



UNIVERSITETET I BERGEN
Institutt for administrasjon og organisasjonsvitenskap

AORG350 MASTEROPPGAVE

VÅR 2017

Et tilsynsorgan med videre jakke
**En studie av Konkurransetilsynets rolle
og uavhengighet**

Ole B. Aarsland Hesseberg

Forord

En masteroppgave er en reise, hvor en selvrealiserer seg selv gjennom prøving og feiling. Den viktigste selvrealiseringen er å innse hvor mye det fremdeles er å lære. En ting masteroppgaven har lært meg er å holde fokus mot et mål og være *bevisst* på akkurat dette. Konkurransetilsynet har óg fått økt *bevissthet* rundt sine oppgaver, noe som medfører at vi, i langt større grad forstår viktigheten av å ha en konkurranselov som tjener (oss) forbrukere.

Proessen med å skrive en masteroppgave er litt som å male et bilde, slutter en ikke tidsnok, ender en med noe helt annet enn en hadde tenkt på i utgangspunktet. Kanskje er dette naturlig for en masterprosess i langt større grad en å male et bilde, men skal man nå male et bilde av et landskap og det ender med å se ut som en asfaltjungel, har man vel dratt det litt for langt og akkurat med tanke på dette er det særdeles viktig å takke min veileder Thor Øivind Jensen, for å ha gitt meg de rette fargene for å gi maleriet de perspektiver jeg gjerne ikke alltid selv like naturlig har sett og å peke meg i riktig retning. Forskningsgruppa «Politikk, nettverksstyring og innovasjon» (PGI) har vært et kjærkomment møte hver onsdag, både i form av inspirasjon fra medstudenters egne prosjekter og konstruktive tilbakemeldinger. En takk vil jeg og gi til mine kollegaer ved Sandviken Sykehus, som har gjort at man i perioder har kunne få spillerom til å tenke på andre ting en masteroppgaven når det har vært behov for dette. En takk vil jeg og gi til min venn Kjell Gunnar som tok seg tid i en ellers travel hverdag å lese igjennom arbeidet mitt. En takk vil jeg gi til medstudenter for mye kaffe og moro på lesesalen. En takk kan og rettes til min kjære mor som har motivert meg i tunge tider, når motivasjonen ikke alltid strakk til og sørget for at jeg holdt hodet høyt og rettet mot målet som var å produsere det du holder i hånden eller leser på en pc akkurat nå, et forskningsarbeid som det er lagt ned mye arbeid, kjærighet og vilje i. En stor takk for informative og lærerike samtaler gis til informantene jeg hadde i Nærings- og fiskeridepartementet og i Konkurransetilsynet, som avsatte tid fra sin arbeidsdag til meg, og uten denne informasjonen som og gikk langt utover forventningene jeg hadde, ga meg et innblikk i deres arbeidshverdag. Tilslutt vil jeg og takke min venninne Solfrid, som lot meg låne madrass og dyne når jeg var i Oslo og utførte intervjuer i Kongens gate.

Ole Bjarne Aarsland Hesseberg

Bergen 29. mai 2017

Sammendrag

Denne studien har som hensikt å forklare graden av Konkurransetilsynets uavhengighet fra sentral styring, samt om tilsynet kan anvende *responsive regulation*. Frem til april 2017 hadde Kongen-i-statsråd anledning til å overprøve Konkurransetilsynets enkeltvedtak i saker av «*prinsipiell eller stor samfunnsmessig betydning*». Bakgrunnen her var å sikre mulighetene for en politisk reversering utført av regjeringen i enkeltsaker. Problemstillingen for studien er «I hvor stor grad er Konkurransetilsynet uavhengig av sentral styring? Og kan Konkurransetilsynet anvende responsive regulation?» Denne problemstillingen er utarbeidet fra perspektivene i klassisk statsvitenskapelig teori, henholdvis utfra Knut Dahl Jacobsen teorier om lojalitet, nøytralitet og faglig uavhengighet, og hans begrepspar kontraksjons- og detraksjonsfaser (1964) drøftet i oppgaven gjennom Thorvald Grans (2003) artikkel *Kontraksjons- og detraksjonstesen – En teori om makt og verdikonflikt i demokratier*, samt Eisenstadts (1959) begreper om byråkratisering- og debyråkratisering. Studien har en eksplorativ karakter ved hjelp av kvalitativ metode, hvor datainnsamlingen ble gjort ved hjelp av intervju, og analyse av enkelt vedtak fattet av både Konkurransetilsynet og departementet som frem til 2017 og etableringen av Konkurransklagenemda var ansvarlig klageorgan for Konkurransetilsynets vedtak. Intervjuene ble utført både Oslo i Nærings- og Fiskeridepartementet i Konkurranspolitisk avdeling og i Konkurransetilsynet som holder til i Bergen. Intervju informantene i studien er anonymiserte etter eget ønske etter forespørsel om det var greit at de ble sitert i oppgaven. Resultatene av studien viser at Konkurransetilsynet alltid har hatt faglig uavhengighet, men at økt bevissthet for deres rolle har økt tilsynsorganets autoritet, samt at ved å fjerne klageadgangen i departementet ved å etablere Konkurransklagenemda og har økt tilsynsorganets autoritet og evne til å handle og operere med en videre jakke. Samt at de ansatte i henholdsvis Konkurransetilsyn og departement verdsetter og har høy politisk lojalitet og faglig uavhengighet.

Innholdsfortegnelse

1.0 Introduksjon til oppgavens gang – hvor det bærer hen	9
1.1 Aktualisering	9
1.2 Avgrensninger	10
1.3 Problemstilling	11
1.5 Oppgavens gang og struktur	11
2.0 Kontekst	12
2.1 Begrepsavklaringer.....	13
2.2 Forvaltningshistorikk og Det norske Konkurransetilsynet i et historisk perspektiv	14
2.2.1 Begynnelsen og fokus på faglig uavhengighet i sentraladministrasjonen.....	14
2.2.2 Ny sjef og nye endringer i forvaltningsstrukturen	14
2.2.3 Forflytning av oppgaver og nye tider for konkurransepolitikken	15
2.2.3 En kompleks og hybrid utvikling, ny konkurranselov og flytteprosess	16
3.0 Konkurransetilsynet som forskningstema	17
4.0 Teori.....	17
4.1 Aktualisering av tema.....	18
4.2 Uavhengighet på individnivå – Konfliktene mellom nøytralitet, lojalitet og faglig uavhengighet	18
4.3 Uavhengighet på systemnivå – en begynnelse i form av et dykk i byråkratisering og debyråkratiserings teori	23
4.3.1 Byråkratisering og debyråkratiserings teori ut fra Einsenstadts perspektiv	23
4.3.2 Skillet mellom byråkratisering og debyråkratisering	25
4.4 Verdikonflikt – Kontraksjonsfaser og detraksjonsfaser	26
4.5 Et blikk på regulering – en forklaring av hva responsive regulation er	30
4.5.1 Hva skiller responsive regulation fra klassisk reguleringsteori.....	34
4.6 Hvorfor bør man ha uavhengige reguleringsorgan?.....	41
4.6.1 Organisasjonelle valg som bestemmer uavhengighetsgraden	42

4.7 Oppsummering	43
5.0 Metode og datamaterialet	43
5.1 Innledning.....	43
5.2 Casestudie.....	44
5.3 Case: Konkurransetilsynets uavhengighet i det norske forvaltningssystemet	46
5.3.1 Case selection	46
5.3.2 Beskrivelse av caset	47
5.4 Datainnsamling.....	50
5.4.1 Del 1: Dokumentanalyse	51
5.4.2 Del 2: Intervjuer	52
5.4.3 Del 3: dokumentanalyse	54
5.5 Anonymisering	55
5.6 Oppsummering	56
6.0 Uavhengighet på individnivå, en av tre klassiske rolletolkninger	56
6.1 Rollfortolkelse og forventningspress	56
6.2 Lojalitet og nøytralitet.....	58
6.3 Faglig uavhengighet på individnivå	59
6.4 Prinsippene for et uavhengig organ på individnivå.....	60
6.5 Oppsummering	61
7.0 Uavhengighet på systemnivå – Konkurransetilsynets funksjon og rolle	63
7.1 Fire eksempler på overprøving og konflikt i Konkurransetilsynets saksbehandling	66
7.2 Om klageprosessen frem til april 2017	80
7.3 Styringen av det norske Konkurransetilsynet.....	81
7.3.1 KT's forhold til Departementet	83
7.3.2 Konkurransetilsynets uavhengighet og endring av bevisstheten rundt tilsynets rolle i Norge.....	85
7.3.3 Organisering	86

7.4 Det norske systemet og etableringen av konkurransklagenemda.....	87
7.5 Oppsummering	90
8.0 Forvaltningsuavhengighet	92
8.1 Innledning.....	92
8.2 Gjennomgang av vedtak fattet i perioden 2014 til 2016	95
8.2.1 Foretakssammenslutninger.....	95
8.2.2 Fusjonen mellom Coop Norge Handel AS og ICA Norge AS – et eksempel på sak hvor bruk av avhjelpende tiltak er anvendt	97
8.2.3 Brudd på gjennomføringsforbud	103
8.2.4 Pålegg om meldeplikt.....	104
8.2.5 Omgjøring av vedtak	104
8.2.6 Godkjenning av kjøper og ikke godkjenning av kjøper	105
8.2.7 Underretning om henleggelse av sak	106
8.2.8 Konkurransbegrensende avtaler	106
8.2.9 Opphevelse av gjennomføringsforbud	107
8.2.10 Forskningsmidler.....	107
8.3 Konkurransetilsynet – kultur	108
8.4 Konkurransetilsynets muligheter og handlingsrom.....	109
8.5 Sammenfatning av funn og analyse – bruk av responsive regulation i Norge.....	111
9.0 Avslutning	116
9.1 Hovedfunn	116
9.2 Videre forskning.....	121
9.3 Konklusjon	121
Litteraturliste	122
Vedlegg 1: Intervjuguide.....	132
Vedlegg 2: Koding av intervju	135
Vedlegg 3: Henvendelses brev til DP og KT for å avtale intervju.....	147

Vedlegg 4: Foretakssammenslutningen mellom Statkraft Holding AS' erverv av 100 prosent av aksjene i Trondheim Energiverk AS.....	148
Vedlegg 5: Foretakssammenslutningen mellom Prior Norge AS og Norgården AS.....	153
Vedlegg 6: Foretakssammenslutningen mellom Gilde og Prior	161
Vedlegg 7: Foretakssammenslutningen mellom National Oilwell inc og Varco International inc.....	176
Vedlegg 8: Oversikt over vedtak anvendt i analyse kapittel 8.0.....	196

Liste over figurer, tabeller og tabeller i oppgaven

<i>Figur 1: Uavhengighetsmodellen (Dahl Jacobsen 1960)</i>	20
<i>Figur 2: Kontraksjons – og detraksjonsteser (Gran 2005)</i>	28
<i>Figur 3: Reguleringspyramiden (Ayers & Braithwaite 1992: 38)</i>	37
<i>Figur 4: Reguleringspyramiden med håndhevingsstrategier (ibid.)</i>	39
<i>Figur 5: Den godartede store pistolen (Ayers & Braithwaite 1992: 41)</i>	40
<i>Figur 6: Sanksjonspyramide i henhold til responsive regulation tankegangen i Norge</i>	114
<i>Figur 7: Reguleringspyramide med ulike håndhevingsstrategier i Norge</i>	115
<i>Tabell 1: Oversikt over vedtak overprøvd av DP og Kongen-i-statsråd</i>	49
<i>Tabell 2: Datainnsamling i tre stadier</i>	51
<i>Tabell 3: Informanter</i>	53
<i>Tabell 4: Oversikt over vedtak og konflikt med Departement og regjering</i>	64-65
<i>Tabell 5: Vedtak fattet av Konkurransetilsynet i perioden 2014 til 2016</i>	94
<i>Boks 1: Foretakssammenslutningen mellom Statkraft og Trondheim Energiverk (Konkurransetilsynet 2002)</i>	66
<i>Boks 2: Statkraft Holding AS klage på Konkurransetilsynets vedtak (Regjeringen 2003a)</i>	67
<i>Boks 3: Foretakssammenslutningen mellom Prior BA og Norgården AS (Konkurransetilsynet 2005b)</i>	68-69
<i>Boks 4: Priors klage til Departementet (Regjeringen 2006a)</i>	69-71
<i>Boks 5: Foretakssammenslutningen mellom Gilde Norsk Kjøtt BA og Prior BA (Konkurransetilsynet 2006)</i>	71-73
<i>Boks 6: Klage til departementet på fusjonen mellom Gilde og Prior</i>	73-75

(Regjeringen 2006b)

Boks 7: Foretakssammenslutningen mellom National-Oilwell Inc. og Varco 76-77

International Inc. (Konkurransetilsynet 2005a)

Boks 8: Klage på forbud mot fusjonen mellom National-Oilwell Inc. og Varco 78-79

International Inc. (Regjeringen 2005).

Forkortelser

AAD – Arbeids- og administrasjonsdepartementet

DP - Departementet

GFU - Gassforhandlingsutvalget

HFN - Health & Fitness Nordic AB

KD – Kontraksjons og detraksjonstesen

KPA – Konkurransopolitiskavdeling

KT – Konkurransetilsynet

Meldere – Foretak som rapporterer foretakssammenslutning til Konkurransetilsynet

MH – Maritime Hydraulics

NDF – Nærings- og fiskeridepartementet

NOI – National-Oilwell Inc.

NOV – National Oilwell Varco Inc.

NSD – Norsk Senter for forskningsdata

OED – Olje- og energidepartementet

TEV – Trondheim Energiverk

TFT - Tit-for-Tat som betyr «*en tilsvarende gjengjeldelse, som f.eks et slag for et slag*» som i denne oppgaven, viser til en vilje til å regulere opp sanksjonspyramiden, som respons på handling (Dictionary 2017).

Varco - Varco International Inc.

1.0 Introduksjon til oppgavens gang – hvor det bærer hen

1.1 Aktualisering

Dette kapittelet har til hensikt å introdusere oppgavens tematikk, og stedet hvor datainnsamlingen har funnet sted skal bekjent gjøres. Å gi en beskrivelse av hva oppgaven dreier seg om i store trekk og hva som er forskningsobjektene, kan deles opp i hovedsak i to deler, men skal og kunne gi et samlet bilde. Generelt kan vi si at dette er en studie av uavhengighet. Masteravhandlingen handler i hovedsak om å se på i hvilken grad et reguleringsorgan er uavhengig fra sentral styring? Oppgaven handler om det norske Konkurransetilsynets uavhengighet. I de senere år har man sett at Konkurransetilsynets vedtak kan bli overprøvd både ved forvaltningsklage i ansvarlige departement og på politisk grunnlag ved Kongen-i-statsråd. I hvor stor grad Konkurransetilsynets rolle har betydning, når realiteten er slik at enkeltvedtak fattet av tilsynsorganet kan overprøves. Oppgaven vil dreie seg om uavhengighet på individ og systemnivå, og å sette dette i en sammenheng for å få gi en bedre forståelse av i hvor stor grad Konkurransetilsynet er uavhengige i sin virksomhet. Men etter hva meg er bekjent, så er det ikke blitt utført en studie i lignende grad på det norske Konkurransetilsynets virksomhet og deres uavhengighet. Oppgaven handler om uavhengigheten til Konkurransetilsynet.

Oppgavens tematikk er hovedsakelig todelt. For å beskrive i hvilken grad Konkurransetilsynet er uavhengig fra sentral styring her jeg valgt å vise til klassisk statsvitenskapelig teori. På den ene siden har vi å gjøre med uavhengighet på individnivå. Her vil Knut Dahl Jacobsens (1960) artikkel *Lojalitet, nøytralitet og faglig uavhengighet i sentral administrasjonen* være en viktig brikke for å beskrive uavhengigheten til reguleringsorganet. Konflikten mellom lojalitet og faglig uavhengighet har ifølge Dahl Jacobsen (1960) vært den hyppigste formen for intrabryåkratiske konflikter i norsk sentraladministrasjon.

På den andre siden har vi å gjøre med uavhengighet på systemnivå. Hensikten her er å se i hvilken grad Konkurransetilsynet styres av ansvarlig departement, og hvor fritt de står til å fatte egne beslutninger. Her vil også Knut Dahl Jacobsens teorier om kontraksjons- og detraksjonsfaser fra hans bok *Teknisk hjelp og politisk struktur* (1963) forklart ut i fra Thorvald Grans (2003) artikkel *Kontraksjons- og detraksjonsteser – en teori om makt og verdikonflikt i demokratier* bidra til å belyse samspillet og spenningen mellom de byråkratiske og politiske posisjonene som eksisterer mellom de felles institusjonene og spesifikke interessene i samfunnet. Som forklarer perioder med høy klassemakt og andre perioder hvor

makten legges til kunnskapen administrert av fagfolk og byråkrater. Her vil forholdet mellom Konkurransetilsynet og det ansvarlige departement vises. Særegent her er § 21 i konkurranseloven fra 2004, som ga regjeringen eller Kongen-i-statsråd anledning til å overprøve Konkurransetilsynets enkeltvedtak. Spørsmålet er om dette, og den endringen en ser nå med etableringen av et uavhengig klageorgan kan tolkes som en endring fra en kontraksjonsfase til en detraksjonsfase. Samtidig forklarer Eisenstadt (1959: 312) at byråkratiet enten kan oppfattes av å være i en byråkratiseringsprosess, enten av interessene til en øvre elite eller av egeninteresse og at dette tenderer mot en økende disiplinering av samfunnslivet. Samtidig kan utfallet og forklares som en debyråkratiseringsprosess, hvor omveltninger av mål og aktivitetene til byråkratiet vil tjene interessene til andre interessenter som man er i tett samspill med (Eisenstadt 1959: 312).

Responsive regulation tankegangen krever frigjøring fra sentralstyring for å kunne anvendes, og de to første analyse kapitlene i denne oppgaven vil være ledende for å kunne forklare om Konkurransetilsynet kan anvende *responsive regulation*. Dette avhenger av om man er i en debyråkratiseringsprosess eller som Gran (2003) sier i en detraksjonsfase.

Den siste delen av analysen vil handle om *responsive regulation*. Om dette anvendes eller ikke er et spørsmål i problemstillingen for oppgaven, men vil og bidra til å kunne forklare handlingsrommet og kulturen til tilsynsorganet i og med at teorien til Braithwaite og Ayers (1995) innebærer en viss form for uavhengighet fra sentral styring fra departement og regjering for å kunne anvendes. Fokuset i teorien er å skape samarbeid med aktørene som påvirkes av konkurranseloven, og til bruken av mykere inngrepsmidler ved å skape samarbeid, men og vise til bruk av sterke inngrepsmidler viss samarbeid ikke skulle virke. Alt i alt handler dette om bevisstheten rundt Konkurransetilsynets rolle; om denne har endret seg i form av mer eller mindre uavhengighet fra sentral styring.

1.2 Avgrensninger

Hovedfokuset i oppgaven har vært å se på KT's fattede vedtak, hvor det først ble valgt 4 vedtak som senere er blitt overprøvd av KPA og Kongen i statsråd. Her for å se etter om vedtakene kun overprøves på faglig grunnlag eller om det er eksterne faktorer som det politiske som ligger til grunn for overprøvingen og hva dette har å si for KT's uavhengighet. Andre del av oppgaven tar til sikte å finne ut av KT's handlingsrom og kultur. Her er vedtak over en periode fra 2014 til 2016 analysert for å beskrive dette. Ved å analysere vedtakene for

denne perioden vil man også kunne beskrive handlingsrommet og kulturen til KT, dette forsøker jeg å forklare via responsive regulation tankegangen til Braithwaite og Ayers (1995)

Konkurransemyndighetenes uavhengighet er en forutsetning for en effektiv håndheving av konkurransereglene. Det gjør det mulig for konkurransemyndighetene å fatte beslutninger basert utelukkende på juridiske og økonomiske grunner snarere enn på politiske hensyn (OECD 2016b). Dette viser til bakgrunnen til denne avhandlingen, hvor jeg ønsker å se på uavhengighete til Konkurransetilsynet fra sentral styring og om de kan anvende responsive regulation.

1.3 Problemstilling

Oppgaven har til hensikt å bidra til forskning, økt innsikt og forståelse av et tilsynsorgan i Norge. Som beskrevet over, har jeg i denne masteravhandlingen valgt å ta utgangspunkt i det norske Konkurransetilsynet for å kunne gi en forståelse av hvilken rolle tilsynsorganet har i den norske forvaltningen. Hensikten er å vise til hvilke muligheter og begrensninger tilsynsorganet har i det norske systemet.

Problemstillingen min tar sikte på å undersøke:

- 1) I hvor stor grad er Konkurransetilsynet uavhengig av sentral styring?
- 2) Og kan Konkurransetilsynet anvende responsive regulation?

Oppgaven vil her på den ene siden bidra med kunnskap om; hvem KT er. Hvilke utfordringer har de? Hvilken rolle har de i det norske forvaltningssystemet? og da som det første spørsmålet i problemstillingen, i hvilken grad de er uavhengig sentral styring. Altså hvilke oppgaver de løser, og hvilke oppgaver tilsynet faktisk klarer å løse, og hvordan de organiseres. Den andre siden tar til sikte å se på hva som er kulturen for regulering i Norge, og hvordan de regulerer, hvilke muligheter de har, og for å se om de kan anvende responsive regulation.

1.5 Oppgavens gang og struktur

Gangen i oppgaven er som følger: I kapittel 2.0 *Kontekst*, vil jeg foreta noen begrepsavklaringer og redegjøre for konteksten ved studien. Jeg har valgt å fokusere på følgende ved konteksten: den norske Konkurransetilsynets rolle i den norske forvaltningsmodellen, deres handlingsrom og hva regulering er, hvordan regulering kan

forstås. I kapittel 3.0 *Konkurransetilsynet som forskningstema* vil jeg redegjøre for tidligere forskning og posisjonere min egen studie. Kapittel 4.0 *Teori* blir det redegjort for det teoretiske rammeverket til studien. Avhandlingen benytter seg av et bredt spekter av teorier, som omhandler forståelsen av roller både på individ og systemnivå i forvaltningssystemet. Begreper som forklarer roller og rollekonflikter på individnivå, samt begreper som forklarer hvordan et tilsynsorgan styres, her med detraksjons- og kontraksjonsfaser som forklarende begrep og byråkratisering og debyråkratisering som et annet begrepspar, vil her forklares. Samt reguleringsteori som og vil gi et bilde av handlingsrom og kultur. Kapittel 5.0 *Metode* diskuterer jeg og redegjør for forskningsdesignet. Case-studien benytter et eksplorativt opplegg og drar veksler på flere typer datamateriell. Innsamling og analyse av data blir redegjort for, samt utvelgning av enheter. I kapittel 6.0 *Uavhengighet på individnivå: en av tre klassiske rollefortolkninger* diskuteres og analyseres funn knyttet til første del av problemstillingen: «*I hvor stor grad er Konkurransetilsynet uavhengig av sentral styring?*». Kapittel 7.0 *Uavhengighet på systemnivå: Konkurransetilsynets rolle og funksjon* tar og for seg første del av problemstillingen vist til ovenfor, men har til hensikt å forklare organisasjonsforholdet mellom etat og departement. Hvilke oppgaver utfører de, og i hvor stor grad bestemmer de dette selv, eller påvirkes de av departementet til å utføre en rekke oppgaver. I kapittel 8.0: *Forvaltningsuavhengighet* vil det være en analyse av vedtak fattet av KT i perioden 2014 til 2016 får å kunne vise til hvilket handlingsrom og kultur tilsynsorganet har og for å kunne besvare siste del av problemstillingen for denne studien «*Kan Konkurransetilsynet anvende responsive regulation?*» I kapittel 9.0 *Avslutning* summerer jeg opp hovedfunnen i studien og vil forsøke å gi noen ideer til videre forskning.

2.0 Kontekst

Deler av konteksten til denne avhandlingen og objektet for studien er nevnt kort i innledningen til oppgaven. I dette kapittelet skal jeg redegjøre mer inngående for konteksten. Hensikten her vil være å få en bedre oversikt over hvor en kan plassere studiet. Kontekst er et prinsipp man kan strekke ut i det uendelige, og man er av den grunn avhengig av avgrensninger. I dette studiet har jeg valgt å fokusere på konteksten som omhandler Konkurransetilsynets uavhengighet og rolle i det norske forvaltningssystemet. Konkurransetilsynet fyller 100 år i 2017 og reprinterer tydelige endringer i form av bevisstheten rundt deres funksjon og rolle (se kapittel 7.5). Først vil jeg kort vise til hva regulering er, og ulike tolkninger som ligger til det som kan oppfattes som et omstridt begrep.

Videre vil jeg vise til endringene i det norske forvaltningssystemet fra opprettelsen av Prisdirektoratet i 1917, opprettelsen av Konkurransetilsynet i 1993 og frem til i dag, her vil jeg redegjøre kort for de relevante utviklingstrekkene som er med på å forklare tilsynsorganets rolle og funksjon frem til i dag. Tilslutt vil jeg gjennomgå Konkurransetilsynet som forskningstema.

2.1 Begrepsavklaringer

Statssentrerte oppfatninger av regulering defineres med henvisninger til stats-utformede lover, mens samfunnsmessige analytikere og globaliseringsforskere peker på spredningen av regulatoriske instanser utenfor statsapparatet. For noen vil regulering være sammenslåingen av alle typer regulering – primær, sekundær og tertiær regulering – mens for andre er det begrenset til kun sekundær regulering. For økonomer er det vanligvis et strategisk verktøy som anvendes av private og i spesielle interesser for å utnytte flertallet. Ikke alle økonomer er like: for institusjonelle økonomer vil regulering være et konstitutivt element av markedet og forstås ofte som mekanismen som konstituerer eiendomsrett eller til og med som en kilde til konkurranse (Levi-Faur 2011: 1).

Et viktig aspekt ved enhver diskusjon av de ulike konnotasjonene og egenskapene til regulering er det intime forholdet mellom regulering og eksistensen av et forvaltningsorgan. Regelutforming og tilsynet av dette er nært forbundet. Vektleggingen av arbeid, egenskaper, feil og fordeler ved reguleringen av administrative organer er utbredt i litteraturen om regulering (Levi-Faur 2011: 5). Et aspekt som uttrykker akkurat dette omtales i en av de mest gjengitte definisjonene av regulering, nemlig som den «*vedvarende og fokuserte kontrollen utøvet av et offentlig byrå over aktiviteter som verdsettes i samfunnet*» (Selznick 1985: 363). Ikke bare innebærer og gir denne definisjonen eksplisitte referanser til offentlige forvaltningsorganer, men den understreker den vedvarende og fokuserte formen av regulering. Regulering innebærer og betyr da at det foregår en kontinuerlig overvåking, vurdering og avgrensning av regler i stedet for å opptre som en ad hoc operasjon (Levi-Faur 2011: 5).

Levi-Faur (2011: 6) definerer regulering som «*en ex-ante byråkratiske legaliseringen av krav og forskrifter om overvåkingen av håndhevingen av disse reglene av de sosiale, forretningsmessige, og politiske aktørene*». Disse reglene blir vurdert som regulering så lenge de ikke er formulert direkte av lovgiveren (primærrett) eller av domstolene (ved kjennelse, dom, avgjørelse eller pådømmelse). Med et annet ordspråk kan man da si at regulering handler om den byråkratiske og administrative styringen og ikke om den lovmessige og

rettslige reguleringen (Levi-Faur 2011: 6). En teori som omhandler regulering er John Braithwaite og Ian Ayers (1995) teori om responsive regulation. For å vise til det problemstillingen for studien handler om «uavhengighet» vil denne teorien om regulering vise til akkurat dette «uavhengighet». Hensikten er å se om det norske konkurransetilsynet anvender eller viser til tendenser av bruk av responsive regulation, som krever uavhengighet og handlingsrom for å kunne anvendes (vist til i kapittel 8.5). En bredere forståelse av hva oppgaven i hovedsak dreier seg om vil vises gjennom teoriene jeg anvender for denne studien i kapittel 4.

2.2 Forvaltningshistorikk og Det norske Konkurransetilsynet i et historisk perspektiv

2.2.1 Begynnelsen og fokus på faglig uavhengighet i sentraladministrasjonen

Krigsutbruddet i 1914 førte til matpanikk hos store deler av den norske befolkningen, og konsekvensen av dette var at næringsdrivende utnyttet dette og satte høye priser på matvarer. Det offentlige måtte gripe inn med reguleringer, først i form av et provisorisk lovforslag og videre i form av ny lov 18. august samme år, som ga styresmaktene anledning til å fastsette maksimalpriser, og Statens provianteringskommisjon ble opprettet (Konkurransetilsynet 2015o).

I forbindelse med ny lov om regulering av priser på varer ble Statens prisdirektorat opprettet 21. juli 1917 (ibid). Sentralt i denne perioden og for Prisdirektoratet var at man ønsket en ytterligere utbygning av frittstående direktorater, slik at de faglige premissene kunne få sterkere gjennomslagskraft enn de politiske og økonomiske. En endring av dette synet frem mot etableringen av blant annet Prisdirektoratet i 1917, viste seg ved at en antok på den ene siden at dette kunne føre til at en fikk i både pose og sekk, mens man på den andre siden mente at selvstendigheten til direktoratene i departementene kunne øke, slik at flere saker kunne få sin endelige behandling i direktoratene. Økt innflytelesesmulighet for fagdirektørene ble og gitt ved å gi direkte adgang til statsråden (Christensen m.fl. 2010: 33).

2.2.2 Ny sjef og nye endringer i forvaltningsstrukturen

Wilhelm L. Thagaard ble sjef for pris- og konkurranseetaten i 1920 og satt i denne posisjonen i 40 år. Han satte merkbare spor etter seg, ved innføring av lovparagrafer om at monopol- og store virksomheter av alle slag og alle former for sammenslutninger, avtaler og andre

ordninger mellom næringsdrivende som hadde begrensninger på den frie konkurranse som formål, skulle meldes til Statens prisdirektorat, og et viktig fokus i Thagaard siste år i sin posisjon var at formålet med konkurransepolitikken var å effektivisere konkurransen. (Konkurransetilsynet 2015o).

I tiårene etter andre verdenskrig ble sentralforvaltningens organisering tatt opp på bred basis i flere sammenhenger, ofte av egne utvalg, og i 1955 utredet et utvalg ledet av daværende statsminister Einar Gerhardsen, flere sider ved sentraladministrasjonens organisasjon og arbeidsmåte, Hensikt var å omskape den til et bedre instrument for regjeringens politikk (Christensen m.fl. 2010: 35). Et sentralt argument fra utvalget ledet av Gerhardsen, var en avlastning av arbeidsbyrden for statsråden kunne skje gjennom overføring av oppgaver fra departementene til frittstående direktorater. Og som en følge av dette ble det i 1961 innført en ny lov som førte til at Statens pristilsyn administrativt ble underlagt Prisdirektoratet (Konkurransetilsynet 2015o). Denne perioden preges og av store endringer i norsk forvaltning, i hovedtrekk dreide dette seg om endringer i departementsstrukturen og i forholdet mellom departement og direktorat. Fokuset var å legge vekt på mulighetene ved å skape mer effektivitet og lette arbeidsbyrden for statsrådene (Christensen m.fl. 2010: 35).

2.2.3 Forflytning av oppgaver og nye tider for konkurransepolitikken

1970-tallet viste til en endring i retning av en mer systematisk forvaltningspolitikk og fra 1975 la man vekt på desentralisering for å avlaste departementene for enkeltsaker, slik at de i langt større grad kunne fungere som sekretariater for statsrådene. Dette kunne allikevel komme i konflikt med ønsket om å ha løpende politisk kontroll over sentraladministrasjonen. Desentraliserings ønsket handlet og om et ønske om at beslutningene skulle flyttes nærmere dem som ble påvirket av dem (Christensen m.fl. 2010: 42-43).

Særlig fra tidlig på 1980-tallet ble mer aktiv innsats for utviklingen av en nasjonal forvaltningspolitikk, og dette ble uttrykt i form av kampanjer med vekt på effektivitet og service, som *Produktivitetsskampanjen* i 1982 og *Aksjon publikum* i 1984. Forvaltningens formål og oppgaver endret seg til å bli sett på som sammensatt. Staten hadde flere oppgaver og var stilt overfor til dels motstridende krav (Christensen m.fl. 2010: 42-43). I 1983 ble Egil Bakke prisdirektør, og bidro sterkt til synligheten til prisdirektoratet i media. En sentral endring i hans periode, var endringen av prisloven; noe som innebar at en nå kunne forby oppkjøp eller pålegge salg av aksjer eller eiendeler, dersom ervervet «ville føre til eller forsterke en vesentlig begrensning av konkurransen». Og i 1991, kom forslaget om å opprette

en ny etat, Konkurransetilsynet. Tre år senere var både ny konkurranselov og Konkurransetilsynet etablert, med tilholdssted i Oslo og med åtte regionskontor plassert rundt i landet (Konkurransetilsynet 2015o). Reformprogrammene som ble iverksatt på 70-tallet hvor hensikten var å sørge for en utvikling av en nasjonal forvaltningspolitikk førte imidlertid likevel i mindre grad enn tidligere til produksjon av dokumenter som gjaldt inndelingen av departementer og forholdet mellom departementene og direktoratene. Endringer fra indre til ytre fristilling bar likevel større preg av å være pragmatiske tilpasninger til situasjons- og sektorspesifikke forhold enn å være systematiske vurderinger mellom ulike alternativer på grunnlag av overordnede retningslinjer (Christensen m.fl. 2010: 45).

2.2.3 En kompleks og hybrid utvikling, ny konkurranselov og flytteprosess

Perioden fra år 2000 frem til i dag preges av å være en brytningstid, hvor reformbølger som New Public Management utfordres og modifiseres av nye reformbølger, ofte kalt post-NPM. I sammenheng med rollen arbeids- og administrasjonsminister Victor Normans hadde i utformingen av «Fra ord til handling» som var en redegjørelser for modernisering, effektivisering og forenkling av offentlig sektor. Fokus i denne redegjørelsen fra Norman var vektlegging av sentrale tanker i NPM, som effektivisering, delegering og desentralisering, økt konkurranse, forenkling av strukturer og regler og økt brukerinnflytelse (Christensen m.fl. 2010: 45). Parallelt med dette gjennomførte Konkurransetilsynet en omorganisering av etaten, dette for å effektivisere organisasjonen og tilpasse den til å takle nye utfordringer. I 2003 fikk Victor Norman en utredning med forslag om ny konkurranselov. Sentralt i denne loven var blant annet meldeplikt for fusjoner og oppkjøp av visse størrelsesordner (Konkurransetilsynet 2015o). Muligheten til å klage på Konkurransetilsynets vedtak lå fremdeles i departementet, men som et ultimatum ble muligheten for å overprøve Konkurransetilsynets vedtak i saker av «stor samfunnsmessig og prinsipiell interesse» (Konkurranseloven 2004, § 21). Samtidig ble det og vedtatt at Konkurransetilsynet skulle flyttes til Bergen, og denne prosessen var ferdig 1. september 2006 (ibid.). Forvaltningspolitikken til Stoltenberg II regjeringen, vektla politisk styring gjennom sentral kapasitet og samordning for fellesskapsløsninger. Perioden preges av en rekke reformer, hvor ulike prinsipper for forvaltningens utvikling, tas i bruk i en kompleks blanding (Christensen 2010: 46).

Endringen til Konkurransetilsynet handler om bevisstgjøringen av dens rolle, først i form av Egil Bakkes fokus og evne til å skape oppmerksomhet i media rundt Prisdirektoratet på 80-tallet frem til Christine B. Meyers rolle som konkurransedirektør fra 2011 hvor hun

uttalte i intervjuet at hun allerede da hadde bestemt seg for å få tilsynet mer ut på den offentlige arena. «*Jeg mente det var for usynlig*» uttalte hun i et intervju på nettsiden til Shorthand Social i forbindelse med at Konkurransetilsynet i år er 100 år. (Duesund 2017).

3.0 Konkurransetilsynet som forskningstema

Så vidt det er meg bekjent er det ikke tidligere gjort forskning på det norske Konkurransetilsynet med statsvitenskapelig øyemål. Meste parten av forskningen som er utført, er gjort fra enten juridisk eller et økonomisk perspektiv. Jeg har derfor valgt å ikke nevne tidligere forskning, dette fordi min avhandling vil vanskelig la seg plassere i forhold til disse studiene, hvor og fokus og hensikt er annen en den studien jeg utfører her.

4.0 Teori

I dette kapitlet skal jeg redegjøre for masteravhandlingens teoretiske rammeverk som et forklarende element. Sentralt for Konkurransetilsynets virksomhet er reguleringsaspektet, men siden jeg spør om tilsynsorganets uavhengighet fra sentral styring vil fokuset ikke bare være på reguleringsteori, men på teorier om uavhengighet på individ- og på systemnivå. Første delen av teorikapitlet vil da handle om uavhengighet på individ og systemnivå. Jeg vil her redegjøre for begreper og teori som jeg ser som nyttig for å kunne beskrive uavhengighet på henholdsvis individ og systemnivå og hva dette innebærer. Begrepet regulering er selvfølgelig et sentralt tema for oppgaven, men jeg velger her for oppgavens andre del å fokusere på om Konkurransetilsynet kan anvende responsive regulation. Som i seg selv er en måte å regulere på som krever uavhengighet fra sentral styring for å kunne anvendes. For å beskrive uavhengighet på individnivå vil jeg i denne avhandlingen fokusere på Knut Dahl Jacobsens (1960) uavhengighetsvariabel og på systemnivå vise til Eisenstadts (1959) teorier om byråkratisering og debyråkratisering samt Thorvald Grans (2003) forklaringer av Knut Dahl Jacobsens (1963) teorier om kontraksjons- og detraksjonsprosesser. I siste del av oppgaven vil jeg vise til Braithwaite og Ayers (1995) teorier om responsive regulation for å kunne vise til hva dette er og gjennom dokumentanalyse av Konkurransetilsynets vedtak fra årene 2014 til 2016 se hvilke strategier de anvender og om de bruker ovennevnte teori eller ikke.

4.1 Aktualisering av tema

Utgangspunktet for min oppgave er å studere i hvilken grad Konkurransetilsynet er uavhengig fra sentral styring. Konkurransetilsynets rolle defineres av tildelingsbrev fra aktuelle departement årlig (i dag Nærings- og fiskeridepartementet). Hovedfokuset til Konkurransetilsynet er å fremme konkurranse, bidra til effektiv bruk av samfunnets ressurser (Konkurranseloven 2004, § 1). Frem til april 2017 kunne Konkurransetilsynets enkeltvedtak overprøves ved forvaltningsklage (Regjeringen 2014b). Denne ordningen har fått kritikk, der flertallet av Høyre, FRP og KRF understreker at aktører i næringslivet må likebehandles. Dagens ordning kritiseres ved at de mener at ressursrike bedrifter og organisasjoner gjennom lobbyvirksomhet kan få omgjort Konkurransetilsynets vedtak gjennom den politiske ankebehandlingen (Østbye 2013). Konkurransetilsynet påpeker og at dagens ordning kan oppfattes som politisk styrt, og at mistanken om politisk styring av faglige vedtak svekker tilliten til klagesaksbehandlingen og dermed dens legitimitet (Regjeringen 2014a).

4.2 Uavhengighet på individnivå – Konfliktene mellom nøytralitet, lojalitet og faglig uavhengighet

En sentral teori om uavhengighet er Knut Dahl Jacobsens (1960) uavhengighetsvariabel, beskrevet i hans artikkel *Lojalitet, nøytralitet og faglig uavhengighet i sentraladministrasjonen*. Eisenstadt på sin side skriver om roller i sin artikkel *Bureaucratization, Debureaucratization* fra 1959, hvor han tolker byråkratiet som et sosialt system som eksisterer med målet om å implementere å gjennomføre mål eller å øke sin makt på de aktørene som avhenger av byråkratier.

Om roller skriver Eisenstadt (1959: 310) at enhver byråkratisk organisasjon er et eget utformet sosialt system; der man kan si at den interne arbeidsdelingen ikke kun bestemmes av de tekniske problemene med implementeringen av mål, men også av andre behov og problemer. Siden spesielle roller og aktiviteter rettes til bestemmelsen av disse behovene som eksisterer innenfor rammene til byråkratiet, kan det ikke være en totalt rasjonalistisk byråkratisk organisasjon uten personlige og viktige makt elementer. De ulike rollene som eksisterer i enhver byråkratisk organisasjon er systematisk relatert til omverdenen. De relasjonene som oppstår som en følge av kontakten med omverdenen kan skjære over enhver organisasjon og samtidig i økende grad påvirke atferden til aktørene i organisasjonen, og dermed ha innflytelse over ytelsen til disse organisasjonene. Mangfoldet av enhver

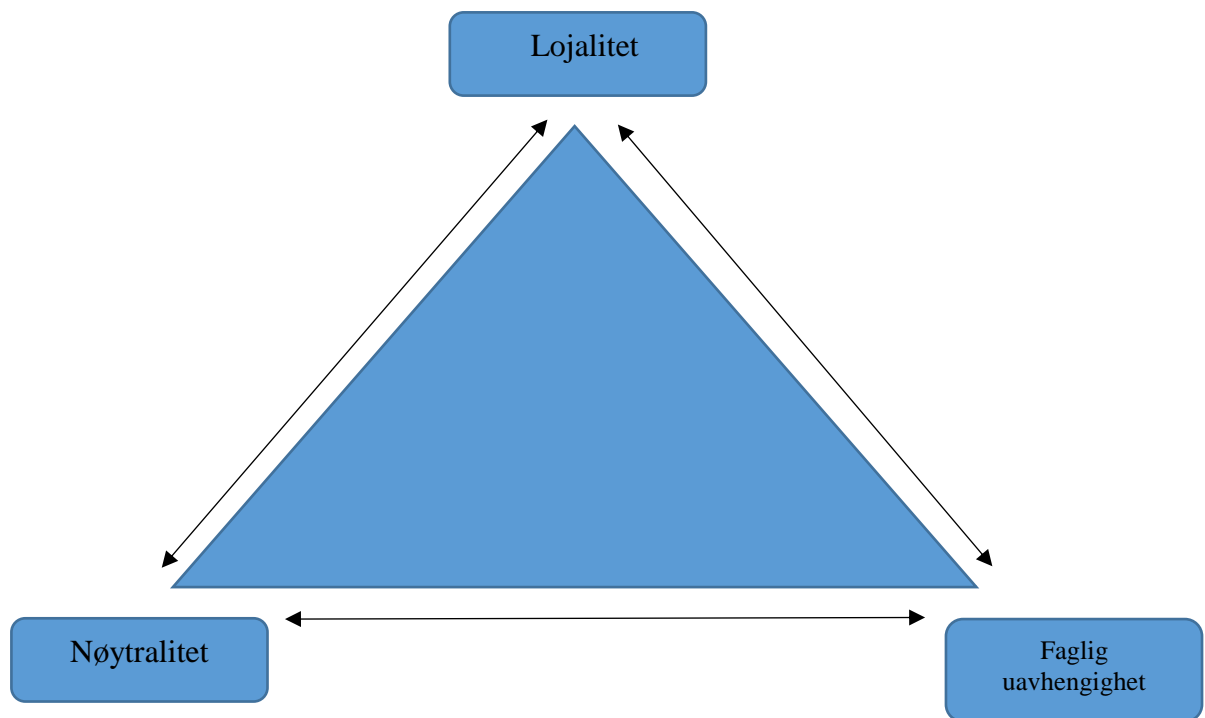
organisasjons eksterne relasjoner kan lede til utviklingen av mange ulike typer aktiviteter som påvirker den spesifikke byråkratiske rollen både innenfor og utenfor organisasjonen.

Den byråkratiske rollen kan så endres i henhold til de ulike relasjonene man har til andre personer, som igjen påvirker og går utenom det grunnleggende forholdet til den byråkratiske rollen. Dette kan dermed lede til:

- (a) Utvikling eller endret fokus på målorientering i organisasjonene og til prosesser som byråkratisering eller debyråkratisering.
- (b) Forsøk av byråkratene å påføre byråkratiet egne oppfatninger og mål på de eksterne aktivitetene til organisasjonene eller til grupper, og til
- (c) Presset fra disse gruppene på målene til organisasjonen og gjennomføringen av den byråkratiske rollen.

Disse pressmidlene kan være rettet mot å endre eller overvåke mål og aktiviteter i den byråkratiske organisasjonen, begrense dens anvendelse, og legge til nye dimensjoner, eller å overta organisasjonen (ibid.).

Dahl Jacobsen (1960) på sin side sier at man kan forestille seg samfunnet som bygd opp av roller, hvor den sosiale rollen består av de forventningene som rettes til den som innehar en stilling eller status, og hva han må eller bør gjøre, noe som innebærer og forutsetter at dersom han fyller forventningene, blir han belønnet, i motsatt fall blir han møtt med en eller annen form for negativ reaksjon (Dahl Jacobsen 1960).



Figur 1: Dahl Jacobsens (1960) uavhengighetsmodell

Roller blir ofte beskrevet i vekslende detalj. De skiftene som kan observeres er i hensyn til de rollene som er mest nøyaktig forskrevet, enten ved å se etter hvilken fremgangsmåte eller verdier som ligger til grunn som fremgangsmåtene skal realisere. Uklarhet på den ene siden møtes med fritt hensyn til fremgangsmåte på den andre siden (ibid.). Ansatte i organisasjoner har roller som er definert innenfor gitte rammer, der alternativer er akseptable (ibid.). Forventningene til en rolleindehaver kan man forvente forskjellige ytelser, og rollen kan her dersom presset fra begge sider (fra det fagligehierarkiet og fra myndighetshierarkiet) oppleves psykologisk, konfliktfylt, utfordrende og vanskelig å utøve (ibid.).

Rollekonflikter har ofte en dobbel karakter hvor man 1) antar at det er en sikker forventning til sentraladministrasjonen at den skal være et redskap for regjeringenssynsmåter; altså være politisk lojal. 2) Det er på den andre siden en like sikker forventning at den skal være upolitisk, vise preg av partipolitisk nøytralitet og sees på som et mulig redskap for en hvilken som helst regjering som Stortingets flertallet vil tolerere. Det sies og at den sikre forventningen til sentraladministrasjonen, at de deler av den som representerer et bestemt fag underordner sine synsmåter og de gjeldende politiske direktiver,

og lar faget tjene den politikken myndighetene formulerer. Samtidig er det og forventet at de tjenestemenn som representerer et fag, fritt legger fram sine faglige synspunkt (ibid.).

Konfliktene mellom politisk lojalitet og nøytralitet har sammenhenger med trekk ved det politiske systemet og ideen om at forvaltningsapparatet skal forvares så å si inntakt. Dette betyr at et nytt sosialt lag kan erobre den politiske makten uten at den permanente forvaltningsstaben skiftes ut i nevneverdig omfang. Sett ut fra et perspektiv fra det politiske systemet som helhet, vil byråkratiets faktiske uavsettelighet sikre kontinuerlig myndighetsutøvelse gjennom alle politiske stormer. Dette kan man sette i sammenheng med byråkratiets upersonlige karakter. Politiske maktskifter kan av denne grunn foregå i fredlige former (ibid.).

På den andre siden fører uavsetteligheten riktignok til forvaltningsstabens stilling blir sikrere rent materielt – mens oppfatningen av dens rolle blir mindre sikker og mer konfliktpreget (ibid.). Man kan stille spørsmål rundt begrepet lojalitet og i hvilken forstand dette skal foregå. Det er her klart og en selvfølge at administrasjonen er lojal og aksepterer alle politiske endringer som foregår i legale former, men det er som nevnt i hvilken forstand? (ibid.)

En nærmere presisering av av lojalitetsbegrepet sår strid, hvor forventninger krysses. Her kan man understreke det Dahl Jacobsen (1960) kaller byråkratiets dilemma, og spørsmålet blir da hvordan en forvaltningsorganisasjon skal skape eller finne balansen mellom det rigide og fleksible, mellom orden og fornyelse og mellom treghet og forandring.

Standpunktene har her lettere for å bli fraveket når det totale endringsaspektet opptrer i bakgrunnen, der grunnlaget for diskusjon ikke nødvendigvis oppstår kun som en konsekvens av politiske endringer, men på den enkelte tjenestemannens engasjement for eller mot førende politikk på et snevert felt. Her fremheves forvaltningens upolitiske, nøytrale og verdifrie karakter, der forvaltningen fungerer som et apparat som fungerer bedre jo større faglige kvalifikasjonene er, uavhengig av den politikk som føres. På den andre siden fungerer ikke forvaltningen kun i et sosialt vakuum, men har som hensikt å fremme politiske verdier og interesser, noe som igjen bør og skal skje innenfor rammen av den politikken som utformes på alle felt i samfunnet (ibid.).

Konfliktene mellom lojalitet og faglig uavhengighet har kanskje vært den oftest foregående formen for intrabyråkratiske konflikter i det norske forvaltningssystemet. Et eksempel på dette var tidligere konkurransedirektør Einar Hopes uttalelser om GFU-forhandlingene i 1995 (se kap. 7.3.2) Dette handler i stor grad om konflikten mellom den

faglige spesialiseringen som i enhver større forvaltningsorganisasjon finner sted på horisontalplanet, og den hierarkiske spesialiseringen som finner sted på vertikalplanet. Her gir den horisontale spesialiseringen faglig autoritet og myndighet i en snever forstand. Forventningene vil her krysses med tanke på hvilken gjennomslagskraft den faglige autoriteten skal ha i forhold til den hierarkisk betingede myndigheten. Dette kommer til uttrykk via fagtjenestemannens generelle yringsfrihet og organisasjonsmessige plassering (ibid.).

Konfliktene mellom fag og hierarki har sin utvilsomme betydning, hvor forskjellige oppfatninger mellom faglig og politisk myndighet vil fungere som interessante aspekter for opposisjonen og utnyttes så sant det kan stilles noenlunde rimelige argumenter til fordel for fagmannens syn. En kan anta at Stortinget og den befolkningen den representerer, deles i grupper med forskjellige forventninger til administrasjonen. Fagmannens stilling vil da svare til arbeidsformannens slik han er stilt mellom bedrift og arbeidsstokk (ibid.).

Forventningene som ligger til grunn for den enkelte tjenestemann, er uklare og ofte motstridende. Denne rolleklarheten er blant annet en virkning av byråkratiets faktiske uavsettelighet under maktskifter, og den har selv som virkning at den styrker uavsetteligheten som politisk institusjon. Denne uklarheten skaper og gjør forvaltningen relativt akseptabel både med syn på bevarende og skapende krefter (ibid.).

All utøvelse av myndighet er regulert av generelle vedtak, og rammer, som står i lik stilling til hverandre. Kritikken myndighetene får her, foregår åpent og har en verdi i seg selv, og forutsetter et fast oppbygd byråkrati. Maktskiftene og byråkratiets hierarkiske organisering peker på andre sett av verdier, som demokrati i form av flertallsstyre, som igjen leder til ideer om materiell likhet mellom menneskene og om flertallets rett til å bestemme over myndighetenes rekruttering og innholdet av de vedtak myndighetene fatter. Faglig autoritet vil vise til en tredje form for verdi som bygger på våre kunnskaper om tekniske og sosiale sammenhenger. Dette med fokus på rasjonalistiske holdninger, med en tro på at problemer og konflikter kan løses ved å anvende kunnskap. De enkelte administrative avgjørelsene risikerer å bli utsatt for kritikk med utgangspunkt i disse verdistandpunktene, og de vektlegges ulikt av de ulike sosiale gruppene (ibid.).

Rolleklarhetens virkning er da at den gjør forvaltningen egnet til å integrere disse innbyrdes motstridende verdiene i de enkelte avgjørelsene. Uklarheten styrker et politisk system som kombinerer kryssende verdier, og fremhever konstitusjonelle og faglige hensyn som er vevd inn i politiske overveielser (ibid.).

Dersom rollene oppfattes som klare og entydige av innehaverne, resulterer det ofte i at systemet kommer ut av balanse, og dette skaper åpne konflikter. Følgene av dette er at rollen igjen inkorporeres i den hierarkiske strukturen, enten formelt eller ved at den besettes med personer som bedre utfører og mestrer oppgavene som ligger til grunn for en flertydig rolle (ibid.).

4.3 Uavhengighet på systemnivå – en begynnelse i form av et dykk i byråkratisering og debyråkratiserings teori

Mens strukturen og begrepene i forrige del (Kapittel 4.2 *Uavhengighet på individnivå*) beskriver utfordringene og konfliktene som oppstår mellom fagmann og hierarkisk myndighet i en organisasjon, altså ulike rollekonflikter knyttet til forventninger vil jeg i denne delen se på teorier og perspektiver som kan forklare *uavhengighet* på systemnivå. Selv om man skulle tro at enhver organisasjon styrer uavhengig og fritt i sin sfære, kan ikke dette forklares så enkelt. I min oppgave handler dette om Konkurransetilsynets grad av uavhengighet, og det er her hensiktsmessig å gjenta min problemstilling for denne masteravhandlingen – «*I hvilken grad er Konkurransetilsynets virksomhet uavhengig fra sentral styring? Og kan Konkurransetilsynet anvende 'responsive regulation'?*»

4.3.1 Byråkratisering og debyråkratiserings teori ut fra Eisenstadts perspektiv

På grunn av at store deler av datamaterialet i studien er vedtak fattet av både Konkurransetilsynet og respektive departement, og for å kunne forklare fenomenet uavhengighet på systemnivå og for å kunne beskrive i hvilken grad Konkurransetilsynet er uavhengig fra sentral styring vil jeg her benytte meg av 4 begrepspar – henholdsvis byråkratisering, debyråkratisering og kontraksjonsprosesser, detraksjonsprosesser. Der det første begrepsparet jeg vil vise til er Eisenstadts (1959) artikkel *Bureaucratization, Debureaucratization* og til det andre begrepsparet utformet av Knut Dahl Jacobsen (1963) i hans doktorgradsavhandling *Teknisk hjelp og politisk struktur* som vil beskrives gjennom Thorvald Grans (2005) drøftinger i artikkelen *Kontraksjons- og detraksjonstesen – En teori om makt og verdikonflikt i demokratier*.

For å kunne forklare hva som ligger i begrepene byråkratisering og debyråkratisering ser jeg det nødvendig først å forklare ulike perspektiver på hvordan man kan definere byråkratiet og forklare den rollen en byråkratisk organisasjon har i samfunnet. Eisenstadt

(1959: 303) sier om byråkratiet at det kan defineres på to ulike måter, hvor man først kan se på byråkratiet som et verktøy eller som en mekanisme skapt for å suksessfullt kunne implementere et gitt eller flere mål. Byråkratiet kan da ses på som et forbilde for det rasjonelle og som en effektiv form for gjennomføring av mål og som tilbyder av ulike typer tjenester.

På den andre siden vil man tolke byråkratiet i hovedsak som et maktinstrument, hvor man utøver kontroll over mennesker og ulike sfærer av livet, og som den kontinuerlige ekspansjonen av makt, enten i interessen til byråkratiet selv eller til en overveldende hersker. Dette synet tenderer i retning av prosesser forbundet med byråkratisering, altså utvidelsen av makten til en byråkratisk organisasjon over flere ansvarsområder utenfor dens eget ansvarsfelt, den økende interne formaliseringen i byråkratiet, disiplineringen av disse områdene av byråkratiet og den generelle interessen byråkratiet har til å øke sin egen makt (ibid.).

Byråkratiske organisasjoner knyttes til sosiale forhold, hvor det viktigste først og fremst vises til tilgjengeligheten til ulike ideer, «fritt-flytende» ressurser, og hvor det for det andre knyttes det til nødvendigheten av å ha store organisasjoner; og som et tredje punkt, kan man knytte det til utviklingen av flere maktsentre som konkurrerer om disse ressursene (Eisenstadt 1959: 307).

Man kan da si at en byråkratisk organisasjon helt fra starten av er satt i en maktposisjon, der den utfører sin autoritet og innflytelse og er under press fra ulike maktsentre i samfunnet som ønsker å kontrollere byråkratiet. For det andre er denne grunnleggende makt situasjonen hvor en byråkratisk organisasjon utvikler seg og opererer innenfor i stor grad understreket av det faktum at et hvilket som helst byråkrati, ikke kun implementerer ulike politiske og sosiale mål og tilbyr ulike tjenester, men også utfører nødvendige reguleringer og formidlende funksjoner i samfunnet. Dette fordi bestemmelsen av og reglene for gjennomføring av mål og tilbydelse av tjenester påvirker distribueringen av makt og allokeringen av ressurser til ulike grupper i samfunnet. Disse regulerende og formidlende funksjonene øker den potensielle makten til ethvert byråkrati, samtidig som konkurransen mellom andre grupper for dets tjenester og for kontrollen over det øker. Det genereres press som stammer fra byråkratiet, men som også avhenger av det. Byråkratiet kan da sies fra starten av å være i et stadie der den er avhengig av en konstant interaksjon med samfunnet og må utvikle ulike måter for å opprettholde en dynamisk likevekt i dette miljøet (Eisenstadt 1959: 307-308).

Det er gjennom en kontinuerlig interaksjon med samfunnet at en byråkratisk organisasjon lykkes i å opprettholde sin karakteristikk som skiller den fra andre sosiale grupper. Viktigst av disse karakteristikkene, og felles for de fleste byråkratiske organisasjoner, er spesialiseringen av roller og oppgaver; forekomsten av autonome, rasjonelle, upersonlige regler i organisasjonen; og den generelle orientering i retning av rasjonell og effektiv implementering av spesifikke mål (Eisenstadt 1959: 311).

Disse strukturelle egenskapene utvikler seg imidlertid ikke i et sosialt vakuum, men er nært knyttet til de funksjoner og aktiviteter den byråkratiske organisasjonen utfører i sitt miljø. I hvilken grad de kan utvikles og opprettholdes i en hvilken som helst byråkratisk organisasjon avhenger av typen dynamisk likevekt organisasjonen utvikler seg i, i forhold til sine omgivelser. I utgangspunktet kan man se tre viktige resultater av slike interaksjoner eller typer av dynamisk likevekt som kan skilles fra hverandre (Eisenstadt 1959: 311).

4.3.2 Skillet mellom byråkratisering og debyråkratisering

Den første typen likevekt er der den byråkratiske organisasjonen opprettholder sin selvstendighet og særpreg. De grunnleggende strukturelle egenskapene som skiller den fra andre sosiale grupper, og hvor den gjennomføre sine mål, skjer under tilsyn av dem som legitimt har rett til å gjøre dette (innehavere av politisk makt, 'eiere,' eller forstandskapet) (Eisenstadt 1959: 311-312). Det andre mulige utfallet er byråkratiseringsprosessen. Dette er forlengelsen av byråkratiets sfære av aktiviteter og makt, enten i egen interesse eller på ulike områder av samfunnslivet og til en viss grad forskyvningen av dets servicemål i favør av ulike maktinteresser og orienteringer. Det tredje mulige utfallet er debyråkratisering. Her er det en omveltning av målene og aktivitetene til byråkratiet til fordel for interessen til ulike grupper som det er i tett samspill med. I debyråkratiseringsprosessen er de spesielle egenskapene til byråkratiet både i form av sin autonomi og sine spesifikke regler og mål minimert, selv til det punkt der de aller viktigste funksjonene og aktivitetene blir overtatt av andre grupper eller organisasjoner (Eisenstadt 1959: 312).

Hver av disse mulighetene innebærer en bestemt eller gitt utvikling av den byråkratiske rollen i forhold til andre sosiale roller som den må samhandle med – enten de andre sosiale rollene til aktørene som for eksempel «klienter,» offentlige eller lignende roller (ibid.).

Ved opprettholdelsen av byråkratiets selvstendighet og evnen til å nå sine mål og utføre sine tjenester vil de som innehar byråkratiske roller opprettholde sitt særpreg fra nært

beslektede roller, men samtidig fullt og klart erkjenne sin egenart og disse andre rollene. I tilfeller med byråkratisering tenderer den byråkratiske rollen (både aktørene og de som de samhandler med) å pålegge dem de byråkratiske kriteriene, slik som å minimere autonomien og egenarten til disse rollene og maksimere sin egen makt over dem (Eisenstadt 1959: 312-313). I tilfeller med debyråkratisering vil man på den andre siden se at de ulike rollene som eksisterer utenfor og utover den byråkratiske rollen har et omfang, en tendens i retning av å redusere egenarten og spesifiteten til de byråkratiske rollene og den relative autonomien de byråkratiske reglene har for gjennomføring av mål og tjeneste bestemmelser (Eisenstadt 1959: 313).

Tendensene til byråkratisering og debyråkratisering kan faktisk utvikles side om side. Dermed kan man for eksempel se en økende bruk av byråkratisk organisering og utvidelse av omfanget av aktiviteter der formålet med den politiske kontrollen kan være ledsaget av avvik fra sine regler av hensyn til det politisk hensiktsmessige. Muligheten man har for at disse tendensene kan forekomme faller i sammen og kan forklares ved det faktum at et stabilt, serviceorientert byråkrati baseres på at det foreligger en likevekt eller *modus vivendi* mellom profesjonell autonomi og samfunns (eller politisk) kontroll. Når denne likevekten blir forstyrret, kan utfallet med hensyn til byråkratiets organisering og aktivitet være den samtidige utviklingen av byråkratisering- og debyråkratiseringsprosesser på forskjellige områder av sine tjenester, selv om det vanligvis vil tendere mer i retning av en av dem (ibid.) Eisenstadt (1959: 313) påpeker at ved å se på problemet med hvilken form for likevekt den byråkratiske organisasjonen vil utvikle seg i forhold til omgivelsene i, er iboende både i forhold til utviklingen av den byråkratiske organisasjonen som i sin natur som sosialt system, ved sine grunnleggende komponenter og dens interrelasjon med det ytre miljøet som den fungerer sammen med. Dermed kan man si at dilemmaet ved å se på byråkratiet enten som et instrument for å gjennomføre mål eller som en makt instrument, på en måte er løst.

4.4 Verdikonflikt – Kontraksjonsfaser og detraksjonsfaser

I denne delen av teorien har jeg valgt å anvende Knut Dahl Jacobsen (1963) teorier om kontraksjons- og detraksjonsfaser fra hans bok *Teknisk hjelp og politisk struktur* fra 1963, men velger her å bruke Thorvald Grans (2003) drøftinger av teorien.

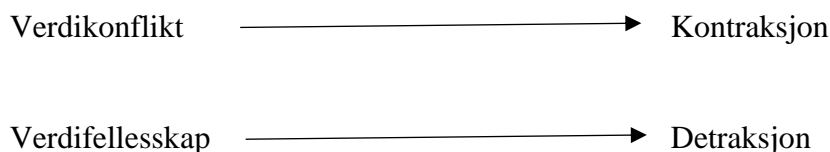
Kontraksjons- og detraksjons fenomenet kan være relatert til mengden kontroversielle politiske saker i samfunnet. Det synes berettiget å anta at når mengden av konflikter er stor, vil man se kontraksjonsprosesser. Her er det viktig å se etter hvilke verdier byråkratiet

verdsetter. Motsatt vil man i perioder med sterk verdiskapning i samfunnet se dekontraksjonsprosesser, hvor behovet for et autonomt byråkrati kan møtes i langt større grad med mindre risiko. Det autonome byråkratiet vil og fungere best hvor en har tilstander av verdier i samfunnet og vil videre lede til og stimulere et verdifelleskap og ignorere konflikt. Det er av interesse for det autonome byråkratiet å mykne opp de politiske og sosiale konfliktene. Det autonome byråkratiet vil da være et konservativt element, dette nettopp viss konfliktene er av en slik grad at de nettopp kan være tegn på at et utbrudd av nye verdi systemer som vil true den autonome embetsmannsrollen. En merkbar tendens i industristater er at den utøvende makten, i Norge i form av Stortinget har hatt økt innflytelse. (Gran 2003: 270).

Dette synspunktet har konsekvenser for ideen om den stadige fremadskridende byråkratiseringen av samfunnet i den forstand at byråkratiet jevnt vil øke sin maktstilling i samfunnet. Betingelsene for at en slik byråkratisering skal finne sted, er at produksjonen av nye verdier stanser opp. Dersom verdiproduksjonen stopper opp, vil byråkatiets maktsjanser stige, fordi profesjonelle tjenestemenn i det lange løp kan realisere fastlagte verdier langt mer effektivt enn amatører og frivillige krefter; det vil oppstå en skjev informasjons- og innflytelsesfordeling i byråkatiets favør. Så snart verdifelleskapet slår sprekker, vil tjenestemannsrollene bli redefinert i retning av større avhengighet av de politiske myndigheter (Dahl Jacobsen 1963: 260).

