

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

2001



årsberetning



Konkurransetilsynet
Norwegian Competition Authority



■ Organisasjonen

Konkurransetilsynet	3
Et merkeår for norsk konkurransepolitikk	4
Enhetene i organisasjonen	6
Omstilling og ny organisasjon	8
Informasjon og kommunikasjon	10
Internasjonalt samarbeid	12

■ Aktiviteter

Innledning	15
Kontroll og håndheving	16
Inngrep mot konkurranseskadelig atferd	19
Kontroll med bedriftsoppkjøp	21
Dispensasjoner fra lovens forbud	23
Uttalelser og innspill	26
Prisopplysning og prisundersøkelser	29
Andre oppgaver	30
Statistikk	31

■ Markeder

Innledning	33
Sluttbrukermarkedet for elektrisk kraft	34
Dagligvarer	36
Kinomarkedet	38
Trafikkopplæring	40
Ekspressbussmarkedet	42

Revisjon av konkurranseloven	44
------------------------------	----

innhold



Konkurransetilsynet

Samfunnets ressurser bør brukes så effektivt som mulig. Dette er det bred enighet om, og konkurranseloven gir virkemidler for å oppnå dette målet. Loven gjør det mulig å legge forholdene til rette for sunn konkurranse mellom aktørene i næringslivet. Konkurranse bidrar i de fleste tilfeller til effektiv ressursbruk.

Konkurransetilsynets hovedoppgave er å håndheve konkurranseloven. I enkeltsaker er Arbeids- og administrasjonsdepartementet klageinstans.

Loven gir Konkurransetilsynet mandat til å gripe inn mot næringsdrivende som misbruker markedsrett eller på annen måte har en atferd som begrenser konkurransen i markedene. Det er forbudt å samarbeide om priser, avanser og rabatter, og leverandørene av varer og tjenester har ikke lov til å påvirke videreforhandlerens fastsettelse av slike salgsvilkår. Samarbeid om og påvirkning av anbud er også forbudt, likeså markedsdeling. Dette begrepet omfatter både område- deling, kundedeling, kvotefordeling og kvantumsbegrensning.

Konkurransetilsynet kan på selvstendig grunnlag vurdere offentlige ordninger og reguleringer og påpeke konkurransebegrensende effekter.

I det daglige arbeidet legges det vekt på å gi oversiktlig informasjon og riktige incentiver til markedsaktørene, til beste for forbrukerne, næringslivet og offentlig virksomhet.

Konkurransetilsynet bestreber seg på å være en brukerorientert etat, som fremstår som en autoritet på konkurransespørsmål og med et omdømme som faglig kompetent, handlekraftig, effektiv, problemløsende og serviceinstitutt.

Et merkeår for norsk konkurransepolitikk

2001 ble et merkeår for norsk konkurransepolitikk. Vi startet året med et klarsignal til å omorganisere og effektivisere organisasjonen. Konkurransetilsynets nye organisasjon, med blant annet to markedsavdelinger og én etterforskningsavdeling, var operativ fra 1. april. Mot slutten av året la den nye regjeringen frem en konkurransepolitisk handlingsplan som innebærer spennende utfordringer.

Et ledd i omstillingen av Konkurransetilsynet var avviklingen av tilsynets regionale apparat. Dette apparatet hadde en meget viktig funksjon da lønns- og prisregulering var et mye brukt virkemiddel i den økonomiske politikken. Virkemiddelet ble gradvis mindre sentralt. I forhold til de utfordringer som konkurransemyndighetene står overfor i årene fremover, var organiseringen med et stort regionapparat lite kostnadseffektivt. Avviklingsprosessen pågikk gjennom hele 2001, og ved utgangen av året var det kun et mindre antall av de overtallige medarbeiderne som ikke var i ny virksomhet igjen.

2001 ble et krevende og spennende år på flere måter enn omstilling. Vi håndterte også store, vanskelige og ikke minst sterkt mediefokuserte saker.

Regjeringen Bondevik, som tiltrådte høsten 2001, ønsker å styrke norsk konkurransepolitikk. En handlingsplan i fem punkter er under gjennomføring. Målet for handlingsplanen er effektiv bruk av samfunnets ressurser, et konkurransedyktig næringsliv og styrking av forbrukernes stilling. Konkurranspolitikk og gjennomføring av handlingsplanen er et element i moderniseringsprogrammet for offentlig sektor. De

fem hovedelementene i handlingsplanen for å styrke konkurransepolitikken er:

- å legge større vekt på konkurransepolitiske hensyn og styrke Konkurransetilsynet
- å gjennomgå offentlige reguleringer og ordninger som kan ha konkurransebegrensende virkninger
- å sikre at statlige/offentlige innkjøp bidrar til å stimulere konkurranse og etableringsmuligheter
- å sikre at salg av statlige selskaper ikke bidrar til konkurransebegrensninger og monopoldannelser
- å sørge for at offentlig virksomhet blir organisert og drevet på en måte som fremmer konkurranse.

Globalisering og integrering av markedene i Europa medfører at den langsiktige strukturpolitikken får økt betydning for bedriftenes konkurransevne, vekst og velstand. Eksempler på viktige strukturpolitiske tiltak er utdanning, forskning og utvikling av effektive markeder gjennom en slagkraftig konkurransepolitikk. Derfor hilser jeg selvsagt høye ambisjoner og en økt satsing på konkurransepolitikk velkommen. Ikke minst synes jeg det er gledelig og viktig at helhetlige konkurransepolitiske grep på en mer aktiv og systematisk måte vil bli sett i sammenheng med andre strukturpolitiske grep. Det gjelder særlig spørsmål knyttet til statlig eierskap, skatter og avgifter, statlig innkjøpspolitikk, og ikke minst på området regelverksreform.

Konkurransetilsynets hovedoppgave er å håndheve konkurranseloven. Denne loven har som formål å bidra til effektiv bruk av samfunnets ressurser ved å legge til rette for virksom konkurranse. Loven gir virkemidler for å motvirke at aktørene misbruker markedsrett eller på annen måte utøver konkurranse-skadelig atferd. Videre gir den et klart mandat for Konkurransetilsynet til på selvstendig grunnlag å

påpeke konkurranseskadelige offentlige ordninger og reguleringer.

I et marked med virksom konkurranse vil tilbyderne konkurrere om å skaffe seg kunder. Dette gir grunnlag for mangfold og innovasjon. Kundene vil foretrekke tilbydere med lave priser og best mulige produkter og tjenester. Konkurranse gjør at de bedriftene som kan levere produkter av høy kvalitet til lave kostnader, vil være de som overlever i markedet. Er skatter og avgifter utformet slik at de korrigerer for negative virkninger på miljøet og andre eksternaliteter, og for øvrig gir minst mulig vridning i tilpasningen, vil prisene sikre at ressursene ikke sløses unødige. Til sammen gir dette brukerne den mest effektive løsningen med et minimum av kostnader.

Flere markeder er preget av naturlige monopoler, eller særlige forhold som krever reguleringer. Likeledes er det tradisjon for at viktige tjenester innen utdanning, omsorg og helsestell produseres i offentlig regi. Kommunene har i Norge en viktig rolle som tjenesteproducent. Grensene mellom offentlig og privat tjenesteproduksjon er i endring. I økende grad benytter det offentlige seg av markedsmekanismene gjennom konkurranseutsetting av egen tjenesteproduksjon og gjennom i større grad å basere sine innkjøp på velfungerende konkurranse mellom leverandørene. Som følge av ny teknologi og nye ønsker og behov vokser det også frem nye tjenestetilbud på siden av og i konkurranse med de tradisjonelle offentlige tilbudene.

Det er viktig at konkurranseflaten mellom offentlig og privat virksomhet og uheldige virkninger av offentlige reguleringer og ordninger kommer i fokus. Det er av sentral betydning å skape like konkurransevilkår mellom offentlig og privat virksomhet. Selv om enkeltsaker kan synes bagatellmessige, vil gevinstene ved tilrettelegging for alternativer og økt effektivitet i de offentlige tjenestetilbudene samlet sett kunne gi store effekter.

Arbeidet i 2001 ble preget av flere store fusjonssaker. Ulovlig samarbeid mellom bedrifter ble avdekket og anmeldt til Økokrim, og det ble også grepet inn mot andre former for konkurransebegrensninger. I forhold til offentlig virksomhet påpekte Konkurransetilsynet en rekke konkurranseskadelige forhold. I denne årsberetningen gis en nærmere oversikt over de viktigste sakene tilsynet arbeidet med i 2001. I tillegg presenteres en oversikt over enkelte konkurransemessige forhold i fem enkeltmarkeder.

Hensikten er å belyse konkurransepolitiske problemstillinger. Videre håper vi å gi noen idéer om utviklingen fremover.

Knut Eggum Johansen
Oslo, april 2002.



Enhetene i organisasjonen

Konkurransetilsynet legger vekt på prosjektorganisering og samarbeid på tvers av seksjoner og avdelinger.

Staben

Samordning og koordinering av juridiske og økonomiske utredningsprosjekter.
Samordning av internasjonal virksomhet.
Eksternt og internt informasjons- og kommunikasjonsarbeid.
Rådgivning for konkurransedirektøren i enkeltsaker.
Kompetanseoppbygging i etaten.

Administrasjonsavdelingen

Personaladministrasjon.
Økonomiforvaltning.
Dokumentasjon.
IT-tjenester.
Administrativ service.

Markedsavdelingene

Tilsyn med markedene, vurdering og iverksetting av tiltak overfor konkurransebegrensninger, herunder:
Inngrep mot konkurranseskadelig atferd.
Inngrep mot fusjoner og aksjeoppkjøp.
Dispensasjoner fra forbudsbestemmelsene.

Markedsavdeling 1

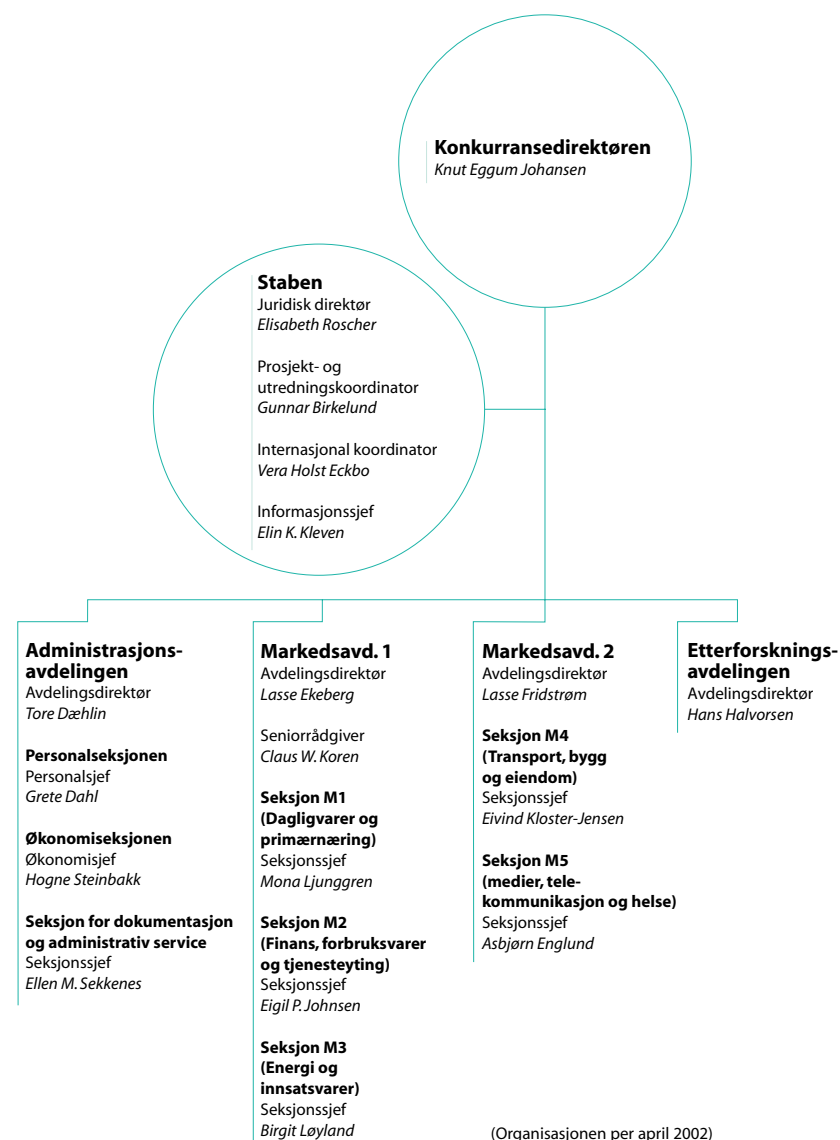
Seksjon M-1: Dagligvarer og primærnæringer.
Seksjon M-2: Finans, forbruksvarer og tjenesteyting.
Seksjon M-3: Energi og innsatsvarer.

Markedsavdeling 2

Seksjon M-4: Transport, bygg og eiendom.
Seksjon M-5: Medier, telekommunikasjon og helse.

Etterforskningsavdelingen

Hovedansvar for etterforskningsvirksomheten.
Planlegging og gjennomføring av etterforskning, herunder bevissikring og forklaringsopptak.
Avdelingen vil i 2002 bli inndelt i to seksjoner.



Omstilling og ny organisasjon

Konkurransetilsynet var frem til 2001 organisert med en sentralenhet i Oslo og et regionapparat med i alt åtte kontorer, lokalisert i Oslo, Hamar, Kristiansand, Stavanger, Bergen, Trondheim, Bodø og Tromsø. I forbindelse med behandlingen av statsbudsjettet for 2001 godtok Stortinget Regjeringens forslag om omorganisering av tilsynet i løpet av budsjettåret. Hovedelementene i prosessen har vært avvikling av regionkontorene, omorganisering av sentralenheten og overføring av oppgaver til Forbrukerombudet.

Begrunnelsen for å avvikle regionapparatet var blant annet strammere budsjettammer og en nødvendig samling av ressurser for å møte utfordringene som konkurransemyndighetene står overfor. Etter omstillingen vil Konkurransetilsynet ha en bemanning på om lag 100 årsverk.

Avviklingen av regionkontorene hadde direkte innvirkning for 56 medarbeidere. Målet var at ingen overtallige skulle omstilles til arbeidsledighet. Omstillingstiltakene krevde betydelige ressurser. Det ble lagt stor vekt på å komme frem til omforente avtaler i samarbeid med tjenestemannsorganisasjonene. Ulike behov innebar fokus på individuelle løsninger og tilpasninger. Det ble etablert informasjonskanaler for å holde medarbeiderne løpende orientert om prosessen. Blant annet ble det utgitt et eget informasjonsblad og opprettet en informasjonsbase med relevant materiale. Eksterne konsulenter med omstillingsprosesser som spesialområde ble engasjert for å gi råd og hjelp til etatens ledelse og personlig oppfølging av overtallige medarbeidere som ønsket slik bistand.

Ved behandlingen av Revidert nasjonalbudsjett ble en tilleggsbevilgning på 8,3 millioner kroner stilt til disposisjon for Konkurransetilsynet til å dekke ekstrautgifter i forbindelse med avviklingen av regionkontorene og etablering av en ny organisasjonsstruktur. I desember fikk tilsynet en ny tilleggsbevilgning på 2,5 millioner kroner.

Ved utløpet av 2001 gikk ni personer over på såkalt ventelønn.

I lys av avviklingen av regionkontorene ble det tatt initiativ overfor Forbrukerrådet med sikte på samarbeidstiltak som skulle bidra til god informasjon til forbrukerne, frigjøring av saksbehandlingskapasitet i Konkurransetilsynet og økt brukervennlighet for publikum. Det vil bli arbeidet med nærmere tilrettelegging for et slikt samarbeid gjennom 2002.

Regionkontorene opphørte formelt fra 1. april og ble organisert som en «omstillingsenhet» som var i virksomhet frem til midten av desember. Konkurransetilsynets nye organisasjon ble etablert 1. juni.

Personellsituasjonen

Per 31. desember 2001 var det totalt 113 ansatte i Konkurransetilsynet. Av disse hadde sju personer permisjon med lønn og ni personer permisjon uten lønn. Blant de ansatte var 49 prosent kvinner og 51 prosent menn.

