



Konkurransetilsynets årsberetning 2000



*Omfanget målt i forhold til total omsetning er foreløpig beskjedent.
Det forventes imidlertid en sterk vekst i årene som kommer.*

E-handel må fortsatt sies å befinne seg i en begynnerfase.

*Et sentralt vurderingstema
er hvordan utviklingen virker inn på de aktuelle markedene.*

Introduksjon

Et offentlig utvalg skal gjennomgå norsk konkurranse-lovgivning og fremme forslag om nytt regelverk på området. Utvalget skal blant annet vurdere om en ny lov bør utformes etter mønster av EØS-avtalens konkurranseregler. OECD har anbefalt sine medlemsland å ta i bruk mer effektive virkemidler for å bekjempe ulovlige karteller.



Forord

Konkurranselovens formål er å sørge for effektiv bruk av samfunnets ressurser ved å legge til rette for virksom konkurranse. Virksom konkurranse er altså mer et middel enn et mål i seg selv. Konkurransetilsynets hovedoppgave er å håndheve konkurranseloven.

Effektiv bruk av samfunnets ressurser, eller samfunnsøkonomisk effektivitet, knytter seg til bruken av arbeidskraft, kapital, energi og andre naturressurser. I et marked med virksom konkurranse vil tilbyderne konkurrere om å skaffe seg kunder, og kundene vil foretrekke tilbydere med lave priser og best mulige produkter. Det er bedriftene med de laveste kostnadene som best vil være i stand til å holde lave priser. På lengre sikt vil derfor de mest effektive bedriftene overleve i markedet dersom konkurransen er virksom.

Prisene i et velfungerende marked bærer informasjon om ressursituasjonen og gir signaler om lønnsomme investeringer og effektiv bruk av ressursene, til beste for både forbrukere og produsenter. Å hindre misbruk av markedsrett er i forbrukernes interesse og bidrar til samfunnsøkonomisk effektiv ressursutnyttelse.

Ulovlige karteller utgjør en alvorlig trussel mot effektivt fungerende markeder. Karteller er en form for samarbeid mellom bedrifter om priser, markedsdeling eller anbud som begunstiger samarbeidspartnerne på bekostning av forbrukere og andre bedrifter. Ulovlig kartellsamarbeid medfører for eksempel at forbrukere og bedrifter som følger samfunnets spilleregler, må betale høyere priser enn de ellers ville ha gjort. Til forskjell fra mange andre og lovlige samarbeidsformer, har karteller få eller ingen positive virkninger for effektiviteten. Fordi kartellsamarbeid har så entydig negative konsekvenser, har OECD vedtatt en anbefaling om at medlemslandene i sine konkurranselover skal ha bestemmelser som på en effektiv måte forhindrer karteller. Det pekes spesielt på behovet for effektiv sanksjonering av forbudene i konkurranseloven og for å ha egnede metoder for å avsløre og rettsforfølge kartellene.

Sanksjonene i den norske konkurranseloven er i utgangspunktet strenge. Overtredelser av lovens forbud kan medføre bøter eller fengsel, under skjerpene omstendigheter fengsel i

inntil seks år. Som et alternativt virkemiddel kan Konkurransetilsynet ilegge forelegg på såkalt vinningsavståelse. I praksis er det foreløpig ikke blitt ilagt fengselsstraff, og tilsynet har til nå ikke pålagt bedrifter å avstå den gevinst de har hatt som følge av ulovlig samarbeid. Det er imidlertid eksempler på at virksomheter som har vært utsatt for ulovlig kartellsamarbeid, har nådd frem med krav om erstatning. Til tross for enkelte store bøter er bøtenivået i Norge lavt i forhold til for eksempel EU. Det er en åpenbar internasjonal tendens i retning av vesentlig kraftigere sanksjoner enn tidligere.

Konkurransetilsynet har satt i gang et eksternt FoU-prosjekt for å utrede optimal utforming av sanksjonsmidlene i konkurranseloven. Rapporten – som vil foreligge i første halvår 2001 – vil bli overlevert utvalget som er blitt nedsatt for å revidere konkurranseloven. Rapporten vil blant annet drøfte innføring av et straffereduksjonsprogram for bedrifter og personer som frivillig informerer myndighetene om et ulovlig kartell de har deltatt i. Erfaringer fra andre land tilsier at slike programmer er meget effektive for å avsløre eksisterende karteller og trolig for å avskrekke bedrifter fra å gå inn i nye.

Fordi den internasjonale integrasjonen av markeder fortsetter, vil stadig flere karteller være av internasjonal karakter. Dette skaper konkurransepolitiske utfordringer nasjonalt og internasjonalt. Samarbeid med konkurransemyndigheter i andre land får økt betydning, og informasjonsutveksling i konkrete saker blir viktigere. Danmark, Island og Norge har inngått en avtale som gjør det mulig å utveksle taushetsbelagt informasjon i konkrete konkurransesaker. Avtalen trådte i kraft 1. april 2001 og vil trolig bli utvidet til å omfatte også andre nordiske land. Det kan også være aktuelt å inngå lignende avtaler med andre land det er aktuelt å samarbeide med.

I denne årsberetningen omtales først det nye lovrevisjonsutvalget, som ble nedsatt av Regjeringen med spesielt sikte på å vurdere behovet for desentralisert håndheving av EØS' konkurranseregler og EØS-tilpasning av den norske konkurranseloven.

Det redegjøres så for de foreløpige resultatene fra vårt arbeid med å utvikle indekser for konkurranseintensiteten. Vi gjengir også noen resultater fra en OECD-undersøkelse om graden av reguleringer i medlemslandene. Selv om både konkurranse- og reguleringsindikatorer trenger videreutvikling, er dette en analyseform som blir stadig mer aktuell.

Videre beskrives enkelte konkurransemessige forhold i fem utvalgte markeder og tre FoU-prosjekter som Konkurransetilsynet har initiert. I årsberetningen blir det også redegjort for noen av de viktigste sakene som tilsynet har arbeidet med. Noen av disse er prinsipielt viktige og burde være av interesse for så vel forbrukere som for aktører i næringslivet.

År 2000 ble hektisk for Konkurransetilsynet. I tillegg til en stor saksmengde var organisasjonen i siste halvdel av året preget av omstilling. Det ble på høsten bestemt at tilsynets åtte regionkontorer skulle avvikles og organisasjonen nedbemannes. Dette

innebar en omfattende planlegging av en omstillingsprosess som nå er i gang. Det er lagt stor vekt på å hjelpe overtallige medarbeidere med å finne nytt arbeid. Den nye organisasjonsmodellen, som presenteres til slutt i rapporten, vil gi et sterkere fokus på kjerneoppgavene og en mer effektiv anvendelse av virkemidlene og ressursene Konkurransetilsynet rår over.

Knut Eggum Johansen
Oslo, mai 2001.



Konkurransetilsynet

Konkurransemyndighetene er Kongen (i statsråd), Arbeids- og administrasjonsdepartementet og Konkurransetilsynet.

Konkurranseloven omfatter ervervsvirksomhet av enhver art, uten hensyn til hva slags varer eller tjenester virksomheten gjelder, og uansett om den er privat eller drives av stat eller kommune.

Konkurransetilsynet skal bidra til effektiv bruk av ressursene i samfunnet ved å legge til rette for virksom konkurranse i ervervsvirksomhet og føre tilsyn med konkurransen i markedene.

I Konkurransetilsynets strategiske plan legges det vekt på at tilsynet som forvaltningsorgan for konkurransespørsmål skal:

- arbeide for virksom konkurranse og riktige incentiver i privat og offentlig virksomhet, til beste for forbrukerne og næringslivet
- forebygge, avdekke og motvirke skadelige konkurransebegrensninger
- påvirke at konkurransehensyn tas i betraktning i den offentlige sektor
- bidra til oversiktlig informasjon for markedsaktørene

Konkurransetilsynet skal fremstå som en autoritet på konkurransespørsmål og bli oppfattet som faglig kompetent, handlekraftig, effektiv, problemløsende og serviceinnstilt.



Revisjon av konkurranseloven

Regjeringen oppnevnte 24. november 2000 et offentlig utvalg som skal gjennomgå norsk konkurranselovgivning og fremme forslag om nytt regelverk på området. Utvalgets leder er professor Hans Petter Graver.

Behovet for en bred gjennomgang av norsk konkurranselovgivning er blant annet begrunnet i erfaringene med den norske konkurranseloven og EØS' konkurranseregler og utviklingen i EUs og EØS' konkurransepolitikk de senere årene.

Desentralisert håndheving

I september 2000 fremmet Europakommisjonen et forslag til ny rådsforordning om gjennomføring av forbudene mot henholdsvis konkurransebegrensende samarbeid og misbruk av markedsrett (EF-artikkel 81 og 82). Et sentralt element i forslaget er at også nasjonale konkurransemyndigheter skal håndheve disse forbudene. Regelverket som foreslås revidert, er en del av EØS-avtalen og får dermed betydning både for EØS-avtalen (artikkel 53 og 54) og norsk rett. Utvalget er bedt om å vurdere om det er behov for å gi norske myndigheter kompetanse til å håndheve EØS-avtalens artikkel 53 og 54 fullt ut. Utvalget kommer til å legge frem sine vurderinger og forslag i disse spørsmål i en delinnstilling innen 1. november 2001.

Ny konkurranselov

Et annet spørsmål utvalget er blitt bedt om å vurdere, er om – og eventuelt i hvilken utstrekning – en ny norsk konkurranselov bør utformes etter mønster av EØS-avtalens konkurranseregler, eller om en annen lovmodell bør velges.

Blir utvalget bedt om å utforme en ny lov etter mønster av EØS' konkurranseregler, skal utvalget vurdere behovet for norske særbestemmelser og tilpasninger, og eventuelt fremme forslag om slike bestemmelser.

Ved utformingen av en ny norsk konkurranselov vil følgende problemstillinger være særlig sentrale: Organiseringen av konkurransemyndighetene, herunder beslutningsprosessen og ulike modeller for overprøving og kontroll av myndighetenes vedtak, oppgave- og ansvarsfordeling mellom konkurransemyndighetene og ulike sektormyndigheter og utforming av hensiktsmes-

sige kontroll- og sanksjonsmidler for å sikre en effektiv håndheving og etterlevelse av reglene.

Utvalget er bedt om å fremme forslag til en ny norsk lov innen 1. november 2002.

Utvalgets medlemmer

Følgende medlemmer er oppnevnt til utvalget:

- Professor Hans Petter Graver (leder), Arena (Norges Forskningsråds program for Europa-forskning)
- Førstestatsadvokat Morten Eriksen, Økokrim
- Juridisk direktør Elisabeth Roscher, Konkurransetilsynet
- Avdelingsdirektør Steinar Undrum, Arbeids- og administrasjonsdepartementet
- Kontorsjef Magne Eek, Forbrukerombudet
- Ekspedisjonssjef Eva Hildrum, Samferdselsdepartementet
- Førstekonsulent Margrethe Volden Slinde, Olje- og energidepartementet
- Ekspedisjonssjef Jan Bjørland, Finansdepartementet
- Avdelingsdirektør Randi Wilhelmsen, Nærings- og handelsdepartementet
- Advokat Arnhild Dordi Gjønnnes, Næringslivets Hovedorganisasjon
- Avdelingsleder Stein Reegård, Landsorganisasjonen i Norge
- Advokat Siri Teigum, advokatfirma Thommessen Krefthing Greve Lund AS
- Advokat Helge Stemshaug, advokatfirma Bugge, Arentz-Hansen & Rasmussen

Konkurransetilsynet har i flere sammenhenger arbeidet med å analysere effektene av de mange reguleringene i landbruket. Nedenfor følger en kort omtale av konkurransesituasjonen i meierisektoren, noen viktige reguleringer og noen av tilsynets synspunkter på disse.

Konkurranseforhold

På de følgende sider blir det først fokusert på konkurranse- og reguleringsindikatorer. Deretter presenteres fem markeder som har det til felles at de kan betegnes som gryende konkurransemarkeder: E-handel, post, jernbane, drosjetransport og meierisektoren. Dessuten omtales tre forsknings- og utviklingsprosjekter.

Konkurrans- og reguleringsindikatorer

Konkurransindikatorer

Mange som er opptatt av konkurransepolitiske problemstillinger, har ønsket enkle indikatorer for hvor intens konkurransen i ulike markeder er. Det er imidlertid ikke trivielt å foreta generelle målinger og vurderinger av konkurranseintensitet, og det er heller ikke lett å finne indikatorer som relativt enkelt lar seg måle og tolke, og som kan danne grunnlag for politikkbeslutninger i spesifikke markeder.

En mye brukt indikator er markedskonsentrasjonen. Markedskonsentrasjonen er et mål på antall tilbydere i markedet og deres relative størrelse. Høy markedskonsentrasjon kan bety at konkurransen er svak. Dette er imidlertid bare en indikasjon. Det kan være mulig å ha effektiv priskonkurranse selv med bare to aktører i et marked. Høy konsentrasjon i et marked kan skyldes utnyttelse av stordriftsfordeler, det vil si at det er billigere per enhet å produsere mange enheter enn å produsere få enheter. I slike markeder vil effektiv produksjon forutsette et visst omfang av virksomheten.

Markedskonsentrasjonen bør også ses i sammenheng med hvor «turbulent» markedet er. I markeder der det skjer mange endringer, må det kontinuerlig tenkes effektivitet og omstilling. I markeder uten de store endringene har ikke aktørene de samme incentivene til effektivisering. Mobilitetsindekser er et mål på graden av «turbulens» i et marked. Alt annet likt vil en høy mobilitetsindeks i et marked kunne være et tegn på sterkere konkurranse enn en lav indeks.

De nordiske konkurransemyndigheter har et samarbeidsprosjekt der man vurderer mulighetene for å utarbeide sammenlignbare konkurranseindikatorer for næringsgrupper i hvert av de nordiske landene. Prosjektgruppen er blitt enig om et felles opplegg for hvilke typer data som skal samles inn, og hvilke konsentrasjons- og mobilitetsmål man forsøksvis skal beregne.

Den summariske konsentrasjonsraten (CR4) viser hvor stor samlet markedsandel de fire største aktørene i en bransje har. Et høyt tall tyder på få, store aktører i bransjen. Et lavt tall tyder på mange små aktører. Gitt samme antall aktører, forventes det sterkere konkurranse i et marked der aktørene er jevnstore enn i et marked der enkelte aktører dominerer.

Et annet mål for markedskonsentrasjon er *Herfindahl-Hirschman-indeksen (HHI)*. Den er definert som summen av de kvad-

verte markedsandelene for samtlige foretak i et marked. HHI vil ha verdi mellom 0 og 10 000. I et monopolmarked med kun én aktør, har denne aktøren en markedsandel på 100 prosent, og HHI vil anta verdien 10 000. En verdi nær 0 gjenspeiler et marked med mange små aktører. Indeksen tillegger store markedsandeler større vekt enn små markedsandeler. Under ellers like forhold er den altså større i et marked med ujevnt fordelte markedsandeler enn i et marked der alle foretak er like store.

Mobilitetsindekser anvendes for å si noe om hvordan sammensetningen av aktører i en bransje endres over tid. Den nordiske arbeidsgruppen har valgt å angi mobiliteten i en bransje ved å beregne tall for endringer i markedsandel i løpet av et år. For hver bedrift måles endringen i markedsandel fra et år til et annet. Den positive verdien av differansene summeres over alle bedrifter i markedet og deles på to. Mobilitetsindeksen vil ha en verdi mellom 0 og 100. Verdien 0 avspeiler et fullstendig statisk marked uten bevegelse i antall aktører eller deres markedsandeler fra et år til det neste. Mobilitetsindeksen vil få verdien 100 dersom ingen av foregående års aktører opptrer i markedet det neste året.

Det er innhentet et stort datamateriale fra Statistisk sentralbyrås momsregister. Dette registeret gir blant annet opplysninger om omsetningen for alle som har plikt til å betale merverdiavgift. Materialet omfatter merverdiavgiftspliktig omsetning i om lag 400 næringer. Det gjenstår en del arbeid med tallene, blant annet å korrigere for import, og tall fra alle de andre nordiske land er ikke ferdigstilt. Det er altså ennå et stykke arbeid igjen før sammenligninger mellom de nordiske land kan lages.

På neste side presenteres for illustrasjonens skyld enkelte tall for to sektorer.