Loven – om kontraksjons- og detraksjonstesens, er det snakk om stabile trekk ved en tids- og stedsbestemt institusjon; det nasjonalstatlige demokratiet (Gran 2003: 270). Denne loven kan formuleres som følger: Byråkatiene vil typisk ekspandere når det er «fred» eller verdifelleskap i samfunnet. Parlamentene vil utvide sin makt når det er verdimangfold i samfunnet, og særlig når nye verdier får fotfeste og flertall bak seg i parlamentene. Da vil parlamentene arbeide for å få byråkratiet under politisk kontroll. Slik kontroll kan endre rekrutteringen til byråkratiet, slik at kjennskap til og respekt for de nye verdiene blir sett på som kompetanse. Kjernen i kontraksjons- og detraksjonstesens (heretter omtalt som KD) er enkel:

Figur 2: KD-tesen (Gran 2003: 271)



KD-tesen er en lov om maktens omforming innenfor demokratiet, fra parlamentsstyre basert på folkelige verdier til byråkratiestyre innenfor regler og etablert kunnskap. KD-tesen bryter med den klassiske forestillingen om at parlamentet gir lover, og byråkratiet setter dem ut i livet. Dette betyr at de to institusjonene i prinsippet er uavhengige av hverandre, ved at de fungerer på forskjellige prinsipper. Dette utspiller seg som en maktkamp dem i mellom, som byråkratiet vinner under noen betingelser og parlamentene vinner under andre. Disse verdiene finner man i samfunnet, i ekvilibriumet mellom økonomisk og politisk organisering, i kampen mellom etablerte verdier og nye verdier og i graden av verdikonflikt. Loven gir innhold til dynamikken mellom stat og samfunn i det moderne demokratiet. Kapitalismen driver frem klassesdelingen, profitt som verdi og marked som økonomisk nødvendighet. KD-tesens tema er forholdet mellom parlament og forvaltning, mellom demokrati og «kontor- og kunnskapsmakt» (ibid.: 271)

KD-tesen belyser sentrale og viktige trekk, en sentral dynamikk. Som forholdet mellom de nye institusjonene, mellom parlamentene og byråkratiene som hører det moderne (norske) samfunnet til. KD-tesen forklarer og samtidig noe om overgangen, moderniseringen, hvor det lokale blir innordnet – og omformet – i det nasjonale. Kapitalismen drives frem og modifiseres av aktivitetene til de nye institusjonene. Det påpekes en endring fra det patriarkalske og religiøse samfunnets autoritetsformer som anerkjent i det «moderne», i byråkratiet (og monarkiet), men på den andre siden blir den utfordret, endret og begrenset via innordninger av byråkratiet i de nye demokratiske institusjonene. Denne dynamikken er tosidig og fanges opp i KD-tesen: mellom det gamle og nye samfunnet – fra patriarkat til demokrati – og mellom byråkrati og demokrati i det nye samfunnet, hvor demokratiets makt avhenger av et levende verdimangfold (ibid.: 272).

Idégrunnet for KD-tesen finner man i Eisenstadts byråkrati-teori (1959): Når det moderne samfunnet utvikler konkurrerende kollektive aktører, vil de kjempe om innflytelse i det offentlige byråkratiet. Denne konkurransen tvinger byråkratiet til å utvikle et eget ideologisk/normativt ståsted mellom konkurrentene – for ikke å blott forsvinne inn i enten den

ene eller den andre aktørens maktfelt. Byråkratiet må her bearbeide sine målsetting, struktur og kultur ettersom politikken tar nye vendinger for å «være på høyden» og ha innflytelse (Gran 2003: 273).

KD-teorien belyser samspillet mellom nye økonomiske klasser og kunnskapsproduksjon. Denne klassesdelingen skapte verdimangfold i politikken, og kunnskapsproduksjonen skapte innsyn i hvordan verdier kunne realiseres «i den virkelige verden.» KD-teorien belyser spennningen og bevegelsen mellom posisjonene og mellom fellesinstitusjonene og interesse mangfoldet i samfunnet. Klassekampen og kunnskapskampen – selvstendige prosesser hver for seg – er sammevevd i det moderne. Dette politiske kraftfeltet var grunnlaget for maktskiftene mellom stat og samfunn, og mellom parlamentene og byråkратиene (ibid.: 273).

KD-loven sier i sin enkleste og mest alminnelige form at når konfliktnivået i samfunnet øker, konsentreres den politiske makten i maktelitens institusjoner; statsforvaltningen blir underlagt politisk styring. Når konfliktnivået synker og verdifelleskapet øker, blir makten spredt, ikke primært nedover i hierarkiet (fra departement til ytre eller lokal etat) eller fra et sentralt hierarki (staten) til et annet (kommunene), men horisontalt, ut fra de politiske til de byråkratiske organisasjonene og tilbake igjen i detraksjonsfasen. Byråkrater og fagfolk får større frihet og mer makt i detraksjonen (Gran 2003: 275).

Dynamikken i maktskiftet mellom demokrati og byråkrati er forskjellig i inngangen til det moderne samfunnet og når det er etablert. Vilkårene for skiftet mellom kontraksjon og detraksjon og til hvilke institusjoner makten forflytter seg, er viktige forskningsoppgaver innenfor lovens felt (ibid.: 275).

Det påpekes at der hvor byråkратиene får mer autonomi og makt når verdifelleskapet øker ikke er like innlysende som kontraksjonstesen sier. Der man kan se i situasjoner med verdifelleskap kan byråkратиets linjemakt bli svekket, og fagfolkenes selvstyre bli styrket. Her blir den normativt regelstyrte makten mindre, mens den instrumentelle, tekniske, konsekvensorienterte makten øker. Offentlig tjenesteyting kan erstattes av privat tjenesteyting. Det svekker det offentlige byråkратиets makt. Når byråkратиets makt øker i situasjoner av verdifelleskap, kan det være en følge av at det er byråkрати et og fagfolkene der som som skaper eller selv tvinger frem forestillinger om verdifelleskapet og behovet for forvaltningsmakt (ibid.: 278).

4.5 Et blikk på regulering – en forklaring av hva responsive regulation er

For et reguleringsorgans uavhengighet, kan dette sammenkobles med hvilke avskrekkende virkemidler de har tilgjengelig. Men får å anvende avskrekkende virkemidler knyttes dette til samspillet mellom reguleringsorganet og aktørne i sitt miljø (anklagere, domstoler, og politiske ledere). Når reguleringsorganet har tilgjengelig en rekke avskrekkende virkemidler som er utenfor deres politiske evne til å levere, er det ikke sannsynlig at aktørene på markedet tar hensyn til det maksimale avskrekkende virkemidlet, det de ta tar langt mer hensyn til, er om reguleringsorganet har tilgjengelig en hel rekke sanksjoner (inkludert sanksjoner som kan pålegges uten å gå til retten) som alltid vil kunne svare på unnvikelsen ved straffespørsmål. Dette forutsetter at reguleringsorganet er uavhengig fra politisk styring, og er utstyrt med en rekke sanksjoner som kan svare på atferden til aktøren på markedet (Ayers & Braithwaite 1992: 51-52). Som med mange andre politiske konsept, er regulering vanskelig å definere, ikke minst fordi begrepet har ulik betydning for ulike mennesker. Oppfatningen og tankene om regulering er og svært så omstridt, dette fordi det for eksempel for de langt til høyre; representerer begrepet regulering noe skittent og speiler bildet til den autoritære regjering og opphopningen av lover og regler som hemmende for individet. Mens det for den gamle venstre siden er en del av en superstruktur som utfører tjenester for den dominerende klassen, som rammer makt relasjoner inn i forholdsvis siviliserte former. For progressive demokrater, er regulering et offentlig gode, og sees på som et verktøy for å kunne kontrollere profitthungrige kapitalister og for å kunne styre sosiale og økologiske risikoer (Levi-Faur 2011: 3).

En viktig del av enhver diskusjon om de ulike konnotasjonene som karakteriserer regulering er det intime forholdet som oppstår mellom regulering og eksistensen av et forvaltningsorgan. Disse aspektene gis til uttrykk i denne definisjonen av regulering (Levi-Faur 2011: 5):

«Vedvarende og fokusert kontroll utøves av en offentlig etat over en rekke aktiviteter som verdsettes av samfunnet.»

Denne definisjonen inkluderer henvisningen til en gitt etat, men samtidig understreker den og fokuset på naturen av regulering. Regulering innebærer at det er en kontinuerlig vurdering av virkningen av overvåking, vurdering og avgrensning av regler i stedet for ad hoc drift. Implisitt sier denne definisjonen at det også er forventninger om at *ex ante* regler vil være den

dominerende formen for myndighetskontroll (Levi-Faur 2011: 5). Regulering er et omstridt begrep, og vanskelig å definere. Dette i hovedsak fordi begrepet viser til ulik tolkning avhengig av politisk ståsted (Levi-Faur 2011: 3). I Norge styres som sagt Konkurransetilsynet av prinsippet om mål- og resultatstyring, dette vist til ved det årlige tildelingsbrevet det ansvarlige departement gir Konkurransetilsynet på slutten av året (regjeringen.no). Hensikten med den norske konkurranseloven kan vises til i § 1. *Lovens formål* som sier at målet er å fremme konkurranse for derigjennom å bidra til effektiv bruk av samfunnets ressurser (konkurranseloven 2012, § 1). Sett i sammenheng med David Levi-Faurs (2011: 5) definisjon av regulering og de ulike syn og tolkninger av regulering, som og avhenger av politisk ståsted, finner jeg det rimelig å si at Norges syn på regulering kan knyttes til Levi-Faurs (2011: 5) definisjon av regulering; at «*regulering er et offentlig gode, og skal være et verktøy som kontrollerer profittthungrige kapitalister og for å kunne styre sosiale og samfunnsmessige risikoer,*» samtidig er lovens formål og anvendelse at den skal ta særlig hensyn til forbrukeren (konkurranseloven 2012, § 1).

Et fritt marked kan bety privat regulering av karteller som tilslutt vil beseire konkurranse; detaljert statlig regulering kan være en symbolsk øvelse som omgås av mindre omstillinger i markedet (Ayers & Braithwaite 1992: 3).

God politisk analyse handler ikke å velge mellom det frie markedet og offentlig regulering. Det handler heller ikke å bestemme hva loven skal foreskrive. Hvis vi aksepterer at fornuftig politisk analyse handler om å forstå privat regulering – av bransjeforeninger, av bedrifter, av likesinnede, og av individuell samvittighet – og hvordan dette samspillet er gjensidig avhengig av offentlig regulering, som igjen på sin side åpner opp for å kunne styre blandingen av privat og offentlig regulering. Det er denne blandingen, dette samspillet, som til syvende og sist arbeider for å hjelpe å løse eller hindre å finne løsninger på politiske problem (ibid.)

Regulatorer står under et enestående press, hvor en rekke krav stilles til dem, ofte motstridende i karakter: Vær mindre påtrengende – men mer effektiv; vær snillere og mildere – men ikke la «jævlene» komme unna med noe; fokuser innsatsen – men vær mer konsekvent; prosesser ting raskere – men vær mer forsiktig neste gang; håndter viktige spørsmål – men ikke bevege seg utenfor eget ansvarsområde; vær mer lydhør overfor det regulerede samfunnet – men ikke bli fanget av bransjen (Sparrow 2000: 17).

Motstridende krav og ønsker overrasker ingen som sitter i regjering eller departement. Det er dette som gjør rollen som offentlig ansatt tjenestemann rik og interessant, snarere en

moralsk ufruktbar og grei. Dette fordi regulering og håndheving, av natur har som formål å elevere vide offentlige formål over interessen til de private partene hvor man kan forvente at praktiseringen av regelverket tar med seg ureduserbare konflikter. Regulatorer har, og er forpliktet til å navigere i et landskap av motstridende og skiftende interesser (ibid.: 2000:17).

Opgaven her er å vurdere etterspørselen som trykker på reguleringssystemene; særlig det gitte fokus på praktiseringen av regulering. Utfordringen ligger i fokuset på å vise til betydningen for gjennomføringen av regulering og de organisatoriske strategiene som ligger etaten til grunn. Klager på overdreven bruk av en kommando-og-kontroll stil, er ofte ikke nøye regissert. Er forskriftene i seg selv nedlatende?, eller er det inspektøren? Hva er feil – er det stilen til det regulative regimet eller er det valget av regulative taktikker? (Sparrow 2000: 17-18).

Det regulerte samfunnet står overfor en overveldende samling av regler, forskrifter og rapporteringsforpliktelser, og knyttet til dem, kjedelige og tidkrevende byråkratiske prosesser. Kostnadene av å måtte forholde seg til offentlige forskrifter er i følge næringslivet selv utfordrende med tanke på deres evne til å konkurrere på det globale markedet (Sparrow 2000: 19).

I følge Sparrow (2000: 20) vil også regulatorer føle seg overveldet. Det er for mange lover som skal håndheves, for mange overtredere, og ikke på langt nær nok ressurser. Her er det vanskelig for reguleringsorganene å holde tritt, hvor regulatorene føler at både det juridiske og de juridiske systemer, allerede er strukket til sin kapasitet, og av den grunn senker etatens innsats. Sparrow (2003: 20) påpeker og at regulatorene ikke kun føler seg overveldet, men mindre og mindre verdsatt. Kompleksiteten, konflikter og tvetydigheter - noe som gjør det umulig å overholde alt – har en effekt hvor man bringer loven i vannry og samvittigheten sløves.

Den avtagende respekten for regulering leder til en synkende respekt for regulatorer. For regulatorer, som fortsetter i den tradisjonelle, håndhevelsessentrerte moduset – gitt at de begrensningene som er tilstede i form av begrensede budsjetter, er medaljens bakside; en fallende toleranse for bruk av reguleringsmyndighet, tilstoppede rettssystemer – nå ganske greit umulig (Sparrow 2000:20).

Reformatorer synes å være bevisste på svakhetene med kommando-og-kontroll reguleringen (ved at det forekommer utilstrekkelig bruk av kjønn) og til one-size-fits-all regulering (som er utilstrekkelig differensiert) (Sparrow 2000: 23).

En stemme i denne reformdebatten krever mindre bruk av statlig myndighet. Her ønsker man mindre håndhevelse for å kunne generere mindre fiendtlighet og mistillit, for å utvikle mindre-håndhevende teknikker. På det høyeste nivået, berører dette temaet omfanget av regulering og type regulering. Disse reformatorene insisterer på at markedsmekanismer bør anvendes først, og håndheving som en siste utvei (Sparrow 2000: 24).

Reguleringsorganer (sammen med sentralforvaltningen) møter stadig økende press på å utføre og demonstrere sin effektivitet (Sparrow 2000: 24). Samlet utøver disse akkumuleringene et betydelig press på behovet av regelverket – og vil fortsette å gjøre det. Det er vanskelig å forestille seg kravene til ansvarlig rimelighet og kostnadseffektivitet vil avta med det første (Sparrow 2000: 26).

Å utvikle et felles mandat for utføring av regulatorisk aktivitet viser til presset fra reformatorene, hvor det fokuseres i hovedsak på innholdet i loven, kan utøverene bli fristet til å la debatten passere ved å si at «det er ute av vår kontroll» eller «ikke vår sak.» Men i stedet for passivt å la dette presset bestå og la debatten ligge hos lovgivende forsamling, bør regulatorene utøve press for å utnytte det som kan være lærerikt for praktiseringen av regelverket. Her er det en hel del saker:

- Ja, det er altfor mange lover og regler og for mange lovbrudd. Derfor må regulatorene velge hvilke lover og regler som skal håndheves, og de bør være forberedt på å offentlig forklare på hvilket grunnlag de gjør slike valg.
- Ja, juridiske og administrative systemer er horibelt tette. Derfor må regulatorene kun bruke disse dyre og unhandterlige metodene med måte og tenke annerledes og ressurseffektivt for å påvirke relevant atferd mer generelt.
- Ja, eksisterende lover allokere ikke nok regulatoriske ressurser og oppmerksomhet til forskjellige risikoer. Derfor bør regulatoren, så langt det er mulig, rette opp slike feil der hvor de gjør sine strategiske valg, og utfører beslutninger om ressursfordeling.
- Ja, lovene er ofte utdaterte. Derfor bør regulatorene ignorere de som er foreldet eller uviktige, og bør ta initiativ til å ta de problemene og risikoene som kan oppstå, selv før de blitt anerkjent via en lov, og bygge offentlige støtte på veien (Sparrow 2000: 27).

Et steg fremover vil være å innse at en hver stil har sine egne distinkte fordeler, så valget mellom dem vil være pragmatisk, snarere en ideologisk. En tilnærming med streng håndhevelse av loven kan være svært nyttig i start fasen ettersom det maksimerer en

umiddelbare etterlevelse. Et strengere regelbasert system gir også tilsynsorganet et forsvar mot søksmål, en sterk grunn for å trekke tilbake ekstern støtte (i utgangspunktet), en sterk følelse for oppdraget, internt samhold, og en effektiv mekanisme for å produsere konsistens på tvers av en langt-strekkende etat uten å være avhengig av å bygge et stort administrativt apparat. Det reduserer eller eliminerer og at konkurransefortrinn kan oppnås gjennom lovbrudd, ved å innføre økonomiske sanksjoner og krav til korrigerende tiltak. Forhandlingsenighet har også sine fordeler. Dette er en metode som minimierer opposisjonen til etatens virksomhet på lang sikt, reduserer byrden ved å oppnå enighet ved å skreddersy tiltak, redusere nivået av både lokalisert og organisert fiendtlighet, og man kan bevege seg videre med færre ressurser, og øke sannsynligheten for at etaten overlever (Sparrow 2000: 37).

Gitt attraktiviteten til disse modellene gitt de ulike omstendighetene man møter som regulator, er det ikke mulig å oppnå fordelene av dem begge? Kan ikke ledere og tilsynsmenn få fordelene av forhandlet enighet og samtidig unngå farene ved «agency capture»? (ibid.: 2000: 37). Et skritt fremover er å innse at regulatorer bør være i stand til å variere i sine strategier. På enkelte områder for enkelte bransjer, kan de høste fordelene av en tilnærming med streng håndhevelse av loven, men på andre områder kan man trå mer varsomt. Med andre ord, er det ingen grunn til at regulerende organer kun skal ha en handling å anvende. Å ha flere muligheter, pluss muligheten til å velge riktig handling til rette problem, vil være bedre. En slik respons kan da skreddersys dersom virksomheten lærer en rekke mellomliggende standpunkter (mellom de ekstreme ytterpunktene) og vil da være i stand til å velge fra et bredere repertoar, avhengig av omstendighetene. Det er dette som er hjertet av responsive regulation (Sparrow 2000: 37-38).

Ideen er å kunne forestille seg muligheten for å kunne ta stilistiske valg innenfor et reguleringsbyrå, hvor ansatte møter ulik motivasjon blant bransjeorganisasjoner og enkeltpersoner (Sparrow 2000: 38, Ayers & Braithwaite 1992: 5).: «Vi foreslår at regulering bør være lydør overfor næringsstrukturen i og med at ulike strukturer vil i ulik grad bidra til forskjellige former for regulering. Regjeringen bør også være samstemt med tanke på de ulike motivasjonene som ligger til grunn for de regulerte aktørene. Effektiv regulering bør snakke til de ulike objektene i regulerte firmaer, bransjeorganisasjoner og enkeltpersonene.»

4.5.1 Hva skiller responsive regulation fra klassisk reguleringsteori

Responsive regulation skiller seg (fra andre former for markedsregulering) både i hva som utløser en reguleringsrespons og hva det regulatoriske svaret vil bli (Ayers & Braithwaite

1992: 4). Ayers og Braithwaite (1992: 4) antyder at regulering vil være responsiv til hvordan næringsstrukturen er og hvordan den bidrar til ulike former og grader av regulering.

Reguleringen skal svare på industriens oppførsel og hvor effektivt bransjen selv regulerer sin virksomhet. Atferden til bransjen eller bedriftene innenfor, bør kanalisere sin regulative strategi til enten større eller mindre grad av statlig intervensjon (ibid.).

Respons innebærer ikke bare ett nytt syn på hva som utløser regulatoriske inngrep, men leder oss til nyskapende forestillinger om hva responsen skal være (ibid.) Ayers og Braithwaites (1992: 4) tanker om begrepet respons bygger på ideen om at økende former for statlig intervensjon vil forsterke og bidra til å danne mindre påtrengende og delegerte former for markedsregulering. Ved troverdig å vise til en vilje å regulere mer påtrengende, kan responsive regulation lede markedstransaksjoner til mindre påtrengende og mindre sentraliserte former for offentlige inngrep (ibid.).

Økende former for responsive regulation kan dermed beholde mange av de fordelene man har med laissez-faire styringsformer uten å omgå regjeringens ansvar til å rette opp markedsfeil. Responsive regulation er ikke et klart definert program eller et sett av oppskrifter på den beste måten å regulere på. Tvert imot, har den beste strategien vist seg å være avhengig av kontekst, regulatorisk kultur og historie. Respons er snarere en holdning som leder til et blomstrende og bredt utvalg av ulike reguleringsmetoder (Ayers & Braithwaite 1992: 4-5).

Policy problemene med de regulatoriske stilartene som er samarbeidsvillig på den ene siden og straffende på den andre «kan operere på tvers av sitt formål, fordi strategiene ikke passer sammen med hverandre som en følge av motstridende imperativer» (Rees 1988: 12). Det kan hevdes at både en økonomisk analyse og en samfunnsanalyse samlet rundt behovet for å unngå at policyen konsekvent avhenger enten av straff eller overtalelse som middel for å sikre regulatoriske mål. Fra både et analytisk standpunkt, er tit-for-tat (TFT) en strategi som anvendes, der straff og overtalelse blandes og ses på som mest effektiv. TFT er en regulatorisk strategi som er provoserende, men tilgivende (Ayers & Braithwaite 1992: 5).

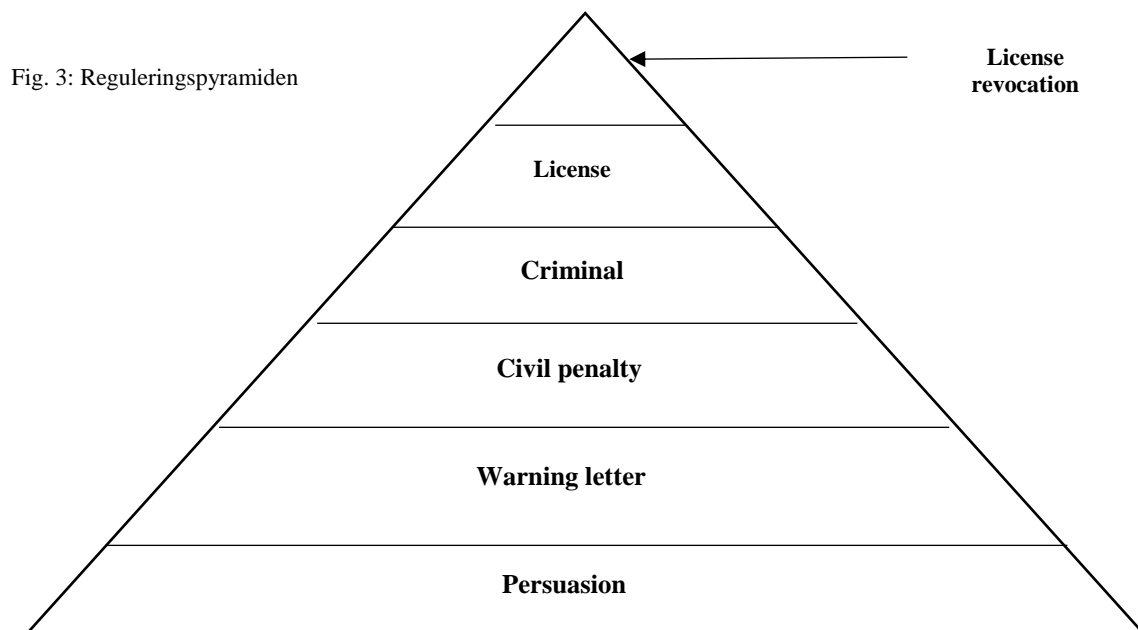
Videre kan det hevdes at oppnåelsen av regulative mål er mer sannsynlig når tilsynsorganene viser til både et hierarki av sanksjoner og et hierarki av regulatoriske strategier for varierende grader av intervensjonisme (Ayers & Braithwaite 1992: 5-6). En regulatorisk metode er for tilsynsorganene å kunne vise til to håndhevingspyramider med en rekke tiltak for stadig økende bruk av intervensjon (matchet av en stadig minkende frekvens av bruk). Reguleringsorganene vil best utføre sin jobb ved å kunne indikere og vise til en vilje ved å trappe opp bruk av intervensjon opp pyramiden eller å deregulere nedover pyramiden

som svar på bransjens ytelse og evne til å sikre regulatoriske mål (Ayers & Braithwaite 1992: 6). Man kan og si at dess større arsenal av håndhevingsmekanismer reguleringsorganet kan anvende (på toppen av pyramiden), jo mer effektivt vil etaten være sikre på å oppnå etterlevelse og det vil og være mindre sannsynlig at de ville måtte ty till tøff håndheving av regelverket. Tilsynsorganene vil kunne møte bransjer på en mykere måte når de blir oppfattet som bærere av store «pinner» (ibid.)

Ayers og Braithwaite (1992: 19) sier at konvergens er, om effekten av en tit-for-tat (TFT) håndheving av regulering, som både er betinget provoserende og tilgivende. De hevder at offentlige instanser ofte er best i stand til å sikre etterlevelse når de er «Godartede store kanoner.» Noe som vil si at, regulererne vil være i bedre stand til å «snakke roligere» når de er bærere av store «våpen» (og avgjørende, et hierarki av mindre sanksjoner). Paradoksalt viser dette at jo større og flere ulike våpen en besitter, desto større suksess vil regulereren ha ved å «snakke rolig.»

«Jo flere sanksjoner som kan holdes i bakgrunnen, gjør at mer regulering kan behandles gjennom moralsk overtalelse, jo mer effektiv vil reguleringen være» (Ayers & Braithwaite 1992: 19).

Viss man i langt større grad vurderer den motiverende kompleksiteten i regulative møter, jo mer disaggregert og samlet er man, hvor man pakker ut kompleksiteten til tilsynsorgan og dens handlinger, blir TFT mer attraktivt. TFT slik den fremstår i økonomisk rasjonalistiske formuleringer, understreker viktigheten av omdømme barrierer, vanligvis økonomiske avskrekkelser. Ayers og Braithwaite (1993: 35) hevder også at loven må utformes slik at den og fanger irrasjonelle aktører samt å virke avskrekkende for de rasjonelle, ved bruk av andre sanksjoner, designet med nedsatt funksjonsevne i stedet for bruk av avskrekking.



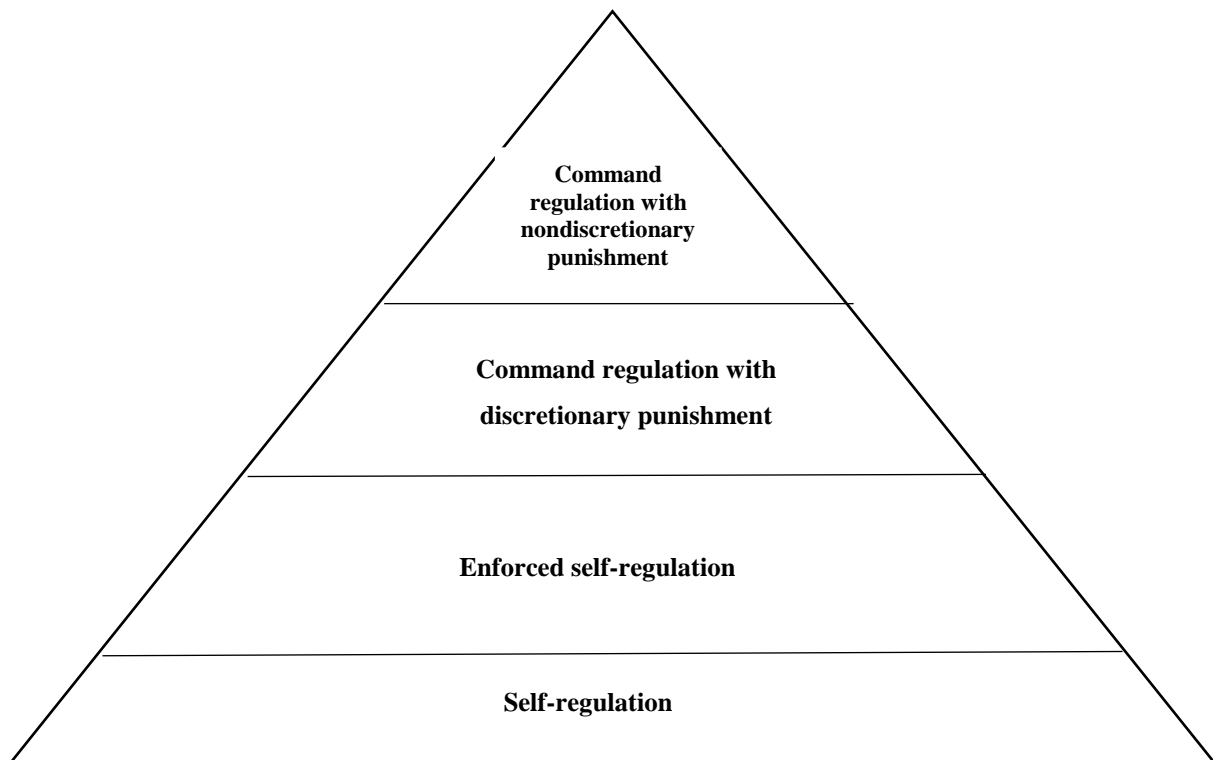
Et avhopp fra samarbeidet vil trolig være et mindre attraktivt alternativ for næringslivet når det står overfor en regulator med en håndhevelses pyramide når en konfronteres med en regulator med kun et avskrekkings alternativ. Dette gjelder selv når avskrekkelses alternativet som er tilgjengelig for regulatoren er maksimalt potent. Det er ikke uvanlig at offentlige instanser skal ha makt til å trekke tilbake eller suspendere lisensene som det eneste effektive makt som er til disposisjon. Problemet er at sanksjonene er så drastiske at det er politisk umulig eller moralsk uakseptabelt å bruke, om noen, men kun i de mest ekstraordinære forhold. Derfor må tilsynsorgan finne seg i situasjoner der deres implisitte appell til «Samarbeid eller» vil ha liten eller ingen troverdighet. Dette er en sak hvor man kan få paradokset med ekstremt strenge reguleringslover som forårsaker underregulering (Mendeloff 1979; Sunstein 90: 91-92). Tilsynsorganet har maksimal kapasitet til samarbeid når de kan eskalere i avskrekking på en måte som er lydør overfor den grad firmaet ikke samarbeider, og til den moralske og politiske aksepten av responsen (Ayers & Braithwaite 1992: 36).

Et tilsynsorgan med kun en sanksjonsmulighet, som ikke kan anvendes hverken politisk eller rettslig kan ikke levere en passende straff – mens på den andre siden kan et tilsynsorgan når de har en rekke våpen tilgjengelig i arsenalet – handle på en bestemt handling hvor det urasjonelle firmaet vil forsøke å beregne at ansvarlig myndighet i praksis vil være ute

av stand til å benytte noen av våpenene de har til rådighet. For at disse sanksjonene praktisk talt kan brukes, vil de beregne at regulatoren kan velge sanksjoner som varierer i alvorlighetsgrad fra S_1 til S_n med sannsynligheten for at disse sanksjonene faktisk blir satt i virke kan variere fra P_1 til P_n (ibid.).

Informasjonskostnadene ved å beregne sannsynligheten vil være høy selv for et stort selskap med de beste juridiske rådgiverne. Disse informasjonskostnadene innebærer at regulatoren med en håndhevingspyramide kan ha overlegne ressurser som det kan forhandle med (ibid.).

Braithwaite (1992: 38) hevder at regjeringer mest sannsynlig vil oppnå sine mål ved å kommunisere til industrien at i en hver regulatorisk arena er den foretrukne strategien selvregulering. Når selvregulering virker er det den mest skånsomme tilnærmingen fra synet til skattebetalerne og den regulerte industrien. Gitt at industrien velger å utnytte det privilegiumet det er, altså selvreguleringen av det sosiale og suboptimale samsvaret med regelverkets mål, hvor staten også må kommunisere sin velvilje til å trappe opp sin tilsynsstrategi, ved å anvende en ny pyramide. Pyramiden foreslår tvungen selvregulering til kommanderende regulering med diskret straff til kommando reguleringen og ikke etter skjønnsstraff (Ayers & Braithwaite 1992: 38).



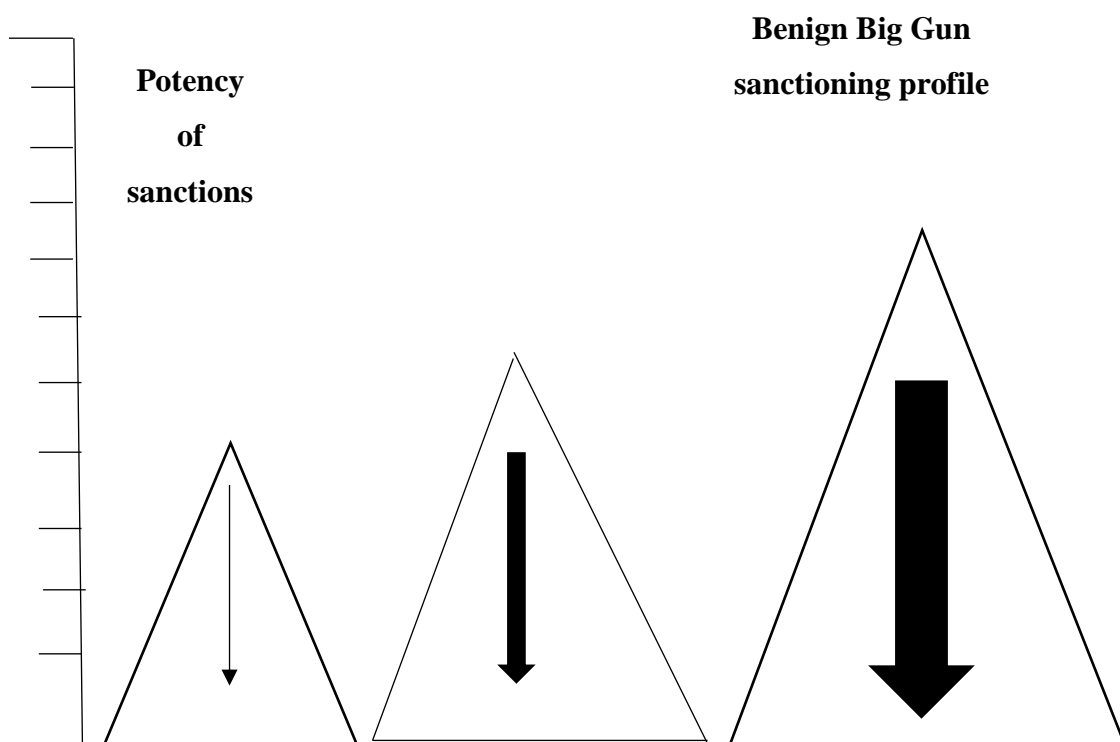
Figur 4: Eksempel på reguleringspyramide med ulike håndhevingsstrategier

Å eskalere opp denne pyramiden gir staten større kapasitet til å tvinge frem samsvar, men på bekostning av en i økende grad fleksibel og motsiende regulering. Klar kommunikasjon i forkant, og statens vilje til å bevege seg oppover på pyramiden gir incentiver til både industrien og byråkratene for å få reguleringen til å virke på lavere nivåer av intervensjonisme. Hovedpoenget til påstanden i denne reguleringsteorien er eksistensen av graderinger og toppen av de to håndhevingspyramidene fører til og leder det meste av regulatorisk handling til bunnen av pyramiden – til sfæren av overtalelse og selvregulering (Ayers & Braithwaite 1992: 38-39).

Ideen bak pyramiden med regulatoriske strategier understreker vitkigheten av gjennomgripende modeller for regulering som et spill med enkeltbedrifter (f.eks. Scholz 1984a,b). Betydningen subkulturer av firma som yter motstand mot regulering betyr at vi må forstå betydningen av bransjekreftene utenfor etaten for det enkelte firma. I noen henseender kan bransjeforeninger være viktige regulatoriske aktører i langt større grad en et enkelt firma (Ayers & Braithwaite 1992: 39).

Den empiriske assosiasjonen av å snakke lavt og bære store våpen er et interessant grunnlag for teoretisk spekulasjon. Ideen med håndhevingspyramiden tyder på at jo større grad av straff et reguleringsorgan kan eskalere til, jo større evne har den og til å presse regulering ned mot bunnen av pyramiden og inn i sfæren til samarbeid og overtalelse. Gradert respons i retning av strenge endelige løsninger kan gjøre passiv avskrekking formidabelt (selv om den aldri har vært anvendt) og kan gi aktiv (eskalert) avskrekking plass til å manøvrere. Dermed vil teorien si at den vellykkede jakten på å oppnå samarbeids regulering er forutsagt av:

1. Bruk av tit-for-tat strategi;
2. Tilgang til et hierarkisk spekter av sanksjoner og et hierarki av intervensjonisme i regulatorisk stil (håndhevingspyramiden); og
3. Høyden på pyramiden (straffen til de mest alvorlige sanksjonene) (Ayers & Braithwaite 1992: 40).



Figur 5: Den godartede store pistolen. Modell av effekten av å øke styrken av en håndhevingspyramide for å presse håndhevelsen ned til den samarbeidende bunnen av pyramiden (Ayers & Braithwaite 1992: 41).

Figur 5 representerer de forutsette endringen i form av håndhevingspyramiden som den mektigste sanksjonen i det regulative arsenalet øker i styrke. Ettersom kapasiteten for

regulativ eskalering øker til større høyder når man beveger seg fra venstre til høyre i figur 5, etterpå flytter man seg til tilsynsorganer som snakker stadig mykere (skyver mer av håndhevings aktivitetene ned til den samarbeidende delen av pyramiden) ved å bære større våpen. Jo større våpen man har, jo mindre bruker man dem (Ayers & Braithwaite 1992: 40).

Ayers og Braithwaites (1992: 40-41) argument er da at høyere toppede pyramider vil være tynner på toppen (en lavere andel av alvorlige inngrep) og fete nederst (en stor andel av mild intervensjon).

4.6 Hvorfor bør man ha uavhengige reguleringsorgan?

En jurisdiksjon sies å oppnå den nødvendige uavhengigheten sin ved å sikre at konkurransemyndighetene kan ta beslutninger fri fra innflytelsen til valgte embetsmenn (f.eks. statsoverhoder eller lovgivere) eller ledere som er underlagt deres kontroll (Kovacic 2011: 291). Et konkurransetilsyn bør ikke utøve sin makt til å rettsforfølge aktører ved å åpne saker for å utstede klager, pålegge sanksjoner for å tilfredsstille lovgivere, presidenter eller departementenes preferanser. Dette satt i sammenheng med Grans (2003: 275) drøftinger av Dahl Jacobsens (1963) teorier om detraksjonsfaser sier at makten spres, ikke primært nedover i hierarkiet (fra departement til ytre eller lokal etat) eller fra et sentralt hierarki (staten) til et annet (kommunene), men horisontalt, ut fra de politiske til de byråkratiske organisasjonene og tilbake igjen i detraksjonsfasen. Samtidig bør konkurransemyndighetene være ansvarlige for sine beslutninger – ansvarlig for publikum og være underlagt kontrollmekanismer som presser offentlige tjenestemenn til å operere innenfor myndighetsgrenser fastsatt ved konstitusjoner, vedtekter og deretter utøve sin delegerte myndighet i tråd med dette. Konflikt nivåer vil her være den inneboende spenningen som eksisterer, mellom bevaringen av et akseptablet nivå av uavhengighet og oppnåelsen av nødvendige ansvarlighetsnivåer (Kovacic 2011: 291). Utover disse vide forskriftene, vil diskusjoner om et konkurransetilsyns separasjon fra eller kobling til den politiske prosessen, at den ofte ikke assosieres med konkurransetilsynenes plass i det politiske miljøet. Spørsmålet er ikke om konkurransetilsyn opererer i et miljø som har politisk press eller ikke. Det gjør de så absolutt. For det typiske konkurransetilsyn er press fra politisk hold allestedsnærværende og ubarmhjertig. Det virkelige spørsmålet er hvordan konkurransetilsynene – selv de som styrkes av mekanismer som er utformet for å sikre uavhengighet – kan avlede politisk press som ellers kan smitte virksomheten eller ødelegge den (Kovacic 2011: 292).

ikke primært nedover i hierarkiet (fra departement til ytre eller lokal etat) eller fra et sentralt hierarki (staten) til et annet (kommunene), men horisontalt, ut fra de politiske til de byråkratiske organisasjonene og tilbake igjen i detraksjonsfasen. Byråkrater og fagfolk får større frihet og mer makt i detraksjonen (Gran 2003: 275).

Intensiteten i det politiske presset som kan legges på et tilsynsorgan, avhenger av hvilke funksjoner tilsynsorganet har fått i oppgave å utføre, og hvilke sanksjoner de kan pålegge aktører for å håndheve loven. Når tilsynsorganets myndighet øker, vil dette og heve ønsket til politikere i å bestemme hvordan slik makt kan anvendes. Makten og oppgavene gir oppmerksomhet til regjeringens ulike politiske grener. Et iboende svakt tilsynsorgan fanger sjelden mye oppmerksomhet (Kovacic 2011: 292).

En egnet definisjon av uavhengighet fokuserer på tilsynsorganets utøvelse av makt, til å forfølge saker eller i å vedta sekundærlovgivning, for eksempel regler som fastsetter bindende atferdsregler. Uavhengighetsbarrierer bør motvirke politiske grener av regjeringen fra å kunne gripe inn, veilede eller påvirke saker eller regler. Slik beskyttelse bør på den andre siden ikke hindre politiske institusjoner å tilby veiledning eller anbefalinger om større politiske spørsmål. Ved en slik standard ville det være upassende for den politiske myndighet å ha kapasitet til å hindre, ved direkte mandat eller ved overtalelse, å stoppe et tilsynsorgan fra å blokkere en bestemt fusjon. Det vil være mer hensiktsmessig for politisk myndighet å komme med sine synspunkter i en lovgivende høring – om tilsynsorganets tilnærming til fusjonen var for tolerant eller for streng (Kovacic (2011: 297).

4.6.1 Organisasjonelle valg som bestemmer uavhengighetsgraden

Jurisdiksjoner kan påvirke nivået av et tilsynsorgans uavhengighet gjennom en rekke valg som angår strukturen til virksomheten. Disse valgene tenderer til å gi større eller mindre grad av isolering fra politisk inngripen i beslutninger om saker eller regler. For seg selv, er valgene som avhenger av organisering og driften, ikke definerende for selve uavhengighetsnivået tilsynsorganet har i praksis (Kovacic 2011: 299).

Den organisasjonsstrukturen som ofte antas å være mest konsistent med uavhengighet fra politisk innblanding, vil være en administrativ instans som står utenfor de eksisterende regjeringsdepartementene (Kovacic 2011: 299).

4.7 Oppsummering

I dette kapitlet har jeg redegjort for begreper som vil være nyttige for å kunne forklare i hvilken grad KT er uavhengig fra sentral styring som fenomen. Først har jeg redegjort for uavhengighet på individnivå, som er med på å forklare forståelsen av rollen, lojaliteten og den faglige uavhengigheten til ansatte i henholdsvis KT og KPA. Videre har jeg sett på begreper som forklarer uavhengighet på systemnivå, som vil være med på å forklare KT's uavhengighet fra sentral styring. Sentralt her er å forklare om man er i en byråkratiseringsprosess, debyråkratiseringsprosess eller kontraksjons- eller en detraksjonsfase som vil være forklarende for graden av uavhengighet tilsynsorganet har. Til sist har jeg redegjort for teorier om responsive regulation, dette får å vise til uavhengigheten til KT og om de kan anvende denne teorien som vil kunne foregå i en detraksjonsfase.

5.0 Metode og datamaterialet

5.1 Innledning

I dette kapitlet vil jeg redegjøre for, drøfte og begrunne mine metodiske valg i masteravhandlingen. Det første jeg ønsker å gjøre er å argumentere for mitt valg av casestudie som hensiktsmessig for min studie, og beskrive det valgte caset, og egenskapene ved det. Her vil en presentasjon og redegjørelse for prosessen med innsamling av data og analyse av data presenteres. Dette vil være ledende for utvelgelsen av enheter i studien. Betydningen av valg av metode henger sammen med problemstillingen. Man knytter rett metode til rett problemstilling. Hensikten er å velge rett metode, metoden innebærer at man skal svare på de spørsmålene man stiller. Dette studiet har en rekke utfordringer, har og metodene sine fordeler og ulemper, dette i form av å kunne skape et grunnlag som er presist og ambisiøst nok og som ville være gjennomførbart. Debatten knyttet til hvilke spesifikke metode man velger løses ved å appellere til kontekst (hvilken metode er hensiktsmessig å knytte til A?) (Gerring 2002: 15). Interessen for fenomenet for denne studien, kommer fra en høringsuttalselse angående NOU 2014:11 om etablering av et uavhengig klageorgan for konkurransesaker. Her påpeker Konkurransetilsynet at det er en utfordring med dagens klagesaksbehandling der den kan oppfattes som politisk styrt, og at mistanken om politisk styring av faglige vedtak kan svekke tilliten til klagesaksbehandlingen og dermed klageprosessens politiske legitimitet (Regjeringen 2014a).

5.2 Casestudie

I dette delkapittelet vil jeg begrunne valget mitt av casestudie som metode. Hensikten med problemstillingen er å oppnå et helhetlig bilde og forståelse av Konkurransetilsynets virksomhet. I hvilken grad de er uavhengige i sitt virke og hvilken relasjon og rolle tilsynsorganet har i norsk forvaltning. Jeg mener at casestudie er å foretrekke når man skal studere dette fenomenet. Gerring (2002: 1) forklarer dette ved å vise til at det er to måter å bygge et hus på, hvor en kan studere konstrueringen av mange hus – kanskje en stor insitusjon eller hundretusenvise av hus. Eller man kan studere byggingen av et bestemt hus. Den første tilnærmingen vil da være en cross-case metode. Den andre within-case eller case studie metode. Begge er opptatt av det samme generelle temaet – byggingen av hus, men de følger forskjellige veier for å forstå og oppnå dette målet (ibid.). Noen ganger er inngående kjennskap til et individuelt eksempel nyttigere enn flyktig kunnskap om et større antall eksempel. Man får en bedre forståelse av helheten ved å fokusere på en viktig del (ibid.). I min problemstilling spør jeg blant annet om *i hvilken* grad Konkurransetilsynet er uavhengig i sin virksomhet. For å få en helhetlig forståelse av dette vil case-studiet slik George og Bennett (2005: 25) sier vil det da være en god metode får å få en helhetlig forståelse. Case studiets styrke er å kunne identifisere omfanget av en teori og vurdere argumentene om kausale nødvendigheter eller tilstrekkeligheten i særlige tilfeller enn de er til å estimere de generaliserbare kausale virkningene av årsaksvariabler på tvers av en rekke saker (ibid.). Case studier har større evner til å vurdere *om* og *hvordan* en variabel betydde noe for utfallet enn å kunne vurdere *hvor mye* den betydde (ibid.). Studien har ikke til hensikt å være statistisk generaliserende, og vil ikke gi svar på for eksempel i hvor stor grad andre tilsynsorgan er uavhengige fra sentral styring.

Case studie som forskningsdesign viser kjennetegn knyttet til styrker og svakheter i forhold til større-N studier som cross-case studier. Disse avveiningene utleder først og fremst til de grunnleggende mål som studien er orientert mot, som hypotesetesting eller hypotese frembringende teorier (Gerring 2002: 37-38). Dette studiet vil være et case på to måter, hvor den allmenne problemstillingen for oppgaven er å se «I hvilken grad Konkurransetilsynet er uavhengig fra sentral styring?» ved å vise til gjennomgang av 4 case hvor KT's vedtak er overprøvd enten på fagliggrunnlag eller på politiskgrunnlag (se kapittel 7.1) og en gjennomgang av KT's vedtak i en to års periode (2014 til 2016) for å kunne vise til KT's handlingsrom, kultur og strategi, for her videre vise til om *responsive regulation* kan anvendes i henhold til problemstillingen for oppgaven «Kan KT anvende *responseive*

regulation.» For å kunne referer til arbeidet som ett case-studie, betyr dette at metoden er kvalitativ (små-N studier), og at forskningen er holistisk (en mer eller mindre omfattende undersøkelse av et fenomen). Andre elementer ved case-studier er at man benytter seg av spesielle former for bevis, som dokumenter, at studien er non-survey basert, klinisk, ikke-eksperimentell og feltarbeid (Gerring 2002: 17). Poenget med problemstillingen min er å tilegne og gi meg en forståelse av i hvilken grad konkurransetilsynet er uavhengige i sin virksomhet og om de kan anvende responsive regulation, mener jeg at case-studie som metode er hensiktsmessig for å lede meg til best å kunne besvare min problemstilling. Jeg mener og at å se på Konkurransetilsynets uavhengighet som fenomen, hensiktsmessig vil best la seg gjøre ved å studere dem i sin kontekst. Jeg argumenterer her for at dette ikke kan besvares ved å se på Konkurransetilsynet uavhengig av sin kontekst, men at det er nødvendig for studien at den sees på hvordan den opererer i og sammen med departementet i det norske forvaltningssystemet. Skillet mellom omgivelser og case er altså ikke entydig. Casestudier skaper altså kontekstavhengig kunnskap (Flyvbjerg, 2006). Siden man kan spørre seg om motstykket "kontekstuavhengig kunnskap" i det hele tatt eksisterer, bidrar casestudiene til mer nyanserte forståelser av fenomener (ibid.). Jeg vil derfor benytte meg av de mulighetene et case-studium gir for å gå i dybden i komplekse prosesser i organisasjonen. Få enheter gir også muligheter til å gå i dybden (George og Bennett, 2005:17). Jeg har i denne studien valgt Gerrings (2002: 19) definisjon av casestudier:

Case assosieres til et romlig avgrenset fenomen (en enhet) observert på ett tidspunkt eller over en viss periode. Det består av en type fenomen hvor en slutning forsøkes forklart.

Uansett hvilken enhet en velger, vil de metodologiske problemene knyttet til den konkrete studien ikke ha noe å gjøre med størrelsen på caset. Ett case kan utformes ut fra et hvilket som helst fenomen, så lenge det har identifiserbare grenser og utgjør det primære objektet for en slutning (ibid.). Et viktig trekk ved casestudier viser til at definisjonen legger vekt på betydningen av en analytisk ramme for utformingen av studiet. Casestudier er ikke kun en forekomst av en klasse. Forskjellen mellom case og klasse vises når man prater om et case, snakker man i praksis om to elementer. Først vises det til en praksis, historisk enhet. For det andre er det den teoretiske og vitenskapelig bakgrunnen til caset. Sistnevnte del danner den analytiske eller teoretiske rammen og er objektet i undersøkelsen (Thomas 2011: 512).

Denne tanken og oppfatningen om det teoretiske vitenskapelig grunnlaget avgrenser dermed klassen. Klasse kan ikke kun omfatte lignende fenomener, men de fenomen som forekommer av et analytisk fokus (Thomas 2011: 512-513). Case-studier vil alltid konsentrere seg om et begrenset antall situasjoner, og disse situasjonene studeres i svært stor detalj; forskerens mål er dybde i steden for bredde (Van Thiel 2007: 87). Jeg vil derfor benytte meg av mulighetene case-studiet gir i å gå i dybden av de prosessene som kan forklare i hvilken grad Konkurransetilsynet er uavhengige i sin virksomhet. Få enheter tillater meg og å gå i dybden av aktuelle fenomen (George og Bennett 2005: 17).

5.3 Case: Konkurransetilsynets uavhengighet i det norske forvaltningssystemet

Caset for min masteravhandling omhandler i hvilken grad Konkurransetilsynets virksomhet er uavhengig fra sentral styring. I denne delen skal jeg først og fremst vise til og argumenterer for utvelgelse av ovenvente case, og videre gi en beskrivelse av caset.

5.3.1 Case selection

Case selection er en viktig del av en god forskningsstrategi for å kunne finne godt definerte objektiver i studien man skal utføre. Primær kriteriet skal og bør være relevansen til forskningsobjektet i studien, uavhengig om det dreier seg om teori utvikling, teori testing eller med mer heuristiske hensikter (George & Bennett 2005: 83). Caset jeg har valg er en del av en større klasse, det er et case som forsøker å forklare et forvaltningsorgans uavhengighet fra sentral styring. Her velger jeg å anse det som et typisk case, dette fordi det ikke vil være noen oppsiktsvekkende eller avvikende trekk ved det.

Valg av case ble gjort av flere grunner – både av strategiske og pragmatiske grunner. Av pragmatiske årsaker holder Konkurransetilsynet til i Bergen, hvor og studien i hovedsak vil bli gjennomført og tilgjengeligheten er av den grunn en av hovedårsakene til at akkurat Konkurransetilsynet ble valgt som case. Dette og fordi masteravhandlingen skal foregå innenfor gitte tidsrammer og med begrensede ressurser. I tillegg jobber jeg 100% i annen jobb ved siden av studiene, noe som og virker begrensende for de mulighetene jeg eventuelt kunne hatt ved ett annet studie objekt. Av strategiske grunner, er Konkurransetilsynet et tilsynsorgan hvor det utføres en rekke oppgaver, og disse oppgavene eksisterer det en hel rekke teorier om. For det andre kan disse knyttes til det jeg viser til i min problemstilling, uavhengighet. For det andre er Konkurransetilsynets funksjon interessant hvor eksisterende ordning i Norge, der det

norske departementet er faglig klageinstans for mange av Konkurransetilsynets vedtak, har og den norske ordningen møtt kritikk fra OECD og fra ulike faglige hold. Departementet foretar i dag både en politisk og faglig overprøving. Hvor den faglige overprøvingen danner grunnlag for presedens, mens den politiske overprøvingen bare gjelder for den konkrete saken (Østbye 2013). Samtidig som det etableres nytt klageorgan for konkurransesaker (Regjeringen 2014a), sier Østbye (2013) at det derfor vil være betryggende om sakene overprøves av et organ som ikke har noen systematisk interesse til utfallet av saken.

Dette har bidratt til mitt valg av case, som i utgangspunktet tok sikte på og var interessant å se på med tanke på eksisterende praksis, men som får en ny dimensjon ved etablering av et uavhengig klageorgan, og om dette faktisk skaper mer uavhengighet eller ikke.

Caset er også valgt fordi det gir en form for kontroll og variasjon som kreves utfra forskningsspørsmålet. Dette forutsetter at universet eller underklassene av hendelser er klart definert, slik at nødvendige case kan bli valgt (George og Bennett 2005: 83).

5.3.2 Beskrivelse av caset

Det norske Konkurransetilsynet ble etablert 1. januar 1994, dette skjedde samtidig med at konkurranseloven og pristiltaksloven trådte i kraft (Konkurransetilsynet 2015o). I dag styres Konkurransetilsynet på et grunnlag om mål- og resultatsstyring, dette skjer ved at departementer formulerer mål og vurderer om resultatene av virksomheten er i samsvar med disse målene. Etatsstyringen skal bidra til at Konkurransetilsynets aktiviteter er i samsvar med budsjettmessige rammer, faglige mål og i tråd med politiske prioriteringer (Regjeringen 2014b).

Konkurransetilsynet har siden september 2006 holdt til i Bergen, og det er rett i overkant av 100 personer som jobber ved tilsynsorganet (Konkurransetilsynet 2015o). Selv om Konkurransetilsynet i den formen man ser dem i dag kun har eksistert siden 1994, strekker historien til Pris- og konkurransestyresmaktene seg helt tilbake til starten på første verdenskrig. Starten var Statens provianteringskommisjon, som ble opprettet i etterkant av oppstått matpanikk hos store deler av den norske befolkning. Utnyttelsen fra næringsdrivende av mulighetene til å skru opp prisene på varer førte til at det offentlige måtte gripe inn med ulike tiltak. Et lovforslag fra 4. august 1914 og ny lov av 18. august samme år, ga styresmaktene anledning til å fastsette maksimalpriser (ibid.).

I hovedsak kan norsk Pris- og Konkurransopolitikk i Norge etter at forholdene stabiliserte seg i årene etter andre verdenskrig deles i tre epoker:

- Perioden 1954-1971, og særlig på 1960-tallet, var hovedformålet med pris- og konkurranseloven å effektivisere konkurransen.
- Av retningslinjene for perioden fra 1972 – 1980 går det klart frem at hovedoppgaven var å medvirke til å få bedre kontroll på prisutviklingen og
- fra og med 1981 har de politiske styresmaktene igjen lagt hovedvekten på at etaten skal bidra til effektiv konkurranse i næringslivet (Ibid.)

**Hovedoppgaven til Konkurransetilsynet er å håndheve konkurranseloven.
Bedriftene plikter å melde fusjoner og oppkjøp til Konkurransetilsynet, og
tilsynet kan gripe inn mot oppkjøp og fusjoner som avgrenser konkurransen
vesentlig (Regjeringen 2014b)**

Ved dagens ordning kan Konkurransetilsynets enkeltvedtak overprøves ved forvaltningsklage (Regjeringen 2014b). Dette er en ordning som får kritikk, hvor flertallet av Høyre, FRP, og KRF understreker at aktører i næringslivet må likebehandles. Ved dagens ordning mener de at ressursrike bedrifter og organisasjoner gjennom lobbyvirksomhet kan få omgjort Konkurransetilsynets vedtak gjennom den politiske ankebehandlingen (Østbye 2013). Samtidig poengterer Konkurransetilsynet at det er en utfordring med dagens ordning i og med at klagesaksbehandlingen likevel kan oppfattes som politisk styrt, og at mistanken om politisk styring av faglige vedtak kan svekke tilliten til klagesaksbehandlingen og dermed klageprosessens politiske legitimitet (Regjeringen 2014a).

Konteksten for oppgaven er å se på Konkurransetilsynets uavhengighet fra sentral styring, og vil i denne avhandlingen vil jeg vise til dette ved å se på tilsynsorganets uavhengighet på individ og systemnivå. For å kunne vise til dette mener jeg det er hensiktsmessig å vise til, og å gå i dybden av tilfeller der Konkurransetilsynets vedtak er overprøvd eller omgjort av ansvarlig departement. I denne avhandlingen ønsker jeg å se på fire ulike case der Konkurransetilsynets enkeltvedtak er overprøvd eller omgjort av aktuelt departement i etterkant av forvaltningsklage:

Aktuell sak (Case)	Konkurransetilsynets vedtak	Ansvarlig departements vurdering
Statkrafts oppkjøp av Trondheim Energi	Avslag	Overprøvd av Fornyings- og administrasjonsdepartementet
Priors oppkjøp av Nordgården	Avslag	Overprøvd av Fornyings- og administrasjonsdepartementet etter behandling i Kongen-i-statsråd
Sammenslåingen av Varco og National Oilwell	Avslag	Overprøvd av Fornyings- og administrasjonsdepartementet etter behandling i Kongen-i-statsråd
Sammenslåingen av Gilde og Prior til Gilde Nortura	Avslag	Overprøvd av Fornyings- og administrasjonsdepartementet

Tabell 1: Oversikt over vedtak som er overprøvd av DP og Kongen-i-Statsråd

Konkurransetilsynets oppgaver beskrives gjennom det årlige tildelingsbrevet fra NFD. Her fastsettes mål og planer for virksomheten, etter prinsippet om mål- og resultatsstyring. Tilsynsorganet er pliktet å følge virksomhetsmålene og resultatkravene skissert av departementet, og i hovedsak dreier dette seg om å sikre at forbuds- og inngrepsbestemmelsene i konkurranseloven skal håndheves effektivt. En annen hensikt er å forsterke de preventive virkningene av loven. En skal og bidra til at det blir lagt vekt på konkurransehensyn innenfor andre politikkområder der Regjeringen ønsker konkurranse (Regjeringen 2016b). KT har som resultatkrav at de skal forsterke håndhevingen av konkurransereglene forbuds- og inngrepsbestemmelser på en slike måte at lovbrudd sanksjoneres raskt og effektivt. Samt at de skal dokumentere økt kjennskap i næringslivet og allmennheten til konkurransereglene og KTs håndheving. Et annet viktig krav er at KT til enhver tid skal vurderer konkurransesituasjonen og behovene for ytterligere tiltak for å styrke konkurransen i minst to markeder. Et av tilsynets viktigste resultatkrav vil være overvåking av markeder nøye for å kunne avdekke mulige konkurranseskadelige fusjoner.

En bredere og mer presis kontekst av caset er redegjort for mer inngående i kapittel 2.0

Kontekst.

5.4 Datainnsamling

Avhandlingen som her ligger foran deg tar til sikte å være eksplorerende, og hensikten vil være å kunne utvikle en helhetlig forståelse av et spesifikt fenomen, *Konkurransetilsynets uavhengighet fra sentral styring*. Det er så vidt meg bekjent ikke gjort studier tidligere på samme tema, og det er og gjort generelt få studier på selve Konkurransetilsynet i Norge. Et søk ved www.oria.no finner man ca. 179 treff, der største parten av funnene er publikasjoner og skrifter fra Konkurransetilsynet selv.

Formålet med kvalitative analyser er i hovedsak å kunne utvikle helhetlige forståelser av spesifikke forhold. Dette forutsetter at forholdene man studerer avgrenses tilstrekkelig, og gir både innsikt og oversikt. Avgrensningene vil da dreie seg i hovedsak om omfanget av de forhold som analyseres (Grønmo 2004: 263). Datainnsamlingen for denne studien har i hovedsak foregått i tre stadier (se tabell 2). En svakhet ved kvalitative data er deres grunnlag for statistiske generalisering blir ansett som svak (ibid.) Dataene jeg samler inn her vil ikke kunne gi kunnskap om andre tilsynsorgan eller i hvilken grad andre tilsynsorgan er uavhengige fra sentral styring.

Avhandlingen baserer seg i hovedsak på to typer data: dokumentanalyse av dokumenter, hvor det i del 1 vil være originalvedtakene fattet av Konkurransetilsynet og vedtak fattet av ansvarlig departement om overprøving/omgjøring vil ligge til grunn for den analysen jeg skal utføre i denne avhandlingen. I del 2 vil det være intervjuer med ansatte i henholdsvis Konkurransetilsyn og i departement som er aktuelle. I del 3 er og datainnsamlingen vedtak fattet av Konkurransetilsynet, dette vil i denne delen dreie seg om alle tilgjengelige vedtak fattet i perioden 2014 til 2016. En ting som må bemerkes her er at en rekke av vedtakene i del 3 er untatt fra offentlighetsloven og etter at jeg søkte om tilgang til et av vedtakene i del 1, ble jeg og opplyst, for å få tilgang til såpass mange vedtak så ville dette være en tidkrevende prosess, hvor dette måtte avgjøres ved møter i Konkurransetilsynet. Jeg valgte her å se bort fra de utilgjengelige vedtakene på grunn av tidsrammen for den aktuelle studien. Innsamlingen av data er vist i tabell 2: *Datainnsamling i tre stadier* for å kunne gi en oversikt over hvordan datainnsamlingen er utført. Realiteten bak denne prosessen viste seg å være en mer overlappende prosess, hvor datainnsamling og analyse gikk inn i hverandre på flere stadier.

Tabell 2: Datainnsamling i tre stadier:

Del 1: Dokumentanalyse (uavhengighet på systemnivå)	Lese og analysere aktuelle og relevante dokumenter fra Konkurransetilsynet og departementet angående følgende case: <ul style="list-style-type: none"> - Sammenslåingen av National Oilwell og Varco - Fusjoneringen mellom Gilde og Prior til Gilde Nortura - Priors oppkjøp av Norgården AS og - Statkrafts oppkjøp av Trondheim Energi - Konkurransetilsynets bidrag til OECD (2016a) <i>Independence of Competition Authorities – From Designs to Practices – Norwegian Contribution.</i>
Del 2: Intervju (uavhengighet på individnivå)	- Intervjuer med forskjellige aktører i Konkurransetilsynet og i Nærings- og fiskeridepartementet
Del 3: Dokumentanalyse (forvaltningsuavhengighet i reguleringsvirksomhet – responsive regulation)	- Analyse av Konkurransetilsynets vedtak på saker i perioden, for å se hvilke strategier som anvendes og som er tilgjengelig for tilsynsorganet. Analysen vil gi informasjon om Konkurransetilsynets handlingsrom og kultur.