I løpet av 2001 ble det foretatt 25 nyansettelser. Antall personer som sluttet var 16 utenom regionkontorene. Korrigert for utslagene som følge av omstillingsprosessen hadde Konkurransetilsynet i 2001 en turnover på 16 prosent, mot 18 prosent året før. Turnover er definert som det antall som formelt fratrer sitt ansettelsesforhold i prosent av antall ansatte ved inngangen av året. Utskiftningen var høyest for yngre

akademikere i stillingsgruppene førstekonsulenter og rådgivere.

Kvinner i ledelsen

Av 18 ledere i Konkurransetilsynet ved utgangen av 2001 var åtte kvinner. Andelen kvinner i ledelsen var således 44,4 prosent. Dette innebærer at tilsynet har nådd både Arbeids- og administrasjonsdepartementets måltall for kvinnelige ledere i departementets sektor på 38 prosent og det nivå (40 prosent) som er satt i hovedavtalens § 21 om likestilling innen stillingsgruppene. Tilsynet har i de senere år hatt fokus på å rekruttere kvinner i lederstillinger. Andelen var 8 prosent ved utgangen av 1998.

Kompetanseutvikling

Konkurransetilsynet brukte i 2001 ca. 2,2 millioner kroner på kompetanseutviklende tiltak. Dette er nesten dobbelt så mye som i 1999, men langt mindre enn i 2000, da det gikk med ca. 3,0 millioner kroner til dette formålet.

De store svingningene må ses i sammenheng med at Konkurransetilsynets regionkontorer er nedlagt. For denne beslutningen ble tatt høsten 2000, var tilsynet i gang med et utviklingsprogram, i samarbeid med BI Fjernundervisning, for å heve den formelle kompetansen innenfor samfunnsøkonomi blant medarbeiderne i regionapparatet.

Konkurransetilsynet satser meget bevisst på kompetanseutvikling for å kunne møte nye problemstillinger og takle nye utfordringer. Markedene utvikles i et hurtig tempo, og aktørene blir mer profesjonelle.

Medarbeidere i Konkurransetilsynet deltok i 2001 på kurs og seminarer både nasjonalt og internasjonalt. Tiltakene omfattet etterutdanning, bransjespesifikk opplæring, bruk av edb-verktøy, lederutvikling m.m. En medarbeider hadde studieopphold i utlandet, og en annen hospiterte hos EFTAs overvåkingsorgan ESA. Høsten 2001 ble det holdt en forelesningsserie på 20 timer i konkurranserett og konkurranseøkonomi, spesielt rettet mot nyansatte. Tilsynet arrangerer regelmessig et internt «konkurransforum», til dels med

forelesere utenfra. Etterforskningsavdelingen gjennomførte et eget seminar som blant annet fokuserte på avhørsteknikk og bevisssikring av datalagret informasjon. Det ble også avviklet et seminar for hele etaten, der temaene var rettet mot oppbygging og utvikling av den nye organisasjonen.

Effektiv ledelse og kompetente ledere er viktige forutsetninger for en handlekraftig organisasjon. I forbindelse med iverksettingen av den nye organisasjonen har det vært arbeidet med utvikling av ledelsesystemer og lederteam, og planlegging av et internt lederutviklingsprogram for samtlige ledere, som vil bli gjennomført i 2002 og 2003. Flere ledere har deltatt i eksterne lederutviklingsprogrammer.

Nytt journal- og arkivsystem

Det ble i 2001 arbeidet med et prosjekt knyttet til innføring av et nytt journal- og arkivsystem for Konkurransetilsynet. Systemet er tatt i bruk, og det tas sikte på å legge det til rette slik at alle ansatte kan bruke det i sin saksbehandling i løpet av våren 2002.

Det nye elektroniske arkivsystemet gir mulighet for «døgnåpen forvaltning». Henvendelser via e-post kan integreres i arkiv og saksbehandling og gi bedre service overfor brukerne av tjenestene. Prosjektet skal også effektivisere dagens kontorrutiner generelt og bidra til bedre styring av informasjon og saksgang internt, med mulighet for å flytte ressurser fra administrative rutineoppgaver til saksbehandling og analyse.

Budsjettrammen

Konkurransetilsynets aktiviteter dekkes i sin helhet gjennom bevilgninger over statsbudsjettet. For 2001 hadde tilsynets budsjett en ramme på ca. 66,7 millioner kroner, når man ser bort fra tilleggsbevilgningene til omstillingsarbeidet. For 2002 har Stortinget bevilget ca. 64,2 millioner kroner til driftsutgiftene.

Informasjon og kommunikasjon

Konkurransetilsynet bruker informasjon som et virkemiddel for å synliggjøre sin virksomhet og rolle i samfunnet. Noen av tilsynets viktigste målgrupper er næringslivet, forbrukerne og forretningsadvokater.

Konkurranselovens formål er å sørge for effektiv bruk av samfunnets ressurser ved å legge til rette for virksom konkurranse. En forutsetning for at loven skal ha effekt, er at næringslivet kjenner den. Næringslivet må også kjenne til Konkurransetilsynets fullmakter og praksis. Derfor er næringslivet en viktig målgruppe for tilsynet.

En annen viktig målgruppe som Konkurransetilsynet ønsker å kommunisere med, er forbrukerne. Det er viktig at forbrukerne har kunnskap om forskjellige markeder og kan gjøre bevisste valg. Bevisste og krevende forbrukere fremmer konkurransen.

De viktigste kanalene for Konkurransetilsynets eksterne informasjon er massemedier, Internett og informasjonsbladet «KonkurransaNytt».

Massemedier

Aviser, bransjeblader, radio og fjernsyn viser økende interesse for Konkurransetilsynets virksomhet. En offensiv mediestrategi har gitt god uttelling, og tilsynet har fått god medieomtale i flere saker. Antallet presseoppslag økte med 75,8 prosent fra 2000 til 2001. Det ble arrangert tre pressekonferanser. 57 nyhetsmeldinger ble lagt ut på internett i 2001. De fleste av disse ble også sendt ut som pressemeldinger.

Internett/intranett

Vedtak og avgjørelser, nyhetsmeldinger, prisundersøkelser, lovendringer, nye forskrifter og annen aktuell informasjon legges fortløpende ut på Internett.

Den interne informasjonsflyten i Konkurransetilsynet ble forbedret sommeren 2001, da tilsynets intranett kom i drift. Denne tjenesten, døpt «InfoNett», har erstattet internavisen «Hieronymus» og flere andre kanaler for interninformasjon, og den har redusert tallet på interne e-postmeldinger.

I november startet et prosjekt for å lage en nytt og mer moderne nettsted på Internett for Konkurransetilsynet. Prosjektgruppen skal også videreutvikle intranettet. Etter planen skal prosjektet være ferdigstilt innen 1. juli 2002.

«KonkurransaNytt»

Informasjonsbladet «KonkurransaNytt» ble laget første gang i desember 2000. Som planlagt ble bladet utgitt ti ganger i 2001. Det inneholder informasjon om aktuelle saker i Konkurransetilsynet, og i tillegg en del internasjonale saker som er av betydning og interesse i Norge. Bladet har et opplag på 2500 og sendes gratis til alle som ønsker det.

«Skrifter fra Konkurransetilsynet»

I løpet av året ble det utgitt fem nye hefter i serien «Skrifter fra Konkurransetilsynet».

Nr. 1/2001: «Sanksjonering – er det verdt prisen?»

Konkurransetilsynet oppnevnte sommeren 2000 et utvalg som laget rapporten «Sanksjonering – er det verdt prisen? Om sanksjonering under konkurranseloven». Utvalget tok opp hvordan den nåværende konkurranseloven kan håndheves på en mer effektiv måte og kom også med innspill om reformer som kan styrke lovens preventive effekt. I rapporten drøftes kartellsamarbeid og samfunnsøkonomisk effektivitet, optimale sanksjoner, beregning av vinning, sivilrettslige sanksjoner, strafferabattordninger og institusjo-

nelle forhold. Utvalget bestod av stipendiat Erling Hjelmgang, advokat Nora Lund Lefdal, professor Kjell Erik Lommerud, førsteamanuensis Tone Ognedal og professor Christian Riis, som var utvalgets leder.

Nr. 2/2001: «Rammebetingelser og konkurranseforhold i jordbrukssektoren»

Denne rapporten gir en oversikt over jordbruksnæringens rammevilkår. Med utgangspunkt i de landbrukspolitiske mål bidrar beskrivelsen av markedsforholdene til å gi Konkurransetilsynet et bedre grunnlag til å vurdere hensiktsmessige tiltak for å fremme økt samfunnsøkonomisk effektivitet og lavere priser. Rapporten er således et utgangspunkt for tilsynets videre arbeid med konkurransespørsmål knyttet til jordbruket og til foredling av jordbruksprodukter.

Nr. 3/2001: «Prisvirkninger og konkurransemessige virkninger av merverdiavgiftsreformen»

Etter konkurranseloven § 2-2 d) har Konkurransetilsynet plikt til å påpeke konkurranseskadelige virkninger av offentlige tiltak. Dette gjøres ofte gjennom høringer, eller ved at tilsynet tar opp forhold på eget initiativ. I forbindelse med det nye merverdiavgiftssystemet har Konkurransetilsynet gitt to høringsuttalelser, 6. mars 2000 og 3. mai 2001. Denne rapporten er ment å skulle gå noe grundigere inn på noen av de problemstillingene som reises i høringsbrevene, blant annet konkurransevidningsproblemer. Tilsynet har videre forsøkt å gi en oversikt over hvilke holdepunkter man har når man skal forsøke å si noe om hvordan merverdiavgift på tjenester og redusert merverdiavgift på matvarer vil påvirke prisene innenfor disse områdene. De siste er interessant fordi graden av konkurranse i de aktuelle markedene kan påvirke hvor mye av avgiften som blir veltet over på forbrukerne.

Nr. 4/2001: «Sammenlignende prisundersøkelse oktober 2001. Enkelte dagligvarekjeder i Oslo»

Resultatet av den tredje prisundersøkelsen som Statens institutt for forbruksforskning (SIFO) og Konkurransetilsynet har samarbeidet om, ble presentert i oktober 2001 og er samlet i en rapport. Formålet med undersø-

kelsen var å avdekke prisforskjeller mellom dagligvarekjedene. Gjennom å øke oversiktligheten i dagligvaremarkedet ønsker tilsynet å bidra til en effektivisering av konkurransen, både ved direkte påvirkning av kjedene og gjennom å stimulere forbrukernes generelle prisbevissthet. Undersøkelsen viste at det var betydelige forskjeller i det generelle prisnivået mellom dagligvarekjedene. For enkeltprodukter var prisvariasjonene svært store. Reduksjonen av merverdiavgiften syntes å ha fått gjennomslag i prisene, men det er vanskelig å si om tendensen holder seg på lengre sikt.

Nr. 5/2001: «Prisspredning bensin og autodiesel»

Konkurransetilsynet gjennomførte en landsomfattende undersøkelse av priser på bensin og autodiesel, og en kartlegging av forhold som vedrører frakttilskuddsordningene. Denne rapporten ble laget på oppdrag fra Arbeids- og administrasjonsdepartementet. Undersøkelsen ble basert på priser registrert én gang per måned fra 15. november 2000 til 15. juli 2001. Prisene ble innhentet fra Statoil Detaljhandel, Norske Shell, Hydro Texaco, Conoco Jet og Rema Bensin. Tilsynet forsøkte også å skaffe seg en generell oversikt over geografiske prisforskjeller. Fraktutjevningsordningen ble vurdert, og tilsynet studerte virkningen av avgiftsreduksjonene for bensin og autodiesel 1. januar 2001 og 1. juli 2001. Det viste seg blant annet at det ofte er større prisforskjeller innad i fylkene enn målt mellom fylkene. Fra tid til annen kan det derfor være mulig å kjøpe billigere drivstoff i Finnmark enn på visse stasjoner i for eksempel Oslo. Fraktutjevningsordningen var ikke et særlig treffsikkert prisutjevnenende virkemiddel.

Andre trykksaker

Det ble laget nye og oppdaterte hefter med konkurranseloven på norsk og engelsk.

Designprofil

Konkurransetilsynet har fått utviklet en ny designprofil. Arbeidet ble sluttført i 2001. Tilsynet har nå en ny og enhetlig profil på brev og informasjonsmateriell.

Internasjonalt samarbeid

Internasjonale konkurransesaker ble i 2001 fulgt opp gjennom arbeidet med EØS-avtalen og gjennom OECD, WTO, nordisk samarbeid og bilateralt samarbeid. Prioriteringen av de internasjonale sakene ble vektlagt ved omorganiseringen av Konkurransetilsynet.

Arbeidet med EØS-saker er høyt prioritert i Konkurransetilsynet. Tilsynet er opptatt av å utnytte de rettigheter man har under EØS-avtalen til å fremme sitt syn på viktige regelverks- og lovgivningssaker som behandles i EØS. I 2001 deltok tilsynet på 43 møter i Brussel. Møtene behandlet 20 enkeltsaker og 23 regelverkssaker.

Norge har en egen konkurranseråd ved den norske delegasjonen i Brussel, og Konkurransetilsynet samarbeider tett med EFTAs overvåkingsorgan (ESA), EFTA-sekretariatet og de øvrige EFTA/EØS-land.

Forandringer i EU

Når det gjelder regelverkssakene, har Norge kun anledning til å delta i forberedende arbeid, så lenge det foregår på kommisjonsplan. EØS-avtalen gir ikke adgang til å delta i de diskusjoner som foregår i Rådet og Parlamentet.

Moderniseringen av saksbehandlingsreglene i EU, den såkalte moderniseringsreformen, som blant annet innebærer desentralisert håndheving av EØS-avtalens artikler 53 og 54, ble i 2001 behandlet i Rådet. Dermed brukte Konkurransetilsynet mindre tid på denne saken dette året enn i foregående år. Tilsynet regner imidlertid med å bli trukket aktivt inn i prosessen i 2002, når det gjelder innarbeidingen i EØS-avtalen og gjennomføring i norsk rett av de nye saksbehandlingsreglene. I påvente av det nye regelverket arbeider til-

synet med å oppgradere sin kompetanse, for å stå bedre forberedt når etaten selv skal håndheve EØS-regelverket.

ECA

I 2001 ble det opprettet et nytt nettverk mellom konkurransedirektorene i EØS-området. Det er kalt European Competition Authorities (ECA). Konkurransedirektorene i ECA møtes to ganger i året. Det opprettes arbeidsgrupper som utreder problemstillinger av felles interesse m.v. Dette første året hadde man en arbeidsgruppe som utredet «bøterabatter» og én som utredet flernasjonale fusjoner.

ECA-nettverket er forløperen til det nettverk som planlegges etablert når Europakommisjonen har vedtatt moderniseringsreformen.

OECD

Alle de 30 medlemslandene i OECD deltar i Konkurransekomitéen i OECD. Komitéen er et viktig forum for utveksling av erfaringer med håndheving av konkurranseregler og utvikling av felles standarder for konkurransepolitikken.

Hovedarbeidsområdene for Konkurransekomitéen er reguleringsreformer, tiltak mot ulovlige internasjonale karteller, samarbeid om vurdering av flernasjonale oppkjøp og forholdet mellom handel og konkurranse.

Reguleringsreformer er en betegnelse på endringer som tar sikte på å få konkurransen og markedene til å fungere bedre. Nasjonale konkurransemyndigheter spiller en viktig rolle i dette arbeidet. Konkurransekomitéen gjennomførte i 2001 landeksaminasjoner av reguleringsreformarbeidet i Storbritannia, Canada, Polen og Tyrkia. Det ble også avholdt rundebordskonferanser om temaer som regulering og konkurranse i

telesektoren, aksessprising med hovedfokus på telesektoren, samt transport på vei. I forbindelse med internasjonale karteller arbeides det blant annet med å følge opp OECD-rekommandasjonen fra 1997 om kartellbekjempelse.

Det ble opprettet et globalt forum for konkurranse (Global Forum on Competition). Dette er ett av de åtte fora som OECD oppretter for å øke kontakten med ikke-medlemsland innenfor utvalgte politikkområder.