Dataene viser at antall bedrifter er lavere for engroshandel med drivstoff og brensel (348) enn for engroshandel med husholdningsvarer og varer til personlig forbruk ellers (1938). Siden omsetningen er omtrent like stor for de to sektorene, må man derfor forvente en sterkere markedskonsentrasjon i den første sektoren. Dette bekreftes også av tallene for de fire største bedriftenes markedsandel og av Herfindahl-Hirschman-indeksen. Til sammenligning kan nevnes at fusjonsretningslinjene i USA regner markeder med en Herfindahl-Hirschman-

indeks over 1800 som sterkt konsentrert, og lavere enn 1000 som lite konsentrert. Mobilitetsindeksen er på 14 i begge sektorer, slik at denne ikke gir grunnlag for å endre vurderingene av den relative konkurransesituasjonen i de to sektorene. I datamaterialet er den gjennomsnittlige vektete mobilitetsindeksen omtrent 13.

Reguleringsindikatorer

Økonomiske reguleringer er en type reguleringer som griper direkte inn i hvordan markeder fungerer, for eksempel prisfastsetting, konkurranseforhold, markedsadgang, etableringer og nedleggelse. Reguleringer kan være en forutsetning for at markedsøkonomien skal fungere tilfredsstillende. De kan for eksempel gi kundene økt sikkerhet for at produktene de kjøper, ikke er skadelige. Men offentlige reguleringer kan også dempe konkurransen. Det er viktig å vurdere kritisk om reguleringene er nødvendige og effektive i forhold til de mål de er ment å fremme.

I 1998 startet OECD et omfattende program for reguleringsreformer. Hensikten med programmet er å bidra til at medlemslandene kan forbedre kvaliteten av sine reguleringer.

OECD foretok i 2000 en undersøkelse, basert på data fra 1998, for å sammenligne ulike medlemsland med hensyn til omfanget av konkurransehindrende reguleringer i produktmarkedene. Det ble innhentet informasjon om mer enn 1500 ulike bestemmelser i generell og sektorspesifikk lovgivning, reguleringer og administrative prosedyrer. Det ble i undersøkelsen ikke gjort forsøk på å vurdere hvor effektivt de regulerende bestemmelsene virker i forhold til de mål de er ment å fremme.

OECDs rapport konkluderer med at landene jevnt over ikke er i den øvre delen av skalaen, og det er overraskende små forskjeller mellom landene. Sammenliknet med de landene som fremstår som lite regulert, viser resultatene en høyere grad av

reguleringer i Norge. Det er bare Hellas og Italia som scoret høyere på reguleringer i produktmarkedene.

De undersøkte reguleringene er delt i to hovedområder; innadrettede og utadrettede, avhengig av om de er rettet mot innenlandske eller utenlandske aktører. De innadrettede reguleringene er delt inn i bestemmelser om statskontroll og hindringer for næringsvirksomhet. I forhold til andre land scorer Norge høyt på graden av statskontroll. Dette omfatter blant annet graden av offentlig bedriftseierskap og statlig engasjement i næringslivet. Norge fikk derimot en relativt lav score på undergruppen «hindringer for næringslivet», som omfatter offentlige begrensninger på antall næringsdrivende, unntak fra konkurranseregulering og administrative byrder.

De utadrettede reguleringene gjelder blant annet toll, harmonisering av standarder m.v. og restriksjoner på utenlandsk eierskap. På dette området ble Norge rangert som mer regulert enn de andre landene som er inkludert i analysen. Dette betyr at det relativt sett fremstår som vanskelig for utenlandske aktører å komme inn på norske markeder. Årsaken er først og fremst høye tollsatser på import av landbruksprodukter. Tollsatsene på andre produkter er sammenlignbare med satsene i EU og USA.

Selv om resultatene må tolkes med varsomhet, er datamaterialet OECD bruker omfattende, og det gir et grovt uttrykk for graden av regulering og forskjeller mellom land. OECD har så langt ikke planer om å oppdatere undersøkelsen. En stor del av datagrunnlaget fra undersøkelsen er offentliggjort og lagt ut på OECDs nettside <http://www.oecd.org/eco>. Med dette håper OECD at undersøkelsen kan bli brukt i forskning, med sikte på å utvikle bedre metoder for å analysere reguleringer i produktmarkedene.

Næringsgruppe	Antall	Omsetning	Markedsandel	Herfindahl-	Mobilitets-
	reg. bedrifter	i milliarder kr.	– fire største bedrifter	Hirschman-indeks	indeks
Engroshandel med drivstoff og brensel	348	17,1	76	1950	14
Engroshandel med husholdningsvarer og varer til personlig forbruk ellers	1938	19,7	17	130	14

(Kilde: Momsregisteret, Statistisk sentralbyrå)

Markeder

Den teknologiske utviklingen gjør at det oppstår nye produkter og nye markeder. Videre kan endringer på etterspørsels- og tilbudssiden i enkelte tilfeller medføre økt konkurranse i sektorer som tidligere har vært lite konkurranseutsatt. I det følgende presenteres fem markeder som har det til felles at de kan betegnes som gryende konkurransemarkeder.

E-handel

E-handel må fortsatt sies å befinne seg i en begynnerfase. Omfanget målt i forhold til total omsetning er foreløpig beskjent. Det forventes imidlertid en sterk vekst i årene som kommer. Et sentralt vurderingstema er hvordan utviklingen virker inn på de aktuelle markedene.

E-handel, eller omsetning basert på Internett, innebærer blant annet at bestillinger kan formidles over nettet, at man kan handle via nettbaserte markedsplasser og at man kan benytte seg av søkeverktøy for å sammenligne priser eller finne frem til produkter. I tillegg formidles ulike former for tjenester i økende grad over nettet (for eksempel banktjenester, forsikring, verdipapirhandel og ulike former for rådgivning).

En undersøkelse foretatt av Statistisk sentralbyrå viser at 8 prosent av foretakene i Norge (med minst ti sysselsatte og tilgang til Internett) hadde omsetning fra bestillinger mottatt via Internett i 2000. Omsetning basert på Internett er imidlertid lav i forhold til foretakenes samlede omsetning. For halvparten av foretakene som hadde e-handel, utgjorde denne kun 1–2 prosent av den samlede omsetningen. Bare 6 prosent av foretakene oppgir at e-handelen utgjorde 30 prosent eller mer av total omsetning i 2000. Blant de kundene som benyttet seg av Internett for å bestille varer eller tjenester, utgjorde «andre foretak» 34 prosent, «private forbrukere» 29 prosent, «offentlige institusjoner» 20 prosent og «andre organisasjoner» 14 prosent.

For konkurransemyndighetene er det sentralt å vurdere hvordan utviklingen virker inn på konkurransen i de aktuelle markedene. Videre er det spørsmål om de tradisjonelle instrumentene for håndheving og kontroll er tilstrekkelige.

E-handel og markedenes virkemåte

I noen tilfeller representerer e-handel en ny salgskanal. I andre er det snakk om nye produkter (elektronisk informasjon), tjenester (søkeverktøy for å sammenligne priser) og markedsplasser (auksjoner og online-byttehandel).

E-handel kan generelt forventes å øke konkurransen i markedene for tradisjonelle produkter. Årsakene er at det kan bli mindre behov for fysisk infrastruktur i forbindelse med omsetning av varer og tjenester, lavere kostnader knyttet til søking og valg av produkter og lavere transaksjonskostnader. Dette kan bidra til lavere etableringshindringer og dermed til at det blir mindre muligheter for å oppnå og utnytte markedsrett. E-handel kan videre bidra til økt konkurranse gjennom utvidelse av de geografiske markedene.

Andre sider ved e-handel kan bidra til å begrense konkurransen. For det første kan det være store irreversible kostnader forbundet med å komme inn på et marked hvor det allerede finnes aktører som har tillit hos kundene. For det andre kan markedsplasser på nettet være preget av nettverkseffekter. Det vil si at brukerne har større utbytte av en markedsplass, jo flere som bruker den. Tilbyderne og kundene kan da trekkes mot de større markedsplassene, slik at det blir få og store tilbydere. For det tredje er e-handel velegnet for omsetning av kunnskapsbaserte produkter, som ofte har store utviklingskostnader, men svært lave kostnader knyttet til produksjon. Informasjonstjenester er et godt eksempel på slike stordriftsfordeler. Stordriftsfordeler og nettverkseffekter innebærer at selve produksjonen i utgangspunktet kan være mest effektiv ved at den ivaretas av én eller noen få aktører. Dette må imidlertid vurderes opp mot mulige negative virkninger som følge av at dominerende bedrifter utnytter sin dominerende posisjon til å iverksette konkurransebegrensende tiltak. Videre kan e-handel i form av felles eide markedsplasser på nettet gi økt fare for prissamarbeid.

Bruk av Internett er generelt basert på følgende infrastruktur: Apparaterne (PC, mobiltelefon), telenettet (eventuelt bredbåndnett), klargjøring for overgang til Internett (foretas av såkalte ISPer – Internet Service Providers) og innholdsprodusenter (portaler, markedsplasser etc.). Disse leddene kan i prinsippet betjenes av separate aktører. Det er imidlertid ikke uvanlig at et selskap er involvert i to eller flere av dem. Det kan være nødvendig å føre tilsyn med at kontroll med denne infrastrukturen ikke brukes til å stenge konkurrenter ute av markedet.

Post

Posten Norge BA har som statlig selskap (før 1996 som statsbedrift) vært den største og mest sentrale aktøren i postmarkedet. Selskapet har i mange år hatt enerett på formidling av brevpost innen visse vekt- og prisgrenser. Blant annet som følge av utviklingen innenfor EU er enerettsområdet blitt innskrenket. I løpet av de nærmeste årene venter man ytterligere innskrenkninger. Dette innebærer at en økende andel av markedet for posttjenester åpnes for konkurranse fra private aktører. Enerettsområdet møter også konkurranse fra alternative produkter som telefaks og elektronisk post.

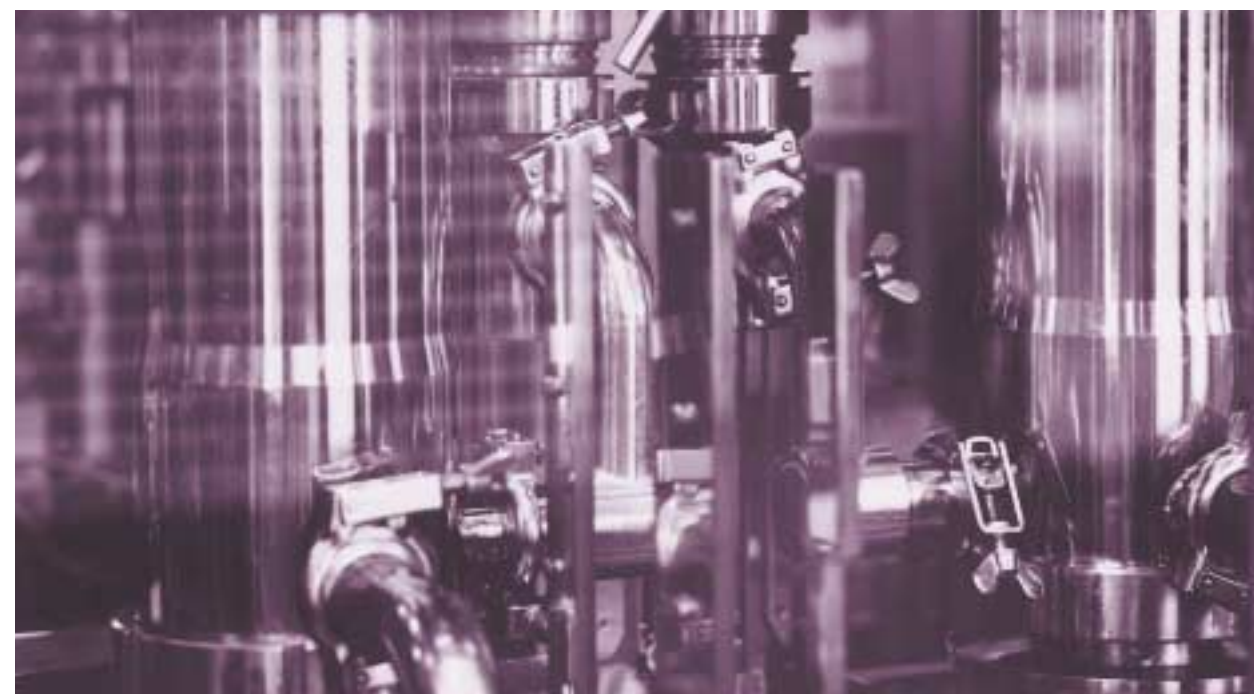
Organisering

EU's postdirektiv fra 1997 fastsetter felles regler for utviklingen for posttjenester i det indre markedet. Ifølge direktivet skal landene sørge for et basistilbud om formidling av postsendinger etter bestemte kvalitetskriterier og til priser som er overkommelige for brukerne. I den grad det er nødvendig for å opprettholde basistjenestene, gis det anledning til å fastsette eneretts-

områder innenfor visse vekt- og prisgrenser. Posten Norge har for eksempel enerett til å formidle lukket adressert brevpost med vekt inntil 350 gram og pris inntil fem ganger grunntaksten for et prioritert brev. En del land, som Spania, Tyskland og Storbritannia, har begrenset enerettsområdet mer enn hva som tilsies av direktivet, mens Sverige og Finland har avvirket alle enerettsordninger. Det er likevel fortsatt slik at de tidligere statlige postoperatørene har en dominerende markedsposisjon, særlig innen de tradisjonelle basisområdene.

I Norge – som i mange andre land – har man sett det som viktig med geografisk enhetsporto på tjenester omfattet av Postens enerett, slik at denne type brev kan sendes til samme pris over hele landet. Fordi kostnadene ved slike tjenester blant annet varierer med avstanden mellom avsenderen og mottakeren og med distribusjonsforholdene lokalt, innebærer dette elementer av kryssubsidiering.

Overskuddet fra enerettstjenestene bidrar sammen med statlig kjøp av posttjenester til dekning av de merkostnader Posten har som følge av pålagte krav om å utføre samfunnsplågte opp-



gaver knyttet til blant annet formidling av post. Det er også stilt service- og kvalitetskrav m.v. For 2001 er den statlige bevilgningen til kjøp av bedriftsøkonomisk ulønnsomme posttjenester på 540 millioner kroner. Dette forventes å utgjøre om lag 4 prosent av Postens samlede inntekter i 2001.

Konkurransmessige problemstillinger

Nye aktører på tradisjonelle monopolområder må forventes å etablere seg i de mest lønnsomme markedssegmentene først, det vil si i byer og overfor bedriftskunder. Slik «fløteskumming» kan medføre at Posten blir sittende igjen med de ulønnsomme delene av markedet. I et mindre regulert marked kan dette gi en utvikling mot mer differensierte, kostnadsbaserte priser. Et mulig alternativ til monopol og kryssubsidiering er at ulønnsomme tjenester får særskilt finansiering.

En studie av postsektoren som nylig ble gjort i regi av OECD, tyder på at en innskrenkning av enerettsområdet for et etablert postselskap ikke alltid er tilstrekkelig for å sikre virksom konkurranse. De problemstillingene som særlig fokuseres fra OECD, er kryssubsidiering fra enerettsområdet til konkurranseutsatte tjenester, bruk av ulike lojalitetsmotiverende ordninger og rabatter overfor kundene, og diskriminering av konkurrenter ved tilgang til Postens eneretts- og basistjenester.

Eventuell kryssubsidiering fra enerettsområdet til konkurranseutsatte områder vil stride både mot EUs postdirektiv og mot nasjonal sektorspesifikk lovgivning. Problemet er at så lenge det etablerte selskapet tillates å operere både i og utenfor enerettsområdet, vil det være mulig å overdrive de regnskapsmessige kostnadene i enerettsområdet. Dermed vil selskapet få aksept for høyere maksimale portotakster i enerettsområdet, eller for større overføringer over offentlige budsjetter til dekning av regnskapsmessige underskudd. Den motsvarende inntektsøkningen kan tas ut som profitt i det konkurranseutsatte området, eller benyttes til å subsidiere konkurranseutsatte tjenester. Posten skal gjennom et produktregnskap overfor Post- og teletilsynet fremlegge dokumentasjon på at det ikke skjer ulovlig kryssubsidiering.