5.4.1 Del 1: Dokumentanalyse

I den første fasen har jeg samlet inn og analysert relevante dokumenter. Opprinnelig så jeg for meg at dette skulle skje separat av de andre analysene, men innså fort at de andre analysene og hadde innspillskraft på denne delen av analysen, og intervjuet jeg utførte i Konkurransetilsynet ga meg og tilgang til KT's bidrag til OECD konferansen i desember 2016. Dermed ble innsamlingen og analysen av det skriftlige materialet parallelt med resten av datainnsamlingen. Hovedfokuset på den første delen av dokumentanalysen dreier seg om en analyse av Konkurransetilsynets enkeltvedtak og på aktuelle departements overprøving/omgjøring av vedtakene. I hovedsak er det fokus på to typer dokument 1) Vedtak fattet av Konkurransetilsynet og 2) Vedtak fattet av Fornyings- og administrasjonsdepartementet, og 3) Konkurransetilsynets bidrag til OECD konferansen i 2016. Dette siste dokumentet ble særdeles viktig for analysen, i og med at overprøvingsvedtaket, bortsett fra i et tilfelle, ikke opplyste om at KT's vedtak var overprøvd av Kongen-i-statsråd.

Disse dokumentene gir gode data om både Konkurransetilsynets begrunnelse for inngrep i de aktuelle casene jeg har valgt. Overprøvelsen og omgjøringen av vedtakene i departementet vil og gi gode data og begrunnelser for hvorfor overprøving/omgjøring blir gjort, sammen med KT's bidrag til OECD konferansen i 2016. Utfordringen her ble å se i

hvilken grad disse ble gjort på politisk og ikke på konkurransefaglig grunnlag, og om de politiske grunnlaget som politisk myndighet har anledning til å benytte var legitim, slik og Konkurransetilsynet påpeker i Høringsuttalelsen NOU 2014:11 om etablering av Konkurranseskilgenemda, der det påpekes og stilles spørsmål til legitimiteten til klagesaksprosessen at den er politisk styrt (Regjeringen 2014a). En oversikt over dokumentene i denne delen av analysen vises til i tabell 2 (s. 49).

5.4.2 Del 2: Intervjuer

Et viktig element og en sentral datakilde for denne studien baserer seg på intervjuer med personer i henholdsvis Konkurransetilsynet og i Nærings- og fiskeridepartementet. Intervjuer ble valgt fordi dette best vil belyse behovet mitt for informasjon på uavhengighet på individnivå og i tillegg og kunne bidra med kunnskap om uavhengighet på systemnivå. Svakheten med intervju som metode er at det kun kommer informasjon fra et fåtall personer og andres meninger om dette ikke belyses i avhandlingen.

Feltstudien ble gjennomført med tur til Oslo for å intervju ansatte i Nærings- og fiskeridepartementet, der to intervju av ansatte i Konkurranspolitisk avdeling ble utført, hvor respondent 1 tidligere hadde jobbet med etatsstyring av Konkurransetilsynet og respondent 2 hadde jobb som rådgiver i KPA. Det tredje og siste intervjuet ble gjort med en ansatt i Konkurransetilsynet; som holder til i Bergen. De ansatte i begge organisasjonene utgjør en dimensjon og forklarer relasjonen mellom de som styrer sentralt og de ansatte i Konkurransetilsynet. Dataene som er samlet inn her, mener jeg gir ett godt bilde av hvordan uavhengigheten på individnivå (gjennom intervju med ansatte i Konkurransetilsynet og Nærings- og Fiskeridepartementet) og systemnivå (gjennom intervju og dokumentanalyse) oppleves både fra sentralt hold og fra Konkurransetilsynets side. I og med at oppgaven er kvalitativ av karakter, viser ikke dataene dimensjonen til alle ansatte i departementet og i tilsynsorganet. Valget av datainnsamling er tatt på bakgrunn av fokuset på begrensningene man har som masterstudent, og for muligheten for gjennomføring og vurdering av hvilke data som er mest valide for problemstillingen.

Antallet informanter er og en sentral vurdering. Hensikten var å forsøke å skape et balansert bilde, og med hensynet til avhandlingen å få frem en bred nok variasjon og informasjon for å kunne svare på min problemstilling. Dette fordi at omfanget ikke skulle bli umulig å håndtere og gjennomføre innenfor rammene man skaper for masteravhandlingen. Kvale og Brinkmann (2010: 197) sier at når intervjuprosjektet er utført på en slik måte at man

stiller 1000-sider spørsmålet, kan spørsmålet ikke lenger besvares. Et mer dekkende svar vil derfor være: «Utfør aldri intervjuundersøkelsen på en slik måte at du kommer i en situasjon hvor du må stille det spørsmålet.»

Tabell 3: informanter

Totalt	Konkurransetilsynet	Nærings- og fiskeridepartementet
3	1	2

Informantene i begge organisasjonene utgjør enhetene for studien. Bruken av strategisk utvalg ble her brukt, dette fordi de har egenskaper som er viktige for studien (Grønmo 2004). For å få tilgang til personer som kunne intervjues, ble det sendt mail med forespørsel på e-post (Se vedlegg 3). De to første intervjuene ble utført i Oslo i Kongensgate hvor Nærings- og fiskeridepartementet holder til. Typisk varighet for intervjuene var 40-50 minutter. Det siste intervjuet jeg utførte i Konkurransetilsynet hadde betydelig lengre varighet enn de to første, dette strakk seg til omtrent 2 timer. Ut fra mine forskningsspørsmål og teori funnet i forberedelsen av avhandlingen utformet jeg en intervjuguide (Se vedlegg 1).

Det sentrale i intervjuene ble for meg å skape en relasjon til informantene slik at de i den grad kunne prate om egne erfaringer og meninger, og om hvilke problemer og utfordringer man møter med tanke på Knut Dahl Jacobsens (1960) uavhengighetsvariabel (lojalitet, nøytralitet og faglig uavhengighet). Målet med forskningsintervjuene er å forstå verden fra intervjupersonens side. Man søker forut vitenskapelige forklaringer, å få frem betydningen av intervjuobjektens erfaringer, og å avdekke deres opplevelse (Kvale og Brinkmann, 2010: 21). Intervju anvendes ofte som et kraftig verktøy, men det er og lite anvendt verktøy i statsvitenskapelig metodikk. Intervju brukes, og utføres generelt for å legge farge til ellers ganske tørre og stive intrykk. Antall respondenter er ofte få, og tilgangen til intervjuobjektene, spesielt eliter, er ofte vanskelig (Rathbun 2008: 65) Erfaringen jeg gjorde ved å avtale intervjuer, viste seg å være en tidkrevende prosess, hvor svar tok lang tid å få. Ved opplysninger som ble gitt meg av en kommunikasjonsrådgiver i Justis-og beredskapsdepartementet, ble jeg opplyst om at forespørsler burde sendes så raskt som mulig, og noe som ble utført med mine henvendelser til både Nærings- og fiskeridepartementet og Konkurransetilsynet. De første intervjuene ble raskt avklart og innenfor den planen jeg hadde satt meg i begynnelsen av studien og foregikk på høsten 2016. Det var en mer inngående og

utfordrende prosess med å få avtalt intervjuer i Konkurransetilsynet, hvor henvendelsen min ble sendt til ulike personer, men som av ulike grunner mente de ikke kunne stille, fordi de mente de ikke hadde nok kunnskap til å svare på spørsmål angående temaet til studien. Når jeg endelig fikk avtalt med informanten i Konkurransetilsynet ble intervjuet utført på nyåret 2017, og noe senere enn jeg selv hadde planlagt i begynnelsen av denne studien. Et sentralt problem ved studier av eliter, er å få adgang til intervjupersonene. Når intervjuet er avtalt og på plass, kan det fremherskende asymmetriske maktforholdet bli oppveid av elitepersonens maktstilling (Kvale og Brinkmann 2010: 158). En utfordring har man og med tanke på at det kan være kostbart å reise over store avstander. Selv etter å ha omgått alle hindrene, er det og en reell risiko for at informantene avslører eller sier svært lite (Rathbun 2008: 685). En tanke jeg gjorde i forkant av intervju prosessen var at informantene er vant til å bli spurt om sine meninger og tanker. Andersen og Brinkmann (2010: 158-159) sier at ved å demonstrere god kunnskap, oversikt og innsikt i temaet, vil man oppnå en viss grad av symmetri i intervjuelasjonen. Dette ble lagt hovedvekt på å forstå teorien jeg anvender i oppgaven, konkurranseloven og gjeldende ordning for klageprosess på Konkurransetilsynets vedtak i forkant av intervjuene ble utført. Grønmo (2004: 163) påpeker at ved uformelle intervjuer er datainnsamlingen basert på samhandling, altså fokuset på å skape samhandling og god kommunikasjon mellom forsker og respondent.

5.4.3 Del 3: dokumentanalyse

Når man forsøker å definere innholdet i et dokument, presenteres man for et lignende dilemma som det som utgjøres i forsøk med å definere kunst. Malerier, bildetepper, monumenter, dagbøker, handlelister, teaterstykker, reklame, togbilletter, film, fotografier, videoer, tekniske tegninger og internett kan alle beskrives som dokumenter i en eller annen for ramme. Status som dokument avhenger på den andre siden ikke i så stor grad av dets funksjon til deres eksistens, og heller ikke noen grad av dens utformere. Avhengigheten styres av faktorer som ligger utenfor dens grenser, hvor man må vurdere dem i form av felt, rammer og nettverk av handling (Prior 2003: 2). Den siste delen av datainnsamlingen vil i hovedsak dreie seg om analyse av vedtak Konkurransetilsynet har fattet, her for å se hvilke strategier og håndhevingsmekanismer Konkurransetilsynet anvender. Den siste delen av problemstillingen tar til sikte å se om Konkurransetilsynet kan anvende responsive regulation. For å finne ut dette er analyse av disse dokumentene viktig sammen med intervju for å finne ut om tilsynsorganet kan eller ikke kan anvende denne strategien for regulering. Hensikten og

målet her er å finne ut om Konkurransetilsynet kan eller har muligheter til å anvende responsive regulation. I denne delen har jeg valgt å avgrense antall dokumenter til å se på vedtak fattet av Konkurransetilsynet fra årene 2014 frem til og med 2016, dette fordi omfanget av vedtak er stort og tidsrammen man har som masterstudent er begrenset for å utføre dette arbeidet. En begrunnelse for den avgrensningen jeg velger her er av kapasitetshensyn, for at det skulle være mulig å gjennomføre studien innenfor rammene av masteroppgaven. For det andre, fordi denne delen av dokumentanalysen handler om Konkurransetilsynet kan eller ikke kan anvende responsive regulation. Her er og noen dokumenter ikke tilgjengelige. I august 2016 sendte jeg mail angående tilgang til to av Konkurransetilsynets vedtak som ikke var tilgjengelige for offentligheten. Etter noen dager ble jeg oppringt av Konkurransetilsynet og fikk vite at, om jeg ønsket ytterligere tilgang til vedtak untatt fra offentlighetsloven §13 *Opplysninger som er underlagt teieplikt* (offentleglova 1967, § 13), så ville dette være en tidkrevende prosess for meg som student å måtte vente på dette. Disse henvendelsene måtte da behandles internt i Konkurransetilsynet og ville ta en del tid før jeg eventuelt fikk tilgang til disse vedtakene. Dette og fordi det ikke kun dreide seg om de to vedtakene jeg bar om tilgang til i utgangspunktet, men fordi det var en rekke vedtak som omhandler analyse del 3 i masteravhandlingene. Jeg vurderte det slik at det antall som allerede lå tilgjengelig på Konkurransetilsynets nettsider var nok til å få utført en analyse av deres strategier og reguleringsmetoder. Oversikt over dokumentene som analyseres i denne delen vises til i vedlegg 8.

5.5 Anonymisering

Når man utfører en studie som dette, er det en rekke etiske avveininger som må tas, og i min studie handler dette om anonymisering. Alternativet var først å anonymisere begge foretakene, men dette ville ledet til å utføre denne studien etterrettelig, og spesielt i dokumentanalysen. Dokumentkildene oppgis allikevel i litteraturlisten, for å gjøre oppgaven etterrettelig. Et mål har likevel vært i oppgaven å anonymisere informantene i den grad at det ikke skal være mulig å gjenkjenne informantene på noen som helst måte. Dette var viktig for studien, slik at informanten kunne uttale seg fritt om sin rolle, funksjon og mening om ulike aspekter ved studien.

I forkant av intervjuene gikk jeg og gjennom spørreskjema på Norsk senter for forskningsdata (NSD), og fant her ut at det i utgangspunktet ikke var nødvendig med anonymisering. Jeg valgte likevel å spørre informantene i etterkant av intervjuene om det var

greit eller ikke at de ble sitert i studien. Informantene i studien svarte på spørsmål med hovedvekt og utgangspunkt i teoriene til Knut Dahl Jacobsen (1960, 1963) og Eisenstadts (1959) teorier om byråkratiseringsprosesser- og debyråkratiseringsprosesser (se vedlegg 1).

5.6 Oppsummering

Oppsummert er dette et studie av et bestemt forvaltningsorgans enkelt saker og intervju med ansatte i KT og KPA.

6.0 Uavhengighet på individnivå, en av tre klassiske rolletolkninger

Som vi så i teorikapitlet (se kapittel 4.2) så er uavhengighet på individnivå en av de sentrale variablene for studien og dette kapitlet tar til sikte å vise til individuell uavhengighet på individnivå. Denne delen fokuserer på hvordan byråkraten oppfatter sin rolle, og de konfliktene som kan oppstå mellom lojalitet, nøytralitet og faglig uavhengighet. Jeg har delt dette kapitlet inn i følgende kategorier: Roller, lojalitet - nøytralitet og faglig uavhengighet. Her vil jeg først vise til vedlegg 2, hvor jeg har kategorisert uttalelsene til respondentene jeg intervjuet i henholdsvis NFD og KT. Denne delen har til hensikt å svare på første delen av problemstillingen min: «*I hvilken grad er Konkurransetilsynet uavhengig fra sentral styring?*» Av funnene jeg fant i denne delen viste seg av rolleforståelse og forventningene til dette seg å være særdeles viktig. Dette viste seg og å være knyttet til forventninger rundt integritet, og forståelsen av hva man kan, bør og må gjøre.

6.1 Rollfortolkelse og forventningspress

Roller kan sies å bestå av de forventningene som rettes til den som innehar en stilling eller status, om hva han eller hun må, bør og kan gjøre (Dahl Jacobsen 1960). Dahl Jacobsen (1960) påpeker og i sin artikkel at konfliktene mellom lojalitet, nøytralitet og konflikten mellom lojalitet og faglig uavhengighet og de forskjellige forventningene som ligger til rolleinnhaverne kan oppleves psykologisk, konfliktfylt og vanskelig å utøve, da en risikere å havne i et krysspress av forventninger mellom alle disse. For en mer utfyllende forståelse av dette refereres det til kapittel 4.2. I datainnsamlingen kom det frem at det er noe ulik forståelse for rollen blant informantene jeg intervjuet. For to av respondentene var rolleforståelsen klar og tydelig, men disse informantene hadde lange ansettelesesforhold bak seg i henholdsvis NFD og i KT, og det kan tenkes at rolleforståelsen av hva som må kan og bør gjøres er noe klarere. Her uttalte den ene respondenten som og hadde det korteste ansettelsesforholdet at:

«rollene er ikke hundre prosent klare, det oppstår ting underveis som ikke står beskrevet noe sted som man ikke har informasjon om før en ble ansatt og som er tilegnet stillingen» (intervju, informant 2)

Videre påpekte informantene og *«at det er noe forskjell med tanke på de ulike oppgavene en utfører i DP, og at enkelte oppgaver forklarer deg veldig tydelig hvilken rolle du har og hvilke forventninger som ligger til oppgaven en skal utføre» (intervju, informant 2)* I DP påpekes det av begge informantene at budsjettforhandlingene var klare og tydelige oppgaver og hvilken rolle en skulle ha her. Den ene informant uttalte og at *«det vil være forskjellige forventninger internt i DP hvor en stilles ovenfor forskjellig press, hvor det vil være ulike forventninger til de oppgavene som skal løses» (intervju, informant 2)* Det som og kan påpekes fra datainnsamlingen her er at informanten jeg hadde i KT var veldig tydelig på rollen en hadde i KT var klar og presis, og et eksempel på dette fra datainnsamlingen hvor informanten påpeker akkurat dette:

Min oppfatning er at man har en veldig klar oppfatning av rollen. Det er knyttet en stor politisk lojalitet til den rollen og så er man veldig klar over rollefordelingen til DP og man er veldig bevisst på det og man knytter stor integritet til rollen man har i KT. KTs rolle er å håndheve konkurranseloven, fremme konkurranse på de områdene hvor det er utfordringer. Man er her ekstremt bevisst på spillereglene overfor DP. En uttrykker i KT stolthet overfor den rollen og jobben man har, og en stolthet i forhold til å ivareta den integriteten og ivaretagelsen av hva den rollen innebærer (intervju, informant 3).

En annen ting som kom frem fra datainnsamlingen var og at to av informantene, hvor begge uttalte at når man er ny, er det naturlig at en ikke har så mye en skulle ha sagt, men det er ingenting som stopper en fra å delta og uttale sine meninger og synspunkter (intervju, informant 1 og 2). Videre påpekte de og at når man tenker på rollene de har, har det og noe å si for eksempel ved klagebehandlinger på KTs vedtak, om en har vært med på flere eller få klagesaksbehandlinger. *«Som ny og fersk kjenner man ikke metodene like godt, og forventningene til den rollen man utfører og bruk av rett metode er situasjoner hvor en føler forventningspress, ikke bare fra de man jobber i prosjektgruppe med i en klagesaksbehandling, men og fra ekspedisjonssjefen. Dette er saker som og statsråden skal*

informeres om, og at bruk av rett metode er særdeles viktig både for KT og DP, fordi en ikke ønsker å sette Statsråden i forlegenhet» (intervju, informant 1).

6.2 Lojalitet og nøytralitet

En viktig del av intervju prosessen min var å finne ut hvordan informantene forholdt seg til statsråd og parti, og om dette var utfordrende, viss en hadde annet politisk ståsted en statsråden. Et annet poeng her er at lojalitet og nøytralitet ville være en del av et helhetsbilde for å forklare uavhengighet på individnivå, og dette delkapittelet tar til sikte å forklare informantenes forhold til sittende regjering og om eventuelle konflikter knyttet til forventningene som ligger til denne delen av Knut Dahl Jacobsens uavhengighetsvariabel som visst til på side 20 i kapittel 4.2. Dahl Jacobsen (1960) påpeker at rollekonfliktene mellom lojalitet og nøytralitet ofte har en dobbeltkarakter, hvor det på den ene siden vil være en sikker forventning til sentraladministrasjonen at den skal fungere som et redskap for regjeringenssynsmåter, altså å være politisk lojal; mens det på den andre siden vil være en like sikker forventning til at den skal opptre upolitisk, og vise preg av partipolitisk nøytralitet og fungere som et redskap for en hver regjering, men samtidig være tålbar for ethvert Storting. I datainnsamlingen kom det fram at informantene jeg intervjuet i NFD ikke har noen form for relasjon til statsråden, hvor den ene informantene uttalte at lojalitetsspørsmålet var uproblematisk på informantens nivå. Den første informantene jeg intervjuet sa klart og tydelig at konkurransepolitikk er et politisk område som ligger de på høyresiden nærmest og hans erfaring med den forrige regjeringen hvor SV hadde statsråd posten, som ansvarlig for KT og KPA var at konkurransepolitikk ikke var så viktig og ble plassert lengre ned på agendaen. Videre påpekte informanten at politisk ståsted kun var interessant rent personlig, men at jobben og oppgaven en gjør er det som står i fokus (intervju, informant 1). Problemer i henhold til lojalitet påpeker den ene informanten

«kun ville ha skjedd i ekstreme situasjoner hvor en eventuell minister hadde så ekstreme synspunkter, hvor kursendringene i DP ble dratt i så vanvittig gal retning hvor en hadde fått samvittighetskvaler rundt de oppgavene en skulle utføre og ville da ha valgt å slutte» (intervju, informant 1).

Videre sier informanten *«Dette er selvfølgelig ikke en reell problemstilling når man jobber med dette politikkområdet, men du kan si at noen ministre gir dette politikkområdet en så lav*

status, men dette er i deres fulle rett, fordi de syntes dette området er mindre viktig, og de gjør da noen prioriteringer etter noen kurser og den skal følges opp» (intervju, informant 1).

Videre sier og en av informantene at det ikke er problematisk, å jobbe for en minister, uavhengig av hvilket parti de representerer (intervju, informant 1). Den andre informanten jeg intervjuet i DP mener at den lojaliteten man har overfor den respektive politikeren som er statsråd er veldig individuelt, men at det er viktig å tenke på at dette er en jobb som skal utføres og det er det en er satt til å gjøre (intervju, informant 2). Informanten sier her *«at en forholder seg til de oppgavene en er satt til å gjøre, og ikke blir for personlig involvert i arbeidsoppgavene, vil være særdeles viktig» (intervju, informant 2).*

Respondenten jeg intervjuet i KT sa at *«KT alltid har vært lojal mot sittende statsråd, og fokuset på å ikke sette statsråden i forlegenhet blir sett på som viktig» (intervju, informant 3).* Informanter sier videre at *«når KT utformer rapporter, og denne rapporten inneholder KT's synspunkter på ulike saker, vil man alltid informere DP om innholdet i denne rapporten. Denne rapporten kommer i media og sier sånn og sånn. Det at man informerer DP og statsråden blir da en naturlig oppgave, slik at statsråden er forberedt på å kunne håndtere spørsmål fra journalister, og statsråden vil da og kunne si at dette er en rapport som har konklusjoner som står for KT's regning. Det viktige her er at statsråden ikke blir satt i forlegenhet, men er forberedt» (intervju, informant 3).*

6.3 Faglig uavhengighet på individnivå

Dahl Jacobsen (1960) påpeker at forventningene til hvilken gjennomslagskraft faglig autoritet skal ha i forholdet til hierarkisk betinget myndighet, kobles til tilknytningen en vil ha i forhold til den rolleklarheten som vil oppta en fagmann som medlem av en hierarkisk organisasjon. Fra datainnsamlingen fant jeg at uavhengigheten knyttet til det faglige ofte handlet om overordnet nivå, som i langt større grad er knyttet til KT som organisasjons uavhengighet på systemnivå. Men informanten i KT sa at *«bevisstheten rundt KT's arbeid i dag er bunnsolid, og dette kan knyttes til at det i dag er langt mindre klagesaker til behandling i DP» (intervju, informant 3).* Informanten opplyser at uavhengigheten til KT i deres saksbehandling er lovfestet, og det vil være et lovbrudd å forsøke å påvirke KT's saksbehandling (intervju, informant 3). Informanten sier og *«viss en statsråd eller DP prøver på noen som helst måte å påvirke eller å gripe inn i vår saksbehandling av en enkeltsak så ville det være et lovbrudd» (intervju, informant 3).* Informanten sier og at *«bevisstheten rundt dette er ekstremt tilstede i KT, på den måten at KT vurderer sakene, og statsråden kan kun uttale seg på det lovmessige*

grunnlaget. Den bevisstheten rundt den faglige uavhengigheten er tilstede» (intervju, informant 3). Videre påpeker informanten at partene i en sak vil forsøke å påvirke, men så er det nå sånn at det står dønn fast, og partene i en sak tenker at KT ikke er enige med oss, og noen av disse partene mener selv de har en sterk politisk innflytelse. Dette er en oppfatning man finner blant de store aktørene som og mener de har gode lobbyister som har gode kontakter inn mot det politiske systemet. Dette er knyttet til den muligheten som lå til den politiske overprøvingen basert på samfunnsmessige hensyn (intervju, informant 3).

Informanten i KT påpeker og at hans erfaring er at *«uavhengighet i enkeltsaker, er at den står seg ekstremt sterk. Den bevisstheten er innplantet i saksbehandler rollen og den er og det samme i rollene til de ansatte i DP»* (intervju, informant 3). Informanten sier at dette er en del av spillereglene mellom KT og DP, hvor ansatte i DP ikke forsøker å påvirke KTs saksbehandling og at det heller ikke er noen form for dialog mellom instansene mens en sak er til behandling (intervju, informant 3). Som visst til i vedlegg 2 sier og informanten jeg hadde i KT at *«Styringsrammene er ryddig, profesjonell i og med at man er veldig bevisst sin rolle, og den er veldig lite konfliktorientert. Men selvfølgelig skjer det jo ting av og til»* (intervju, informant 3). Informanten påpeker videre at man kan være uenige, og kan mene at DP i en konkret sak gjør feil vurderinger og at de misforstår og at det er uenighet i saker. Dette omhandler ikke håndhevingssaker, som forøvrig ikke vil være tema, men andre ting, hvor det kan oppstå tøffe diskusjoner – Det er i følge informanten, viktig *«at man er bevisst på dette og at dette er en del av den faglige diskusjonen»* (intervju, informant 3).

6.4 Prinsippene for et uavhengig organ på individnivå

Konkurransetilsynets viktigste ressurs er dets ansatte, og tilsynsorganets uavhengighet påvirkes og i stor grad av upartiskheten til de ansatte når de foretar administrative beslutninger. Dermed er den faglige uavhengigheten og høy etisk standard når man leverer tjenester og ved myndighetsutøvelse en forutsetning for byråets uavhengighet, og for at partene og allmennheten skal kunne stole på at loven håndheves på en uavhengig måte – og ikke kun etter interessene til ulike bedrifter eller politiske interesser (OECD 2016a).

Prinsippet om faglig uavhengighet betyr at offentlige tjenestemenn skal anvende sin faglige kunnskap og faglige skjønn i sitt daglige arbeid. Kravene som omhandler faglig uavhengighet tillegges allmennheten med sikte på å forberede og avgjøre saker, rådgivning og presentasjon av informasjon. Innen for dette arbeidet er der en hel rekke lovbestemte og ikke-lovbestemte regler av relevans i denne konteksten (OECD 2016a).

For der første inneholder forvaltningsloven en rekke administrative prosedyrer som er av relevans for uavhengigheten. Blant annet er kravet om at en sak skal opplyses så godt som overhode mulig før administrative beslutninger blir truffet. Videre sier forvaltningsloven (forvaltningsloven 1967, § 6 første og andre ledd) at kompetansebestemmelsene for å skape tillit til offentlig tjenester, i tilfeller og omstendigheter som kan oppstå, som kan lede til og svekke upartiskheten til beslutningstakerne må den aktuelle personene gå til side. Første ledd (forvaltningsloven 2006, § 6 første ledd) fastslår at en offentlig tjenestemann er diskvalifisert fra å utarbeide avgjørelser eller å fatte beslutninger i en administrativ sak, blant annet når han eller hun personlig eller hans eller hennes familie er en del av saken, eller når han eller hun er representant for en part i saken (OECD 2016a).

Det er spesielt viktig å være oppmerksom på hensynene som må tas med henhold til det andre leddet i § 6 (forvaltningsloven 2006, § 6 annet ledd), som sier at en offentlig tjenestemann er diskvalifisert når det foreligger omstendigheter som kan svekke tilliten til hans upartiskhet. Den ansatte er da personlig ansvarlig for å diskvalifisere seg selv og gå til side når saken krever det. Et annet viktig aspekt med tanke på uavhengighet vises til prosessene rundt åpenhet. Her er det knyttet bestemmelser til forvaltningsloven (2006), rundt de meldinger som gis til parten eller partene i en sak, hvor partene skal ha en mulighet til å uttale seg før enhver beslutning er fattet. Partene har og her retten til å anke en administrativ beslutning. I tillegg inneholder og forvaltningsloven (2006) regler om partenes rett til tilgang til dokumenter, veiledningsplikt og konfidensialitet, og offentlighetsloven (2006) har regler som innebærer åpenhet og offentlig tilgang til statlig papirer (OECD 2016a).

Videre innebærer prinsippet om faglig uavhengighet også retten og plikten til å hevde med begrunnede unntak eller innvendinger mot overordnede politiske og administrative synspunkter og å etablere praksiser der dette ses nødvendig. Profesjonell uavhengighet kan også bli stilt spørsmål rundt når bedømmelsen til en beslutningstaker eller saksbehandler kan ha blitt påvirket av gaver eller andre fordeler. (OECD 2016b).

6.5 Oppsummering

De ansatte i henholdsvis KT og DP er respektive organisasjoners viktigste ressurser. Rollene til de ansatte i henholdsvis DP og KT varierer noe i forhold til erfaring og oppgave som skal utføres, det samme vil og forventningene til de oppgavene som skal utføres være.

Informantene påpekte ulikheter i henhold til rolleforståelsen og klarheten i oppgaven, hvor man som ny, ikke har like stor kjennskap til oppgavene som skal utføres, og metodene som

skal anvendes ved for eksempel klagesaksbehandling som frem til 2017 har blitt utført i DP. I KT var oppfatningen til rollen forbundet med lojalitet, stolthet og integritet til den jobben en er satt til å utføre. Ivaretagelse av det rollen innebærer blir forbundet med stolhet, bevissthet og integritet. Dette er i tråd med Dahl Jacobsen (1960) som påpeker at roller blir beskrevet i vekslende detalj, han sier og at skiftene som kan observeres er i hensyn til de rollene som er mest nøyaktig forskrevet, enten ved å se på fremgangsmåte eller verdier som ligger til grunn som fremgangsmåte. Bevisstheten for den jobben og verdien av den jobben en utfører viste seg i henhold til informanten jeg hadde i KT å være svært høy, dette var og i tråd med den bevisstheten man hadde i forhold til bruken og håndhevelsen av konkurranseloven i og med at den har sterke inngripende virkemidler og krever bevissthet for å anvendes.

I DP ble og forventningspress nevnt som en utfordring. Når man er ny i DP og ikke kjenner til bruken av de metodene som skal anvendes i klagesaksbehandlinger, vises dette ved at forventninger fra kollegaer og ekspedisjonssjefen som særlig viktige at bruk av rett metode for å gi rett vurdering av en sak som viktig, dette for å ikke sette statsråden i forlegenhet, i og med at statsråden skal informeres om utfallet av klagesaker og eventuelt må svare på spørsmål fra journalister og andre angående dette, og at det er viktig at statsråden er riktig informert. Som rolle inneharer blir man stilt overfor ulike forventninger hvor det og forventes forskjellige ytelser, og rollen kan her dersom presset kommer fra flere hold oppleves psykologisk, konfliktfylt, utfordrende og vanskelig å utøve (ibid.). I KT og DP viser funnen i studien at oppgavene som skal utføres er utfordrende, vanskelige å utøve, men oppleves ikke konfliktfylte, annet en i form av uenigheter som kan oppstå, men som informanten i KT påpekte er dette en del av den faglige diskusjonen mellom DP og KT, dette fordi styringsrammene er veldig profesjonelle og bevisstheten for den rollen man har er og lite konfliktorientert.

Bevisstheten rundt KT's arbeid er og i følge informanten i KT bunnsolid, og kan knyttes til at det er langt mindre klagesaker til behandling i NFD. I løpet av 2016 var det kun en klagesak til behandling i NFD (henholdsvis foretakssammenslutningen mellom AT Skog og NEG Skog (Konkurransetilsynet 2016c). Uavhengigheten til KT i saksbehandlingen av enkeltsaker står seg sterkt og er lovfestet.

Lojaliteten til de ansatte i henholdsvis KT og DP står seg og sterkt. I KPA har man lite eller ingen daglig relasjon til statsråden, og funnene i avhandlingen peker på at fokuset er på de oppgaven en er satt til å utføre. Endringene de statsansatte møter er først og fremst endringer i forhold til fokuset til statsråden og regjeringen i henhold til hvor høyt på agendaen

konkurransopolitikken settes. Lojalitet ble og påpekt som interessant, men kun på det personlige planet og som uproblematisk på det nivået de jobbet på i henholdsvis KT og DP. Fokuset til de ansatte i henholdsvis KT og DP ligger i oppgavene som skal gjøres. Lojaliteten man har til statsråden er og veldig individuell i følge den ene informanten, men at for å utføre oppgavene man er satt til sees på som særdeles viktig og at man ikke blir for personlig involvert i sakene, og er en forussetning for å kunne gjøre karriere som byråkrat. Å ikke sette statsråden i forlegenhet ble og sett på som viktig i KT, og at KT har alltid vært lojal mot sittende statsråd.

Hovedfunnet i denne delen er at KT oppleves som faglig uavhengige, dette i stor grad fordi fokuset ligger på de oppgavene en er satt til å utføre. Studien viser og til en økt bevissthet for den jobben KT gjør og de ansatte i henholdsvis KPA og KT er klar over dette. Det er heller ingen dialog dem i mellom, mens KT behandler saker. Lojalitetsspørsmålet oppleves ikke som problematisk, men fokuset og forventningene til de oppgavene som skal utføres står i sentrum, og lojaliteten handler her i stor grad om å ikke sette statsråden i forlegenhet. KTs saksbehandling av saker er og lovfestet fra å ikke bli påvirket fra NFD eller statsråden, og fokuset man som ansatt handler om å være bevisst sin rolle. Funnene i studien gjenspeiler og KTs bidrag til OECD (2016b) som påpeker at KTs uavhengighet påvirkes i stor grad av upartiskheten til de ansatte. Faglig uavhengighet og høy etiske standard reflekterer og de informanten i KT påpekte at integritet, stolthet og høy etiske standard ved levering av tjenester og ved myndighetsutøvelse samt bevisstheten rundt de oppgavene man utøver som en forutsetning for KTs uavhengighet. Innen for dette arbeidet er der en hel rekke lovbestemte og ikke-lovbestemte regler av relevans i denne konteksten (OECD 2016b).

7.0 Uavhengighet på systemnivå – Konkurransetilsynets funksjon og rolle

Hensikten med denne delen av analysen er å se på KTs uavhengighet på systemnivå. Analyse av fire vedtak fattet av KT, hvor alle omhandler avslag på foretakssammenslutninger, og videre klagebehandling i departementet. Her er det hensiktsmessig å gjenta problemstillingen for denne avhandlingen: «I hvilken grad er Konkurransetilsynet uavhengig fra sentral styring?», og denne delen sammen med det forrige kapitlet har som hensikt å svare på dette.

Denne delen tar til sikte å se om det er kontraksjons- eller detraksjonsfenomener som ledende for KTs funksjon og rolle i det norske forvaltningssystemet. Altså er det kontraksjonsfenomener som definerer hvordan KTs funksjon og rolle eller er det detraksjon

og verdiskapning som definerer KT's rolle i forvaltningen i Norge. For å vise til dette har jeg nedenfor skissert en tabell med oversikt over fire vedtak med avslag på foretakssammenslutninger, henholdsvis mellom Statkraft og Trondheim Energi, National Oilwell og Varco, Prior og Norgården, og Gildes oppkjøp av Prior. Samt klagevedtak fattet av departementet i alle sakene, hvor alle vedtakene til KT ble overprøvd. Bakgrunnen for at jeg ser på dette vises til at den norske ordningen der departementet er faglig klageinstans for mange av KT's vedtak, har ved gjentatte anledninger møtt kritikk fra OECD og fra ulike faglige hold. Departementet foretar i dag både en faglig og politisk overprøving. Hvor det ikke alltid er lett å se om det er faglige eller politiske hensyn som har gjort seg gjeldende ved avgjørelsen i en sak – hvor den faglige overprøvingen danner grunnlag for presedens, mens den politiske overprøvingen bare gjelder for den konkrete saken (Østbye 2013). Noe av det samme uttaler og KT selv hvor de vurderer departementets behandling av KT's vedtak ikke åpner for politiske vurderinger, slik det er adgang til ved saker som ligger til Kongen i statsråd. Departementet kan således kun foreta en konkurransefaglig vurdering i tråd med lovens vilkår under sin klagesaksbehandling. Det fremgår og at en utfordring med dagens ordning er at klagesaksbehandlingen likevel kan oppfattes som politisk styrt, og at mistanken om politisk styring av faglige vedtak kan svekke tilliten til klagesaksbehandlingen og dermed klageprosessens legitimitet (Regjeringen 2014a). I Norge kan denne omstillingen fra etablering av ny konkurranselov i 2004, hvor denne ble vedtatt med det premiss at § 21 innførtes for at konkurranseloven skulle vedtas oppfattes som en kontraksjonsprosess, men sett i et større perspektiv handler dette mer om at regjeringen yter mostand mot noe de ikke er vant til og at KT's handlingsrom og uavhengighet har blitt større. Man kan da si at dette er en detraksjonsprosess.

Aktører	Forslag om avhjelpende tiltak	Samfunn økonomisk gevinst	KTs konklusjon	Klagebehandling i departement
Statkraft Holding AS og Trondheim Energiverk AS	Ja	Nei	Avslag på foretakssammenslutning	Overprøvd på politisk grunnlag av Kongen-i-statsråd
National-Oilwell Inc. og Varco	Ja	Nei	Avslag på foretakss-	Overprøvd på faglig grunnlag i departementet

International, Inc.			sammenslutning, godkjent på vilkår etter at avhjelpende tiltak ble vurdert	
Prior Norge BA og Norgården AS	Ja	Nei	Avslag på foretakssammenslutning	Overprøvd på politisk grunnlag av Kongen-i-statsråd
Gilde Norsk Kjøtt AS og Prior Norge BA	Nei	Nei, ikke vurdert som tilstrekkelig gode nok.	Avslag på foretakssammenslutning	Overprøvd på faglig grunnlag i departementet

Tabell 4: Oversikt over vedtak og konflikt med Departement og Regjering

Nedenfor, vil jeg gå igjennom klagesaksbehandlingen til departementet, og videre gjennomgå i korte trekk de fire sakene som er nevnt i tabell 4, en bredere og videre gjennomgang av disse 4 sakene vises til i vedlegg 3, 4, 5 og 6.

7.1 Fire eksempler på overprøving og konflikt i Konkurransetilsynets saksbehandling

I dette delkapitlet vil jeg legge frem en ren empirisk gjennomgang av vedtak fattet av KT som er overprøvd på faglig grunnlag eller på politisk grunnlag.

Boks 1: Foretakssammenslutningen mellom Statkraft og Trondheim Energiverk

Statkraft Holding AS inngikk den 8. januar 2002 avtale med Trondheim Kommune om ervervet av 100 prosent av aksjene i Trondheim Energiverk (heretter omtalt som TEV) og ervervet ble meldt til Konkurransetilsynet den 25. februar 2002. 22. mai 2002 varslet Konkurransetilsynet om inngrep mot ervervet da denne fusjoneringen ville medføre en vesentlig begrensning av konkurransen i kraft markedet (Konkurransetilsynet 2002).

Konkurransetilsynet ba i denne saken om eventuelle forslag til alternativ løsning som tok hensyn til de konkurransemessige problemstillingene tilsynet beskrev. Den 28. mai 2002 fremmet Statkraft avhjelpende tiltak i forbindelse med ervervet. Vurderingen til Konkurransetilsynet av disse var at foreslåtte tiltak ikke var tilstrekkelige til å avbøte den vesentlige konkurransebegrensningen (ibid.).

Statkraft mente i denne saken at avtalen med TEV i liten grad ville legge begrensninger på hvordan selskapet skulle drives videre, og at Statkraft ville stå fritt til å velge de beste og mest effektive løsningene for selskapet som helhet. Konkurransetilsynet mente at det i var grunn til å tro at en samordning mellom Statkraft og TEV ville generere visse effektivitetsgevinster, dette til tross for at Statkraft i denne saken i liten grad dokumenterte sine påstander om akkurat dette. Konkurransetilsynet mente og at ervervet ikke ville gi synergisgevinster i det omfanget partene i saken antydte (ibid.).

KT konkluderte i denne saken med at ervervet ville medføre en vesentlig begrensning av konkurransen. Effektivitetsgevinstene ved ervervet var ikke tilstrekkelige til å oppveie det samfunnsøkonomiske tapet som følge av redusert konkurranse. KT konkluderte med at dette ville være i strid med lovens formål om effektiv bruk av samfunnets ressurser (konkurranseloven 1993, § 1, Konkurransetilsynet 2002). KT påpeker her at viss det er praktisk mulig å skille ut produksjonsvirksomheten i TEV, vil en avhendelse av denne delen etter KTs oppfatning være tilstrekkelig til å avbøte de konkurransebegrensende virkningene av ervervet (ibid.).

Boks 2: Statkraft Holding AS klage på Konkurransetilsynets vedtak

Den 19. august 2002 påklaget Statkraft vedtaket til KT. KT opprettholdt vedtaket og klagen ble sendt til behandling i Arbeids- og administrasjonsdepartementet 6. september 2002 (Regjeringen 2003)

Klager mente at vedtaket var ugyldig som følge av manglende begrunnelse og pekte på at KT's vedtak ikke oppfylte reglene om begrunnelse om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven 1967, §§ 24, 25). Klager mente at tilsynets påstand om at Statkraft ville misbruke markedsrett og mente at tilsynets analyse ikke sa noe om den praktiske relevansen av de fremsatte teoriene om lønnsomhet ved utøvelse av markedsrett (ibid.).

Departementet vurderte Statkrafts innsigelser mot KT's saksbehandling knyttet til manglende og ikke-oppfyllelse av plikten til å komme frem til minnelig løsning. Departementet fant ikke saksbehandlingsfeil i tilsynets vedtak og var og enige i tilsynets avgrensninger av marked som et ledd i saken for å vurdere om ervervet førte til en vesentlig begrensning av konkurransen, vurderte Departementet først om ervervet ga grunnlag for at Statkraft kunne utøve markedsrett når øvrige produsenter ikke har ledig produksjonskapasitet til å svare på produksjons begrensningene fra Statkrafts side for å øke prisen (ibid.).

Departementet konkluderte i denne saken med at det i tilstrekkelig grad er sannsynliggjort at Statkrafts erverv av TEV vil føre til en begrensning av konkurransen. Departementet var og enige med KT i at de samfunnsøkonomiske gevinstene ikke var tilstrekkelige til å oppveie de negative effektivitetsvirkningene som følge av redusert konkurranse (ibid.). Departementet var i denne saken av den oppfatning at avhending av produksjonsvirksomhet som følge av ervervet måtte være av en slik størrelsesorden at de konkurransemessige problemene ikke blir vurdert som større etter ervervet enn før ervervet. Departementet var på dette grunnlaget enige med KT, der avhending av produksjonsvirksomhet til en uavhengig tredjepart ansås som tilstrekkelig for å kunne bøte på de konkurransemessige virkningene. KT's vedtak ble i denne saken opprettholdt (ibid.).

Selv om departementet ikke fant grunner til å stille spørsmål med vurderingene som KT utførte basert på grunnlag av konkurranse aspektene i saken, var det likevel klart i dette tilfellet at det var industripolitiske aspekter som måtte veies mot de konkurransepolitiske hensynene. I dette tilfellet var offentlige interesser det viktige, i hensikt av hvor gode industrielle løsninger samt utveksling av kunnskap og innovasjon ble vurdert som viktigere. DP foreslo at deres vedtak fattet den 7. februar 2003 ble reversert. Dette ble gjort ved Kongelig Resolusjon datert den 23. november 2005 (ibid.).

Boks 3: Foretakssammenslutningen mellom Prior Norge BA og Norgården AS

KT varslet ved brev 14. juli 2005 om at tilsynet vurderte å gripe inn mot foretakssammenslutningen mellom Prior og Norgården, og den 29. september 2005 ble det oversendt vedtak om inngrep etter konkurranseloven § 16 (konkurranseloven 2004, (Konkurransetilsynet 2005b).

Den 30. august 2005 mottok KT forslag om avhjelpende tiltak, og mottok siste innspill angående dette 22. september 2005 (ibid.).

Konkurranseloven § 3 (konkurranseloven 2004) gir hjemmel ved forskrift å fastsette de unntak fra konkurranseloven §§ 10, 11 (konkurranseloven 2004), som er nødvendige for å gjennomføre landbruks- og fiskeripolitikken, som innebærer at reglene om kontroll med foretakssammenslutninger i konkurranseloven kommer til anvendelse i primærnæringen (Regjeringen 2005b).

Det relevante produktmarkedets geografiske utredning avgrenses til kjøpernes substitusjonsmuligheter og her er transportfaktoren den faktoren som oftest har størst betydning for markedenes utstrekning, samt at handelspolitiske tiltak som for eksempel toll på importerte varer er bestemmende for markedets utstrekning (www.kt.no). KT vurderte dette aktuelle markedet til å være nasjonalt. I denne saken ble det vurdert at import av egg ikke var et reelt alternativ, hvor tollsatsene er fastsatt høyt for å sikre avsetning av egg fra norske produsenter (ibid.).

KTs vurdering av denne foretakssammenslutningen viser til at Prior gjennom oppkjøp av Norgården vil gå tilgang til Norgårdens eggprodusenter og totalt oppnå kontroll over 80-100 prosent av volumet i markedet for kjøp, innsamling og mottak av egg, og at dette vil styrke Priors allerede sterke stilling i markedet. Gjennom oppkjøpet fjerner og Prior sin største utfordrer i markedet for kjøp, innsamling og mottak av egg (ibid.).

Bortfallet av Norgården som konkurrerende aktør ville i denne saken medføre at eggprodusenter får færre alternative eggpakkerier å velge mellom, og en annen fare vil være at bønder i utsatte geografiske områder ikke ville ha andre alternativer til Prior. Prior ville her og etter KT's vurdering kunne utøve markedsrett, dette fordi eggprodusentene allerede har et begrenset antall arvtakere å velge mellom. KT vurderte det slik i denne saken at Priors erverv av Norgården vil føre til en vesentlig begrensning av konkurransen i markedet (ibid.)

Prior anførte i denne saken at oppkjøpet ville medføre to typer effektivitetsgevinster; hvor det for det første ville medføre en mer effektiv håndtering av markedsreguleringsansvaret og for det andre ville integrering

av virksomheten gi kostnadsbesparelser for virksomheten, som ville komme forbrukeren til gode i form av fordelaktige priser (ibid.).

KT fant derimot at begrensningene i konkurransen ledet til samfunnsøkonomiske tap og at det reduserte konkurranstrykket førte til høyere kostnader – som videre ville medføre at ervervet ikke kun ledet til høyere priser, men og til lavere inntekt for eggprodusentene (ibid.).

KT var enige i at oppkjøpet av Norgården ville gjøre det lettere for Prior å oppfylle markedsregulator rollen, men en konsekvens av økte kostnader kunne lede til overproduksjon, som igjen ville føre til samfunnsøkonomisketap (ibid.).

Effektivitetsgevinstene partene anførte ble sett på som lite relevante av KT og tilsynet konkluderte med at foretakssammenslutningen ville føre til samfunnsøkonomiske tap, både i form av tap for forbrukerne og i form av økte kostnader (ibid.).

KT fant og at forslag om avhjelpende tiltak ikke ville være tilstrekkelige for å avbøte problemene som følge av begrensningen på konkurransen og forbød foretakssammenslutningen mellom Prior og Norgården, hvor Prior i vedtaket måtte returnere alle aksjer i Norgården innen gitte tidsfrister (ibid.).

Boks 4: Priors klage til Departementet

Prior mente i denne saken at KT hadde sett bort fra landbrukspolitiske gevinster som ville blitt realisert som følge av oppkjøpet av Norgården. En effekt av dette ville i følge Prior være at de ville bli bedre rustet til å klare å håndtere økt import konkurranse og bedre håndtering av markedsreguleringsansvaret for egg. Prior pekte på at avveiningen mellom konkurransehensyn og landbrukshensyn sto sentralt i saken (Regjeringen 2006a).

Prior påpekte og i møter med DP at salg fra primærprodusentene til forbruker eller dagligvarebutikker ikke ble tatt med i KT's beregninger av markedsandeler. Etter DP's oppfatning ville direktesalg av være av mindre eller liten betydning for konkurransen som følge av foretakssammenslutningen. Uavhengig av KT's vurdering la og DP til grunn at dette markedet er konsentrert, med få aktører og med Prior som den allerede dominerende aktøren. Det ble her fra DP's standpunkt pekt på at mangel av konkurranse kunne føre til at fokus

på intern effektivitet hos aktørene ville bidra til økt samfunnsøkonomisk tap (ibid.)

I følge Prior ville ervervet av Norgården gi anledning til å ta ut betydelige effektivitetsgevinster som oppveier de konkurransemessige virkningene. Uenigheten mellom KT og Prior bygget på at klager (Prior) mente det ikke var riktig av KT kun å regne med effektivitetsgevinstene som kommer forbrukerne til gode når de avveide ervervets negative effekter på konkurransen. I denne saken ble annet ledd i § 1 (Konkurranseloven 2004) føyd til under Stortingets behandling av konkurranseloven. DP påpekte her at deres oppfatning var at Bondevik II regjeringen ikke ønsket å endre konkurranseloven fra 1993. På dette tidspunkt var forbrukerhensyn tma om det skulle inkluderes som vurderingsgrunnlag, og om det skulle tas med i lovens formålsbestemmelse. Viktig her var om dette ble fremhevet som et viktig poeng ved konkurranse at den disiplinere tilbyderne slik at utvalg og kvalitet bli bedre og prisene lavere (Regjeringen 2006a)

DP konkluderte med at avveiningene mellom positive og negative samfunnsøkonomiske virkninger av en foretakssammenslutning på samme måte etter den da gjeldende lov. Ved å anvende de nye lovforskriftene innebar dette også at terskelen for å gripe inn mot en foretakssammenslutning var lavere enn ved konkurranseloven fra 1993. DP konkluderte med at avveiningen mellom positive og negative samfunnsøkonomiske virkninger av foretakssammenslutningen skulle skje på samme måte etter den gjeldende lov (ibid.).

DP vurderte i denne saken at Priors erverv av Norgården ville forsterke eller vesentlig begrense konkurransen i markedet for sortering, pakking og salg av konsumegg og markedet for videreforedling og salg av eggprodukter. DP fant og at ervervet ikke ledet til samfunnsøkonomiske gevinster som kunne veie opp for de samfunnsøkonomiske tapene som følger av at konkurransen i det berørte markedet ytterligere svekkes. Priors klage til DP ble ikke tatt til følge og tilsynets vedtak ble stående (ibid.).

Behandling av saken i Kongen-i-statsråd

Av saken kom det frem at foretakssammenslutningen mellom Prior og Norgården ville ha negative virkninger på markedet, mens det på den andre siden ville ha positive virkninger på landbrukspolitiske mål. Det er nettopp slike samfunnmessige hensyn som gjør at Kongen-i-statsråd kan tillate Prior å

kjøre Norgården, dette tiltak for at både KT og DP ut fra en konkurransefaglig vurdering har grepet inn mot Priors erverv av Norgården (Regjeringen 2006a).

Det var for regjeringen et viktig landbrukspolitisk mål å holde produksjon av egg vedlike og sørge for en inntekt for eggprodusenter i samsvar med jordbruksoppkjøret. Situasjonen på landbruksområdet var på dette tidspunktet spesielt, da det innen utgangen av april måned 2006 ville bli gjort konkrete vedtak i WTO som om noen år ville innebære økt import av egg og dermed øke prispresset på norske jordbruksprodukter. I denne saken ble det vurdert ut fra situasjonen at det var avgjørende for å opprettholde målene om norsk produksjon av egg og inntekter til eggprodusentene og at Prior hadde en sterk posisjon i markedet. Ved ervervet ville og Prior kunne opprettholde sin sterke markedsposisjon også når importen av egg ville øke (ibid.)

I denne saken hadde landbrukspolitiske hensyn større vekt enn de konkurransepolitiske hensynene, og Fornyings- og administrasjonsdepartementet ga fremlegg om at Prior får kjøpe Norgården (www.regjeringen.no).

Boks 5: Foretakssammenslutningen mellom Gilde Norsk Kjøtt BA og Prior BA

Gilde Norsk Kjøtt BA og Prior BA inngikk den 11. januar 2006 avtale om fusjon og KT mottok fullstendig melding om foretakssammenslutning den 12. januar 2006. Den 14. februar varsel KT partene i saken om at inngrep mot foretakssammenslutningen i medhold av konkurranseloven §16 (konkurranseloven 2004) kunne bli aktuelt (Konkurransetilsynet 2006).

KT fant det i denne saken hensiktsmessig å ta utgangspunkt i verdikjeden for de ulike kjøttslagene, fra bonde til salgsledd, ved avgrensning av de relevante produktmarkedene. KT bemerket her at både Gilde og Prior har virksomhet som omfatter mottak/slakt av dyr, nedskjæring, foredling og salg av henholdsvis kjøtt (storfe, gris, sau og lam) og fjørfe (kylling og kalkun) (ibid.).

Etter KTs oppfatning ville en foretakssammenslutning eliminere Gilde som den eneste potensielle konkurrenten til aktørene i fjørfemarkedet, slik at konkurransepresset mot disse ville bli redusert som et resultat av fusjonen (ibid.).

KTs undersøkelser blant kundene tydet på at dagligvarekjedene baserer seg på landsdekkende avtaler med et fåtall leverandører,

hovedsakelig en hovedleverandør og en sideleverandør av foredlede fjørfeprodukter. Videre er og konkurrentenes responsmuligheter begrenset, og Cardinal Foods/Den Stolte Hane som er Priors største konkurrent vil kun til en viss grad kunne virke disiplinerende på Priors muligheter til å utøve markedsrett. Selskapet vil derimot ikke være i stand til å dekke hele etterspørselen etter fjørfeprodukter fra en ny kjedegrupering på kort sikt, noe som forøvrig og ville kreve store investeringer i anlegg, og tilgang på råvarer (ibid.).

Jordbruksavtalen for 2005-06 sa at markedsreguleringsordningen for fjørfe skulle opphøre per 1. januar 2007. Ettersom utviklingen av denne ordningen og var nært sammenfallende med gjennomføringen av den planlagte fusjonen, vurderte KT at konkurransen før og etter fusjoneringen å ta utgangspunkt i at ordningen ville være avviklet, og bortfallet av Priors forsyningsplikt ville kunne gjøre det vanskelig for nyetablering innen kyllingproduksjon. KT var her av den oppfatning at nye aktører ville ha begrensede muligheter til å oppnå leveringsavtaler med fjørfeprodusenter, noe som representerer en etableringshindring for nye aktører (ibid.).

KT vurderte at det allerede i forkant av fusjoneringen var en vesentlig begrensning i markedet, og at Prior ut fra sin markedsledende posisjon var i stand til å utøve markedsrett. Tilsynet mente og at Gilde før fusjonen kunne utøve et konkurransetrykk som potensiell konkurrent i fjørfemarkedet. Gilde ville og som potensiell aktør på fjørfemarkedet kunne bli den viktigste konkurrenten til Prior. KT konkluderte i denne saken med at en fusjon mellom Gilde og Prior ville forsterke en allerede vesentlig begrensning av konkurransen i markedet for foredlede fjørfeprodukter (ibid.).

Etter KTs vurdering vil virkningen på effektiviteten av at Gilde ikke etablerer seg som en konkurrent i fremtiden være sterkere enn ved bortfall av potensiell konkurranse. Videre så og tilsynet at effekten på produktutvikling og kvalitet av at Gilde ikke etablerer seg som en konkurrent i fremtiden ville være sterkere enn effekten som følger av bortfall av potensiell konkurranse i fjørfemarkedet. Selv bortfallet av en forholdsvis beskjeden etablering fra Gildes side kan ha betydelig effekt på effektivitet, produktutvikling og kvalitet (ibid.).

Partene i saken anfører at fusjonen vil lede til to hovedtyper av effektivitetsgevinster. For det første vil en integrering av de to konsernernes virksomhet medføre synergier som gir betydelige samlokalisering

og felles utnyttelse av anleggsstruktur, prosessforbedringer, bedre råvareutnyttelse, kostnadsreduksjon ved avfalls/biprodukter, lavere innkjøpspriser, samordning/koordinering av salg og distribusjon, personellreduksjoner og bedre finansielle betingelser (ibid.).

KT vurderte i denne saken at kostnadsbesparelsene partene anførte, at noen av disse kan være samfunnsøkonomisk relevante og fusjonsspesifikke. Tilsynet fant imidlertid også at en del av de anførte kostnadsbesparelsene ikke oppfyller disse kriteriene (ibid.).

I vurderingen av effektivitetsgevinstene ved fusjonen har KT i henhold til praksis og økonomisk teori kun hensyntatt de kostnadsbesparelser som gir en nettogevinst i samfunnsøkonomisk forstand, er fusjonsspesifikke og tilstrekkelig godt dokumentert og konkretisert. Dokumentasjon for partenes anslag ble ikke fremlagt sammen med fullstendig melding, og et mer detaljert dokumentasjonsgrunnlag ble først fremlagt i ettertid på anmodning fra KT. KT fant ved gjennomgang av underlagsmaterialet at de anførte synergier er beheftet med betydelig usikkerhet, og at effektivitetsgevinstene i liten grad er basert på konkrete gjennomføringsplaner (ibid.).

KT kom i denne saken frem til at et forbud mot fusjonen både er nødvendig og hensiktsmessig for å oppveie for de skadelige virkningene i fjørfemarkedet. Gilde ble sett på som den eneste reelle utfordreren i dette markedet, og sammenslutningen med den klart største av de etablerte aktørene ville forespille den nyetableringen som kunne ha kommet (ibid.).

Boks 6: Klage til departementet på fusjonen mellom Gilde og Prior

Gilde og Prior inngikk 11. januar 2006 avtale om å fusjonere, og KT med hjemmel i konkurranseloven § 16 (konkurranseloven 2004) forbød 9. januar fusjonen mellom partene (Regjeringen 2006b).

Klager ba DP om å oppheve KT's vedtak om å forby fusjonen, og dette begrunnet de med at det primære vilkåret for inngrep etter konkurranseloven § 16 (konkurranseloven 2004) ikke er oppfylt og at vedtalet derfor er ugyldig. Klager mente at fusjonen ikke forsterket en vesentlig begrensning av konkurransen i fjørfemarkedet, og at dette skyldes at konkurransen i disse

markedene ikke var begrenset før fusjonen. Endelig så ville ikke Gilde etablere seg i fjørfemarkedet innen et relevant tidsrom og i tilstrekkelig utstrekning til å bli en effektiv konkurrent, og fusjonen ville da i henhold til klager ikke hindre etablering av en aktuell konkurrent på markedet (ibid.).

Etter klagers oppfatning var det heller ikke det sekundære vilkåret for inngrep oppfylt. De samfunnsøkonomiske gevinstene ved fusjonen mer enn oppveier et eventuelt samfunnsøkonomisk tap som følge av konkurransbegrensningen som tilsynet mente fusjonen ville føre til (ibid.).

DP mottok klagen og KT's merknader til klagen 21. juli 2006. DP hadde så fire møter med partene, og det ble og avholdt to møter med Prior sin største konkurrent (Cardinal Foods/Den Stolte Hane). DP fulgte opp dette med å innhente via brev den 18. august, informasjon fra dagligvarekjedene ICA Norge AS, Norgesgruppen ASA, Coop Norge AS og Rema 1000 Norge AS. DP mottok svar fra dagligvarekjedene og hatt møter med disse. Videre hadde DP tre møter med KT, og saken ble og forelagt Barne- og likestillingsdepartementet, Landbruk- og matdepartementet og Nærings- og handelsdepartementet (ibid.).

DP var i denne saken enige med KT at en foretakssammenslutning mellom potensielle konkurrenter ville kunne føre til eller forsterke en vesentlig begrensning av konkurransen og således begrunne inngrepet etter konkurranseloven § 16 (konkurranseloven 2004, Regjeringen 2006b).

DP kan i sin klagesaksbehandling prøve alle sider av saken, og i denne saken vurderte de også om det eventuelt kunne gripes inn mot fusjonen med andre begrunnelser enn det KT la til grunn i sitt vedtak. DP vurderte og om det forelå ett eller flere felles produktmarkeder for foredlet kjøtt og rødt kjøtt, og i så tilfelle måtte fusjonen mellom Gilde og Prior vurderes som en fusjon mellom aktuelle konkurrenter. Videre var og en vurdering fra DP sin side om det fusjonerte selskapet kunne styrke sin markedsrett på grunn av den samlede posisjonen de ville få på grunn av fusjonen i markedene for rødt og hvitt kjøtt (Regjeringen 2006b)

Etter DP's oppfatning ville det kunne ha betydning i saken om Gilde og Prior faktisk var konkurrenter i ett eller flere produktmarkeder. Dersom Gilde og Prior faktisk var konkurrenter i samme produktmarked, ville dette og lede til en annen begrunnelse for et eventuelt inngrep etter konkurranseloven § 16 (ibid.).

I likhet med KT la DP vekt på at det var etableringshindringer i dette

markedet. En eventuelt ny konkurrent måtte her derfor, for å kunne konkurrere på like vilkår med disse, etablere seg i hele verdikjeden inkludert kontroll over produksjon av levende fjørfe. Dette ville innebære blant annet omfattende og ugjenkallelige investeringer i slakterivirksomhet og at den nye aktørene ville kunne knytte til seg tilstrekkelig mange produsenter av levende fjørfe til at en slik investering ville bli lønnsom. DP satt og med opplysninger om at det på denne tiden var overkapasitet av kyllingslakterier, som ville øke risikoen ved at en slik investering, og ville gjøre det mindre sannsynlig for en ny aktør å foreta en slik investering på kort sikt (ibid.).

I sitt vedtak la KT til grunn at en begrenset etablering i fjørfemarkedet ville redusere Gildes etableringshindre for et mer omfattende innrykk på noe lengre sikt. DP var imidlertid ikke enige i at det var sannsynlig at Gilde hadde insentiv eller kunne oppfattes å ha insentiv, til å foreta en slik etablering innenfor et tilstrekkelig kort tidsrom til at det kunne gi grunnlag for et inngrep etter konkurranseloven § 16. DP viser her til tilsynets egen vurdering av etableringshindringer ved full vertikal integrasjon i markedet. DP som nevnt ovenfor satt og med informasjon om at det var overkapasitet av kyllingslakteri. Dette ville i så tilfelle øke risikoen ved en slik investering, og ville og gjøre det enda mindre sannsynlig at Gilde ville foreta en slik investering på kort sikt (ibid.).

På denne bakgrunn mente DP at det ikke kunne legges til grunn at en begrenset etablering fra Gilde ville redusere selskapets etableringshindre på en slik måte at Gilde ville få en disiplinerende virkning fra Priors atferd innenfor et tilstrekkelig kort tidsrom. Samlet sett medfører dette selv om fusjonen ville innebære at Gilde verken ville foreta en begrenset etablering i hele verdikjeden på lengre sikt, så forsterket ikke dette en vesentlig begrensning av konkurransen i strid med lovens formål. Vilåret for å gripe inn etter konkurranseloven § 16 1. ledd er derfor i følge DP ikke oppfylt. Følgelig kunne ikke DP opprettholde KT sitt vedtak om å forby fusjonen mellom Gilde og Prior med den begrunnelsen som KT la til grunn (ibid.).

Boks 7: Foretakssammenslutningen mellom National-Oilwell Inc og Varco International Inc.

Foretakssammenslutningen hadde skjedd den 11. mars og Varcos aksjonærer mottok aksjer i National-Oilwell som vederlag for sine aksjer i Varco. KT mottok alminnelig melding om foretakssammenslutningen 14. desember 2004, og i henhold til konkurranseloven § 18 3. ledd (konkurranseloven 2004) påla tilsynet partene fullstendig melding, som tilsynet mottok 26. januar 2004, og KT varslet 1. mars 2004 at det kunne bli aktuelt å gripe inn mot foretakssammenslutningen (Konkurransetilsynet 2005c).

KT varslet partene i saken at de vurderte å gripe inn mot foretakssammenslutningen mellom National-Oilwell og Varco International den 9. mai 2004 (ibid.).

Partene i saken leverer produkter til olje- og gassvirksomhet, i første rekke utstyr til boreanlegg. Et boreanlegg står i følge partene i saken av størrelsesordenen 60-100 komponenter, og kundene kjøper i hovedsak komponent for komponent og mente og at disse utgjør egne produktmarkeder. Det er imidlertid ikke ønskelig i dette markedet å ha for mange leverandører til boreanlegg, dette fordi deler fra samme leverandør er optimalisert i forhold til hverandre (ibid.).

Partene i denne saken har virksomhet innenfor salg av hovedkontrakter, utstyrspakker og komponenter. Virkningen av transaksjonen vil først og fremst være i markedene for utstyrspakker og komponenter. KT velger i denne saken å se bort fra hovedkontrakter (ibid.).

KTs konklusjon her er var å avgrense de relevante produktmarkedene til å være leveranser av følgende utstyrspakker med etterfølgende vedlikehold og levering av reservedeler: 1) kontrollsystemer, 2) Top-drives, dreiebord, heiseblokk og heisespill, 3) bølgekompeniseringsutstyr, 4) sirkulasjonssystemer, 5) fjernoperert rørhåndteringsutstyr og 6) manuelt rørhåndteringsredskap (ibid.).