Nordisk samarbeid

Nordisk samarbeid omfatter samarbeid mellom konkurransemyndighetene i Danmark, Finland, Island, Norge og Sverige. Færøyene og Grønland har opprettet egne konkurransemyndigheter og deltar også i samarbeidet.

Danmark, Island og Norge inngikk 16. mars 2001 en avtale som gir konkurransemyndighetene bedre muligheter for å samarbeide i konkrete saker. De kan som følge av avtalen utveksle taushetsbelagt informasjon i saker av felles interesse. Bakgrunnen for avtalen er behovet for økt samarbeid, særlig for å kunne bekjempe internasjonale karteller, men det er også behov for samarbeid i fusjonssaker.

Innen rammen av det nordiske samarbeidet har man til enhver tid arbeidsgrupper som utreder spørsmål av felles interesse. Den viktigste arbeidsgruppen som ble etablert i 2001 var gruppen som vurderer konkurransen innen luftfarten.

WTO

I november 2001 ble det avholdt en ministerkonferanse i WTO, hvor det ble besluttet å forsøke å initiere forhandlinger om en konkurranseavtale etter neste ministermøte i 2003. I mellomtiden skal det blant annet utarbeides forslag til et mandat som ministermøtet kan ta stilling til.

International Competition Network (ICN)

ICN er under opprettelse etter initiativ fra USA og EU. Hensikten er å gi nasjonale og multilaterale konkurransemyndigheter et spesialisert, men uformelt

nettverk for utvikling av regelmessige kontakter og håndtering av praktiske konkurransespørsmål. Konkurransetilsynet er en del av dette nettverket.

Det søkes primært å øke graden av internasjonalt samarbeid og bidra til harmonisering av regelverkene. Forumet er opprettet av og for konkurransemyndigheter, og deltakelse er frivillig. Man regner imidlertid med at de aller fleste av verdens konkurransemyndigheter vil delta. Det legges vekt på at ICN skal utfylle og samarbeide med andre internasjonale organisasjoner, som OECD, UNCTAD og WTO.

Teknisk bistand

Som følge av en avtale med Sør-Afrikas konkurransemyndighet om teknisk bistand, hadde Konkurransetilsynet to eksperter på opplæring i seks uker våren 2001. Utgiftene ble finansiert av NORAD.



aktiviteter



Konkurransetilsynet har plikt til å føre tilsyn med konkurransen i de ulike markedene. Dette er fastslått i § 2-2 i konkurranseloven.

Oppgavene er omfattende. Konkurransetilsynet skal kontrollere at lovens forbud og påbud overholdes. Hvis lovens formål tilsier det, kan tilsynet treffe vedtak om dispensasjon. På den annen side har tilsynet også fullmakt til å gjøre nødvendige inngrep mot konkurranseskadelig atferd og mot bedriftsserverv.

Det fremgår også av konkurranseloven at Konkurransetilsynet skal iverksette tiltak for å øke markedenes gjennomsiktighet. Dessuten skal tilsynet ha et våkent øye på virksomheten i andre offentlige etater. Konkurranseregulerende virkninger av offentlige tiltak skal påpekes, og det ligger i mandatet at tilsynet kan fremme forslag med sikte på å forsterke konkurransen og lette adgangen for nye konkurrenter.

Konkurransetilsynets aktiviteter i 2001 bygger på dette grunnlaget. På de neste sidene gis et sammendrag av den faglige virksomheten, med eksempler på saker som har stått i fokus.

Kontroll og håndheving av forbudsbestemmelsene

Avdekking av brudd på konkurranselovens forbudsbestemmelser er et prioritert område for Konkurransetilsynet, og tilsynet har satt av større ressurser enn tidligere til å arbeide intensivt med de tunge og kompliserte kartellsakene med potensielt store samfunnskadelige virkninger.

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 forbrukerne og andre bedrifter. Ulovlig kartellsamarbeid medfører for eksempel at forbrukerne og bedrifter som ikke bryter loven, må betale høyere priser enn de ellers ville gjort.

Et formål med omleggingen av Konkurransetilsynet var å legge til rette for en sterk etterforskningsenhet, med spisskompetanse til å håndtere stadig mer kompliserte juridiske, økonomiske og etterforskningsmessige problemstillinger. Dette ble fulgt opp i den nye organisasjonen.

De større etterforskningssakene ble organisert som prosjekter, med deltakelse også fra andre enheter i Konkurransetilsynet enn Etterforskningsavdelingen. Kontroll av at næringslivet etterlever lovens forbudsbestemmelser skjer i all hovedsak gjennom undersøkelser rettet mot enkeltbedrifter.

Bistand til påtalemyndighetene hadde høy prioritet også i 2001. Konkurransetilsynet har et nært samarbeid med ledelsen i Økokrim, hvor det i regelmessige møter orienteres om saker av felles interesse. I tillegg var det i 2001 en rekke møter om enkeltsaker, og tilsynet mottok teknisk bistand ved etterforskningen av datalagret materiale.

I 2001 ble det arbeidet spesielt med forbedring av metoder for å avdekke og etterforske antatt ulovlige konkurransereguleringer. Særlig gjelder dette arbeidet med å sikre og etterforske datalagret informasjon. Det ble anskaffet avansert edb-basert søkeverktøy, som anvendes i de pågående sakene. Økokrim bistod med praktisk veiledning. Videre ble det iverksatt et videreutdanningsprogram for medarbeidere som arbeider med etterforskningssaker. Konkurransetilsynet tok initiativ til felles metodeutvikling både innen Norden og EØS-området.

Flere av etterforskningssakene var meget arbeidskrevende, både hva angår etterforskningen og den juridiske oppfølgingen.

Bevissikringer

Konkurransetilsynet gjennomførte i 2001 en rekke bevissikringer, fordelt på tre saker. I samtlige saker fikk tilsynet medhold i sine begjæringer om bevissikring av forhørsretten. Til sammen ble det gitt 26 beslutninger om bevissikring i enkeltbedrifter og 24 beslutninger om bevissikring i private hjem. Med få unntak ble samtlige beslutninger gjennomført i enkeltbedriftene, mens kun et mindre antall av beslutningene ble anvendt overfor private hjem. Dette er i tråd med praksis fra tidligere år.

Bevissikringene i 2001 ble gjennomført hos flere av landets ledende asfaltentreprenører (juni), hos flere av landets ledende bygningsentreprenører (august) og hos fire av landets ledende speditører (desember).

Anmeldte saker og tvangsmulkt

Til sammen 50 saker vedrørende overtredelse av forbudsbestemmelsene ble behandlet i 2001. Tre forhold ble anmeldt (elektrogrossistene, hotell i Stavanger, Husfliden Tromsø), mens det ble gjort ett vedtak om tvangsmulkt (Husfliden Tromsø). 39 saker ble avsluttet med innskjerping av bestemmelsene.

Saker om forbud mot prissamarbeid og leverandørregulering						
	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Behandlet	189	121	214	114	101	50
Henlagt	112	38	97	92	47	7
Innskjerping	71	81	114	20	50	39
Tvangsmulkt	0	1	0	1	0	1
Vinningsavståelse	0	0	0	0	0	0
Anmeldt	1	1	3	1	4	3

Elektrogrossistene (bevissikringssak fra 1999) ble anmeldt til Økokrim i april 2001. Disse grossistene selger elektrisk installasjonsmateriell som brukes i alt fra private boliger til større industriprosjekter. Det meste av salget skjer til elektrikere. Omsetningen av slike elektroprodukter i Norge er på flere milliarder kroner i året.

Det anmeldte priskartellet har hatt et landsomfattende samarbeid, og det har pågått på det meste av 1990-tallet. Konkurransetilsynet mener at det har omfattet alle eller de fleste av de kabel- og installasjonsprodukter som grossistene har for salg. Grossistene skal ha samarbeidet om bruttopriser og i visse tilfeller også om rabatter og nettopriser til sine kunder.

I forbindelse med saksbehandlingen ble det lagt ned et omfattende og nybrottspreget arbeid med å beregne blant annet gevinsten ved samarbeidet, med henblikk på å treffe vedtak om vinningsavståelse. Dette ble ikke aktuelt, men vurderingene vil være av betydning for den videre behandlingen av saken. I en rapport blir det anslått en vinning på flere hundre millioner kroner. Rapporten er oversendt Økokrim som grunnlag for en eventuell inndragningssak.

En rekke hoteller i Stavanger og omegn har over lengre tid daglig utvekslet opplysninger om rompris og beleggstall. Slik utveksling av opplysninger rammes etter Konkurransetilsynets skjønn av § 3-1 første ledd i konkurranseloven, og saken ble i august 2001 anmeldt til Økokrim.

Elsa M. Systue (Systuen) startet i 1995/96 produksjon av Tromsbunaden. Inntil da var Husfliden Tromsø (Husfliden) eneste kommersielle leverandør. Systuen

bestilte stakke- og forklestoffet direkte fra produsenten, Røros Tweed, som nektet levering under henvisning til en eksklusiv leveringsplikt til Husfliden.

Systuen klaget i 1997 Røros Tweeds leveringsnektelse inn for Konkurransetilsynet. For å etablere konkurranse på markedet for Tromsbunaden, påla tilsynet i 1998 Røros Tweed å levere til Systuen. Røros Tweeds klage på vedtaket førte ikke frem. Det skjedde likevel ingen levering til Systuen. Tilsynet fattet vedtak om tvangsmulkt mot Røros Tweed, men Arbeids- og administrasjonsdepartementet gav medhold i Røros Tweeds klage på tvangsmulktvedtaket.

Etter en ny vurdering av konkurransesituasjonen påla Konkurransetilsynet i november 2000 Husfliden å levere til Systuen. Leveranser skulle skje uten verken fortjeneste eller tap for Husfliden. Husfliden klaget på leveringsplikten, men Arbeids- og administrasjonsdepartementet tok ikke klagen til følge. Tilsynet fattet deretter vedtak om tvangsmulkt mot Husfliden.

Konkurranseloven § 2-2

– konkurransemyndighetenes oppgaver:

«Konkurransemyndighetene skal føre tilsyn med konkurransen i de ulike markeder. Herunder skal de: a) kontrollere at lovens forbud og påbud overholdes (...)»

Konkurranseloven § 6-1

– opplysningsplikt og gransking:

«Enhver plikter å gi konkurransemyndighetene de opplysninger disse myndigheter krever for å kunne utføre sine gjøremål etter loven, (...)»

Konkurranseloven § 6-2 – bevissikring:

«Når det er rimelig grunn til å anta at denne lov eller vedtak i medhold av denne lov er overtrådt, kan Konkurransetilsynet kreve adgang til fast eiendom, inventar og annet løssøre for selv å søke etter bevis. Slike bevis kan konkurransemyndighetene ta med for eventuell nærmere gransking. Begjæring om adgang til bevissikring framsettes av Konkurransetilsynet for forhørsretten. (...) Konkurransetilsynet kan kreve bistand av politiet til å iverksette beslutningen om bevissikring. (...)»

Vedtaket ble påklaget, og klagen ble oversendt departementet for videre behandling (vedtaket ble stadfestet av departementet i januar 2002).

I tillegg til de forvaltningsrettslige forføyninger anmeldte Konkurransetilsynet Husfliden til politiet for overtredelsen av leveringspålegget. Saken er ikke avsluttet. Systuen har begjært midlertidig forføyning for å fremtvinge levering fra Husfliden. Begjæringen førte frem for Nord-Troms namsrett, men er påkjært til lagmannsretten.

Oppfølging av tidligere anmeldelser

Når det gjelder oppfølging av tidligere anmeldte saker til påtalemyndigheten, kan nevnes:

Konkurransetilsynet anmeldte i 1995 åtte av elleve gullsmeder i Kristiansand til politiet for ulovlig kalkylesamarbeid om sølvbestikk, og for å ha blitt enige om å benytte veiledende priser på smykker hvor leverandøren fastsetter veiledende priser. Saken er fortsatt til behandling ved Kristiansand politikammer. Seks av gullsmedforhandlerne har vedtatt forelegg på 5000 kroner. To av gullsmedene har ikke vedtatt foreleggene.

Tre av sakene som Konkurransetilsynet anmeldte i 2000 (Aannø Industrier/Bohus, Kärcher, person som har gitt uriktige opplysninger) var ved årsskiftet fremdeles under behandling hos påtalemyndighetene. Den førstnevnte saken ble imidlertid avsluttet i første kvartal 2002. Møbelprodusenten Aannø Elegante AS (tidligere Aannø Industrier) og møbelkjeden Bohus AS vedtok hver for seg forelegg på 750 000 kroner for brudd på konkurranse-loven. Aannø Elegante hadde påvirket prisfastsettelsen til videreforhandlere, og Bohus hadde medvirket til dette.

Andre kontroll saker

Konkurransetilsynet bistod Europakommisjonen og EFTAs overvåkingsorgan (ESA) med forberedelser og gjennomføring av en bevissikring hos Tomra i Asker. Bedriften er verdensledende innen håndtering av

returemballasje. Både Kommissjonen og ESA har gitt uttrykk for anerkjennelse for tilsynets profesjonelle opptreden.



Inngrep mot konkurranseskadelig atferd

Grunnlaget for inngrep mot konkurranseskadelig atferd er vurderinger av bransjeomfattende samarbeid og vurderinger av tiltak mot uønsket atferd hos dominerende foretak. Uønsket atferd kan være rabattordninger, prissetting eller forretningsnektelser som begrenser konkurransen i strid med lovens formål.

Inngrepsaker etter konkurranse-loven § 3-10

	1998	1999	2000	2001
Inngrepsaker behandlet	52	69	74	66
Inngrepsvedtak	4	4	7	4

I 2001 behandlet Konkurransetilsynet 66 saker om mulig konkurranseskadelig atferd. I fire av sakene gjorde tilsynet vedtak om inngrep. I 15 saker fant ikke tilsynet grunnlag for inngrep. Til sammen 47 saker ble henlagt i en tidlig fase i saksbehandlingen.

I tillegg til enkeltvedtakene fastsatte Konkurransetilsynet to forskrifter vedrørende maksimalprisreguleringen for drosjer. I begge tilfellene ble det foretatt en oppjustering av maksimalprisene. Oppjusteringen ble gjort på bakgrunn av kostnadsutviklingen og prisutviklingen for drosjetakstene i de områder av landet hvor det er priskonkurranse mellom drosjesentraler i stedet for maksimalpriser.

Elektroniske fakturaer

Konkurransetilsynet forbød bankene og Bankenes Betalingsentral (BBS) å operere med eksklusivitetsavtaler i forbindelse med elektroniske fakturaer. Ved å forby slike avtaler fjernet tilsynet en betydelig konkurransehindring og åpnet for at fakturautstedere kan velge mellom flere ulike e-faktura-løsninger. BBS vil

dermed ikke lenger ha monopol på å nå alle landets nettbankbrukere med e-faktura.

De forbudte eksklusivitetsavtalene innebar at en nettbank ikke kunne presentere betalingskrav formidlet av andre enn BBS. Fakturautstedere (bedrifter, organisasjoner, stat og kommune) med kunder som benyttet en bank som hadde inngått slik avtale, kunne derfor ikke velge andre enn BBS som fakturaformidler. Tilsynet konkluderte med at eksklusive avtaler mellom BBS og bankene begrenset fakturautstedernes valgmuligheter og stengte konkurrerende fakturaformidlere ute av markedet.

Ved å forby disse avtalene har Konkurransetilsynet lagt til rette for konkurranse om å formidle e-faktura fra fakturautstedere til nettbankbrukere. Det forventes en rask utvikling av dette markedet, og konkurranse forventes å gi større utvalg, bedre kvalitet og lavere priser på tjenesten. Dermed kan flere fakturautstedere velge elektronisk fremfor blankettbasert fakturering, noe som gir samfunnsøkonomiske gevinster. Vedtaket ble gjort i november og er ikke påklaget (V2001-108, se www.konkurransetilsynet.no).

Godkjenningsordning for våtrom

Konkurransetilsynet nedla forbud mot Fagrådet for våtroms godkjenningsordning for materialer og utstyr. Tilsynet mente at ordningen virket etableringshindrende og hemmet innovasjon og kostnadseffektivitet i markedet. Dessuten kom ordningen i tillegg til NBI Teknisk Godkjenning, som sikrer at produktene er i overensstemmelse med offentlige forskrifter. Tilsynet fant det uheldig at slike godkjenningsordninger drives i regi av bransjeinteresser. Saken ble tatt opp som følge av en klage fra byggevarerprodusenten Isola AS (V2001-88).