Så lenge det faktisk gjenstår et enerettsområde av betydning, vil det etablerte postselskapet ofte kunne tilby et bredere produktspekter enn øvrige konkurrenter. Fordi mange næringsdrivende kunder har behov for et bredt spekter av tjenester, og opplever det som tungvint og kostbart å forholde seg til flere

leverandører, representerer dette i seg selv et konkurransefortrinn for det etablerte postselskapet. Det er derfor viktig at selskapet ikke tillates å forsterke denne fordelene ved å kreve totalleverandørstatus overfor kundene. Også adgangen til å benytte lojalitetsmotiverende pris- eller rabattsystemer bør i visse tilfeller begrenses.

I postsektoren er innslaget av naturlig monopol i transport og distribusjon vanligvis mindre markert enn for eksempel i de fysiske nettene for overføring av elektrisitet og telesignaler. Men som for andre nettverk, vil det for visse tjenester og geografiske områder verken være privat- eller samfunnsøkonomisk lønnsomt med etablering av parallelle distribusjonsnett. Dette gjelder særlig for hyppig og regelmessig ombæring av post i grågrendte strøk. For å skape effektive markeder må det sikres at det etablerte selskapet ikke prioriterer egne konkurranseutsatte tjenester fremfor å gi konkurrenter tilgang til distribusjonsnettet.

Både Post- og teletilsynet og Konkurransetilsynet har mottatt klager fra private postoperatører om at de er blitt utsatt for kryssubsidiering eller diskriminering av ulike slag. De to tilsynene har en generell samarbeidsavtale som innebærer at saksbehandlingen samordnes.

Jernbane

Regjeringen har i nasjonalbudsjettet for 2001 signalisert at det skal legges til rette for økt konkurranse på jernbanenettet. I første omgang vil man forsøke å åpne jernbanenettet for godstransport. Transportøkonomisk Institutt har nylig gitt innspill til debatten gjennom en rapport til Samferdselsdepartementet – «Konkurranse på det norske jernbanenettet». I rapporten drøftes dagens organisering, og det gis anbefalinger med hensyn til videre deregulering av jernbanedriften.

Organisering

Et EF-direktiv fra 1991 stiller krav om at det blir åpnet for konkurranse på internasjonal kombinert godstransport, det vil si godstransport som tar flere transportmidler i bruk. For å forenkle transport mellom medlemslandene skal alle jernbaneselskaper ha mulighet til å danne sammenslutninger med foretak i andre land. Slike internasjonale sammenslutninger skal ha tilgang til å etablere seg i landene samt gis transittillatelse for å kunne yte sine tjenester. EUs medlemsland har iverksatt refor-

mer i tråd med dette. Norge har også åpnet for at andre operatører kan bruke banenettet på strekninger som NSB selv ikke finner det lønnsomt å drive. Sverige, Finland, Storbritannia og Nederland har gått lengst i reformene. Prosessen har kommet lenger i markedene for godstransport enn i markedene for persontransport.

Som i de fleste land har både infrastruktur og rullende materiell vært i offentlig eie. Rutetilbud og takster har vært gjenstand for mer eller mindre detaljerte reguleringer. Konkurranse fra blant annet veitransport, luft- og skipsfart har medført at jernbanens andel av det samlede transportvolumet har falt sterkt over tid. Offentlige tilskudd til jernbanen har økt.

Jernbanen drives stort sett med tap over hele Europa, og den taper markedsandeler til andre transportformer. Det er altså ikke problemer med markedsrett som har motivert landene til å øke konkurransen på jernbanenettet, men snarere et ønske om effektivisering.

Konkurransmessige problemstillinger

Konkurranse på jernbanenettet kan i prinsippet ta to former: Man kan ha konkurranse i markedet eller om markedet. Selv om både person- og godstransport i stor grad gjør bruk av det samme skinnenettet, er kapasitetsforholdene for de to transportformene ofte forskjellige. Store deler av persontrafikken foregår på bestemte tider av døgnet, og det er i disse periodene kapasitetsproblemene oppstår. Når det gjelder godstransport, er tidspunktet gjerne mindre kritisk. I mange tilfeller er det for eksempel mulig å benytte ledig kapasitet nattetid. Blant annet av denne årsak er det i praksis enklere å legge til rette for konkurranse i markedet for godstransport.

For persontransport kan et alternativ være å la operatørene legge inn bud på bestemte ruteleier gjennom auksjoner. Auksjoner eller anbudskonkurranser kan anvendes både i forhold til tjenester der det er grunnlag for privatøkonomisk lønnsom drift, og for tjenester som krever offentlige tilskudd. De utelukker ikke muligheten til å stille betingelser med hensyn til tjenestekvalitet, billettpriser etc. Endelig er slike konkurranseformer også egnet til å ivareta stordrifts- eller samdriftsfordeler på transportsiden.

Deregulering og etablering av nye institusjoner for kapasitetsfordeling er ingen garanti for virksom konkurranse i jernbanesektoren. Særlig for persontransport synes etableringshindring-

ene å være betydelige. Mangelen på et velfungerende annenhåndsmarked for rullende materiell er blant de problemene som ofte trekkes frem. Men også ervervelse av markedsspesifikk informasjon og kunnskap kan representere store ugjenkallelige kostnader.

Konsentrasjonstendenser kan skape problemer både i forhold til konkurranse i og om markedet. Når det gjelder bruk av anbud eller auksjoner, kan det i tillegg oppstå mer spesielle problemstillinger. For eksempel kan operatører som tror det er mulig å reforhandle kontrakten i ettertid, være fristet til å legge inn urealistisk lave anbud. Også fristelsen til å levere en lavere kvalitet enn forutsatt kan være betydelig. Erfaringer fra land som har gått langt i å deregulere jernbanen, indikerer at koordinering av ruter, billettsalg og informasjon til de reisende kan bli svekket når det samlede tjenestetilbudet fordeles på flere uavhengige operatører. Man har begrenset erfaring fra auksjonering av ruteleier, og flere anbefaler derfor en gradvis deregulering, med utgangspunkt i enkle og isolerte deler av nettet.

Drosjetransport

Reguleringen av drosjenæringen går tilbake til 1940-årene og har i Norge ligget under to ulike fagmyndigheter. Samferdselsmyndighetene har regulert etableringen i markedet, mens prismyndighetene har regulert prisene. Gjennom en endret praksis ved tildeling av løyver er det nå noen steder mer enn én drosjesentral. Konkurransemyndighetene har dermed kunnet oppheve prisreguleringen i enkelte sentrale strøk.

Løyver

Det er samferdselsmyndighetene ved Samferdselsdepartementet, fylkeskommuner og kommuner som gir løyver til drosjesentraler og til den enkelte drosjeeier. I løyvene bestemmes det hvilke geografiske områder som skal dekkes, og det pålegges kjøreplikt.

I noen fylker har samferdselsmyndighetene etter hvert innført en ny praksis ved tildeling av løyver. Løyvedistriktene er blitt gjort større ved at flere kommuner eller hele fylket er omgjort til felles løyvedistrikt, og det har vært gitt tillatelse til å opprette flere drosjesentraler innen ett løyvedistrikt. Denne endrede praksisen har gitt spillerom for konkurranse mellom sentraler.

Priser

Prisdirektoratet, og fra 1994 Konkurransetilsynet, har hatt ansvaret for å prisregulere drosjemarkedet gjennom «forskrift om maksimalpriser for kjøring med drosjebiler». Prisreguleringen gjelder ikke storkundeavtaler, herunder syke- og skoletransport som utføres etter kontrakt med kommuner og fylkeskommuner.

Konkurransetilsynet foreslo i 1998 å oppheve prisreguleringen for drosjekjøring. Bakgrunnen var at fastsettelse av priser gjennom prisregulering generelt sett er beheftet med betydelig usikkerhet og at reguleringen har gitt en rigid og lite fleksibel prissetting. Arbeids- og administrasjonsdepartementet bestemte at maksimalprisreguleringen kan oppheves i områder med minst to drosjesentraler, og hvor forholdene for øvrig ligger til rette for tilstrekkelig konkurranse mellom sentralene.

Konkurransetilsynet regulerer således ikke lenger prisene for drosjetjenester i en del sentrale strøk, det vil si i Oslo, Akershus, Bergen, Trondheim, Stavanger, Kristiansand, Drammen og omkringliggende kommuner. Tilsynet vil foreta en evaluering av konkurranseforholdene i de deregulerte markedene i første halvår 2001.

Med omleggingen oppstod det behov for en tradisjonell konkurransemessig vurdering av samarbeidet mellom drosjer innen en sentral. Totalt 25 drosjesentraler i disse områdene trenger dispensasjon fra konkurranselovens forbud mot pris- og anbudssamarbeid. Det er i dispensasjonsvurderingen lagt vekt på at organiseringen av drosjemarkedet gjennom sentraler gir samfunnsøkonomiske effektivitetsgevinster, gjennom effektiv formidling av bestillinger og trafikkdirigering. Det er gitt dispensasjon til at sentralen kan fastsette en felles maksimalpris, men dette skal ikke hindre den enkelte drosje fra å gi tilbud til lavere pris.

Prisopplysning

Det er i dag vanskelig å vite hva en drosjetur kommer til å koste før den faktisk er gjennomført. Verken forbrukere eller drosjesjåfører er tjent med en pris som beregnes ut fra kompliserte forhold mellom reisetid og reiselengde. Hvis dereguleringen videreføres også etter evalueringen av konkurranseforholdene i de deregulerte områdene, venter Konkurransetilsynet en utvikling der drosjesentralene legger om til en enklere takststruktur.

Prisopplysning er spesielt viktig i denne fasen, siden forbrukerne ikke er vant til priskonkurranse mellom drosjesentraler. Som alle andre tilbydere av tjenester, skal drosjene på en synlig og forståelig måte opplyse forbrukerne om prisen eller hvordan prisen er beregnet. Det ble foretatt en rekke stikkprøver om prisopplysningen i løpet av høsten. Stikkprøvene viste at drosjeeierne stort sett har tilfredsstillende prisopplysning, med unntak av Oslo, som vil bli fulgt særskilt opp i 2001.

Markedsvirkninger

Det er ikke overraskende at takstene i sentrale strøk økte umiddelbart etter omleggingen. Dette er naturlig når prisene har vært regulert over en lang periode. Prisene steg tilsvarende kraftig da Sverige la om sin regulering av drosjepriser, men prisstigningen i det svenske markedet har etter hvert flatet ut.

Prisene i de deregulerte områdene synes å ha blitt mer differensierte over døgnet og uka. I de store byene, hvor det er stor etterspørsel i helger og om natten, ser man at prisene har gått opp på disse tidspunktene. Det er grunn til å tro at dette vil føre til økt kvalitet og at det blir flere drosjer tilgjengelig for kundene på litt lengre sikt, slik at problemet med drosjekøer vil bli mindre. Dermed fungerer markedene bedre, fordi det skapes balanse mellom tilbud og etterspørsel. På mindre steder har ikke prisene økt så mye i helger og om natten, noe som kan ha sammenheng med lavere etterspørsel.

Det forventes at drosjesentralene fremover vil kunne innføre nye tjenester, kombinere drosjetjenester med andre tjenester eller gå inn på nye markedsarenaer. Nylig er det også åpnet for at transportører med turvognløyve kan utføre oppdrag som tidligere var forbeholdt drosjene. Det forventes at dette vil øke konkurransen, spesielt i storkundemarkedet.

Konkurransetilsynet mener at markedet for drosjetjenester vil være tjent med en oppmykning av løyveordningen, for eksempel ved å erstatte dagens behovsprøving av løyver med en kvalifikasjons- og sikkerhetsbasert løyveordning. Dette vil dempe presset mot høyere priser og redusere kjøproblemene.

Meierisektoren

Konkurransetilsynet har i flere sammenhenger arbeidet med å analysere effektene av de mange reguleringene i landbruket. Nedenfor følger en kort omtale av konkurransesituasjonen i

meierisektoren, noen viktige reguleringer og noen av tilsynets synspunkter på disse.

Konkurransesituasjonen

TINE Norske Meierier (TINE) er den klart største aktøren innenfor alle delene av meierimarkedet. TINE, som er et samvirke, eies av ca. 25 000 melkeprodusenter eller nesten alle melkebønder i Norge. Slik sett har TINE nærmest absolutt kontroll over den essensielle innsatsfaktoren i meierimarkedet, melk som råvare.

De senere årene har to små konkurrenter etablert seg – osteprodusenten Synnøve Finden og Q-meieriene, som produserer konsummelk og yoghurt. Synnøve Finden har ikke egne melkeprodusenter knyttet til seg og baserer derfor sin virksomhet på melk de kjøper fra TINE. Q-meieriene har knyttet til seg egne bønder, men må også benytte seg av melk kjøpt fra TINE.

Selv om TINE har plikt til å levere melk til konkurrentene, har det vært betydelig strid om hvilke priser som skal gjelde for slikt salg. Dette viser at det å gi konkurrenter tilgang når en av

dem har monopol på innsatsfaktornivå, er en svært krevende reguleringsoppgave.

Reguleringer

De viktigste rammevilkårene i meierisektoren avtales i jordbruksforhandlingene. Blant annet forhandles det der om priser. Videre er det i meierisektoren fastsatt produksjonskvoter for melkeprodusentene. Prisutjevningsordningen for melk har stor betydning for mulighetene til å få til fungerende konkurranse i meierisektoren.

Prisregulering

Prisene som fastsettes i jordbruksoppkjøret, er såkalte målpriser. Det er ikke gitt at målprisene blir realisert i markedet. For at det skal være mulig å ta ut målprisene, har Staten gitt TINE en rolle som «markedsregulator». Denne ordningen gir TINE en rekke virkemidler til å holde prisene oppe, slik som reguleringslagring og reguleringseksport. Markedsregulering gjennom én av aktørene er en slags lovlig, regulert utnyttelse av markedsmakt



Forskning og utvikling

og betinger at markedsregulatoren har store markedsandeler. Markedsreguleringsrollen gir likevel TINE også en del plikter som skal bedre mulighetene for konkurranse, slik som leveringsplikt overfor konkurrenter. TINE plikter også å ta imot over-skuddsmelk som konkurrentene selv ikke har behov for.

Markedsreguleringen fører til høyere priser enn det som ville blitt dannet i et marked uten regulering. Det er imidlertid et politisk mål å holde høye priser på melk som råvare, av hensyn til bøndernes inntekter.

Det kan likevel være betenkelig at markedsreguleringen utføres av en markedsaktør. Rollen som markedsregulator kan gi TINE bedre informasjon om markedsforhold enn konkurrentene har. Dette kan føre til konkurransevridninger. I tillegg kan markedsregulatoren få betydelig mer innflytelse på politiske og forvaltningsmessige beslutninger enn konkurrentene. Konkurransetilsynet går derfor inn for at markedsreguleringsoppgaven bør overføres til et nøytralt forvaltningsorgan. Konkurransetilsynet har også uttalt seg om tilsvarende forhold innenfor kornsektoren i forbindelse med utformingen av den nye markedsordningen for korn, som trer i kraft 1. juli 2001.

Kvoter

Den enkelte bonde vil isolert sett ønske å øke sin leveranse av melk dersom melkeprisen går opp. Meierisamvirket som helhet ønsker derimot at produksjonen skal holdes på et relativt lavt nivå, slik at prisene i markedet blir høye. Denne problemstillingen er grundigere behandlet i Konkurransetilsynets innspill til samvirkelovutvalget.

For å nå målprisene er det derfor nødvendig med en begrensning på den totale produksjonen. Den enkelte produsent er tildeelt en kvote og får ikke betalt for melk han produserer ut over kvoten. Da kvotesystemet ble innført, ble kvotene fordelt mellom bønderne med basis i deres historiske produksjon. I de senere årene er kvotene imidlertid blitt gjort delvis omsettelige.

Omsetteligheten fungerer slik at bønderne har mulighet til å melde fra dersom de vil selge eller kjøpe kvoter. Myndighetene setter imidlertid prisen, bestemmer hvem som får kjøpe og hvor mye hver enkelt får kjøpe. Det er kun eksisterende melkebruk som får kjøpe kvote. Systemet er altså ikke åpent for nye aktører. I dette systemet kan man ikke identifisere høystbydende, og det blir da ikke nødvendigvis de mest effektive gårdsbrukene som ender opp med kvotene.