Boreutstyr til feltutbygginger på norsk sokkel og til rigger som skal operere på norsk sokkel, har nesten utelukkende blitt levert av selskaper som er til stede i Norge. Tilbakemelding fra kunde som har benyttet en leverandør i Abderdeen, tyder på at dette er tungvint når en trenger reservedeler, service eller når det skjer spesielle hendelser. KT antar allikevel at det kan være aktuelt å benytte leverandører som er etablert i Nordsjøområdet for leveranser av boreutstyr til norsk sokkel. Det vil i derimot være helt uaktelt

å benytte leverandører som ikke er tilstede i Nordsjøområdet, til større utstyrspakker til et boreanlegg. KT vurderte det relevante markedet å være Nordsjøområdet. Kundene i dette området vil ikke kunne foreta innkjøp av de relevante produktene fra leverandører som ikke er etablert i området (ibid.).

Partene får tilnærmet monopol i Nordsjøområdet for fjernoperert rørhånderingsutstyr og bølgekompenseringsutstyr som følge av foretakssammenslutningen. I markedet for manuell rørhånderingsutstyr får partene en markedsandel på 60-70. I de øvrige relevante markedene vil foretakssammenslutningen ha betydning ved at partene styrker sin stilling som totalleverandør (ibid.).

Hvis en ny aktør ønsker å etablere seg i markedene for boreutstyr, må aktøren ha eller utvikle produkter som kundene oppfatter som aktuelle substitutter til de produktene partene leverer. Videre må produktene være konkurransedyktige på pris og kvalitet, og de må tilfredsstillende tilfredsstillende til kravene i regelverket (ibid.).

Kravet til en leverandørs nødvendige kompetanse, kjøpers ønske om å ha få leverandører til det enkelte boreanlegg, det tette båndene mellom olje- og riggselskaper og leverandørene samt kravet til en godt utbygd serviceorganisasjon, utgjør etableringshindringer i dette markedet. På denne bakgrunn vurderer KT at det må legges til grunn at nye aktører vil kunne finne det vanskelig, og ikke uten betydelig økonomisk risiko, å utfordre partene på leveranser av boreutstyr (ibid.).

KT har innhentet uttalelser fra flere kjøpere i markedet, som tror at foretakssammenslutningen vil ha en negativ virkning for produktutviklingen på lengre sikt. Aktørene uttaler blant annet at muligheten til å stille leverandører opp mot hverandre reduseres. Antallet leverandører som kan utfordre hverandre teknisk blir tilsvarende redusert, og leverandørene har i mindre grad incentiver til å komme opp med nye produktløsninger (ibid.).

KT er av den oppfatning at de mulige positive virkningene av foretakssammenslutningen ikke vil være nok til veie opp for de negative effektene av begrenset konkurranse, det vil si økte priser og mindre produktutvikling. Foretakssammenslutningen kan derfor ikke godkjennes på bakgrunn av disse besparelsene (ibid.).

KT fant i denne saken at foretakssammenslutningen mellom National-Oilwell og Varco vil føre til eller forsterke en vesentlig begrensnings av konkurransen i strid med lovens formål (konkurranseloven 2004, § 1).

Boks 8: Klage på forbud mot foretakssammenslutningen mellom National-Oilwell Inc og Varco International Inc.

National-Oilwell Inc og Varco International fusjonerte den 11. Mars 2005, og KT fattet vedtak om forbud mot foretakssammenslutning mellom partene den 22. juni 2004, og ved brev av 8. juli 2005 forlenget Moderniseringsministeren etter anmodning fra partene klagefristen i saken til den 12. august 2005. Vedtaket fattet den 22. juni 2005 ble rettidig påklaget ved brev til KT den 12. august 2005, og departementet mottok klagen fra tilsynet den 2. september 2005 (Regjeringen 2005).

Partene i denne saken mener fusjonen ikke vil begrense konkurransen i strid med konkurranseloven. Hovedinnvendingen var at tilsynet ikke fremskaffet tilstrekkelig bevis for at fusjonen ville føre til en vesentlig konkurransebegrensning. Partene hevdet videre at tilsynet ikke forsto dynamikken i de aktuelle markedene, og at partene i saken uansett ikke ville kunne utnytte markedsrett, hvor partene påpekte for det første; at potensiell konkurranse og nyetablering vil hindre det fusjonerte selskapet å utøve markedsrett, og for det andre har kjøperne betydelig kjøperrett som hindrer partene i å utøve markedsrett (ibid.).

Partene i saken var i all hovedsak enige med KT avgrensning av to delmarkeder for boreutstyr hvor fusjonen ville kunne resultere i en konkurransebegrensning (ibid.).

Partene var i denne saken av den oppfatning at det relevante markedet er globalt og ikke avgrenset kun til Nordsjøområdet. En av grunnene partene påpekte her var at kjøpere kan ha en preferanse for leverandører som er fysisk tilstede i Nordsjøområdet, rettferdiggjør i følge klager ikke at det geografiske markedet avgrenses kun til dette området, så lenge leverandører globalt kan konkurrere og konkurrere om leveranser til den norske kontinentalsokkelen. Partene mente at avgrensningen av det geografiske markedet likevel ikke var avgjørende for utfallet i saken, fordi vilkårene for inngrep i konkurranseloven § 16 1. ledd uansett ikke var oppfylt (ibid.)

Partene var og kritiske til tilsynets bruk av markedsandeler. Den viktigste grunnen er at de aktuelle markedene er anbudsmarkeder. I slike markeder vil markedsandelene typisk variere fra år til år, og markedsandelene vil gi et misvisende bilde av styrkeforholdet mellom aktørene i markedet. Partene er videre kritiske til at tilsynet har inkludert omsetningen av reservedeler og vedlikeholdstjenester i beregningen av markedsandeler. Det

gjelder særlig fordi Varco ikke hadde levert nye anlegg til innretninger I Nordsjøområdet de seneste årene (ibid.).

I motsetning til tilsynet, mente partene at det ikke forelå etableringshindringer. Partene viste her til at nyetableringer, produktutvikling og omstruktureringer er et vedvarende trekk ved boreutstyersindustrien. Partene i saken viste til eksempler på at nyetableringer, i form av allianser er gjennomført som et direkte resultat av fusjonene mellom partene (ibid.).

Partene hevdet at fusjonene for det første verken fører til eller styrker en vesentlig begrensning av konkurransen, og for det andre mente de at en eventuell konkurransebegrensning uansett ikke ville være i strid med lovens formål. Partene mente at verken det primære eller det sekundære vilkåret for inngrep etter konkurranseloven § 16 1. ledd (konkurranseloven 2004) var oppfylt og at vedtaket av den grunn måtte oppheves (ibid.).

DP antok i denne saken at fysisk tilstedeværelse i Nordsjøområdet har betydning for evnen til å konkurrere, men la likevel på bakgrunn av innhentet informasjon i saken til grunn at dette ikke var en forutsetning at en leverandør var etablert i dette området for å konkurrere om leveranser til rigger som skal eller kan operere i Nordsjøen (ibid.).

DP mente at KT i denne saken hadde avgrenset det relevante markedet for snevert, og viste til at selv om fysisk tilstedeværelse ville være et konkurransefortrinn, var dette verken lovbestemt eller en forutsetning fra kjøperens side (ibid.).

Fusjonen mellom National-Oilwell og Varco har styrket et nye selskapets markedsposisjon i markedene, og etter DPs oppfatning vil imidlertid de øvrige faktiske og potensielle konkurrentene sammen med avtakernes kjøpermakt være tilstrekkelig til at fusjonen ikke føre til eller forsterker en vesentlig begrensning av konkurransen i strid med lovens formål. DP la vekt på at de kjøpere og konkurrenter som har uttalt seg om dette, ikke har uttrykt nevneverdige bekymringer over konkurransesituasjonen i markedene etter fusjonen (ibid.).

Moderniseringsdepartementet fattet på bakgrunn av dette følgende vedtak, jf. Konkurranseloven § 20 4. ledd (konkurranseloven 2004) og forvaltningsloven § 34 (forvaltningsloven 1967) at KTs vedtak oppheves (ibid.).

7.2 Om klageprosessen frem til april 2017

Når KT fatter enkeltvedtak, kan disse overprøves ved forvaltningsklage. KT skal som sagt i henhold til konkurranseloven (2012, § 16) forby foretakssammenslutninger som «vil føre til eller forsterke en vesentlig begrensning av konkurransen i strid med lovens formål.»

Når KT fatter vedtak i saker som omhandler fusjoner og oppkjøp er det utformet særlige regler om klage og oppheving. Skal et foretak klage på avslag på foretakssammenslutninger må klagen fremsettes innen 15 virkedager (Konkurranseloven 2012 § 16). I behandlingen av en klagesak av KT, anvendes forvaltningslovens § 33 så langt det passer (2010, § 33). Dette innebærer at KT må og skal foreta de undersøkelsene klagen gir grunn til. Her kan man endre eller oppheve vedtaket dersom en finner klagen begrunnet. Viss vilkårene for å behandle klagen ikke er tilstede, skal KT avvise saken (Forvaltningsloven 2010, § 33). KT er i disse sakene pliktige å bringe klagen inn for departementet. Dette må skje innen 15 virkedager etter at klagen er mottatt, og departementet har på sin side 60 virkedager på å fatte vedtak etter at de har mottatt klagen. Når departementet mottar klage om forbud mot foretakssammenslutning reguleres departementets kompetanse i klagebehandlingen av forvaltningsloven § 34 (Forvaltningsloven 1967). Den sier at departementet skal prøve alle sider av saken og ta hensyn til eventuelle nye omstendigheter. Den ene informanten i NFD påpekte at

«i klageprosessen er det viktig å vurdere partenes insentiver, og man er i disse situasjonene nødt til å tenke på dette, og fordi de bruker ressurser og midler, ved for eksempel å hyre inn advokater. Insentivene til aktørene som klager er at de vurderer sannsynligheten for at vedtaket til KT kan bli opphevd. De er nødt til å ha en sterk tro på at de fakta som KT legger til grunn i sitt vedtak ikke stemmer, eller at metodene KT har anvendt er brukt på en måte som ikke er riktig» (intervju, informant 1)

Informanten sa og «at det må være gode momenter, for at det i det hele tatt skal være en vilje til å levere inn en klage, altså å prøve seg igjen». Når det foreligger klage over vedtak som innebefatter avhjelpende tiltak kan departementets vedtak bare gå ut på å oppheve eller stadfeste KT's vedtak. Departementets klagebehandling vil av denne grunn være begrenset til å prøve KT's vedtak om avhjelpende tiltak er gyldig. Denne klagesaksbehandlingen er begrenset. Klager på vedtak som omhandler avhjelpende tiltak vil da kunne begrunnes med at KT ikke har hjemmel til å gripe inn fordi transaksjonen ikke kan føre til eller forsterke en

vesentlig begrensning av konkurransen, saksbehandlingsfeil, eller at det avhjelpende tiltaket er uforholdsmessig inngripende overfor melder. Dersom departementet opphever et vedtak om avhjelpende tiltak fordi foretakssammenslutningen ikke kan føre til eller forsterke en vesentlig begrensning av konkurransen, er saken endelig avgjort (Konkurransetilsynet 2014a).

I tillegg til den ordinære klagemuligheten, åpner og konkurranseloven for appeller på politisk grunnlag. Dette følger av bestemmelser i konkurranseloven fra 2004 som sier at dette er i saker av prinsipiell eller stor samfunnsmessig betydning hvor Kongen i statsråd kan godkjenne en konsentrasjon som konkurransetilsynet har grepet inn mot. Bakgrunnen til funksjonen i denne loven var å sikre mulighetene for en politisk reversering utført av regjeringen i enkeltsaker. Tilsvarende gir bestemmelsene i konkurranseloven fra 2004 og Kongen i statsråd anledning til å gripe inn i saker der KT har bestemt å ikke gripe inn. Verken inngrep i saker hvor KT ikke har valgt å gripe inn eller i saker som er under behandling av KT finnes det i dag eksempler som kan brukes i praksis. Det påpekes at det er situasjoner hvor denne bestemmelsen kan ha en begrunnelse, og dette kan for eksempel være i saker KT ikke har intervert i, hvor en tredjepart med legitim interesse, men uten rett til å klage, bringer saken inn for regjeringen (OECD 2016a). Uansett må departementet i slike saker vise til at vilkårene § 16 (konkurranseloven 2012) er oppfylt, og dermed bevise at KT's vurdering og avgjørelse om å ikke gripe inn var feil, i tillegg til å begrunne viktigheten av allmenne interesser i denne betraktningen (OECD 2016a).

Kompetansen til å reversere KT's beslutninger i saker som omhandler foretakssammenslutninger, basert på hensynet til offentlige interesser knyttet til § 21 (konkurranseloven 2004) har kun blitt brukt i to saker per dags dato. Den første saken var i 2005 da regjeringen overprøvde KT's beslutningen om de rettsmidler som ble pålagt Statkraft Holdings overtakelse av Trondheim Energiverk fra 2002. Det andre tilfellet var overprøvingen av foretakssammenslutningen mellom Prior og Norgården, hvor landbrukspolitiske hensyn ble lagt til grunn for overprøvingen (OECD 2016a). Disse to sakene beskrives mer utfyllende i kapittel 6.2.2. og 6.3.3.

7.3 Styringen av det norske Konkurransetilsynet

I Norge består konkurransemyndighetene formelt av Kongen-i-statsråd (regjeringen), Nærings- og fiskeridepartementet (NFD) og Konkurransetilsynet (KT). NFD definerer rammeverket til KT's aktiviteter. NFD har og vært (frem til april 2017) klageinstansen i administrative beslutninger fattet av KT – og i denne sammenheng, stort sett klager på

foretakssammenslutninger (OECD 2016a). I 2004 gikk den norske konkurransebestemmelsen gjennom en betydelig revisjon og ble i stor grad harmonisert med konkurranselovgivningen i EU-traktaten og EFTA-avtalen. Revisjonen betydde en endring fra et regime med kombinasjoner av forbud og autorisasjoner til en rent forbudsregime.

Til tross for muligheten til DP å instruere KT til å håndtere en spesifikk sak fremdeles vil være en mulighet (konkurranseloven 2012 § 8), er det viktig å bemerke at som før vil det ikke være noen mulighet å influere utfallet av saker politisk, og dette påvirker ikke KT's uavhengighet (OECD 2016a). Informanten i KT sa og om dette at *«Spillereglene i det norske byråkratiet og i den norske modellen er veldig profesjonell og ryddig og samtidig avklart. Relasjonen mellom DP og KT preges av en faglig dialog på områder KT ser at der er nødvendig og hvor en ser at det er gjensidig nytte av faglige dialoger. I Norge er uavhengigheten i enkeltsaker lovfestet, og det vil være et lovbrudd å påvirke KT's saksbehandling. Viss en statsråd på noen som helst måte eller DP prøver å påvirke eller gripe inn i KT's saksbehandling av en enkeltsak så ville det være et lovbrudd.* Informanten i KT uttalte og *«at det er en ekstremt stor bevissthet tilstede i tilsynet rundt akkurat dette,»* det samme påpeker og den ene informanten min i KPA, at *«NFD ikke kan gå inn i en bestemt sak og instruere KT i hvordan de skal fatte vedtak. Det DP kan gjøre er å be KT om å gjøre ulike utredninger og se på ulike konkurransesaker»*.

I henhold til konkurranseloven fra 2004 sier § 16 første ledd at KT skal gripe inn mot konsentrasjoner mellom foretak hvis myndighetene finner at den *«vil skape eller styrke en betydelig konkurransebegrensning, i strid med lovens formål.»* Formålet med denne makten og plikten til å gripe inn var å indikere skillelinjene mellom den tekniske vurderingen som skal utføres av KT og DP, og veiingen av de politiske målene som og kunne bli utført av Kongen-i-statsråd (OECD 2016a).

Dersom KT fatter en beslutning om å gripe inn, kan dette vedtaket påklages til DP. Dette er i motsetning til KT's vedtak som omhandler vedtak om å utstede administrative bøter i kartell- og misbruk av dominanssaker, som må prøves i domstolen. (OECD 2016a). Beslutninger om å gripe inn mot konsentrasjoner påklages administrativt før det tilslutt påklages til «vanlige» domstoler. Hittil har det ikke blitt truffet noen beslutninger om å gripe inn mot konsentrasjoner i rettssystemet i Norge. KT's beslutninger om å ikke gripe inn kan ikke påklages til DP, men i henhold til § 21 i konkurranseloven (2004) kan imidlertid den norske regjeringen (eller mer formelt: Kongen-i-statsråd) godkjenne en konsentrasjon som KT har grepet inn mot i saker som involverer spørsmål om saker som er av «prinsipiell eller stor

samfunnsmessig betydning». Regjeringen har og juridisk makt til å blokkere en fusjon som KT har bestemt seg for å hindre på samme grunnlag. Disse funksjonene ble introdusert da den nåværende konkurranseloven ble vedtatt i 2004 (OECD 2016a). Informanten jeg intervjuet i KT påpekte:

«Etatsstyringen av KT foregår ved tre årlige møter, og et videomøte, hvor DP kan gi uttrykk for en del ting knyttet til økonomi og KT signaliserer om den økonomiske situasjonen og eventuelle manglende ressurser – dette er veldig formelt. Konkurransedirektøren har jevnlig kontakt med departementsråden og ekspedisjonssjefen. Det tredje etatsstyringsmøtet, som bruker å være et todagersmøte, som omhandler den tradisjonelle etatsstyringen. Her er og ledelsen med, og de har saker som er tema og tilsvarende fra DP. Dette kan være tøffe møter mellom Konkurransedirektøren og ekspedisjonssjefen, men oppleves veldig ryddig og er ofte orientert mot saker som handler om økonomi. Den andre dagen av møtet er fagdag, hvor man har faglige tema, som et internt seminar/workshop med DP, hvor en har faglige presentasjoner, hvor en eventuelt henter inn folk utenfra, men man bruker her interne ressurser på rett og slett ha en faglig dialog med DP på ting som man har fellesinteresse av og hvor en ser behovet for å bygge opp kunnskap og kompetanse.»

7.3.1 KT's forhold til Departementet

NFD styrer KT sitt arbeid ved det årlige tildelingsbrevet som legger føringer for KT's virksomhet (Regjeringen 2014b). I dette årlige tildelingsbrevet angir DP spesifikke mål, prioriteringer og ytelseskrav for det neste budsjettåret. I dette brevet kan DP be KT om å tillegge ekstra oppmerksomhet på ulike konkurranseproblem i en bestemt sektor. Tildelingsbrevet presenterer og tilsynets budsjett for det kommende år, fastlagt av statsbudsjettet for det kommende regnskapsåret, og KT må i løpet av det påfølgende år rapportere til DP om sine aktiviteter, ressursbruk, resultater og viktige presentasjoner på de mål som er oppgitt i tildelingsbrevet. Det er og viktig å bemerke her at KT ikke kun har en rolle som tilsynsorgan, men og fungerer som direktorat, dermed kan DP og gi spesifikke oppdrag til KT. For eksempel for året 2016 fikk KT i oppdrag å utforme en rapport hvor vurderinger av konkurranseproblemer knyttet til kjøpsmakten i den norske petroleumssektoren (OECD 2016a). *«Disse føringene fra DP til KT hvor det bes om vektlegging og prioritering, handler ikke om at KT ikke har fokus på disse markedene, men*

mer en de ellers ville ha gjort» er noe informanten påpeker som det som er det relasjonelle mellom KT og DP (intervju, informant 3). Videre sa og informanten i KT at «dette handler som nevnt ovenfor om direktoratsfunksjonene til KT, og DP kan her komme med ønsker til KT, som via sin direktoratfunksjon er pliktet til å prioritere. Tildelingsbrevet påvirker dog ikke hvordan KT håndhever saker, men det påvirker tilsynsorganets prioriteringer» (intervju, informant 3).

«DP legger begrensninger på bevilgningene til KT, og dette legger jo føringer for hva de kan gjøre, men utover dette er det ikke innblanding fra DP i hvordan KT disponerer disse midlene. KT har og mulighet til å komme med innspill i tildelingsbrevet, dette gjøres ved at det sendes utkast til KT, hvor de i etterkant kan komme med innspill. KT gir her en økonomisk risikovurdering, og en rapportering i forhold til de målene som er satt i tildelingsbrevet. Målene i tildelingsbrevet er heller ikke så spesifikke men veldig overordnede og handler i all hovedsak om konkurranse» (intervju, informant 2).

KTs uavhengighet i enkeltsaker, er i følge informanten jeg intervjuet i KT «at den står seg eskremt sterkt. Denne bevisstheten er innplantet i saksbehandler rollen og den er også implantet i rollen til de ansatte i DP. Man vet at DP ikke prøver å påvirke oss og det er heller ingen dialog mellom KT og DP om saker som er til behandling. Dette er ting man ikke snakker om» (intervju, informant 3).

«Det som er kjernevirksomheten i forhold til håndhevingen av inngrepsbestemmelsen og i forhold til forbudsbestemmelsen oppfatter man det ikke som problematisk. KT kan påpeke konkurransebegrensende reguleringer som for eksempel ved å gå ut enten formelt eller via brev eller KT kan anvende media og uttrykke bekymringer, skrive rapporter. Her kan det oppstå spenninger, også er det klart at vi og som direktorat, noe som innebærer at DP kan be oss om å utføre visse oppgaver. De kan be om innput fra sitt fagorgan (KT) på en problemstilling som de mener KT er best posisjonert til å svare på. DP vil ikke prøve å påvirke KT's konklusjoner i ulike rapporter de har fått beskjed om å lage av DP. Det ville være et fundamentalt brudd på spillereglene. KT

har fått en standing som gjør at de har fått et større spillerom i forhold til å være uavhengig med en videre jakke en vi hadde tidligere» (intervju, respondent 3).

7.3.2 Konkurransetilsynets uavhengighet og endring av bevisstheten rundt tilsynets rolle i Norge

«Frimodige» yttringer om konkurransepolitikk har i Norge ikke alltid vært like velkomne på alle hold, dette var noe tidligere konkurransedirektør Einar Hope fikk oppleve da han hadde denne rollen i perioden 1995 til 1999. Han påpekte her at det brente et blått lys, rent bokstavelig for konkurransedirektøren. Bakgrunnen for dette var at KT skulle avholde det årlige kontaktmøte, som det den gangen var tilsynets tur å arrangere. I etterkant av dette møte, brakte journalist Tron Øgrim i Dagens Næringsliv noen av de nordiske konkurransedirektørene sammen til et intervju om konkurransespørsmål, og her fikk Hope spørsmål om hvordan han vurderte Gassforhandlingsutvalget (GFU) fra en konkurransemessig synsvinkel. Hope svarte her at GFU må være å betrakte som en monopolordning for salget av norsk gass til kontinentet, at den kunne ha sine klare økonomiske fordeler for Norge som eksportør av olje og gass, men at ordningen neppe som sådan ville være opprettholdbare på lengre sikt fra et internasjonalt konkurransepolitisk synspunkt. Dette skapte synlige sterke reaksjoner umiddelbart, både fra politisk hold og på embetsmannsplanet i Olje- og energidepartementet (OED). Budskapet som kom frem her var klart og entydig: nå måtte konkurransedirektøren forstå at han ikke lenger kunne uttale seg om saker og ting som uavhengig forsker, men som ansvarlig leder av en forvaltningsetat som Konkurransetilsynet (Konkurransetilsynet 2009).

Det var tydelig i denne saken at man likevel ikke ønsket politisk oppstuss rundt saken, og valgte i første omgang å håndtere den på embetsmannsplan mellom OED og Arbeids- og administrasjonsdepartementet (ADD). Departementsråden i ADD, sammen med ekspedisjonssjefen for konkurranseavdelingen i ADD, kalte her Hope inn til oppklaringsmøte, og i etterkant av dette hadde man møte med departementsråden i OED. Budskapet fra OED var tydelig: Norge som oljenasjon kunne ikke skyte seg selv i foten gjennom irrelevante og ubegrunnede uttalelser om konkurransemessige forhold i en viktig sak for landet. Hope vurderte i denne situasjonen å stille sin stilling til disposisjon, selv om Hope her argumenterte for det han mente var tilsynsorganets soleklare rett til å kommentere et viktig konkurransepolitisk spørsmål av stor prinsipiell rekkevidde. Etter at Hope sluttet som konkurransedirektør i 1999, kom GFU-saken opp igjen ved at Europakommisjonen hevdet at ordningen med sentralisert gassalg i Norge var i strid med EUs konkurranseregler og derfor

måtte oppheves (ibid.). I følge respondenten jeg intervjuet i KT reflekterte dette en politisk bevissthet på denne tiden som ikke er helt i tråd med bevisstheten som ligger til grunn i dag. Dette hadde ikke skjedd i dag, og dette er nok en refleksjon av en utvikling i tenkningen knyttet til rollene og rollen til tilsynet og hvordan konkurranseloven er utformet nå, dette fordi det faktisk er KTs jobb å påpeke sånne ting på den ene eller andre måten. I dag ville nok KTs ansvarlige statsråd eller departementsråd sagt, viss det var politikere som påpekte det samme, at svaret ville vært at dette er konkurransedirektørens oppgave og KTs rolle å påpeke. Noe av det samme opplevde og Christine B. Meyer. Hun var aktivt ute i media og det var anledninger hvor politikere reagerte negativt på det hun sa fordi de følte hun beveget seg utenfor det de mente var hennes ansvarsområde. KTs ansvarsområde er å påpeke det og det så lenge det kan henvise til at det er vår jobb. Den politiske og øverste administrative ledelse i vårt DP er klar over og bevisst på det, så vil de avfeie alle slike forsøk siden det faktisk er en lovgitt oppgave for KT og da gjennom Konkurransedirektøren å påpeke denne type bekymringer (intervju, informant 3) (Vedlegg 2).

Men når man snakker om juridisk og lovmessig uavhengighet så er den uavhengigheten som en konkurransedirektør uttrykker gjennom media basert på politisk kapital som du bygger opp over tid. Som ny Konkurransedirektør eller som ny etat, kan en si at en har liten handlekraft, men viss man ser seg bevisst dette ansvaret, vil uavhengigheten og handlefriheten bli større – man skaper seg dette rommet, men det avhenger og av bevisstheten til de fra det øvre nivået (intervju, informant 3) (vedlegg 2).

7.3.3 Organisering

Konkurransedirektøren ansettes av Kongen-i-statsråd og i prinsipp kan og konkurransedirektøren avsettes fra hans eller hennes stilling i ansettelsesperioden. Dette kan kun gjøres i saker hvor det er ekstrem uredelighet i henhold til den stillingen som skal utføres, og viss dette skjer så er det og Kongen-i-statsråd som avsetter konkurransedirektøren (OECD, 2016a). Konkurransedirektøren ansettes på åremål for seks år, og det er mulighet for forlengelse i ytterligere en periode (OECD 2016a).

KT organiseres etter sektorer, mens saksbehandlerne organiseres i ulike markedsavdelinger med ansvar for spesifikke markeder, og saksbehandlerne jobber her med alle typer saker som markedet allokerer til dem. I tillegg har KT en etterforskningsavdeling med fem ansatte som har som oppgave å etterforske saker som omhandler kartell- og misbruk av dominerende makt. (OECD 2016a). Den spesialiserte juridiske og økonomiske støtten og

kvalitetssikringen er gitt av den juridiske direktørens team og sjefsøkonomens team og saksbehandlerne kan alle bli enagsjert i beslutningsarbeid (OECD 2016a).

Uavhengigheten er også knyttet til graden av frihet til å kunne prioritere hvilke saker ressurser skal allokere til. Konkurransedirektøren og styringen av KT, har bortsett fra i saker som omhandler foretakssammenslutninger, der kriteriene for intervensjon er oppfylt, en relativt høy frihetsgrad i å velge hvilke saker de ønsker å prioritere (OECD 2016a).

7.4 Det norske systemet og etableringen av konkurranseklagenemda

DPs behandling av KTs vedtak åpner slik systemet er, ikke for politiske vurderinger, slik det har vært adgang til ved saker som ligger til Kongen-i-statsråd (regjeringen). DP kan således kun foreta en konkurransefaglig vurdering i tråd med lovens vilkår under sin klagesaksbehandling. Dagens ordning, er allikevel slik at den kan oppfattes som politisk styrt, og at mistanken om politisk styring av faglige vedtak svekker tilliten til klagesaksbehandlingen og dermed klageprosessens legitimitet (NOU 2014: 11, S. 1). Denne ordningen har fått kritikk, der flertallet av Høyre, FRP og KRF understreker at aktører i næringslivet må likebehandles. Dagens ordning kritiseres ved at de mener at ressursrike bedrifter og organisasjoner gjennom lobbyvirksomhet kan få omgjort Konkurransetilsynets vedtak gjennom den politiske ankebehandlingen (Østbye 2013). Respondenten jeg intervjuet i KT påpekte og at overstyring av enkeltvedtak er veldig sårbart for lobbyvirksomhet (intervju, respondent 3).

Som et tiltak for å styrke KTs uavhengighet, foreslo NFD endringer i gjeldende konkurranselovgivning som etablerte rettsgrunnlaget for et uavhengig klageorgan. Forslaget baserte seg på den politiske plattformen til den nåværende regjeringen (OECD 2016a). Kritikken som og var rettet mot nåværende ordning ble og fremstilt av dagens regjeringspartier som under den forrige regjeringsperioden som henvist til ovenfor. Etableringen av konkurranseklagenemda vil etableres som første instans i håndheving av klagesaker som hittil er blitt behandlet i rettssystemet som førsteinstans i saker vedrørende KTs beslutninger om å bøtelegger aktører i henhold til forbudsforskriftene i konkurranseloven (konkurranseloven 2012), og de klager som hittil har vært behandlet av DP, som i hovedsak har dreid seg om KTs beslutninger i henhold til fusjonskontroll (OECD 2016a).

Konkurranseklagenemda vil opprettes som en uavhengig offentlig forvaltningsenhet, i henhold til kravene til en uavhengig og upartisk domstol i tråd med bestemmelsene i den europeiske menneskerettighetserklæringen. Prinsippene og kriteriene som ligger til grunn her

er å sikre at avgjørelser tas i henhold til fakta og korrekt anvendelse av loven, retten til rettferdigbehandling og offentlig høring innenfor det gitte system, og at dette er den første instansen som skal være effektiv uten nødvendige kostnader for de involverte partene i saken (OECD 2016a).

Samtidig fjernes muligheten til å reversere KT's vedtak i henhold til fusjoner (konkurranseloven 2012, § 16) samt forbudsbestemmelsene (konkurranseloven 2012, §§ 10, 11) som er basert på allmenne hensyn, vil også avskaffes (OECD 2016a).

Hovedårsaken bak denne avgjørelsen var at en reversering av hensynet til allmennhetensinteresser kan innebære ubegrunnet differensialbehandling, hvor det vil være en fordel for bedrifter som lykkes med lobbyvirksomheten sin overfor regjeringen, mens bedrifter uten sterke politiske allianser ikke vil ha samme mulighet til å oppnå det samme. Ofte fremme bedrifter klager på KT's avgjørelser i fusjonssaker til DP, og vil samtidig forsøke å påvirke utfallet politisk. Videre ble det og hevdet at hensynet til samfunnsinteresser bedre ville betjenes gjennom generelle forskrifter enn politiske inngrep på enkelt tilfeller, da slike tiltak kan påvirkes av sterke lobbyinteresser, noe som betyr at den påtatte balansen mellom offentlige interesser og konkurranseforhold kan være skjev (OECD 2016a).

Et annet argument er at lovbestemmelsene gir mulighet til å reversere KT's beslutninger i hensynet av allmennhetens interesser, og at dette strider med de fundamentale premissene i konkurranseloven (konkurranseloven 2012, § 1): ved å utforme loven på en slik måte hvor vurderingene av bestemte handlinger er lovlige eller ikke, eller om en fusjon bør tillates eller ikke, er basert på hensyn knyttet til virkningene av konkurranse, har Stortinget gitt myndighet til KT å vurdere hvert enkelt tilfelle eller til domstolene å håndheve konkurranseloven. Dette innebærer at hvert enkelt tilfelle vurderes på samme juridiske grunnlag og samme rettslige forhold (OECD 2016a).

Overprøving av KT's vedtak i Kongen-i-statsråd, innebærer da unntak på politisk nivå i enkelt tilfeller. En effekt av dette vil da bety at KT's autoritet svekkes som håndhever av konkurranseloven. Dette vil og resultere i uklare og uheldige rettssaker, men ved å fjerne muligheten til å reversere KT's beslutninger i hensyn av allmenne interesser, vil øke KT's uavhengighet og autoritet (OECD 2016a).

Til tross for dette, vil DP fremdeles ha mulighet til å instruere KT om å behandle enkelt saker i henhold til konkurranseloven (konkurranseloven 2012, § 8). Her er det dog viktig å bemerke at denne muligheten som før og betyr at det ikke gir anledning til å påvirke utfallet av en sak politisk, og vil ikke påvirke KT's politiske uavhengighet. Egenskapen av

loven kan vurderes i lys av forekomsten av saker eller saker som diskuteres i politiske sammenhenger eller i media, som har potensielle konkurranseimplikasjoner, og hvor det kan være praktisk for regjeringen eller det ansvarlige DP å be KT å vurdere en sak eller et problem i lys av grensene til konkurranselovgivningen (OECD 2016a).

En viktig bemerkning er og at muligheten til å reversere beslutningene til KT og Konkurransklagenemda av regjeringen på grunn av gale opplysninger i henhold til § 35 i forvaltningsloven (forvaltningsloven 2006, § 35) og vil bli avskaffet, og eventuelle krav forbundet til dette må prøves i domstolene (OECD, 2016a). Disse forslagene ble vedtatt av Stortinget i 2016, og fjerningen av muligheten til å reversere KT's beslutninger i saker som handler om kartellvirksomhet, misbruk av dominerende makt og muligheten til å overprøve KT's beslutningen om å gripe inn mot en foretakssammenslutning basert på offentlige interesser vil være effektive fra våren 2017 (konkurranseloven 2012, §§ 18, 21).

Respondenten 3 påpekte at det nok er aktører som mener de hadde en viss mulighet til å påvirke ved lobbyvirksomhet slik at KT's vedtak ble overprøvd av Kongen-i-statsråd. En effekt ved at en fjerner muligheten for politisk overprøving og får klagesaksbehandlingen behandlet i en konkurranseklagenemd er at *«Nå vil de ta oss mye mer alvorlig, alle vil nå vite at det er i KT det viktigste slaget står»* og *en vurdering i en klagenemd vil skje på samme grunnlaget av veldig kompetente folk som det heller ikke er mulighet å drive lobbyvirksomhet mot»* (intervju, respondent 3).

Informanten jeg intervjuet i KT påpekte at *«Lovendringen vil ikke påvirke vår uavhengighet i saksbehandlingen sådan, men den vil nok påvirke KT's autoritet. Altså vi vil nå bli tatt alvorlig uavhengig av hvilken politisk lobbykraft de måtte ha»* (intervju, informant 3).

Et av argumentene for endringen av regelverket der muligheten for å overprøve KT's vedtak i Kongen-i-statsråd i saker i hensynet til allmennhetens interesse er i strid med de grunnleggende prinsippene i konkurranseloven. Ved å utforme loven på en slik måte hvor vurderingen av om bestemte handlinger er lovlige eller ikke, eller om en fusjon bør tillates eller ikke, baserer seg fullt og helt til det hensynet som er forbundet med opprettholdelsen av konkurranseloven som Stortinget har gitt KT myndighet til å opprettholde. Opprettelsen av Konkurransklagenemda vil sørge for at vedtak i enkelt saker blir vurdert på samme juridiske grunnlag på de samme premissene. Reverseringer av KT's vedtak i Kongen-i-statsråd vil da innebære unntak på politisk nivå i enkelt tilfeller. En effekt av dette vil være som og informanten i KT påpekte at de får mer autoritet og vil bli tatt mer seriøst, og ved å fjerne denne muligheten som ved opprettholdelse ville svekke KT's myndighet og autoritet som

håndhever av loven, og ville og resultert i uklare og uheldige juridiske presedenser (OECD 2016b).

Og med lobbymulighetene som og lå til grunn når klagemuligheten lå til departementet og Kongen-i-statsråd var at balansen mellom offentlige interesser og konkurransehensyn ville bli skjeve (OECD 2016b).

Om denne endringer uttaler informanten i KT at *«den endringen som skjer nå [etablering av Konkurransklagenemda] reflekterer til en helt annen tenkning, at samfunnsmessige interesser er viktige, og at det ikke er så smart å gjøre dette gjennom å endre et vedtak, har man viktige samfunnsmessige interesser i en sektor, viktige politiske målsettinger i en sektor, så er det bedre å gjøre det ved å faktisk endre rammebetingelsene og de generelle rammebetingelsene i denne sektoren gjennom lov eller regulering eller andre tiltak som de må sette inn. Da har man snudd tankegangen litt og som er mye mer prinsipielt riktig, som sier da må vi påvirke rammebetingelsene på dette området og da gjør man det på en måte gjennom de ordinære lovgivningsprosessene gjennom Stortinget. Altså man har en politisk prosess som er kjent, hvor alle som blir berørt også gir sitt syn eller gir sitt uttrykk til det. Så dette representerer en helt ny tenkning. Så har du samfunnsmessige interesser, så har ikke du, altså man skal ikke ivareta politiske målsettinger igjennom å overstyre enkeltvedtak i et tilsyn, da skal du gjøre dette gjennom de som kan behandle dette* (intervju, informant 3).

Dette understreker uavhengigheten til KT, styrkes ved å flytte klage adgangen bort fra det sentralt styrte, ved å etablere en uavhengig klagorgan. Her styrkes KT's autoritet, ved å vise til at det viktigste slaget nå står i KT, og at man eliminerer mulighetene til å påvirke via lobbyvirksomhet.

7.5 Oppsummering

En viktig ting i dette studiet av KT er å påpeke at de ikke kun opererer som et tilsynsorgan, men også har en direktoratsfunksjon. Dette påvirker KT's uavhengighet i den forstand at DP kan be KT om å se på ulike saker, og be dem om å utforme rapporter på ulike konkurransesaker eller konkurranseområder.

Funnene i denne analysen delen viser at klageprosessen har vært det som i størst grad har påvirket KT's uavhengighet, og frem til april 2017 lå denne klageadgangen i DP (se kapittel 7.2 for mer utfyllende beskrivelse av denne prosessen).

Funnene viser at DP ikke forsøker å påvirke KT's saksbehandling og det foregår ikke noen former for dialog mellom KT og DP om enkeltsaker som er til behandling i tilsynsorganet. Ved klagesaksbehandling i DP skal og KPA behandle disse klagen på likt

grunnlag som KT og ved bruk av samme lovhjemler. Hensikten har vært å se om riktig metode er anvendt og om tilsynsorganet har vært for strenge eller inngripende i sin saksbehandling av saken. Fra revideringen av konkurranseloven i 2004 ble kravet om appeller av KTs vedtak på politisk grunnlag lagt som et krav for at den nye konkurranseloven skulle vedtas. I eksemplene i kapittel 7.1 viser jeg til de to eksisterende tilfellene hvor overprøving av KTs vedtak på politisk grunnlag er utført (henholdsvis Statkrafts oppkjøp av Trondheim Energi og Priors oppkjøp av Norgården). Dette er saker hvor andre politiske synspunkter vektlegges som viktigere enn de konkurransepolitiske. Bakgrunnen for denne loven var å sikre en politisk reversering i enkeltsaker, noe som og gjenspeiler det Thorvald Gran (2005) skriver om kontraksjonsfaser, hvor konflikt mellom ulike politiske syn, vurderes, og kan beskrives som kontraksjonsfaser.

KT styres ved det som kalles etatsstyring etter prinsipper om mål- og resultatsstyring, beskrevet i det årlige tildelingsbrevet. Dette er en formell prosess hvor DP legger føringer for KTs virksomhet for det neste året. KT har selv påvirkningskraft på dette brevet, og etatsstyringen foregår og ved 3 etatsstyringsmøter i løpet av året. KT kan i tildelingsbrevet bes om å vektlegge og prioritere visse markeder, men dette handler i langt større grad om direktoratsfunksjonen til KT. KTs uavhengighet i enkelt saker viser seg og å stå ekstremt sterkt, hvor og bevisstheten rundt dette er inplantet i saksbehandler rollene i KT og DP. Funnene sier og at uavhengigheten til KT står seg sterk, dette fordi de står fritt til å velge og prioritere hvilke saker ressurser skal allokere til. Funnene sier og at Konkurransedirektøren og styringen av KT, bortsett fra i saker som omhandler foretakssammenslutninger har en relativt høy frihetsgrad til å velge hvilke saker de ønsker å prioritere. Sammen med klageordningen som lå i DP og svakheten enkeltvedtak hadde for å kunne påvirkes gjennom lobbyvirksomhet er det som i størst grad har påvirket KTs uavhengighet og rolle. Funnene viser at det har vært fordeler for store bedrifter i å kunne drive med lobbyvirksomhet overfor regjeringen, mens mindre aktører ikke har hatt samme mulighet og at det her har oppstått en differensialbehandling av aktørene. Et annet aspekt ved dette var og at muligheten til å klage på KTs vedtak og få vedtakene overprøvd av Kongen-i-statsråd strider med premissene i konkurranseloven (2004, § 1). En effekt av dette var da at KTs autoritet svekkes som håndhever av konkurranseloven.

Ved etableringen av konkurranseklagenemda, hvor en flytter klageadgangen ut fra DP til et uavhengig forvaltningsorgan, fjerner mulighetene for å påvirke enkeltsaker ved lobbyvirksomhet, her er og overprøving av Kongen-i-statsråd fjernet. Informanten jeg hadde i

KT påpekte at selv om autoriteten til KT økte og at aktørene som påvirkes av konkurranseloven og ble nødt til å ta KT mer seriøst ved å innse at det viktigste slaget nå ville stå i KT, hadde KT en viktig standing også før denne endringen, men at den viktigste endringen her var økningen av tilsynsorganets autoritet, og endring i tenkning, hvor viktige samfunnsmessige interesser i en sektor best lar seg endre ved å endre rammebetingelsene gjennom lov eller regulering, hvor det viktige da vil være å påvirke rammebetingelsene heller en å forsøke få omgjort et enkeltvedtak fattet av KT (intervju, informant 3). Etableringen av Konkurranseskjematisk viser og til dekonstruksjonsfaser ved å flytte oppgaver som klagordningen fra sentraladministrasjonen (DP) til et eget forvaltningsorgan. Et annet funn er og en endring i bevisstheten til hva som er Konkurransetilsynets funksjon og rolle, dette vist til ved Einar Hopes uttalelser angående GFU-forhandlingene, hvor mange mente at Konkurransedirektøren gikk langt utover den rollen han skulle ha, til i dag hvor dette ikke ville ha skjedd, hvor det er tydeliggjort at en av Konkurransedirektørens roller er å akkurat påpeke slike ting som GFU-forhandlingene, bekymringer for konkurranse på ulike markeder. KT har fått en standing som gjør at de har fått et større spillerom i forhold til å være uavhengig med en videre jakke en de hadde tidligere.

8.0 Forvaltningsuavhengighet

8.1 Innledning

Dette kapittelet tar sikte på å se på KT's kultur, handlingsrom og begrensninger, for å kunne se om tilsynsorganet kan anvende responsive regulation. Nedenfor er det laget en tabell med oversikt over handlingsrommet Konkurransetilsynet har i henhold til den norske konkurranseloven, dette vil jeg forklare nærmere i kapittel 8.2. Tabellen nedenfor viser til en gjennomgang av 33 av 70 vedtak, og til hvilke type reguleringer den norske konkurranseloven legger opp til, og som kan anvendes. I perioden som vist til i tabell 5, er hovedvekten av KT's arbeid og vedtaksfattelse rettet mot foretakssammenslutninger og brudd på gjennomføringsforbudet av de sakene som oppstår hyppigst (tabellen viser dog at flest vedtak fattet er til forskningsmidler, men disse er nevnt fordi de er med på å forklare uavhengigheten til tilsynsorganet og er en mulighet de har til å utvide sitt kunnskapsrepertoar).

I datamaterialet identifiserte jeg 24 faktorer som setter rammene for handlingsrommet til KT. Disse er basert på en analyse av fellestrekk og variasjoner i materialet, som så er

inndelt i følgende faktorer. Tabellen nedenfor gir et overblikk over handlingsrommet til KT, og de ulike faktorene (type inngrep), og så redegjøre nærmere for dem i større detalj i kapittel 8.2. I *Tabell 5: Vedtak fattet av Konkurransetilsynet i perioden 2014 til 2016* er det gitt en skjematisk oversikt. Når en skal analysere vedtak fattet over en gitt tidsperiode, så ble det viktig å se etter hvilken respons KT ga i de ulike vedtakene, altså hvilke lovparagrafer anvender de. Samtidig ble det viktig i analysen av vedtakene å se etter strukturen og handlingsrommet til både aktør og tilsynsorgan. Tabell 5 gir et blikk på hvilke reguleringsmuligheter KT har. Som man ser av tabellen er det ikke alle typer saker KT behandler til en hver tid. For eksempel har ingen saker i denne perioden hvor klage har vært levert til ansvarlig departement, blitt overprøvd, hvor saken er av prinsipiell eller stor samfunnsmessig betydning. Ut fra tabellen er det flest saker som omhandler tildeling av forskningsmidler. For KT vil dette si at man ikke er avhengig av ansvarlig departement for å øke sin kunnskap som omhandler konkurranserett, konkurranseøkonomi, og konkurransepolitikk. I årene 2015 og 2016/17 tildelt forskningsstipend til aktører i Norge, blant annet UNI Rokkansenteret, Universitetet i Oslo, Bergen Center for Competition Law and Economics og Universitetet i Bergen og flere andre. Men reguleringsaker omhandler som man ser av tabellen i de fleste tilfeller om inngrep mot foretakssammenslutninger. Tabellen viser 11 forekomster av foretakssammenslutninger, men her involveres og andre lover, som for eksempel ved brudd på gjennomføringsforbudet, som omhandler erverv eller fusjoner hvor partene ikke stopper fusjoneringen før KT har ferdigbehandlet saken, noe som og fører til overtredelsesgebyr, dette skiller seg fra avslag på foretakssammenslutning, ved at det representere inngrepsbestemmelsene i konkurranseloven (2012 § 16), mens § 19 (konkurranseloven 2012) representerer forbudsbestemmelser. Pålegg om meldeplikt handler og om foretakssammenslutninger, men dette er aktører som ikke er pliktige å melde erverv eller fusjon til KT med tanke på de terskelverdier som er satt i konkurranselovens §18 (Konkurranseloven, 2012). Her ber KT om at partene i saken sender informasjon om foretakssammenslutningen fordi tilsynet mener at denne kan påvirke konkurransen i negativ favør. I saker som omhandler godkjenning- og ikke-godkjenning av kjøper er dette foretakssammenslutninger som er godkjent på vilkår, der aktørene tilbyr å legge ned eller selge deler av virksomheten som avhjelpende tiltak, hvor KT står ansvarlig for å godkjenne kjøper etter visse vilkår.

Tabell 5: Vedtak fattet av Konkurransetilsynet i perioden 2014-2016

Type inngrep	Antall	Prosent
Inngrep mot foretakssammenslutninger	11 (hvor i syv av tilfellene foreslo motparten avhjelpende tiltak)	15.7%
Brudd på gjennomføringsforbud	7	10%
Utilbørlig utnyttelse av dominerende stilling	0	0
Pålegg om meldeplikt	2	2.8%
Pålegg om å bringe en ulovlig atferd til opphør	0	0
Omgjøring av vedtak	1	1.4%
Prøving av saker av prinsipiell eller stor samfunnsmessig betydning (dennen muligheten er nå fjernet etter etableringen av Konkurransklagenemda)	0	0
Prisopplysning mv.	0	0
Godkjenning av kjøper	4	5,7%
Ikke godkjenning av kjøper	1	1.4%
Opplysningsplikt og granskning	0	0
Klage og oppheving	0	0
Innsyn i overtredelsessaker	0	0
Redusert overtredelsesgebyr ved kartellforlik	0	0
Bevissikring	0	0
Underretning om henleggelse av sak	3	4,2%
Konkurransbegrensende avtaler	3	4,2%
Hel lemping av overtredelsesgebyr for overtredelse av konkurranseloven § 10	0	0
Delvis lemping av overtredelsesgebyr for overtredelse av konkurranseloven § 10	0	0
Opphevelse av gjennomføringsforbud	1	1.4%
Tvangsmulkt	0	0
Betinget påtale	0	0
Foreldelse	0	0
Forskningsmidler	37	52.8%
Totalt	70	100%

Flere av disse faktorene kan knyttes til omgivelsene tilsynsorganet har. Eksempelvis møter tilsynsorganet på en rekke formelle krav i form av lovverket, markedsatferd og internt regelverk i foretaket og fra EU. KT som helhet er avhengig av å følge disse formelle kravene for å få legitimitet fra flere hold: offentlige myndigheter (som fastsetter lovverket), EU (som og fastsetter lovverk og standarder), samt at lovverket som KT anvender er bra nok og responderer rett på de brudd på konkurranseloven som oppstår, samt at vi som forbrukere er

viktige med tanke på de forventningene en har til hvordan en offentlig organisasjon skal opptre og særdeles i sin rolle som både tilsynsorgan og direktorat.

8.2 Gjennomgang av vedtak fattet i perioden 2014 til 2016

I denne delen viser jeg til eksempler og hvordan KT opererer ved ulike reguleringsmetoder. Jeg har ikke nevnt alle tilfellene skissert i tabell 4, da dette ikke er saker som har vært til behandling i perioden 2014 til 2016, så vidt det er meg bekjent. En rekke av KTs vedtak er ikke fritatt fra offentlighetsloven og for å få tilgang til dette, ville det i følge KT ta lang tid grunnet intern behandling om ønske om tilgang til disse sakene.

8.2.1 Foretakssammenslutninger

I perioden 2014 til 2016 var foretakssammenslutninger de sakene KT oftest behandlet. 15.7 % eller 11 av 70 vedtak fattet av tilsynsorganet i denne perioden dreide seg om foretakssammenslutninger, som vist til i tabell 4. I alle sakene i denne perioden ble det gitt avslag på foretakssammenslutning. Sakene i perioden viser KT til at det er rimelige grunner til å anta at foretakssammenslutningen eller ervervet vil føre til eller forsterke en vesentlig begrensning av konkurransen i strid med lovens formål (Konkurranseloven 2012, § 1). Dette er og grunnleggingen for avslagene som blir gitt i alle sakene KT har behandlet i perioden. Sammenlignet med forrige periode var det langt flere klagesaker til ansvarlig departement, og hvor langt flere saker ble overprøvd av departement eller av andre årsaker som for eksempel politisk overprøving. Revideringen av konkurranseloven i 2012 er med på å forklare endringen fra mange til få klagesaker i de to siste regjeringsperiodene. Innførselen av nye terskelverdier for pliktig melding av foretakssammenslutninger ble innført i 2012 (Konkurranseloven 2012, § 18) og har minsket saksmengden til KT på dette feltet og her opererer man og med aktører på markedet som er store både med tanke på hvor mye de omsetter for og verdien på bedriften. Dette påpekes og av informanten jeg intervjuet i KT *«at det er blitt en langt mer vanlig strategi å tilby avhjelpende tiltak for å få gjennomført foretakssammenslutningene enn å anvende seg av klagemulighet til ansvarlig departement. En annen årsak til at det ikke klage benyttes av aktørene er at bevisstheten til KTs oppgave og rolle, og KTs behandling av saker i dag er bunnsolide»* (intervju, informant 3). Eksakt hvor mange klagesaker som ble levert under den forrige regjeringsperioden er uvisst, da dette er data jeg ikke har hatt tilgang til, men viser til 4 saker i kapittel 7.1 som innebefatter klagesaker levert til ansvarlig departement. Andre mulige forklaringer på dette kan være hvor høyt enhver sittende regjering setter konkurransepolitikk på agendaen. I den forrige

regjeringen var det i følge en av informantene i NFD slik «*at daværende Statsråd satte konkurransepolitikk lengre nede på agendaen og hadde langt større fokus på offentlige anskaffelser*» (intervju, informant 2).

I saker som omhandler foretakssammenslutninger er melderne pliktige å melde foretakssammenslutning til KT viss hvert av foretakene omsetter for hundre millioner norske kroner eller mer og viss foretakene samlet får en verdi på mer enn én milliard (Konkurranseloven 2012, § 18). KT vil i disse sakene være forpliktet til å varsle melderne om mulig inngrep etter konkurranselovens § 20. Dette betyr at innen 25 virkedager etter at melding om foretakssammenslutning er mottatt må KT varsle om at vedtak kan bli aktuelt (Konkurranseloven 2012, § 16). Foretakssammenslutninger defineres i følge konkurranseloven § 17 «*når to eller flere uavhengige foretak eller deler av foretak fusjonerer, eller en eller flere personer, som allerede kontrollerer minst et foretak, eller ett eller flere foretak direkte eller indirekte, helt eller delvis, varig overtar kontrollen over ett eller flere andre foretak*» (2012, § 17).

Foretakene har i saker ved avslag på foretakssammenslutning anledning til å klage inn vedtaket til NFD. Denne muligheten ligger til grunn i alle KTs enkelt vedtak, og klagen leveres til NFD som er det overordnede organet og klageinstans for KTs saker. I tillegg kan KTs vedtak i saker av prinsipiell og stor samfunnsmessig betydning omgjøres av Kongen i statsråd (Konkurranseloven 2012, § 21). Her er det viktig å få med at § 21 som har gitt Kongen i Statsråd anledning til å overprøve KTs vedtak viss de er av prinsipielle eller samfunnsmessig betydning er opphevet, ved etableringen av Konkurranseskjagenemda i april 2017. I denne regjeringsperioden har det så langt kun blitt levert en klage som omhandlet foretakssammenslutning til NFD, hvor departementet opprettholdt KTs vedtak i følge den ene informanten i NFD. Klagesaker som strategi for å få omgjort KTs vedtak var en langt mer anvendt metode i forrige regjeringsperiode, da ansvarlig departement hadde langt flere klagesaker enn i nåværende regjeringsperiode (intervju, informant 1). En annen mulighet melderne har er å fremme forslag om avhjelpende tiltak. Dette er en strategi som har vært langt mer anvendt i den perioden jeg ser på (2014 til 2016). I syv av elleve saker som omhandlet foretakssammenslutninger ble det fremmet forslag om avhjelpende tiltak. Avhjelpende tiltak vises til ved at melder blant annet tilbyr å selge deler av virksomheten til andre konkurrerende aktører på markedet. Her har KT en rolle, som tilsier at de skal godkjenne eventuelle kjøpere og kan i noen tilfeller oppnevne verge som vil ha som oppgave å finne kjøpere. (Konkurranseloven 2012, § 16). Et eksempel på dette er foretakssammenslutningen

mellom Coop Norge Handel AS og ICA Norge AS, hvor foretakssammenslutningen ble godtatt på vilkår, vist til ved meldernes forslag om avhjelpende tiltak ved å selge ca. 93 butikker, henholdsvis til Norgesgruppen og til Bunnpris (Konkurransetilsynet 2015b). I disse sakene må KT innen 20 virkedager fra melding er mottatt snarest mulig fatte vedtak som stadfester fremsatt forslag fra melderne eller legge frem begrunnet forslag til forbudsvedtak. KT vil i disse sakene forlenge fristen for fattning av vedtak. Godtar ikke KT fremsatte forslag om avhjelpende tiltak, kan foretakene fremdeles komme med nye forslag. I alle vedtak som omhandler foretakssammenslutninger skal endelig vedtak være fattet innen 70 virkedager, men kan forlenges med 15 virkedager, der det er fremmet forslag om avhjelpende tiltak (Konkurranseloven 2012, § 16). KT kan og godkjenne foretakssammenslutninger på visse vilkår som innebærer samfunnsøkonomiske gevinster. Dette betyr at melderne må dokumentere og vise til samfunnsøkonomiske gevinster som bøter på de konsekvensene begrenset eller forsterket virkning av foretakssammenslutningen vil ha på det aktuelle marked (konkurranseloven 2012, § 16 jf. § 18). Nedenfor vil jeg gi et utvidet eksempel på foretakssammenslutning der forslag om avhjelpende tiltak ble foreslått av melder.

8.2.2 Fusjonen mellom Coop Norge Handel AS og ICA Norge AS – et eksempel på sak hvor bruk av avhjelpende tiltak er anvendt

Foretakssammenslutningen mellom Coop Norge Handel AS og ICA Norge AS ble valgt på grunn av dens størrelse og relevans for oppgaven for å kunne vise til tendenser ved bruk av responsive regulation tankegangen i det norske markedet. Denne saken fikk og bred oppmerksomhet i media, da det lenge har vært bekymringer rundt det norske dagligvaremarkedet med tanke på få tilbydere på markedet og en uttrykt alt for sterk konsentrasjon i markedet og for høye etableringshindre i følge KT (Konkurransetilsynet 2015b).

Innledning

I 2014 ble det kjent av pressemelding 6. oktober at Coop Norge hadde inngått avtale om å kjøpe aksjene i ICA Norge den 3. oktober 2014 (Kristiansen m.fl og Konkurransetilsynet 2015b). Avtalen innebar at Coop skulle kjøpe hele ICAs dagligvarevirksomhet i Norge, som da bestod av 552 butikker, blant dem ICA Supermarked, RIMI-butikkene og Matkroken.

Inkludert i handelen fulgte også butikkjedens logistikk- og støttefunksjoner (Kristiansen m.fl. 2014).

For ICA handlet dette om valget mellom to alternativer for å bedre lønnsomheten for selskapets norske virksomhet; hvor virksomheten enten måtte kuttes kraftig, eller så måtte selskapet selges. Salget av ICA Norge til Coop Norge ble sett på som den beste løsningen for virksomheten i Norge (Kristiansen m.fl. 2014). I følge uttalelser fra ICAs konsernsjef Per Strömberg ville salget av ICA innebære at flere butikker og arbeidsplasser ville bli bevart, enn om virksomheten skulle blitt drevet videre på en langt mindre skala enn i dag (ibid.).

En utfordring med den nye avtalen ville bli at det norske dagligvaremarkedet gikk fra fire til tre store aktører, henholdsvis NorgesGruppen, ReitanGruppen og det nye COOP/ICA. På dette tidspunktet uttalte daværende konkurransedirektør Christine Meyer at «KT vil gjøre en grundig vurdering av dette oppkjøpet. Strukturendringer i dagligvaremarkedet kan få stor betydning for konkurransen og dermed for forbrukerne. Vi vil se på hvordan dette oppkjøpet påvirker konkurransen både nasjonalt og lokalt» (ibid.).

Innledende fase

Konkurransetilsynet mottok melding om foretakssammenslutning 1. november 2014. Vedlagt denne meldingen var det forslag til offentlig versjon, samt vedlegg hvor merking av forretningshemmeligheter ble begrunnet. Den 3. november 2014 kontaktet melder KT med ønske om ytterligere opplysninger unntatt fra offentligheten. Dette medførte at meldingen til KT var fullstendig først den 5. november 2014, idet det først var på dette tidspunktet endelig offentlig versjon forelå og alle merkede opplysninger var tilstrekkelig begrunnet. Melder ble orientert om dette den 10. november 2014, og ved brev datert 11. november 2014. Varsel om at inngrep kunne bli aktuelt ble oversendt melderne 8. desember 2014, noe KT er pliktige å gjøre snarest mulig, og innen 70 virkedager fra melding er mottatt, fatte vedtak som stadfester fremsatt forslag til avhjelpende tiltak fra melder, eller legge frem begrunnet forslag til forbudsvedtak (Konkurransetilsyent 2015b).

Den 11. februar fremla melder forslag om avhjelpende tiltak, og fristen for KT til å fatte vedtak som stadfester fremsatt forslag om avhjelpende tiltak fra melder, eller legge frem begrunnet forslag til forbudsvedtak ble derfor forlenget med 12 virkedager (ibid). Videre fremsatte melder revidert forslag om avhjelpende tiltak 19. februar, 25. februar, 2. mars og 3. mars. Forslagene til avhjelpende tiltak datert 19. februar ble tatt til nærmere vurdering av KT

og ble og sendt på høring til partenes konkurrenter, Forbrukerrådet og Dagligvareleverandørenes forening («DLF») 17. februar 2015 (ibid.).

Vilkår i saken

Vilkårene for inngrep var i denne saken etter konkurranselovens § 16 første ledd, som sier at KT skal forby en foretakssammenslutning, dersom tilsynet finner at den vil føre til eller forsterke en vesentlig begrensning av konkurransen i strid med lovens formål (ibid.).

For at KT skal kunne vurdere foretakssammenslutningens konkurransemessige virkninger, er man avhengige av å ta stilling til hvilke markeder som berøres av ervervet. Generelt vil en kjøper ta beslutninger basert på egenskapene ved produktene og tjenestene, og tilbydernes lokalisering. KT avgrensner derfor et såkalt relevant marked. I en slik avgrensning henter KT veiledning fra EFTAs overvåkningsorgans kunngjøring om avgrensning av det relevante marked¹. (ibid.).

Et relevant geografisk område² er området hvor virksomheten ved salg av eller etterspørsel etter produkter og tjenester møter tilstrekkelig ensartede konkurransevilkår, og som kan holdes atskilt fra tilgrensende områder. Forbrukernes substitusjonsmuligheter var utgangspunktet for KTs vurdering av produktmarkedets geografiske utstrekning. Dette ble

¹ «Et relevant produktmarked omfatter alle varer og/eller tjenester som etter forbrukernes oppfatning er innbyrdes ombyttelige eller substituerbare ut fra egenskaper, pris og bruksområde» (www.efta.int). Foretak utsettes for tre hovedtyper av konkurransemessige begrensninger i sin handlefrihet: etterspørselssubstitusjon, tilbudssubstitusjon og potensiell konkurranse. Ved avgrensning av det relevante marked anses etterspørselssubstitusjon fra et økonomisk synspunkt å ha den mest umiddelbare og effektive disiplinerende virkning på leverandører av et gitt produkt, særlig med hensyn til prisfastsettelsen. Et foretak eller en gruppe foretak har ingen vesentlig innflytelse på salgsvilkårene, herunder prisene, dersom kundene lett kan skifte over til andre tilgjengelige substituerbare produkter eller til leverandører andre steder. En markedsavgrensning består derfor i hovedsak i å fastslå hvilke reelle alternative forsyningskilder de aktuelle foretakene kunder har, både med hensyn til varer/tjenester og leverandørens geografiske beliggenhet (www.efta.int).

² Den fremgangsmåten som følges av EFTAs overvåkningsorgan ved avgrensning av det geografiske marked, kan vises til på følgende måte: Overvåkningsorganet vil i første omgang bedømme det geografiske markedets størrelse på grunnlag av generelle opplysninger om fordelingen av markedsandeler mellom partene og deres konkurrenter og foreta en foreløpig analyse av prisene og prisforskjellene på nasjonalt plan og på EØS-plan. Denne første fasen benyttes hovedsakelig som en arbeidshypotese som danner grunnlag for overvåkningsorganets videre undersøkelse med sikte på en nøyaktig avgrensning av det geografiske markedet (www.efta.int).

vurdert på følgende måte: Kostnader til transport og reisetid gjør at de fleste forbrukere handler dagligvarer nær eget bosted eller arbeidsplass. En vurdering basert på etterspørselssubstitusjon tilsier dermed lokale markeder (ibid.). KT la til grunn at lokale variasjoner på tilbudssiden indikerte at markedene har lokal utstrekning. Videre indikerte uttalelser fra dagligvarekjedene, dagligvarekjedenes bruk av prisjegere og den teknologiske utviklingen med blant annet elektroniske hylleforkanter, at det er mulig med raske og geografisk avgrensede prisendringer. KT la etter dette til grunn at både prisene i lokale markeder og de nasjonale maksimalprisene vil kunne påvirkes av konkurranseintensiteten i de lokale markedene. Oppsummert var det i denne sakene etter KTs vurdering at markedet for dagligvarer solgt gjennom dagligvarebutikker har både en nasjonal og lokal dimensjon (ibid.).