II

Plantevernmidler

I én av sakene skjedde selve inngrepet rett etter nyttår 2002, men forarbeidet ble avsluttet før årsskiftet. Konkurransetilsynet påla Aventis CropScience Nordic AS å levere samtlige plantevernmidler fra sitt sortiment til Agrovekst AS på like vilkår som til de andre distributørene i markedet. Agrovekst er én av tre aktører på distribusjonsleddet i markedet for plantevernmidler. Markedslederen, Felleskjøpet, har en andel på ca. 70 prosent. Norgesfôr har en litt større andel enn Agrovekst av det resterende markedet. Leverandørens morselskap, Aventis SA, er global markedsleder innen «life sciences», som består av forretningsområdene plantevernmidler og legemidler. Aventis er det selskapet som har godkjenning av flest plantevernmidler i det norske markedet.

Konkurransetilsynet fant at konkurransen ville bli begrenset på distribusjonsleddet dersom Agrovekst skulle falle ut av markedet. Det strenge norske regelverket for godkjenning av tilvirkning, import, omsetning og bruk av plantevernmidler fungerer etableringshindrende og forsterker ytterligere denne konkurransebegrensende effekten (V2002-4).

Bunadsstoff

I den fjerde saken grep Konkurransetilsynet inn og regulerte prisen på bunadsstoff fra Husfliden Tromsø til Elsa M. Systue (V2001-65, prisjustering i forhold til V2000-127). Se også omtale av denne saken under «Anmeldte saker og tvangsmulkt» i årsberetningen.

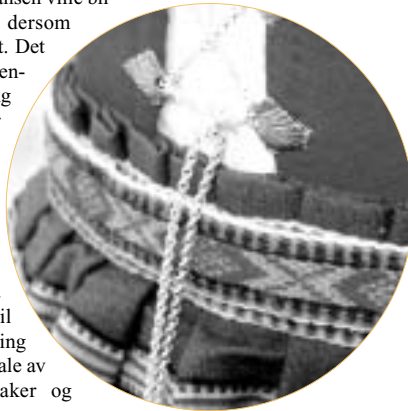
Klager på vedtak

Konkurransetilsynet mottok tre klager på vedtak etter konkurranseloven § 3-10. Den ene klagen gjaldt et vedtak fra 2000 om Husfliden Tromsøs leveringsplikt til Elsa M. Systue. Også et vedtak i 2001 om prisregulering av stoff til Tromsbunaden ble påklaget. Arbeids- og administrasjonsdepartementet opprettholdt vedtaket om leveringsplikt, men fastsatte blant

annet nye priser for levering. Departementets prisfastsetting medførte at klagen på vedtaket fra 2001 ikke krevde videre behandling.

Den tredje klagen gjaldt et vedtak fra 2000 som innebar forbud mot en ammunisjonsavtale mellom Det frivillige Skyttervesen og Nammo Raufoss AS. Arbeids- og administrasjonsdepartementet opprettholdt Konkurransetilsynets vedtak, med en mindre endring.

Konkurransetilsynet brukte i 2001 gjennomsnittlig 4,9 ukeverk per sak etter konkurranseloven § 3-10.



Konkurranseloven § 3-10

– inngrep mot konkurranseskadelig atferd:

«Konkurransetilsynet kan 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 i lovens § 1-1.(...)»

Kontroll med bedriftsoppkjøp

Overtakelse av aksjeposter eller sammenslåing av bedrifter utløser ikke meldeplikt etter konkurranseloven, men Konkurransetilsynet overvåker markedene nøye for å vurdere om slike oppkjøp gir en vesentlig svekkelse av konkurransen, i strid med lovens formål.

De aller fleste bedriftserverv er uproblematisk, sett fra en konkurransepolitisk synsvinkel. Konkurransetilsynet tar bare et fåtall slike saker opp til nærmere analyse og vurdering. I 2001 ble 27 saker om fusjoner eller oppkjøp i bedrifter behandlet av tilsynet.

Simos oppkjøp av Brio Barnvagnar

Konkurransetilsynet satte vilkår for å kunne godta fusjonen mellom Simo Invest og Brio Barnvagnar. Tilsynet mente at Simos oppkjøp ville forsterke en vesentlig begrensning av konkurransen i barnevognmarkedet. Det ble derfor stilt bestemte vilkår for å begrense det samfunnsøkonomiske tapet som ville følge av ervervet. Blant annet måtte forhandlerne få frihet til å velge sine leverandører, og leverandørene skulle kunne velge distributører og forhandlere for sine produkter/varemerker. Spesielt måtte det løses opp på lojalitetsfremmende tiltak. Det nye selskapet (ENG) ble pålagt meldeplikt til tilsynet ved oppkjøp av eierandeler eller inngåelse av avtaler som gir ENG bestemte innflytelse over konkurrerende virksomheter eller over forhandlere (V2001-26).

Norsk Kjøttets oppkjøp av Gudmundsen Eiendom

Konkurransetilsynet stilte også bestemte vilkår for Norsk Kjøttets oppkjøp av Gudmundsen Eiendom. Tilsynet fant at bedriftservervet ville forsterke en vesentlig begrensning av konkurransen, i strid med

konkurranselovens formål om effektiv bruk av samfunnets ressurser. Det ble stilt vilkår som ville begrense Norsk Kjøttets muligheter til å utnytte markedsrett overfor slakterier og forprodsenter, som ville sikre Kjøttbransjens Landforbund, Fjørfebransjens Landsforening og Prior Norge innflytelse i markedet for destruksjon av slakteavfall, og som ville hindre diskriminering av aktører på bakgrunn av deres eiermessige tilhørighet (V2001-27).

Konkurransetilsynets vedtak ble påklaget. Klagen gjaldt vilkårene for tilbud om eierandeler i destruksjonsbransjen. Norsk Kjøtt ønsket en presisering, slik at det ville fremgå av vedtaket at eierandeler skulle tilbys til markedsmessige vilkår og ikke til enhver pris. Tilsynet tok klagen til følge. Også enkelte andre punkter ble omgjort, slik at organisasjonen står friere med hensyn til valg av selskapsform og hvordan destruksjonsanleggene skal samles (V2001-51).

Ikke inngrep

I 16 av sakene fant Konkurransetilsynet etter en omfattende vurdering ikke grunnlag for inngrep etter § 3-11 i konkurranseloven. Blant disse var Aker Maritimes oppkjøp av aksjer i Kværner, Statkrafts oppkjøp i Skagerak Energi og GEHE AGs overtakelse av Norsk Medisinaldepot. Likevel var det én sak som fremfor noen ble omfattet av usedvanlig stor interesse i massediene: SAS' oppkjøp av aksjer i Braathens ASA.

SAS' oppkjøp av Braathens ASA

Konkurransetilsynet fikk 22. mai 2001 melding fra SAS og Braathens ASA om at SAS hadde inngått avtale med tre av Braathens' eiere, Bramora AS, Braganza AS og det hollandske flyselskapet KLM, om å kjøpe opp deres eierandeler på 68,8 prosent av aksjene i Braathens. Partene påberopte seg det såkalte fallitt-

bedriftsforsvaret, som innebærer at en konkurs ikke ville være konkurransemessig bedre, fordi Braathens' markedsandeler ville tilfalle SAS uansett om oppkjøpet ble tillatt eller ikke.

Med fallittbedrift menes bedrifter som blir kjøpt opp, men som allerede er på vei ut av markedet på grunn av økonomiske problemer. Dersom den oppkjøpte bedriften er i en slik stilling at videre drift ikke er mulig, vil ikke oppkjøpet av bedriften nødvendigvis føre til eller forsterke en vesentlig begrensning av konkurransen i forhold til den markedsituasjonen som likevel vil oppstå.

Tre vilkår må være oppfylt for at dette argumentet skal komme til anvendelse: Det må kunne sannsynliggjøres at den oppkjøpte bedriften er en fallittbedrift (nær konkurs), det må ikke finnes konkurransemessig gunstigere alternative kjøpere, og det må kunne sannsynliggjøres at konkurs ikke er et konkurransemessig bedre alternativ.

Etter omfattende undersøkelser konkluderte Konkurransetilsynet med at det ikke fantes alternative kjøpere av Braathens. Det var tilsynets oppfatning at konkurs ikke utgjorde et bedre konkurransemessig alternativ, siden Braathens' markedsandeler ved en eventuell konkurs etter tilsynets vurdering ikke ville bli fordelt på andre aktører i markedene enn SAS.

Konkurransetilsynet konkluderte av den grunn med at fallittbedrift-argumentet fikk gyldighet og at det ikke fantes en årsakssammenheng mellom oppkjøpet og konkurransebegrensningen. Konkurransesituasjonen med og uten oppkjøpet ville bli den samme. Vilklårene for inngrep etter konkurranse-loven § 3-11 mot fusjonen var følgelig ikke oppfylt (A2001-21).

Aker Maritimes oppkjøp av aksjer i Kværner

I juli 2000 sikret Aker Maritime ASA (AMA) seg 26,7 prosent av aksjene i Kværner ASA. Oppkjøpet ble meldt til Europakommisjonen etter EØS-rettens fusjonsregler. I desember samme år besluttet AMA, etter forutgående kommunikasjon med Kommisjonen, å selge seg ned til 17,8 prosent. Kommisjonen la til grunn at en slik eierandel ikke ville gi AMA kontroll i Kværner og at oppkjøpet derfor falt utenfor Kommi-

sjonens myndighet etter fusjonsforordningen. Konkurransetilsynet hadde derfor kompetanse til å vurdere oppkjøpet etter § 3-11 i konkurranse-loven.

Etter Konkurransetilsynets vurdering gav AMAs erverv av aksjeposten på 17,8 prosent selskapet bare begrenset innflytelse over Kværner. Eierandelen ville heller ikke medføre at partenes incentiver til å endre sin markedstilpasning ensidig ville endres i særlig grad. Disse to forholdene medførte at aksjeoppkjøpet uansett ikke ville ha mulighet til å realisere et eventuelt potensial for vesentlige konkurransebegrensninger. Tilsynet fant det derfor ikke nødvendig å foreta en nærmere vurdering av markedsforholdene for å vurdere de potensielle konkurransebegrensende virkningene (A2001-13).

Statkrafts oppkjøp i Skagerak Energi

Konkurransetilsynet fant ikke grunnlag for å gripe inn mot Statkraft SFs oppkjøp av 32,6 prosent av aksjene i Skagerak Energi AS. Etter oppkjøpet ble Statkraft eier av i alt 67 prosent av aksjene i selskapet. Tilsynet kom til at dette ytterligere ervervet ikke medførte slike endringer i konkurranseforholdene at det tilsa en nærmere vurdering etter § 3-11 i konkurranse-loven (A2001-17).

GEHEs overtakelse av Norsk Medisinaldepot

Konkurransetilsynet vurderte GEHE AGs erverv av Norsk Medisinaldepot ASA (NMD) og fant ikke grunnlag for inngrep etter vilklårene i konkurranse-loven. Tilsynet ønsket imidlertid å se nærmere på de opp-gavene som NMD utfører på vegne av Staten og andre aktører og som selskapet tidligere har utført i egenskap av å være eneste legemiddelgrossist (A2001-16).

Konkurranseloven § 3-11

– inngrep mot bedriftserverv:

«Konkurransetilsynet kan gripe inn mot bedriftserverv, dersom tilsynet finner at vedkommende erverv vil føre til eller forsterke en vesentlig begrensning av konkurransen i strid med formålet i lovens § 1-1. Med bedriftserverv menes også fusjon, erverv av aksjer eller andeler og delvis erverv av bedrift. (...)»

Dispensasjoner fra lovens forbud

I behandlingen av dispensasjonssøknader videreførte Konkurransetilsynet arbeidet fra tidligere år, blant annet ved en relativt streng vurdering av bransjeomfattende samarbeid som rammes av forbudsbestemmelsene.

Også i 2001 gjennomgikk Konkurransetilsynet dispensasjoner som var gitt uten tidsbegrensning etter den gamle prisloven av 1953 (denne loven ble 1. januar 1994 avløst av konkurranse-loven). I de tilfeller hvor behovet for dispensasjon ikke er til stede, blir dispensasjonen opphevet. I andre tilfeller gis ny dispensasjon etter konkurranse-loven.

Konkurransetilsynet får henvendelser om hvorvidt et eventuelt samarbeid vil være i strid med forbudsbestemmelsene i konkurranse-loven. En slik vurdering kan i enkelte tilfeller være problematisk og tidkrevende. I de tilfellene forholdene ikke er i strid med forbudsbestemmelsene, blir det gitt melding om dette, og saken avsluttes. Hvis samarbeidet rammes av ett eller flere av forbudene, blir henvendelsen behandlet som en dispensasjonssak.

Dispensasjonssaker	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Behandlet	150	129	131	85	147	113
Innvilget	130	101	70	53	99	91
Avslått	12	7	1	6	5	6
Opphevet	8	21	60	26	43	16

I alt 113 dispensasjonssøknader ble behandlet i 2001. Dette er et lavere antall enn i 2000, da Konkurransetilsynet behandlet forholdsvis mange dispensasjoner gitt etter prisloven, samtidig som tilsynet mottok forholdsvis mange søknader innen drosjenæringen.

Det ble i 91 tilfeller gitt dispensasjon for hele eller deler av samarbeidet det ble søkt om. I en del tilfeller er det stilt vilkår for å begrense uheldige virkninger av samarbeidet. Seks dispensasjonssøknader ble i sin helhet avslått. Fire av søknadene gjaldt drosjenæringen, de øvrige VVS-bransjen og hvitevarer.

Offentlig betalt transport

Taxi Sørlandet AS (V2001-12), Oppland Skyss og Informasjon AS (V2001-54) og Nordland Taxi AS (V2001-109) ønsket alle dispensasjon for samarbeid om prisforhandlinger med fylkesmyndighetene om offentlig betalt transport.

Taxi Sørlandet søkte om fornyet dispensasjon utover 1. juli 2001 for å gi felles pristilbud, føre felles prisforhandlinger om og avtale felles priser for skolebarntransport, syketransport og TT-kjøring på oppdrag som avtales med Vest-Agder fylkeskommune. Selskapet ville også delta i anbudskonkurranser om tilsvarende transportavtaler på vegne av de løyvehavere som er aksjonærer i selskapet. Søknaden ble avslått av Konkurransetilsynet. Det samme gjaldt Nordland Taxis søknad om dispensasjon for å kunne inngå prisforhandlinger på vegne av drosjenæringen i dette fylket med Nordland fylkeskommune.

Oppland Skyss og Informasjon, som er et markeds- og administrasjonsselskap for drosjenæringen i fylket, søkte om dispensasjon ut 2002 for å kunne inngå prisforhandlinger med Oppland fylkeskommune om felles prissetting, anbudssamarbeid og fordeling av offentlig betalte oppdrag. Etter at en klage til Arbeids- og administrasjonsdepartementet ikke ble tatt til følge, søkte fylkeskommunen på vegne av selskapet om midlertidig dispensasjon for å få tilstrekkelig tid til å organisere og tilrettelegge for anbudssetting av skolebarntransporten. Oppland fylkes-

trygdekantor måtte gjøre en tilsvarende jobb vedrørende sykefrakortet.

Generelt er Konkurransetilsynet skeptisk til slikt samarbeid mellom drosjeeierne i et løyvedistrikt om felles prisforhandlinger om offentlig betalt transport. Eliminering av konkurransen om denne typen oppdrag, vil det kunne bli høyere priser, lavere produksjon og dårligere kvalitet og service enn hva som kunne være tilfellet i en situasjon med mer virksom konkurranse. Dog kan et slikt samarbeid i enkelte situasjoner gi effektivitetsgevinster som følge av en bedre samordning av oppdragene og reduserte administrasjonskostnader både for fylkeskommunen, fylkestygdekantoret og drosjeeierne som omfattes av samarbeidet.