Kvotene kan kun handles innenfor hvert fylke. Dersom kvotene var fritt omsettelige i hele landet, kunne mesteparten av kvotene endt opp i sentrale østlandsområder og på Jæren, hvor de største og mest lønnsomme brukene ligger. Ved at handelen foregår regionalt, har man med andre ord tatt hensyn til distriktpolitiske mål, men dette hindrer samtidig en omstilling til mer effektiv produksjon.

Så langt har omsetteligheten for det meste fungert slik at myndighetene har kjøpt opp kvoter for å redusere melkeproduksjonen. Melkebønder som ønsker å øke sin produksjon, har altså hatt få muligheter til dette, noe som medfører at stor-driftsfordeler ikke blir utnyttet.

Konkurransetilsynet har gått inn for at kvotene gjøres fritt omsettelige.

Prisutjevningsordningen

Målet med den såkalte prisutjevningsordningen for melk er at alle bønderne skal få likt betalt for melken, uavhengig av hvilket meieri de leverer til og uavhengig av hva meieriet lager av melken. De ulike ferdigvarene basert på melk har ulik lønnsomhet. Gjennom et system med avgifter på de lønnsomme produktene og tilskudd til de mindre lønnsomme, skal lik pris til bonden realiseres. For å kunne fastslå hvor stor avgift et produkt skal belastes med, eventuelt hvor stort tilskudd det skal få, beregnes en råvareverdi på melken som inngår i produktet. Råvareverdien beregnes på grunnlag av TINEs inntekter og kostnader i den aktuelle produksjonen. Når konkurrenter kjøper melk fra TINE for å bruke den i sin egen produksjon, er det denne råvareverdien de må betale.

En slik ordning, som baseres på opplysninger om TINEs kostnader og inntekter, kan gi selskapet mulighet til å tilpasse seg strategisk til ordningen. En slik strategisk tilpasning kan for eksempel gå ut på å oppgi en lavere kostnad enn den reelle på et produkt der selskapet møter konkurranse. Dette gir en høyere råvareverdi, og konkurrentene må betale en høyere overføringspris. Konkurransetilsynet har ikke indikasjoner på at slik tilpasning forekommer, men mener det er betenkelig i seg selv at ordningen gir slike muligheter.

Konkurransetilsynet har ved flere anledninger engasjert forskningsmiljøer til å utrede spesielle problemstillinger. I 2000 ble tre FoU-prosjekter avsluttet.

Krysssubsidiering

Konkurransetilsynet har mottatt flere klager fra næringsdrivende om urimelig konkurranse fra virksomhet i offentlig regi. Ofte inneholder klagen påstander om at et offentlig foretak bedriver krysssubsidiering, gjennom å subsidiere en konkurranseutsatt del av virksomheten ved hjelp av inntekter fra en del som er regulert.

Krysssubsidiering er ikke et entydig begrep. I faglitteraturen finnes flere definisjoner som innebærer til dels store forskjeller med hensyn til hvordan begrepet kan anvendes i analyser av konkurranseforhold. Konkurransetilsynet har initiert et eksternt FoU-prosjekt. Den overordnede målsettingen har vært å komme frem til en operasjoniserbar definisjon av begrepet. Det har videre vært sentralt å få en vurdering av tiltak mot samfunnsøkonomisk uønsket krysssubsidiering.

Stiftelsen for samfunns- og næringslivsforskning avleverte i mai 2000 SNF-rapport 19/00: «Krysssubsidiering – operasjoniserbar definisjon og samfunnsøkonomisk ønskelige tiltak». I tillegg til Konkurransetilsynet var Arbeids- og administrasjonsdepartementet og næringslovutvalget oppdragsgivere.

Analyse og konklusjoner

Det er hensiktsmessig å ta utgangspunkt i krysssubsidiering som finner sted enten mellom produkter eller mellom geografiske markeder. For å kunne bedrive krysssubsidiering må et foretak ha en finansieringskilde, i form av et produkt som genererer inntekter som er høyere enn produksjonskostnadene. Dette kan for eksempel være tilfelle i et marked hvor foretaket har markedsaktør eller for en del av foretakets virksomhet som er subsidiert. Derigjennom kan foretaket subsidiere prisene for et annet produkt, slik at inntektene kan holdes lavere enn produksjonskostnadene. Mer presist baserer SNF seg på en definisjon som sier at krysssubsidiering forekommer når prisen for det «finansierende» produktet er større enn autonomkostnaden, og prisen for det «subsidierte» er mindre enn merkekostnaden.

For så vel private som offentlige bedrifter kan motivet for krysssubsidiering være å oppnå økt profitt gjennom såkalt pre-dasjon. Denne strategien går ut på å holde lave priser i en periode for å drive konkurrenter ut av markedet, for dernest å kreve monopolpris. Offentlige bedrifter kan imidlertid ha flere motiver. Noen former for krysssubsidiering i offentlige bedrifter kan være fastlagt som en del av en regulering, for eksempel for å finansiere samfunnsplagte tjenester som er driftsøkonomisk ulønnsomme. I andre tilfeller kan det være snakk om å redusere presset på egen konkurranseutsatt virksomhet eller å ekspandere i et konkurranseutsatt marked.

SNF presenterer en fremgangsmåte for å avdekke eventuell krysssubsidiering. Første skritt er å undersøke om krysssubsidiering er mulig. Deretter vurderes det om incentivene til å holde lave priser er til stede. Det tas så stilling til om lave priser i det aktuelle markedet vil skade konkurransen. Hvis man skulle komme til at krysssubsidiering er mulig, at incentivene er til stede og at lave priser kan være skadelig for konkurransen, skal man søke å avdekke om det faktisk finner sted krysssubsidiering. Første skritt i en slik undersøkelse er at den som mener seg rammet, bes om å legge frem bevis for at den aktuelle prisen er subsidiert. Det anklagede selskapet får anledning til å avvise at prisingen er konkurranseskadelig.

SNF lister opp følgende tiltak mot konkurranseskadelig krysssubsidiering i offentlige bedrifter:

- Forby deltakelse i konkurranseutsatt virksomhet.
- Pålegge et juridisk skille mellom konkurranseutsatt og regulert virksomhet.
- Pålegge et regnskapsmessig skille mellom konkurranseutsatt og regulert virksomhet.
- Maksimalprisregulering for regulerte tjenester.

Det at to produkter produseres i samme foretak, innebærer vanligvis at det eksisterer samdriftsfordeler. Ved å forby offentlige bedrifter å delta i konkurranseutsatt virksomhet, eller ved å pålegge foretak å foreta en eller annen form for skille mellom regulert og konkurranseutsatt virksomhet, går man helt eller delvis glipp av disse fordelene. Av de foreslåtte tiltakene representerer regnskapsmessig skille og maksimalprisregulering for regulerte tjenester de beste kompromissene mellom konkurransehensyn og realisering av samdriftsfordeler. Det å forby offentlig

lige bedrifter å delta i konkurranseutsatt virksomhet eller å pålegge et juridisk skille, er imidlertid de mest effektive tiltakene når det gjelder å forhindre kryssubsidiering. I konkrete saker må konkurransemyndighetene vurdere begrensninger på konkurransen opp mot tap av samdriftsfordeler og eventuelle andre samfunnsøkonomiske gevinster.

Reklame- og kringkastingsmarkedene

I perioden 1998–2000 finansierte konkurransemyndighetene et utredningsprosjekt om reklame- og kringkastingsmarkedene. Prosjektene ble etter en anbudsrunde delt mellom Senter for medieøkonomi (SfM) ved Handelshøyskolen BI og Stiftelsen for samfunns- og næringslivsforskning (SNF). Det ble i alt laget ni delrapporter.

Delrapportene

SNF

- **Geir Pettersen**
(R 68 1999) Programtilbud i fjernsyn – kampen om seerne
- **Lars Sørsgard og Tore Nilsen**
(R 3 2000) The Television Industry: The Interplay Between Products, Advertising and Programme Quality
- **Kjell Grønhaug, Leif E. Hem og Herbjørn Nysveen**
(R 9 2000) Reklamemarkedet: Konkurransemessige synspunkter og delmarkeder

SfM

- **Thorolf Helgesen**
Konkurranseformer i medie- og reklamemarkedet
- **Thorolf Helgesen**
Reklamemarkedet og mediemarkedet i Norge – delmarkeder og konkurranseformer
- **Rolf Høyer**
Konkurransemessige problemstillinger innen norsk medienæring
- **Rolf Høyer**
Konkurransesituasjonen i markedet for satellittformidlet kringkasting i Norge
- **Stephan Granhaug**
Markedet for levering av fjernsynssendinger i Norge
- **Stephan Granhaug**
Bedriftsintegrasjon i medie- og telekommunikasjonssektoren

Programtilbud i fjernsyn

En av SNFs delrapporter fokuserer på konkurransen mellom fjernsynskanaler og hvordan dette påvirker kanalenes programtilbud. Kringkastingsmarkedet er preget av vertikale relasjoner og av at ulike delmarkeder er delvis overlappende og påvirker hverandre. Konkurransen om seerne styrer kanalenes programstrategi, det vil si hvilke typer programmer som skal sendes, hvordan programmene blir utformet og når de blir sendt. Utfallet av konkurransen gjenspeiles i kanalenes seerandeler, som blant annet er bestemmende for inntektene fra salg av reklame og sponsorplakater.

Utredningen belyser først utvalgte deler av den teoretiske litteraturen om programvalg. De tidligste teoribidragene viste at et fjernsynsmonopol vil frembringe det mest varierte programtilbudet, gi høyere konsumentoverskudd og større totalt samfunnsøkonomisk overskudd enn det som vil oppstå med konkurranse mellom kanalene. Konkurrerende kanaler vil ønske å ta sin del av de store seergruppene, noe som fører til at kanalene sender samme type program samtidig. Dette innebærer sløsing med ressursene. For å unngå dette var en anbefaling at fjernsynsindustrien monopoliseres, slik at ett selskap styrer programtilbudet i alle kanalene.

Senere teoribidrag viste imidlertid at disse resultatene bare holder under visse omstendigheter, blant annet at distribusjonskapasiteten er begrenset og at seergruppene er svært ulike av størrelse. Dersom slike forutsetninger ikke er til stede, vil ikke nødvendigvis et monopol være det samfunnsøkonomisk optimale. Under de rette forutsetningene vil fri konkurranse mellom kanalene være å foretrekke fremfor oligopol eller monopol.

Rapportens gjennomgang av teoretiske bidrag legger grunnlaget for en analyse av konkurransen mellom norske fjernsynskanaler, spesielt på området for nyhets- og sportssendinger. Konkurransen om seerne har gjort at norske kanaler tenderer til å sende samme type program på samme tidspunkt som konkurrerende kanaler, eventuelt litt tidligere enn konkurrentene. Dette er et problem, i den grad seerne verdsetter et mer differensiert tilbud. Utredningen viser imidlertid at problemene kan løses ved å legge til rette for økt konkurranse mellom mange kanaler, eventuelt andre former for konkurranse. Dette kan ha implikasjoner for norsk mediepolitikk.

I Norge har politikken på dette området tradisjonelt vært preget av forsøk på å fremme et variert programtilbud ved å

beskytte enkelte kanaler fra konkurranse. Ifølge SNF kan en slik politikk virke mot sin hensikt. Utredningen viser at konkurranse mellom mange kanaler, gjerne finansiert på ulike måter, kan gi et samlet programtilbud som er mer variert enn det som er mulig å oppnå med et fåtall store kanaler som er pålagt vanskelig kontrollerbare programforpliktelser.

Markedsmodellering

I 1999 startet Konkurransetilsynet et FoU-prosjekt om markedsmodellering. Stiftelsen for samfunns- og næringslivsforskning (SNF) ble etter en anbudsrunde engasjert til å gjennomføre prosjektet, og første del ble avsluttet i mars 2000.

En viktig del av Konkurransetilsynets oppgaver er å føre tilsyn med markedene og gripe inn mot bedriftsintervenerende konkurransebegrensende avtaler mellom næringsdrivende. Konkurransemyndigheter i alle land foretar en kvalitativ analyse for å belyse slike problemstillinger. Innholdet i analysen vil variere, men har vanligvis visse fellestrekk: avgrensning av relevante markeder, identifisering av markedsaktører, markedets konsentrasjon, etableringsmuligheter og andre faktorer som påvirker konkurransen mellom markedsaktørene. Formålet er å sannsynliggjøre om en bestemt næringsaktivitet begrenser konkurransen slik at aktørene kan utøve markedsrett, særlig i form av å kreve høyere priser enn effektivt ressursbruk tilsier.


Konkurransforholdene påvirkes av en rekke faktorer. Bedriftene er ulike, og konkurransen er ikke alltid like hard mellom alle. Størrelse, lokalisering, produktvarianter og kvalitet har betydning for hvordan markedet fungerer. I noen markeder er pris den viktigste konkurransefaktoren. I andre markeder konkurreres det også på andre parametere, som for eksempel kvalitet, markedsføring og kapasitet.

Ulike forhold som påvirker markedstilpasningen kan trekke i forskjellig retning. Av denne grunn har konkurransemyndighetene i flere land tatt i bruk numerisk modellering av markeder. Ved numerisk modellering vil man kunne tallfeste den samlede virkningen av endringer i markedsforhold. Modellen sikrer konsistens i bruken av informasjon og mellom forutsetninger og resultater.

I SNF-rapport 11/00: «Numerisk modellering av markeder med differensierte produkter» beskrives metoder for å finne likevekter og forskjellige modeller for strategisk interaksjon mellom bedrifter. I SNFs arbeidsnotat 14/00: «Fusjoner og konkurranse: Kostnads- og etterspørselstimering i markedsmodeller» gis en beskrivelse av økonometriske metoder for å estimere modellparametere.

Denne delen av prosjektet ble avsluttet med at det ble holdt kurs for Konkurransetilsynets ansatte. Også konkurransemyndighetene i Sverige og Danmark deltok på kurset. Prosjektet videreføres i 2001.





Regjeringen har i nasjonalbudsjettet for 2001 signalisert at det skal legges til rette for økt konkurranse på jernbanenettet.

I første omgang vil man forsøke å åpne jernbanenettet for godstransport.

Transportøkonomisk Institutt har nylig gitt innspill til debatten gjennom en rapport til Samferdselsdepartementet – «Konkurranse på det norske jernbanenettet».

I rapporten drøftes dagens organisering,

og det gis anbefalinger med hensyn til videre deregulering av jernbanedriften.

Aktiviteter

I denne delen av årsberetningen vises et tverrsnitt av Konkurransetilsynets arbeidsområder: Kontroll og håndheving av forbudsbestemmelsene, inngrep mot konkurranseskadelig atferd, vurdering av bedriftserverv, dispensasjonssaker, uttalelser, prisopplysning og prisundersøkelser, en del spesielle oppgaver, internasjonalt samarbeid, informasjon og kommunikasjon.

Saker etter konkurranseloven

Kontroll og håndheving av forbudsbestemmelsene

I 2000 behandlet Konkurransetilsynet 101 saker om forbud mot prissamarbeid og leverandørreguleringer. Fire forhold er anmeldt, mens 50 saker ble avsluttet med innskjerping av bestemmelsene.

Kontroll og håndhevingssaker	1996	1997	1998	1999	2000
Behandlet	189	121	214	114	101
Henlagt	112	38	97	92	47
Innskjerpet	71	81	114	20	50
Tvangsmulkt	0	1	0	1	0
Anmeldt	1	1	3	1	4

Kontroll av at ervervsdrivende etterlever konkurranselovens forbudsbestemmelser eller vedtak fattet i medhold av loven, skjer i hovedsak gjennom undersøkelser rettet mot enkelt-bedrifter. Saker som etterforskes og vurderes, er ofte omfattende og arbeidskrevende.

Bevissikring etter § 6–2

Ifølge konkurranseloven § 6–2 kan Konkurransetilsynet kreve adgang til fast eiendom, inventar og annet løsøre for å søke etter bevis, når det er rimelig grunn til å anta at loven eller vedtak fattet i medhold av loven er overtrådt. Forhørsretten treffer avgjørelse om adgang til bevissikring. Kontroller etter § 6–2 gjennomføres i henhold til tilsynets interne retningslinjer for rutiner og arbeidsmetoder i avdekkingen av ulovlige konkurransereguleringer. Retningslinjene sikrer at saksbehandlingen er effektiv og i tråd med sentrale rettsikkerhetsgarantier.