Rettslig utgangspunkt og oppretting av alternativ situasjon

I tillegg til dette må KT legge til grunn rettslige utgangspunkter for å gripe inn. Først og fremst må vilkåret om at foretakssammenslutningen må «føre til eller forsterke» en vesentlig konkurransebegrensning ligger det et krav om årsakssammenheng mellom foretakssammenslutningen og konkurransebegrensningen. Altså foretakssammenslutningen må være årsaken til at den vesentlige begrensningen av konkurransen oppstår eller forsterkes. Dette er fordi KT må sammenligne den konkurransesituasjonen som vil oppstå dersom foretakssammenslutningen gjennomføres med et hypotetisk scenario for hvordan markedet hadde utviklet seg uten foretakssammenslutningen (alternativsituasjonen). I disse situasjonene vil normalt status quo være det beste anslaget på hvordan markedet hadde utviklet seg uten foretakssammenslutningen. Med status quo menes de markedsforholdene som eksisterer i det relevante markedet på tidspunktet for foretakssammenslutningen. Departementet uttrykker dette på følgende måte: «Normalt vil konkurransesituasjonen før foretakssammenslutningen være det beste anslaget på hvordan denne vil utvikle seg dersom foretakssammenslutningen ikke hadde funnet sted» (ibid.).

KTs vurdering og gjennomgang av relevante fakta viste at ICA Gruppen forut for melding av transaksjonen vurderte flere mulige alternativer for virksomheten i Norge, og etter KTs oppfatning stod valget mellom (1) salg av ICA, (2) fortsatt tilstedeværelse i Norge og (3) ikke offentliggjort alternativ (ibid.).

KT la til grunn etter vurdering av alternativsituasjonen at det ikke var konkrete holdepunkter for at et salg til en annen aktør kunne legges til grunn som alternativsituasjon.

Videre påpekes det at markedet for dagligvarer solgt gjennom dagligvarebutikker har både en nasjonal og lokal dimensjon. Aktørene opererer hovedsakelig med nasjonale maksimalpriser, et standard produktvalg som samtlige butikker i konseptkjeden fører, samt nasjonale kampanjer og markedsføring. Flere av dagligvarekjedene varierer imidlertid prisene mellom ulike geografiske områder med bakgrunn i konkurransesituasjonen (ibid.).

Konsekvenser for markedet

Det norske dagligvaremarkedet består av fem dagligvarekjeder som i 2013 samlet omsatte for om lag 155 milliarder kroner. Markedsandelen for de norske aktørene i 2013 var da som følger:

- NorgesGruppen 39%
- Rema 23.7%
- Bunnpris 3.6%
- Coop 22.9%
- ICA 10.4%

Basert på butikkenes omsetning har KT beregnet at markedet allerede er høyt konsentret, og etter foretakssammenslutningen vil Coop ha en markedsandel på 33.3% og konsentrasjonen vil være enda høyere. Dersom det er tilstrekkelig enkelt for nye aktører å etablere seg i markedet vil en foretakssammenslutning vanligvis ikke ha konkurransebegrensende virkninger. Høye etableringshindringer tilsier at etablerte aktører i mindre grad må ta hensyn til potensiell konkurranse fra nye aktører som kan etablere seg i markedet (ibid.).

KTs oppfatning her viser og til at offentlige reguleringer som f.eks. importvernet, samt irreversible investeringer, skalafordeler og integrasjon av grossist- og detaljistledd, samlet sett innebærer at etableringshindringene for nye, uavhengige dagligvarekjeder er betydelige, og at den høye konsentrasjonen og etableringshindringene kan indikere at konkurransen i det nasjonale dagligvaremarkedet er begrenset (ibid.).

Konkurransebegrensende virkninger i lokale markeder kan oppstå ved at foretakssammenslutningen eliminerer konkurransen som tidligere har eksistert mellom Coops og ICAs butikker, som vil kunne føre til at Coop i etterkant av foretakssammenslutningen vil kunne øke prisene, redusere kvaliteten på service eller produkttilbud eller redusere investeringene i de aktuelle butikkene. I det nasjonale markedet er det fem dagligvarekjeder med nasjonal tilstedeværelse. Av dette følger det at konsentrasjonen i de lokale markedene

også vil være høy, og tilnærmet like høy som den nasjonale viss alle dagligvarekjedene er tilstede i et lokalt marked. I mange markeder er imidlertid ikke alle kjedene til stede og markedsandelene er heller ikke jevnt fordelt mellom aktørene. Dette innebærer at konsentrasjonen lokalt kan være enda høyere enn nasjonalt (ibid.)

KT skal forby foretakssammenslutning hvis ervervet fører til eller forsterke en vesentlig begrensning av konkurransen i strid med lovens formål. Det vil på den andre siden ikke foreligge grunnlag for å forby ervervet, til tross for at det fører til eller forsterker en vesentlig begrensning av konkurransen, dersom ervervet samtidig medfører samfunnsøkonomiske effektivitetsgevinster som oppveier de negative følger av at konkurransen begrenses. KT så i denne saken at foretakssammenslutningen kunne føre til eller forsterke en vesentlig begrensning av konkurransen i det nasjonale dagligvaremarkedet og i 90 lokale dagligvaremarkedet (etter å ha analysert alle lokalkjeder hvor ICA og Coop har butikker på landsbasis). Begrenset konkurranse forventes å føre til en mindre effektiv bruk av samfunnets ressurser, som er et samfunnsøkonomisk tap. Dette begrunner de med at følgene av begrenset konkurranse og virkningene overfor forbrukerne, kan oppstå som følge av flere forhold. Utøvelse av markedsrett uttrykt gjennom høyere priser er en, og dette kan og kombineres med høyere kostnader, men også gi utslag i dårligere service, kvalitet og produktvalg og begrenset produktutvikling. Noe som i følge KT vil være sløsing i samfunnsøkonomisk forstand (ibid.).

Konkurransetilsynets konklusjon

KTs konklusjon i denne saken var at foretakssammenslutningen mellom Coop og ICA kan føre til eller forsterke en vesentlig begrensning av konkurransen i det nasjonale dagligvaremarkedet og i 90 lokale dagligvaremarkeder. Partene har i denne saken ikke dokumentert effektivitetsgevinster ved foretakssammenslutningen som kan oppveie det samfunnsøkonomiske tapet som følger av konkurransebegrensningen. Etter konkurranseloven § 16 skal KT derfor gripe inn mot foretakssammenslutningen (ibid.).

Avhjelpende tiltak vurderes

Melder fremsatte forslag til avhjelpende tiltak i brev 11. februar, samt reviderte forslag 19. februar, 25. februar, 2. og 3. mars 2015. Det fremgår av de avhjelpende tiltak at Coop forplikter seg til å selge ut totalt 93 navngitte butikker i tilsammen 90 nærmere angitte lokale

dagligvaremarkeder Av det totale antallet butikker som Coop tilbyr for utsalg er 43 butikker foreslått solgt til Bunnpris, og 50 butikker er foreslått solgt til NorgesGruppen (ibid.).

Coop og ICA er nære konkurrenter på de geografiske områdene og etableringshindringene er høye. Foretakssammenslutningen vil her eliminere konkurransepresset Coop og ICA tidligere har utøvd på hverandre og Coop får insentiver til å begrense konkurransen i 90 lokale dagligvaremarkeder. De lokale markedene som Coop etter forslag om avhjelpende tiltak har forpliktet seg til å selge ut butikker i, tilsvarer de 90 lokale dagligvaremarkedene hvor KT har funnet at foretakssammenslutningen kan føre til eller forsterke en vesentlig begrensning av konkurransen. Etter KTs vurdering vil derfor salg av de tilbudte butikkene, sammenholdt med et gjennomføringsforbud inntil salg av butikkene er gjennomført, være et egnet tiltak for å avbøte de konkurransebegrensende virkningene som foretakssammenslutningen kan føre til. For at de avhjelpende tiltakene skal være effektive er det avgjørende at salget skjer til en egnet kjøper. Melder har i denne saken foreslått at Bunnpris og NorgesGruppen godkjennes som kjøpere av butikkene. KT mener her at både Bunnpris og NorgesGruppen er egnede kjøpere av de tilbudte butikkene, og at utsalget av de tilbudte butikkene til disse vil avbøte de konkurransebegrensende virkningene som foretakssammenslutningen kan føre til i lokale markeder. Det er og av tilsynets vurdering at salg av de aktuelle butikkene også vil avbøte de konkurransebegrensende virkningene foretakssammenslutningen kan føre til nasjonalt (ibid.).

8.2.3 Brudd på gjennomføringsforbud

I saker der det er brudd på gjennomføringsforbud omhandler alle syv sakene i perioden foretakssammenslutninger. Jeg har valgt å skille disse fra ovennevnte delkapittel, som omhandler foretakssammenslutninger. Dette fordi disse syv sakene viser til andre reguleringsmetoder fra Konkurransetilsynet og andre brudd på konkurranseloven. I disse sakene er det brudd på § 19 som sier at foretakssammenslutninger ikke må gjennomføres før KT har avsluttet behandlingen av saken (Konkurranseloven 2012, § 19). I alle disse sakene er det gitt overtredelsesgebyr i henhold til § 29. KT vil i disse sakene vedta størrelsen på overtredelsesgebyret, og fastsetter gebyrets størrelse, og det legges her vekt på foretakets omsetning, overtredelsens grovhet og varighet (Konkurranseloven 2012, § 29). Mulighetene foretakene har her er begrenset, ettersom gebyret ikke kan påklages. Dette gebyret forfaller til betaling to måneder etter at vedtak er mottatt. Foretaket kan gå til søksmål mot staten for å prøve vedtaket, og tvangskraften i vedtaket vil suspenderes. Dette må bringes inn for retten

innen seks måneder fra partene mottok vedtaket (Konkurranseloven 2012, § 29). I alle syv sakene jeg har sett på i perioden 2014 til 2016 ble vedtak om overtredelsesgebyr godtatt. I en av sakene omgjorde og KT gebyrets størrelse grunnet foretakets manglende betalingsevne (Konkurransetilsynet 2015m).

8.2.4 Pålegg om meldeplikt

To av sakene i perioden 2014 til 2016 omhandler meldeplikt. Dette innebærer foretak som inngår fusjonering, men er utenfor terskel nivåene vist til i § 18. Partene er her ikke pliktige til å melde foretakssammenslutning til KT. KT har i disse sakene anledning til å pålegge meldeplikt for foretakssammenslutninger, dersom tilsynet finner rimelig grunn til å anta at konkurransen påvirkes, eller dersom særlige hensyn tilsier at tilsynet ønsker å undersøke foretakssammenslutningen nærmere. Slike pålegg kan ikke gis senere enn tre måneder etter at endelig avtale er inngått eller kontroll er ervervet (Konkurranseloven 2012, § 18).

8.2.5 Omgjøring av vedtak

I perioden handlet ett vedtak om omgjøring av vedtak. Konkurransetilsynet skal forby foretakssammenslutninger som i betydelig grad vil hindre effektiv konkurranse, særlig som et resultat av at en dominerende stilling skapes eller styrkes. Forbudet i slike saker kan omfatte utfyllende bestemmelser som er nødvendige for at formålet med forbudet blir oppnådd (Konkurranseloven 2012). I saken KT behandlet omhandlet dette foretakssammenslutning som var konkurransebegrensende og avslo i første omgang foretakssammenslutningen. Avhjelpende tiltak ble foreslått, men avvist av tilsynsorganet. Videre benyttet partene i denne saken muligheten til å klage til Fornyings-, administrasjons- og kirke departementet, som ikke ledet frem, der departementet opprettholdt KT's vedtak. Den ene parten i denne saken fremmet senere forslag om å avvikle en av sine virksomheter, hvor KT vurderte dette som grunnlag for at andre aktører kunne etablere virksomhet i regionen, og godtok så foretakssammenslutningen (Konkurransetilsyne 2014f). Ved opphevelse eller omgjøring av vedtak anvendes forvaltningsloven § 35 som sier at et forvaltningsorgan kan omgjøre sitt vedtak uten at det er påklaget dersom endringene ikke er til skade for noen som vedtaket retter seg mot eller direkte tilgodeser (Forvaltningsloven 2010, § 35).

8.2.6 Godkjenning av kjøper og ikke godkjenning av kjøper

Fire av vedtakene fattet mellom 2014 og 2016 omhandler godkjenning av kjøper. Dette er i saker der foretakssammenslutning er avvist og forslag om avhjelpende tiltak er meldt KT. I disse tilfellene anvendes § 16 annet ledd som sier at viss KT finner at avhjelpende tiltak foreslått av melderne vil avbøte de konkurransebegrensende virkningene som en eventuell foretakssammenslutning kan føre til, skal KT fatte vedtak om inngrep hvor foretakssammenslutningen tillates på disse vilkår. KT knytter også forpliktelser til vedtaket, dette for å sikre at vilkårene i vedtaket oppfylles (Konkurranseloven 2012, § 16). Tre av disse sakene omhandlet foretakssammenslutningen mellom Altor Fund III (via ELIXIA Holding IV AS) og TrygghedsGruppen smba sitt erverv av felles kontroll over ELIXIA Holding III AS og Health & Fitness Nordic AB (heretter omtalt som HFN) (Konkurransetilsynet 2014g). I henhold til vedtaket fant KT at foretakssammenslutningen kunne føre til en vesentlig begrensning av konkurransen i markedet for treningssentre i områdene Oslo, Bærum, Stor-Oslo Nord, Bergensområdet og Stavanger- og Sandnesområdet (ibid.). Partene fremsatte i denne saken forslag om avhjelpende tiltak i alle de geografiske områdene nevnt over, og KT fant at de foreslåtte avhjelpende tiltakene ville avbøte de konkurransebegrensende virkningene som foretakssammenslutningen kunne føre til. Vedtak ble her senere fattet hvor tilsynet godkjente foretakssammenslutningen på vilkår. ELIXIA III og HFN forpliktet seg i denne saken å selge flere treningssentre til en eller flere uavhengige kjøpere som måtte godkjennes av KT (ibid.). I de 4 vedtakene som omhandler godkjenning av kjøper i perioden ber melderne om at foreslåtte kjøpere godkjennes som kjøpere av treningssentrene. I disse sakene legges det vekt på at kjøperne ikke har noen form for tilknytning til partene i foretakssammenslutningen eller selskaper i samme konsern som disse (ibid.).

I et av vedtakene ble kjøper i etterkant av behandling og godkjenning av avhjelpende tiltak ikke godkjent som kjøper. Dette fordi kjøper ikke ble ansett som å være uavhengig av selger eller egnet til å gjenopprette konkurransen i markedet (ibid.). Det ble og i denne saken vurdert slik at det forelå en koordinert markedsatferd mellom de største aktørene i aktuelle marked forut for foretakssammenslutningen. KT vurderte at dette ville føre til en økt gjennomsiktighet i markedet og at aktørene ble mer symmetriske, samtidig viste tilsynet til at en av aktørene i foretakssammenslutningen syntes å gjøre koordineringen mindre stabil og effektiv. Bortfallet av denne aktørene ville da i henhold til KT's vurdering derfor gjøre koordineringen mellom de fire største aktørene på markedet mer stabil og effektiv (ibid.). Til

tross for klageretten nedfelt i fvl. § 28, ble ikke denne benyttet i ovennevnte sak (forvaltningsloven 1967, § 28).

8.2.7 Underretning om henleggelse av sak

I 3 av 70 vedtak fattet av KT ble sakene henlagt. Dette er saker hvor KT finner at det ikke foreligger grunnlag for inngrep. KT skal forby erverv av andeler i et foretak selv om ervervet ikke fører til kontroll, dersom det vil føre til eller forsterke en vesentlig begrensning av konkurransen i strid med lovens formål (Konkurranseloven 2012, § 1). KT kan i disse tilfellene gripe inn overfor de transaksjoner som har funnet sted innenfor en to års periode. KT er i disse sakene pliktet å underrette melderne skriftlig om at saken henlegges. I de sakene hvor KT har varslet om at inngrep kan bli aktuelt, skal underretningen kort angi hvorfor det ikke foreligger grunnlag for inngrep og KT skal avslutte saken snarest mulig (Konkurranseloven 2012, § 19).

8.2.8 Konkurransbegrensende avtaler

Tre tilfeller i perioden handler om konkurransbegrensende avtaler. Dette omhandler tilfeller der det er brudd på § 10 i konkurranseloven (2012, § 10) hvor avtaler mellom foretak, eller beslutninger truffet av sammenslutninger av foretak og enhver form for samordnet opptreden, vil ha som formål å hindre, innskrenke eller vri konkurransen, og som oftest består dette i å fastsette på direkte eller indirekte måte innkjøps- eller utsalgspriser eller andre forretningsvilkår. Det kan og være forsøk på å begrense eller kontrollere produksjon, avsetning, teknisk utvikling eller investeringer, oppdeling av markeder eller forsyningskilder. Andre tilfeller hvor § 10 anvendes er når den anvendes overfor handelspartnere som gis ulike vilkår for likeverdig ytelse og dermed stiller dem ugunstigere i henhold til konkurransen (Konkurranseloven 2012, § 10).

I alle disse sakene gis det overtredelsesgebyr i henhold til § 29, og denne paragrafen anvendes når foretaket eller en sammenslutning av foretak forsettlig eller uaktsomt overtrer blant annet § 10. I en av sakene der det ble inngått konkurransbegrensende avtaler gjaldt saken mellom Jonny Birkeland Transport AS/Norva 24 AS – Lindum AS. Her fant KT bevis med klar sannsynlighetsoverkt at firmaene hadde samarbeidet om å inngi felles tilbud med felles pris i den aktuelle anbudskonkurransen til Bergen Vann KF, samt utvekslet konkurransesensitiv informasjon i forkant av innleveringen. Konsekvensen i følge KT var her

at konkurransen mellom partene i anbudskonkurransen ble eliminert. Partene var og i dette tilfellet de eneste aktørene som var prekvalifisert til å inngi tilbud i anbudskonkurransen. Konsekvensen av dette var at partene i saken ble gitt overtredelsesgebyr på henholdsvis 2.6 millioner kroner og 3.9 millioner kroner (Konkurransetilsynet 2016f).

8.2.9 Opphevelse av gjennomføringsforbud

I en sak ble gjennomføringsforbud opphevet. Dette i foretakssammenslutningen mellom Coop Norge Handel AS og Ica Norge AS. Her kan forvaltningsorganet omgjøre sitt eget vedtak på visse vilkår viss «*endringene ikke er til skade for noen som vedtaket retter seg mot eller direkte tilgodeser*» i henhold til forvaltningsloven § 35 (Forvaltningsloven 2010, § 35). I denne saken fremgikk det av vedtak, der varsel om inngrep ble gjort at Coop forpliktet seg til å selge 93 angitte butikker i forslag om avhjelpende tiltak. Videre fremgikk det av vedtaket at Bunnpris og NorgesGruppen ble godkjent som kjøpere av butikkene gitt i forslag om avhjelpende tiltak, dette med forutsetning om at salget ble gjennomført i henhold til salgavtalene inntatt til forslaget om avhjelpende tiltak (Konkurransetilsynet 2015f). KT la her til grunn at en omgjøring som gikk ut på en delvis opphevelse av gjennomføringsforbudet ikke ville være til skade for hverken Coop eller Ica, som vedtaket rettet seg mot. Etter KT's vurdering ville det heller ikke være til skade for NorgeGruppen eller Bunnpris. I denne saken fremmet partene forslag om anvendelse av § 35 i forvaltningsloven og § 19 annet ledd som sier at konkurransetilsynet etter søknad fra melderne gjøre unntak fra gjennomføringsforbudet (Forvaltningsloven 2010, § 35/Konkurranseloven 2012, § 19).

8.2.10 Forskningsmidler

I 2015 ble det av KT delt ut forskningsmidler til ni prosjekter innenfor konkurranserett- og økonomi. Det ble i løpet av året delt ut ca fem millioner. Det alminnelige prisreguleringsfondets formål er å benytte midlene til forskning om konkurranseforhold og pris- og konkurransepolitiske virkemidler. Dette fondet forvaltes av KT og har et tildelingsbudsjett på inntil seks millioner kroner per år (Konkurransetilsynet 2016g). I 2016 ble det igjen utdelt forskningsmidler til 5 prosjekter innenfor konkurranserett- og økonomi (ibid.).

8.3 Konkurransetilsynet – kultur

Når man skriver om kulturen til en organisasjon er kulturaspektet viktig å vurdere. Hva er KT's kultur i konkurransesaker? Organisasjonskulturen legger føringer på hva som kjennetegner samhold internt og overfor kunder og samarbeidspartnere. Den legger og føringer på hva som er hensiktsmessig ledelse, samarbeid, kommunikasjon, etterlevelse av beslutninger, holdninger og instillinger. Kultur fokuserer gjerne oppmerksomheten og angir hvilken informasjon som er viktig og sentral, og hvilke som kan utelukkes. Kulturen angir passende atferd når en skal foreta valg på vegne av organisasjonen og aktørene i markedet (www.humaneffect.no).

KT's hovedoppgave er å føre tilsyn med konkurransen i de forskjellige markedene. Dette gjør de ved å kontrollere at lovens forbud og påbud overholdes, og at man foretar nødvendige inngrep mot foretakssammenslutninger og iverksetter tiltak for å øke markedenes gjennomsiktighet (Konkurranseloven 2012, § 9).

De fleste av KT's saker omhandler foretakssammenslutninger, og så mange som 1/3 av vedtakene fattet i perioden 2014 til 2016 omhandler akkurat dette. Informanten jeg intervjuet i KT påpekte at *«melderne prøver seg, altså de presenterer en fusjon, og da med så lite mulig av tiltak som mulig, men så ser de at KT er skeptiske og så kommer de med litt og litt mer informasjon. Det er jo et spill»* (intervju, informant 3). KT viser fleksibilitet og samarbeidsevne i disse sakene. Dette viser de ved å imøtekomme melderne, når de fremlegger avhjelpende tiltak. Dette gjør de ved å forlenge tidsfrister for avgjørelser, og ved å vurdere tiltakene som blir foreslått. KT viser og at de er behjelpende i tilfeller hvor melder ikke klarer å finne kjøper til deler av virksomheten som er foreslått solgt i forslag til avhjelpende tiltak. KT utnevner en vergefunksjon, som har som ansvar å bistå aktøren med å selge deler av virksomheten. Foretakssammenslutningen blir da godkjent på vilkår og tillates kun etter at salg er utført. (konkurranseloven 2012, § 16). KT ga i perioden avslag på alle foretakssammenslutninger, samtlige ble vurdert slik at de ville føre til eller vesentlig forsterke begrensningen av konkurransen på aktuelle marked. KT viser til fleksibilitet i disse sakene ved å vurdere en rekke tiltak som melderne kan benytte seg av. KT inviterer til dialog med melderne som kan foreslå salg av deler av virksomheten eller nedleggelse av virksomhet enten på geografisk konkretiserte plasser eller ved å selge virksomheten til annen aktør som vil være med på å opprettholde konkurransen og ikke være begrensende for den. KT viser og til at de kan godkjenne foretakssammenslutninger viss melderne kan vise til samfunnsøkonomiske gevinster som vil oppveie for de tap den begrensende konkurransen vil

føre til. I de sakene jeg har sett på har det enten ikke vært aktuelt å foreslå, eller at KT vurderer dem som ikke gode nok slik at de kan godkjenne foretakssammenslutningen (konkurranseloven 2012, § 16).

KT viser ved dette samarbeidsevner og fleksibilitet og at dette som prinsipp er både forankret i konkurranseloven og blant de ansatte. Informanten i KT viste til at KT *«har et ønske om å samarbeide og møte aktørene, samtidig som de gir krav til melderne om at brudd på gjennomføringsforbud som forhindrer eller gjør KTs saksbehandling illusorisk, at dette gir konsekvenser som og skal svi. Signaleffekten er at dette ikke skal lønne seg, samtidig som KT gir melderne en rekke muligheter til å fremforhandle og få godkjent foretakssammenslutninger på visse vilkår»* (intervju, informant 3). KT ønsker slik og informanten påpekte *«at de ønsker å invitere til dialog, og at dette er et pågående spill som går frem og tilbake mellom tilsynsorganet og melderne.»* *«KT har her mulighet til å spille dette spillet, i den hensikt av å sende signaler om at loven er utformet slik at melderne har muligheter til å få til et samarbeid med tilsynsorganet, men og vise at ved brudd på for eksempel gjennomføringsforbudet, automatisk fører til overtredelsesgebyr»* i følge informanten i KT (intervju, informant 3).

8.4 Konkurransetilsynets muligheter og handlingsrom

KTs handlingsrom vises til ved konkurranseloven, og ut fra deres rolle som både tilsynsorgan og via deres direktoratsfunksjon. Direktoratsfunksjonene sier og at de fritt kan skrive rapporter om ulike konkurransetema, hvor det er utfordringer. Samtidig kan og ansvarlig departement kan be KT om å se på ulike saker, eller utforme rapporter hvor DP mener at KT er best posisjonert til å utføre en slik oppgave (regjeringen 2014a).

KTs uavhengighet vises først og fremst ut fra deres tilsynsfunksjon, som håndhever av konkurranseloven. Konkurranseloven har to sider, hvor den på den ene siden er har forbudsbestemmelser, mens på den andre siden har inngrepsbestemmelser (konkurranseloven 2012). Skillet her er at forbudsbestemmelsene er lovparagrafer hvor samarbeid med aktørene på markedet, er små, dette i form av at det opereres med høye bøtesatser, som for eksempel ved brudd på gjennomføringsforbudet (konkurranseloven 2012 § 19), i stor grad handler dette om alvorlige brudd på konkurranseloven, som f.eks. prissamarbeid, gjennomføringsforbud, utilbørlig utnyttelse av dominerende stilling, pålegg om å bringe ulovlig atferd til opphør mv.

Det første punktet som definerer KT's handlingsrom er deres mulighet til å dele ut forskningsmidler og KT sitter her på et fond med ca. 6 millioner NKR (Konkurransetilsynet

2016g). Dette bidrar til at KT øker sin kompetanse ikke bare innen økonomi og jus, men og fremstår som et uavhengig organ, fra sentralstyring i og med at de og står fritt til å anvende den kunnskapen de innhenter, og blir en ressurs for både DP og statsråd.

Handlingsrommet som tilrettelegges ved foretakssammenslutninger er hvor KT har størst handlingsrom i henhold til konkurranseloven (2012, § 18). Her kan handlingsrommet forklares som et spill i henhold til informanten i KT, hvor man etter konkurranseloven (2012, § 18) er pliktige til å melde foretakssammenslutninger til KT etter ulike terskelverdier. Dette betyr at viss KT gir avslag på foretakssammenslutningen, har aktørene mulighet til å fremme avhjelpende tiltak. KT forlenger tidsfrister for avgjørelser, og ved å vurdere tilatakene som blir foreslått. Er det foreslåtte avhjelpende tiltak salg av virksomhet for å avbøte den konkurransebegrensningen KT har påpekt, har tilsynsorganet mulighet til å utnevne en vergefunksjon, som vil få et ansvar i å bistå aktøren med salg av virksomhet. KT kan da godkjenne foretakssammenslutningen på disse vilkår og tillates kun etter at salg er utført. KT kan og godkjenne foretakssammenslutninger viss aktørene kan vise til samfunnsøkonomiske gevinster som veier opp for de tap den begrensende konkurransen skaper eller vil føre til (konkurranseloven 2012, § 16).

KT kan i saker hvor foretakssammenslutning er gjennomført, omfatte påbud om avhendelse av aksjer eller eiendeler som er ervervet som et ledd i foretakssammenslutningen, eller andre tiltak som vil være egnet til å gjenopprette konkurransesituasjonen som forelå i forkant av foretakssammenslutningen (konkurranseloven 2012, § 16 3. ledd).

Ved foretakssammenslutninger under terskelverdiene som oppgitt i § 18 i konkurranseloven (2012), kan KT pålegge meldeplikt for de foretak som er unntatt meldeplikt, dette er kun dersom tilsynet finner rimelige grunner til å anta at konkurransen påvirkes, eller dersom særlige hensyn tilsier at tilsynet ønsker å undersøke foretakssammenslutningen nærmere.

KT kan omgjøre sine vedtak, men dette kun viss endringene ikke er til skade for noen som vedtaket er rettet mot eller direkte tilgodeser eller underretning om vedtaket ikke er kommet frem til vedkommende og vedtaket heller ikke er offentlig kunngjort, eller at vedtaket anses som ugyldig (forvaltningsloven 1967, § 35).

Videre kan og KT i saker i henhold til § 24 (konkurranseloven 2012) kreve at de opplysninger som myndighetene har krav på for å kunne utføre sitt arbeid etter loven eller for å kunne oppfylle Norges avtaleforpliktelser overfor en fremmed stat eller en internasjonal organisasjon gis skriftlig eller muntlig innen fastsatte tidsfrister – videre har KT en mulighet

til å få adgang til lokaler, eiendommer, transportmidler og andre oppbevaringssteder hvor det kan finnes bevis for overtredelse av konkurranseloven, eller og få adgang til bolig dersom det er særlig grunn til å anta at bevis oppbevares der. Videre kan KT ta med ting som kan ha betydning som bevis for nærmere gransking og forsegle forretningslokaler, bøker eller forretningspapirer så lenge undersøkelsen varer og når dette anses som nødvendig (konkurranseloven 2012, § 25). KT må i slike tilfeller skaffe begjæring fra tingretten og retten må treffe sin avgjørelse før bevissikringen settes i verk, KT kan og be om bistand fra politiet i iverksetting av beslutning om bevissikring (konkurranseloven 2012, § 25, 6. ledd).

KT har og mulighet til å pålegge tvangsmulkt for å sikre at enkeltvedtak og pålegg etter § 24 overholdes. Ved foretakssammenslutninger hvor det er pålagt meldeplikt kan denne paragrafen anvendes viss foretaket ikke opplyser KT om den foretakssammenslutning som har skjedd, men dette er og kun innen for en periode på tre måneder. I saker hvor aktørene oppfyller terskelverdiene gjelder samme regel. Blir det bestemt at tvangsmulkt skal iverksettes bestemmer KT når mulkten begynner å løpe. KT har og mulighet til helt eller delvis frafalle kravet om påløpt mulkt (konkurranseloven 2012, § 28 1. ledd, 2. ledd).

KT kan i saker hvor det overtredelser på saker som omhandler konkurransebegrensende avtaler mellom foretak, utilbørlig utnyttelse av dominerende stilling, melding om foretakssammenslutning og brudd på gjennomføringsforbudet (konkurranseloven 2012, §§ 10, 11, 18 1. ledd og § 19 1. ledd) gi overtredelsesgebyr (konkurranseloven 2012, § 29). Dette gjelder og i saker hvor KT griper inn mot foretakssammenslutninger, eller når melder utelater å etterkomme pålegg etter § 18, gir uriktige eller ufullstendige opplysninger til konkurransemyndighetene (konkurranseloven 2012, §§ 16, 29 2. ledd bokstav d).

Den alvorligste og mest inngripende handlingen som ligger i KT's handlingsrepertoar, finner man i § 33 ved overtredelser som kan medføre straff etter § 32. KT kan i saker hvor det er overtredelser i saker som omhandler konkurransebegrensende avtaler mellom foretak, utilbørlig utnyttelse av dominerende stilling, brudd på forskriftene om foretakssammenslutninger og brudd på gjennomføringsforbudet, samt brudd på §§ 24 og 25 gi påtalebegjæring (konkurranseloven 2012, § 33). I følge § 32 kan man med bøter eller fengsel inntil 3 år straffe den som forsettelig eller grovt uaktsomt bryter med ovennevnte saker (konkurranseloven 2012, § 32).

8.5 Sammenfatning av funn og analyse – bruk av responsive regulation i Norge

Som Ayers og Braithwaite (1992: 3) påpeker i sin bok *Responsive Regulation -transcending the deregulation debate* handler ikke en god politisk analyse å velge mellom det frie markedet

eller offentlig regulering og heller ikke å bestemme hva loven skal foreskrive og ikke foreskrive. Det handler om å forstå privat regulering og hvordan dette samspillet er gjensidig avhengig av offentlig regulering, som tillater en åpning for å kunne styre blandingen av privat og offentlig regulering (Ayers & Braithwaite 1992: 3). I saker som omhandler foretakssammenslutninger vises dette gjensidige forholdet med muligheten til aktørene hvor de kan foreslå avhjelpende tiltak, som ofte dreier seg om salg eller nedleggelse av virksomhet som vist til i eksempelet i kapittel 8.2.2.

Et steg videre vil her være å innse at reguleringsmyndighetene bør være i stand til å variere sine standpunkt om hvordan ulike problemstillinger håndteres. Dette kan for eksempel bety at man kan veksle mellom å ha streng håndhevelse av loven for enkelte bransjer, men kan og høste fordeler ved å trø varsomt på andre områder. Ideen med responsive regulation er at det ikke skal være noen grunner til at et reguleringsorgan skal kun ha en handling å anvende. Muligheten ved å ha flere handlinger og velge rett handling til rett problem, vil da være bedre. Responsen kan da skreddersys dersom virksomheten lærer en rekke mellomliggende standpunkter (som vil ligge mellom de ekstreme ytterpunktene) og man vil være i stand til å velge fra et større repertoar, gitt de ulike omstendighetene som skaper respons. Det er dette som ligger i hjertet av responsive regulation (Sparrow 2000: 37-38).

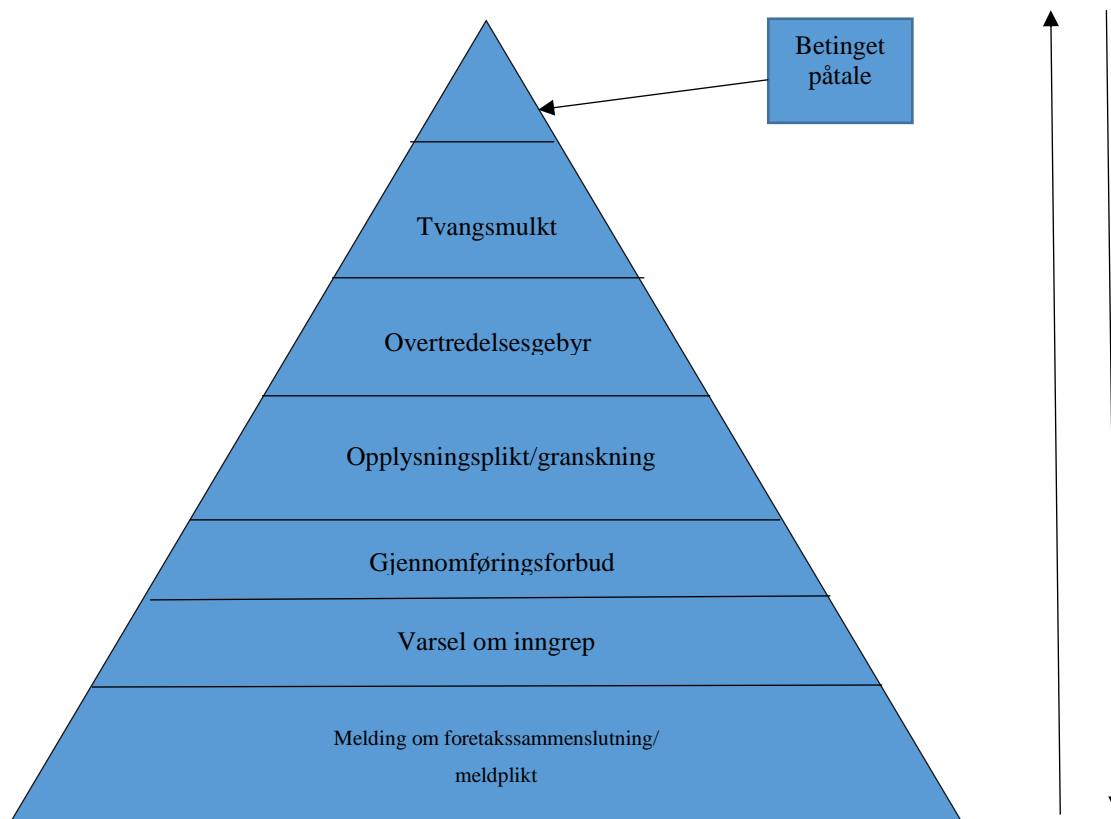
KT viser som responsive regulation tankegangen til at oppnåelsen av regulative mål best oppnås når tilsynsorganet viser til både et hierarki av sanksjoner og til et hierarki av regulatoriske strategier for varierende grad av intervensjonisme. En metode vil da være å kunne vise til to håndhevingspyramider (se Fig. 6 og 7) med en rekke tiltak for stadig økende bruk av intervensjon (matchet av en stadig minkende frekvens av bruk). Dette vises og ved at tilsynsorganet vil utføre sin jobb i tilfredsstillende grad ved å vise til en vilje ved å øke bruk av inngripende makt eller ved å regulere nedover pyramiden, dette som svar på aktørens vilje til å etterleve konkurranseloven.

For Konkurransetilsynet vil dette utarte seg som følgende, i henhold til to pyramider som vist til i figur 6 og 7. Dette betyr som vist til nederst i pyramiden i figur 6 at foretak er forpliktet etter terskelverdier som vist til i § 18 (konkurranseloven 2012) å melde foretakssammenslutning til KT. KT vil her etter kort tid komme med vedtak som varsler om mulig inngrep mot foretakssammenslutning. Det er og her handlingsrommet til både aktør og tilsynsorgan oppstår som vist til i de to nederste kolumnene i figur 6. KT viser her til en rekke sanksjonsmuligheter viss aktørene ikke etterlever konkurranseloven og KTs vedtak. Brudd på gjennomføringsforbudet var i henhold til tabell 5, noe som oppstod i 10% av de 33 vedtaket i

perioden 2014 til 2016, hvor det automatisk blir gitt overtredelsesgebyr, som viser til tilsynsorganets vilje til å eskalere opp pyramiden. «*Man ønsker her å ha et samarbeid med aktørene og man åpner for muligheter hvor aktørene kan regulere seg selv, ved å fremme avhjelpende tiltak som og er en mer anvendt strategi i følge informanten i KT i dag en tidligere*» (intervju, informant 3). Dette handler og ifølge informanten i KT «*om standingen og bevisstheten til KT's rolle, og at det er i tilsynsorganet det viktigste slaget står*» (intervju, informant 3). Her ser man og i henhold til figur 7 (s. 115) at man kan regulere nedover i pyramiden til den samarbeidende delen, hvor brudd på blant annet gjennomføringsforbudet i de sakene jeg har sett på har virket avskrekkende på aktørene, og å eskalere opp denne pyramiden (fig. 7) gir staten større kapasitet til å tvinge frem samsvar, men på bekostning av en i økende grad fleksibel og motsiende regulering. Kommunikasjonen som foregår i forkant, og tilsynsorganets vilje til å bevege seg oppover pyramiden gir insentiver til både aktørene og tilsynsorganets saksbehandlere til å få reguleringen til å virke på et lavere nivå, hvor sterke inngripende virkemidler kan avstås fra bruk – hensikten er – regulatorisk handling ønskes å flyttes til sfæren av overtalelse og egenregulering.

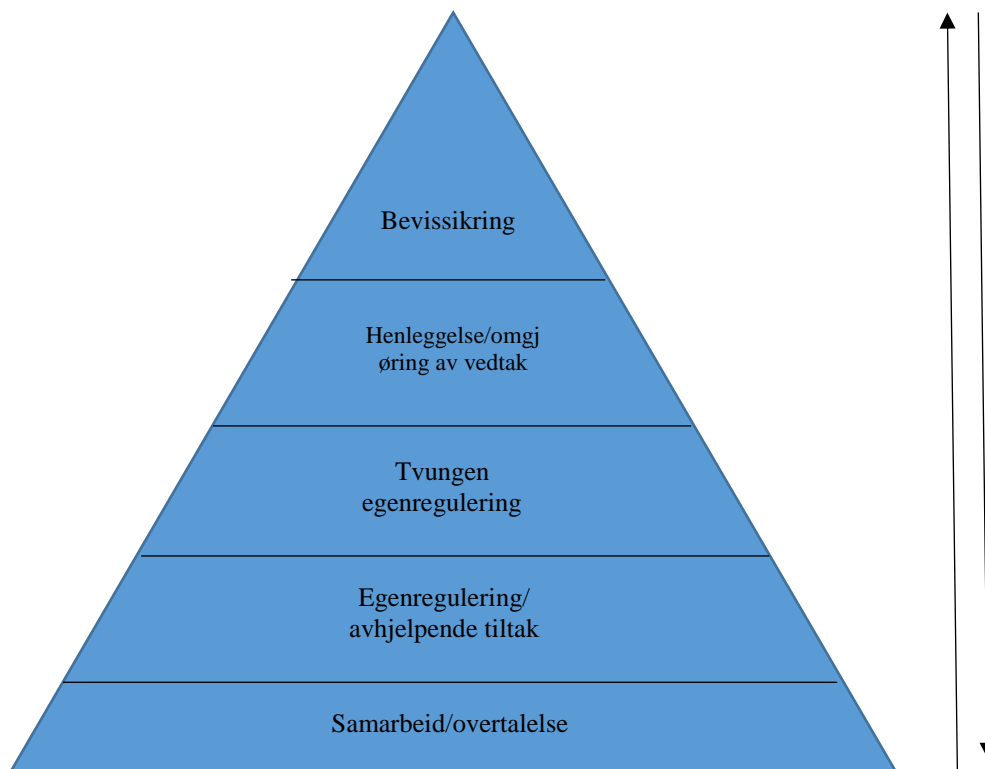
Det opplyses og av informanten jeg intervjuet i Konkurransetilsynet at bruk av bevissikring var et virkemiddel som og hadde blitt brukt en del ganger (intervju, informant 3), men av de vedtak som ligger tilgjengelig på Konkurransetilsynets nettsider, blir dette ikke opplyst som virkemiddel i vedtakene KT har fattet.

Fig. 6: Eksempel på sanksjonspyramide i henhold til responsive regulation tankegangen i Norge.



Fra både et analytisk standpunkt, er da KT's reguleringspyramider i tråd med tit-for-tat (TFT) som strategi (kapittel 4.5.1 på s. 35) som anvendes, der straff og overtalelse blandes og ses på som mest effektiv. TFT er her en regulatorisk strategi som på den ene siden er provoserende, mens på den andre siden vil den være tilgivende (Ayers & Braithwaite 1992: 5). Her vises TFT til samarbeid på den ene siden og til økonomisk avskrekkelse på den andre siden. Overtredelsesgebyr ses på som et avskrekkende virkemiddel og søker å «*informere andre aktører på markedet om at dette skal svi*» (intervju, informant 3). Den norske konkurranseloven kan sies å være utformet slik at den fanger irrasjonelle aktører, samtidig som den skal virke avskrekkende på rasjonelle aktører, ved å bruke andre sanksjoner, designet med den hensikt å nedsette funksjonsevnen i stedet for bruk av avskrekkende virkemidler, som og vil være i tråd med responsive regulation tankegangen til Ayers & Braithwaite (1992: 35).

Figur 7: Reguleringspyramide med ulike håndhevsstrategier i Norge



Konkurransetilsynets rolle og funksjon ved bruk av responsive regulation kan og forklares ved at dette viser til det Einsenstadt kaller debyråkratiseringsprosesser og KT's funksjon sier at de står fritt i hvordan de håndhever konkurranseloven, og at dette ikke er en byråkratiseringsprosess som kan forklares med forlengelsen av byråkratiets sfære av aktiviteter og makt (Einsenstadt 1959: 311-312). Først og fremst har KT ved muligheten til å tildele forskningsmidler mulighet til selv å innhente ny informasjon og videreutvikle organisasjonen og sin rolle som fagorgan. Konkurranseloven § 1 definerer og at fokuset deres ikke er av interessene til en øvre elite eller av egeninteresse, men i langt større grad svarer til de spesielle egenskapene til KT både i form av egen autonomi og sine spesifikke regler og mål, som er minimert, selv til det punkt hvor de aller viktigste funksjonene her er delegert fra departement til tilsynsorgan og til fokuset på samfunnetsinteresser, ressurser og til hensynet å tjene forbrukeren.

KT har etter revideringen av konkurranseloven både i 2004 og i 2012 fått økt sin autonomi og dette sett i sammenheng med en økt bevissthet rundt tilsynsorganets funksjon og rolle har dette gjort at KT ved her å vise til at de kan anvende og anvender responsive regulation tankegangen til Ayers og Braithwaite (1992), at det og samstemmer med det Thorvald Gran (2003: 270) sier at det autonome byråkratiet vil fungere best hvor en har

tilstander av verdier i samfunnet som og vil lede til og stimulere et verdifelleskap og ignorere konflikt. KT's økende autonomi kan her møtes i langt større grad med mindre risiko, samtidig som det representerer den detraksjonsprosessen hvor man i Norge har beveget seg fra parlamentsstyre basert på folkelige verdier til byråkratiestyre innenfor regler og etablert kunnskap. (Gran 2003: 271). Det er av interesse for det autonome byråkratiet å mykne opp de politiske og sosiale konfliktene. Det autonome byråkratiet vil da være et konservativt element, dette nettopp viss konfliktene er av en slik grad at de nettopp kan være tegn på at et utbrudd av nye verdi systemer som vil true den autonome embetsmannsrollen (Gran 2003: 270). KT har fått større uavhengighet i den perioden jeg har sett på, samtidig som de ansatte i både KT og KPA vektlegger sin politiske lojalitet og faglige uavhengighet.

9.0 Avslutning

I dette kapitlet skal jeg oppsummere det jeg vurderer som de viktigste innsiktene fra oppgaven og peke på muligheter for videre forskning.

9.1 Hovedfunn

Denne studien har søkt å fremskaffe en mer helheltlig forståelse av fenomenet Konkurransetilsynets uavhengighet, deres rolle og funksjon i det norske forvaltningssystemet. Forskningsdesignet har vært eksplorerende. Dataene jeg har benyttet i studien har i all hovedsak vært samlet inn ved hjelp av dokumentanalyse og intervjuer med 3 informanter i henholdsvis Konkurransetilsynet og i Nærings- og fiskeridepartementet. Studien har ikke hatt som formål å skaffe kunnskap som er statistisk generaliserbar om alle forvaltningsenheter og tilsynsorgan i Norge, men hensikten har vært å få større kunnskap om Konkurransetilsynet fra et statsvitenskapelig perspektiv, med *uavhengighet* som fenomen.

Problemstillingen for studien har vært:

- 1) I hvilken grad er Konkurransetilsynet uavhengig fra sentral styring?
- 2) Og kan responsive regulation anvendes i Norge?

Studieobjektet har aktualisert mange sider ved statsvitenskap studie: forestillinger om Konkurransetilsynets rolle, funksjon, kultur og handlingsrom samt hva som determinerer handling i Konkurransetilsynet og dets forhold til Departementet. Oppgaven benytter seg derfor av flere typer teorier og perspektiver for å forklare å belyse ulike sider av fenomenet uavhengighet. I analysen har jeg anvendt begrepspar som kontraksjon-og dekontraksjonsfaser,

byråkratiserings- og debyråkratiseringsprosesser for å beskrive tilsynsorganets uavhengighet og dens innfelling i det norske forvaltningssystemet. Disse begrepene setter noen rammer for handlingsrommet til Konkurransetilsynet, deres rolle og funksjon. Men dette alene kan ikke forklare fenomenet i studien, *uavhengighet*. Det eksisterer mange retninger og vinklinger som ikke like lett lar seg sette i perspektiv kun ved bruk av disse begrepene. Jeg anvender og teori og perspektiver om responsiv regulation for å forklare funksjonen, kulturen og handlingsrommet til Konkurransetilsynet som forklarende for uavhengigheten til Konkurransetilsynet.

Innledningsvis i oppgaven så vi at uavhengighet på individnivå at forståelsen av rollene man har i henholdsvis KPA og KT vil varierer noe, men kunne forklares med hvor lenge en har vært ansatt i organisasjonen. Klarheten i oppgavene en utfører varierer mellom KPA og KT, hvor man i KPA har oppgaver som er klare og tydelige som og er godt opplyst når man blir ansatt, mens andre oppgaver er mer uklare. Dette er og i tråd med Dahl Jacobsens (1960) teori om at roller blir beskrevet i vekslende detalj, og at skiftene som observeres i de rollene man har skilles mellom de som er mest nøyaktig forskrevet – ved fremgangsmåte eller verdier som ligger til grunn for fremgangsmåten. Rollen man har i KT viste seg å bli forbundet med stor lojalitet, stolthet og integritet. Hovedfunnet handler om bevissthet for den jobben og verdien av den jobben en utfører, og spesielt i KT var dette fremtrende og viktig at bevisstheten var høy, dette i sammenheng med forholdet til og bruken av konkurranseloven, som har sterke inngripende virkemidler som krever bevissthet når den anvendes.

Til de ulike rollene man har som byråkrat i henholdsvis KT og KPA ligger det ulikt forventningspress. I følge Dahl Jacobsen (1960) kan dette forventningspresset, fra myndighetshierarki på den ene siden og det faglige hierarkiet på den andre siden oppleves utfordrende og i værste fall psykologisk. I KPA ble forventningspress nevnt som en utfordring, spesielt når man er ny i organisasjonen og spesielt i saker som har omhandlet klagesaksbehandlinger hvor forventninger fra kollegaer og ekspedisjonssjef om bruk av rett metode for å kunne gi rett vurdering i en sak ble sett på som særdeles viktig, dette også for å ikke sette statsråden i forlegenhet. Både i KT og KPA viser funnene i studien at oppgavene er utfordrende og vanskelige, men oppleves ikke konfliktfylte. Uenigheter kan oppstå, men dette mer som en del av den faglige diskusjonen mellom de to instansene. Funnene og informanten i KT påpekte at styringsrammene er veldig profesjonelle og bevisstheten for den rollen man har er og lite konfliktorientert.

Dahl Jacobsen (1960) nevner i sin artikkel konfliktene mellom lojalitet, nøytralitet og faglig uavhengighet som utfordrende i det norske forvaltningssystemet. Funn i studien viser her at lojaliteten til de ansatte i henholdsvis KPA og KT står seg sterk. Dette i stor grad på grunn av at en har lite kontakt med statsråden og fokuset retter seg mot de oppgavene er satt til utføre. Lojalitetsspørsmålet ble påpekt som interessant på det personlige planet, men som uproblematisk i den jobben en utfører. Lojaliteten ble og oppfattet som individuell, men fokuset på oppgavene blir sett på som særdeles viktige og ikke bli personlig involvert ble sett på som en forutsetning for å kunne gjøre karriere som byråkrat. Lojaliteten handler her om å ikke sette Statsråden i noen form for forlegenhet.

Uavhengigheten til KT står seg og meget sterk i enkeltsaker og er itillegg lovfestet. Hovedfunnet i denne delen av studien viser at KT oppleves som faglig uavhengige, ved at fokuset ligger på de oppgavene de skal utføre, og at det heller ikke er innblanding fra ansvarlig departement og KPA i disse sakene. KTs saksbehandling og uavhengighet er og lovfestet, hvor påvirkning fra sentralt hold vil være et fundamentalt brudd på de etablerte spillereglene. Funnene i studien gjenspeiler og det KT selv påpeker at uavhengigheten påvirkes i stor grad av de ansattes upartiskhet, integritet, stolthet, høye etiske standard ved levering av tjenester og ved myndighetsutøvelse, og dette sammen med forståelsen av rollebevissthet, viser funnene i analysen at faglig uavhengigheten er tilstede, og ses på som en forutsetning for KTs uavhengighet, noe som og kan knyttes sammen med uavhengighet på systemnivå som handler om bevisstheten for KTs funksjon og rolle og at dette vises ved at det er langt mindre klagesaksbehandlinger nå en for noen år tilbake.

Delen som omhandler uavhengighet på systemnivå så vi at klageprosessen har vært det som i størst grad har påvirket KTs uavhengighet. Funnen viser at DP ikke forsøker å påvirke KTs saksbehandling og det er heller ingen form for dialog mellom instansene når en sak er til behandling. Svakheten her har vært anke av KTs vedtak på politisk grunnlag, som ble innlemmet ved revideringen av konkurranseloven i 2004. DP skal som funnene sier behandle klager på samme grunnlag og lovhjemmel som KT og eventuell overprøving av KTs vedtak blir her gjort på faglig grunnlag. Ved overprøving av KTs vedtak handler dette ofte om KT har vært for inngripende eller for strenge i sin håndhevelse av loven. Frem til i dag eksisterer det kun to saker hvor overprøving har skjedd på politisk grunnlag, henholdsvis Statkrafts oppkjøp av Trondheim Energi og Priors oppkjøp av Norgården. Funnene her viser til det Gran (2005) sier om kontraksjonsfaser, hvor det oppstår konflikt mellom ulike politiske syn, hvor andre politiske synspunkter vektlegges som viktigere enn de andre, som vist til ved

foretakssammenslutningen mellom Prior og Norgården hvor landbrukspolitiske hensyn ble vurdert som viktigere enn de konkurransepolitiske. Den største påvirkningskraften på KT's uavhengighet har her dreid seg om appeller på politisk grunnlag, men funnen viser og at faren for at klagesaksbehandlinger på KT's enkeltvedtak som har vært DP's ansvar frem til april 2017 og har vært svært såbare for lobbyvirksomhet. Her har det oppstått differensialbehandling av aktørene på markedet, hvor store bedrifter, organisasjoner har hatt større forutsetning for å kunne påvirke ved lobbyvirksomhet, mens mindre aktører ikke har hatt samme anledning til dette. I all hovedsak viser funnen i analysen at ordningen frem til i dag, ved muligheten til å kunne påvirke politikere ved lobbyvirksomhet og muligheten til å overprøve KT's enkeltvedtak på politisk grunnlag representerer både det Eisenstadt og Gran påpeker til en byråkratiseringsprosess og til en kontraksjonsprosess, hvor regjeringen har mulighet til å overstyre en forvaltningsenhets saksbehandling når dette kommer i konflikt med andre politiske interesser. En effekt av dette var at KT's autoritet ble svekket og at den reelle autoriteten i en grad her lå sentralt.

Funnene viser til KT's rolle både som direktorat og tilsynsorgan, og skillet mellom disse to funksjonene. KT's direktoratsfunksjon sier at de kan få oppdrag av DP, å utforme rapporter på ulike konkurransefelt, samt å se på ulike saker, dette viser til KT's rolle som direktorat og til deres rolle som DP's faglige organ. DP styrer KT ved mål- og resultatstyring, vist til ved det årlige tildelingsbrevet hvor mål og budsjetter for virksomheten skisseres. Som tilsynsorgan sier funnen at uavhengigheten til KT står seg meget sterk, dette fordi de står fritt til å velge og prioritere hvilke saker ressursene skal allokere til.

Etableringen av Konkurranseskjennemda, hvor muligheten til å påvirke enkeltvedtak ved lobbyvirksomhet og den politiske klageadgangen i Kongen-i-statsråd fjernes, viser at KT's autoritet øker. KT hadde en viktig standing også før dette, men funnene viser at den største effekten vil påvirke KT's autoritet og en klarlegging av at de viktigste slagene nå vil stå i KT. Etableringen av Konkurranseskjennemda viser og til en dekonstruksjonsfase ved å flytte oppgaver som i dette tilfellet, klageordningen fra departementet til et eget forvaltningsorgan. Et annet viktig funn her var og endringen av bevisstheten til KT's rolle og funksjon i den norske sentralforvaltningen, som frem til regjeringsskiftet i 2013, hvor man vektla politisk styring gjennom sentral kapasitet og samordning (som vist til i kapittel 2.2.3). Endringen i bevisstheten til KT kan forklares ved tidligere konkurransedirektør Einar Hopes uttalelser etter gassforhandlingsutvalget i 1995, hvor mange mente at han gikk langt utenfor sin rolle, og at dette ikke ville skjedd i dag. Bevisstheten til KT's rolle og konkurransedirektørens rolle i

å akkurat påpeke lignende ting, er lagt til denne rollen. Funnene viser at endringen i denne bevisstheten gjør at KT har fått et større spillerom i forhold til uavhengighetsspørsmålet og handler i dag med en langt videre jakke en tidligere.

I den siste analysen delen som omhandler KTs håndheving av konkurranseloven, dens handlingsrom og kultur. Her viser funnene at oppnåelsen av regulative mål best oppnås ved å kunne vise til både et hierarki av sanksjoner og til et hierarki av regulatoriske strategier som varierer intervensjonsgraden. I fig. 6 og 7 (på side 114 og 115) viser til at KT kan anvende responsive regulation tankegangen til Ayers og Braithwaite (1992). Rent praktisk viser funnen at KT viser en vilje til å bevege seg oppover sanksjonspyramiden ved å øke bruk av inngrepene eller ved å flytte seg nedover strategipyramiden, når aktørene etterlever konkurranseloven. Hensikten med den norske konkurranseloven stemmer overens med Ayers og Braithwaites (1992) tanker, hvor hensikten med TFT som viser til en strategi som på den ene siden er provoserende, og tilgivende på den andre siden, at økonomiske virkemidler anvendes som avskrekkende virkemidler som søker å fange irrasjonelle aktører og samtidig være avskrekkende for rasjonelle aktører.

Konkurransetilsynets rolle og funksjon ved bruk av responsive regulation kan og forklares ved at dette viser til det Einsenstadt (1959) kaller debyråkratiseringsprosesser og KTs funksjon sier at de står fritt i hvordan de håndhever konkurranseloven, og at dette ikke er en byråkratiseringsprosess som kan forklares med forlengelsen av byråkratiets sfære av aktiviteter og makt (Einsenstadt 1959: 311-312). Et funn her er KTs mulighet til å utdele forskningsmidler, som sier at de ikke er avhengige av sentralstyring for å oppdatere organisasjonen og beveger seg i tråd med samfunnet. Ved deres frittstående rolle og ved å kunne anvende responsive regulation viser funnene og til at deres økte autonomi, spesifikke regler og mål, at de viktigste funksjonene til de norske konkurransemyndighetene er delegert fra departement til tilsynsorgan, og fokuset handler om å ivareta samfunnsinteresser, ressurser og hensynet til å tjene forbrukeren, og definert til ved konkurranselovens formål (konkurranseloven 2004, § 1).

Funnene viser og etter revideringen av konkurranseloven både i 2004 og i 2012 fått økt sin autonomi og dette sett i sammenheng med en økt bevissthet rundt tilsynsorganets funksjon og rolle har dette gjort at KT ved her å vise til at de kan anvende og anvender responsive regulation tankegangen til Ayers og Braithwaite (1992), at det og samstemmer med det Thorvald Gran (2005: 270) sier at det autonome byråkratiet vil fungere best hvor en har tilstander av verdier i samfunnet som og vil lede til og stimulere et verdifelleskap og

ignorere konflikt. KT's økende autonomi kan her møtes i langt større grad med mindre risiko, samtidig som det representerer den detraksjonsprosessen hvor man i Norge har beveget seg fra parlamentsstyre basert på folkelige verdier til byråkratiestyre innenfor regler og etablert kunnskap. (Gran 2005: 271).

9.2 Videre forskning

Denne oppgaven har i stor grad analysert uavhengigheten til det norske Konkurransetilsynet, dets rolle og funksjon i den norske forvaltningsmodellen. Den tar utgangspunkt i uavhengighet på individ og på systemnivå, samt og fokus på om tilsynsorganet kan anvende responsive regulation. Et tema for videre forskning kan være å se på rollen til Konkurransklagenemda og hvilke endringer som er skapt ved å flytte klageadgangen bort fra departement til et uavhengig forvaltningsorgan. Et inntrykk jeg fikk i løpet av intervjuprosessen var at det var utfordrende for KT å fange opp aktører som opererer under terskelverdiene for foretakssammenslutninger, hvor KT slik det er i dag kan pålegge meldeplikt, men her kan aktørene sitte på gjedet og vente de tre månedene til saken er foreldet og KT ikke kan gripe inn. Hvilke svakheter finner man i konkurranseloven? Hvordan er bruken av creative compliance i Norge, og hvilken effekt har dette på håndhevingen av konkurranseloven?

Et annet mulig tema for forskning kan være potensielle forskjeller mellom KT og andre forvaltningsorgan som og har inngripende virkemidler som økokrim og UDI. I oppgaven var ett av hovedfunnene mine økt bevissthet rundt Konkurransetilsynets funksjon, rolle og at dette økte tilsynsorganets autoritet. Et forskningstema vil da kunne være om at økt bevissthet vil forklare og øke autoriteten til tilsvarende forvaltningsorgan.

9.3 Konklusjon

For å konkludere mener jeg studien er et bidrag til hvordan Konkurransetilsynet kan forstås fra et statsvitenskapelig perspektiv, og hvordan Konkurransetilsynet inngår i det norske forvaltningssystemet. Studien gir innsikt i hvilken grad Konkurransetilsynet er uavhengig fra sentralstyring, gjennom blant å vise til handlingsrom, kultur og at konflikten mellom faglig og hierarkisk myndighet har endret seg ved økt bevissthet for tilsynets rolle og funksjon. Som informanten i KT påpekte: «*Man endrer ikke politikk ved å overprøve enkeltvedtak, men ved å endre rammebetingelsene, ved å endre loven fattet i Stortinget*» (intervju, informant 3).

Litteraturliste

Bøker og artikler

- Ayers, Ian og Braithwaite, John (1995) *Responsive Regulation, Transcending the Deregulation Debate*. London, Oxford University Press
- Braithwaite, Valeria A. (2003) *Taxing Democracy: Understanding Tax Avoidance and Evasion*, Ashton Publishing Group, UK
- Christensen, Tom; Egeberg, Morten; Larsen, Helge O.; Lægreid, Per og Roness, Paul G. (2010) *Forvaltning og politikk*, 3. utg. Oslo, Universitetsforlaget
- Dahl Jacobsen, Knut (1960) *Lojalitet, nøytralitet og faglig uavhengighet i sentral administrasjonen*, Opptrykt i Tom Christensen og Morten Egeberg (red.): *Forvaltningskunnskap*. Oslo: Tano Aschehoug (18s).
- Dahl Jacobsen, Knut (1963) *Teknisk hjelp og politisk struktur*, Oslo, Universitetsforlaget
- Eisenstadt, S. N. (1959) *Bureaucratization, Debureaucratization*. SAGE Publications
- Flyvbjerg, Bent (2006) *Five misunderstandings about case-study research*. *Qualitative Inquiry*, 12, 219-245
- George, Alexander L.; & Bennett, Andrew (2005) *Case Studies and Theory Development in the Social Sciences*, London, MIT Press
- Gerring, John (2002) *Case Study Research: Principles and Practices*, West Nyack, NY, USA, Cambridge University Press
- Gran, Thorvald (2003) *Kontraksjons- og detraksjonstesen – En teori om makt og verdikonflikt i demokratier*. I *Teori og metode i statsvitenskap*, Stein Ugelvik Larsen (red.). Fagbokforlaget, Bergen
- Grønmo, Sigmund (2004) *Samfunnsvitenskapelige metoder*, Fagbokforlaget Bergen
- Kovacic, William E. (2011) *Competition agencies, independence, and the political process*. Edt. by Josef Drexler, Wolfgang Kerber and Ruprecht Podszun in *Competition Policy And the Economic Approach – Foundations and Limitations*. Edward Elgar Publishing, Cheltenham, UK
- Kvale, Steinar og Brinkmann, Svend (2010) *Det kvalitative forskningsintervju*, 2. utg. Oslo, Gyldendal Akademiske
- Levi-Faur, David (2011) *Regulation and regulatory governance*, Edt. by David Levi-Faur in *Handbook on the Politics of Regulation*, Cheltenham, UK, Edward Elgar Publishing
- Liviana, Nimineț (2008) *The Small But Significant and Nontransitory Increase In Prices*

(SSNIP) Test. [Internett]:

<ftp://ftp.repec.org/opt/ReDIF/RePEc/bac/pdf/2008/20081312.pdf> [Lest 16. mars 2017]

Mendeloff, John (1979) *An Economical and Political Analysis of Occupational Safety and Health Policy*, Cambridge, MIT Press

Rathbun, Brian C. (2008) *Interviewing and Qualitative Field Methods: Pragmatism and Practicalities*. I Box-Steffensmeier J. M. Brady, H. E. Collier, D. (Eds.) (2008), *The Oxford Handbook of Political Methodology*, Oxford, Oxford University Press. s. 685-701

Rees, Joseph (1988) *Reforming the Workplace: A Study of Self-Regulation in Occupational Safety*, Philadelphia, University of Pennsylvania Press

Scholz, John T. (1984a) *Deterrence, Cooperation and the ecology of regulatory enforcement*. 18 Law and Society Review, s. 179-224

Scholz, John T. (1984b) *Voluntary compliance and regulatory policy*, 6 Law and Policy s. 385-404

Selznick, P. (1985) *Focusing organizational research on regulation*, i R. Noll (edt.) *Regulating Policy and the Social Sciences*, Berkeley og Los Angeles, University of California Press, s. 363-367

Sparrow, Malcolm K. (2000) *The Regulatory Craft – Controlling Risks, Solving Problems and Managing Compliance*. The Brookings Institution Press, Washington, D.C. USA

Sunstein, Cass (1990) *After the Rights Revolution: Reconceiving the Regulatory State*. Cambridge, Mass.; Harvard University Press

Thomas, Gary (2011) *A Typology for the Case Study in Social Science following a Review of Definition, Discourse, and Structure*. Qualitative Inquiry, 17(6), 511-521

Van Thiel, Sandra (2007) *Research Methods in Public Administration and Public Management, An Introduction*. New York, Routledge

Andre kilder

Amelio, Andrea; og Donath, Daniel (2009) *Market definition in recent EC merger investigations: The role of empirical analysis*. [Internett]: http://ec.europa.eu/dgs/competition/economist/merger_investigations.pdf [Lest 29. april 2017]

Businessdictionary (2017) *Oligopolistic competition*. [Internett]: <http://www.businessdictionary.com/definition/oligopolistic-competition.html> [Lest 29. april 2017]

Dictionary (2017) *tit for tat*. [Internett]: www.dictionary.com/browse/tit-for-tat [Lest 28. mai 2017]

- Duesund, Reidun (2017) *Mediedronningen*, Christine Meyer.
[Internett]: <https://social.shorthand.com/ktilsynet/uyzZF8GghP/mediedronningen> [Lest 10. Mai 2017]
- Ekeseeth, Fredrik Chr. (2016) *Lars Sørgaard ny konkurransedirektør*. [Internett]:
<http://www.dn.no/nyheter/politikkSamfunn/2016/01/22/1138/Konkurransetilsynet/lars-srgard-ny-konkurransedirektr> [Lest 27. april 2017]
- Forvaltningsloven (1967) *Lov om behandlingmåten i forvaltningssaker* (forvaltningsloven).
[Internett]: www.lovdata.no/dokument/NL/lov/1967-02-10?q=forvaltningsloven
[Lest 7. mars 2017]
- Humaneffect (2017) *Bedriftskulturen skal understøtte forretningsstrategien*. [Internett]:
<http://www.humaneffect.no/vare-tjenester/bedriftskultur/> [Lest 30. mars 2017]
- Konkurranseloven (2004) *Lov om konkurranse mellom foretak og kontroll med foretakssammenslutninger* (konkurranseloven). [Internett]:
<https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2004-03-05-12> [Lest 9. oktober 2016]
- Konkurranseloven (2012) *Lov om konkurranse mellom foretak og kontroll med Foretakssammenslutninger* (konkurranseloven). [Internett]:
www.lovdata.no/dokument/NL/lov/2004-03-05-12/KAPITTEL_4#KAPITTEL_4
[Lest 9. oktober 2016]
- Konkurransetilsynet (2002) *Konkurranseloven § 3-11 – Vedtak om inngrep mot Statkraft Holding AS' erverv av 100 prosent av aksjene i Trondheim Energiverk AS* [Vedtak unntatt fra offentlighetsloven].
- Konkurransetilsynet (2005a) *Offentlig versjon – Vedtak V2005-11*. [Internett]:
http://kt.no/globalassets/vedtak-og-uttalelser/vedtak-og-avgjorelser/2005/v2005-11_no-v.pdf [Lest 16. oktober 2016]
- Konkurransetilsynet (2005b) *Prior Norge BA – Norgården AS – konkurranse-loven § 16 – vedtak om inngrep*. [Internett]: http://kt.no/globalassets/vedtak-og-uttalelser/vedtak-og-avgjorelser/2005/v2005-12_prior.pdf [Lest 16. oktober 2016]
- Konkurransetilsynet (2005c) *Vedtak i klagesak National Oilwell Inc. og Varco International Inc. Konkurransetilsynets vedtak V2005-11* [Untatt fra offentlighet i medhold av offentlighetsloven §5a, jf. Forvaltningsloven §13 første ledd nr. 2 (forvaltningsloven 1967, offentlighetsloven 1967).]
- Konkurransetilsynet (2006) *Vedtak V2006-23 – Gilde Norsk Kjøtt BA – Prior Norge BA – Konkurranseloven § 16 – inngrep mot foretakssammenslutning*. [Internett]:
http://kt.no/globalassets/vedtak-og-uttalelser/vedtak-og-avgjorelser/2006/v2006-223_gilde_prior.pdf [Lest 16. oktober 2016]
- Konkurransetilsynet (2009) *Norsk konkurransepolitikk: Noen historiske perspektiver*.