I en overgangsfase før arbeidet med konkurranseutsetting er avsluttet, ville det være en fordel for de berørte myndigheter å forholde seg til én motpart i stedet for å forhandle med de enkelte sentraler og løyvehavere. Konkurransetilsynet gav derfor i desember Oppland Skyss og Informasjon midlertidig dispensasjon frem til 1. august 2002 (V2001-120).

Miljøgebyr

VA og VVS Produsentene søkte Konkurransetilsynet om dispensasjon fra konkurranseloven, slik at medlemmene kunne samordne miljøgebyret ved omsetning av varmtvannsbereidere. Søknaden ble begrunnet med at en fast avgift som passerer alle omsetningsledd, er enkel å administrere og derved gir rom for effektivitetsgevinster. Dessuten hadde alle produsentene inngått individuell avtale med ett og samme gjenvinningselskap, og dette ville gjøre samordningen enda mer rasjonell og kostnadseffektiv.

Konkurransetilsynet la til grunn at samordningen ble rammet av lovens forbudsbestemmelser om prissamarbeid. En slik avtale ville redusere konkurransen mellom aktuelle og potensielle gjenvinningsordninger, noe som ville kunne føre til ineffektiv ressursbruk. VA og VVS Produsentene har så mange medlemmer at et samarbeid langt på vei ville være bransjeomfattende, og søknaden om dispensasjon ble på denne bakgrunn avslått (V2001-69).

Forbud mot fastprisliste

Konkurransetilsynet nedla forbud mot et bransjeomfattende prissamarbeid om garanti- og mangelreparasjoner av hvitevarer. Elektroserviceforeningens søknad om fortsatt dispensasjon fra konkurranseloven for å utarbeide en slik prisliste, ble avslått. Fastprislisten har vært utarbeidet av Norske Elektroleverandørers Landsforening og Elektroserviceforeningen i mer enn 30 år. Den har bestemt hva leverandørene skal betale til reparatørene.

Bransjeomfattende samarbeid kan generelt sett føre til sementering av strukturen i bransjen, og dermed gjøre det vanskelig å forbedre konkurransen i markedet. Bruken av fastprislisten begrenset etter Konkurransetilsynets oppfatning konkurransen mellom leverandører og mellom reparatører. De konkurranseskadelige virkningene av samarbeidet ble nå ansett for å overstige de effektivitetsmessige gevinstene som kan oppnås ved samordnede prisforhandlinger, og som tidligere har begrunnet dispensasjon.

Konkurransetilsynet ønsker at den enkelte leverandør heretter skal inngå bilaterale kontrakter med utvalgte reparatører, slik at konkurransen kan øke. Prisene på tjenestene vil da i større grad kunne gjenspeile den enkelte reparatørs effektivitet og dyktighet enn det som har vært tilfellet hittil. Tilsynets vedtak (V2001-97) ble påklaget til Arbeids- og administrasjonsdepartementet.

16 dispensasjoner ble opphevet i 2001. Elleve av disse var gitt etter prisloven. Til sammen 44 dispensasjoner omfattet samarbeid i kjeder/grupper.

De to etterfølgende tabellene viser hvilke forbudsbestemmelser det er gitt dispensasjon for og hvilke hjemler som er benyttet i perioden 1997–2001. I noen av vedtakene er det gitt dispensasjon fra flere av forbudsbestemmelsene eller benyttet flere hjemler samtidig.

Forbudsbestemmelsene i konkurranseloven

	1997	1998	1999	2000	2001
§ 3-1 første ledd (prissamarbeid)	71	55	47	87	78
§ 3-1 annet ledd (vertikale prisbindinger)	13	11	8	9	13
§ 3-2 (anbudssamarbeid)	7	3	6	28	17
§ 3-3 (markedsdeling)	45	16	16	29	17

Hjemmelsgrunnlaget i konkurranseloven

	1997	1998	1999	2000	2001
§ 3-9 bokstav a (konkurransen forsterkes)	46	29	21	32	37
§ 3-9 bokstav b (effektiviseringsgevinster)	17	18	8	31	26
§ 3-9 bokstav c (liten betydning)	32	19	22	39	28
§ 3-9 bokstav d (særlige hensyn)	10	6	6	1	4

Fire av Konkurransetilsynets dispensasjonsvedtak i 2001 ble påklaget: Taxi Sørlandet, Taxi Oppland, bransjesamarbeid om hvitevarer samt etiske regler for arkitekter. Sistnevnte dispensasjonssøknad var delvis innvilget. Ved årsskiftet hadde Arbeids- og administrasjonsdepartementet ferdigbehandlet to av klagen. Ingen av dem ble tatt til følge.

Maskinentreprenørenes Forbund har anmodet Arbeids- og administrasjonsdepartementet om å oppheve dispensasjonsforskriften for medlemmer av byggeserviceforetak og maskinringer. Konkurransetilsynet hadde saken til vurdering og mener at forskriften bør opprettholdes. Tilsynets vurdering ble oversendt departementet sommeren 2001.



Konkurranseloven § 3-9

– dispensasjon fra lovens forbud:

«Konkurransetilsynet kan ved enkeltvedtak eller forskrift dispensere fra forbudene i §§ 3-1 til 3-4 dersom: a) konkurransereguleringen innebærer at konkurransen i vedkommende marked forsterkes, b) det må forventes effektivitetsgevinster som mer enn oppveier tapet ved konkurransebegrensningen, c) konkurransereguleringen har liten konkurransemessig betydning, eller d) det foreligger særlige hensyn. (...)»

Uttalelser og innspill

Offentlige tiltak kan ha negative konkurransemessige konsekvenser. Konkurransetilsynet benyttes i økende grad som høringsinstans av andre offentlige myndigheter. Dette gir anledning til å påvirke beslutningsprosessen og trekke konkurranseaspektet inn i vurderingen av de konkrete tiltakene. Tilsynet har mulighet for å foreslå alternative løsninger eller fraråde at tiltak iverksettes.

Konkurransetilsynet utarbeidet i 2001 en rapport om jordbruksnæringens rammevilkår. Rapporten er omtalt under «Informasjon og kommunikasjon» i årsberetningen.

245 hørings saker ble behandlet av Konkurransetilsynet i 2001. Antallet er høyt, sammenlignet med tidligere år. I 85 av sakene hadde tilsynet merknader av betydning. I elleve tilfeller påpekte tilsynet overfor andre offentlige etater uheldige virkninger av offentlige reguleringer, to ganger overfor kommuner og fylkeskommuner, og ni ganger overfor departementer eller direktorater.

Høringsaker	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Behandlet	154	180	159	182	179	245
Uttalelser av betydning	64	92	60	78	77	85
Påpekninger, krrl. § 2-2	4	11	51	17	12	11

Håndtering av kasserte kjøretøyer

Statens forurensningstilsyn foreslo i et høringsutkast at Europaparlamentets og Europarådets direktiv 2000/53/EF skulle implementeres i norsk rett

gjennom en ny forskrift om kasserte kjøretøyer. Det ble også foreslått at det skulle inngås en bransjeavtale mellom Miljøverndepartementet (MD) og bilbransjen, representert ved Bilimportørenes Landsforening (BLF).

Direktivet setter krav om innføring av et produsentansvar for kjøretøyer. Ansvar tenkes gjennomført i en forskrift, ved at alle som produserer eller importerer kjøretøyer, får plikt til å sørge for innsamling og behandling av tilsvarende antall eller andel kjøretøyer. Direktivet vektlegger i tillegg til det primære miljøhensynet, funksjonen av det indre markedet og opprettholdelsen av virksom konkurranse.

Konkurransetilsynet stilte seg kritisk til at MD skal inngå en eksklusiv avtale med BLF. En slik avtale vil kunne føre til at det kun dannes ett returselskap. Dette selskapet vil, med den foreslåtte ordningen, trolig bli utsatt for begrenset konkurranse. Regelverket og praktiseringen av dette må legges opp på en slik måte at alle importører, det vil si både importører tilknyttet bilprodusentenes distribusjonssystem og uavhengige importører, behandles likt og således konkurrerer på mest mulig like vilkår.

Et optimalt «miljøgebyr» må etter Konkurransetilsynets oppfatning gjenspeile de faktiske kostnader knyttet til å samle inn og behandle hvert enkelt kjøretøy. Ulike bilmodeller vil sannsynligvis ha ulike kostnader knyttet til innsamling og behandling. Erfaringsmessig vil kjøretøyene også ha ulik levetid. Skal man ha et optimalt «miljøgebyr», må det tas hensyn til ulike kjøretøyers forskjellige karakteristika.

Konkurransetilsynet kunne ikke se at det i høringen fantes gode argumenter for å oppheve dagens ordning med vrakpant, selv om det innføres et produsentansvar. Det burde imidlertid vurderes andre måter å organisere innsamling og behandling av kasserte kjøretøyer

på enn det som var foreslått i høringen. Tilsynet anbefalte at det ikke inngås en avtale mellom MD og BLF.

Oppfølging av merverdiavgiftsreformen

Den nye merverdiavgiftsloven gjorde en rekke nye tjenesteområder avgiftspliktige. Enkelte tjenester ble unntatt fra denne plikten, og næringsmidler ble gitt en avgiftssats på 12 prosent, mot ellers 24 prosent. Konkurransetilsynet fremholdt i en høringsuttalelse om oppfølging av reformen at merverdiavgiftsloven burde ha langt færre unntak enn det som er blitt tilfelle.

Generelt uttalte Konkurransetilsynet at et avgiftssystem med én sats og så få unntak som mulig er avgiftsteknisk det letteste å administrere og håndheve. Også for de næringsdrivende er det langt lettere å forholde seg til et enkelt system. Dersom flest mulig av sektorene i økonomien inkluderes i avgiftsområdet, reduseres risikoen for at det oppstår konkurransevridninger mellom bransjer eller mellom bedrifter som følge av ulik behandling i avgiftssystemet. Et system der også offentlig næringsvirksomhet inkluderes i avgiftsområdet, er det beste.

Konkurransetilsynet trakk frem renholdssektoren som et eksempel på en vridning som oppstår mellom privat og offentlig sektor på grunn av avgiftssystemet. En offentlig institusjon som ønsker å kjøpe renholdstjenester fra en privat aktør, vil måtte betale avgift på tjenesten. Dersom institusjonen i stedet utfører tjenesten selv, ilegges ikke avgift. Dette kan medføre at offentlige institusjoner i større grad velger egenproduksjon fremfor å kjøpe tjenesten i markedet, selv når ekstern produksjon er billigst for samfunnet.

I uttalelsen ble også regnskapstjenester og advokat-tjenester nevnt som eksempler på områder der konkurransevridningsproblemer kan bli merkbare i tiden fremover. Institusjonene kan miste incentiver til å konkurransenutsette virksomhet på nye områder. Konkurransetilsynet mener at en løsning på denne typen problemer vil være å kompensere den offentlige institusjonen for merverdiavgiften, dersom institusjonen velger å kjøpe tilbudet fra en privat aktør. Slik kompensasjon har man i dag på en rekke områder, men ordningen bør være så generell som mulig.

Frivillige og ideelle organisasjoner skal ha et eget avgiftsunntak for medlemskontingent som vederlag for varer og tjenester som er ledd i organisasjonens eller foreningens ideelle virksomhet. Hvis det ikke blir klargjort nærmere hva som menes med «frivillige» og «ideelle» organisasjoner, vil avgiftsunntaket i prinsippet kunne påvirke valg av organisasjonsform hos enkelte virksomheter. Dessuten er det i utgangspunktet stor mulighet for nye konkurransevridningsproblemer som følge av dette unntaket, mente Konkurransetilsynet.

Konkurransetilsynet uttalte seg også om differensieringen av avgiftssatsen som følge av redusert avgift for næringsmidler, og om konkurransevridninger mellom boligbyggelag og andre forretningsførere.

Matfiskkonsesjoner for laks

Etter oppdrettsloven kreves det særskilt tillatelse fra fiskerimyndighetene til å drive fiskeoppdrett. Den siste landsomfattende tildelingsrunden for nye konsesjoner til å drive matfiskeoppdrett av laks og ørret var i 1985. Fiskeridepartementet planla i 2001 tildeling av 38 nye konsesjoner langs kysten fra Finnmark til Rogaland.

Konkurransetilsynet fokuserte i en høringsuttalelse på de konkurransemessige virkningene av bestemmelsene som regulerer tildelingen av konsesjoner. Tilsynet savnet blant annet en nærmere begrunnelse for det konkrete antallet konsesjoner. Etterspørselen i markedet var ikke dekket, og begrensningen i antall konsesjoner utgjorde en etableringshindring.

Fiskeridepartementet ville prioritere søknader om konsesjon fra virksomheter med lokal tilknytning, og virksomheter som var integrert, eller hadde planer om

Konkurranseloven § 2-2:

«Konkurransemyndighetene skal føre tilsyn med konkurransen i de ulike markeder. Herunder skal de (...) d) påpeke konkurranseregulerende virkninger av offentlige tiltak, eventuelt ved å fremme forslag med sikte på å forsterke konkurransen og lette adgangen for nye konkurranter...»

integrering, med annen næringsvirksomhet i området. Konkurransetilsynet påpekte at denne typen kriterier virket begrensende på utvalget av selskaper som kunne delta i søknadsrunden. Det kunne tenkes at virksomheter uten lokal tilknytning som var i stand til å forvalte konsesjonen mer effektivt, ble stengt ute fra markedet, til fordel for lokale virksomheter som kanskje ville forvalte konsesjonen mindre effektivt. For øvrig mener EFTAs overvåkingsorgan (ESA) at bestemmelsen om lokal tilknytning er i strid med EØS-avtalen.

Konkurransetilsynet støttet forslaget om å innføre et vederlag for den enkelte konsesjonen, men ikke valget av metode for fastsettelse av vederlagets størrelse. Konsesjonene burde tildeles gjennom auksjoner, hvor beløpet ble fastsatt gjennom budrunder, uten å sette et beløpstak. Gjennom å tildele konsesjon til høystbydende vil man oppnå effektiv allokering av konsesjonene.

Konsesjoner for etablering av apotek

Apotekloven har gitt myndighetene hjemmel for å innføre et øvre tak på antall nyetableringer av apotek i sentrale deler av landet. For første halvdel av 2001 ble antall nye konsesjoner satt til 30. Konkurransetilsynet uttalte seg tidlig på året kritisk om utkastet til en forskrift om utformingen av konsesjonstakordningen, hvor det blant annet var foreslått loddtrekning dersom det forelå flere søknader i et regulert område enn det antall nye konsesjoner som var fastsatt.

Den nye apotekloven la opp til at det skulle bli lettere å etablere seg i apotekmarkedet, ved at ordningen med offentlig behovsprøving av apoteketableringer ble avvirket.

Konkurransetilsynets hovedinnvending mot forskriftsutkastet var at et konsesjonstak i seg selv ville virke konkurranse-

begrensende, fordi det ville hindre nye aktører i å komme inn på markedet, og da særskilt i områdene med takordning. I forskriftsutkastet var det lagt opp til at konsesjonstaket skulle omfatte både større og mindre byer og med omkringliggende kommuner. Det betød at taket i praksis ville begrense muligheten til å etablere nye, konkurrerende apotek i de deler av landet hvor hovedtyngden av befolkningen bor.



Prisopplysning og prisundersøkelser

Varer som selges til forbrukerne, skal være merket med pris slik at varen 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 om hvordan prisopplysningen skal gjennomføres.

I 2001 utførte Konkurransetilsynet fem prisundersøkelser. To av dem gjaldt priser på dagligvarer, de øvrige priser på bensin, elektrisk kraft og byggevarer. Prisundersøkelsene i dagligvarebransjen er omtalt under «Markeder. Dagligvarer» i årsberetningen. Rapporten om den siste av disse undersøkelsene inngår i serien «Skrifter fra Konkurransetilsynet» og er også omtalt under «Informasjon og kommunikasjon». Det samme gjelder rapporten om bensinpriser.

Konkurransetilsynet foretok til sammen 133 kontroller av etterlevelsen av prisopplysningsbestemmelser. Kontrollene ble i hovedsak konsentrert om oppfølging av de nye bestemmelsene om enhetsmerking. Hovedinntrykket er at disse bestemmelsene etter hvert er blitt godt kjent og at de i store trekk etterleves. Særlig har de store dagligvarekjedene fått innarbeidet rutiner som sørger for at forretningene følger opp bestemmelsene.