Det ble i 2000 gjennomført bevissikring i to saker etter konkurranseloven § 6–2 innen hotellbransjen og omsetning av brunevarer.

Aktuelle saker

Den Norske Impresario Forening (Denif) ble i juli 2000 anmeldt for prissamarbeid og prispåvirkning innen artistformidling. Foreningen vedtok et forelegg fra Økokrim på 100 000 kroner. Denif organiserer impresarier, det vil si underholdningsbyråer som organiserer og tilrettelegger konserter og turneer for artister. Inntil i fjor hadde foreningen bestemmelser om

at medlemmene skulle ta minimum 15 prosent provisjon av artistenes honorar. Det var også regler om at dersom to medlemmer samarbeidet om et oppdrag, skulle denne provisjonen deles likt mellom dem. I tillegg nektet foreningen medlemmene å dele jobber med byråer som ikke var tilsluttet Denif, uten spesiell godkjenning av styret. Det ble også øvd en viss kontroll over markedet, ved at medlemmene måtte sende inn lister over artister de representerte. Saken ble innklaget for Konkurransetilsynet av et byrå som ikke var tilsluttet Denif, og som flere ganger opplevde å bli stengt ute fra markedet. Etter anmeldelsen har Denif endret sine vedtekter i samråd med tilsynet.

Møbelprodusenten Aannø Industri AS og møbelkjeden Bohus AS ble i november 2000 anmeldt til Økokrim for henholdsvis prispåvirkning og medvirkning til prispåvirkning av videreforhandlere. Aannø Industri mistenkes for å ha øvd press mot sine videreforhandlere, fordi disse holdt for lave priser. Forhandlerens høye rabattnivå skal ha blitt påtalt, og en del forhandlere fikk såkalt «B-kunde»-status og dårligere kjøpsvilkår. Bohus-kjeden, som er den desidert største avtaker av varene fra Aannø Industri, er mistenkt for å ha overtalt eller presset Aannø Industri til ulovlig prispåvirkning. Bakgrunnen for det har trolig vært at Bohus-kjeden var misfornøyd med det lave prisnivået som den harde priskonkurransen i bransjen førte til.

Som oppfølging av en tidligere bevissikringssak ble Kärcher AS og fire personer som hadde vært ansatt i selskapet, i november 2000 anmeldt til Økokrim for å ha påvirket prisene fra videreforhandlere. Kärcher leverer ulike typer rengjøringsmaskiner til en rekke forhandlere i hele Norge. Selskapet er mistenkt for på ulike måter å ha presset forhandlere som holdt lave videresalgpriser, til å sette opp prisene. De lave videresalgprisene skal ha ført til at marginene i markedet ble sterkt presset. De forhandlerne som holdt for lave priser, skal ha fått seg forelagt rabattgrenser, og de skal ha blitt truet med leveringsproblemer og tap av markedsstøtte hvis ikke prisene ble satt opp på «riktig» nivå.

Flere saker om ulovlig påvirkning av videreforhandleres priser ble avsluttet med skriftlig innskjerping av bestemmelsene og pålegg om å orientere videreforhandlerne om at de står fritt i sin prissetting.

I én sak ble en person anmeldt for å ha gitt uriktige opplysninger etter konkurranseloven § 6–1.

Annet

Konkurransetilsynet har opprettet en tipstelefon hvor publikum kan gi tips om antatt skadelige konkurransereguleringer. Telefonnummeret er 800 999 22. Informasjon om tipstelefonen finnes på tilsynets hjemmeside på Internett: www.konkurransetilsynet.no

En arbeidsgruppe har evaluert og foreslått rutiner for Konkurransetilsynets sikring og håndtering av elektronisk lagret bevis. Arbeidsgruppen har avgitt rapport, hvor det foreslås en rekke tiltak for å bedre rutinene.

Konkurranseloven forbyr de alvorligste formene for konkurransereguleringer:

- Alt samarbeid om priser, avanser og rabatter ved salg av varer eller tjenester som kan påvirke konkurransen, enten samarbeidet skjer ved avtaler, samordnet praksis, retningslinjer, veiledning, påvirkning eller i andre former.
- Leverandørreguleringer i form av at en enkelt leverandør eller flere leverandører i samarbeid fastsetter eller påvirker de priser eller rabatter en avtaker/videreforhandler skal ta ved salg av sine varer eller tjenester. Den enkelte leverandør har imidlertid adgang til å oppgi veiledende priser.
- Alt samarbeid mellom næringsdrivende om anbud, enten samarbeidet dreier seg om priser, mengdeberegninger eller vilkår. Det er heller ikke tillatt å samarbeide om å fordele anbud eller å bestemme at noen skal avstå fra å gi bud.
- Markedsdeling mellom ervervsdrivende i form av geografiske områder, kunder og kvoter og samarbeid om spesialisering eller kvantumsbegrensninger. En enkelt leverandør kan imidlertid inngå markedsdelingsavtaler med sine forhandlere eller fastsette deres geografiske markedsområder.

Forbudene gjelder også om sammenslutninger av ervervsdrivende fastsetter eller oppfordrer sine medlemmer til ulovlig samarbeid eller reguleringer.

Brudd på konkurranselovens forbud kan medføre bøter eller fengsel, samt inndragning av gevinsten som ervervsdrivende har hatt på å bryte loven. Forbudsbestemmelsene håndheves ved ordinære kontrollbesøk eller i alvorlige saker ved bevissikringer med samtykke fra forhørsretten.

Inngrep mot konkurranseskadelig atferd

I 2000 vurderte Konkurransetilsynet 74 saker om konkurransebegrensende samarbeid og skadelig bruk av markedsrett etter inngrepshjemmel i konkurranseloven § 3–10. Det ble fattet sju vedtak om inngrep. I 13 saker fant Konkurransetilsynet etter omfattende vurdering ikke grunnlag for inngrep, mens de øvrige sakene ble lagt bort på et tidlig tidspunkt.

Inngrepssaker etter § 3–10	1996	1997	1998	1999	2000
Inngrepssaker behandlet	61	79	52	69	74
Inngrepsvedtak	3	11	4	4	7

I tillegg til enkeltvedtakene har Konkurransetilsynet med hjemmel i § 3–10 vedtatt en forskrift om maksimalprisregulering for drosjer. Forskriften iverksatte Arbeids- og administrasjonsdepartementets beslutning om at prisreguleringen kan oppheves i områder med to eller flere drosjesentraler, når forholdene for øvrig ligger til rette for konkurranse.

Konkurransetilsynet kan med hjemmel i konkurranseloven § 3–10, ved enkeltvedtak eller forskrift, gripe inn mot vilkår, avtaler og handlinger dersom tilsynet finner at disse har til formål, virkning eller er egnet til å begrense konkurransen i strid med formålet om effektiv bruk av samfunnets ressurser. Eksempler på atferd som kan omfattes av inngrepsbestemmelsen, er bruk av konkurransehennende metoder for å opprettholde en dominerende stilling, utestengning av konkurrenter, nektelse av forretningsforbindelse eller medlemskap i sammenslutninger. Vedtak om inngrep kan gå ut på å nedlegge forbud eller å gi påbud, samt å gi tillatelse på vilkår. Vedtaket kan dessuten gå ut på å regulere ervervsdrivendes priser.

Viktige saker

Lettklinkerblokker

Norsk Leca AS, som er et selskap i det nå tyske Scancem-konsernet, har en markedsandel for lettklinkerblokker i Norge på nær 85 prosent. Selskapet er eneste norske produsent av lettklinkerblokker, men står overfor importkonkurranse. Gjennom eneleverandøravtaler med sine 700 forhandlere hadde Norsk Leca lagt beslag på en betydelig del av det tilgjengelige for-

handlernetet. Dette gjorde det vanskelig for andre leverandører å etablere seg i markedet. Konkurransetilsynet forbød derfor Norsk Leca å kreve at forhandlere skal selge lettklinkerblokker utelukkende fra Norsk Leca, eller at lettklinkerblokker fra Norsk Leca skal utgjøre en bestemt andel av forhandlerens salg av lettklinkerprodukter.

Kommunal pensjonsforsikring

På bakgrunn av henvendelser fra kommuner som ønsket å skifte leverandør av pensjonsforsikringsprodukter, vurderte Konkurransetilsynet inngrep mot enkelte bestemmelser i Hovedtariffavtalen i kommunal sektor. Avtalen er inngått mellom Kommunenes Sentralforbund, på vegne av kommunene, og de ansattes organisasjoner. Bestemmelsene begrenser kommunenes adgang til flytting av pensjonsforsikringsavtaler, ved at det stilles krav om at det nye produktet må være «tatt til etterretning av Kredittilsynet» før flytting kan gjennomføres. Konkurransetilsynet fant at bestemmelsene regulerer ervervsvirksomhet på en konkurransebegrensende måte, særlig ved å hindre flytting fra den dominerende leverandøren, Kommunal Landspensjonskasse, til konkurrerende livforsikringselskaper. Mangelfull konkurranse kan føre til et effektivitetstap i form av redusert press på selskapenes kostnader og avkastningskrav, men også ved å hindre kommuner med en gunstig risikoprofil på sine ansatte, i å flytte sine forsikringer til kollektiver som gir uttelling for dette. Tilsynet fant likevel at effektivitetstapet var for lite til å begrunne inngrep.

Elnummerbanken

Konkurransetilsynet grep i februar 2000 inn mot Elektroforeningens regelverk i tilknytning til produktnummersystemet Elnummerbanken. Tilgangen til Elnummerbanken er sentral for aktører som ønsker å etablere grossistvirksomhet innenfor elektro, og har sammen med kravet om medlemskap i Elektroforeningen, fungert som en etableringshindring. Elektroforeningen ble pålagt å la aktører som ikke er medlemmer i foreningen, få direkte tilgang til å melde inn produkter for registrering i Elnummerbanken på like vilkår som medlemmene. Videre ble Elektroforeningen pålagt å la alle brukerne av Elnummerbanken få mulighet til å delta i Elnummerutvalget, som utarbeider regelverk og avgjør tvister mellom brukere av Elnummerbanken.

Stakke- og forklestoff

Norges eneste produsent av stakke- og forklestoff til Troms-bunaden – Røros Tweed AS – nektet i 1996 å levere stoffene til Elsa M. Systue i Tromsø. Bakgrunnen for leveringsnektelsen var en avtale om at Husfliden Tromsø AS (Husfliden) skulle ha enerett til å forhandle stoffene. Konkurransetilsynet påla Røros Tweed å levere til systuen på samme vilkår som til Husfliden. På tross av tilsynets vedtak har ikke systuen fått levering. I november 2000 påla derfor Konkurransetilsynet Husfliden å levere stoffene til systuen på samme innkjøpsvilkår som Husfliden. I vedtaket ble det videre fastsatt et tak for hvor mye stoff Husfliden har plikt til å levere til Elsa M. Systue hvert år. Vedtaket er påklaget til Arbeids- og administrasjonsdepartementet.

Leveringsvilkår for ull og slakt

Konkurransetilsynet fattet vedtak som forbød Nord-Norges Salgslag å fastsette i sine vedtekter at medlemmene skal levere hele sin salgsproduksjon av ull til salgslaget. Tilsynet forbød også salgslaget å praktisere leveringsvilkår som gjør prisene på ull avhengig av om medlemmene leverer slakt til salgslaget. Gjennom koblingen av de to markedene utnyttet salgslaget sin stilling i markedet for slakt til å begrense konkurransen i markedet for ull.

Destruksjon av animalsk avfall

Norsk Fett- og Limindustri AS og Fisklim og Førstoff AS, som begge driver med destruksjon av animalsk avfall, klaget til Konkurransetilsynet på visse krav Norsk Kjøttamvirke BA stilte til norske førprodusenter. Sluttproduktene ved destruksjon av animalsk avfall, kjøttbenmel og destruksjonsfett brukes som innsatsfaktorer i dyrefôr. Ifølge de kravene Norsk Kjøtt stilte, ville destruksjonsbedrifter som behandlet utenlandsk avfall ved sine anlegg, ikke blitt godkjente som leverandører til norsk førindustri. Dette gjaldt selv om det utenlandske avfallet ikke skulle inngå i produksjonen av norsk før. Norsk Kjøtts egne destruksjonsbedrifter behandler ikke utenlandsk avfall og ville etter en gjennomføring av de aktuelle kravene blitt enetilbydere av kjøttbenmel og destruksjonsfett i Norge. Etter at tilsynet varslet inngrep, trakk Norsk Kjøtt kravet tilbake. Saken ble etter dette avsluttet fra tilsynets side.

Bedriftserverv

I 2000 behandlet Konkurransetilsynet 40 saker om bedriftserverv, blant annet innen matvarer, legemidler, elektrisk kraft og telekommunikasjon. 17 saker ble henlagt i en tidlig fase av saksbehandlingen. I 21 saker fant tilsynet etter en omfattende vurdering ikke grunnlag for inngrep. Det ble fattet to vedtak om inngrep.

Bedriftserverv	1996	1997	1998	1999	2000
Behandlet totalt	46	41	46	31	40
Inngrep	1	3	2	2	2

Arbeids- og administrasjonsdepartementet behandlet klage på vedtak fattet i 1999 i saken om Canal Digital Norge AS' erverv av Norgeskanalen AS. Departementet opphevet vedtaket.

Konkurransetilsynet kan med hjemmel i konkurranseloven § 3–11 gripe inn mot bedriftserverv, dersom tilsynet finner at vedkommende erverv vil føre til eller forsterke en vesentlig begrensning av konkurransen i strid med lovens formål om effektiv bruk av samfunnets ressurser. Med bedriftserverv menes også fusjon, erverv av aksjer eller andeler og delvis erverv av en bedrift. Vedtak om inngrep kan gå ut på å nedlegge forbud eller gi påbud, samt å gi tillatelse på vilkår. Tidsfristen for inngrep er seks måneder etter at det er inngått endelig avtale om ervervet. Dersom særlige hensyn tilsier det, kan tilsynet gjøre inngrep innen ett år fra samme tidspunkt.

Tamro OYJ – Apokjeden AS

I februar 2000 ervervet det finske selskapet Tamro OYJ 23 prosent av aksjene i Apokjeden AS. Som vederlag for aksjene mottok Apokjeden 49 prosent av aksjene i Tamros norske datterselskap Tamro Distribusjon AS. Samtidig inngikk partene avtaler som forplikter Apokjeden til å bruke Tamro Distribusjon som eneste grossist for kjedens medlemmer. Apokjeden hadde ved avtaleinngåelsen en svært dominerende stilling i apotekmarkedet. Ervervene og kjøpsplikten ville derfor gi Tamro Distribusjon en dominerende stilling i grossistmarkedet for apotekvarer. Konkurransetilsynet varslet på dette grunnlag først inngrep mot bedriftservervet. Senere ble det imidlertid klart at markedsandelen til Apokjeden var blitt redusert, samtidig som Sosial- og helsedepartementet laget retningslinjer som skulle gjøre det lettere for nye apotekere å etablere seg. Tilsynet fant derfor at det ikke lenger var tilstrekkelig grunn til å gripe inn mot ervervet

eller distribusjonsavtalen. Tilsynet påla imidlertid partene meldeplikt om utviklingen i selskapenes omsetning, markedsandeler og antall medlemmer i Apokjeden. Meldeplikten gjelder i to år.

Carlsberg AS – Pripps Ringnes AB

Konkurransetilsynet vurderte fusjonen mellom Carlsberg AS og Pripps Ringnes AB. Carlsberg har eierinteresser i Coca-Cola Drikker AS, som har en meget sterk stilling i det norske brusmarkedet. Ringnes har enerett til produksjon og tapping av Pepsi i Norge. Tilsynet fant at ervervet ville forsterke en vesentlig begrensning av konkurransen. Tilsynet fattet derfor vedtak om at bedriftservervet tillates dersom Carlsberg avhender sine eierinteresser i Coca-Cola Drikker AS. Selskapet måtte også avstå fra å ha eierinteresser i – eller produksjons-, salgs- og distribusjonsavtaler med – selskaper som har rettighetene til The Coca-Cola Companys (TCCCs) varemerker i det norske brusmarkedet. Samme vilkår gjaldt i forhold til selskaper som produserer, distribuerer eller selger TCCCs drikkevarer i Norge.