[Internett]: [http://kt.no/globalassets/filer/publikasjoner/rapporter/rapport---norsk konkurransepolitikk historiske perspektiver.pdf](http://kt.no/globalassets/filer/publikasjoner/rapporter/rapport---norsk_konkurransopolitikk_historiske_perspektiver.pdf) [Lest 12. oktober 2016]

Konkurransetilsynet (2014a) *Konkurranseloven kapittel 4: Kontroll med foretakssammenslutninger*. [Internett]: http://www.konkurransetilsynet.no/globalassets/filer/faktaark/kap4_foretakssammenslutninger.pdf [Lest 9. oktober 2016]

Konkurransetilsynet (2014b) *Offentlig versjon – Vedtak V2014-2-Altor Fund III (via ELIXIA Holding IV AS)/TryghedsGruppen smba – ELIXIA Holding III AS/Health & Fitness Nordic AB – konkurranseloven § 16 jf. § 20 – inngrep mot foretakssammenslutning*. [Internett]: <http://kt.no/globalassets/vedtak-og-uttalelser/vedtak-og-avgjorelser/2014/offentlig-versjon---vedtak-v2014-2---altor-fund-iii-via-eli...pdf> [Lest 11. januar 2017]

Konkurransetilsynet (2014c) *Vedtak V2014-3-Norgesgruppen ASA – konkurranseloven § 29 jf. § 19 første ledd – ileggelse av overtredelsesgebyr – brudd på gjennomføringsforbudet*. [Internett]: <http://kt.no/globalassets/vedtak-og-uttalelser/vedtak-og-avgjorelser/2014/v2014-3-offentlig-versjon.pdf> [Lest 11. januar 2017]

Konkurransetilsynet (2014d) *V2014-4-Cappelen Holding AS – Kongsberg ESCO AS – konkurranseloven § 18 tredje ledd – pålegg om meldeplikt*. [Internett]: http://kt.no/globalassets/vedtak-og-uttalelser/vedtak-og-avgjorelser/2014/vedtak-v2014-4---cappelen_vedtak_palegg_om_meldeplikt_offentlig-docx-758550_10_1-2.pdf [Lest 11. januar 2017]

Konkurranseloven (2014e) *V2014-5-Lemminkäinen Norge AS – Forvaltningsloven § 35 bokstav a jf. Konkurranseloven § 16 første ledd – Vedtak om omgjøring av vedtak V2011-8*. [Internett]: <http://kt.no/globalassets/vedtak-og-uttalelser/vedtak-og-avgjorelser/2014/vedtak-v2014-5---lemminkainen-norge-as---omgjoring-av-v2011-8--offentlig-versjon.pdf> [Lest 11. januar 2017]

Konkurransetilsynet (2014f) *Vedtak V2014-6-Elixia Holding III AS – Health & Fitness Nordic AB v/SATS Norge AS – Aktiv 365 v/OT Invest AS – godkjenner av kjøper av SATS Sandsli*. [Internett]: <http://kt.no/globalassets/vedtak-og-uttalelser/vedtak-og-avgjorelser/2014/vedtak-v2014-6---elixia-holding-iii-as---health---fitness-nordic-ab-v-sats-norge.pdf> [Lest 11. januar 2017]

Konkurransetilsynet (2014g) *Vedtak V2014-7-ELIXIA Holding III AS – Health & Fitness Nordic AB v/SATS Norge AS – Studentskipnaden i Oslo og Akerhus – godkjennelse av kjøper av SATS Vulkan*. [Internett]: <http://kt.no/globalassets/vedtak-og-uttalelser/vedtak-og-avgjorelser/2014/vedtak-v2014-7---elixia-holding-iii-as---health--fitness-nordic-ab-v-sats-norge.pdf> [Lest 11. januar 2017]

Konkurransetilsynet (2014h) *Vedtak V2014-8-ELIXIA Holding III AS – Health & Fitness Nordic AB v/SATS Norge AS – FN7 årgang 2014 II AS – godkjennelse av kjøper*.

[Internett]: <http://kt.no/globalassets/vedtak-og-uttalelser/vedtak-og-avgjorelser/2014/vedtak-v2014-8---elixia-holding-iii-as---health---fitness-nordic-ab-v-sats-norge.pdf> [Lest 11. januar 2017]

Konkurransetilsynet (2014i) *Vedtak V2014-9-Norsk Gjenvinning AS – Avfall Sør Bedrift AS – Konkurranseloven § 16 jf. § 20 – inngrep mot foretakssammenslutning.* [Internett]: <http://kt.no/globalassets/vedtak-og-uttalelser/vedtak-og-avgjorelser/2014/2013-0888-233-offentlig-versjon---vedtak-v2014-9---norsk-gjenvinning-as---avfall-sor-bedrift.pdf> [Lest 11. januar 2017]

Konkurransetilsynet (2014j) *Vedtak V2014-11-Surnadal Transportpartner AS – konkurranseloven § 29 jf. § 19 første ledd – ileggelse av overtredelsesgebyr – brudd på gjennomføringsforbudet.* [Internett]: <http://kt.no/globalassets/vedtak-og-uttalelser/vedtak-og-avgjorelser/2014/vedtak-v2014-11---surnadal-transportpartner-as--konkurranseloven--29-jf--19.pdf> [Lest 11. januar 2017]

Konkurransetilsynet (2014k) *Vedtak V2014-13-Nortura AS – Prima Slakt AS/NorPri AS/Jæren Eiendomsinvest AS – konkurranseloven § 16 jf. § 20 – inngrep mot foretakssammenslutning.* [Internett]: <http://kt.no/globalassets/vedtak-og-uttalelser/vedtak-og-avgjorelser/2014/2014-0073-204-offentlig-versjon-av-v2014-13.pdf> [Lest 11. januar 2017]

Konkurransetilsynet (2014l) *Vedtak V2014-14-Easy AS-Britannia Hotel AS – konkurranseloven § 29, jf. § 19 første ledd – ileggelse av overtredelsesgebyr – brudd på gjennomføringsforbudet.* [Internett]: <http://kt.no/globalassets/vedtak-og-uttalelser/vedtak-og-avgjorelser/2014/2013-0561-vedtak-v2014-14---easy-as---britannia-hotel-as---konkurranseloven--29-jf--19.pdf> [Lest 11. januar 2017]

Konkurransetilsynet (2014m) *Vedtak V2014-15-Jotunfjell Partners AS – konkurransetilsynet § 29, jf. § 19 første ledd – overtredelsesgebyr – brudd på gjennomføringsforbudet.* [Internett]: <http://kt.no/globalassets/vedtak-og-uttalelser/vedtak-og-avgjorelser/2014/2013-0131-41-v2014-15-jotunfjell-partners-as---konkurranseloven--29-jf--19-forste-ledd.pdf> [Lest 11. januar 2017]

Konkurransetilsynet (2015a) *Vedtak V2015-1-TeliaSonera AB (publ) – Tele2 Norge AS/Network Norway AS – konkurranseloven § 16 jf. § 20 – inngrep mot foretakssammenslutning.* <http://kt.no/globalassets/vedtak-og-uttalelser/vedtak-og-avgjorelser/2015/2014-0289-355-vedtak-v2015-1---offentlig-versjon.pdf> [Lest 11. januar 2017]

Konkurransetilsynet (2015b) *Vedtak V2015-2-Taffjord Kraft AS – Tussa Kraft AS – konkurranseloven § 29, jf. § 19 første ledd – vedtak om illeggelse av overtredelsesgebyr – brudd på gjennomføringsforbudet.* <http://kt.no/globalassets/vedtak-og-uttalelser/vedtak-og-avgjorelser/2015/vedtak-v2015-2---taffjord-kraft-as---tussa-kraft-as.pdf> [Lest 11. januar 2017]

Konkurransetilsynet (2015c) *V2015-3 til V2015-23 – Forskningsmidler 2015.* [Internett]: <http://kt.no/nb-NO/vedtak-og-avgjorelser/vedtak-og-avgjorelser/2015/forskningsmidler-2015/> [Lest 27. mars 2017]

- Konkurransetilsynet (2015d) *Vedtak V2015-24-Coop Norge Handel AS – ICA Norge AS – konkurranseloven § 16, jf. § 20 – inngrep mot foretakssammenslutning – vilkår.* [Internett]: <http://kt.no/globalassets/vedtak-og-uttalelser/vedtak-og-avgjorelser/2015/v2015-24--coop-norge-handel-as--ica-norge-as--offentlig-versjon-av-vedtak.pdf> [Lest 11. januar 2017]
- Konkurransetilsynet (2015e) *Vedtak V2015-25-ES Kjeden AS – konkurranseloven § 29, jf. § 10 – vedtak om overtredelsesgebyr.* [Internett]: <http://kt.no/globalassets/vedtak-og-uttalelser/vedtak-og-avgjorelser/2015/v2015-25---es-kjeden-sa.pdf> [Lest 11. januar 2017]
- Konkurransetilsynet (2015f) *Vedtak V2015-26-Coop Norge Handel AS – Ica Norge AS – delvis opphevelse av gjennomføringsforbud i vedtak V2015-24.* [Internett]: <http://kt.no/globalassets/vedtak-og-uttalelser/vedtak-og-avgjorelser/2015/v2015-26---coop-norge-handel-as---ica-norge-as---delvis-opphevelse-av-gjennomforingsforbudet-i-vedtak-v2015-24.pdf> [Lest 11. januar 2017]
- Konkurransetilsynet (2015g) *Forslag til avhjelpende tiltak.* [Internett]: <http://kt.no/globalassets/vedtak-og-uttalelser/vedtak-og-avgjorelser/2015/vedlegg-5---forslag-til-avhjelpende-tiltak---offentlig-versj...pdf> [Lest 28. february 2017]
- Konkurransetilsynet (2015h) *Vedtak V2015-28 – Arro Elektro AS/Arro Holding AS – Caverion Norge AS/Caverion Oyj – Ingeniør Ivar Pettersen AS/Pettersen AS – Ileggelse av overtredelsesgebyr etter konkurranseloven § 29, jf. § 10.* [Internett]: <http://kt.no/globalassets/vedtak-og-uttalelser/vedtak-og-avgjorelser/2015/offentlig-versjon-v2015-28-arro-elektro.pdf> [Lest 11. januar 2017]
- Konkurransetilsynet (2015i) *Vedtak V2015-29 – offentlig versjon – St1 Nordic OY – Smart Fuel AS – konkurranseloven § 16 jf. § 20 – inngrep mot foretakssammenslutning.* [Internett]: <http://kt.no/globalassets/vedtak-og-uttalelser/vedtak-og-avgjorelser/2015/vedtak-v2015-29---offentlig-versjon---st1-nordic---smart-fuel.pdf> [Lest 11. januar 2017]
- Konkurransetilsynet (2015j) *Vedtak V2015-30-offentlig versjon-Orkla ASA – Cederroth Interessenter AB – konkurranseloven § 16, jf. § 20 – inngrep mot foretakssammenslutning.* [Internett]: <http://kt.no/globalassets/vedtak-og-uttalelser/vedtak-og-avgjorelser/2015/v2015-30---offentlig-versjon---orkla-asa---cederroth-intressenter-ab.pdf> [Lest 11. januar 2017]
- Konkurransetilsynet (2015k) *Vedtak V2015-31-Aleris Helse AS – Teres Medical Group AS – konkurranseloven § 16 jf. § 20 – inngrep mot foretakssammenslutning – vilkår.* <http://kt.no/globalassets/vedtak-og-uttalelser/vedtak-og-avgjorelser/2015/v2015-31---offentlig-versjon---aleris-helse-as---teres-medical-group-as.pdf> [Lest 11. januar 2017]
- Konkurransetilsynet (2015l) *Avgjørelse A2015-1 – Nets Holding A/S og Kortaccept Nordic AB – konkurranseloven § 20 jf. § 16 – underretning om henleggelse av saken.*

- [Internett]: <http://kt.no/globalassets/vedtak-og-uttalelser/vedtak-og-avgjorelser/2015/avgj-relse-a2015-1-nets-holding-as-og-kortaccept.pdf> [Lest 11. januar 2017]
- Konkurransetilsynet (2015m) *Avgjørelse A2015-3 – Interflora Norge AS – Floriss Drift AS – konkurranseloven § 20 jf. § 16 – underretning om henleggelse av saken.*
[Internett]: <http://kt.no/globalassets/vedtak-og-uttalelser/vedtak-og-avgjorelser/2015/avgjorelse-a2015-3--interflora-norge-sa--floriss-drift-as.pdf> [Lest 11. januar 2017]
- Konkurransetilsynet (2015n) *Vedtak V2015-32-Contiga AS – konkurranseloven § 29, jf. § 19 første ledd – vedtak om illeggelse av overtredelsesgebyr – brudd på gjennomføringsforbudet.* [Internett]: <http://kt.no/globalassets/vedtak-og-uttalelser/vedtak-og-avgjorelser/2015/v2015-32---offentlig-versjon---contiga-as.pdf> [Lest 11. januar 2017]
- Konkurransetilsynet (2015o) *Historikk.*
[Internett]: <http://www.konkurransetilsynet.no/nb-NO/regelverk/konkurranseloven/> [Lest 9. oktober 2016]
- Konkurransetilsynet (2015 p) *Avgjørelse A2015-2 – NorgesGruppen ASA – Tiger AS/Esso Norge AS – konkurranseloven § 20 jf. § 16 – underretning om henleggelse av saken.*
[Internett]: <http://kt.no/globalassets/vedtak-og-uttalelser/vedtak-og-avgjorelser/2015/avgjorelse-a2015-2---norgesgruppen-asa---tiger-as-esso-norge-as.pdf> [Lest 11. januar 2017]
- Konkurransetilsynet (2016a) *Vedtak V2016-1-Orkla ASA – Cederroth Intressenter AB – Weifa ASA – godkjenning av kjøper.* [Internett]: <http://kt.no/globalassets/vedtak-og-uttalelser/vedtak-og-avgjorelser/2016/vedtak-v2016-1---orkla-asa--cederroth-interessenter-ab--weifa-asa---offentlig.pdf> [Lest 11. januar 2017]
- Konkurransetilsynet (2016b) *V2016-2 – Vedtak om pålegg om melding – konkurranseloven § 16 (5).* [Internett]: <http://kt.no/globalassets/vedtak-og-uttalelser/vedtak-og-avgjorelser/2016/vedtak-v2016-2---at-skog-invest-as---sb-skog-as---konkurranseloven--18.pdf> [Lest 11. januar 2017]
- Konkurransetilsynet (2016c) *Vedtak V2016-3 – offentlig versjon – AT Skog SA – NEG Skog AS – konkurranseloven § 16 jf. § 20 – inngrep mot foretakssammenslutning.*
[Internett]: http://kt.no/globalassets/vedtak-og-uttalelser/vedtak-og-avgjorelser/2016/2015-0430-161-2015-0430-161-vedtak-v2016-3---offentlig-versjon--at-skog-sa---neg-skog-as-845302_2_1.pdf [Lest 11. januar 2017]
- Konkurransetilsynet (2016d) *Vedtak V2016-4-offentlig versjon-St1 Nordic Oy – Blue Energy Holding AS – Vedtak 2015-29 – Blue Energy Holding AS godkjennes ikke som kjøper av St1 Norge AS.* [Internett]: <http://kt.no/globalassets/vedtak-og-uttalelser/vedtak-og-avgjorelser/2016/vedtak-v2016-4---offentlig-versjon---st1-nordic-oy---blue-energy-holding-as.pdf> [Lest 11. januar 2017]
- Konkurransetilsynet (2016e) *V2016-6-offentlig versjon-Umoe Restaurants AS – Dolly*

- Dimple's Norge AS – konkurranseloven § 16, jf. § 20 – inngrep mot Foretakssammenslutning.* [Internett]: <http://kt.no/globalassets/vedtak-og-uttalelser/vedtak-og-avgjorelser/2016/v2016-6--offentlig-versjon---umoe-restaurants-as--dolly-dimples-norge-as--konkurranseloven--16-jf---20---inngrep-mot-foretakssammenslutning.pdf> [Lest 11. januar 2017]
- Konkurransetilsynet (2016f) *Vedtak V2016-7-offentlig versjon – Johny Birkeland Transport AS/Norva 24 AS – Lindum AS – vedtak om ileggelse av overtredelsesgebyr etter Konkurranseloven § 29, jf. § 10.* [Internett]: <http://kt.no/globalassets/vedtak-og-uttalelser/vedtak-og-avgjorelser/2016/vedtak-v2016-7-offentlig-versjon---johny-birkeland-transport-as--lindum-bioplan-as.pdf> [Lest 11. januar 2017]
- Konkurransetilsynet (2016g) *V2015-33 – V2015-47 – Forskningsmidler 2016/2017.* [Internett]: <http://kt.no/nb-NO/vedtak-og-avgjorelser/vedtak-og-avgjorelser/2015/v2015-33---v2015-47-forskningsmidler-20162017/> [Lest 27. mars 2017]
- Konkurransetilsynet (2016h) *Vedtak V2016-5 – offentlig versjon – Sogn og Fjordane fylkeskommune – Torghatten ASA – konkurranseloven § 16, jf. § 20 - inngrep mot foretakssammenslutning.* [Internett]: <http://kt.no/globalassets/vedtak-og-uttalelser/vedtak-og-avgjorelser/2016/vedtak-v2016-5---offentlig-versjon.pdf> [Lest 11. januar 2017]
- Kristiansen, Arnhild A.; og Johansen, Anders H./Markussen John H. (2014) *Coop Norge kjøper ICA Norge.* Dagbladet. [Internett]: <http://www.dagbladet.no/nyheter/coop-norge-kjoper-ica-norge/60963597> [Lest 27. mars 2017]
- OECD (2016a) *Independence of Competition Authorities – From Designs to Practices – Norwegian Contribution.* [Internet]: <http://kt.no/globalassets/filer/publikasjoner/oecd-bidrag/2016/gf-independence---contribution-from-norway.pdf> [Lest 14. januar 2017]
- OECD (2016b) *Public Interest Considerations in Merger Control.* [Internet]: <http://kt.no/globalassets/filer/publikasjoner/oecd-bidrag/2016/samfunnsmessige-hensyn-i-fusjonsvurderingen---norge.pdf> [Lest 14. januar 2017]
- Offentlighetsloven (1967) *Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven).* [Internet]: https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1967-02-10/KAPITTEL_3#§11e [Lest 20. februar 2017]
- Offentlighetsloven (2006) *Lov om rett til innsyn i dokument i offentlig verksemd (offentleglova).* [Internett]: <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2006-05-19-16?q=offentlighetsloven> [Lest 20. februar 2017]
- Or.prp.nr.6 (2003-2004) A) *Om lov om konkurranse mellom foretak og kontroll med foretakssammenslutninger (konkurranseloven) B) Om lov om gjennomføring og kontroll av EØS-avtalens konkurranseregler mv. (EØS-konkurranseloven).* [Internett]: <https://www.regjeringen.no/contentassets/2865cbea4a6e4466bbb47fd15dc320ac/no/pd/fs/otp200320040006000dddpdfs.pdf> [Lest 30. april 2017]

- Regjeringen (2003) *Klage på Konkurransetilsynets vedtak V2002-62. Inngrep etter krrl. § 3-11 mot Statkraft Holding As' erverv av 100 prosent av aksjene i Trondheim Energiverk AS (TEV)*. [Internett]:
<https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/kilde/fad/red/2007/0015/ddd/word/171052-statkraftvedtak-tea.doc> [Lest 28. november 2016]
- Regjeringen (2005) *Vedtak i klagesak National Oilwell Inc og Varco International Inc – Konkurransetilsynets vedtak V2005-11*. [Internett]:
https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/kilde/fad/red/2003/0001/ddd/pdfv/285954-vedtak_klagesak_oilwell_varco.pdf
- Regjeringen (2006a) *Klage på Konkurransetilsynets vedtak V2005-12-Forbud mot Prior Norge BAs erverv av Norgården AS – konkurranse-loven § 16*. [Internett]:
https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/kilde/fad/red/2003/0001/ddd/pdfv/272397-vedtak_klagesak_prior_forste_vedtak.pdf [Lest 16. oktober 2016]
- Regjeringen (2006b) *Klage på Konkurransetilsynets vedtak V2006-223 – Forbud mot fusjonen mellom Gilde Norsk Kjøtt BA og Prior Norge BA – konkurranse-loven § 16*. [Internett]:
https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/kilde/fad/red/2003/0001/ddd/pdfv/292488-klagevedtak_gildeprior.pdf [Lest 16. oktober 2016]
- Regjeringen (2014a) *NOU 2014:11 Konkurransetilsynets klagenemnda – Etablering av et uavhengig klageorgan for konkurransesaker*. [Internett]:
<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/NOU-2014-11/id2076222/?ch=3> [Lest 3. mai 2016]
- Regjeringen (2014b) *Etatsstyring av Konkurransetilsynet*. [Internett]:
<https://www.regjeringen.no/no/tema/naringsliv/konkurransopolitikk/etatsstyring-av-konkurransetilsynet/id445800/> [Hentet 4. april 2016]
- Regjeringen (2015) *Konkurransetilsynet*. [Internett]: <https://www.regjeringen.no/no/dep/nfd/organisation/etater-og-virksomheter-under-narings--og-fiskeridepartementet/Subordinate-agencies-and-institutions/konkurransetilsynet/id85700/> [Lest 9. oktober 2016]
- Regjeringen (2016a) *Vedtak – Klage på Konkurransetilsynets vedtak V2016-03- Foretakssammenslutningen mellom AT Skog SA og NEG Skog AS*. [Internett]:
<https://www.regjeringen.no/contentassets/7cb7b9d442d54155966d4fabf5ac7efa/vedtak--klage-pa-konkurransetilsynets-vedtak-v2016-3-foretakssammenslutning-mellom-at-skog-sa-og-neg-skog-as.pdf> [Lest 26. februar 2017]
- Regjeringen (2016b) *Vedlegg 1 Virksomhetsmål og resultatkrav for 2017*. [Internett]:
<https://www.regjeringen.no/contentassets/ab7b70cc80924f038a26a89417d0eb66/2017/vedlegg-1-konkurransetilsynet-virksomhetsmal-og-resultatkrav-for-2017.pdf> [Lest 14. mars 2017]

Regjeringen (2017) *Konkurransopolitisk avdeling.*

[Internett]:

<https://www.regjeringen.no/no/dep/nfd/organisation/avdelinger/kpa/id1588/> [Lest 19. mars 2017]

Standard (2017) *NORSOK-standards.*

[Internett]: <https://www.standard.no/en/sectors/energi-og-klima/petroleum/norsok-standards/#.WQhVpvmLRPY> [Lest 2. Mai 2017]

Østbye, Peder (2013) *Må skille fag og politikk.*

[Internett]: <http://svw.no/aktuelt/fag/ma-skille-fag-og-politikk/> [Lest 3. mai 2016]

Intervju

Informant 1 (2016) *Det Kongelige Nærings- og fiskeridepartementet – Konkurransopolitisk avdeling*

Informant 2 (2016) *Det Kongelige Nærings- og fiskeridepartementet -Konkurransopolitisk avdeling*

Informant 3 (2017) *Konkurransetilsynet*

Vedlegg 1: Intervjuguide

Individnivå

Roller

1. Oppfattes rollene man har i departementet/Konkurransetilsynet som klare? Og i hvilken grad er de klare eller uklare?
2. Hvordan oppfattes konflikten eller utfordringene som oppstår mellom de oppgavene som skal løses og de forventningene som ligger til grunn fra regjering og det faglige?
3. Hvilke utfordringer møter du med tanke på å oppnå egne synspunkter?
4. Opplevs rollen man har i Konkurransetilsynet/departementet i noen grad å helle mot å dominere andre roller og pålegge dem kriterier som ligger til byråkratiet?

Lojalitet

5. Blir rollene man har greie å forstå satt i sammenheng med de forventningene som ligger til den faglige uavhengigheten og forventningene som er knyttet til lojaliteten til regjeringen?
6. Hvordan oppleves overgangen fra en regjering til en annen?
7. Hvordan oppleves relasjonene mellom det faglige hierarkiet og myndighetshierarkiet?

Nøytralitet

8. Utvikles det solidaritets og profesjonelleforhold mellom etat og departement?
 - a. Eller lener det i større grad mot konfliktrelasjoner som omhandler orientering og identitet?
9. I hvilken grad omstiller man seg fra en regjeringssynspunkter til en annens?
10. Hvordan oppleves forventningene som ligger bak begrept nøytralitet?
11. Det er ofte en forventning til byråkrater og ansatte i byråkratiet at de skal være nøytrale i politiske saker og tema – hvor oppleves dette?

Faglig uavhengighet

12. Hvordan oppleves den organisatoriske dynamikken i forhold til likevekt, i den grad organisasjonen utvikler seg i tråd med sine omgivelser?
13. Er Konkurransetilsynets oppgaver så særskilt fra tradisjonelle forvaltningsoppgaver at de trenger større uavhengighet fra politisk styring?
 - a. Hvorfor mener du a eller b
14. Hvordan opplever du at du får anvendt ditt fag i din arbeidshverdag og blir ansatte i departementet preget av regjeringenssynspunkter?

Systemnivå

15. Ser du på byråkratiet som et verktøy eller mekanisme utformet for å kunne både effektivt og vellykket implementere et bestemt eller flere mål?
16. Kan byråkratiet oppfattes som et maktmiddel, der en utøver kontroll over mennesker og ulike områder av samfunnet, og mener du da at dette vil være en utvidelse av maktinteressene til byråkratiet eller er det et hensyn til et mindretall?
17. Den spanske filosofen José Ortega Y Gasset skriver i sin bok «*The Revolt of the Masses*» fra 1930 at vedtak fattet av byråkratiet/departementet ofte blir sett på som positive eller korrekte uansett hvilket tema vedtaket omhandler og hvilke konsekvenser disse vedtakene har både for individ og næringsliv – er dette noe man kan si seg enig i, i dagens Norge?
18. Byråkratiske organisasjoner danner ofte sosiale system, og den interne arbeidsfordelingen blir ofte ikke kun bestemt av de tekniske utfordringene som ligger til grunn for gjennomføring av mål, men også av andre behov og problemer. Hvordan oppfatter du din rolle i departementet/Konkurransetilsynet med tanke på primær behov, og behovet for å utøve makt?
19. På hvilke måter vil du si at departementet/Konkurransetilsynet systematisk er relatert til omverdenen?
20. Hvilke typer relasjoner oppstår mellom departementet og Konkurransetilsynet?
 - a. I og med at departement og Konkurransetilsynet ikke alltid er enige i vurderinger av ulike saker – I hvilken grad utvikles det solidaritets og

profesjonelle forhold eller konfliktrelasjoner som kan knyttes til ulik referanse, orientering og identifikasjoner?

21. Innenfor de fleste organisasjoner utvikles det i følge Eisenstadt undergrupper og delsystemer, hvordan koordinerer departementet disse undergruppene, og hvordan reguleres forbindelsen dem i mellom og med organisasjonen som helhet?
22. I hvor stor grad skjer denne fusjonen mellom motivene og målene til enkelt individene, undergruppene og de helhetlige målene til organisasjonen?
23. Mener du departementet legger begrensninger på Konkurransetilsynets aktiviteter? Mener du dette gjøres ved å innføre byråkratiets oppfatninger og mål på disse aktivitetene?
24. I hvilken grad kan Konkurransetilsynet påvirke departementet?
25. Departementets rolle overfor Konkurransetilsynet – vil du si at det er en forlengelse av byråkratiets virksomhetsområde og makt – og skjer dette av egeninteresse eller av interessen til en øvre elite? Kan Konkurransetilsynets mål og virksomhet oppfattes som styrt i retning av ønskene til en øvre elite, slik at dette går i favør av ulike maktinteresser og orienteringer?
26. Er det en økende bruk av byråkratisk organisering i den grad omfanget utvides i form av aktiviteter med formålet å oppnå politisk kontroll, der man kan se avvik fra regler med hensyn til politisk fornuft?
27. I hvilken grad vil du si at det er en klassekamp eller kunnskapskamp mellom departement og tilsynsorgan?
28. Utvikling av fellesverdier i samfunnet sees ofte på som positivt – er departementet formet slik i dag at man verdsetter dette – eller er behovet for byråkratiet så stort at det kontinuerlig søker å stadfeste sin posisjon i samfunnet?

Vedlegg 2: Koding av intervju

Respondentene	Tema
<p>Respondent 1:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Påpeker at de ansatte i KPA ikke har noen relasjon til statsråden. - For meg er lojalitets spørsmålet uproblematisk, på mitt nivå. Du kan si at konkurransepolitikk er et politikkområde som ligger de på høyresiden nærmest og det opplevde jeg kanskje litt med den SV ministeren, at hun ikke syntes konkurransepolitikk var så viktig og det ble nedprioritert, det var andre ting som var viktig for henne. - Angående politisk ståsted påpeker respondenten at dette er interessant rent personlig hvor en f.eks. jobber på den andre siden av der du hører hjemme sånn rent politisk, så har jeg tenkt konkurransepolitikk, det mener jeg er viktig fordi det gavner forbrukeren, derfor må vi ha fusjonskontroll, derfor må det være forbudt å drive med konkurransekriminalitet osv. - Respondent 1 tenker at viss det skulle komme en minister som på en måte har synspunkter, som tenker at konk politikk er uavhengig, konk loven er her og skal håndheves, da er det uproblematisk hvem som er på topp. Jeg jobber like bra for en Høyre minister som for en SV minister. Og den dagen jeg ikke klarer det så må jeg jobbe på et annet politikk område. Vis kursendringen ble dratt i så vanvittig gal retning at jeg hadde fått samvittighetskvaler, da hadde jeg sluttet. Men jeg føler ikke det er en reell problemstilling når man jobber med mitt politikkområde, og så kan du si at noen ministre gir mitt politikkområde en så lav status, men jeg tenker at det er deres fulle rett, fordi de syntes dette området ikke er viktig, og de gjør noen prioriteringer etter noen kurser og den skal vi følge opp <p>Respondent 2:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Respondenten påpeker at lederen for KPA er tidligere Høyre politiker, han jobbet som politisk rådgiver for Victor Normann, senere Trond Giske fra AP og nå Monica Mæland. Respondenten mener at den lojaliteten man har overfor den respektive politikeren som er statsråd er veldig individuelt. Hun påpeker at i samtaler med sin leder at de har pratet om dette og at det er viktig å tenke på at dette er min jobb, det er dette jeg er satt til å gjøre. Å forholde seg til det og ikke bli personlig involvert i arbeidsoppgavene. 	<h2 style="font-size: 2em; margin: 0;">Lojalitet</h2>

Respondent 3:

- Min oppfatning er at man har en veldig klar oppfatning av rollen. Det er en veldig klar oppfatning og en stor lojalitet til den rollen og så er man veldig klar over rollefordelingen til DP og man er veldig bevisst på det og man har en stor integritet til, altså ansatte i KT er veldig klar over hva vår oppgave er, å håndheve konkurranseloven, fremme konkurranse på de områdene hvor det er utfordringer. Man er veldig bevisst, og jeg vil si ekstremt bevisst på spillereglene overfor DP selv om vi har veldig mye med KPA å gjøre og når vi møter dem til samling så er man bevisst på de rollene og de spillereglene som er det og jeg må si at i min tid som etterhvert i vel over 10 år så har jeg aldri opplevd at det har glippet i forhold til det. Man uttrykker i KT stolthet overfor den rollen og jobben man har og en stolthet i forhold til å ivareta integriteten som den rollen har og ivaretagelse av hva den rollen innebærer.
- KT har alltid vært lojal mot statsråden. Tilsynet har fokus på å ikke gjøre ting som setter statsråden i forlegenhet, altså viss KT har utformet en rapport, og rapporten inneholder det vi står for, så vil man jo alltid informere DP om innholdet i denne rapporten, og si at nå kommer det en rapport som blir publisert og kommer i mediene som sier det og det. Da vil vi orientere DP og statsråden om den rapporten, slik at statsråden er forberedt på at den kommer og også kan være forberedt på å kunne håndtere spørsmål fra journalister, og statsråden vil da kunne si at dette er jo en rapport som har konklusjoner som står for tilsynets regning, men statsråden er forberedt.
- Nå er det sånn at viss vårt departement er enige med oss, men statsråden på kulturområdet mener at nei dette er så viktig at vi må fortsatt ha et unntak. Men der er vi og så ... men der går vi aktivt ut vi er aktivt vært ute i medier med rapporter og sagt at den kulturpolitiske målsetningen er viktig, men dette er et sånt virkemiddel som er veldig indirekte der går an å oppnå de kulturpolitiske målsetningene på en mye mer direkte måte når du fortsatt har konkurranse jf. Sverige, jf. Danmark, men det er et eksempel på hvor vi på en måte. Vi har vært aktivt ute vi har til og med gått inn å se på jeg tror jeg har skrevet avisinnlegg, konkurransedirektøren skrev avisinnlegg og hadde en direkte debatt i Dagens Næringsliv med Hadia Tajik sant, det er et ganske godt eksempel på at vi som håndhevingsmyndighet her at vi gjør jobben

<p>sin selv om det innebærer at vi må krangle med statsråder på andre områder sant, så jeg tenker at den der ... at man opplever at en begrensning her det tenker jeg ikke så lenge vi holder oss innefor det området som vi på en måte i henhold til loven skal ivareta så opplever jeg at det ikke på noen som helst måte på vår handlefrihet.</p>	
<p>Respondent 1:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Respondent 1 svarer at det er endringer når regjering skifter, men at han ikke merker så mye til de endringene i sitt daglige arbeid. For etatsstyring er etatsstyring, men det er jo klart det får noen endringer i oppgaver og forventninger til hva KT skal gjøre og det skal opprettes en klagenemd helt uavhengig som skal flyttes fra DP, det får betydning for KPA. Man må følge opp en ny klagenemd. Det medfører nye arbeidsoppgaver. Endringer skjer men mer på det strukturelle planet. Men det har politisk betydning. Regjeringen Stoltenberg de hadde vel et syn på konkurranse og konkurransepolitikk som skilte seg markant fra det vi hadde med Victor Normann og Morten Meyer. Altså Victor Normann, han har vel løftet. Ingen minister ar vel egentlig klart å løfte konkurransepolitikken så høyt opp på agendaen som det han gjorde. Så det måtte jo bli en slags forskjell og en slags omstilling. - Victor Normann ønsket å etablere en helt annent konkurransekultur i Norge, han mente det ville gavne samfunnet vår og ikke minst forbrukerne og så kom vi inn i et nytt regime med Heidi Grande Røys som ikke var så, ikke det at hun ikke var positivt innstilt til konkurranse, men så på det at konkurranse skulle spille en annen rolle, at det ikke skal stå høyt opp på agendaen, kanskje og at den ikke skal være blant hovedprioriteringene lenger en gang. Det vil og medføre et skifte for oss som jobber med det. <p>Respondent 2:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Respondent sier at hun ikke har kjent så mye på det, men tror det er en forutsetning for å gjøre karriere som byråkrat at man har et distansert forhold til det. At man ikke er personlig involvert i sakene. At man klarer å holde ting på avstand og fokusere på den oppgaven en skal løse og man har en del føringer kanskje for politikerne. Angående forslag om etablering av dagligvareportal, opplevde respondenten at det ikke har vært noen uenighet i den håndteringen, men det har ikke vært en føring fra Statsråden. Det er 	<h2>Nøytralitet</h2>

<p>byråkratiet som har jobbet seg frem til den beslutningen.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Noen er opptatt av konkurransepolitikk og bruker vår avdeling i større grad, og tar hensyn til våre synspunkter, mens for andre så er det ikke så viktig for å utøve politikken. Så det er forskjell, men når det gjelder forventninger internt så er det tilfeller at det er uklarheter bak ulike forventninger hvor en stilles overfor forskjellig press, eller man stilles overfor forskjellige forventninger til utførelsen av oppgaven. Sånn tror jeg det vil være i en vær organisasjon. Jeg har noen oppgaver som ligger tett mot KT og så har jeg noen litt mer administrative oppgaver som ligger til vår avdeling, som f.eks. være med i redaksjonen på NFD sine nettsider. <p>Respondent 3:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Et område det kan oppstå konflikter på...det har ikke respondenten selv opplevd at det har vært noen konflikter. Selv om statsråden ikke liker konklusjonen så er det på en måte sånn det er. Dette er kanskje en av styrkene til det norske byråkratiet at man er veldig bevisst på de rollene man har. Respondenten kan ikke snakke for andre fagetater, men påpeker at denne bevisstheten er veldig klar i KT. - Viss KT ser at det på et område er noen konkurranseutfordringer eå er det konkurranselovens § 9 1. ledd hvor det står at vi har en rolle å påpeke konkurransebegrensende regulering. Altså KT's jobb er å fremme konkurranse ved å håndheve inngreps- og forbudsbestemmelsene, men også å påpeke områder hvor et er eller KT ser at konkurransen blir bedre f.eks. gjennom konkurransebegrensende regulering. - 	
<p>Respondent 1:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Påpeker at DP ikke kan gå inn i en bestemt sak og instruere KT i hvordan de skal fatte vedtak. DP kan be dem om å gjøre ulike utredninger og se på ulike konkurransesaker. - Det er enkelt å være i prosjektarbeid. Det er nok annerledes for en avd dir som skal sitte å forholde seg til Konk dir etterpå. - Fjerner all mistanke om politisk styring. Uavhengigheten til tilsynet blir bedre. - Politikernes eller andre DPs muligheter til å gå inn, og omgjøre vedtak ut fra andre politiske hensyn enn de rent konkurransefaglige de egentlig skal legge til grunn. Det er et upolitisk spørsmål om hvor mye politisk innflytelse man skal ha på konkurransefaglige beslutninger, altså f.eks. 	

det tilsynet foretar seg... nå har man jo fjernet den paragrafen som sier at Kongen i statsråd kan overprøve tilsynets vedtak i saker av prinsipiell og stor samfunnsmessig betydning.

- Når f.eks. fusjonspartnere ønsker å fusjonere eller en bedrift ønsker å foreta et oppkjøp, et erverv av en annen bedrift og så får de ikke lov, så klager til oss (KPA). Så vil de utenfor tenke at, men her tar de andre hensyn enn KT. F.eks. Gilde og Prior. Så kan du si, vi omgjordet vedtaket, da vil mange si at det gjorde de utfra landbrukspolitiske hensyn, fordi det var så mange aktører i landbrukssektoren som sikkert ønsket at den fusjonen skulle gå igjennom. Så da tenker man at når vi i KPA den gangen omgjorde det vedtaket så kunne det være fordi vi fikk politiske signaler fra annet hold om å gjøre noe ut fra helt andre grunner enn de rent konkurransefaglige. Jeg jobbet med saken, så jeg vet jo. Det var ikke tilfelle. Det var konkurransefaglige grunner til at vi gjorde om på vedtaket, det var ikke fordi Landbruks- og matministeren hadde snakket med fornyings- og administrasjonsministeren også tok hun kontakt med oss og sa at dette her må dere bare vri om på.
- Det er viktig å vurdere partenes insentiver, og man på tenke litt på det og fordi de sitter og og skal bruke ressurser og skal bruke midler, hyre inn advokater. Så de vurderer nok sannsynligheten for at vi kan få vedtaket til KT opphevd. Da må de ha en sterk tro på at mange av de fakta som KT har lagt til grunn ikke stemmer og de vil se det eller så kan det være at de har en sterk tro på at metodene tilsynet har brukt i denne saken, er brukt på en måte som ikke er riktig. Eller at de har anvendt feil metode. Det må være gode momenter, for at det skal være vilje til å slenge inn en klage, å prøve seg igjen.
- Selvfølgelig synt de ikke at det er artig eller heldig at DP overprøver et vedtak de gjør, men finner vi faglige grunner for det, så gjør vi det. Ekspedisjonssjefen må jo sitte å redegjøre for hvorfor vi skal oppheve vedtaket til Departementsråden, og departementsråden må jo informere statsråden om hvorfor det er viktig å oppheve KT's vedtak. Det er jo dialoger der, vet ikke hvor lett det er å ta dem.
- Med tanke på det der du nevnte med lobbyvirksomhet, er jeg enig at det å opprette en konkurranseklagenemd vil spesielt utad, hvor du da bryter den muligheten til de store og tunge aktørene å drive med lobbyvirksomhet opp som sine fag-

Faglig uavhengighet

- dep som skal påvirke oss. Respondent 1 sier og at dette ikke er noe han selv har opplevd.
- De begrensningene til de forvetningene jeg føler legger jeg på meg selv. At faglig analyse må være korrekt. Det værste her er at man i etterkant viser seg at man har anvendt feil metode som ikke passer for denne saken. Du bommer på metoden. Eller at den kan vise seg at det er feil i analysen som gjør at du faller ned på gal beslutning.
 - KT setter sine virksomhetsmål basert på de styringsanordningene de får

Respondent 2:

- Det eneste DP gjør er å legge begrensninger på bevilgningene deres. Og dette legger jo føringer for hva de kan gjøre, men utover det så blander vi oss ikke inn i hvordan de disponerer midlene om de velger å kjøre i gang et prosjekt eller om de setter noen ansatte til å være med på et prosjekt for karteller i et årstid, men vi har jo føringer i tildelingsbrevet som er forventninger til hva de skal gjøre. Det er ikke noen direkte føringer på hver enkelt sak.
- KT har mulighet til å spille inn på tildelingsbrevet. Vi sender utkast til dem så får de det til gjennomlesning, så kan de komme med innspill.
- Respondent 2 påpeker at forholdet mellom KT og DP er veldig profesjonelt. Respondenten har kun vært med på en klagesak og oppfattet dette som veldig profesjonelt. Respondenten sier at oppgaven er å forholde seg til klagen, og prøve å forstå vedtaket til KT, og om det er ting der vi så som ikke er godt nok behandlet. Man kan fremdeles falled ned på samme vedtak. Vi tar utgangspunkt i de konkrete vurderingene som de har gjort og det er tilsynet veldig forståelsesfull for. I veldig mange prosesser hvor det har vært klagebehandling så har jo vedtaket blitt opprettholdt. Det er ikke så ofte det har blitt omgjort.
- Det vil jeg faktisk svare ja på. Akkurat fisse klagesaksbehandlingene skiller seg tydelig fra problemstillinger som vi jobber med til daglig. Det er veldig annerledes fra de vanlige forvaltningsoppgavene. Det er utrolig omfattende og krevende. Det er mye data og analyser som krever verktøy for å gjøre en behandling, vi gjør jo aldri en ny behandling enn det tilsynet har gjort, som å peke på ting som er utelatt eller kunne være gjort bedre.
- Betente tema er f.eks. bevilgninger som f.eks. viss man trekker tilbake penger eller reduserer bevilgninger. Der er jo ømfintlige temaer som har stor innvirkning på tilsynet

som stiller de i en vanskelig situasjon. Det er betent tema som har med bevilgninger å gjøre som har konsekvenser for budsjettet.

Respondent 3:

- Bevisstheten: tingene KT gjør i dag er bunnsolide, (mindre klagesaker)
- KT's uavhengighet i deres saksbehandling er lovfestet, og det vil være et lovbrudd å forsøke å påvirke KT's saksbehandling. Viss en statsråd på noen som helst måte eller DP prøvde å påvirke eller å gripe inn i vår saksbehandling av en enkeltsak så ville det være et lovbrudd. Men den bevisstheten er ekstremt tilstede i KT. På den måten av KT vurderer sakne, statsråden kan uttale seg på det lovmessige grunnlaget på det som er og på den informasjonen KT trenger ut i fra juridiske og økonomiske konsekvenser. Den bevisstheten rundt den uavhengigheten er det. Partene i en sak vil forsøke å påvirke, men så er det nå sånn at det står dønn fast, men så er det selvfølgelig sånn at noen ser at ja ok de tar ikke vår side etter slik det er og det er de som mener de har sterk politisk innflytelse. De sier: Ok vi får et avslag i KT så de er ikke så nøye, vi gidder ikke legge så mye vekt på de i KT fordi vi vet at viss vi får et avslag så vil vi forsøke å påvirke klagesaksbehandlingen i DP. Dette er en oppfatning man finner blant de store aktørene og de mener de har gode lobbyister som har gode kontakter inn mot det politiske systemet. Dette er og knyttet til den muligheten som lå til den politiske overprøvingen basert på samfunnmessige hensyn. DP vil gjøre en klagevurdering i første instans basert på samme grunnlag som KT. Det er en ren konkurransemessig vurdering. DP skal vurdere saken på akkurat det samme grunnlaget, det konkurransefaglige grunnlaget som og KT skal gjøre og vektlegge ulike forhold, men i utgangspunktet så skal de vurdere på akkurat det samme utgangspunktet med den samme lov hjemmelen. Men så kan du si, dette med samfunnmessige hensyn, det er da denne lobby biten kommer inn, da løfter man det opp til regjeringen, og da blir det en politisk beslutning av Kongen i statsråd, da er det det viktige samfunnmessige kommer inn, og da er det noen parter som mener at vi argumenterer sånn at dette er en sak som det er så viktige samfunnmessige interesser til at vi mener at vi har en såpass stor gjennomslagskraft overfor det politiske nivået i regjeringen at vi kan få det til.
- Respondentens erfaring med uavhengighet i enkeltsaker, der at den står seg ekstremt

sterk. Den bevisstheten er innplantet i saksbehandler rollen og den er også implantert i DP. Vi vet at de ikke prøver å påvirke oss og det er ingen dialog mellom KT og DP om sakene. Vi snakker overhode ikke om saker som er til behandling i KT med DP, og DP prøver ikke å spørre oss heller om hvordan det går med den saken. Det er ting man ikke snakker om.

- Det som er kjernevirksomheten i forhold til håndhevingen av inngrepsbestemmelsen og i forhold til fobudsbestemmelsen oppfatter man det ikke som problematisk, men det er klart at KT's virksomhet og er knyttet til..altså en ting er denne påpekingsanledningen som KT har. KT kan påpeke konkurransebegrensende reguleringer som f.eks. ved å gå ut å se enten formelt eller via brev eller KT kan anvende media og uttrykke bekymringer, skrive rapporter. Her kan det oppstå spenninger, også er det klart at vi og som direktorat noe som innebærer at DP kan be oss om å utføre visse oppgaver. De kan be om innput fra sitt fagorgan (KT) på en problemstilling som de mener KT er best posisjonert til å svare på. DP vil ikke prøve å påvirke KT's konklusjoner i ulike rapporter de har fått beskjed om å lage av DP. Det ville være et fundamentalt brudd på spillereglene.
- Respondenten påpeker at KT har fått en standing som gjør at de har fått et større spillerom i forhold til å være uavhengig med en videre jakke en vi hadde tidligere.
- Det som særpreger KT er at vi har sterke maktredskaper. Altså KT's vedtak berører sterke kommersielle og samfunnsmessige interesser når KT stopper en fusjon. Og her møter KT sterk motstand som mobiliserer mange ressurser i kampen for å få en fusjon igjennom. Om dette særpreger oss kan man jo diskutere, men en annen ting er at vi i forbudsbestemmelsene i konkurranseloven altså ved brudd på konkurranselovens § 10 om forbud mot ulovlig samarbeid, utfordringene med konkurransebegrensende samarbeid som er de mest alvorlige lovbruddene kan jo innebære fengselsstraff på inntil 6 år. Dette er ikke vår beslutning, men i så tilfelle blir sakene sendt videre til Økokrim, men det er klart at vi har kraftfulle virkemidler når vi håndhever loven, vi kan gjennomføre bevissikringer, vi kan gå inn i private hjem, og det er det vi som gjør.
- Bevissikring er jo et ekstremt inngripende virkemiddel som kanskje skiller seg fra andre forvaltningsorgan. Vi kan og innkalle

til avhør eller til intervju som formelt sett er et avhør og de må komme.

- Så kanskje disse redskapene vi er utstyrt med for å håndheve konkurranseloven er noe som skiller oss fra endel andre og dette er jo og noe som nærmer seg politimyndighet. Det er ikke så langt fra et intervju her vil oppfattes som et avhør hos politiet og man må også advare mot særinkrementering som at man faktisk risikerer fengselsstraff ved alvorlige tilfeller.
- Virkemidlene er kraftfulle og inngripende noe som innebærer at man må bruke de redskapene med bevissthet om hvor inngripende de er.
- Du kan si at det er typisk for en statsråd fra Høyresiden er man mer opptatt av konkurranse som virkemiddel, og så de ulike statsrådene har ulik vektlegging som f.eks. den vi har nå. Det er jo og definert i den politiske plattformen til regjeringen med tanke på konkurranse så ser du at konkurranse er et ord som er nevnt veldig mange ganger, så det er en sånn eksplisitt uttrykt betydning av konkurranse og konkurransepolitikken om vekst og verdiskapning. Ikke slik at en regjering som er ledet av AP eller kun av AP ikke har vært opptatt av konkurranse, men vektleggingen handler om mindre vektlegging på konkurranse enn ved en regjering bestående av Høyre og FRP.
- Det er jo klart at det er føringer fra DP til oss om at vi skal vektlegge og prioritere det men enn vi kanskje ellers ville ha gjort. Men det blir i følge respondenten endel av direktoratsfunksjonen til KT, slik at de har noen ønsker til oss som direktorat og hvordan vi skal prioritere.
- Tildelingsbrevet påvirker ikke måten vi håndhever, men det kan til en viss grad påvirke våre prioriteringer. I og med at det er tett dialog med DP så innebærer ikke det at noe som påvirker eller går utover KT's uavhengighet. Vi er et direktorat og klart at vi skal ha øye mot et marked og dets konkurranseutfordringer. Og det er klart at viss DP mener det er ett marked som det er viktigere å prioritere enn andre så er det noe KT legger til grunn.
- Respondentens oppfatning er at spillereglene i det norske byråkratiet og i den norske modellen har satt seg og er veldig profesjonell og ryddig og lite konfliktorientert. Vårt DP, så vil jeg si at har et veldig ryddig, avklart og profesjonell relasjon, men og en relasjon som er preget av at det er en faglig dialog på en del

- områder hvor vi ser at vi er nødt til å ha en gjensidig nytte av å ha en faglig dialog.
- Etatsstyringen foregår ved tre årlige møter, og et videomøte, hvor man går igjennom hvor DP kan gi uttrykk for en del ting knyttet til økonomi og hvor KT signaliserer om den økonomiske situasjonen og manglende ressurser og dette skjer veldig formelt. Konkurransedirektøren har jevnlig kontakt – ikke med statsråden, men engang i året så har man et møte med departementsråden og ekspedisjonssjefen, men dette er fordi han formelt sett er arbeidsgiveren hans. Dette er knyttet til den arbeidsgiversituasjonen som DP har for konkurransedirektøren og så har man et tredje etatsstyringsmøte, som bruker å være et todagers møte, hvor dette er den tradisjonelle etatsstyringen og en veldig formell setting. Da er det de i ledelsen som er med, de har saker som er tema på dagsordenen og da tilsvarende fra DP. Der sitter ekspedisjonssjefen og Konkurransedirektøren, dette er en formell greie og det kan være tøffe saker, men dette er veldig ryddig og dette er formelt i den grad at man orienterer DP om saker som er knyttet til økonomi. Den andre dagen av dette møtet, blir kalt en fagdag, hvor man da har faglige tema, som et internt seminar/workshop med DP, hvor en har faglige presentasjoner hvor man eventuelt henter inn folk utenfra, men vi bruker interne ressurser på rett og slett å ha en faglig dialog med DP på ting som man har felles interesse av og hvor vi ser behovet for å bygge opp kunnskap og kompetanse.
 - Styringsrammen er ryddig, profesjonell og i og med at dette har gått seg til er man veldig bevisst sin rolle, og den er veldig lite konfliktorientert. Men det skjer jo ting av og til. Altså man kan være uenige, man kan syntes at DP i en konkret sak er helt på jorden og at de misforstår og at det er uengighet i saker, ikke i håndhevingssaker det er ikke tema, men andre ting, hvor det kan være tøffe diskusjoner, men man er bevisst på at dette er en del av den faglige diskusjonen.
 - Det skal legge grunnlaget for politiske beslutninger, det skaffer deg den informasjonen som er nødvendig for å gjennomføre gode saksforberedelser for godt politisk beslutningsgrunnlag og det vil også gjelde de ytre delene av byråkratiet som KT er en del av.
 - Stortinget har vedtatt en konkurranselov og da er et dedikert tilsyn et effektivt redskap for å håndheve den konkurranseloven – det

er en politisk vurdering at vi ønsker å ha en konkurranselov og det er en politisk beslutning om gjennomføring av den og den meste effektive gjennomføringen av den er at man har et dedikert tilsyn som får budsjettmessige betingelser for å håndheve den. Sânt sett er det en instrumentell tilnærming til å gjennomføre en politisk beslutning knyttet til at man ønsker å ha en konkurranselov med et gitt innhold, så det er på den ene siden. På den andre siden så er det sånn at som fagorgan bidrar og KT med et beslutningsorgan og beslutningsgrunnlag for politiske beslutninger. Viss en statsråd ønsker å diskutere og få orientering om markedssituasjonen på et bestemt område for å få input fra KT for å kunne gjøre politiske avveigninger på et område, bruker man KT som fagorgan for å få best mulig beslutningsgrunnlag på et bestemt område, og det kan være for å få et grunnlag for å kunne svare best mulig på ulike spørsmål. Ved f.eks. rapporter bruker statsråden KT som fagorgan for å kunne gjøre politiske avveigninger og for å kunne fatte best mulig beslutninger...man anvender byråkratiet for å skaffe til veie fagkunnskap og den faglige delen blir en del av beslutningsgrunnlaget.

- Jeg vil si i all hovedsak ja... du kan si at den type oppfatning kan være en refleksjon av flere ting ...det ene kan jo være ideologisk, altså at man har en ideologisk plattform som innebærer at man generelt er skeptisk til markeds mekanismer og verdien av det og det er jo en legitim posisjon, men viss man er litt sånn skeptisk til markeds mekanismer så innebærer det og at man er skeptisk til den jobben Konkurransetilsynet gjør som jo er å fremme konkurranse og fremme bruk av markeds mekanismer, det andre kan være forståelse sant... at effekten av det man gjør er mer subtile og virker over lengre tid og kanskje ikke er så direkte og man ikke ser helt virkningen av det. Det gjelder jo på den ene siden at effekten er mye mer direkte, men det innebærer jo også at konkurransemyndighetene er blitt mer og mer og det reflekteres og i tildelingsbrevet at man har en mer eksplisitt bevissthet på å tydeliggjøre virkningen av det man gjør.
- Du kan si at...i den grad man opplever at man ikke har en ...nå kan en ikke si at vi opplever det blant de andre etatene at vi ikke har en standing, men snarere tvertimot, men allikevel så blir det veldig bevisst og viktig å ha en bevissthet rundt å hele tiden synliggjøre virkningene for å underbygge å legitimere og styrke den standingen man har, men det er også for å styrke de

<p>avskrekkende virkningene av det man gjør at vi hele tiden forteller om vedtakene våre for å bedriftene skal vite at vi er der. Og så bruker vi, vi bruker de eksemplene vi kan komme over så godt vi kan.</p>	
<p>Respondent 1:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Sier at da han jobbet med etatsstyring av KT i KPA, opplevde han rollene som veldig tydelige. Det var veldig klart hva vi skulle gjøre. Videre påpeker respondenten tett samarbeid med adm avdelingen i DP, for her ligger informasjon og kunnskap om budsjettspørsmål og hvordan ulike budsjettspm skal løses. Respondenten påpeker at det finnes et styringshjul som gir et godt bilde av hva man skal gjøre på de ulike tidspunktene i løpet av et år. <p>Respondent 2:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Sier at de ikke er 100% klare, det oppstår ting underveis som man må håndtere som ikke står beskrevet noe sted som man ikke er informert om før en blir ansatt og som er tilegnet stillingen. De rollene som er tydelige, er f.eks budsjettoppfølging. Det er jo veldig klart å tydelig. Du vet hva du kan forvente, man vet at det er rammefordelinger på sommeren, saldering på høsten, og nye satsningsforslag i slutten av desember. 	<p>Roller</p>

Vedlegg 3: Henvendelses brev til DP og KT for å avtale intervju

Brev til postmotakk@at.nfd.dep.no

Hei!

Mitt navn er Ole Hesseberg og er i gang med å skrive min masteroppgave i administrasjon og organisasjonsvitenskap ved Universitetet i Bergen.

Viser til samtale med Andreas Bjørklund, kommunikasjonsrådgiver i Justis- og beredskapsdepartementet om å bruke denne mailadressen ved henvendelser til Nærings- og fiskeridepartementet og for å avtale intervju.

Masteravhandlingen min tar til sikte å belyse hvilken grad av uavhengighet Konkurransetilsynet har i sin virksomhet, og om Konkurransetilsynet kan anvende "responsive regulation"?

Hensikten er å kaste lys på Konkurransetilsynets rolle i Norge, dets funksjon og virksomhet, samt å frembringe ny kunnskap om tilsynsorganet og hvordan det påvirker og inngår i det norske forvaltningssystemet.

Det ville være ønskelig å fått avtalt intervju med ansatte i departementet som kan hjelpe meg å belyse ovennevnte tema. Ønskelig hadde vært å fått avtalt intervju med ekspedisjonssjef i Konkurransopolitisk avdeling Steinar Undrum, og en ansatt i seksjon for etatsstyring og konkurranseøkonomi.

Om dette er mulig så kunne jeg tenke meg å fått til dette i løpet av november måned. Dette fordi jeg er i full jobb ved siden av mine studier og trenger å avklare i god tid når jeg trenger fri fra min arbeidsplass.

Vedlagt denne mailen er det et anbefalingsbrev fra min veileder ved Universitetet i Bergen.

Mvh

Ole Hesseberg

Vedlegg 4: Foretakssammenslutningen mellom Statkraft Holding AS' erverv av 100 prosent av aksjene i Trondheim Energiverk AS

Statkraft Holding AS inngikk 8. januar 2002 avtale med Trondheim kommune om erverv av 100 prosent av aksjene i Trondheim Energiverk (heretter omtalt som TEV), og ervervet ble meldt til KT ved brev datert den 25. februar 2002. Den 22. mai 2002 varslet KT om inngrep mot ervervet fordi denne fusjoneringen ville medføre en vesentlig begrensning av konkurransen i kraftmarkedet. KT ba og om eventuelle forslag til en alternativ løsning av saken som tok hensyn til de konkurransemessige problemstillingene KT beskrev. Den 28. mai fremmet Statkraft forslag til avhjelpende tiltak i forbindelse med oppkjøpet av 100% av aksjene i TEV. KT's vurdering av forslagene ble gjort i dialog med Statkraft, endte med at tilsynet kom til at de foreslåtte tiltakene ikke var tilstrekkelige til å avbøte den vesentlige konkurransebegrensningen. I slutten av juni fremmet Statkraft nytt forslag, hvor hensikten var å avbøte de konkurransebegrensende utfordringene ved ervervet (Konkurransetilsyne 2002)

Selv om et bedriftserverv fører til eller forsterker en vesentlig begrensning av konkurransen, kan KT ikke gripe inn mot ervervet viss dette ikke samtidig er i strid med lovens formål om effektiv bruk av samfunnets ressurser. Dette innebærer at KT ikke kan gripe inn mot et erverv som vil føre til samfunnsøkonomiske besparelser som er større enn det samfunnsøkonomiske tapet som oppstår ved at ervervet begrenser konkurransen vesentlig. Sentralt her blir å se om ervervet medfører effektivitetsgevinster som oppveier det tapet markedet har sin følge av den vesentlige konkurransebegrensningen.³ Statkraft forventet her at samordningen med TEV på sikt ville gi betydelige synergieffekter. De påpekte at avtalen med TEV i liten grad ville legge begrensninger på hvordan selskapet skulle drives videre, og at Statkraft ville stå fritt til å velge de beste og mest effektive løsningene for selskapet som helhet (ibid.). KT mente i denne saken at det var grunn til å tro at en samordning mellom

³ Et bedriftserverv kan være motivert ut fra muligheten til å realisere effektivitetsgevinster og/eller strategiske gevinster for de involverte selskaper. Kostnadsbesparelser som innebærer realøkonomisk gevinst, vil i utgangspunktet også være en samfunnsøkonomisk gevinst. Med realøkonomisk gevinst menes at en gitt mengde varer eller tjenester kan produseres med lavere ressursinnsats enn tidligere, eller at produksjonen kan øke med gitt ressursinnsats. Gevinster som følge av økt forhandlingsstyrke, eller at ervervet gjør det mulig for bedriftene å vri etterspørselen mot egne varer og tjenester, regnes normalt ikke som samfunnsøkonomiske gevinster. Samfunnsøkonomiske gevinster kan også være knyttet til reduksjon av et eventuelt eksisterende effektivitetstap (Konkurransetilsynet 2002).