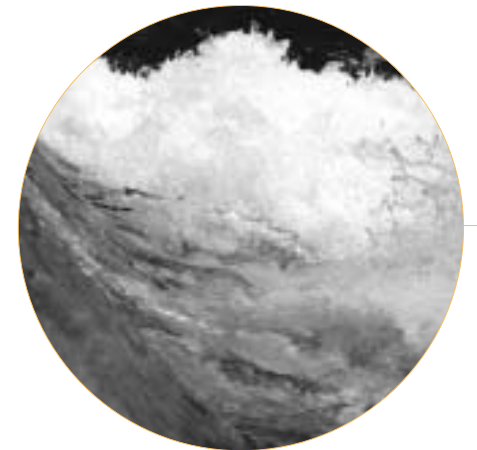
Kontroller av prisopplysningsbestemmelsene

	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Antall kontroller	2804	2970	2586	976	983	133
Innskjerping av bestemmelser	1559	1581	1075	587	432	123

For å kompensere for avviklingen av regionkontorene har Konkurransetilsynet tatt et initiativ overfor Forbrukerrådet, med sikte på tettere samarbeid om tiltak

som kan sikre god prisinformasjon til forbrukerne. Tilsynet ønsker fortsatt i noen utstrekning å gjennomføre prisundersøkelser for å gjøre markedene mer oversiktlige for forbrukerne, og det er lagt til rette for at Forbrukerrådet bidrar i utarbeidelsen og gjennomføringen av enkelte undersøkelser. Tiltakene vil også bidra til å frigjøre saksbehandlingsskapasitet i Konkurransetilsynet og gi økt brukervennlighet for publikum.

Leverandørene av elektrisk kraft melder inn strømprisene for husholdningskunder til Konkurransetilsynet, og tilsynet oppdaterer ukentlig en oversikt over prisene på sin hjemmeside på Internett. Det er arbeidet med å legge til rette for at Forbrukerrådet i større grad enn hittil tar hånd om publikumskontakten, mens Konkurransetilsynet har det faglige og legale ansvaret knyttet til innhenting og bearbeiding av data.



Andre oppgaver

Konkurransetilsynet har flere arbeidsoppgaver i tillegg til tilsynets kjerneområder. Noen av disse opphørte i 2001. Omorganiseringen av tilsynet innebar blant annet at oppgaver knyttet til håndhevingen av markedsføringsloven og enkelte bestemmelser i kredittkjøpsloven ble overført til Forbrukerombudet.

En ny lov om tomtefeste trådte i kraft 1. januar 2002. Forskriften om forhøyelse av festeavgifter, med tilhørende multiplikatorer, som Konkurransetilsynet hadde ansvar for, ble opphevet med virkning fra samme dato.

På oppdrag fra Arbeids- og administrasjonsdepartementet har Konkurransetilsynet to ganger i året utarbeidet prognoser for utviklingen i konsumprisindeksen. Dette ble gjort også i 2001. Heretter skal dette arbeidet videreføres i Statistisk sentralbyrå.

Også i 2001 hadde Konkurransetilsynet ansvaret for kontroll og utbetalinger i tilknytning til tilskuddsordningen for melk, frukt, fyringsolje og parafin i Nord-Norge, samt frakttilskudd for bensin og autodiesel. 345 innsendte krav ble kontrollert og anvist til utbetaling, og det ble utbetalt til sammen 147 millioner kroner i statstilskudd. I forbindelse med behandlingen av statsbudsjettet for 2002 besluttet Stortinget å avvike ordningen fra 1. januar 2002, og utbetalingene opphørte i løpet av første kvartal 2002.

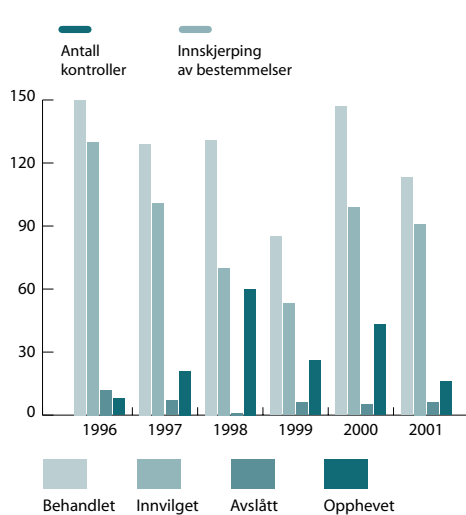
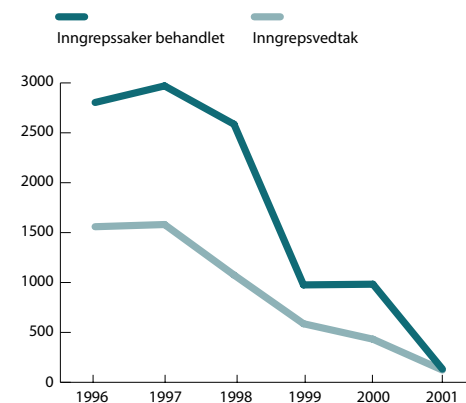
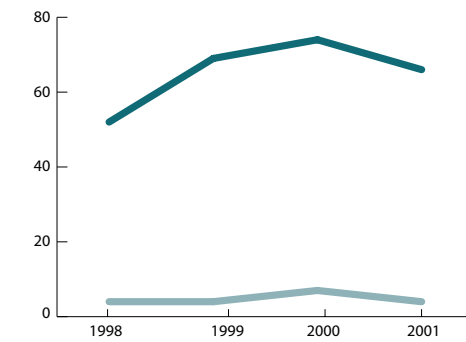
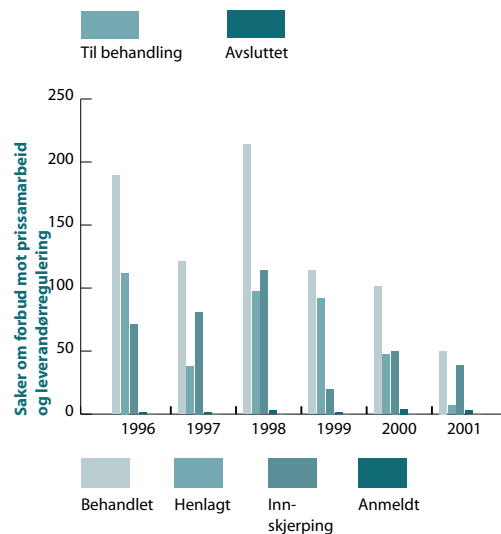
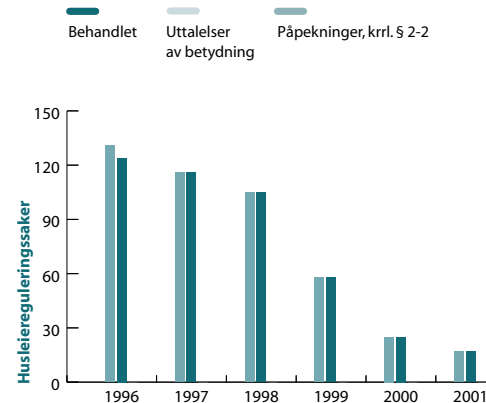
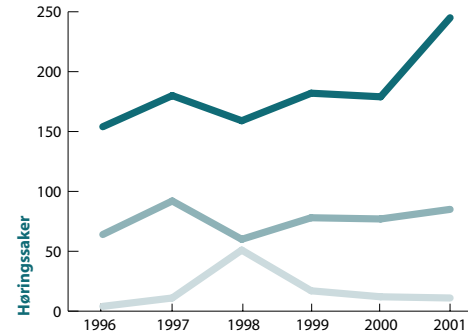
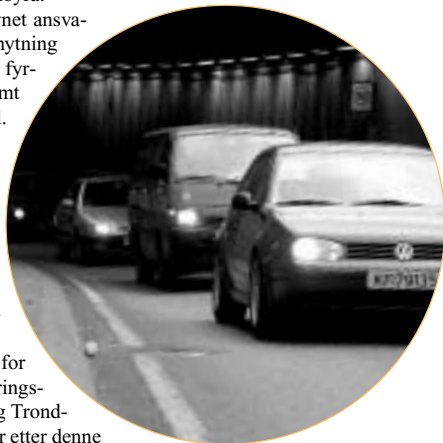
Konkurransetilsynet er erkeinstans for klager på vedtak etter husleiereguleringsloven, som nå gjelder bare for Oslo og Trondheim. I 2001 ble det behandlet 17 saker etter denne loven. Det har vært en betydelig nedgang i klagesaker siden 1996. Dette har sammenheng med endringer i

lovverket, blant annet ved at det geografiske området som loven har omfattet, er blitt redusert, samtidig som det saklige virkeområdet er blitt begrenset.

Husleiereg-saker

	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Til behandling	131	116	105	58	25	17
Avsluttet	124	116	105	58	25	17

Konkurransetilsynet behandlet i 2001 til sammen 30 klager etter § 2 i pristiltaksloven om urimelige priser og forretningsvilkår. Alle sakene ble henlagt.





På de neste sidene presenteres kortfattede analyser av konkurranseforhold og konkurransepolitiske problemstillinger for enkelte markeder. Markedene er valgt ut for å illustrere bredden i Konkurransetilsynets virksomhet og for å gi eksempler på konkrete problemstillinger som kan ha betydning for konkurransen i enkeltmarkeder. Det er ikke gjort forsøk på å gi et fullstendig bilde av konkurranseforholdene i de markedene som er omtalt.

Årsberetningen for 2000 presenterte fem markeder med det til felles at de kunne betegnes som gryende konkurransemarkeder: E-handel, post, jernbane, drosjetransport og meierisektoren.

Også denne gang er fem markeder valgt ut: Sluttbrukermarkedet for elektrisk kraft, dagligvarer (med hovedvekt på bransjeglikning og åpningstidsloven), kinodrift, trafikkopplæring og ekspressbusstrafikk.

markeder



Sluttbrukermarkedet for elektrisk kraft

— Stadig flere husholdningskunder skifter strømleverandør, og i løpet av høsten 2001 hevdet flere at leverandørene i sluttbrukermarkedet hadde økt sine fortjenestemarginer. Konkurransetilsynet foretok en nærmere analyse av konkurransesituasjonen i markedet, men fant ikke grunnlag for tiltak fra tilsynets side.

Uansett hvilken strømleverandør forbrukeren velger, må det lokale nettselskapet benyttes til å overføre kraften.

Husholdningskundene stadig mindre lojale

I første halvår 2001 registrerte Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE) 105 400 leverandørskifter. Per 1. juli hadde 14 prosent av husholdningene en annen leverandør enn den som er dominerende i det aktuelle nettområdet. Denne andelen har økt jevnt de siste fire årene. Leverandørene kan ikke regne med at kundene er lojale dersom prisene økes. Dette legger nok et visst press også på de store leverandørene til å operere med konkurransedyktige priser.

Det kan likevel være mye å spare på skifte leverandør for prisbevisste husholdningskunder. Konkurransetilsynets ukentlige oversikt over kraftpriser til husholdningene viser at differansen mellom lavest oppnåelige pris og de dyreste leverandørens priser kan være stor.

Netteiere må opptre nøytralt

En viktig forutsetning for et fritt kraftmarked er at overføringsnettet blir stilt til disposisjon for alle brukere på ikke-diskriminerende vilkår. Det er NVE som fører tilsyn med at netteierne opptre nøytralt overfor

leverandører og sluttbrukere. NVE undersøker nå hvordan netteiere opptrer i forhold til salgsvirksomheten de eiermessig er knyttet til, og Konkurransetilsynet vil følge opp undersøkelsen gjennom dialog med NVE.

Det er likeledes sentralt at netteierne ikke tillates å subsidiere sin omsetningsvirksomhet med inntekter fra nettvirksomheten. NVE har de senere årene ført streng kontroll med nettselskapenes inntekter, gjennom å fastsette rammer for selskapenes inntjening og stille krav til effektivisering. Denne reguleringen gir netteierne lite rom for å utnytte nettvirksomheten til å skape lønnsomhet i omsetningen av kraft.

Fungerer konkurransen?

Sluttbrukermarkedet kjennetegnes av et stort antall leverandører, hvorav mange leverer til kunder overalt i landet. Av Konkurransetilsynets oversikt fremgår det at 28 leverandører har et landsdekkende tilbud av standardkontrakter. I tillegg er det trolig en rekke andre som også har et slikt tilbud, men som ikke fanges opp av tilsynets oversikt. Selv om det har vært sammenslåinger og oppkjøp på leverandørsiden i de senere årene, er det fortsatt grunn til å tro at antall aktører er så stort at det vil være vanskelig for dem å få til en prisøkning gjennom å koordinere sin atferd. Dette er et godt utgangspunkt for å få til en tilfredsstillende konkurranse.

Konkurransetilsynet er også opptatt av etableringsvilkårene for nye aktører. I sluttbrukermarkedet kreves det kun mindre investeringer for å etablere seg. Kraften kan kjøpes inn via kraftbørsen, og ressursene som skal til for å kunne betjene et større eller mindre antall sluttbrukere, anses å være relativt små. På tilsynets liste over leverandører som befinner seg blant de bil-

ligste, finnes det aktører med små organisasjoner som betjener et betydelig antall kunder. En forutsetning er selvsagt at nye leverandører ikke blir diskriminert av netteiere i de områdene de tilbyr kraften sin i.

Prisbevisste sluttbrukere er en viktig forutsetning for at markedet skal fungere. Det er riktignok ingen forutsetning at alle sluttbrukere til enhver tid holder seg orientert om de laveste prisene. Det kan være nok at en viss andel av dem er i bevegelse for at leverandørene opplever et tilstrekkelig stort press fra konkurrentene.

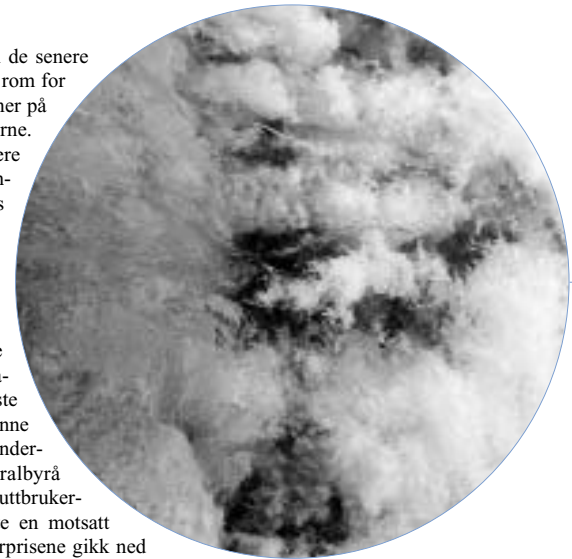
Som nevnt tidligere har andelen som skifter leverandør vært økende, samtidig som oppmerksomheten i massemedier er stor om de enkelte leverandørens priser. Utviklingen de senere årene viser at de ulike leverandørens priser er blitt mer like enn de var før konkurransen brøt løs. Denne tendensen kan være en indikasjon på at de dyreste leverandørene har måttet redusere sine priser for å unngå kundeflukt.

Fortjenestemarginene

Konkurransesituasjonen har i de senere årene ikke gitt leverandørene rom for å ta ut høye fortjenestemarginer på salg av strøm til sluttbrukerne. Høsten 2001 ble det fra flere hold påpekt at marginene syntes å ha økt kraftig. Mens spotprisen (engrosprisen) utover høsten viste en synkende tendens, stod sluttbrukerprisen på stedet hvil. Dette var årsaken til at Konkurransetilsynet ønsket å se nærmere på konkurransesituasjonen. Tallene for årets siste måneder viste imidlertid at denne tendensen ikke fortsatte. En undersøkelse fra Statistisk sentralbyrå (SSB) av engrospriser og sluttbrukerpriser for fjerde kvartal viste en motsatt tendens, nemlig at sluttbrukerprisene gikk ned i denne perioden, mens engrosprisene økte. SSB for-

klarer utviklingen med at det er en viss treghet før endringer i spotprisen smitter over på sluttbrukerprisen.