Statkraft SF – Skiensfjordens Kommunale Kraftselskap AS – Vestfold Kraft AS

Statkraft inngikk avtaler med Skiensfjordens Kommunale Kraftselskap AS (SKK) og Vestfold Kraft AS (VK) om at Statkraft skal erverve 34 prosent av aksjene i hvert av de to selskapene. Ervervene får ingen merkbar virkning på konsentrasjonen blant produsentene i det nordiske engrosmarkedet. På grunn av flaskehalsen i overføringsnettene blir det relevante markedets geografiske utstrekning i perioder begrenset til Sør-Norge. I dette markedet øker Statkraft sin innflytelse, og Konkurransetilsynet er bekymret for at Statkraft er i ferd med å få kontroll over en så betydelig andel av den regulerbare produksjonen at markedsrett kan utøves i Sør-Norge. Tilsynet fant etter en vurdering av ervervene at Statkraft ikke vil kunne utøve markedsrett i et slikt omfang at ervervene vil føre til eller forsterke en vesentlig begrensning av konkurransen.

Felleskjøpene – Stormøllen/Statkorn

Som omtalt i årsberetningen for 1999 overtok Felleskjøpene i 1999 kraftförvirksomheten i Stormøllen AS og 50 prosent av aksjene i Statkorn AS. I februar 2000 godkjente Konkurransetilsynet ervervet på bestemte vilkår. Deler av tilsynets vedtak ble påklaget til Arbeids- og administrasjonsdepartementet.

Dispensasjoner

Konkurranseloven § 3–9 gir Konkurransetilsynet adgang til, på visse vilkår, å gi dispensasjon til avtaler som strider mot lovens forbudsbestemmelser. Vilkårene for å gi dispensasjon er at konkurransen i vedkommende marked forsterkes, at det oppnås effektivitetsgevinster som kan oppveie konkurransebegrensende virkninger, at konkurransereguleringen har liten konkurransemessig betydning eller at det foreligger særlige hensyn.

Antall dispensasjoner

I 2000 behandlet Konkurransetilsynet til sammen 147 dispensasjonssøknader. I 99 tilfeller ble det gitt dispensasjon for hele eller deler av samarbeidet det ble søkt om, herav 37 dispensasjoner for samarbeid i kjeder eller grupper. Fem dispensasjonssøknader ble i sin helhet avslått, mens 43 dispensasjoner ble opphevet.

Tabellene viser hvilke forbudsbestemmelser det ble gitt dispensasjoner fra, og hvilke hjemler som ble benyttet. I noen vedtak kan det benyttes flere hjemler eller dispenseres fra flere bestemmelser samtidig.

Dispensasjonssaker	1996	1997	1998	1999	2000
Behandlet	150	129	131	85	147
Innvilget	130	101	70	53	99
Avslått	12	7	1	6	5
Bortfalt/opphevet	8	21	60	26	43

Dispensasjonshjemmel	1998	1999	2000
§ 3–9 a) konkurransen forsterkes	29	21	32
§ 3–9 b) effektivitetsgevinster	18	8	31
§ 3–9 c) liten konkurransemessig betydning	19	22	39
§ 3–9 d) særlige hensyn	6	6	1

Bestemmelser det er dispensert fra	1998	1999	2000
§ 3–1, 1. ledd – prissamarbeid	55	47	87
§ 3–1, 2. ledd – prispåvirkning	11	8	9
§ 3–2 – anbudssamarbeid	3	6	28
§ 3–3 – markedsdeling	16	16	29

Viktige dispensasjonsinnvilgelser

Drosjesentraler

Da maksimalprisreguleringen for drosjenæringen ble opphevet i enkelte områder, jf. omtalen foran av drosjemarkedet, oppstod det behov for å vurdere dispensasjon fra lovens forbud for pris- og anbudssamarbeid innen en drosjesentral. I dispensasjonsvurderingene har Konkurransetilsynet lagt vekt på at organiseringen av drosjemarkedet gjennom drosjesentraler innebærer vesentlige samfunnsøkonomiske effektivitetsgevinster, blant annet i form av formidlingen av bestillinger og trafikkdirigering. Uten felles priser måtte sentralen og kunden på bestillingstidspunktet foretatt avveininger mellom tilbud som inneholder ulike kombinasjoner av pris, henteavstand og ventetid.

På denne bakgrunn fikk 21 drosjesentraler innvilget dispensasjon til å fastsette maksimalpriser.

Tid- og målelister for billakking

Norges Bilbransjeforbund distribuerer og gir opplæring i et tid- og målelistesystem for lakking av lettere kjøretøy. Systemet gir en standard for hvor lang arbeidstid forskjellig lakkeringsarbeid skal ta og hvor mye materiale som skal brukes i arbeidet. Konkurransetilsynet fant at tid- og målelistesystemet er egnet til å påvirke prisene på lakkerings tjenester, fordi systemet må antas å redusere antallet konkurranseparametere i markedet for lakking av lettere kjøretøy. Systemet er blitt utviklet i samarbeid med forsikringsbransjen, som etterspør mer enn 80 prosent av lakkerings tjenestene i det relevante markedet. Tilsynet la til grunn at forsikringsselskapene ikke ville ønsket systemet dersom det fører til økte utgifter for dem, og antok derfor at effektivitetsgevinstene som følge av tid- og målelistene er større enn effektivitetstapene som følge av reduksjon i antallet konkurranseparametere. Dispensasjon ble derfor innvilget.

Vederlag til kunstnere og rettighetshavere

Organisasjoner som representerer kunstnere og rettighetshavere til opphavsrettslig beskyttede verk, har inngått avtaler om vederlag med NRK. Om det i utgangspunktet ville være mulig for den enkelte kunstner/rettighetshaver selv å forhandle med NRK, anså Konkurransetilsynet at interesseorganisasjonen ville være en mer likeverdig part i forhandlingsstyrke overfor NRK som kjøper. Konkurransereguleringen som følge av at vederlagsnivået normeres, oppveies etter tilsynets vurdering

ved ressursbesparelsen som følge av at NRK kan forholde seg til organisasjoner i stedet for å forhandle med hver enkelt kunstner/rettighetshaver. Avtalene har derfor fått dispensasjon, fordi de virker effektivitetsfremmende.

Anbudssamarbeid

Selmer ASA og Jernbaneverket Baneservice er innvilget dispensasjon fra konkurranseloven § 3–2 til å samarbeide om anbudsregning og utførelse av utbygging og vedlikehold av jernbanenet. Partene driver komplementær virksomhet og er ikke konkurrenter. Det er imidlertid ikke noe krav etter forbudsbestemmelsene at partene som samarbeider er aktuelle eller potensielle konkurrenter. For at konkurranseloven § 3–2 skal komme til anvendelse, er det tilstrekkelig at det foreligger en mulighet for at konkurransen på en eller annen måte kan bli påvirket. Konkurransetilsynet konkluderte med at anbudssamarbeidet ble rammet av forbudet mot anbudssamarbeid, men at det kunne gis dispensasjon fordi samarbeidet har liten konkurransemessig betydning.

Avslåtte dispensasjonssøknader

Dyretransport

Hed-Opp Dyretransportforening søkte om dispensasjon slik at foreningens medlemmer kunne samarbeide om priser for transport av levende dyr til AL Hedmark og Oppland Slakterier. Det var tidligere blitt gitt dispensasjon til at et utvalg fra foreningen forhandlet med slakteriet om transportpriser. Slakteriet ønsket ikke at dispensasjonen skulle fornyes. Konkurransetilsynet la vekt på at samarbeidet omfattet alle aktuelle transportører i området og at det derfor ikke var aktuelt å gi dispensasjon for konkurranseforsterkende virkning eller liten konkurransemessig

betydning. I utgangspunktet er kollektive forhandlinger kostnadsbesparende for både selger og kjøper. Besparelsen er imidlertid begrenset, da det kun er snakk om transportoppdrag for opptil 17 transportører. Slakteriene utsettes for stadig større press fra sine kunder og har derfor incentiver til en mest mulig effektiv distribusjon. I en slik situasjon ville ikke gevinstene ved samarbeidet oppveie det samfunnsøkonomiske tapet som følge av at et mer differensiert og kostnadseffektivt transporttilbud forhindres. Samarbeidet tilfredsstilte derfor heller ikke dispensasjonsvilkåret i konkurranseloven § 3–9 bokstav b). Siden det heller ikke forelå særlige hensyn, avslø tilsynet å gi dispensasjon.

Miljøgebyrer

Returselskapet for Næringsselektro skal utvikle og drive en landsomfattende ordning for innsamling og forsvarlig behandling av kasserte elektriske og elektroniske produkter. Elektroforeningen søkte om dispensasjon fra konkurranselovens forbud mot prissamarbeid for å kunne samordne hvordan medlemmenes miljøgebyr skal dekkes inn. Dette ville innebære et prissamarbeid om deler av den samlede utsalgsprisen. Elektroforeningen begrunnet søknaden med at en samordning av miljøgebyret gir medlemmene anledning til en samordnet presentasjon av deltakelsen i returordningen. Dette vil slå positivt ut for de som deltar i ordningen, i disfavør av aktører som unnlater å forholde seg til Miljøverndepartementets forskrifter på området. Konkurransetilsynet la til grunn at den ekstra informasjonsgevinsten var liten. Videre mente tilsynet at en slik regulering fra en så omfattende bransjeforening ville kunne medføre en betydelig konkurransebegrensning. Søknaden om dispensasjon ble derfor avslått.



Uttalelser

Etter konkurranseloven § 2-2 d) skal Konkurransetilsynet påpeke konkurranseregulerende virkninger av offentlige tiltak, eventuelt ved å fremme forslag med sikte på å forsterke konkurransen og lette adgangen for nye konkurrenter.

Arbeidet på dette området består blant annet i å avgjøre høringsuttalelser og direkte påpeke konkurransebegrensende forhold.

Antall saker

En betydelig del av Konkurransetilsynets arbeid med offentlige tiltak som begrenser konkurransen, har vært rettet mot miljøforhold, kraftsektoren, finanssektoren, telesektoren og apoteksektoren. I 2000 behandlet Konkurransetilsynet 179 høringsaker. I 77 av disse hadde tilsynet merknader. I tolv tilfeller tok tilsynet kontakt med andre offentlige etater og pekte på uheldige virkninger av offentlige reguleringer.

Saker etter konkurranseloven § 2-2- d)	1996	1997	1998	1999	2000
Behandlet	154	180	159	182	179
Høringsuttalelser	64	92	60	78	77
Påpekinger	4	11	51	17	12

Kontakt med kommuner

Høsten 1999 startet Konkurransetilsynet en særskilt satsing rettet mot kommunesektoren. Dette arbeidet ble videreført i 2000. Gjennom møter med enkeltkommuner ønsker tilsynet å skape større bevissthet i kommunesektoren om betydningen av å legge vekt på konkurranse- og effektivitetshensyn i innkjøps- og anbudsprosessene, samtidig som man ville bevisstgjøre kommunenes innkjøpspersonell på forbudene mot samarbeid mellom leverandører. Det er ønskelig at kommunene kontakter tilsynet dersom indikasjoner på slikt samarbeid blir oppdaget.

Erfaringer fra møter med kommunene:

- Kommunene er blitt mer bevisste på konkurransemessige problemstillinger.
- Kommuner har gitt innspill på saker og sektorer av interesse for Konkurransetilsynet.
- Det er fremdeles et potensial for effektivisering av innkjøpsfunksjonen.

- Kommunene trenger veiledning og kompetanse om konkurranseutsetting.

Kvotesystem for klimagasser

I NOU 2000:1 ble et kvotesystem for handel med klimagasser utredet. I en høringsuttalelse til kvoteutvalgets rapport uttalte Konkurransetilsynet at når miljøfaglige hensyn er tatt, bør utslippstillatelser fordeles slik at konkurranse i markedet kan bidra til å fremme kostnadseffektive løsninger og dermed effektiv bruk av samfunnets ressurser. I den forbindelse ble det understreket at kvotene må være omsettelige. Tilsynet støttet anbefalingene fra kvoteutvalgets flertall om at alle skal betale full markedspris for utslippkvoter, og at det ikke bør tildeles gratis kvoter til noen del av industrien. I tillegg kommenterte tilsynet enkelte spørsmål vedrørende utformingen av et fremtidig kvotesystem og forholdet til konkurranselovgivningen. Det er viktig å sikre et effektivt fungerende marked, dersom det ikke blir etablert et fritt internasjonalt marked. Markedet bør åpnes for ikke-kvotepliktige aktører, og ved utformingen av en auksjonsordning bør det vurderes å fastsette regler som hindrer konkurransebegrensende atferd fra aktørenes side, i den utstrekning konkurranselovgivningen ikke er tilstrekkelig.

Ny markedsordning for korn

En arbeidsgruppe nedsatt av Landbruksdepartementet la frem forslag om ny markedsordning for korn. Den nye ordningen skal baseres på Stortingets prinsippvedtak om å erstatte dagens system med statlig kjøpeplikt og garanterte produsentpriser, med et målpris- og markedsreguleringsystem, i likhet med ordningene for melk, kjøtt og egg. I tillegg er det lagt til grunn at dagens system med permanent administrativt nedsatte tollsatser skal erstattes med et tollkvotesystem.

Konkurransetilsynet deltok i arbeidsgruppen og avgav i tillegg en høringsuttalelse. I sin uttalelse pekte tilsynet på at fri prisdannelse er en forutsetning for at konkurransen i et marked skal fungere effektivt. Det bør derfor ikke legges opp til et målprissystem med et for smalt prisbelte, ettersom dette vil begrense mulighetene for markedsprisbevegelser. Videre mente tilsynet at markedsreguleringsansvaret bør ligge hos et nøytralt forvaltningsorgan som Statens landbruksforvaltning, fremfor hos Norske Felleskjøp. Tilsynet støttet arbeidsgruppens konklusjon om at det bør velges et kvotesystem basert på

auksjon, men mente at det på lengre sikt bør etableres en fast tollsats innenfor kvotene.

Næringsøkonomiske konsekvensutredninger

Konkurransetilsynet deltok i en arbeidsgruppe under ledelse av Nærings- og handelsdepartementet, som i oktober 2000 utgav en veileder for næringsøkonomiske konsekvensutredninger. Veilederen, som er et praktisk verktøy for alle som forbereder offentlige reformer, nytt regelverk eller andre tiltak, inneholder en sjekkliste med åtte punkter som bør vurderes fortløpende.

Ett av punktene i veilederen gjelder om reguleringen vil påvirke konkurranseforholdene for næringslivet. Følgende spørsmål bør stilles i kartleggingen av konkurransemessige konsekvenser:

- Kan økte kostnader og skjerpede kompetansekrav hindre etablering eller resultere i konkurransevidringer?
- Kan reguleringen bidra til at enkelte aktører, for eksempel markedsledere, favoriseres ved at disse rådspørres ved utformingen av reguleringen?
- Vil reguleringen ha ulik virkning for aktører som konkurrerer i samme marked?
- Vil reguleringen ha ulik virkning for eksisterende eller potensielle konkurrenter?
- Vil reguleringen redusere antall aktører i vedkommende marked?
- Bidrar reguleringen til at rammebetingelsene for norske aktø-

rer endres, sammenlignet med forholdene for utenlandske aktører?

- Bidrar reguleringen til konkurransevidringer over kommunegrensene?

Regelverket for offentlige anskaffelser

I et høringsbrev til Arbeids- og administrasjonsdepartementet gav Konkurransetilsynet merknader til en rapport fra arbeidsgruppen som vurderte overvåknings- og håndhevingssystemet innen offentlige anskaffelser. Tilsynet viste innledningsvis til at det offentlige kjøpte varer og tjenester i 1997 for over 200 milliarder kroner, tilsvarende nesten 20 prosent av bruttonasjonalproduktet. Det er derfor viktig med effektiv håndheving av anskaffelsesregelverket, og tilsynet gav sin støtte til opprettelse av en ny håndhevingsinstans. Dette vil gjøre klageadgangen mer reell, og det blir mulig å gripe inn før kontrakter inngås. Tilsynet fant ut fra en helhetsvurdering å kunne slutte seg til opprettning av et tvisteløsningsorgan uten formell beslutningsrett. Det bør vurderes å gi Konkurransetilsynet adgang til å bringe saker inn for dette organet, og det bør vurderes om tilsynet skal være representert i en styringsgruppe for organet. Erfaringene med et tvisteløsningsorgan uten formell beslutningsmyndighet bør vurderes etter en tid, herunder også alternativene i form av et eget tilsynsorgan eller ei klagemnd med besluttende myndighet. Tilsynet stilte seg skeptisk til å legge sekretariatsfunksjonen for tvisteløsningsorganet til Nærings- og handelsdepartementet, fordi dette kan reise tvil om partsnøytraliteten.