Statkraft og TEV vil generere visse effektivitetsgevinster, dette til tross for at Statkraft i denne saken i liten grad dokumenterte sine påstander om akkurat dette. KT mente at ervervet ikke ville gi synergigevinster i et slikt omfang som partene i saken antydte. Hvilke synergieffekter som gis til grunn fra Statkraft er ikke tilgjengelig for offentligheten, men Statkraft påpekte i sin klage over foretakssammenslutningen mellom Statkraft og Agder Energi at tilsynet ikke gjorde forsøk på å sannsynliggjøre hvorvidt effektivitetsgevinstene som ble vurdert til å være lite eller ikke ervervsspesifikke, faktisk ville blitt realisert uavhengig av ervervet. KT's kommentar til dette var at Statkraft fikk kjøpe TEV i konkurranse med andre selskaper. Flere av disse var lokalisert i nærheten av TEV, og KT hadde grunn til å anta at flere derfor ville hatt mulighet til å gjennomføre rasjonaliseringstiltak som ligner Statkrafts. KT mente derfor at de effektivitetsgevinstene som anføres kan realiseres på en annen måte enn ved at Statkraft overtar TEV (ibid.).

KT konkluderte i denne saken med at ervervet ville medføre en vesentlig begrensning av konkurransen. Effektivitetsgevinstene ved ervervet var ikke tilstrekkelige til å oppveie det samfunnsøkonomiske tapet som følge av den reduserte konkurransen. KT konkluderte med at dette ville være i strid med lovens formål om effektiv bruk av samfunnets ressurser (ibid.). I følge Statkrafts brev av 10. juni 2002 vil et vedtak som forbyr Statkraft å kjøpe 100% av aksjene i TEV gå lengre enn nødvendig for å avbøte de konkurransemessige problemene ved oppkjøpet. Her opplyses det og at det vil være mulig å skille produksjonsvirksomhetene i konsernet (TEV Kraft AS) fra resten av TEVs virksomhet. KT har her ved vurdering av oppkjøpet lagt til grunn de opplysninger som fulgte av den første meldingen om foretakssammenslutning den 25. februar 2002, og vurdert oppkjøpet som samlet. KT påpeker her at viss det er praktisk mulig å skille ut produksjonsvirksomheten i TEV, vil en avhendelse av denne delen etter KT's oppfatning være tilstrekkelig til å avbøte de konkurransebegrensende virkningene av ervervet.

Klage til Arbeids- og administrasjonsdepartementet

I brev av 19. august 2002 påklaget Statkraft vedtaket. KT opprettholdt vedtaket og oversendte klagen til behandling i Arbeids- og administrasjonsdepartementet den 6. september 2002 (Regjeringen 2003).

Klager mente i denne saken at KT's vedtak er ugyldig som følge av manglende begrunnelse. Statkraft mente her at KT's vedtak ikke oppfylte reglene om begrunnelse om behandlingsmåten i forvaltningssaker (Forvaltningsloven 1967, §§ 24, 25). Videre mente de at

begrunnelsesplikten skjerpes for særlig inngripende vedtak. Statkraft var av den oppfatning at tilsynet må kunne påvise en sannsynlighetsovervekt for at oppkjøpet vil ha den aktuelle konkurransebegrensende virkningen. (Regjeringen 2003). Klager mente og at tilsynets påstand om at Statkraft vil kunne misbruke markedsrett ved kamouflering av flaskehals er en ny type praksis som ikke er tilstrekkelig begrunnet. Her mente Statkraft at tilsynets analyse ikke sier noe om den praktiske relevansen av de fremsatte teoriene om lønnsomhet ved utøvelse av markedsrett. Klager påsto og i denne saken at KT ikke i tilstrekkelig grad har begrunnet og sannsynliggjort Statkrafts' mulighet til å misbruke markedsrett. Statkraft la her til grunn at tilsynet ikke har vært villige til å analysere markedsopplysninger som er fremlagt av dem, og uten nærmere begrunnelse avvist klagers argumenter i oversendelsesbrevet til departementet. KT har således unnlatt å innhente informasjon om øvrige aktører har tilstrekkelig produksjonskapasitet. Dette er etter klagers oppfatning et helt sentralt tema for å kunne vurdere om lovens inngrepsvilkår er oppfylt. Videre påpekte Statkraft at det i den grad det fremlagte materialet ikke er tilstrekkelig til å kunne foreta en nødvendig analyse, må ytterligere informasjon innhentes av forvaltningen, ettersom Statkraft ikke har tilgang til dette (ibid.).

Departementet har vurdert de innsigelsene som Statkraft hadde mot KT's saksbehandling knyttet til manglende begrunnelse, og ikke-oppfyllelse av plikten til å komme frem til en minnelig løsning. Departementet fant ikke saksbehandlingsfeil i tilsynets vedtak. Departementet var og i klagen enige med KT om deres avgrensninger av markedet og som et ledd i saken om å kunne vurdere om fusjonen har ført til en vesentlig eller begrenset konkurransebegrensning, vurderte departementet først om ervervet ga grunnlag for at Statkraft kunne utøve markedsrett. De påpekte at Statkraft hadde mulighet til å drive ensidig markedsrett når øvrige produsenter ikke har ledig produksjonskapasitet til å svare på eventuelle produksjonsbegrensninger fra Statkrafts side for å øke prisen. Markedsrett kunne også uvøves når de øvrige aktørene ikke ville sette det som formålstjenelig å svare på Statkrafts agering, selv om de skulle ha ledig kapasitet. Etter ervervet at TEV har Statkraft økt sin markedsandel fra 45 til 54 prosent i Midt- og Nord- Norge, mens andelen av magasinkapasitet har økt fra henholdsvis 52 prosent til 58 prosent. Departementet vurderte det slik at denne konsentrasjonsøkningen ga økte muligheter for Statkraft å utøve markedsrett. (ibid.).

Videre påpekte departementet at Statkraft både direkte og indirekte har eierandeler i Midt- og Nord- Norge, dette ved at de eier og driver flere kraftverk selv samt at det vises til

eierinteresser i andre kraftverk. I tillegg hadde Statkraft indirekte eiendeler gjennom BKK's 12 prosent eierandel i Tafjord Kraft. Videre har TEV som erverves 100 prosent av Statkraft, eierinteresser i Kraftverken i Orkla med 48.6%. Departementet påpekte at dette viser til et omfang av krysseierskap i Midt- og Nord- Norge. Departementet mener her at markedet for elektrisk kraft har flere karakteristikk, som legger til rette for en samordnet opptreden mellom produsentene og for prislederskap fra Statkraft. For å kunne gripe inn mot et erverv, må det påvises årsakssammenheng mellom ervervet og en vesentlige konkurransebegrensningen. Departementet konkluderte i denne saken med at ervervet fører til redusert konkurranse, ved at Statkraft som dominerende aktør, kjøper en av de uavhengige aktørene som har en viss størrelse (ibid.).

Departementet konkluderte i denne saken med at det i tilstrekkelig grad er sannsynliggjort at Statkrafts erverv av TEV vil føre til en begrensning av konkurransen i Midt- og Nord- Norge, slik at konkurransen som følge av dette er vesentlig begrenset. Departementet så seg og enige med KT at det samfunnsøkonomiske effektivitetsgevinstene som Statkraft påberopte seg, ikke var tilstrekkelige for å oppveie de negative effektivitetsvirkningene som følge av den reduserte konkurransen. Departementet var og i denne saken av den oppfatning at avhendig av produksjonsvirksomhet som følge av Statkrafts erverv av TEV må være av en slik størrelsesorden som gjør at de konkurransemessige problemene ikke blir vurdert som større etter ervervet enn før ervervet. Departementet var på dette grunnlaget enige med KT, der avhendelse av produksjonsvirksomhet i TEV (TEV Kraft AS), eller produksjonsvirksomhet tilsvarende [u.off. § 5 a, jf fvl § 13 første ledd nr. 2] i magasinkapasitet til en uavhengig tredjepart ansås som tilstrekkelig for å kunne bøte på de konkurransemessige skadene som følge av fusjonen. Departementet fattet tilslutt følgende vedtak i denne saken at KT's vedtak i saken opprettholdes (Regjeringen 2003).

I tillegg til den ordinære klagemulighete, satt i konkurranseloven (2004, § 13) åpner for klage på politisk grunnlag. Dette følger av bestemmelsene i konkurranseloven fra 2004 som sier at i saker av prinsipiell eller stor samfunnsmessig betydning kan Kongen i statråd godkjenne en konsentrasjon i markedet som KT har grepet inn mot (Regjeringen 2003).

KT's vedtak fastsatte at Statkraft måtte selge unna produksjonskapasitet som en betingelse for å få godkjent foretakssammenslutningen. Beslutningen ble videre påklaget til departementet, som i en beslutning fra 7. februar 2003 konkluderte med å ikke reversere KT's vedtak. I 2003 ba Statkraft konkurransemyndighetene om å vurdere om de tiltakene som ble gjennomført var tilfredsstillende (Regjeringen 2003). Blant disse var en avtale om å tillate en

gitt produksjonskapasitet tilsvarende en periode på 15 år. KT vurderte at en avtale om å la produksjonskapasiteten i hendhold til disse vilkårene var en utilfredsstillende oppfyllelse av de vilkår som var grunnlaget for å godta avtalen. Departementet kom i sin vurdering til samme konklusjon, og informerte videre Statkraft om at de anså at de pålagte rettsmidler ikke var oppfylt. Selv om departementet ikke fant grunner til å stille spørsmål med vurderingene som KT utførte basert på grunnlag av konkurranse aspektene i saken, var det likevel klart i dette tilfellet at det var industripolitiske aspekter som måtte veies mot de konkurransepolitiske hensynene. I dette tilfellet var det viktige offentlige interesser det viktige, i hensikt av hvor gode industrielle løsninger samt utveksling av kunnskap og innovasjon ble vurdert som viktigere. Enden på visa var at departementet foreslo at deres vedtak fattet den 7. februar 2003 ble reversert. Dette ble gjort i ved Kongelig Resolusjon datert den 23. november 2005 (Regjeringen 2003).

Vedlegg 5: Foretakssammenslutningen mellom Prior Norge AS og Norgården AS

Konkurransetilsynet (2005) i brev den 14. juli 2005, varslet KT om at tilsynet vurderte å gripe inn mot foretakssammenslutningen mellom Prior Norge AS (heretter Prior) og Norgården AS. I brev datert den 29. september ble det oversendt vedtak om inngrep mot foretakssammenslutningen etter § 16 i konkurranseloven (konkurranseloven 2004, § 16).

Prior og Norgården inngikk i mars 2005 avtale med aksjonærene i Norgården om erverv av samtlige askjer i Norgården. Denne avtalen ble inngått 31. mars 2005 og KT mottok alminnelig melding om foretakssammenslutning 1. april 2005. Videre påla KT Prior i brev 4. april om å inngi fullstendig melding om foretakssammenslutningen og denne ble mottatt av tilsynet den 25. april 2005. I denne saken ble og spørsmål rundt gjennomføringsforbud diskutert og hvordan partene forholdt seg til det i denne saken. Dette ble redegjort for av partene i midten av mai 2005, og i slutten av mai påla KT å pålegge midlertidig gjennomføringsforbud frem til KT's endelige avgjørelse i saken. Den 30. august mottok tilsynet forslag om avhjelpende tiltak, og mottok et siste innspill angående dette den 22. september 2006. I etterkant av dette har tilsynet foretatt undersøkelser blant Prior og Norgårdens kunder og konkurrenter om markedsavgrensninger, etableringsforhold, forsyningsplikt, kjøpermakt og avhjelpende tiltak (Konkurransetilsynet 2005b).

Inngrepsvilkår og markedsavgrensning

Konkurranselovens § 3 gir hjemmel ved forskrift å fastsette de unntak fra konkurranseloven §§ 10 og 11 (konkurranseloven 2004, § 3 og §§ 10 og 11) som er nødvendige for å gjennomføre landbruks- og fiskeripolitikken. Hjemmelen i loven sier at det gis unntak for samarbeid mv innen landbruk og fiske, og at det kun skal gjøres unntak for forbudsbestemmelsene i henholdsvis §§ 10 og 11 (konkurranseloven 2004, §§ 10 og 11), som innebærer at reglene om kontroll med foretakssammenslutninger i konkurranseloven kommert til anvendelse på primærnæringen (Konkurransetilsynet 2005b). KT skal etter § 16 i konkurranseloven (2004, § 16) gripe inn mot en foretakssammenslutning dersom tilsynet finner at den vil føre til eller forsterke en vesentlig begrensning av konkurransen i strid med formålet i konkurranselovens § 1 (konkurranseloven 2004, § 1).

KT må i slike saker vurdere oppkjøpets konkurransemessige virkninger, og avgjøre hvilke markeder som berøres av foretakssammenslutningen. Generelt kan man si at en kjøper

tar beslutninger basert på egenskaper ved produktene og tilbydernes lokalisering. KT avgrenset dette markedet til et såkalt relevant marked som igjen deles inn i det relevante produktmarkedet og det relevante geografiske markedet. Disse avgrensningene utføres som et redskap for å beregne markedsandeler og markedskonsentrasjoner.⁴ Avgrensningen av det relevante produktmarkedet ble utført basert på en vurdering av hvorvidt kundene anså produktene som innbyrdes substituerbare⁵ (Konkurransetilsynet 2005b). I denne saken er det en foretakssammenslutning mellom to godkjente eggpakkerier som vurderes. Det fremgår at eggpakkeriene, eggprodusentene og eggproduktfabrikkene utfører ulike funksjoner og tjenester, og det er således liten overlapp mellom virksomhetene. De aktiviteter som foregår i verdikjeden er like fullt tett vertikalt integret, slik at det kan være fordelaktig for en aktør å være representert i flere ledd. Foretakssammenslutningen mellom Prior og Norgården berører markeder på flere ledd i verdikjeden for egg. Basert på ovennevnte verdikjede, la tilsynet til grunn at partenes overlappende virksomhetsområder besto av tre hoveddeler, henholdsvis; (a) kjøp, innsamling og mottak av egg fra eggprodusentene, (b) sortering, pakking og salg av konsumegg til ulike kunder, henholdsvis i dagligvaremarkedet, servicehandelen, industri og storhusholdningsmarkedet, og (c) industriell bearbeiding av egg til ulike eggeprodukter som selges videre til kunder, henholdsvis til storkjøkken- og industrimarkedet (ibid.).

KT vurderte det slik i denne saken at det var tilstrekkelig grunnlag å ta utgangspunkt i de tre hoveddelene av partenes virksomhetsområder, og at det av den grunn kun var tre relevante produktområder; henholdsvis 1) kjøp og innsamling av egg fra primærprodusenter, 2) sortering, pakking og salg av konsumegg til ulike kunder og 3) videreforedling og salg av eggprodukter til ulike kunder (ibid.).

Det relevante produktmarkedets geografiske utredning avgrenses til kjøpernes substitusjonsmuligheter og her er transportfaktoren den faktoren som oftest har størst betydning for markedenes utstrekning, samt at handelspolitiske tiltak som for eksempel toll på importerte varer er bestemmende for markedets utstrekning (ibid.). KT vurderte dette aktuelle markedet til å være nasjonalt. I denne saken ble dette vurdert at import av egg ikke var et reelt alternativ, hvor tollsatsene er fastsatt høyt for å sikre avsetning av egg fra norske produsenter.

⁴ Konsentrasjon i markedet er en indikator på hvordan konkurranseforholdene er, og er et utgangspunkt for den nærmere økonomiske analysen av virkningen av oppkjøpet (Konkurransetilsynet 2005b)

⁵ Med substituerbarhet menes at kundene vurderer et sett produkter til å dekke samme behov basert på produktenes egenskaper, priser eller anvendelsesformål (Konkurransetilsynet 2005b).

Dette er med på å forklare årsaken til at import ikke fremstår som et lønnsomt alternativ for verken eggpakkeri, dagligvaregrupperinger eller andre kunder, og av den grunn er det kun beskjedne import av egg til Norge. I tillegg har forbrukernes preferanser for norskproduserte egg, som har sammenhenger med hensynet til matsikkerhet og dyrevern en forklarende del som sier at markedet for engrossalg av egg høyst er nasjonalt (Konkurransetilsynet 2005b).

Før Priors erverv av Norgården er markedet for kjøp, innsamling og motta av egg svært konsentrert, med Prior som dominerende aktør, og med skjev fordeling av markedsandeler mellom etablerte aktører på markedet. KT indentifiserte og i sin analyse at det var høye etableringshindringer for nye eggpakkerier knyttet til nødvendigheten av sammefall mellom tilgang på egg og tilgang på kunder. Potensiell konkurranse vil derfor ikke hindre Prior i å utøve markedsrett før ervervet (ibid.). På bakgrunn av dette fant tilsynet at konkurransen i markedet for kjøp, innsamling og mottak av egg allerede er vesentlig begrenset før Priors oppkjøp av Norgården, noe som tilsier at forholdene ligger til rett for utøvelse av markedsrett fra Priors side (ibid.).

Vurdering av markedsandeler

KTs vurdering av denne foretakssammenslutningen viser til at Prior gjennom oppkjøp av Norgården vil gå tilgang til Norgårdens eggprodusenter og totalt oppnå kontroll over 80-100 prosent av volumet i markedet for kjøp, innsamling og mottak av egg, og at dette vil styrke Priors allerede sterke stilling i markedet. Gjennom oppkjøpet fjerner og Prior sin største utfordrer i markedet for kjøp, innsamling og mottak av egg. Den største gjenværende konkurrenten til Prior vil være Arne Magnussen, som har en markedsandel på ca. [6] prosent. De resterende aktørene er relativt små og operer og på lokalt avgrensede områder (ibid.). Bortfallet av Norgården som konkurrerende aktør vil medføre at eggprodusenter får færre alternative pakkerier å velge mellom som arvtaker for sine egg, og det vil være en fare for at bønder i utsatte geografiske områder ikke vil ha andre alternativer til Prior. Denne reduserte valgmuligheten tilsier at Prior etter tilsynets vurderinger vil kun gi Prior økte muligheter til å utøve slik markedsrett, dette ettersom eggprodusentene allerede har et begrenset antall

⁶ Unntatt offentlighet i medhold av offvl § 5 a første ledd jf. fvl § 13 første ledd nr. 2. (Offentlighetsloven 2006, § 5 og forvaltningsloven 2006, § 13).

avtakere å velge mellom. KT vurderte med bakgrunn i dette at Priors erverv av Norgården vil forsterke en vesentlig begrensning av konkurransen i markedet (Konkurransetilsynet 2005b).

Prior anførte videre i denne saken at oppkjøpet ville medføre to typer effektivitetsgevinster; (1) for det første ville oppkjøpet medføre en mer effektiv håndheving av markedsreguleringsansvaret og (2) vil integrasjon av virksomheten gi kostnadsbesparelser for virksomhetene, som vil komme forbrukerne til gode gjennom lavere priser. KT fant at ervervet forsterket en vesentlig begrensning av konkurransen i samtlige relevante markeder og ledet til samfunnsøkonomiske tap, at det reduserte konkurranstrykket ville føre til høyere kostnader, noe som til syvende og sist vil innebære at ervervet ikke bare vil kunne lede til høyere priser for forbrukerne, men at det samtidig kan lede til at eggprodusentene ikke oppnår en høyere inntekt. KT var enige med Prior i at oppkjøpet trolig vil gjøre det lettere for dem å utfylle rollen som markedsregulator, men som en konsekvens av dette var at det i tillegg kunne lede til økte kostnader og kunne føre til problemer med overproduksjon. Dette ville kunne innebære et samfunnsøkonomisk tap som i siste omgang hadde måtte dekkes av eggprodusentene. Tilsynet så videre at de effektivitetsgevinstene partene anførte i saken som lite relevante. Dette fordi besparelser i form av reduserte innkjøpskostnader er en ren omfordeling. De resterende kostnadsbesparelsene er i hovedsak i form av faste kostnader, hvilket forventes i liten grad å bli videreført til forbrukerne i form av lavere priser. Tilsynet konkluderte med at ovennevnte foretakssammenslutning ville medføre et samfunnsøkonomisk tap, både i form av tap for forbrukerne og i form av økte kostnader (ibid.).

Forslag om avhjelpende tiltak

I forbindelse med KT's behandling av saken, fremsatte Prior forslag til avhjelpende tiltak som etter Priors oppfatning kunne avhjelpe de konkurransebegrensende virkningene ved foretakssammenslutningen. Sentralt i denne saken er at det skjer en vesentlig begrensning av konkurransen i tre markeder. Tiltakene som foreslås som være tilstrekkelige til å avhjelpe de konkurransebegrensende virkningene av foretakssammenslutningen i alle de relevante markedene. KT fant at de foreslåtte tiltak ikke ville være tilstrekkelige til å avhjelpe de konkurransemessige problemene som erververt medførte. KT kunne heller ikke se at det fantes andre avhjelpende tiltak som ville kunne hindre den vesentlige forsterkningen av konkurransebegrensningen (ibid.). På bakgrunn av dette bestemte KT at Priors erverv av 100 prosent av aksjene i Norgården forbys, og Prior ble i denne saken pålagt å tilbakeføre eller

avhende aksjene i Norgården. Norgården måtte selges som et fullt operativt selskap. Dersom aksjene ikke er tilbakeført innen fristen vil KT oppnevne en forvalter som ville bistå ved gjennomføringen.

Klage til departementet

Klager (Prior) menta at KT hadde sett bort fra landbrukspolitiske gevinster som ville blitt realisert ved oppkjøpet. De påpekte at disse gevinstene i stor grad ville bedre konkurransekraften for norsk eggproduksjon i en situasjon hvor man rustet opp for å klare å håndtere økt importkonkurranse, og bedre håndheving av markedsreguleringsansvaret for egg. Prior påpekte særlig at avveiningen mellom konkurransehensyn og landbrukshensyn sto sentralt i saken (Regjeringen 2006a).

Prior var og i sin klage uenig med KT's vurdering av produktavgrensning, hvor de mente at det og burde avgrensnes et eget marked for omsetning av egg til forbruker. Departementet var enige med KT's avgrensning av produktmarkedene. Prior var og videre uenig med tilsynets oppfatning som var at alle tre relevante produktmarkedene er nasjonale. I følge Prior ville de da pågående forhandlingene i WTO medføre at tollvernet ville bli bygget ned og import av egg ville øke betraktelig. Departementets oppfatning av dette var at avgrensningen av det relevante geografiske markedet som melder vurderte ville øke utover Norges landegrensar, måtte sees i sammenheng med en tidsperiode som legges til grunn for den konkurransmessige vurderingen av ervervet. Departementet påpekte her at dersom en forventer at et markeds geografiske utstrekning over tid vil øke, er det nødvendig at endringene er tilstrekkelig store og at dette skjer innen rimelig tid. For konkurransemyndighetene er det i slike tilfeller vanlig at en legger grunn til en tidperiode på ett til to år. I denne saken ble det opplyst av Landbruks- og matdepartementet at en ny-WTO avtale tidligst ville få virkninger fra 2008. Her ble det og fra KT og departementets side vurdert slik at usikkerheten om når en ny avtale eventuelt ville foreligge, var det og knyttet usikkerhet til effektene av den, noe som ble påpekt ved en forventet overgangsperiode på fire til seks år. Departementet sa seg av denne grunn enige med KTS vurderinger i at markedet var nasjonalt og ikke strakk seg utover landegrensene (ibid.).

Klager påpekte og i møter med departementet at salg direkte fra primærprodusent til forbruker eller dagligvarebutikker ikke ble tatt med i KT's beregninger av markedsandeler. Etter departementets oppfatning har direkte salg av egg ha liten betydning for konkurransen i

markedene som berøres av ervervet. Uavhengig av KT's vurdering la og departementet til grunn at markedet preges av få aktører, høy konsentrasjon og med Prior som den dominerende aktøren. Departementet pekte og videre på at manglende konkurranse kan føre til at aktørene ikke har et sterkt fokus på intern effektivitet, noe som i følge departementet ville bidra til økt samfunnsøkonomisk tap, og at klagers påstand om at sterk eierstyring vil hindre ineffektivitet, sjelden vil føre fram. Departementet er på dette punktet klare på at ytre press i form av mer konkurranse vil bidra til å sikre indre effektivitet i foretakene (ibid.).

Ifølge klager ville Priors erverv av Norgården gi anledning til å ta ut betydelige effektivitesgevinster som oppveier ervervets konkurransemessige virkninger. Uenigheten mellom KT og klager bygget på at klager mente det ikke var riktig av KT kun å regne med effektivitesgevinstene som kommer forbrukerne til gode når de avveide ervervets negative effekter på konkurransen og de positive samfunnsøkonomiske effektivitesgevinstene som fulgte av ervervet. I denne saken ble annet led i § 1 (konkurranseloven 2004) føyd til under Stortingets behandling av konkurranseloven. Departementet påpekte her at deres oppfatning var at regjeringen Bondevik II ikke ønsket å endre konkurranseloven fra 1993. På dette tidspunktet var forbrukerhensyn tema om det skulle inkluderes som vurderingsgrunnlag og om det skulle tas med i lovens formålsbestemmelse. Sentralt her var at dette ble fremhevet som et viktig poeng ved konkurranse at den disiplinere tilbyderne slik at utvalg og kvalitet blir bedre og prisene lavere. Under en henvisning vil man ved å fremme konkurranse og fremme forbrukerpolitiske mål, og departementet konkluderte med at det ikke var nødvendig med noen eksplisitt henvisning til forbrukerhensyn i formålsbestemmelsen (Regjeringen 2006a).

Dersom andre ledd i formålsbestemmelsen til konkurranseloven skulle innebære at samfunnsøkonomiske effektivitesgevinster som ikke kommer forbrukeren til gode ikke skulle regnes med i avveiningen mellom de positive og negative virkningene av en foretakssammenslutning, så vil det innebære at terskelen for å gripe inn mot en sammenslutning er lavere enn under konkurranseloven av 1993. Departementet konkluderte derfor med at avveiningen mellom positive og negative samfunnsøkonomiske virkninger av en foretakssammenslutning skal skje på samme måte etter den da gjeldende lov. Klager påpekte at det måtte skilles mellom variable og faste kostnader når man vurderte samfunnsøkonomiske gevinster, mente departementet på sin side at et eventuelt skille mellom effektivitesgevinster avhengig om de skyldes faste eller variable kostnader ikke har noen betydning for utfallet av denne saken (ibid.). Klager påpekte videre og at ervervet ville

medføre effektivitetsgevinster ved samkjøring av fellesfunksjoner og transport. Departementet på sin side la til grunn at nedleggelsen av Norgårdens produksjonsanlegg i noen grad ville føre til effektivitetsgevinster. Og etter departementets oppfatning er det usikkert om Priors erverv av Norgården vil føre til en mer effektiv markedsregulering som bidrar til en mer effektiv markedsregulering som og bidrar til realisering av samfunnsøkonomiske effektivitetsgevinster. De mente og at det var sannsynlig at ervervet ville medføre andre samfunnsøkonomiske gevinster, knyttet til nedleggelsen av Norgårdens produksjonsanlegg. Departementet mente allikevel at disse gevinstene ville være langt lavere enn det klager anførte, og samtidig av begrenset omfang sett i forhold til markedets størrelse og selskapenes omsetning. Konklusjonen til departementet var at de potensielle gevinstene ikke var tilstrekkelig store for å oppveie for det samfunnsøkonomiske tapet som følge av ervervet forsterker en allerede vesentlig konkurransebegrensning i strid med lovens formål (ibid.). Avhjelpende tiltak ble foreslått i denne saken, og Prior foreslo å transportere leiekontrakten til et pakkeri hvor Norgården drev sin pakkevirksomhet samt å selge en eggpakkemaskin med tilhørende infrastruktur. Etter klagers oppfatning vil det føre til svære lave etableringsbarrierer i markedet for sortering, pakking og salg av konsumegg. Klager vil og selge Norgårdens aksjer i Eggprodukter for å reparere de konkurransebegrensene virkningene i markedet for eggprodukter. Departementet var i denne saken enige med KT's vurdering. De foreslåtte tiltakene vil ikke avhjelpe konkurransebegrensene virkningene i markedet for sortering, pakking og salg av konsumegg. Departementet ser heller ikke at det er alternative avhjelpende tiltak til at ervervet forbyes og at Prior pålegges å tilbakeføre aksjene i Norgården eller avhende disse slik tilsynet har vedtatt (ibid.).

Departementets konklusjon

Departementet vurderte i denne saken at Priors erverv av Norgården ville forsterke eller vesentlig begrense konkurransen i markedet for sortering, pakking og salg av konsumegg og markedet for videreforedling og salg av eggprodukter. Ervervet leder heller ikke til samfunnsøkonomiske effektivitetsgevinster som kan veie opp for det samfunnsøkonomiske tap som følger av at konkurransen i det berørte markedet ytterligere svekkes. Priors klage til departementet ble ikke tatt til følge og tilsynets vedtak ble stående (ibid.)

Behandling av saken i Kongen i statsråd

Etter konkurranseloven § 21 (2004), kan Kongen i statsråd «i saker av prinipiell eller stor samfunnsmessig betydning tillate en foretakssammenslutning som KT har grepet inn mot» (ibid.).

Av saken kom det frem at overtakelsen av Norgården ville ha negative virkninger på markedet. Men kjøpet har og positive virkninger på landbrukspolitiske mål. Det er nettopp slike samfunnsmessige hensyn som gjør at Kongen i statsråd kan tillate Prior å kjøpe Norgården, dette til tross for at både KT og Departementet ut fra ren konkurransefaglig vurdering har grepet inn mot foretakssammenslutningen (ibid.). Det er et viktig landbrukspolitisk mål å holde produksjon av egg ved like og sørge for en inntekt for eggprodusentene i samsvar med jorbruksoppkjøret. Landbrukspolitikken bygger på at samvirkeorganisasjonene har en slik posisjon i markedet at målene kan opprettholdes. Dette innebærer at de må ha en posisjon i markedet ut over det som følger av kun de konkurransepolitiske målene. Situasjonen på landbruksområdet var på dette tidspunktet spesielt da det innen utgangen av april måned i 2006 ville kunne bli gjort konkrete vedtak i WTO som om noen år vil innebære økt import av egg og dermed øke prispresset på norske jordbruksprodukter. I denne situasjonen ble saken vurdert slik at det er avgjørende for å opprettholde målene om norsk produksjon av egg og inntekter til eggprodusentene og at Prior har en sterk posisjon i markedet. Dersom Prior får overta Norgården, vil Prior kunne opprettholde en sterk markedsposisjon og når importen øker. Videre påpekes det i vedtaket at Prior må sørge for at Norgården avhender sin aksjer i Eggprodukter AS, og Prior påtar seg ansvaret for å forsyne denne virksomheten med råstoff som erstatning for råstoff fra Norgården (ibid.).

I denne saken har landbrukspolitiske hensyn hatt større vekt enn de konkurransepolitiske hensynene, og Fornyings- og administrasjonsdepartementet gir fremlegg om at Prior får kjøpe Norgården. Vilkåret er det avhjelpende tiltak Prior foreslo, ved å sørge for at Norgården selger produksjon av eggprodukter og at Prior tar på seg oppgaven med å forsyne denne virksomheten med råstoff som erstatning for råstoff fra Norgården (ibid.).

Vedlegg 6: Foretakssammenslutningen mellom Gilde og Prior

Gilde Norsk Kjøtt BA og Prior BA inngikk den 11. januar 2006 avtale om fusjon og KT mottok fullstendig melding om foretakssammenslutningen den 12. januar 2006. Fullstendig melding ble så sendt på høring til kunder, konkurrenter og andre den 20. januar 2006 (Konkurransetilsynet 2006).

Den 14. februar varslet KT partene i saken om at inngrep mot foretakssammenslutningen i medhold av konkurranseloven § 16 (konkurranseloven 2004, § 16) kunne bli aktuelt. Den 24. april 2006 ble begrunnet forslag til vedtak oversendt partene (ibid.).

Vilkårene for inngrep

Ifølge konkurranseloven § 16 1. ledd (konkurranseloven 2004) skal KT gripe inn mot en vesentlig foretakssammenslutning dersom tilsynet finner at den vil føre til eller forsterke en vesentlig begrensning av konkurransen i strid med lovens formål. I dette uttrykket er betydningen at «det vil føre til eller forsterke» ligger et krav om at det må være årsakssammenheng mellom foretakssammenslutningen og konkurransebegrensningen. Dersom foretakssammenslutningen fører til eller forsterke en vesentlig begrensning, må det videre avklares om transaksjonen medfører effektivitetsgevinster som kan oppveie de eventuelle negative virkningene av sammenslutningen. Etter konkurranseloven § 16 4. ledd (konkurranseloven 2004) kan KT ikke gripe inn mot en foretakssammenslutning dersom det foreligger et velfungerende nordisk eller europeisk marked som Norge er en del av, og foretakssammenslutningen heller ikke virker negativt for norske kunder (ibid.).

De relevante produktmarkeder

Avgrensningen av de relevante produktmarkeder foretas ut fra en vurdering av hvorvidt etterspørerne anser produkter som innbyrdes substituerbare.⁷ Og jo bedre substitutt et produkt

⁷ Med substituerbarhet menes at etterspørere vurderer et sett produkter å dekke samme behov basert på produktenes egenskaper, priser eller anvendelsesformål (Konkurransetilsynet 2006).

er til produktet partene tilbyr, desto større er sannsynligheten for at dette produktet inngår i det relevante produktmarkedet (Konkurransetilsynet 2006).

I EFTAs kunngjøring tas det utgangspunkt i SSNIP⁸-testen ved avgrensning av det relevante produktmarkedet. For å avgjøre om produktet inngår i det samme relevante produktmarkedet må det derfor, med utgangspunkt i en konkurransepris, vurderes om en hypotetisk monopolist i det aktuelle markedet vil finne det lønnsomt med en liten (5-10 prosent), varig økning i prisen. Dersom dette er lønnsomt, vil ikke andre produkter inkluderes i det relevante produktmarkedet. Dersom prisøkningen viser seg å være ulønnsom ved at effekten av tapt omsetning oversitger merverdien av økt pris, vil det nærmeste alternative produktet inngå i det relevante markedet. Denne testen gjentas inntil man står igjen med et sett produkter der små, varige prisøkninger vil være lønnsomme (ibid.).

For enkelte typer av produkter vil imidlertid substitusjonsmulighetene kunne være begrenset som følge av offentligrettslige reguleringer. I denne saken fremkommer det at dette er tilfelle i markedet for omsetningen av levende dyr og helt slakt (ibid.).

KT finner det hensiktsmessig å ta utgangspunkt i verdikjeden for de ulike kjøttslagene, fra bonde til siste salgsledd, ved avgrensning av de relevante produktmarkedene. KT bemerker her at både Gilde og Prior har virksomhet som omfatter mottak/slakt av dyr, nedskjæring, foredling og salg av henholdsvis kjøtt (storfe, gris, sau og lam) og fjørfe (kylling, høns og kalkun) (ibid.)

Konkurransanalyse

Dersom konkurransen er vesentlig begrenset allerede før foretakssammenslutningen, er det tilstrekkelig at foretakssammenslutningen «vil....forsterke» den vesentlige konkurransebegrensningen. I formuleringen «vil....forsterke» ligger det et krav om at foretakssammenslutningen må påvirke konkurranseforholdene negativt. Det følger imidlertid av forarbeidene til konkurranseloven at det ikke stilles noe minimumskrav til hvor mye

⁸ SSNIP-testen undersøker om en hypotetisk monopolist lønnsomt og permanent vil øke prisene med 5-10% i et gitt marked. Dette fordi den direkte kan vurdere reaksjonene til kunder og konkurrerende leverandører til prisøkningen. Spesielt her er målet om kunden vil vurdere om kunder vil bytte en tilstrekkelig mengde av sine innkjøp fra den hypotetiske monopolisten til en kandidat i markedet til et konkurrerende produkt fra leverandører utenfor det relevante markedet. Leverandøren her vil kunne og ha tilstrekkelige incentiver til å levere til kundene til den hypotetiske monopolisten (Livina, N. 2008).

ervert må forsterke den vesentlige konkurransebegrensningen. Det er altså tilstrekkelig at fusjonen medfører en forsterkning (Konkurransetilsynet 2006).

Etter KT's oppfatning vil foretakssammenslutningen eliminere Gilde som den eneste potensielle konkurrenten til aktørene i fjørfemarkedet, slik at konkurransepresset mot disse vil bli redusert som et resultat av fusjonen (ibid.).

Konkurransesituasjonen i fjørfemarkedet før fusjon

Erverv av potensielle konkurrenter medfører ingen umiddelbar konsentrasjonsøkning i noe relevant marked. Inngrep vil derfor normalt bare være aktuelt dersom markedet er konsentrert allerede før fusjonen, herunder at det etablerte foretaket er i stand til å utøve markedsrett.

Det er en rekke foretak som produserer og selger ferdiglagte fjørfeprodukter til dagligvare, storhusholdning og servicehandel. Av disse er det kun tre aktører som er av en viss størrelse; Prior, Cardinal Foods/Den Stolte Hane og Vestfold Fugl AS. Øvrige er Stangekylling AS og leverandører der fjørfeproduksjonen kun utgjør en beskjeden sidevirksomhet til deres kjøttproduksjon. Det fremgår av analysen at det kun er Prior, Cardinal Foods/Den Stolte Hane og Vestfold Fugl som har en markedsandel på mer enn 2 prosent. Størrelsen på de tre største aktørene tilsier også at det kun er Cardinal Foods/Den Stolte Hane som er en reell konkurrent til Prior (ibid.).

Markedsrett kan utøves på forskjellige måter. I henhold til økonomisk teori pekes det normalt på fire ulike måter som en dominerende aktør kan utøve markedsrett på: endring av pris, effektivitet, grad av produktutvikling og kvalitet. Begrenset konkurranse vil generelt legge forholdene til rette for at en dominerende aktør hever prisen, fordi dette kan gjøres uten at aktøren taper kunder til konkurrentene. Videre vil og følgene av begrenset konkurranse kunne føre til ulike former for svekket effektivitet i produksjonen, samt svekke insentivene til å gjennomføre kostnadsbesparende tiltak⁹ (ibid.).

I markeder hvor en aktør skiller seg ut med en meget høy markedsandel er det naturlig å ta utgangspunkt i hvordan andre aktører i markedet kan respondere på prisendringene fra

⁹ En årsak til dette er at en dominerende aktør i et sterkt konsentrert marked kun har et fåtall av mindre konkurrenter å måle seg opp mot, og ikke nødvendigvis ser et behov for å bli mer kostnadseffektiv for å konkurrere med de mindre aktørene.

den store aktøren. Priors høye markedsandel i denne saken gjorde at KT valgte å ta en slik tilnærming i vurderingen av foretakssammenslutningen (ibid.).

I tilfeller med få store aktører hvor markedet er preget av oligopolisk¹⁰ konkurranse vil imidlertid en slik tilnærming føre til at fokus på responsmulighetene fra øvrige aktører overvurderer konkurranseintensiteten. Hver av de store aktørene kan ha gode muligheter til slik respons, men vil ikke nødvendigvis ønske å gjøre dette av hensyn til prisvirkningen på eget salg (ibid.).

KTs undersøkelser blant kundene tyder på at dagligvarekjedene baserer seg på landsdekkende avtaler med et fåtall leverandører, hovedsakelig en hovedleverandør og en sideleverandør av foredlede fjørfeprodukter. Det følger av redegjørelsen foran konkurrentenes responsmuligheter er begrenset. Cardinal Foods/Den Stolte Hane vil til en viss grad kunne virke disiplinerende på Prior muligheter til å utøve markedsrett. Selskapet vil imidlertid ikke være i stand til å dekke hele etterspørselen etter fjørfeprodukter fra en ny kjedegruppering på kort sikt. Dette vil kreve store investeringer i anlegg, og tilgang på tilsvarende råvarer (ibid.).

Etableringshindringer

Begrenset tilgang på fjørfe som råvare kan utgjøre en etableringshindring i markedet for foredlede produkter av fjørfe. De største aktørene i markedet for foredlede fjørfeprodukter, Prior og Cardinal Foods/Den Stolte Hane, er vertikalt integrert. Etablering gjennom leveranse fra etablerte fjørfeprodusenter krever således at disse er villige til å forlate Prior eller avslutte sine leveranser til Cardinal Foods/Den Stolte Hane til fordel for andre slakterier og foredlingsbedrifter. Tette historiske bindinger mellom den enkelte fjørfeprodusent og Prior kan bidra til å låse inne primærprodusentene hos denne aktøren. Ifølge vedtektene følger medlemskapet eiendommen, og det er grunn til å tro at medlemskap i samvirket kan ha blitt overført gjennom flere generasjoner blant mange av primærprodusentene. Konsekvensen av den begrensede tilgangen til leveranser fra eksisterende fjørfeprodusenter er at etablerte og nye leverandører av foredlede fjørfeprodukter er henvist til å basere produksjonen på leveranser av fjørferåvare fra nye produsenter (ibid.). KT finner det videre lite sannsynlig at de fjørfeprodusentene som per i dag er knyttet til Cardinal Foods/Den Stolte Hane vil gå over

¹⁰ Situasjon hvor det kun er en håndfull aktører som har relativt store markedsandeler (www.businessdictionary.com).

til å levere sine råvarer til nyetablerte aktører. Selv om disse fjørfeprodusentene ikke er knyttet like sterkt til slakteriene og foredlingsbedriftene som Priors medlemmer, utgjør leveringsavtalen et ikke ubetydelig hinder for skifte av kunde (ibid.).

Jorbruksavtalen for 2005-06 sier at markedsreguleringsordningen for fjørfe (kylling) skal opphøre per 1. januar 2007. Ettersom avviklingen av ordningen i tid er nært sammenfallende med gjennomføringen av den planlagte fusjonen, har KT valgt i sin vurdering av konkurransen før og etter fusjonen å ta utgangspunkt i at ordningen ville være avviklet. Bortfallet av Priors forsyningsplikt ville kunne gjøre mulighetene for nyetablering innen kyllingproduksjon vanskeligere. Totalt sett var KT her av den oppfatning at nye aktører vil ha begrensede muligheter til å oppnå leveringsavtaler med fjørfeprodusenter, hvilket representerer en etableringshindring for nye utfordrere i markedet (ibid.).

Virkingen av bortfall av Gilde som potensiell konkurrent i fjørfebransjen

Markedet for salg av fjørfeprodukter var allerede før fusjonen begrenset. Ved vurderingen av virkingen av en foretakssammenslutning mellom potensielle konkurrenter, kan det skilles mellom virkninger av bortfall av potensiell konkurransen i dag, og virkning i fremtiden av at en potensiell konkurrent faktisk ikke etablerer seg. En potensiell konkurrent vil da være et foretak som ikke deltar på det relevante markedet for øyeblikket, men som vil være i stand til eller kan forventes å gjøre det i nær fremtid. Ved vurdering av de konkurransemessige virkningene av en foretakssammenslutning mellom potensielle konkurrenter vil det bli lagt vekt på at den potensielle konkurrenten vil etablere seg i markedet og bli en faktisk konkurrent, herunder vil det være av betydning om det foreligger bevis for at den potensielle konkurrenten har planer om å etablere seg i nær fremtid (ibid.).

KT vurderte at det allerede i forkant av fusjoneringen var en vesentlig begrensning i markedet, og at Prior ut fra sin ledende posisjon i markedet er i stand til å utøve markedsmakt. Tilsynet la til grunn at Gilde før fusjonen utøver et konkurransetrykk som potensiell konkurrent i fjørfemarkedet. Det kom og frem av vurderingene at tilsynet vurderte Gilde, i kraft av sin styrke som vertikalt integrert aktør med bredt produktspekter, som den viktigste konkurrenten til Prior. Gilde ville og som potensielle konkurrent vil utøve et visst konkurransetrykk på de etablerte aktørene før en etablering i fjørfemarkedet finner sted. Dette ville spesielt gjelde for konkurranseparametrene med en langsiktig effekt, som kostnadsnivå, produktutvikling og kvalitet. Det at Gilde faktisk etablerte seg i markedet ville medføre et økt

konkurransetrykk mot etablerte aktører. En virkning av dette trykket vil bety at bedriftene vil oppleve økt press mot kostnadene for å kunne drive lønnsomt (ibid.).

I denne saken konkluderte KT med at en fusjon mellom Gilde og Prior vil forsterke en allerede vesentlig begrensning av konkurransen i markedet for foredlede fjørfeprodukter (ibid.).

Samfunnsøkonomiske virkninger av fusjonen

Selv om en foretakssammenslutning fører til eller forsterke en vesentlig begrensning av konkurransen, kan KT ikke gripe inn mot ervervet hvis dette ikke samtidig er i strid med lovens formål (konkurranseloven 2004, § 1).

I denne saken var det følgelig nødvendig å avveie mulige tap og vinning ved foretakssammenslutningen. KT konkluderte i denne saken med at foretakssammenslutningen ville føre til redusert konkurranse. Denne reduserte konkurransen ville føre til tap for forbrukerne og en mindre effektiv bruk av samfunnets ressurser, mens det på den andre siden ville foretakssammenslutningen kunne medføre en vinning i form av kostnadsbesparelser (Konkurransetilsynet 2006).

Partene i denne saken søkte om å beregne et «øvre tak» for det samfunnsøkonomiske tapet som kan tenkes å oppstå som følge av fusjonen. Etter tilsynets vurdering ville bortfallet av potensiell konkurranse først og fremst kunne ha en sterk effekt på effektiviteten. Videre så tilsynet i denne saken at bortfallet av potensiell konkurranse vil kunne ha en betydelig effekt på produktutviklingen, herunder og kunne føre til lavere innovasjonstakt enn i en situasjon med mer virksom konkurranse. Bortfallet av potensiell konkurranse ville også gi svakere insentiver til å drive kvalitetsforbedrende tiltak, og dermed redusere kvaliteten på produktene som tilbys (ibid.).

Etter KT's vurdering vil virkningen på effektiviteten av at Gilde ikke etablerer seg som en konkurrent i fremtiden være sterkere enn ved bortfall av potensiell konkurranse. Videre så og tilsynet at effekten på produktutvikling og kvalitet av at Gilde ikke etablerer seg som en konkurrent i fremtiden ville være sterkere enn effekten som følger av bortfall av potensiell konkurranse i fjørfemarkedet. Selv bortfallet av en forholdsvis beskjeden etablering fra Gildes side kan ha betydelig effekt på effektivitet, produktutvikling og kvalitet (ibid.).

Redusert effektivitet, tap forbundet med lavere innovasjonstakt og redusert utvikling med hensyn til kvalitet regnes for å utgjøre det største bidraget til samfunnsøkonomisk tap som kan oppstå ved en fusjon mellom Gilde og Prior (ibid.).

Tapet som følger av redusert konkurranse må veies opp mot eventuelle kostnadsbesparelser, og det følger av økonomisk teori at ikke enhver kostnadsbesparelse utgjør en relevant samfunnsøkonomisk effektivitetsgevinst. Det er kun kostnadsbesparelser som gir en nettogevinst i samfunnsøkonomisk forstand, er fusjonsspesifikke og tilstrekkelig godt dokumenterte som vil være relevante når man veier de negative følgene av en foretakssammenslutning mot de positive (ibid.). Det vilkåret som ligger til grunn for at kostnadsbesparelsen må være samfunnsøkonomisk samt gi en nettogevinst innebærer for det første at bedriftsøkonomiske effektivitetsgevinster kun vil komme i betraktning i den grad de også kan sies å være samfunnsøkonomiske. Kostnadsbesparelser er spesifikt knyttet til den aktuelle foretakssammenslutningen. Dette er formulert som et vilkår om at kostnadsbesparelsen må være fusjonsspesifikk, og vurderingen av realiseringsgraden av kostnadsbesparelsen vil kunne realiseres uavhengig av fusjonen (ibid.).

Partene i saken anfører at fusjonen vil lede til to hovedtyper av effektivitetsgevinster. For det første vil en integrering av de to konsernenes virksomhet medføre synergier som gir betydelige kostnadsbesparelser. Disse besparelsene vil oppstå som følge av samlokalisering og felles utnyttelse av anleggsstruktur, prosessforbedringer, bedre råvareutnyttelse, kostnadsreduksjon ved avfalls/biprodukter, lavere innkjøpspriser, samordning/koordinering av salg og distribusjon, personellreduksjoner og bedre finansielle betingelser. Kostnadsbesparelsen er i henhold til den fullstendig melding opplyst å være 130 millioner kroner årlig. Imidlertid summerer de enkelte postene seg til [¹¹] millioner kroner, slik at det ikke er konsistens mellom de to tallene. Besparelsen forutsetter engangskostnader i form av omstillingskostnader. I fullstendig melding er disse anført å være 42 millioner kroner, mens underlagsmaterialet mottatt av partene i saken viser beregninger på total ca. [¹⁰] millioner kroner. Tilsynet forholder seg her til beløpene angitt i underlagsmaterialet [¹⁰] (ibid.).

For det andre vil fusjonen ifølge Gilde/Prior også føre til effektivitetsgevinster i form av økt innovasjon og produktutvikling. Dette er imidlertid ikke tallfestet (www.kt.no).

¹¹ Unntatt offentlighet i medhold av offvl § 5 a første ledd jf. fvl § 13 første ledd nr. 2. (Offentlighetsloven 2006, § 5 og forvaltningsloven 2006, § 13).

Følgende oversikt ble utformet som en oversikt over anførte synergier og besparelser (tallene er i millioner):

	Fullstendig melding	Tilsvar
Staber og ledelse	[¹⁰]	[¹⁰]
Salg	[¹⁰]	[¹⁰]
Markedsføring	[¹⁰]	[¹⁰]
Økonomi, administrasjon, IKT	[¹⁰]	[¹⁰]
Medlemsarbeid/rådgivning	[¹⁰]	[¹⁰]
Markedsregulering og myndighetskontakt	[¹⁰]	[¹⁰]
Råvarer, innsatsfaktorer og finans	[¹⁰]	[¹⁰]
Eggpakking og slakting	[¹⁰]	[¹⁰]
Konsept- og produktutvikling	[¹⁰]	[¹⁰]
Foredling	[¹⁰]	[¹⁰]
Sum	[¹⁰]	[¹⁰]

KT vurderte i denne saken at kostnadsbesparelsene partene anførte, at noen av disse kan være samfunnsøkonomisk relevante og fusjonsspesifikke. Tilsynet fant imidlertid også at en del av de anførte kostnadsbesparelsene ikke oppfyller disse kriteriene.

I vurderingen av effektivitetsgevinstene ved fusjonen har KT i henhold til praksis og økonomisk teori kun hensyntatt de kostnadsbesparelser som gir en nettogevinst i samfunnsøkonomisk forstand, er fusjonsspesifikke og tilstrekkelig godt dokumentert og konkretisert. Dokumentasjon for partenes anslag ble ikke fremlagt sammen med fullstendig melding, og et mer detaljert dokumentasjonsgrunnlag ble først fremlagt i ettertid på anmodning fra KT. KT fant ved gjennomgang av underlagsmaterialet at de anførte synergiene er beheftet med betydelig usikkerhet, og at effektivitetsgevinstene i liten grad er basert på konkrete gjennomføringsplaner (ibid.).

Til tross for betydelige svakheter ved partenes dokumentasjon, foretok KT en vurdering av hver enkelt anført effektivitetsgevinst for å avgjøre om kriteriene for relevante

effektivitetsgevinster er oppfylt. På bakgrunn av den informasjonen som ble fremlagt av partene, konkluderte tilsynet med at en stor del av de anførte effektivitetsgevinstene ikke er samfunnsøkonomisk relevante og fusjonsspesifikke (ibid.).

Forholdet mellom positive og negative virkninger

KT fant at konkurransen i markedet for fjørfeprodukter er vesentlig begrenset før fusjonen mellom Gilde og Prior. Etter KTs vurdering vil foretakssammenslutningen eliminere Gilde som den eneste reelle potensielle konkurrenten til aktørene i fjørfemarkedet, og dermed medføre at konkurransepresset mot disse reduseres som følge av fusjonen. Dette ville føre til et samfunnsøkonomisk tap, men og medføre en vinning i form av kostnadsbesparelser (ibid.).

Etter KTs vurdering vil bortfall av potensiell konkurranse fra Gildes side gi et betydelig samfunnsøkonomisk tap gjennom virkning på kostnader og effektivitet, produktutvikling og kvalitet på produktene som tilbys i markedet for foredlede fjørfeprodukter. KT fant og videre at selv en begrenset etablering fra Gildes side i markedet for fjørfekjøtt vil ha betydelig innvirkning på disse konkurranseparametrene (ibid.).

Tilsynet var og av den oppfatning at selv en begrenset etablering i markedet for fjørfekjøtt fra Gildes side kan ha en betydelig effekt på prisene på markedet. Tilsynet så og at det ville være sannsynlig at Gilde uten fusjon ville etablere seg med begrenset vareutvalg innenfor fjørfe, og at det var holdepunkter for å anta at Gilde ville etablere seg med et større produktspekter på noe lengre sikt. Effekten av en slik etablering fra Gildes side på effektivitet, produktutvikling, kvalitet og pris vil kunne bli stor, og bortfall av slik etablering medfører derfor et betydelig samfunnsøkonomisk tap (ibid.).

Etter KTs vurdering utgjorde de relevante effektivitetsgevinstene som følge av fusjonen høyst 10-15 millioner kroner når den noen år frem i tid ville realiseres fullt ut. Til fradrag fra dette tallet kommer og omstillingskostnader på om lag 10 millioner, samt mer varige kompleksitetskostnader som følge av fusjonen. Etter en vurdering der også disse forholdene ble tatt i betraktning fant tilsynet at det ikke var grunnlag for å konkludere med at det foreligger effektivitetsgevinster av vesentlig betydning. KT fant her at det på denne bakgrunn ville kunne medføre et betydelig samfunnsøkonomisk tap, som er større en kostnadsbesparelsene som er relevante. Etter en samlet vurdering fant tilsynet at oppkjøpet derfor ville være i strid med lovens formål (ibid.).

Konklusjon

KT kom i denne saken frem til at et forbud mot fusjonen både er nødvendig og hensiktsmessig for å oppveie for de skadelige virkningene i fjørfemarkedet. Gilde ble sett på som den eneste reelle utfordreren i dette markedet, og sammenslutningen med den klart største av de etablerte aktørene ville forespille den nyetableringen som kunne ha kommet (ibid.).

Partene fremmet ikke forslag til avhjelpende tiltak, verken før eller etter KT's varsel om forbud mot fusjonen 24. april 2006. I vedtaket til KT vises det og til uttalelse fra Ot.prp.nr.6 (2003-2004) på side 84:

«I likhet med utvalget vil også departementet understreke partenes ansvar for selv å fremlegge avhjelpende tiltak så snart de konkurransemessige problemer er identifisert. Partene kjenner markedet bedre enn tilsynet, og er følgelig nærmest til å vite hvilke tiltak som effektivt kan avhjelpe konkurransemessige problemer.»

Tilsynet vurderte allikevel i denne saken om det var mulig å avhjelpe virkningene av fusjonen med andre mindre inngripende tiltak enn et forbud. Det ble i særlig grad vurdert om det fantes tiltak som kunne gjøre det lettere å etablere seg på fjørfemarkedet. Strukturen på markedet ble vurdert slik at denne type tiltak ikke ville være tilstrekkelig for å oppveie de konkurranseskadelige virkningene. Heller ikke andre avhjelpende tiltak anses å være tilstrekkelige eller hensiktsmessige i denne sak (Konkurransetilsynet 2006). KT viste i denne sammenheng til følgende uttalelse (Ot.prp.nr 6 (2003-2004), s. 230):

«Strukturelle vilkår vil i de fleste tilfeller være best egnet til å motvirke konkurransemessige begrensninger. Atferdsvilkår har den ulempen at de krever fortløpende overvåkning og håndheving fra Konkurransetilsynets side og er i tillegg tidsbegrenset.»

Basert på disse begrunnelsene fant KT at et vedtak om å forby fusjonen ikke går lenger enn det som må anses som nødvendig for å avhjelpe de skadelige virkningene, og med hjemmel i § 16 (konkurranseloven 2004, § 16) fattet KT følgende vedtak: Fusjonen mellom Gilde Norsk Kjøtt BA og Prior Norge BA forbys.

Klage til departementet på fusjonen mellom Gilde Norsk Kjøtt BA og Prior BA

Gilde og Prior inngikk 11. januar 2006 avtale om å fusjonere. Fusjonsavtalen ble godkjent på partenes årsmøter 24. – 26. april 2006 og med hjemmel i konkurranseloven § 16 1. ledd (konkurranseloven 2004) forbød KT 9. juni fusjonen (Regjeringen 2006b).

Vedtaket ble rettidig påklaget ved brev til KT 30. juni 2006, og tilsynet vurderte klagen om kom frem til at den ikke fører frem (ibid.).

Klagen

Klager ba departementet oppheve KT's vedtak om å forby fusjonen mellom Gilde og Prior, og godkjenne fusjonen. Dette begrunnet de med at det primære vilkåret for inngrep etter konkurranseloven § 16 (konkurranseloven 2004) ikke er oppfylt og at vedtaket derfor er ugyldig. Klager mente at fusjonen ikke forsterket en vesentlig begrensning av konkurransen i fjørfemarkedet, og at dette skyldes at konkurransen i disse markedene ikke var begrenset før fusjonen. Fusjonen ville derfor ikke begrense konkurransen uansett. Endelig så ville ikke Gilde etablere seg i fjørfemarkedet innen et relevant tidsrom og i tilstrekkelig utstrekning til å bli en effektiv konkurrent, og fusjonen ville de i henhold til klager ikke hindre etablering av en akutell konkurrent på dette markedet (Regjeringen 2006b).

Etter klagers oppfatning var det heller ikke det sekundære vilkåret for inngrep oppfylt. De samfunnsøkonomiske gevinstene ved fusjonen mer enn oppveier et eventuelt samfunnsøkonomisk tap som følge av konkurransebegrensningen som tilsynet mente fusjonen ville føre til (ibid.). Videre mente og klager at KT ikke hadde oppfylt sin utredningsplikt og bevisbyrde. Klager mente og vedtaket måtte oppheves fordi det var uproporsjonalt. KT's bekymring gjaldt konkurransen i markedet for foredlede fjørfeprodukter som var kun ett av de markedene fusjonen berørte. Det var da i følge klager uforholdsmessig å forby fusjonen i sin helhet. Klager pekte og videre på at tungtveiende industri-, landbrukspolitiske- og forbrukerpolitiske hensyn taler for at fusjonen må tillates (ibid.).

DP mottok klagen og KT's merknader til klagen 21. juli 2006. DP hadde så fire møter med partene, og de ble og avholdt to møter med Prior sin største konkurrent (Cardinal Foods/Den Stolte Hane). DP fulgte opp dette med å innhente via brev den 18. august, informasjon fra dagligvarekjedene ICA Norge AS, Norgesgruppen ASA, Coop Norge AS og Rema 1000 Norge AS. DP mottok svar fra dagligvarekjedene og hatt møter med disse. Videre

hadde DP tre møter med KT, og saken ble og forelagt Barne- og likestillingsdepartementet, Landbruk- og matdepartementet og Nærings- og handelsdepartementet (ibid.).

Det rettslige vurderinstemaet

DP var i denne saken enige med KT at en foretakssammenslutning mellom potensielle konkurrenter ville kunne føre til eller forsterke en vesentlig begrensning av konkurransen og således begrunne inngrepet etter konkurranseloven § 16 (konkurranseloven 2004).

Forarbeidene til konkurranseloven omtaler ikke direkte denne situasjonen, men har uttalelser som impliserer at et erverv av en potensiell konkurrent vil kunne omfattes av loven § 16. I KT's retningslinjer til konkurranseloven fra 1996 er potensiell konkurranse direkte omtalt.

Retningslinjene viser til at erverv av en potensiell konkurrent kan ha konkurransebegrensende virkninger som skal vurderes. Det fremgikk og av forarbeidene til dagens konkurranselov at disse retningslinjene fortsatt hadde betydning. I vurderingen om inngrepsvilkåret i konkurranseloven § 16 (konkurranseloven 2004) er oppfylt er det også relevant å se hen til retningslinjer og praksis fra utlandsk rett, og i denne forbindelse ble blant annet EU-kommisjonens retningslinjer for vurdering av horisontale erverv gitt som begrunnelse for å gripe inn mot erverv av en potensiell konkurrent (Regjeringen 2006b).

DP kan i sin klagesaksbehandling prøve alle sider av saken, og i denne saken vurderte de også om det eventuelt kunne gripes inn mot fusjonen med andre begrunnelser enn det KT la til grunn i sitt vedtak. DP vurderte og om det forelå ett eller flere felles produktmarkeder for foredlet kjøtt og rødt kjøtt, og i så tilfelle måtte fusjonen mellom Gilde og Prior vurderes som en fusjon mellom aktuelle konkurrenter. Videre var og en vurdering fra DP sin side om det fusjonerte selskapet kunne styrke sin markedsrett på grunn av den samlede posisjonen de ville få på grunn av fusjonen i markedene for rødt og hvitt kjøtt (ibid.).

Avgrensning av de relevante markedene

Klager og KT var i stor grad vesentlig enige i avgrensningene av de relevante produktmarkedene. Etter DP's oppfatning ville det kunne ha betydning i saken om Gilde og Prior faktisk var konkurrenter i ett eller flere produktmarkeder. Dersom Gilde og Prior faktisk var konkurrenter i samme produktmarked, ville dette og lede til en annen begrunnelse for et eventuelt inngrep etter konkurranseloven § 16 (ibid.).

Samlet sett mente DP, basert på de opplysningene som forelå i saken, at det var mest sannsynlig at det ikke var et fellesmarked for foredlede produkter basert på fjørfekjøtt og rødt kjøtt. DP, som KT, la således til grunn for sin behandling at det ikke på noe ledd i verdikjeden er et fellesmarked for fjørfekjøtt og rødt kjøtt. Følgelig av dette kom DP til at det ikke er grunnlag for å gripe inn overfor fusjoneringen mellom Gilde og Prior med en begrunnelse som bygger på at disse konkurrentene er i et felles marked (ibid.).

I likhet med KT la DP vekt på at det var etableringshindringer i dette markedet. De to store aktørene Prior og Cardinal Foods/Den Stolte Hane var begge vertikalt integrert med kontroll over verdikjeden fra levende dyr til ferdig produkt. En eventuell ny konkurrent måtte her derfor, for å kunne konkurrere på like vilkår med disse, etablere seg i hele verdikjeden inkludert kontroll over produksjon av levende fjørfe. Dette ville innebære blant annet omfattende og ugjenkallelige investeringer i slakterivirksomhet og at den nye aktørene ville kunne knytte til seg tilstrekkelig mange produsenter av levende fjørfe til at en slik investering ville bli lønnsom. DP satt og med opplysninger om at det på denne tiden var overkapasitet av kyllingslakterier, som ville øke risikoen ved at en slik investering, og ville gjøre det mindre sannsynlig for en ny aktør å foreta en slik investering på kort sikt (ibid.).

DP var og her enige med KT at tilgangen på omsetningskanaler ville virke etableringshindrende i dette markedet. Videre mente DP og at i likhet med KT, at dagligvarekjedenes kjøpemakt ikke var sterk nok til å motvirke leverandørmakten i markedet for foredlet fjørfekjøtt (ibid.).

DP vurderte og om mulighetene for en begrenset etablering basert på at en ny aktør kjøpte råvarer fra Prior eller Cardinal Foods/Den Stolte Hane ville medføre at markedet ikke var vesentlig begrenset før fusjonen. DP antok at det var flere aktører, for eksempel produsenter av foredlede produkter basert på rødt kjøtt som hadde tilstrekkelig med teknologi og markedsadgang til å kunne foreta en slike etablering. Disse ville være avhengig av sine viktigste konkurrenter for å skaffe seg råvarer, og DP kunne ikke se at mulighetene for en slik etablering var tilstrekkelig til at markedet ikke var vesentlig begrenset (ibid.).

Virkingen av fusjonen mellom Gilde og Prior

For å vurdere om fusjonen vil føre til eller forsterke en vesentlig begrensning av konkurransen, sammenligner man en fremtidig utvikling der Prior og Gilde ikke fusjonerer med en situasjon der fusjonen blir gjennomført (ibid.).

Etter KT's oppfatning var det i denne saken mest sannsynlig at Gilde ville etablere seg i begrenset omfang i markedet for foredlet fjørfekjøtt dersom fusjonen ikke ble gjennomført. DP var enige i dette. Styret i Gilde hadde i forkant av forbud i denne saken satt ned en intern arbeidsgruppe som skulle vurdere alternative strategier for Gilde dersom fusjonen ikke gikk igjennom. DP var an den grunn av den oppfatning at styret i Gilde ikke var fremmed for å etablere seg i konkurranse med Prior. DP fant og at det var mest sannsynlig at Gilde dersom fusjonen ikke gikk igjennom ville etablere seg i et begrenset omfang (ibid.).