Konkurransetilsynet er i utgangspunktet av den oppfatning at det er konkurranse i sluttbrukermarkedet. Det er mange leverandører som konkurrerer, og et økende antall sluttbrukere er aktive og skifter leverandør. Det er lave etableringskostnader i markedet, men det kan være hindringer i form av netteiere som favoriserer egne leverandører. Til tross for at leverandørens fortjenestemarginer økte utover høsten 2001, snudde tendensen i årets siste måneder. I denne perioden gikk sluttbrukerprisen i gjennomsnitt ned, mens spotprisen gikk opp. Det er derfor ikke grunnlag for å hevde at svekket konkurranse har gitt leverandørene rom for å øke sine fortjenestemarginer i sluttbrukermarkedet.





Dagligvarer

Nær 100 prosent av omsetningen av dagligvarer gjennom tradisjonelle butikker er i dag konsentrert i fire grupperinger, paraplykjedene Norgesgruppen, Hakongruppen, Coop Norge og Reitan Narvesen. Kjededannelsene har vært viktige faktorer i konkurransen, men ytterligere konsentrasjon av omsetningen vil kunne sette konkurransen i fare.

Omsetningen av dagligvarer i detaljistledet er i underkant av 90 milliarder kroner. I tillegg omsetter bensinstasjoner og kiosker dagligvarer for om lag 12 milliarder kroner.

Siden midten av 1980-tallet har det skjedd en kraftig konsentrasjonsøkning i dagligvarebransjen. Det har vært fokus på priser, og dette har bidratt til utviklingen av lavpriskonsepter. For tiden er det imidlertid en tendens til økt satsing på fullsortimentskonsepter. Flere av paraplykjedene har butikkkonsepter som prioriterer kvalitet og mangfold fremfor kun lave priser. For eksempel har Norgesgruppen opplevd at fullsortimentsbutikkene, supermarkedene, har fått en større vekst enn smalsortimentsbutikkene eller de såkalte lavpriskjedene.

Mye tyder på at det skjer en strukturendring i dagligvaremarkedet, hvor lavpris ikke lenger er den eneste parameteren som er bestemmende for forbrukernes valg av butikk. Andre faktorer enn pris synes i dag å ha stor betydning for butikkvalget, herunder faktorer som lokalisering, vareutvalg og service.

Alt i alt synes kjededannelsen i dagligvaremarkedet å ha bidratt til sterkere konkurranse, som har kommet forbrukerne til gode i form av lavere priser. Det er imidlertid konkurransemessig uheldig dersom den betydelige konsentrasjonen man har i markedet, med-

fører at paraplykjedenes incentiv til å konkurrere seg imellom svekkes.

Prisundersøkelser

I mai og oktober 2001 gjennomførte Konkurransetilsynet prisundersøkelser i dagligvaremarkedet i samarbeid med Statens institutt for forbruksforskning (SIFO). En tilsvarende undersøkelse ble gjennomført i oktober 2000. Formålet med slike undersøkelser er å stimulere kundenes generelle prisbevissthet og påvirke kjedene til mest mulig effektiv konkurranse.

Konkurransetilsynet samlet inn priser fra elleve butikker tilknyttet de ulike kjedene. SIFO bearbejdet tallmaterialet og presenterte resultatene i en rapport. Prisene ble hentet fra de samme butikkene i alle tre undersøkelsene. De to siste viste at fullsortimentsbutikkene var dyrere enn smalsortimentsbutikkene, noe som ikke var uventet ut fra kostnadsbildet.

Både i mai og oktober var Rema 1000 billigst, mens Ica Supermarked var dyrest. Begge undersøkelsene viste også at prisforskjellen mellom de billigste av fullsortimentsbutikkene (Meny, Obs! og Rimi Storkmarked) og den dyreste lavprisbutikken (Rimi) var relativt liten.

I tidsrommet mellom disse to undersøkelsene reduserte dagligvarekjedene prisene på matvarer med ca. 10 prosent. Det meste av reduksjonen skyldtes trolig endringene i merverdiavgiften, som ble foretatt fra 1. juli.

Tiltak mot kjøpermakt

Fra flere hold er det blitt hevdet at de såkalte lavpriskjedene gjennom sin sortimentspolitikk utnytter kjøpermakt overfor leverandørledet. Leverandørene må i langt sterkere grad konkurrere om hylleplass i lavprisbutikker enn hos butikker som velger å satse på et

bredere produktspekter. Det er særlig de små leverandørene som kan oppleve å bli stengt ute fra kjedenes butikkhyller.

I juni 2001 gav Stortinget sin tilslutning til et Dokument 8-forslag om å endre konkurranseloven på grunn av forholdene i dagligvarebransjen. Etter stortingsbehandlingen sendte Arbeids- og administrasjonsdepartementet ut på høring et forslag om å ta en ny bestemmelse inn i konkurranseloven om forbud mot utilbørlig utnyttelse av dominerende stilling. Et utvalg arbeider med revisjon av loven, og Konkurransetilsynet tilrådde at det foreslåtte forbudet vurderes i forbindelse med denne revisjonen. Tilsynet mente for øvrig at § 3-10 i konkurranseloven gir tilstrekkelige og forholdsmessige virkemidler til å håndtere skadelig utnyttelse av kjøpermakt fra dominerende aktørers side.

Bransjegliðningen og åpningstidsloven

Paraplykjedenes markedsandeler har vært relativt stabile de siste årene. Det har imidlertid skjedd endringer i dette markedet, blant annet i form av bransjegliðning og økt engasjement fra dagligvareaktørene i storholdningsbransjen og servicehandelen (kiosker, bensinstasjoner m.v.).

Siden åpningstidsloven ble vedtatt i 1985, har mange kiosker og bensinstasjoner forandret karakter. Det er blitt vanlig med såkalte storkiosker og «bekvemlighetsbutikker», som i tillegg til tradisjonelle kiosker også selger et stadig større utvalg av dagligvarer. Både storkioskene og bensinstasjonene betjener forbrukerne på en bredere basis enn tidligere. Fra å betjene kunder over disk, har mange kiosker og bensinstasjoner gått over til å bli selvbetjeningsbutikker.

Bransjegliðningen gjør det vanskelig å foreta et klart skille mellom dagligvareforretninger, kiosker og bensinstasjoner, og trekker i retning av at de aktuelle aktørene konkurrerer i det samme produktmarkedet. Generelt bør konkurrenter i samme marked stilles overfor like rammebetingelser.

Den nye åpningstidsloven trådte i kraft 1. januar 1999. Dagens åpningstidsbestemmelser krever at butikker normalt holder stengt fra kl. 21.00 til kl.

06.00. På lørdager og dager for helligdager må de stenge kl. 18.00. Disse begrensningene gjelder ikke for butikker med en grunnflate mindre enn 100 kvadratmeter og som selger kiosk- eller dagligvarer, og for enkelte andre typer utsalg.

De restriktive åpningstidsbestemmelsene gjør at kioskene og bensinstasjonene er alene om salg av dagligvarer utenom de ordinære åpningstidene. Dette gir disse aktørene et konkurransefortrinn i forhold til dagligvaregrupperingene og andre dagligvareforretninger. Redusert konkurranse om dagligvarer utenfor de alminnelige åpningstider kan være en av flere mulige faktorer som bidrar til høyere priser i disse utsalgene enn det man kan finne i tradisjonelle dagligvareforretninger.

Dersom man ønsker en effektiv konkurranse i salget av dagligvarer også på søndager og helligdager, må aktørene i dagligvarebransjen stilles overfor de samme rammevilkårene når det gjelder åpningstider. Dagens åpningstidslov tilfredsstiller ikke dette kravet, så lenge bare mindre utsalg kan holde åpent når de vil. Med felles åpningstidsbestemmelser kan man legge til rette for en mer effektiv konkurranse om salg av dagligvarer i Norge. Dette kan igjen komme forbrukerne til gode, i form av lavere priser og bedre kvalitet i hele markedet for dagligvarer.

I mars 2002 uttalte Konkurransetilsynet seg som høringsinstans om Barne- og familiedepartementets forslag om opphevelse av åpningstidsloven og endringer i helligdagsloven. Tilsynets hovedsynspunkt var at forslaget ikke gikk tilstrekkelig langt når det gjaldt å sikre like konkurranseforhold mellom utsalgssteder – butikker, kiosker, bensinstasjoner m.v. – som selger dagligvarer. Forslaget innebar blant annet at det fortsatt ville være åpningstidsbegrensninger på søndager og helligdager, og fortsatt unntak for salg av dagligvarer og kioskvareer fra mindre utsalgssteder og salg fra bensinstasjoner på disse dagene, mens de ordinære dagligvarebutikkene måtte holdes stengt. Etter tilsynets vurdering burde åpningstidsbegrensningene på søndager og helligdager for ordinære dagligvarebutikker oppheves, for å sikre like konkurranseforhold for dagligvare- og servicehandelen.

Kinomarkedet

Kinomarkedet har forandret seg, og mange kinoer driver nå mer kommersielt. Private eiere kommer inn, og kjededannelse er i startfasen. Ny teknologi kan forandre måten film på kino presenteres og distribueres på, og det vil bli store endringer i tiden fremover.

Norge har hatt et særnorsk kinomonopol, der nesten hver kommune har drevet lokal kino. En av årsakene har vært at kinoene frem til rundt 1960 var svært inntektsbringende. En annen årsak var ønsket om folkeopplysning og sensur av spekulativ film. Etter påtrykk fra blant annet lærerne ble kinoloven vedtatt i 1913. Den gav kommunene ansvaret for bevilling til kinodrift. Kontrollen av filmene ble sentralisert for å oppnå en ensartet vurdering og for å unngå forskjellsbehandling fra ett distrikt til et annet. I de følgende 13 årene ble kinoene i nesten alle de større byene og tettstedene overtatt av kommunene.

Den store nedgangen i kinobesøket kom med fjernsynet, og kinoene var dermed ikke lenger de store penge-maskinene. Fra 1960 og frem til i dag er mange av småkinoene blitt lagt ned, og noen av de private kinoene ble overført til kommunal drift. Fjernsynet overtok rollen som folkeopplysningsorgan. Besøktallene falt fra 34 millioner besøkende per år i 1959/60, til rundt 11 millioner besøkende per år i 2001. De siste ti årene har besøktallene vært stabile rundt dette nivået.

I år 2000 ble det omsatt for ca. 608 millioner kroner i norske kinoer. De 17 største kommunale og de sju største private kinoene stod for 78,5 prosent av de samlede billettinntekter. Det var da totalt 236 kinoer i Norge. I hovedsak er det kinoene i de store byene som er lønnsomme.

Privatisering og konkurranse

Kinoene i de store byene driver mer kommersielt nå enn tidligere, og de ser seg om etter alternative driftsformer. I Tønsberg er det to private kinoer i konkurranse. I 1997 ble Kino 1 i Sandvika åpnet. Det er en privat kino som konkurrerer med Oslo Kinematografer. I år 2000 slo Sandnes Kino og Stavanger Kino seg sammen i Kino Z, og i 2001 ble Det Norske Kinosekskap medeier, med en andel på 49 prosent. Oslo kommune skal selge ut 66 prosent av Oslo Kinematografer, og flere aktører ønsker å komme inn som eiere. Det private SF Kino AS har fått konsesjon til kinodrift i Stavanger, Lillestrøm og Asker. I Moss er det en privat kino, og i Drammen er det en delprivatisert kino. I tillegg er det privatiseringstanker i flere andre kommuner. Noen vil delprivatisere, mens andre vil selge ut hele driften.

I fremtiden vil man antakelig se mer konkurranse mellom kinoer enn det man har sett til nå. Hittil har det vært begrenset konkurranse mellom kinoer over kommunegrensene. Det er mulig at kinopublikummet godtar større transportkostnader for å se filmer i en bedre kinosal. Kinoene kan konkurrere på pris, filmutvalg, teknisk standard og beliggenhet. Mange som drar på kino, kombinerer det med pub- eller kafébesøk. Det krever at kinoen er lokalisert nær utesteder.

Kjededannelser

Flere eiere, som SF Kino og Kino 1, ønsker å inkludere flere kinoer i landet i en kjede. Bergen Kino AS har opprettet et driftsselskap som ønsker å programmere andre kinoer i hele landet. Særlig mindre kinoer kan tjene på et slikt samarbeid. Kinoene kan få film tidligere enn de gjør nå, dersom filmene fordeles fra de store kinoene i kjeden til de mindre kinoene.

Filmdistributører og filmleieavtalen

I 1953 inngikk Kommunale Kinematografers Landsforbund, Kommunenes Filmcentral og Norske Filmbyråers Forening den første filmleieavtalen. Avtalen fastsetter blant annet leiesatser for film til kinoene og en minstepris for små kinoer. Den har vært med på å sikre levering av film til de minste kinoene.

Filmleieavtalen stred mot en forskrift om konkurransereguleringer av priser og avanser som ble fastsatt ved kongelig resolusjon 1. juli 1960. Lønns- og prisdepartementet gav i desember samme år dispensasjon til filmbyråene og Kommunale Kinematografers Landsforbund, på bakgrunn av et ønske om samfunnsmessig rasjonalisering og hensynet til allmenne interesser. Avtalen var oppe til vurdering hos Prisdirektoratet i 1981 og 1988, men direktoratet fant ingen grunn til å trekke tilbake dispensasjonen.

Den 1. januar 1994 trådte konkurranseloven i kraft. Konkurransetilsynet tok avtalen opp til vurdering, og fant ikke å kunne gi dispensasjon. Avslaget ble påklaget til Planleggings- og samordningsdepartementet, som i 1997 innvilget dispensasjon ut fra distrikts- og kulturhensyn. Ved behandling av filmleieavtalen i 1999 gav tilsynet dispensasjon på vilkår, men partene klaget til Arbeids- og administrasjonsdepartementet. Departementet gav avtalen dispensasjon fra konkurranseloven.

E-kino

Den siste nyvinningen i kinomarkedet er e-kino. Det vil si spillefilm vist fra elektroniske lagringsmedier som DVD-plater, satellitt eller kabel. Produsenter av e-kino har foreløpig ikke klart å bli enige om en felles standard. I tillegg er ikke oppløsningen like god som på kinofilm, selv om de færreste kan se forskjell. Utstyret er også svært dyrt i forhold til en vanlig filmfremviser, og det kan være en medvirkende årsak til at mange kommuner ønsker å privatisere kinoen. Ved å få inn private eiere slipper kommunen å ta hele utgiften med å oppgradere kinoen.



I fremtiden kan e-kino endre markedet for filmleie og distribusjon. Fremstilling av film på elektroniske lagringsmedier er atskillig billigere enn å kopiere opp filmer til dagens filmfremvisere. Filmprodusentene vil i fremtiden kunne sende kinofilmene direkte til kinoene. Ved å få overført filmen over satellitt kan kinoen motta denne uten noe fordyrende distributørledd. Det vil heller ikke være nødvendig å lage flere filmkopier. Dette kan endre filmdistributørens eksisterende rolle i kinomarkedet. Det er også spørsmål om rettigheter til kinofilm dersom direkte satellittoverføringer blir standarden. Kinofilm kan bli betraktet som «pay-per-view» eller kringkasting. Dette vil kreve en lovmessig avgrensning av kinofilm, videogram og kringkasting etter hvert som teknologien utvikler seg.

Trafikkopplæring

I markedet for trafikkopplæring er praktiske hensyn og offentlige krav årsaken til at trafikk skolene ofte har ønsket å samarbeide nært om priser. Men bare i spesielle tilfeller er det aktuelt å godta prissamarbeid mellom trafikk skolene.

Store deler av utdanningssektoren er fortsatt skjermet mot konkurranse og finansiert over offentlige budsjetter. Samfunnsutviklingen synes imidlertid å gjøre konkurranseutsetting og brukerfinansiering stadig mer aktuelt også i denne sektoren. Trafikkopplæringssektoren har lenge vært både konkurranseutsatt og brukerfinansiert.

Det er fortsatt en betydelig skepsis i Norge mot markedsbaserte undervisningstjenester. I 1988 var 30 prosent positive til flere private skoler i Norge, mens tallet i 2000 var steget til omtrent 45 prosent. Mange oppgir som grunn for skepsisen at de ønsker at alle skal kunne få det samme undervisningstilbudet, uansett inntekt eller bosted i landet. Slikt sett er det kanskje litt overraskende at man ikke har noen stor debatt rundt det faktum at trafikkopplæringen er fullstendig overlatt til markedet. Trafikkopplæring er jo også et område som berører nesten alle nordmenn, og hvor det helt klart er ønskelig med høy kvalitet på undervisningen som gis.