Prisopplysning og prisundersøkelser

Varer som selges til forbrukerne, skal være merket med pris, slik at prisen lett kan ses av kunden. En rekke varer skal i tillegg være merket med enhetspris. Konkurransetilsynet har gitt forskrift om prismerking av varer.

Det skal også opplyses om pris ved salg av tjenester til forbrukerne. Konkurransetilsynet har gitt forskrifter for hvordan prisopplysningen skal gjennomføres.

Konkurransetilsynet gjennomførte i 2000 til sammen 983 kontroller av at prisopplysningsbestemmelsene følges.

Kontroll av prisopplysningsbestemmelsene	1996	1997	1998	1999	2000
Antall kontroller	2804	2970	2586	976	983
Innskjerping av bestemmelsene	1559	1581	1075	587	432

Bakgrunnen for at antall prisopplysningskontroller er vesentlig lavere de to siste årene, er omprioritering av Konkurransetilsynets ressurser. Tilsynet har prioritert informasjon om den nye forskriften om enhetsmerking. Forskriften fastsetter et generelt påbud om angivelse av enhetspris for varer som selges til forbrukerne. Enhetspris gjør det enklere for forbrukerne å sammenligne priser på ulike varer, uavhengig av forpakningens

størrelse. Forskriften, som er en oppfølging av EUs prismerkingdirektiv, trådte i kraft 1. januar 2000. Tilsynet har særlig lagt vekt på informasjon overfor dagligvarekjedene.

I forbindelse med oppheving av maksimalprisreguleringen for drosjer i enkelte områder, jf. omtalen foran av drosjemarkedet, er det lagt til rette for særskilt overvåkning av prisutviklingen og prisopplysningen i de fristilte områdene. De fleste drosjesentraler viser vilje til å etterleve prisopplysningsbestemmelsene i den generelle tjenesteforskriften og har fått på plass relevant opplysningsmateriell.

Prisundersøkelser er et virkemiddel for å skape oversiktlige markeder, herunder bevisstgjøre kjøperne. Denne typen tiltak er særlig aktuell i markeder der etterspørerne ikke har vært vant med å opptre prisbevisst, for eksempel i nylig deregulerte områder, eller der det av ulike grunner er vanskelig å orientere seg om tilbudene.

Det ble gjennomført åtte prisundersøkelser, hvorav seks var landsomfattende. De landsomfattende undersøkelsene omfatter priser på kraft, drivstoff, byggevarer, bilforsikring, telepriser og dagligvarer. Undersøkelsen av priser på drivstoff skyldtes et ønske om en vurdering av fraktutjevningsordningens virkning på prisfastsettelsen, jf. omtalen nedenfor.



Andre oppgaver

Konkurransetilsynet har en rekke arbeidsoppgaver i tillegg til tilsynets kjerneområder, blant annet etter husleiereguleringsloven, pristiltaksloven og kredittkjøpsloven.

Husleiereguleringsloven

Det ble behandlet 25 saker etter husleiereguleringsloven. Det er en betydelig nedgang siden 1999. Det ble gjennomført omfattende endringer i loven med virkning fra 1. januar 2000. Virkeområdet for loven er nå grovt sagt begrenset til umøblerte føringsboliger i Oslo og Trondheim. Inngrepsadgangen i husleiereguleringsloven bortfalt med de foretatte endringene.

Husleiereguleringsaker	1996	1997	1998	1999	2000
Til behandling	131	116	105	58	25
Avsluttet	124	116	105	58	25

Pristiltaksloven

Ifølge pristiltaksloven § 2 er det forbudt å ta, kreve eller avtale priser som er urimelige. Det samme gjelder forretningsvilkår som virker urimelig overfor den annen part eller som åpenbart er i strid med allmenne interesser.

En stor del av henvendelsene vedrørende denne bestemmelsen skjer telefonisk, og de fleste av klagen gjelder håndverkstjenester. Det ble i 2000 behandlet 53 klager. Økningen i saksantallet siste år skyldes at en større andel enn tidligere av de muntlige henvendelsene har resultert i skriftlige klager. Samtlige saker ble henlagt. I to tilfeller reduserte innklagede sitt forlangende.

Pristiltaksloven § 2	1996	1997	1998	1999	2000
Klager vurdert	67	63	45	29	53
Henlagt	62	58	41	26	51
Herav med reduksjon i priskravet	4	4	4	3	2
Anmeldte saker	1	1	0	0	0

Kredittkjøpsloven

Håndheving av kredittkjøpslovens bestemmelser om kredittvilkår skjer hovedsakelig ved annonsekontroll og eventuelt ved informasjonsmøter med sentrale aktører og annonsekonsulenter i større aviser.

Kredittkjøpsloven	1996	1997	1998	1999	2000
Antall kontroller	233	496	564	631	315
Innskjerping	197	486	648	464	262
Henlagte saker	36	10	16	167	53

Markedsføringsloven

Den lokale bistanden til Forbrukerombudet ved håndheving av markedsføringsloven er i tråd med en tidligere inngått samarbeidsavtale. Forbrukerombudet styrer den faglige virksomheten. Nedgangen i antall saker har blant annet sammenheng med at det var færre samordnede kontrollaksjoner enn tidligere år.

Markedsføringsloven	1996	1997	1998	1999	2000
Vurderte saker	1446	1757	1286	1200	844
Overtridelser	677	910	810	813	595
Oversendt Forbrukerombudet	96	132	102	121	120

Prognoser for konsumprisindeksens utvikling

På oppdrag fra Arbeids- og administrasjonsdepartementet utarbeider Konkurransetilsynet prognoser for konsumprisindeksens utvikling. Prognosene utarbeides to ganger i året.

Tilskuddsordninger

Konkurransetilsynet kontrollerte og anviste til utbetaling 348 innsendte krav om statstilskudd i 2000. I alt ble det utbetalt 163 millioner kroner i statstilskudd, fordelt med 142 millioner kroner til nedskrivning av frakttilskudd for mineraloljeprodukter, 18,3 millioner kroner til nedskrivning av priser for visse sorter frukt levert til Nord-Norge og 2,7 millioner kroner til regulering av prisene for melk i Nord-Troms og Finnmark.

Konkurransetilsynet varslet et ønske om å innskjerpe praksis for tildeling av støtte etter fraktutjevningsordningen. Formålet var å hindre at støtten ble brukt til å finansiere lokal prisrigg, som kunne avskrekke etablering fra nye aktører. Forslaget til innskjerping av praksis førte til sterke protester fra oljeselskapene og mye medieomtale. Tilsynet ble instruert av Arbeids- og administrasjonsdepartementet om å trekke forslaget.

Internasjonalt samarbeid

EØS

Arbeidet med EØS-saker gis høy prioritet av Konkurransetilsynet. Tilsynet deltok på 44 møter i Brussel vedrørende EØS-samarbeidet, hvorav 22 var knyttet til enkeltsaker og 22 til regelverksaker.

Europakommisjonens generaldirektorat for konkurranse (DG Konkurranseregulering) fortsatte arbeidet med en omfattende revisjon av konkurransereguleringen. Det har særlig vært arbeidet med Kommissjonens hvitbok om revisjon av saksbehandlingsreglene i rådsforordning 17/62, som i løpet av året munnet ut i et forslag til ny forordning. Representanter fra Konkurransetilsynet har deltatt i en rekke møter i en arbeidsgruppe nedsatt av DG Konkurranseregulering. Norge har vært sentral i avgivelsen av fellesuttalelser fra EFTA-landene i saken.

Konkurransetilsynet har også deltatt i Kommissjonens øvrige arbeid med regelverksaker, herunder nye gruppefritak, med retningslinjer for henholdsvis vertikale og horisontale reguleringer. Gruppefritakene er blitt inkorporert i EØS-avtalen og gjennomført i norsk rett. Videre har det særlig vært arbeidet med revisjon av fusjonsregelverket, herunder forenklede prosedyrer, aksessoriske avtaler og tilsagn avgitt overfor Kommissjonen. Det har også vært arbeidet med en «midtlivsevaluering» av gruppefritaket for motorvogner.

Aker Maritime ASAs erverv av aksjer i Kværner ASA ville gitt Aker Maritime 26,7 prosent av stemmerettighetene i Kværner. Kommissjonen hadde eksklusiv kompetanse til å vurdere saken, og saken var en samarbeidssak etter EØS-avtalen. Konkurransetilsynet ble holdt løpende orientert. Etter at Kommissjonen besluttet å granske ervervet nærmere, trakk imidlertid Aker Maritime i desember sin notifikasjon, og besluttet å redusere sin eierandel til 17,8 prosent.

OECD

I Konkurransesekretariatet i OECD er alle 29 OECD-landene representert, i tillegg enkelte ikke-medlemmer. Sekretariatet er et viktig internasjonalt forum for utveksling av erfaringer med håndheving av konkurranselovene og utvikling av felles standarder for konkurransepolitikken.

En viktig del av drøftelsene i OECD gjelder såkalt reguleringsreform (regulatory reform). Dette er endringer som tar sikte på å få konkurransen og markedene til å fungere bedre, og konkurransemyndighetene spiller en viktig rolle i arbeidet. Det

ble i 2000 gjennomført landeksaminasjoner av reguleringsreformarbeidet i Hellas, Italia og Irland. I tillegg ble det arrangert rundebordskonferanser om beslektede temaer – distribusjon av gass, farmasøytiske produkter, lokal renovasjon og landeveis-transport.

Et annet viktig arbeidsprogram er drøfting av ulike problemstillinger i tilknytning til internasjonal konkurransepolitikk og forholdet mellom handels- og konkurransepolitikk. Arbeidet har blant annet bestått i å følge opp OECD-rekommandasjonen fra 1997 om bekjempelse av karteller. Ellers har det vært arrangert rundebordskonferanser om elektronisk handel, fusjoner i finanssektoren, fellesforetak (joint ventures) og såkalte straffereduksjonsprogrammer (leniency programs). Straffereduksjonsprogrammer er reduserte bøter som enkelte medlemsland gir til deltakere i karteller, mot at disse gir informasjon om de ulovlige aktivitetene de har vært innblandet i. Slike programmer anses å være viktige i avdekning av ulovlig kartellvirksomhet.

Nordisk samarbeid

De nordiske konkurransemyndigheter har et nært samarbeid. Konkurransetilsynet har i samarbeid med øvrige nordiske land utarbeidet retningslinjer om bistand i forbindelse med håndheving av nasjonalt konkurranseregulering. Retningslinjene ble vedtatt av de nordiske lands konkurransedirektører i mai.

Konkurransetilsynet har nå hjemmel i konkurranseloven (lovendring 5. mai 2000) til å utveksle taushetsbelagt informasjon med andre lands konkurransemyndigheter. I desember ble det nedsatt en norsk forhandlingsgruppe med medlemmer fra Arbeids- og administrasjonsdepartementet, med mandat til å forhandle frem en bi- eller multilateralt folkerettslig bindende avtale om utveksling av taushetsbelagt informasjon med ett eller flere av de andre nordiske landene på dette området. Avtalen ble undertegnet i København 16. mars 2001, med virkning fra 1. april 2001.

Konkurransetilsynet arrangerte i 2000 det årlige møtet mellom nordiske konkurransemyndigheter.

Annet internasjonalt samarbeid

Etter hvert som stadig flere land får moderne konkurranselovgivning og håndhevingen av disse blir mer effektiv, har det oppstått stadig nye internasjonale samarbeidsinitiativ. Verdens

handelsorganisasjon – WTO – har nedsatt en egen arbeidsgruppe for handel og konkurranse. FN har i regi av UNCTAD etablert en egen ekspertgruppe for konkurransepolitikk som er meget aktiv. Også OECD har et utviklingsprogram rettet mot ikke-medlemmer. Det siste skuddet på stammen i OECD er etableringen av et eget forum der medlemsland og ikke-medlemsland kan drøfte ulike problemstillinger. Europakommisjonen og USA vurderer i fellesskap opprettelsen av et globalt forum, hvor alle land som har konkurranselovgivning, eller er i ferd med å få det, kan delta.

I samarbeid med NORAD er det etablert en avtale om teknisk bistand med konkurransemyndighetene i Sør-Afrika (Competi-

tion Commission South-Africa). I henhold til avtalen har to representanter for Konkurransetilsynet vært i Sør-Afrika og gitt råd om praktisk saksbehandling. I tillegg har en av tilsynets ansatte bistått i opplæring i konkurranseøkonomi. Videre er det blitt lagt opp til at to representanter for konkurransemyndighetene i Sør-Afrika skal hospitere i Konkurransetilsynet i 2001.

Konkurransetilsynet har også deltatt med faglige innspill på en baltisk konferanse i Vilnius i Litauen. Konferansen var i regi av OECD og hadde deltakere med erfaring fra konkurransemyndighetene i de baltiske stater, USA, Russland, Tyskland, Sverige og Norge.



Posten Norge BA har som statlig selskap (før 1996 som statsbedrift) vært den største og mest sentrale aktøren i postmarkedet.

Selskapet har i mange år hatt enerett på formidling av brevpost innen visse vekt- og prisgrenser.

Blant annet som følge av utviklingen innenfor EU er enerettsområdet blitt innskrenket.

I løpet av de nærmeste årene venter man ytterligere innskrenkninger.

Dette innebærer at en økende andel av markedet for posttjenester åpnes for konkurranse fra private aktører.

Enerettsområdet møter også konkurranse fra alternative produkter som telefaks og elektronisk post.

Oppbygging

Arbeids- og administrasjonsdepartementet har gitt Konkurransetilsynet i oppdrag å forberede nedleggelse av tilsynets åtte regionkontorer. Dette har utløst en omfattende omorganiseringsprosess. Den nye organisasjonen skal være på plass i løpet av første halvår 2001. Kompetanseutvikling er et prioritert satsingsområde. Tilsynet tar også et løft for bedre eksternt og intern informasjon og kommunikasjon.

Organisasjonen

Omorganisering

Som et ledd i den statlige fornyelsesprosessen ble Konkurransetilsynet i brev av 13. september 2000 fra Arbeids- og administrasjonsdepartementet bedt om å gjennomføre en omorganiseringsprosess med sikte på å avvikle regionapparatet. Beslutningen om avvikling er begrunnet i strammere ressursrammer og en nødvendig samling av ressurser for å takle de utfordringer som konkurransemyndighetene står overfor.

Omorganiseringen vil medføre overtallighet, og et viktig mål i avviklingsprosessen som blir gjennomført i 2001, er at ingen skal omstilles til ledighet. Både ressurser og arbeid er satt inn for at de overtallige skal komme over i nytt meningsfylt arbeid. Ulike behov hos de berørte i omstillingsprosessen innebærer fokus på individuelle løsninger og tilpasninger. Det er blant annet blitt arbeidet med avtaler for hospitering og videreutdanning, jobbsøk og karriererådgivning.

Ny organisasjon

I forbindelse med omorganiseringen er det utarbeidet en organisasjonsrapport og utkast til strategisk plan for den nye organisasjonen.

Den nye organisasjonen vil bli etablert i løpet av første halvår 2001. Viktige hensyn ved valg av ny organisasjonsmodell er økt vekt på faglig samordning og prosjektorganisering. Prosjektarbeid på tvers i organisasjonen skal utvikles som arbeidsform og benyttes når det er hensiktsmessig. Målrettet prosjektarbeid kan bedre ressursutnyttelsen og bidra til å bygge opp kompetanse og trivsel i etaten. Ledere og ansatte skal gis opplæring i styring og medvirkning i prosjektarbeid. Det vil bli utarbeidet et mer effektivt opplegg for virksom-

hetsstyring og -rapportering. Videre skal konkrete mål for saksbehandlingstid i enkeltsaker og rutiner for oppfølging utvikles.

Personell

Det var totalt 147 ansatte per 31. desember 2000. Av disse var 57 ansatte ved regionkontorene, og 90 var knyttet til sentralenheten i Oslo. Kjønnfordelingen var 54 prosent menn og 46 prosent kvinner. Det ble til sammen utført 135 årsverk.