Dersom Gilde foretok en slik begrenset etablering, ville selskapet være avhengig av å kjøpe råstoff fra enten Prior eller Cardinal Foods/Den Stolte Hane til priser som gjør det lønnsomt for disse å selge råstoff til Gilde. Dette ville sette grenser for hvor effektivt Gilde ville kunne konkurrere med Prior i markedet. Sett fra Priors ståsted ville Gildes etablering i et slikt tilfelle primært føre til en mer effektiv foredling og distribusjon av fjørfekjøtt, og således øke verdien av Priors fjørfeslakt. (ibid.).

I sitt vedtak la KT til grunn at en begrenset etablering i fjørfemarkedet ville redusere Gildes etableringshindre for et mer omfattende innrykk på noe lengre sikt. DP var imidlertid ikke enige i at det var sannsynlig at Gilde hadde insentiv eller kunne oppfattes å ha insentiv, til å foreta en slik etablering innenfor et tilstrekkelig kort tidsrom til at det kunne gi grunnlag for et inngrep etter konkurranseloven § 16. DP viser her til tilsynets egen vurdering av etableringshindringer ved full vertikal integrasjon i markedet. DP som nevnt ovenfor satt og med informasjon om at det var overkapasitet av kyllingslakteri. Dette ville i så tilfelle øke risikoen ved en slik investering, og ville og gjøre det enda mindre sannsynlig at Gilde ville foreta en slik investering på kort sikt (ibid.).

På denne bakgrunn mente DP at det ikke kunne legges til grunn at en begrenset etablering fra Gilde ville redusere selskapets etableringshindre på en slik måte at Gilde ville få en disiplinerende virkning fra Priors atferd innenfor et tilstrekkelig kort tidsrom. Samlet sett medfører dette selv om fusjonen ville innebære at Gilde verken ville foreta en begrenset etablering i hele verdikjeden på lengre sikt, så forsterket ikke dette en vesentlig begrensning av konkurransen i strid med lovens formål. Vilkåret for å gripe inn etter konkurranseloven § 16 1. leff er derfor i følge DP ikke oppfylt. Følgelig kunne ikke DP opprettholde KT sitt vedtak om å forby fusjonen mellom Gilde og Prior med den begrunnelsen som KT la til grunn (ibid.).

DP var og enige med klager at det ikke kunne stilles så strenge krav til sannsynliggjøring av effektivitetsgevinster at dette ville komme i konflikt med eksempelvis

ansattes rettigheter etter Hovedavtalen, arbeidsmiljøloven eller annet relevant regelverk. KT's krav til sannsynliggjøring av gjennomføringsplaner måtte derfor og vurderes innenfor rammene av dette regelverket (ibid.).

Konklusjon og vedtak

Fusjonen mellom Gilde og Prior fører ikke til at Gilde vil foreta en begrenset etablering i markedet for foredlet fjørfekjøtt. DP's oppfatning var det imidlertid ikke sannsynlig at en slik etablering ville disiplinere Priors atferd i dette markedet. Videre mente DP at en begrenset etablering fra Gilde ikke ville redusere selskapet etableringshindre på en slik måte at Gilde innenfor et tilstrekkelig kort tidsrom ville blitt en potensiell, vertikalt integrert konkurrent som kunne hatt en disiplinerende virkning på Priors atferd. Vilkåret for å gripe inn mot fusjonen etter konkurranseloven § 16 1. ledd (konkurranseloven 2004) var derfor i denne saken ikke oppfylt. KT's vedtak i denne saken om å forby fusjonen mellom Gilde og Prior oppheves (ibid.).

Vedlegg 7: Foretakssammenslutningen mellom National Oilwell inc og Varco International inc.

Av brev den 9. mai 2004, ble det varslet at KT vurderte å gripe inn mot foretakssammenslutningen mellom National-Oilwell, Inc. (heretter National-Oilwell) og Varco International, Inc. (heretter Varco) (www.kt.no)

Foretakssammenslutningen er skjedd ved at National-Oilwell og Varco den 11. mars 2005 fusjonerte. Aksjonærene i Varco mottok aksjer i National-Oilwell som vederlag for sine aksjer i Varco (Konkurransetilsynet 2005a)

KT mottok alminnelig melding om foretakssammenslutningen den 14. desember 2004, og i henhold til konkurranseloven § 18 3. ledd (konkurranseloven 2004) påla tilsynet partene fullstendig melding, som tilsynet mottok 26. januar 2005. Tilsynet varslet 1. mars 2005 i henhold til konkurranseloven § 20 2. ledd (konkurranseloven 2004) at det kunne bli aktuelt å gripe inn mot foretakssammenslutningen (Konkurransetilsynet 2005a).

Foretakssammenslutningen mellom National-Oilwell og Varco ble godkjent av aksjonærene i de to selskapene den 11. mars 2005. Aksjonærene i Varco har mottatt aksjer i National-Oilwell som vederlag for sine aksjer i Varco (ibid.).

De fusjonerte selskapet, National-Oilwell Varco, har en samlet markedsverdi på USD 3.5 milliarder. Fra og med 14. mars 2005 ble National-Oilwell Varco handlet på New York Stock Exchange. Foretakssammenslutningen ble og meldt i USA, Mexico, Russland, Brasil og Canada, og tilsynet ba i brev av 1. mars 2005 om å bli holdt orientert om eventuelle planer partene måtte ha om å integrere virksomheten før tilsynet har avsluttet sin behandling av saken. Partene la her til grunn at dette gjelder den norske delen av virksomheten, det vil si integrasjonsplaner for partenes norske datterselskaper/virksomheter (ibid.).

Relevante markeder

For å kunne vurdere ervervets konkurransemessige virkninger, må KT ta stilling til hvilke markeder som berøres. Generelt vil en kjøper ta beslutninger basert på egenskaper ved produktene og tilbyderens lokalisering. Av den grunn har det relevante markedet derfor en produktmessig og en geografisk dimensjon (ibid.).

Det relevante produktmarkedet

Partene leverer produkter og tjenester til olje- og gassvirksomhet, i første rekke utstyr til boreanlegg. På norsk sokkel utføres bore- og brønnoperasjoner fra borerigger, fra boreskip og fra faste og flytende produksjonsplattformer (ibid.). Det er to kontraksstrategier en kjøper kan benytte ved anskaffelse av et boreanlegg. En kan tildele hele leveransen av boreanlegget som en EPC-kontrakt.¹² Når borerigger skal bygges, vil dette gjøres som en EPC-kontrakt (ibid.).

Et boreanlegg består ifølge partene av størrelsesordenen 60-100 komponenter. Partene oppgir at kundene hovedsakelig kjøper boreutstyr komponent for komponent og mener derfor at disse 60-100 komponentene utgjør egne produktmarkeder (ibid.).

Det er imidlertid ikke ønskelig å ha for mange leverandører til boreanlegg. Ofte er deler fra samme leverandør optimalisert i forhold til hverandre. Produktene er da ikke direkte ombyttbare og kan ikke uten videre integreres med utstyr fra en annen leverandør. Tilbakemeldinger fra kunder tyder på at en som regel må gjøre spesielle tilpasninger når en benytter utstyrpakker fra forskjellige leverandører, noe som og medfører ekstra tilpasningskostnader (ibid.).

De ulike enkeltkomponentene som inngår i et boreanlegg, vil således normalt ikke representere relevante produktmarkeder hver for seg. Ulike systemløsninger eller utstyrspakker vil kunne utgjøre egne relevante produktmarkeder. Omfanget av den enkelte utstyrspakke og sammensetningen av utstyret vil kunne variere betydelig fra gang til gang. Ved å kjøpe mest mulig utstyr fra én leverandør, minimerer kjøperen risikoen (ibid.).

Leverandørene setter ofte ut leveranser av enkeltkomponenter til utstyrpakkene til under-leverandører. Produktutviklingen skjer da gjerne i et samarbeid mellom leverandør og underleverandør (ibid.). Partene i denne saken har virksomhet innenfor salg av hovedkontrakter, utstyrspakker og komponenter. Virkningen av transaksjonen vil først og fremst være i markedene for utstyrspakker og komponenter. KT velger i denne saken å se bort fra hovedkontrakter (ibid.).

Ettermarked

Boring og brønnoperasjoner representerer omfattende løpende kostnader. Svar fra kunder tyder på at en i stor grad er avhengig av å kjøpe reservedeler og tjenester fra den leverandøren

¹² En kontrakt som omfatter prosjektering, innkjøp og fabrikasjon (engineering, procurement and construction) (Konkurransetilsynet 2005a).

som har levert de enkelte utstyrspakkene. Riggselskapene er svært avhengige av at leverandøren stiller opp dersom noe går galt med utstyret. Leverandøren utfører ikke service på utstyr en konkurrent har levert, selv om det finnes noen få uavhengige aktører som utfører service på utstyr andre har levert. Dette er av lite omfang og omfatter som regel ikke sentrale komponenter som er av avgjørende betydning for gjennomføring av boreoperasjoner (kritisk utstyr) (ibid.).

Dersom en benytter utstyr fra flere leverandører, kan det være vanskelig å plassere ansvar når noe går galt. Det kan derfor være større risiko forbundet med ikke-originale reservedeler. Ifølge kundene er det vanlig å ikke inkludere full dokumentasjon på software og deler. Det er derfor nesten umulig for en kunde å kjøpe dette fra andre leverandører, og for andre å levere en fullgod tjeneste. KT anser på denne bakgrunn at det ikke finnes et eget relevant marked for reservedeler og vedlikehold. Når en har kjøpt en utstyrspakke fra en leverandør, vil en stort sett være bundet til å kjøpe reservedeler og vedlikehold fra denne leverandøren. Innkjøperne av boreutstyr er profesjonelle og vet at de binder seg til utstysleverandøren for senere service og vedlikehold. Dette innebærer at kundene vil vurdere kostnaden ved fremtidig vedlikehold/kjøp av reservedeler når de kjøper nytt boreutstyr. Det varierer og fra produkt til produkt hvor innelåst kunden er til opprinnelige leverandør. Som en hovedregel legger tilsynet til grunn at det relevante produktmarkedet er salg av ulike typer boreutstyr inkludert fremtidig vedlikehold/kjøp av reservedeler (ibid.).

KTs konklusjon her er var å avgrense de relevante produktmarkedene til å være leveranser av følgende utstyrspakker med etterfølgende vedlikehold og levering av reservedeler: 1) kontrollsystemer, 2) Top-drives, dreiebord, heiseblokk og heisespill, 3) bølgekompeniseringsutstyr, 4) sirkulasjonssystemer, 5) fjernoperert rørhånderingsutstyr og 6) manuelt rørhånderingsredskap (ibid.).

Det relevante geografiske markedet

Avgrensningen av det relevante geografiske området tar utgangspunkt i hvor lett det er for etterspørerne å kjøpe de relevante produktene fra tilbydere lokalisert i andre geografiske områder. Det sentrale for vurderingen er omfanget av det geografiske markedet er hvor etterspørerne alternativ kan kjøpe produktet dersom prisen settes opp. Det geografiske markedet kan være forskjellig fra de ulike produktene og systemene som partene tilbyr. Storparten av leverandører av boreutstyr på verdensbasis finnes i USA. Transport-kostnadene antas ikke å være til hinder for salg av boreutstyr (ibid.).

Rask reparasjon og vedlikehold er av betydning for kundene. Dette forutsetter at også reservedeler er tilgjengelige. Myndigheten stiller i tillegg krav om at deler til kritisk utstyr skal være tilgjengelig ved boreoperasjoner på norsk sokkel.¹³ (ibid.).

De riggselskapene som har rigger som kan tenkes å operere i flere geografiske områder, legger avgjørende vekt på at leverandører av boreutstyr er til stede med blant annet lager av reservedeler i de aktuelle geografiske områdene når de skal anskaffe boreanlegg til sine borerigger/boreskip. Dette bidrar til å redusere antallet mulige leverandører av boreanlegg (ibid.).

Boreutstyr til feltutbygginger på norsk sokkel og til rigger som skal operere på norsk sokkel, har nesten utelukkende blitt levert av selskaper som er til stede i Norge. Tilbakemelding fra kunde som har benyttet en leverandør i Abderdeen, tyder på at dette er tungvint når en trenger reservedeler, service eller når det skjer spesielle hendelser. KT antar allikevel at det kan være aktuelt å benytte leverandører som er etablert i Nordsjøområdet for leveranser av boreutstyr til norsk sokkel. Det vil i derimot være helt uaktuelt å benytte leverandører som ikke er tilstede i Nordsjøområdet, til større utstyrspakker til et boreanlegg (ibid.).

Det relevante markedet i denne saken avgrenses til Nordsjøområdet¹⁴. Kundene i dette området vil ikke kunne foreta innkjøp av de relevante produktene fra leverandører som ikke er etablert i dette området (ibid.).

Markedskonsentrasjon

Partenes samlede markedsandeler på det relevante markedet før og etter foretakssammenslutningen vil være utgangspunktet for vurderingen av om foretakssammenslutningen vil føre til eller forsterke en vesentlig begrensning av konkurransen.¹⁵ Når markedsandelene skal beregnes, tas det som regel utgangspunktet i markedaktørenes andel av den totale omsetningen i det relevante markedet. KT har i denne saken avgrenset de relevante markedene til boreutstyr med fremtidig vedlikehold og levering av reservedeler i Nordsjøområdet. Store deler av omsetningen til partene på norsk sokkel

¹³ For at borerigger og boreskip skal kunne operere på norsk kontinentalsokkel, må disse kvalifiseres ved at Petroleumstilsynet gir en såkalt samsvarsuttalelse (Konkurransetilsynet 2005b).

¹⁴ Nordsjøområdet er i denne saken sokkelstatene i Nordvest-Europa (ibid.).

¹⁵ Markedsandelene skal gi et bilde av markedaktørenes posisjon i det relevante markedet (ibid.).

knytter seg til service og vedlikehold av boreutstyr som er levert opptil flere år tidligere. Selskapenes omsetning både fra nysalg og reparasjon på ulikt boreutstyr kan i følge KT gi et skjevt bilde av selskapenes markedsposisjon (ibid.).

Beregning av markedsandeler som kun tar utgangspunkt i salg av nytt boreutstyr, vil også gi et skjevt bilde. I dette markedet omsettes det få, store kontrakter år nytt boreutstyr selges. Det skjer derfor relativt få transaksjoner. Kontraktene tildeles normalt gjennom anbud. Partene har og beregnet markedsandelene med utgangspunkt i hvor nye nysalg National Oilwell og Varco had hatt på ulikt boreutstyr til faste olje- og gassinntallasjoner i perioden 2001 til 2005. Andelene inkluderer ikke salg til borerigger og boreskip som skal benyttes på norsk sokkel. Partenes beregning av markedsandeler ga imidlertid i denne saken et ufullstendig bilde av konkurransesituasjonen når det gjelder salg av boreutstyr. Selv om partene ikke har vunnet anbudskonkurranser i samme markeder de siste fire årene, kan det godt tenkes at selskapene har konkurrert om oppdraget (ibid.).

I tillegg til partene og Maritime Hydraulics¹⁶ finnes det en rekke underleverandører som kan levere enkeltkomponenter og større eller mindre utstyrspakker. Svarene fra kundene og konkurrentene, tydet på dette tidspunktet at partene ville oppnå en markedsandel på 50-80 prosent for samlede leveranser av boreutstyr på norsk sokkel. Svarene tyder og på at markedsandelen vil være større når en legger til grunn at det relevante geografiske markedet er Nordsjøområdet. Partene har i denne saken beregnet sin samlede markedsandel på norsk sokkel i perioden 2001-2004 til om lage [¹⁷] prosent. Dette anslaget omfatter kun leveranser av boreutstyr i forbindelse med feltutbyggingene Ringhorne, Kvitebjørn, Valhall og Granw. Anslaget omfattet ikke leveranser til oppgradering av boreanlegg, reservedeler og vedlikehold av leveranser til borerigger/boreskip (ibid.).

Maritime Hydraulics anslo i denne saken følgende markedsandeler for boreutstyr (ibid.):

Norge	National-Oilwell	40%
	Varco	10%
	Maritime Hydraulics	30%

¹⁶ Maritime Hydraulics eies av Aker Kværner ASA

¹⁷ Opplysningene er untatt partsinnsyn jf. Forvaltningsloven § 19 første ledd bokstav b) (forvaltningsloven, 1967)

	Andre	20%
Nordsjøen untatt Norge	National Oilwell	50%
	Varco	30%
	Maritime Hydraulics	10%
	Amdre	10%
Globalt	National Oilwell	40%
	Varco	30%
	Maritime Hydraulics	10%
	Andre	20%

Dette anslaget er var i tråd med de markedsandelene andre konkurrenter og kunder oppga. KTLa derfor til grunn at partene har markedsandeler på leveranse av boreutstyr som oppgitt i tabellen ovenfor (Konkurransetilsynet 2005b).

Oppsummering markedsandeler i alle markeder

Partene får tilnærmet monopol i Nordsjøområdet for fjernoperert rørhåndteringsutstyr og bølgekompenseringsutstyr som følge av foretakssammenslutningen. I markedet for manuelt rørhåndteringsutstyr får partene en markedsandel på 60-70. I de øvrige relevante markedene vil foretakssammenslutningen ha betydning ved at partene styrker sin stilling som totalleverandør (ibid.).

Etableringshindringer

Hvis en ny aktør ønsker å etablere seg i markedene for boreutstyr, må aktøren ha eller utvikle produkter som kundene oppfatter som aktuelle substitutter til de produktene partene leverer. Videre må produktene være konkurransedyktige på pris og kvalitet, og de må tilfredsstillende kravene i regelverket (ibid.).

Det er viktig at en leverandør av boreutstyr har nødvendig kompetanse, særlig med hensyn til hesle, miljø og sikkerhet. Tilbakemeldingen fra kunder tyder på at den andre aktører enn partene og Maritime Hydraulics kan konkurrere om leveranse, men skal disse produktene være aktuelle, må oljeselskapene i større grad sette sammen produktpakker på egen hånd. Det er imidlertid store kostnader knyttet til å utvikle og ta i bruk nytt utstyr. Ulempene med å benytte utstyr fra ulike leverandører, vil være en etableringshindring i markedene for boreutstyr. Det skal mye til for å etablere en aktør eller en allianse av mange

små aktører, som kan tilby et tilstrekkelig stort produkt- og tjenestetilbud som kan konkurrere med de etablerte totalleverandørene (ibid.).

Kravet til en leverandørs nødvendige kompetanse, kjøpers ønske om å ha få leverandører til det enkelte boreanlegg, det tette båndene mellom olje- og riggselskaper og leverandørene samt kravet til en godt utbygd serviceorganisasjon, utgjør etableringshindringer i dette markedet. På denne bakgrunn vurderer KT at det må legges til grunn at nye aktører vil kunne finne det vanskelig, og ikke uten betydelig økonomisk risiko, å utfordre partene på leveranser av boreutstyr (ibid.).

Kjøpermakt

På bakgrunn av de uttalelser som kjøperne i markedet kom med i denne saken, kunne det legges til grunn at enkelte kunder har kjøpermakt. Noen har forhandlingsposisjoner som kan hindre prisøkninger. De fleste kjøperne foretar imidlertid innkjøp som ikke gir sterke forhandlingsposisjoner, og som derfor ikke gir grunnlag for å hindre prisøkninger. De fleste kjøperne foretar imidlertid innkjøp som ikke gir sterke forhandlingsposisjoner, og som derfor ikke gir grunnlag for hindre prisøkninger. Oljeselskapene har generelt tradisjon for å «hjelp frem» nye aktører i leverandørindustrien. Selskapenes innkjøp av boreutstyr på norsk sokkel er relativt små sammenlignet med andre varer og tjenester. Dette kan tyde på at gevinsten ved økt konkurranse ikke svarer til kostnaden og risikoen knyttet til bruk av nye aktører.

Konkurransbegrensning som følge av foretakssammenslutningen

National-Oilwell og Varco vil som følge av foretakssammenslutningen få svært høye markedsandeler i noen produktmarkeder. Partene har de senere årene til sammen hatt opp mot 100 prosent av leveransene av fjernoperert rørhåndteringsutstyr og bølgekompenseringsystemer i og till norsk sokkel. Partene vil også styrke sin posisjon som totalleverandør av boreutstyr, noe som og vil øke etableringshindringene i markedet. Kjøpermakt vil ikke i tilstrekkelig grad motvirke konkurransebegrensningen. KT fant i denne saken at foretakssammenslutningen derfor ville føre til eller forsterke en vesentlig begrensning av konkurransen (ibid.).

Partenes styrkede markedsposisjon vil og etter KTs vurdering gi økte priser i markedet. Høye markedsandeler, etableringshindringer og begrenset kjøpermakt gjør at National Oilwell og Varco etter foretakssammenslutningen kann foreta lønnsomme prisøkninger (ibid.).

KT har innhentet uttalelser fra flere kjøpere i markedet, som tror at foretakssammenslutningen vil ha en negativ virkning for produktutviklingen på lengre sikt. Aktørene uttaler blant annet at muligheten til å stille leverandører opp mot hverandre reduseres. Antallet leverandører som kan utfordre hverandre teknisk blir tilsvarende redusert, og leverandørene har i mindre grad incentiver til å komme opp med nye produktløsninger (ibid.).

Partene vil få tilnærmet monopol i markedet for fjernoperert rørhånderingsutstyr og bølgekompenseringsutstyr som følge av foretakssammenslutningen. Partene vil også styrke sin posisjon som totalleverandør av boreutstyr, noe som vil øke etableringshindringene i markedet. KT legger til grunn at foretakssammenslutningen vil føre til eller forsterke en allerede vesentlig begrensning av konkurransen. Dette vil føre til økte priser og redusert produktutviklingen på lengre sikt (ibid.).

Virknings- og samfunnsøkonomisk effektivitet

For å gripe inn mot en foretakssammenslutning i medhold av konkurranseloven § 16, må den vesentlige begrensningen av konkurransen som følger av foretakssammenslutningen, være i strid med lovens formål. Lovens formål er å ”fremme konkurranse for derigjennom å bidra til effektiv bruk av samfunnets ressurser” (konkurranseloven 2004, § 1, Konkurransetilsynet 2005b).

Partene mener de ved å fusjonere virksomhetene, vil kunne konkurrere mer effektivt med lavkostnadsleverandører, i første rekke Kina og Øst-Europa. Partene har ikke anført noen kinesiske eller østeuropeiske leverandører som aktuelle for leveranser til Nordsjøområdet, men forventer at disse vil øke sitt salg i USA og andre regioner. Partene argumenterer for at foretakssammenslutningen vil kunne gi effektivitetsgevinster på flere områder. Partene mener for det første at et fusjonert selskap vil kjøpe større kvanta av innsatsvarer og dermed vil kunne oppnå bedre betingelser hos sine underleverandører. Partene trekker her frem stål og gummiprodukter. Lavere innkjøpspriser fra underleverandører vil ifølge partene gi seg utslag i lavere priser til selskapets kunder. Partene viser for det andre til at de kan redusere antall ansatte som utfører overlappende oppgaver, samt rasjonalisere selskapets nåværende tilvirknings-, fabrikkasjons-, monterings- og utprøvningsanlegg over hele verden. For det tredje argumenterer partene for at en foretakssammenslutning vil gjøre det mulig å utnytte servicepersonellet mer effektivt. Leverandørene av boreutstyr utfører ikke service på utstyr andre leverandører har levert. En foretakssammenslutning mellom National Oilwell og Varco vil medføre at det samme servicepersonellet kan utføre service på utstyr som både National

Oilwell og Varco har levert. Partene argumenterer for at dette vil være kostnadsbesparende for kundene, blant annet fordi det vil bidra til færre turer ut til riggen for servicepersonell. Foretakssammenslutningen kan også medføre større tilgang på reservedeler og servicepersonell i det samme geografiske området. Partene vil til sammen oppnå en kritisk masse som kan muliggjøre oppgradering av eksisterende serviceorganisasjoner eller investeringer i nye serviceorganisasjoner i regioner der selskapene i dag ikke er tilstede (Konkurransetilsynet 2005b).

Partene mener for det fjerde at de kan redusere antall ansatte ved å konsolidere en rekke funksjoner som blir overflødige som følge av foretakssammenslutningen. National Oilwell og Varco har blant annet overlappende engineering-, regnskaps-, HR-, salgs- og IT-funksjoner samt overlappende toppledelse og styre. Partene har beregnet at mellom [...] ¹⁸ personer vil kunne overta som følge av foretakssammenslutningen (ibid.).

Partene uttaler for det femte at de ved å samle sine forsknings- og utviklingsressurser, vil få økt evne til å utvikle nye produkter og tjenester. Et fusjonert selskap vil i følge partene kunne hente inn kostnadene knyttet til forskning og utvikling over et større antall solgte produkter og tjenester. Det vil derfor være lønnsomt for et fusjonert selskap å gjennomføre utvikling av produkter som selskapene hver for seg ikke fant lønnsomt. Videre anfører partene at store og mer diversifiserte selskaper generelt vil oppnå bedre betingelser i kapitalmarkedene. Dette kan gi partene reduserte kostnader og gjøre et fusjonert selskap mer konkurransedyktig. Partene har foreløpig anslått at foretakssammenslutningen vil skape kostnadsbesparelser beregnet til USD [...] ¹⁹ millioner eller mer per år. Disse kostnadsbesparelsene er knyttet til fjerning av overlappende funksjoner i de to selskapene (ibid.).

Partene har foreløpig anslått at foretakssammenslutningen vil skape kostnadsbesparelser beregnet til USD [...] ²⁰ millioner eller mer per år. Disse kostnadsbesparelsene er knyttet til fjerning av overlappende funksjoner i de to selskapene. De øvrige effektiviseringsgevinstene er ikke forsøkt estimert. De tallfestede årlige

¹⁸ Untatt fra offentlighet i medhold av offentlighetsloven §5a, jf. Forvaltningsloven §13 første ledd nr. 2 (forvaltningsloven 1967, offentlighetsloven 1967).

¹⁹ Untatt fra offentlighet i medhold av offentlighetsloven §5a, jf. Forvaltningsloven §13 første ledd nr. 2 (forvaltningsloven 1967, offentlighetsloven 1967).

²⁰ Untatt fra offentlighet i medhold av offentlighetsloven §5a, jf. Forvaltningsloven §13 første ledd nr. 2 (forvaltningsloven 1967, offentlighetsloven 1967).

kostnadsbesparelser på USD [...] ²¹ millioner per år utgjør mindre enn [...] ²² prosent av partenes samlede årlige omsetning oppgitt til USD 3,5 milliarder (Konkurransetilsynet 2005b)

Partenes hovedvirksomhet er salg av boreutstyr og relaterte tjenester. De tallfestede årlige kostnadsbesparelsene er således lave. Partene er ikke i stand til å gi noen oversikt over hvor mye av disse besparelsene som vil kunne oppnås i Norge og hvor mye av dette som kan komme partenes norske kunder til gode. Hvor mye av effektivitetsgevinstene som eventuelt vil komme norske kunder til gode, vil i første rekke avhenge av konkurransesituasjonen for salg av boreutstyr i det relevante geografiske markedet. En aktør med betydelig markedsrett behøver ikke nødvendigvis å la kostnadsbesparelser komme kundene til gode (ibid.).

KT er av den oppfatning at de mulige positive virkningene av foretakssammenslutningen ikke vil være nok til veie opp for de negative effektene av begrenset konkurranse, det vil si økte priser og mindre produktutvikling. Foretakssammenslutningen kan derfor ikke godkjennes på bakgrunn av disse besparelsene (ibid.).

Forholdsmessighet og avhjelpende tiltak

Konkurranseloven § 16 (konkurranseloven 2004) fastsetter hva inngrepsvedtaket kan gå ut på. Et inngrep mot en foretakssammenslutning kan omfatte forbud, påbud og tillatelser på vilkår. Det følger av kravet til forholdsmessighet at KT's vedtak ikke må gå lenger enn det som er nødvendig for å oppnå formålet med inngrepet. I vurderingen av om et vedtak om inngrep er forholdsmessig, må det tas stilling til om KT kan motvirke den konkurransebegrensning som oppstår som følge av foretakssammenslutningen ved et mindre inngripende vedtak enn å forby foretakssammenslutningen. KT anmodet i begrunnet forslag til inngrepsvedtak partene om å komme med forslag til avhjelpende tiltak. Partene har hevdet at dette ikke er nødvendig, fordi foretakssammenslutningen ikke medfører en vesentlig begrensning av konkurransen. På forespørsel fra KT i møte 20. mai 2005, har partene opplyst at datterselskapene er tett integrerte. Det fremstår derfor ikke som praktisk mulig å rette inngrepet bare mot enkelte

²¹ Untatt fra offentlighet i medhold av offentlighetsloven §5a, jf. Forvaltningsloven §13 første ledd nr. 2 (forvaltningsloven 1967, offentlighetsloven 1967).

²² Untatt fra offentlighet i medhold av offentlighetsloven §5a, jf. Forvaltningsloven §13 første ledd nr. 2 (forvaltningsloven 1967, offentlighetsloven 1967).

datterselskaper eller å avhjelpe konkurransebegrensningen ved å stille vilkår. KT har på denne bakgrunn kommet til at det er nødvendig å forby foretakssammenslutningen.

Foretakssammenslutningen er allerede gjennomført i USA. Etter konkurranselovens § 5 (konkurranseloven 2004) kommer loven til anvendelse på vilkår, avtaler og handlinger som foretas, har virkning eller er egnet til å ha virkning i Norge. For å avhjelpe den konkurransebegrensningen foretakssammenslutningen fører til i Norge, påbyr KT National Oilwell å selge de norske datterselskaper som selskapet hadde før foretakssammenslutningen, som driver virksomhet innen salg og vedlikehold av boreutstyr, til en uavhengig kjøper. Datterselskapene som Varco International, Inc. hadde før foretakssammenslutningen, skal ikke selges. Selskapene skal selges som fullt operative selskaper, og en kjøper skal gis [...].²³

KT legger til grunn at dette vil avhjelpe de konkurransebegrensninger som oppstår som følge av foretakssammenslutningen, og at dette ikke praktisk kan gjøres ved et mindre inngripende vedtak (ibid.).

Konklusjon og vedtak

KT fant i denne saken at foretakssammenslutningen mellom National-Oilwell og Varco vil føre til eller forsterke en vesentlig begrensning av konkurransen i strid med lovens formål (konkurranseloven 2004, § 1). KT fattet i denne saken med hjemmel i konkurranseloven § 16 følgende vedtak (ibid.):

- 1) Foretakssammenslutningen mellom National-Oilwell Inc og Varco International Inc forbys, med mindre tidligere National Oilwell Inc's norske datterselskaper som driver virksomhet innen salg og vedlikehold av boreutstyr selges.
- 2) Selskapene skal selges til en aktør som er uavhengig av partene, og som godkjennes av KT.
- 3) [...]²⁴

²³ Unntatt fra offentlighet i medhold av offentlighetsloven § 5a, jf. forvaltningsloven § 13 første ledd nr. 2 (forvaltningsloven 1967, offentlighetsloven 1967).

²⁴ Unntatt fra offentlighet i medhold av offentlighetsloven § 5a, jf. forvaltningsloven § 13 første ledd nr. 2 (forvaltningsloven 1967, offentlighetsloven 1967).

- 4) Selskapene skal selges innen [...] ²⁵ fra vedtaket trede i kraft. Dersom dette ikke skjer innen fristen, skal KT forestå salget. Selskapene må selges til den pris og den kjøper KT bestemmer.
- 5) KT kan i slike saker oppnevne en forvalter til å bistå ved gjennomføringen, jf. Konkurranseloven §16 5. ledd (konkurranseloven 2004).
- 6) Partene skal rapportere om salgsprosessen til KT den første hver måned, hvor første rapport skulle gis den 1. august 2005. Dersom det i denne saken blir oppnevnt forvalter, skal det også rapporteres til forvalteren. Partene skal samtidig med første rapport fremlegge en plan for den videre salgsprosessen.

Klage til Moderniseringsdepartementet

National-Oilwell Inc. (NOI) og Varco International Inc. (Varco) fusjonerte den 11. mars 2005. Aksjonærene i Varco mottok aksjer i NOI som vederlag for sine aksjer i Varco. Fusjonen er en foretakssammenslutning i konkurranseloves forstand, jf. § 17 1.ledd bokstav a (konkurranseloven, 2004). Navnet på det nye selskapet er National Oilwell Varco Inc. (NOV) (Regjeringen 2005).

Med hjemmel i konkurranseloven § 16 første ledd (konkurranseloven 2004) grep KT den 22. juni 2005 inn mot fusjonen. Tilsynet forbød fusjonen med mindre tidligere norske datterselskaper av NOI som driver virksomhet innen salg og vedlikehold av boreutstyr selges (ibid.).

Ved brev av 8. juli 2005 til advokatfirmaet BAHR forlenget Moderniseringsministeren etter anmodning fra partene klagefristen i saken til og med fredag 12. august 2005 Videre ga DP oppsettende virkning til 1. september 2005 for den del av KTs vedtak som gjaldt forpliktelsen til å innlevere en første rapport om prosessen knyttet til salg av NOIs norske datterselskaper (ibid.).

Vedtaket av 22. juni 2005 ble rettidig påklaget ved brev til KT den 12. august 2005. DP mottok klagen fra tilsynet 2. september 2005. Og det følger av konkurranseloven § 20 fjerde ledd, tredje punktum (konkurranseloven 2004) at DP har frist til 25. november 2005 med å treffe vedtak i saken (ibid.).

²⁵ Unntatt fra offentlighet i medhold av offentlighetsloven § 5a, jf. forvaltningsloven § 13 første ledd nr. 2 (forvaltningsloven 1967, offentlighetsloven 1967).

Klagen

Partene i denne saken mener fusjonen ikke vil begrense konkurransen i strid med konkurranseloven. Hovedinnvendingen er at tilsynet ikke har fremskaffet tilstrekkelig bevis for at fusjonen vil føre til en vesentlig konkurransebegrensning. Partene hevder videre at tilsynet ikke har forstått dynamikken i de aktuelle markedene, og at partene uansett ikke ville kunne utnytte markedsrett, hvor de to viktigste årsakene til dette er at: 1) potensiell konkurranse og nyetablering vil hindre NOV i å utøve markedsrett, 2) kjøperne har betydelig kjøperrett som hindrer partene i å utøve markedsrett (Regjeringen 2005).

Det relevante markedet

Partene er i hovedsak enig i Konkurransetilsynets avgrensning av to delmarkeder for boreutstyr hvor fusjonen vil kunne resultere i en konkurransebegrensning; markedet for fjernoperert rørhåndteringsutstyr og markedet for bølgekompenseringsutstyr (ibid.).

Partene er av den oppfatning at det relevante markedet er globalt og ikke avgrenset til Nordsjøområdet. Partene avviser for det første at det gjelder særskilte krav av konkurransemessig betydning til boreutstyr som skal brukes i Nordsjøen. Det er for det andre ikke krav om at leverandørene, for å kunne konkurrere om kontrakter for boreutstyr, må være fysisk tilstede i Nordsjøområdet for å sikre tilfredsstillende tilgang til reservedeler og vedlikeholdstjenester. Tilgang til reservedeler og vedlikeholdstjenester kan sikres på andre måter, bl.a. ved avtaler med uavhengige, godkjente lokale verksteder. Det at kjøperne kan ha en preferanse for leverandører som er fysisk tilstede i Nordsjøområdet, rettferdiggjør ifølge partene ikke at det geografiske markedet avgrenses til dette området, så lenge leverandører globalt kan konkurrere og konkurrerer om leveranser til den norske kontinentalsokkelen. Partene mener at avgrensingen av det geografiske markedet likevel ikke er avgjørende for sakens utfall, fordi vilkårene for inngrep i konkurranseloven § 16 første ledd uansett ikke er oppfylt (ibid.).

Markedsandelene

Partene er kritiske til tilsynets bruk av markedsandeler. Den viktigste grunnen er at de aktuelle markedene er anbudsmarkeder. I slike markeder vil markedsandelene typisk variere fra år til år, og markedsandelene vil gi et misvisende bilde av styrkeforholdet mellom aktørene i markedet. Partene er videre kritiske til at tilsynet har inkludert omsetningen av reservedeler

og vedlikeholdstjenester i beregningen av markedsandeler. Det gjelder særlig fordi Varco ikke har levert nye anlegg til innretninger i Nordsjøområdet de seneste årene. Det er heller ikke korrekt av tilsynet å benytte markedsandeler for boreutstyr totalt, så lenge det er markedene for fjernoperert rørhåndteringsutstyr og bølgekompenseringsutstyr det fokuseres på i vedtaket. Partene aksepterer likevel at det er problematisk å gi en presis oversikt over markedsandelene Side 9 i dette markedet, både på grunn av markedets natur og mangelen på et fullstendig underlagsmateriale (ibid.).

Ingen etableringshindringer

I motsetning til KT, mener partene at det ikke foreligger etableringshindringer. Det vises til at nyetableringer, produktutvikling og omstruktureringer er et vedvarende trekk ved boreutstursindustrien. Partene viser til eksempler på at nyetableringer i form av allianser er gjennomført som et direkte resultat av fusjonen mellom partene. Partene anfører videre at følgende forhold gjør det enkelt å etablere seg i markedet (ibid.):

- Det boreutstyret partene leverer er lite avanserte produkter, som krever lite eller ingen ny teknologi. Utstyrets grunnleggende design og funksjoner er i hovedsak ikke blitt endret på flere år. Det er i liten grad viktige patenter eller andre opphavsrettigheter i næringen, og kopiering av produkter skjer derfor ofte.
- Kjøpere kan hjelpe nye leverandører inn på markedet. Partene mener at nyetableringer i stor grad dikteres av kjøperne. Det vises til at kjøperne har støttet nyetableringer eller produktutvikling for å sikre tilstrekkelig konkurranse. På bakgrunn av størrelsen på de enkelte oppdragene, kan det være tilstrekkelig å tildele en ny leverandør én kontrakt for at denne er etablert i markedet.

Partene avviser også tilsynets vurdering av at tette bånd mellom kjøpere og leverandører er en etableringshindring. Det anføres at kjøperne er sterke og velinformerte aktører, med sterke incentiver til å sikre et tilstrekkelig antall leverandører i markedet til å stimulere til konkurranse og innovasjon. Partene mener derfor at muligheten for å samarbeide nært med store kjøpere, som for eksempel Statoil, tvert i mot har en positiv virkning på etablering og konkurranse i markedet. Videre avviser partene at det er nødvendig for en leverandør å ha et omfattende nettverk av verkstedsfasiliteter for å gjennomføre garantiarbeid. Det vises til at leverandører kan inngå avtaler med godkjente, uavhengige verksteder om utførelse av garantiarbeid i områder hvor leverandøren ikke selv har fysisk tilstedeværelse. Partene mener generelt at tilsynet i sin vurdering har foretatt en selektiv bruk av uttalelser fra

kundene og lagt vekt på ubekreftede teorier og påstander om ”betydelig tid og kostnader” og ”betydelig finansiell risiko” knyttet til etablering. Partene nevner selskaper som Ocean4Alliance og SourceOne som eksempler på selskaper som har etablert seg eller i er i ferd med å etablere seg som totalleverandører av boreutstyr (ibid.).

Kjøpermakt

Partene hevder at både oljeselskaper og riggoperatører har betydelig kjøpermakt som vil veie opp for den posisjonen NOV vil ha etter fusjonen. Begge grupper kjøpere har bred erfaring med innkjøp i anbudsmarkeder, og legger store ressurser i hvert enkelt kjøp av nye boreanlegg. De kan i tillegg hjelpe fram nye aktører. Historien viser at de har gjort dette for å sikre konkurransen om sine innkjøp. Partene hevder videre at flere av svarene som kom inn i tilsynets høring, bekrefter at både oljeselskaper og riggoperatører er i stand til å utøve kjøpermakt som hindrer partene eller deres konkurrenter i å utøve markedsrett (ibid.).

Inngrepsvilkårene etter konkurranseloven er ikke oppfylt

Partene hevder at fusjonen for det første verken fører til eller styrker en vesentlig begrensning av konkurransen, og for det andre at en eventuell konkurransebegrensning uansett ikke ville være i strid med lovens formål. Konklusjonen må derfor etter partenes oppfatning være at verken det primære eller det sekundære vilkåret for inngrep etter konkurranseloven § 16 første ledd er oppfylt (konkurranseloven 2004). Vedtaket må derfor oppheves (ibid.).

Det er ifølge partene to årsaker til at fusjonen ikke gir partene mulighet til å begrense konkurransen: - NOI og Varco var ikke de nærmeste konkurrentene før fusjonen. Varco har i svært liten grad levert produkter i de avgrensede relevante markedene de seneste årene. MH var NOIs viktigste konkurrent, noe partene mener høringsuttalelsene fra Aker Engineering og Norsk Hydro Produksjon bekrefter. - Det foregår en stadig omstilling i markedet, blant annet som resultat av den foreliggende fusjonen, som vil hindre NOV i å begrense konkurransen. Partene viser til at nye aktører som Ocean4Alliance og SourceOne tilbyr hele borepakker i direkte konkurranse med NOV. Videre utvider aktører som allerede er etablerte i deler av markedet for boreanlegg produktspekteret sitt. Endelig integrerer verft vertikalt med leverandører av boreutstyr. I sum innebærer dette at fusjonen ikke vil ha en konkurransebegrensende virkning (ibid.).

Partene hevder at selv om fusjonen skulle føre til eller forsterke en vesentlig konkurransebegrensning, så vil det sekundære vilkåret i konkurranseloven § 16 første ledd

ikke være oppfylt (konkurranseloven 2004). Lovens formål er ”å fremme konkurranse for derigjennom å bidra til effektiv bruk av samfunnets ressurser” (konkurranseloven 2004, § 1). Fusjonen vil etter partenes oppfatning ikke ha noen negative velferdseffekter, og de angivelige virkningene på konkurransen vil ikke få konsekvenser for forbrukerne. Det anføres flere grunner for denne konklusjonen: - Fusjonen vil medføre effektivitetsgevinster på flere områder, for eksempel ved å unngå duplisering av FOU-aktiviteter og andre overlappende oppgaver, ved å redusere antall ansatte og ved å utnytte servicepersonellet mer effektivt. - Det fusjonerte selskapet vil kunne kjøpe større kvanta av innsatsvarer og oppnå gunstigere priser samt oppnå bedre betingelser i kapitalmarkedene. - Skulle fusjonen medføre økte priser, så vil dette, gitt tilsynets antagelser om liten priselastisitet i etterspørselen etter boreutstyr, ha liten effekt på omsatte kvanta. Dermed vil fusjonen føre til et minimalt dødvectstap. - En eventuell prisøkning på noe boreutstyr vil ikke gi seg utslag i prisen til forbruker for produkter som gass, drivstoff, flybilletter etc (ibid.).

Konkurransetilsynets kommentarer til klagen

KT har i brevet av 31. august 2005 opprettholdt sitt vedtak. Tilsynet har i brevet blant annet gått nærmere inn på partenes anførsler om markedsavgrensningen, at vilkårene for inngrep ikke er oppfylt og at vedtaket er uforholdsmessig. DP vil her framheve enkelte av tilsynets kommentarer. Når det gjelder beregning av markedskonsentrasjonen, viser tilsynet til at et alternativ til bruk av markedsandeler i ett eller noen få år, er å se på hvem som har levert boreutstyr som er installert på felt og borerigger på norsk sokkel/i Nordsjøen. Dette vil innebære at svingningene i aktørens markedsandeler jevnes ut, men at man i større grad må inkludere leveranser foretatt tilbake i tid (ibid.).

Med hensyn til etableringshindringer, er tilsynet enig med partene i at manuelt rørhånderingsutstyr er enkle produkter, hvor en ny aktør kan etablere seg i markedet uten særlig kjennskap til ny teknologi. Dette er derimot ikke tilfelle for fjernoperert rørhånderingsutstyr og bølgekompenseringsutstyr, hvor det foregår en stadig produktutvikling. Tilsynet mener videre at kjøpernes ønske om et fåtall leverandører av boreutstyr gjør det vanskelig for nye aktører å etablere seg i markedet, uavhengig om kjøperens preferanser skyldes tekniske eller økonomiske forhold. Når det gjelder spørsmålet om tette bånd mellom kjøpere og leverandører kan være en etableringshindring, er tilsynet enig i at kjøperne kan hjelpe frem nye aktører. Tilsynet viser imidlertid til at tilbakemeldinger fra kjøperne viser at det skal mye til, i form av store teknologiske fremskritt, før en kjøper

velger en ny, mindre leverandør fremfor en leverandør som kjøperen har erfaring med fra tidligere (ibid.).

Når det gjelder spørsmålet om vedtakets forholdsmessighet, viser tilsynet til at det både i sitt skriftlige varsel om inngrep og i møte med partene har anmodet partene om å komme med forslag til avhjelpende tiltak. Partene har avvist dette, under henvisning til at lovens inngrepsvilkår ikke er oppfylt. Tilsynet har undersøkt om mindre omfattende salg kunne være et alternativ. Partene har imidlertid opplyst at virksomhetene er så tett integrerte at dette ikke vil være mulig. Tilsynet mener derfor at det ikke har vært mulig å utforme et mindre inngripende vedtak som ville være mulig å gjennomføre i praksis (ibid.).

Departementets vurdering

Partene har i en rekke møter med departementet redegjort for alle deler av klagen, og de har fremlagt ytterligere informasjon for å belyse saken. I tillegg har departementet avholdt et møte med KT, der tilsynet muntlig redegjorde for begrunnelsen for vedtaket (ibid.).

Markedsavgrensning

Både partene og tilsynet er enige om at leveransene til et komplett boreanlegg kan deles opp i flere produktpakker som utgjør separate relevante produktmarkeder. Det synes videre å være enighet mellom partene og tilsynet om at de markedene der fusjonen gir NOV den sterkeste posisjonen målt i markedsandeler, er markedene for fjernoperert rørhånderingsutstyr og bølgekompenseringsutstyr. Disse produktene er, med unntak av mindre forskjeller bl.a. i krav til dokumentasjon, like i alle deler av verden (ibid.).

Etter DPs oppfatning anså de at de relevante produktmarkedene som særlig er berørt av fusjonen, markedene for fjernopererte rørhånderingsutstyr og bølgekompenseringsutstyr (ibid.).

KT avgrenset i sitt vedtak det relevante geografiske markedet til Nordsjøområdet. Partene mener på sin side at boreutstyr omsettes på et verdensmarked (ibid.).

KT anfører og i sitt vedtak at Petroleumstilsynet stiller særlige krav til bl.a. boreutstyret. Videre vises det til NORSOK-standardene²⁶ (Standard 2017). Tilsynet mener

²⁶ NORSOK-standard (Standard 2017) er utviklet av den norske petroleumsindustrien for å sikre tilstrekkelig sikkerhet, verdiskapning og kostnadseffektivitet for utvikling og drift av petroleumsindustrien, videre skal og

videre at Petroleumstilsynet stiller krav om at kritisk utstyr skal være tilgjengelig på boreinstallasjonen innen et bestemt antall timer ved boreoperasjoner på norsk sokkel. DP har tatt kontakt med Petroleumstilsynet i saken. Når det gjelder eventuelle særnorske krav til boreutstyret, opplyser Petroleumstilsynet at riggen må ha en samsvarsuttalelse fra Petroleumstilsynet for å kunne operere på norsk sokkel. Det stilles bl.a. krav om at riggen har fjernoperert rørhåndteringsutstyr. Norge er det eneste land i verden som har et lovbestemt krav om bruk av fjernoperert rørhåndteringsutstyr. Imidlertid har dette kravet over tid fått mindre betydning, fordi mange flyttbare rigger etter hvert har slikt utstyr. Ifølge Petroleumstilsynet er det ikke noe lovbestemt krav om at leverandørene må være fysisk tilstede i Nordsjøen for å kunne yte vedlikeholdstjenester eller tilby reservedeler tilstrekkelig raskt. Petroleumstilsynet mener at de fleste reservedeler uansett kan bli fløyet inn fra andre områder på kort varsel (Regjeringen 2005).

KT legger i sitt vedtak stor vekt på at kjøperne stiller krav om at en utstyrsleverandør må være fysisk tilstede i Nordsjøområdet for å kunne komme i betraktning som leverandør av boreutstyr. Tilsynet mener at slik tilstedeværelse er av stor betydning når kjøperne bestemmer hvem de skal kjøpe utstyret fra. Etter det departementet har kunnet bringe på det rene, er det ingen kjøpere som stiller absolutte krav om slik tilstedeværelse i Nordsjøområdet. Flere kjøpere sier likevel at tilstedeværelse er en viktig del av vurderingen av leverandørene. Tilstedeværelse er imidlertid ett av flere hensyn ved vurderingen, på linje med flere andre hensyn. Andre forhold som tillegges vekt er for eksempel pris, erfaring, soliditet, leveringstid, betalingsplan, tekniske løsninger, sertifisering, opplæring av personell, osv (ibid).

DP antok i denne saken at fysisk tilstedeværelse i Nordsjøområdet har betydning for evnen til å konkurrere. DP legger likevel på bakgrunn av den innhentede informasjon i saken til grunn at det ikke er en forutsetning at en leverandør er etablert i Nordsjøområdet for å kunne konkurrere om leveranser til rigger som skal eller kan operere i Nordsjøen (ibid.).

DP finner at Konkurransetilsynet i denne saken har avgrenset det relevante geografiske markedet for snevert. DP viser til at selv om fysisk tilstedeværelse i Nordsjøområdet er et konkurransefortrinn, er det verken et lovbestemt krav eller en forutsetning fra kjøpernes side. Når det gjelder tekniske krav til utstyret, er det riktig at det er et lovbestemt krav om bruk av fjernoperert rørhåndteringsutstyr på norsk sokkel. DP fikk imidlertid opplyst at slikt utstyr i

NORSOK-standarden så langt som mulig erstatte oljeselskapenes spesifikasjoner og fungerer som referanse for myndighetene i regulering.

praksis anvendes også i andre havområder. DP finner på bakgrunn av dette at det ikke er grunnlag for å avgrense det geografiske markedet til Nordsjøen. DP legger til grunn at det geografiske markedet for boreutstyr er globalt (Regjeringen 2005).

DP legger som nevnt til grunn at markedet for boreutstyr er globalt. Tilsynets vedtak bygger på at markedet er avgrenset til Nordsjøen. DP må derfor vurdere de konkurransemessige virkninger av fusjonen i et globalt marked. Utgangspunktet for beregningen av markedskonsentrasjon, og derved eventuell markedsrett, vil vanligvis være partenes og konkurrentenes markedsandeler. Hvilken betydning markedsandelene har for konsentrasjonsvurderingen, vil avhenge av markedsforholdene i den enkelte sak NOI og Varco har i fullstendig melding til KT oppgitt å ha hhv. [...²⁷] % og [...²⁸] % av det globale markedet for fjernoperert rørhåndteringsutstyr i 2003. Dette gir partene en samlet markedsandel på [...²⁹] %. For bølgekompeniseringsutstyr oppgis markedsandelene i samme periode å være hhv. [...³⁰] % og [...³¹] %, til sammen [...³²] %. MH, som anses å være partenes nærmeste konkurrent, oppgir i dag å ha ca. [...³³] av markedet for disse produktene og for komplette boreutstyrspakker for boreinstallasjoner for større havdyp. MH opplyser at selskapets markedsandeler er stigende. DP har ikke kunnet innhente tall som bekrefter partenes og MH sine opplysninger om markedsandeler i de respektive markedene. DP viser imidlertid til at det bare er partene og MH som har levert det aktuelle boreutstyret til boreinstallasjoner beregnet for Nordsjøen i de siste 5 år. DP har ikke kunnet fremskaffe en tilsvarende oversikt over leveranser av boreutstyr globalt i denne perioden. DP har likevel forsøkt å få en oversikt over konkurrentene på verdensmarkedet for fjernoperert rørhåndteringsutstyr og bølgekompeniseringsutstyr (ibid.).

Departementet ser at partene får en sterk stilling både i markedet for fjernoperert rørhåndteringsutstyr og markedet for bølgekompeniseringsutstyr etter fusjonen. Særlig er det grunn bekymring fordi det i stor grad er partene og MH som har vunnet anbudene i dette markedet. Det er motstridende opplysninger om styrkeforholdet mellom partene og MH i dag.

²⁷ Unntatt offentlighet, jf. offentlighetsloven § 5a (offentlighetsloven 1967).

²⁸ Unntatt offentlighet, jf. offentlighetsloven § 5a (offentlighetsloven 1967).

²⁹ Unntatt offentlighet, jf. offentlighetsloven § 5a (offentlighetsloven 1967).

³⁰ Unntatt offentlighet, jf. offentlighetsloven § 5a (offentlighetsloven 1967).

³¹ Unntatt offentlighet, jf. offentlighetsloven § 5a (offentlighetsloven 1967).

³² Unntatt offentlighet, jf. offentlighetsloven § 5a (offentlighetsloven 1967).

³³ Unntatt partsoffentlighet, jf. forvaltningsloven § 19 første ledd bokstav b (forvaltningsloven 1967).

DP finner imidlertid at fusjonen fører til en reduksjon av antall store aktører i markedene fra tre til to. DP har derfor sett det som nødvendig å vurdere om det foreligger etableringshindringer av betydning i disse markedene. DP vil av samme grunn vurdere hvor mange leverandører som er nødvendig for å opprettholde en tilstrekkelig konkurranse (Regjeringen 2005).

Oppsummering og konklusjon

Fusjonen mellom NOI og Varco har styrket det nye selskapets markedsposisjon i markedene for fjernoperert rørhånderingsutstyr og bølgekompenseringsutstyr. Etter departementets oppfatning vil imidlertid de øvrige faktiske og potensielle konkurrentene sammen med avtakernes kjøpermakt være tilstrekkelig til at fusjonen ikke fører til eller forsterker en vesentlig begrensning av konkurransen i strid med lovens formål i disse to markedene. Departementet legger vekt på at de kjøpere og konkurrenter som har uttalt seg om dette, ikke har uttrykt nevneverdig bekymring over konkurransesituasjonen i markedene etter fusjonen (ibid.).

Moderniseringsdepartementet fattet på bakgrunn av dette følgende vedtak, jf.

Konkurranseloven § 20 fjerde ledd (konkurranseloven 2004) og forvaltningsloven § 34 (forvaltningsloven 1967): Konkurransetilsynets vedtak V2005-11 oppheves (ibid.).

Vedlegg 8: Oversikt over vedtak anvendt i analyse kapittel 8.0

Tittel på dokument	Årsak	År	Avsender	Mottaker
V2014-2 Altor Fund III (via ELIXIA Holding IV AS)/TryghedsGruppen smba – ELIXIA Holding AS/Health & Fitness Nordic AB (Konkurransetilsynet 2014b)	Inngrep mot foretakssammenslutning	2014	KT	ELIXIA Holding AS og Health & Fitness Nordic AB
V2014-3 Norgesgruppen ASA – konkurranse-loven §29 første ledd – illeggelse av overtredelsesgebyr – brudd på gjennomføringsforbudet (Konkurransetilsynet 2014c)	Ileggelse av overtredelsesgebyr – brudd på gjennomføringsforbudet	2014	KT	Norgesgruppen ASA
V2014-4 Cappelen Holding AS – Kongsberg Esco AS – konkurranse-loven §18 tredje ledd – pålegg om meldeplikt (Konkurransetilsynet 2014d)	Pålegg om meldeplikt	2014	KT	Cappelen Holding AS og Kongsberg Esco AS

<p>V2014-5 Lemminkäinen Norge AS – Forvaltningsloven §35 bokstav a jf. Konkurranseloven §16 første ledd – vedtak om omgjøring av vedtak (Konkurransetilsynet 2014e)</p>	<p>Forvaltningslove §35 bokstav a jf. Konkurranseloven §16 første ledd</p>	<p>2014</p>	<p>KT</p>	<p>Lemminkäinen Norge AS</p>
<p>V2014-6 Elixia Holding III AS – Health & Fitness Nordic AB v/SATS Norge AS – Aktiv 365 v/OT Invest AS – godkjennelse av kjøper av SATS Sandsli (Konkurransetilsynet 2014f)</p>	<p>§16 annet ledd, jf. §20 fjerde ledd.</p>	<p>2014</p>	<p>KT</p>	<p>Elixia Holding III AS</p>
<p>V-2014-7 ELIXIA Holding III AS – Health & Fitness Nordic AB v/SATS Norge AS – Studentskipnaden i Oslo og Akershus – godkjennelse av kjøper av SATS Vulkan</p>	<p>§16 annet ledd, jf. §20 fjerde ledd</p>	<p>2014</p>	<p>KT</p>	<p>ELIXIA Holding III AS</p>

(Konkurransetilsynet 2014g)				
V2014-8 ELIXIA Holding III AS – Health & Fitness Nordic AB v/SATS Norge AS – FN7 årgang 2014 II AS – godkjenning av kjøper (Konkurransetilsynet 2014h)	§16 annet ledd, jf. §20 fjerde ledd	2014	KT	ELIXIA Holding III AS
V2014-9 Norsk Gjenvinning AS – Avfall Sør Bedrift AS – inngrep mot foretakssammenslutning (Konkurransetilsynet 2014i)	§16 Foretakssammenslutning	2014	KT	Norsk Gjenvinning AS og Avfall Sør Bedrift AS
V2014-11 Surnadal Transportpartner AS – konkurranse-loven §29 jf. §19 første ledd – ileggelse av overtredelsesgebyr – brudd på gjennomføringsforbudet (Konkurransetilsynet 2014j)	§29 jf. §19 – ileggelse av overtredelsesgebyr – brudd på gjennomføringsforbudet	2014	KT	Surnadal Transportpartner AS
V2014-12 Norfolier Greentec AS –	§29 jf. §19 – ileggelse av overtredelsesgebyr	2014	KT	Norfolier Greentec AS og

Norfolier AS konkursbo og Norfolier Norge AS konkursbo - ileggelse av overtredelsesgebyr – brudd på gjennomføringsforbu det (Konkurransetilsynet 2014k)				Norfolier AS konkursbo
V2014-13 Nortura AS – Prima Slakt AS/NorPri AS/Jæren eiendomsinvest AS (Konkurransetilsynet 2014l)	§16 jf. §20 – inngrep mot foretakssammenslutning	2014	KT	Nortura AS og Prima Slakt AS/NorPri AS/Jæren eiendomsinvest AS
V2014-14 Easy AS – Konkurranseloven §29 jf. §19 første ledd – ileggelse av overtredelsesgebyr – brudd på gjennomføringsforbu det (Konkurransetilsynet 2014m)	§29 jf. §19 – ileggelse av overtredelsesgebyr – brudd på gjennomføringsforbudet	2014	KT	Easy AS
V2014-15 Jotunfjell Partners AS – konkurranseloven §29, jf. §19 første ledd – overtredelsesgebyr –	§29, jf. §19 første ledd – overtredelsesgebyr – brudd på gjennomføringsforbudet	2014	KT	Jotunfjell Partners AS

brudd på gjennomføringsforbudet (Konkurransetilsynet 2014n)				
V2015-1 TeliaSonera AB (publ) – Tele2 Norge AS/Network Norway AS (Konkurransetilsynet 2015a)	§16 jf. §20 – inngrep mot foretakssammenslutning	2015	KT	TeliaSonera AB (publ) og Tele2 Norge AS/Network Norway AS
V2015-2 Tafjord Kraft AS – Tussa Kraft AS – konkurranseloven §29, jf. §19 første ledd – vedtak om ileggelse av overtredelsesgebyr – brudd på gjennomføringsforbudet (Konkurransetilsynet 2015b)	§29 jf. §19 ileggelse av overtredelsesgebyr – brudd på gjennomføringsforbudet	2015	KT	Tafjord Kraft AS og Tussa Kraft AS
V2015-25 ES-kjeden SA – konkurranseloven §29, jf. §10 – vedtak om overtredelsesgebyr (Konkurransetilsynet 2015e)	Konkurranseloven §29, jr. §10	2015	KT	ES-kjeden SA

<p>V2015-26 Coop Norge Handel AS – Ica Norge AS – delvis opphevelse av gjennomføringsforbudet i vedtak V2015-24 (Konkurransetilsynet 2015f)</p>	<p>Forvaltningsloven §35 første ledd bokstav a jf. Konkurranseloven §16 annet ledd</p>	<p>2015</p>	<p>KT</p>	<p>Coop Norge Handel AS og Ica Norge AS</p>
<p>V2015-28 Arro Elektro AS/Arro Holding AS – Caverion Norge AS/Caverion Oyj – Ingeniør Ivar Pettersen AS/Pettersen AS – ileggelse av overtredelsesgebyr etter konkurranseloven §29, jf. §10 (Konkurransetilsynet 2015h)</p>	<p>Konkurranseloven §29, jf. §10</p>	<p>2015</p>	<p>KT</p>	<p>Arro Elektro AS/Arro Holding AS og Caverion Norge AS/Caverion Oyj og Ingeniør Ivar Pettersen AS/Pettersen AS</p>
<p>V2015-29 St1 Nordic OY – Smart Fuel – Konkurranseloven §16 jf. §20 – inngrep mot foretakssammenslutning (Konkurransetilsynet 2015i)</p>	<p>Konkurranseloven §16 jf. §20</p>	<p>2015</p>	<p>KT</p>	<p>St1 Nordic OY og Smart Fuel</p>

V2015-30 Orkla AS – Cederroth Intressenter AB – Konkurranseloven §16 jf. §20 – inngrep mot foretakssammenslutn niger (Konkurransetilsynet 2015j)	Konkurranseloven §16 jf. §20	2015	KT	Orkla AS og Cederroth Interessenter AB
V2015-31 Aleris Helse AS – Teres Medical Group AS – Konkurranseloven §16 jf. §20 – inngrep mot foretakssammenslutni ng (Konkurransetilsynet 2015k)	Konkurranseloven §16 jf. §20	2015	KT	Aleris Helse AS og Teres Medial Group AS
V2015-1 A2015-1 Nets Holding A/S og Kortaccept Nordic AB – Konkurranseloven §20 jf. §16 – underretning om henleggelse av sak (Konkurransetilsynet 2015l)	Konkurranseloven §20 jf. §16	2015	KT	Nets Holding AS og Kortaccept Nordic AB
V2015-2 Norgesgruppen ASA – Tiger AS/ESSO	Konkurranseloven §20 jf. §16	2015	KT	Norgesgruppen ASA og Tiger

Norge AS – Konkurranseloven §20 jf. §16 – underretning om henleggelse (Konkurransetilsynet 2015p)				AS/ESSO Norge AS
V2015-3 Interflora AS – Floriss Drift AS – konkurranseloven §20 jf. §16 – underretning om henleggelse (Konkurransetilsynet 2015m)	Konkurranseloven §20 jf. §16	2015	KT	Interflora AS og Floriss Drift AS
V2015-32 Contiga AS – konkurranseloven §29, jf. §19 første ledd – vedtak om ileggelse av overtredelsesgebyr – brudd på gjennomføringsforbu det (Konkurransetilsynet 2015n)	Konkurranseloven §29 jf. §19 første ledd	2015	KT	Contiga AS
V2016-1 Orkla AS – Cederroth Interessenter AB – Weifa ASA – konkurranseloven §16 annet ledd –	Konkurranseloven §16 annet ledd, jf. §20 fjerde ledd	2016	KT	Orkla AS og Cederroth Interessenter AB og Weifa ASA

godkjenning av kjøper (Konkurransetilsynet 2016a)				
V2016-2 AT Skog AS Invest AS – SB Skog AS – konkurranseloven §18 femte ledd – pålegg om meldeplikt for foretakssammenslutning (Konkurransetilsynet 2016c)	Konkurranseloven §18	2016	KT	AT Skog AS Invest AS og SB Skog AS
V2016-5 Sogn og Fjordane fylkeskommune – Torghatten ASA (Konkurransetilsynet 2016h)	Konkurranseloven §16 jf. §20	2016	KT	Sogn og Fjordane fylkeskommune og Torghatten ASA
V2016-6 Umoe Restaurants AS – Dolly Dimple's Norge AS (Konkurransetilsynet 2016e)	Konkurranseloven §16 jf. §20	2016	KT	Umoe Restaurants AS og Dolly Dimple's Norge AS
V2016-4 St1 Nordic Oy – Blue Energy Holding AS – Vedtak V2015-29 – Blue Energy Holding AS godkjennes ikke som	Konkurranseloven § 16 jf. § 20 fjerde ledd	2016	KT	Blue Energy Holding AS og St 1 Nordic Oy

kjøper av St1 Norge AS (Konkurransetilsynet 2016d)				
---	--	--	--	--