Organisering

Det spesielle med trafikkopplæring er at dette er en del av undervisningsmarkedet som alltid har vært basert på private tilbydere, og hvor det derfor ikke finnes noe offentlig undervisningstilbud.

Teoriundervisningen gjennomføres ved den enkelte trafikk skole og over Internett. Statens vegvesen har

ansvar for regelverket for føreropplæringen, førerprøver, gyldighet av førerkort og utstedelse av førerkort. Etaten utarbeider også læreplaner for føreropplæringen, fastsetter krav til kunnskaper og ferdigheter, og fører tilsyn med den administrative drift og undervisningen ved skolene. Veimyndighetene har laget en normalplan for kjøreopplæring som alle trafikk skoler må følge. Skolene kan selv lage sitt eget opplegg innenfor rammene for normalplanen, men normalen setter visse minimumskrav før eksamen kan avlegges.

For å starte egen trafikk skole kreves det bestått ett-årig utdanning ved Statens trafikk lærerskole, og fem års praksis som trafikk lærer. Derfor er det relativt enkelt å etablere nye trafikk skoler. I dag finnes det om lag 700 skoler i markedet. Et førerkort koster i dag normalt mellom 12 000 og 15 000 kroner. I 1999 ble det gjennomført rundt 110 000 praktiske og teoretiske prøver. Den totale årlige omsetningen innenfor trafikkopplæring ligger rundt 500–600 millioner kroner.

Særtrekk ved trafikk skolemarkedet

Et særtrekk ved markedet for trafikk skoletjenester er at den enkelte trafikk lærer kan ha incentiver til å etablere egen skole for å få skattemessige fordeler. Et annet særtrekk ved markedet er at ethvert selskap er pålagt av myndighetene å ha betjent kontor i et gitt antall timer per uke. Dette kan bli dyrt for en enkelt lærer/skole, slik at lærerne ofte ønsker å ha et kontorfellesskap med andre lærere.

Det er ikke alltid enkelt for flere trafikk skoler å ha samme kontor og kontorpersonale, og samtidig ha ulike priser på sine kjøreskoletjenester. Trafikk skolene vil lett få full oversikt over de andres tilbud og priser, og det kan derfor bli praktisk vanskelig å føre en selvstendig prispolitikk skolene seg imellom. Dette kan også skyldes at man må benytte biler fra flere sko-

ler samtidig ved gjennomføring av kurs som glattkjøring og langkjøring, og at ulike priser vil virke unaturlig i slike tilfeller.

Trafikk skoler som driver med opplæring av elever med fysiske handikap, er et annet eksempel på tilfeller hvor prissamarbeid og kontorfellesskap er ønskelig fra skolenes side. I denne typen opplæring er det normalt slik at flere trafikk skoler jobber sammen med en elev eller en elevgruppe, og ulike priser hos skolene vil således ikke være noen god praksis. Markedet ligger derfor til rette for at flere av trafikk skolene i et kontorfellesskap ønsker å holde like priser og eventuelt kunne dele mengden av innkomne oppdrag mellom seg (markedsdeling). Dette er selvsagt et problem for konkurransen i markedet, og er et eksempel på hvordan krav fra offentlige myndigheter kan skape konkurransemessige problemer i et marked.

Dispensasjon fra konkurranseloven

Konkurransetilsynet har tidligere slått ned på tilfeller av bransjeomfattende prissamarbeid. Tilfeller av prissamarbeid mellom et begrenset antall trafikk skoler blir normalt vurdert med henblikk på dispensasjon fra konkurransereglene. Det er helt klart effektivitetsgevinster ved at flere trafikk skoler har et kontorfellesskap, og tilsynet vurderer dette argumentet opp mot den konkurransebegrensningen som oppstår som en følge av prissamarbeidet. Det er også et poeng at konkurransebegrensningen kan ses som en tilpasning til pålegg fra veimyndighetene.

Etterspørselen etter trafikkopplæring er trolig lite prisfølsom, særlig i grisgrendte strøk, hvor kollektivtrafikk ofte ikke er noe fullgodt alternativ til bruk av egen bil. Det samfunnsøkonomiske tapet ved svekket konkurranse vil ikke bli spesielt stort i dette markedet. Effektivitetsgevinstene vil dermed ofte kunne overstige det konkurransemessige tapet som et prissamarbeid mellom trafikk skoler kan føre til. Dette kan tale for å gi dispensasjon

for prissamarbeid selv ved ganske små effektivitetsgevinster.

Konkurransetilsynet ser det som viktig å fortsatt føre tilsyn med trafikk skolemarkedet, slik at det ikke vokser frem en kultur med en generell aksept for prissamarbeid i bransjen.

Det er viktig å gjøre bransjen oppmerksom på at vilkårene for dispensasjon må være oppfylt, for eksempel at effektivitetsgevinstene av et samarbeid overstiger ulempene ved konkurransebegrensningen, for at det skal være aktuelt å godta prissamarbeid mellom trafikk skoler.





konkurranse mellom buss og tog eller mellom de enkelte busselskapene.

Lokale monopoler

Etter Konkurransetilsynets oppfatning har konsesjonsordningen, slik den fungerer i dag, ledet til lokale monopoler på buss- og/eller togtrafikkjenester. Konsesjonsordningen fører til at de ulike jernbane- og busselskapene deler det norske markedet mellom seg, noe som er i strid med intensjonen i bestemmelsen om forbud mot markedsdeling i konkurranseloven § 3-3 og i og for seg trolig bidrar til ineffektiv ressursbruk.

Effektivitetsgevinsten som kan ligge i god kapasitetsutnyttning på jernbanen, må derfor veies opp mot mangelen på konkurransepress som knytter seg til monopoldrift. Dersom ekspressbussene kunne trafikert parallelt med jernbanene, med sammenlignbart ruteopplegg og pris, er det Konkurransetilsynets oppfatning at ekspressbussene ville vise seg å være en svært god erstatning for toget. I det minste ville dette gjelde dersom ekspressbusselskapet stod fritt til å utforme produktet. Per i dag er situasjonen ofte den at ekspressbusselskapet er underlagt restriksjoner med hensyn til hvor bussen kan ta opp eller slippe av passasjerer.

Markedskonsentrasjon

NSB eier Norges største busselskap, Nettbuss. Selskapet disponerer 1500 busser og tilbyr lokal buss-transport, ekspressbuss og turbusser. Det opererer et ekspressbussrutenett som for en viss del går parallelt med jernbanen.

Nettbuss har i de senere årene kjøpt opp en del lokale busselskaper, og i flere tilfeller er det oppkjøpte selskapets konsesjoner blitt videreført i Nettbuss' regi.

En annen stor aktør i ekspressbussmarkedet er Nor-Way Bussekspress AS, der NSB gjennom Nettbuss eier fem av 52 andeler.

Det foreligger med andre ord en betydelig horisontal eierkonsentrasjon i markedet for landpassasjertransport på lange og mellomlange strekninger i Sør-Norge. Konkurransetilsynet antar at denne markeds-konsentrasjonen innebærer en vesentlig begrensning i

konkurransen som kan komme i konflikt med målet om effektiv ressursutnyttning.

Regulering istedenfor monopol

Det kan likevel være samfunnsøkonomisk effektivt å innrømme NSB monopolrettigheter, det vil si enerett til å drive både jernbane- og busstransport mellom to steder. Grunnen til det er som følger:

For den enkelte markedsaktør er det av stor betydning å ta markedsandeler. En uavhengig ekspressbusskonkurrent vil derfor ha interesse av å fastsette avgangstidene slik at de i størst mulig grad sammenfaller med NSBs avgangstider. I et samfunnsøkonomisk perspektiv er imidlertid slike parallellavganger en sløsing med ressurser. For de reisende er det langt bedre om avgangene spres, slik at «den skjulte ventetiden», det vil si tidsrommet den reisende gjennomgående må vente til neste avgang, blir minst mulig.

Etter Konkurransetilsynets mening kan man, gjennom visse tiltak for å regulere konkurransen, for eksempel ved tildeling av avgangstider, oppnå omtrent samme helhet i tilbudet som under monopol, uten at man går glipp av de effektivitetsgevinstene som følger av konkurransen.

Dersom NSBs konsesjon på busstransport på en strekning bidrar til å begrense offentlige jernbanetilskudd og dermed behovet for skattekutt, kan det være et argument for å akseptere slik enerett. Dersom bussdriften, ved hjelp av offentlige midler, derimot krysssubsidieres i en slik grad at trafikkinntektene ikke dekker merkostnaden, vil det innebære at man står overfor en særlig ineffektiv ressursutnyttning. Ineffektiviteten kan forsterkes ytterligere dersom krysssubsidieringen fører til at eventuelle konkurrenter holdes utenfor markedet, slik at den mest effektive transportøren muligens ikke slipper til.

Ekspressbussmarkedet

Konkurransetilsynet mener at reguleringen av ekspressbusstrafikken i forhold til jernbanen bør avvikes, og at det bør være fri etableringsrett på alle strekninger i Norge.

Dersom det fortsatt skal praktiseres en eller annen form for konsesjonstildeling for busstransport, anbefaler Konkurransetilsynet at behovsprøvingen ved tildelingen opphører. Det kan i stedet stilles vilkår ved tildelingen, slik at kundenes interesse av en rimelig spredning i avgangstidene, sett i sammenheng med jernbanens tidtabell, ivaretas.

Konkurransetilsynets vurdering

Den nåværende ekspresspolitikken har ført til en markedsdeling mellom jernbanen og de ulike busselskapene i Norge, slik at de fleste aktuelle reiseretninger er preget av lokalt monopol. Samtidig har det gjort at privatbilen er blitt det eneste alternativet på mange strekninger. Trolig vil en full avregulering av ekspressbussmarkedet føre til en viss nedgang i bilbruken. Dette henger sammen med at ekspressbussene har større fleksibilitet og lavere enhetskostnader, og dermed lettere kan konkurrere med personbilen.

Konkurransetilsynet mener at økt konkurransepress vil føre til bedre effektivitet for jernbanen og ekspressbussene. Dette vil gi noe lavere priser, bedre kvalitet og betydelige fordeler for brukerne av transporttilbudet. Ved at flere kjører buss istedenfor bil, vil man kanskje oppnå en miljøforbedring.

Etter Konkurransetilsynets oppfatning vil ekspressbussene i de fleste tilfeller utgjøre et svært godt alternativ til jernbanen, forutsatt at ekspressbusselskapet står fritt til å utforme produktet. En friere konkurranse

på området vil etter tilsynets oppfatning trolig føre til en mer effektiv ressursbruk og betydelige fordeler for brukerne av transporttilbudet. Et utvidet tilbud kan medføre større valgfrihet for etterspørerne og imøtekomme ulike forbrukergruppers behov både når det gjelder utvalg, kvalitet og service. Videre kan skjerpet konkurranse føre til at tilbyderne må forvalte sine ressurser effektivt for å hevde seg i konkurransen.

Konsesjonsordningen

Ekspressbussruter er bussruter som krysser én eller flere fylkesgrenser. Den som skal opprette eller drive slike ruter, må ha konsesjon fra Samferdselsdepartementet eller fylkeskommunen. Bortsett fra kompensasjonsordningen for dieselavgift, er det ikke knyttet særskilte offentlige tilskudd til ekspressbussdrift.

I prinsippet innebærer konsesjon ingen enerett. Det er imidlertid få eksempler på at mer enn ett selskap har fått konsesjon når «behovet er dekket» gjennom det første selskapet. I denne forstand er konsesjonstildelingen behovsprøvd. Et selskap som har hatt konsesjon tidligere, vil som regel stå sterkt ved senere konsesjonstildelingen.

Et hovedmål med konsesjonsordningen er å skjerme jernbanen mot skadelig konkurranse. Bakgrunnen for dette er at det er store faste kostnader knyttet til jernbanedrift, og at jernbanen mottar betydelige offentlige tilskudd – i statsbudsjettet oppført som offentlige kjøp av transporttjenester – for å kunne drive i balanse. Når samfunnet og skattebetalerne først har påtatt seg denne kostnaden, er det rasjonelt å legge til rette for at kapasiteten kan bli utnyttet og for at billettinntektene kan dekke en størst mulig del av kostnadene.

Samferdselsmyndighetene er derfor tilbakeholdne med å gi konsesjon for busstransport parallelt med jernbanen. Av den grunn er det i liten grad blitt etablert noen



Revisjon av konkurranseloven

Regjeringen oppnevnte 24. november 2000 et offentlig utvalg som skal gjennomgå norsk konkurranselovgivning og innen 1. november 2002 fremme forslag om nytt regelverk på området. Professor Hans Petter Graver er utvalgets leder. Konkurranselovutvalget avgav en delinnstilling til Arbeids- og administrasjonsdepartementet 6. juli 2001.

Behovet for en bred gjennomgang av konkurranselov- givningen er blant annet begrunnet i erfaringene med den norske konkurranseloven og EØS' konkurranse- regler og utviklingen i EUs og EØS' konkurransepoli- tikk de senere årene.

Ved utformingen av en ny norsk konkurranselov er følgende problemstillinger særlig sentrale: Organise- ringen av konkurransemyndighetene, herunder beslut- ningsprosessen og ulike modeller for overprøving og kontroll av myndighetenes vedtak. Oppgave- og ansvarsfordeling mellom konkurransemyndighetene og ulike sektormyndigheter. Utforming av hensikts- messige kontroll- og sanksjonsmidler for å sikre en effektiv håndheving og etterlevelse av reglene.

Konkurranselovutvalget har 13 medlemmer. Kon- kurransetilsynet er representert ved juridisk direktør Elisabeth Roscher og har dessuten sekretariatsopp- gaver for utvalget.

Delinnstillingen

Konkurranselovutvalget anbefalte i sin delinnstilling av 6. juli 2001, som var enstemmig, at norske konkur- ransemyndigheter får kompetanse til å håndheve for- budene mot konkurransebegrensende samarbeid og misbruk av markedsrett i EØS-avtalen artikkel 53 og 54 (desentralisert håndheving).

Utvalget foreslo bestemmelser som vil gi norske myndigheter kompetanse til å håndheve forbudene i EØS-avtalen artikkel 53 og 54. Det ble anbefalt at de saksbehandlingsregler og det sanksjonssystem som anvendes ved håndheving av konkurranselovens mate- rielle bestemmelser, i utgangspunktet også gis anvendelse ved norske konkurransemyndigheters håndhe- ving av de to nevnte artiklene. På enkelte punkter ble det imidlertid foreslått unntak fra dette utgangspunk- tet. EØS-avtalens regler ble da i stedet foreslått gjort anvendelige.

Utvalget fant det ikke formålstjenlig å foreta full- stendige drøftelser av en rekke mer prinsipielle pro- blemstillinger knyttet til håndheving av konkurranse- reglene, og som ikke er særlig knyttet til norske myn- digheters håndheving av forbudene i EØS-avtalen artikkel 53 og 54. Begrunnelsen for dette var for det første at bestemmelsene kun vil gjelde i en over- gangsfase, ettersom konkurranseloven skal revideres. For det andre antok utvalget at kompetansen til å håndheve EØS-avtalen artikkel 53 og 54 vil få begren- set praktisk betydning.

Videre anbefalte konkurranselovutvalget at en ny norsk konkurranselov inneholder forbud mot konkur- ransebegrensende samarbeid og misbruk av markeds- rett, etter mønster av EØS-avtalen artikkel 53 og 54. Anbefalingen i delinnstillingen var følgelig begrenset til hvorvidt bestemmelsene om atferdsregulering bør harmoniseres med EØS-avtalens regler. Når det gjel- der de øvrige deler av konkurransereglene, anbefalte utvalget at spørsmålet om harmonisering drøftes i hovedutredningen, i tilknytning til utarbeiding av de ulike deler av regelverket. Utvalget presiserte at en EØS-tilpasning ikke er til hinder for nasjonale tilpas- ninger, for eksempel i form av særlige unntaksbe- stemmelser.