Turnover

Konkurransetilsynet hadde i 2000 en turnover på 18 prosent (turnover er det antall som formelt fratrer sitt ansettelsesforhold i prosent av antall ansatte ved inngangen av året). I løpet av året var det 28 personer som formelt leverte sin oppsigelse. Det ble foretatt 25 nyansettelser. Gjennomsnittlig ansiennitet for de som sa opp i 2000 var fem år. Det er et mål å redusere turnover i forhold til det høye nivået i 2000.

Kvinner i ledelsen

Konkurransetilsynet har i løpet av de senere år hatt fokus på å rekruttere kvinner i lederstillinger. Det var tre kvinner i en toppledelse på seks personer per 31. desember 2000. Andel kvinner i linje- og fagledelse generelt har økt fra 8 prosent ved utgangen av 1998 til 38 prosent per 31. desember 2000. Tilsynet har dermed nådd Arbeids- og administrasjonsdepartementets måltall for kvinner i ledelse i departementssektoren på 38 prosent. Seks lederstillinger med personalansvar ble utlyst i 2000, og i tre av dem ble det ansatt kvinner.

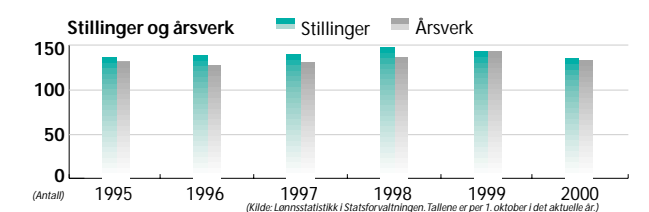
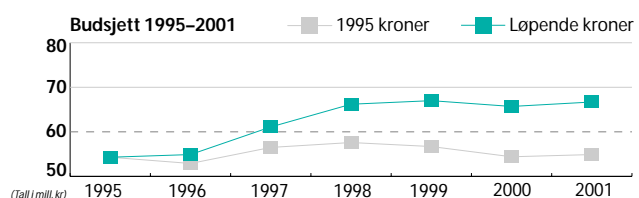
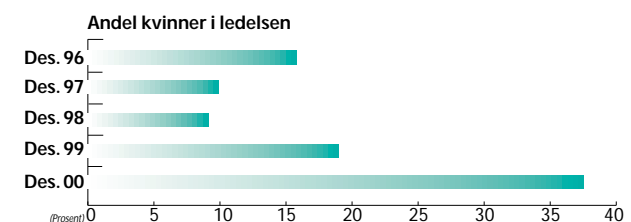
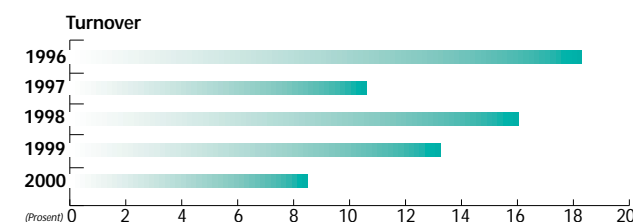
Bevilgning og ressursbruk

Konkurransetilsynets aktiviteter dekkes i sin helhet gjennom bevilgninger over statsbudsjettet. Bevilgninger i løpende kroner har i denne perioden økt, med unntak av 2000. Dette skyldes omlegging av sykepengeordningen i Staten. Realverdien i budsjettet viser en økning fra 1995 til 1998 og videre en nedgang frem til 2001. Nedgangen i årsbudsjett fra 1998 har vært på ca. 3 millioner 1995-kroner.

Nedgangen i antall stillinger og årsverk i 2000, sammenliknet med de to tidligere år, har sammenheng med budsjettutviklingen.

Konkurransetilsynet har registrert 135 årsverk i 2000. Tabellen nedenfor gir en samlet oversikt over Konkurransetilsynets registrerte årsverk fordelt på avdelinger/staber og hoved-/resultatmål.

Fordeling av årsverk 2000	
Konkurransseavdelingen	26,5 %
Kontrollavdelingen	46,0 %
Juridisk-økonomisk sekretariat	10,5 %
Informasjonsstaben	2,5 %
Administrasjonsavdelingen	14,5 %
	100,0 %



Enhetene i Konkurransetilsynet i 2000

Konkurransseavdelingen

Konkurransseavdelingen har ansvaret for å føre tilsyn med og motvirke skadelige konkurransebegrensninger, herunder vurdere dispensasjon fra forbudsbestemmelsene og inngrep mot konkurranseskadelig atferd og bedriftserverv.

Kontrollavdelingen

Kontrollavdelingen påser at næringslivet opptre i henhold til konkurranselovens forbud og påbud og gjennomfører tiltak med sikte på å fremme tilstrekkelig prisinformasjon i markedene.

Juridisk-økonomisk sekretariat

Juridisk-økonomisk sekretariat driver juridisk og økonomisk utredningsarbeid og arbeid knyttet til nasjonal og EØS-relatert

lovgivning. Sekretariatet bistår konkurransedirektøren og Konkurransetilsynets fagavdelinger i løpende saker og prinsipielle spørsmål og arbeider med intern kompetanseoppbygging.

Informasjonsstaben

Informasjonsstaben utvikler og følger opp informasjonsstrategien og bistår konkurransedirektøren og ledere i deres informasjonsarbeid.

Administrasjonsavdelingen

Administrasjonsavdelingen yter tjenester overfor hele organisasjonen når det gjelder personaladministrasjon, økonomiforvaltning, dokumentasjon, IT og andre administrative fellestjenester.

Den nye organisasjonen

Større grad av prosjektorganisering og teamarbeid vil stille høye krav til alle medarbeidere, og spesielt lederne.

Markedsavdelingene

Markedsavdelingene skal ved hjelp av alle Konkurransetilsynets virkemidler føre tilsyn med markedene og iverksette tiltak overfor konkurransebegrensninger, med sikte på å fremme effektiv bruk av samfunnets ressurser.

Etterforskningsavdelingen

Etterforskningsavdelingen vil få hovedansvaret for det prosessuelle, strafferettslige og etterforskningsmessige ved Konkurransetilsynets kontrollvirksomhet. Avdelingen vil også få ansvar for å planlegge og gjennomføre kontroller og bevissikring.

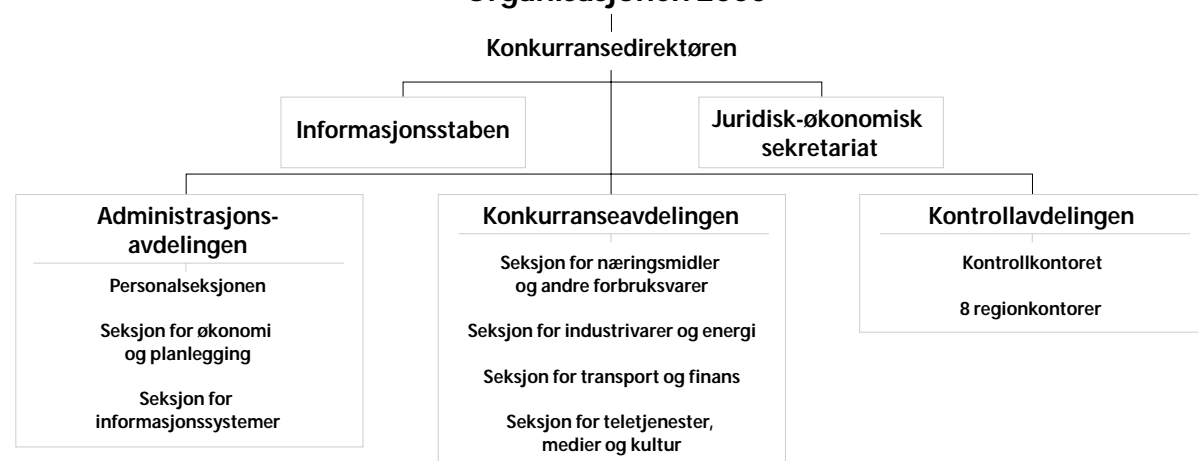
Administrasjonsavdelingen

Administrasjonsavdelingen vil yte tjenester overfor hele organisasjonen innen personaladministrasjon, økonomiforvaltning, dokumentasjon, IT og administrativ service.

Staben

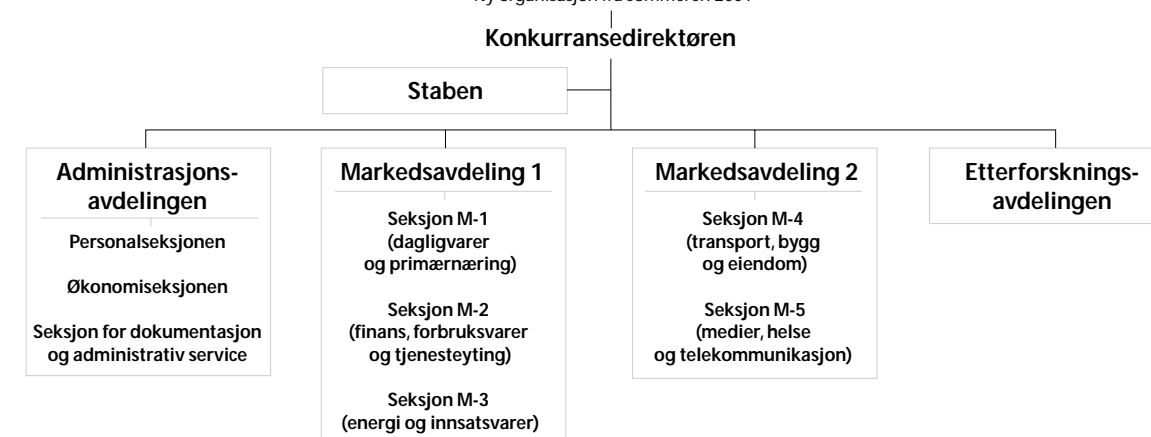
Staben vil få et tverrgående ansvarsområde i organisasjonen. Hovedoppgaver vil være koordinering av juridiske og økonomiske utredningsprosjekter, koordinering og samordning av internasjonal virksomhet og internt og eksternt informasjons- og kommunikasjonsarbeid. Staben vil også være konkurransedirektørens rådgiver i enkeltsaker.

Organisasjonen 2000



Organisasjonen 2001

Ny organisasjon fra sommeren 2001



Kompetanse

Markedene utvikles i et hurtig tempo, og aktørene blir mer profesjonelle. Kompetansenivået i Konkurransetilsynet må være høyt og utvikles på en måte som gjør det mulig å møte nye problemstillinger og takle nye utfordringer. Medarbeiderne må være omstillingsdyktige og ha evne til å håndtere nye problemstillinger og måter å arbeide på. Kompetanseutvikling er derfor et prioritert satsingsområde.

For å rekruttere og beholde dyktige medarbeidere er det viktig å skape et faglig miljø med tyngde, som gjør det attraktivt å arbeide i Konkurransetilsynet. Tilsynets behov for konkurransefaglig spisskompetanse har økt, og etaten må derfor fortsatt ha betydelig intern opplæring av medarbeidere. I 1999–2000 ble det holdt en intern forelesningsserie over 40 timer innen emnene konkurranserett og samfunnsøkonomi. Videre ble det arrangert kurs i auksjonsteori. Kurset ble gjennomført i samarbeid med forelesere fra Handelshøyskolen BI. Ansatte har også igangsatt en arbeidsgruppe i EF-konkurranserett. Det teoretiske materialet for arbeidsgruppen er eksamenskurset EC Competi-

tion Law, i regi av King's College London. Ut over dette har det i løpet av 2000 vært arrangert en rekke andre interne kurs og seminarer.

I 1999 startet et utviklingsprogram for å heve den formelle kompetansen innenfor samfunnsøkonomi blant medarbeidere i regionapparatet. Programmet, som var et samarbeid med BI-fjernundervisning, ble videreført i 2000 med gode resultater og positive tilbakemeldinger fra deltakerne. Som følge av omorganiseringen som ble varslet høsten 2000, ble det besluttet at programmet ikke skulle videreføres i 2001.

Konkurransetilsynet legger vekt på at ansatte deltar på kurs i regi av andre etater og virksomheter både for kompetanse- og nettverksbygging. Det arbeides med aktiv bruk av muligheter for hospitering i andre enheter og i internasjonale organisasjoner. Flere ansatte har hatt hel eller delvis utdanningspermisjon for å videreutdanne seg ved norske og utenlandske universitet og læresteder. I 2000 utgjorde slike permisjoner til sammen to årsverk.



Informasjon og kommunikasjon

Konkurranselovens formål er å sørge for effektiv bruk av samfunnets ressurser ved å legge til rette for effektiv konkurranse. En forutsetning for at loven skal ha effekt, er at næringslivet kjenner loven og konsekvensene av å bryte den. Videre må næringslivet kjenne Konkurransetilsynets fullmakter og praksis. Tilsynet har også som målsetting å orientere om regelverk og tolkninger, samt å gjøre kjent konsekvensene av regelbrudd. Konkurransetilsynet har derfor stor fokus på informasjon overfor næringsliv og forbrukere.

De viktigste kanalene for Konkurransetilsynets eksterne informasjon er Internett, massemedier og nyhetsbladet «KonkurransNytt».

Hjemmesiden

Konkurransetilsynets hjemmeside er en viktig informasjons- og servicekanal mot målgruppene. Videreutviklingen av tilsynets hjemmeside har vært begrenset i 2000. Vedtak og avgjørelser, nyhetsmeldinger, prisundersøkelser, lovendringer, nye forskrifter og annen aktuell informasjon legges ut fortløpende. Hjemmesiden har også en egen kraftbase, der strømprisene blir oppdatert hver uke.

Det er behov for et løft for å få Konkurransetilsynets elektroniske informasjon enda bedre tilrettelagt for brukergruppene. Videreutviklingen og oppdateringen av nettsidene må ses i sammenheng med det pågående «JA-prosjektet», et modernisert elektronisk journal- og arkivsystem, og oppbyggingen av et intranett for effektiv intern informasjon. Det er satt i gang parallelle prosjekter for utvikling av elektronisk arkiv, intranett og nye hjemmesider. Disse prosjektene koordineres og blir sluttført i løpet av 2001.

Massemedier

Konkurransetilsynet prioriterer kontakten med massemedier høyt. Dette er en viktig kanal for å nå ut til både næringsliv og forbrukere, men også en viktig målgruppe for Konkurransetilsynets eksterne kommunikasjon.

Informasjonsstaben bruker derfor mye tid på massemedier, både til samtaler med journalister, besvaring av spørsmål og formidling av kontakt mellom journalistene og relevante ledere i andre avdelinger.

Pressemeldingene sendes nå som e-post til nærmere definerte mediegrupper, i tillegg til at de legges ut på Konkurrans-

etilsynets hjemmeside på Internett sammen med andre nyhetsmeldinger. 38 slike meldinger ble lagt ut på nettet i 2000.

Tidsskrift og skriftserie

Det er ikke utgitt noen nye nummer av «Konkurrans» i 2000. Konkurransedirektøren besluttet å nedlegge tidsskriftet, og i stedet utgi et nyhetsblad. Første nummer av «KonkurransNytt» kom i desember 2000. Dette nyhetsbladet skal publiseres med ti nummer i året. «KonkurransNytt» inneholder artikler om Konkurransetilsynets vedtak og avgjørelser og konkurransepolitiske nyheter både nasjonalt og internasjonalt. Det er i dag 1400 som abonnerer på dette nyhetsbladet.

Det ble også utgitt et nytt hefte i Konkurransetilsynets skriftserie, der tema er dagligvarehandelen.

Brosjyrer

Konkurranseloven ble revidert i 2000, og Konkurransetilsynet utgav brosjyrer med ny konkurranselov både på engelsk og norsk. Loven er også blitt oppdatert på tilsynets hjemmeside på Internett.

Designprofil

Det ble satt i gang arbeid med å utvikle en ny designprofil for Konkurransetilsynet. Dette arbeidet avsluttes i første halvår 2001.



Konkurransetilsynet
Norwegian Competition Authority

Konkurransetilsynet
Postboks 8132 Dep, 0033 Oslo
Besøksadresse: H. Heyerdahls gate 1
Telefon: 22 40 09 00
Telefaks: 22 40 09 99
E-post: post@konkurransetilsynet.no
www.konkurransetilsynet.no

Opplag: 2500
Foto: Pow-Wow Studio,
Rune Mæhre og Christian Hatt
Design, layout og produksjon: Gazette
Trykk: Grafisk Senter Grøset AS
Mai 2001

