom Panduro inte deltar i offentliga upphandlingar. Lekolar, däremot, är en stor aktör när det gäller offentliga upphandlingar till skolor och förskolor. Lekolars sortiment omfattar därvid dessutom en rad produkter som Panduro inte alls tillhandahåller såsom möbler, inredning och lekplatsutrustning.
25. En fråga som Konkurrensverket har övervägt är om Panduro skulle kunna vara en potentiell konkurrent till Lekolar på upphandlingsmarknaden. Detta har dock inte fått stöd i utredningen. Marknadskontakter har framhållit att det krävs en viss omställningskostnad för att kunna sälja till den offentliga sektorn. Det krävs exempelvis en annan typ av lagerhållning, logistisk och expertis för att kunna lägga konkurrenskraftiga anbud.
26. Vid Konkurrensverkets marknadskontakter har det samtidigt framkommit en viss oro för att förvärvet kommer att leda till att Lekolar får ett bredare sortiment och därmed kan ytterligare förstärka sin position på upphandlingsmarknaden. Förstärkningen påstås bestå i att det i dagsläget endast finns ett fåtal anbudsgivare som har den sortimentsbredd och de logistiklösningar som krävs för att kunna delta och konkurrera om större kontrakt i offentliga upphandlingar. Förvärvet skulle möjliggöra för Lekolar att ytterligare bredda sitt sortiment. Det har framförts att vinnarens sortimentsbredd i föregående upphandling kan riskera ligga till grund för vad som krävs i efterföljande upphandling, något som kan gynna den tidigare vinnaren och försvåra för konkurrerande aktörer.
27. För att få en uppfattning om bland annat hur många som lämnar anbud i upphandlingarna inom de områden där Lekolar är verksamt, har Konkurrensverket granskat ett flertal upphandlingar från de senaste åren. Konkurrensverket kan konstatera att det finns flera aktörer som lämnar anbud och som utövar en varierande grad av konkurrenstryck på Lekolar inom de olika delområdena. Som framgått medför förvärvet inte heller att en faktisk eller potentiell konkurrent försvinner.
28. Däremot går det inte att utesluta att Lekolars sortiment efter förvärvet skulle kunna ytterligare breddas, även om Panduros produktsortiment i dag är anpassat för försäljning till konsument. Konkurrensverket bedömer dock inte att det aktuella förvärvet i sig är ägnat att leda till negativa effekter på konkurrensen till följd av ett potentiellt bredare sortiment hos Lekolar.
29. Även om Lekolars sortiment genom förvärvet skulle bli bredare, bedömer Konkurrensverket att det finns goda förutsättningar att i upphandlingar göra effektiva offentliga inköp samtidigt som man bidrar till en hållbar utveckling och en god konkurrens. Upphandlingslagstiftningen skapar enbart en ram för konkurrensutsättning och alla val som offentliga kunder, dvs.



upphandlande myndigheter och enheter, gör regleras inte i lag. När en upphandlande myndighet eller enhet nyttjar sitt handlingsutrymme, exempelvis genom val av förfarande eller i sin kravställning, kan konkurrensen i upphandlingar påverkas i såväl positiv som negativ mening.

30. Offentliga kunder kan därför på olika sätt möjliggöra för fler leverantörer att delta i offentliga upphandlingar och därigenom främja ökad konkurrens. Exempelvis kan större kontrakt delas upp i separata delområden för att på så sätt öka möjligheterna även för små och medelstora leverantörer att delta i upphandlingar och tävla om kontrakten.
31. Frågan om själva utformningen av en upphandling, vilka krav som ställs och hur konkurrensen på en marknad bäst kan tas tillvara, ligger dock inte inom ramen för Konkurrensverkets koncentrationsprövning.

Sammanfattande bedömning

32. Konkurrensverket finner att den anmälda koncentrationen inte är ägnad att påtagligt hämma förekomsten eller utvecklingen av en effektiv konkurrens inom landet i dess helhet eller en avsevärd del av det. Koncentrationen ska därför lämnas utan åtgärd.

Detta beslut har fattats av funktionsansvariga Maria Ulfvensjö Baltatzis.
Föredragande har varit sakkunnige ekonomen Robert Johansson.

Maria Ulfvensjö Baltatzis

Robert Johansson

Detta beslut publiceras på Konkurrensverkets webbplats.