

|                     |  |                     |            |
|---------------------|--|---------------------|------------|
| <b>Dokumenttype</b> | NOU 1991:27                              | <b>Dokumentdato</b> | 1991-10-01 |
| <b>Tittel</b>       | Konkurranse for effektiv ressursbruk     |                     |            |
| <b>Utvalgsleder</b> | Ryssdal, A.C. Stray                      |                     |            |
| <b>Utgiver</b>      | Arbeids- og administrasjonsdepartementet |                     |            |
| <b>Oppnevnt</b>     | 1990-02-02                               | <b>Sider</b>        | 342        |
| <b>Kapittel</b>     | 2 Sammendrag                             |                     |            |

Innstillingens hovedinnhold

Utvalget foreslår to nye lover til avløsning av prisloven av 26 juni 1953 nr 4 - en alminnelig lov om konkurranse, og en særlov med hjemmel til generell prisregulering ved fare for uvanlige endringer i prisnivået.

Hoveddelen av innstillingen omhandler forslaget til konkurranselov. Det redegjøres for forslag om materielle regler, forvaltningsapparatets oppbygning, håndhevings- og sanksjonsregler, og regler om bistand til fremmed konkurransemyndighet.

Utvalget foreslår at formålet for den norske konkurranseloven, som for konkurranselovene i de fleste andre land, skal være effektiv bruk av samfunnets ressurser. Selv om det i praksis kan være vanskelig å fastslå om ressurser blir brukt effektivt, er kriteriene på samfunnsøkonomisk effektivitet entydige. Effektiv ressursbruk er derfor et lovformål som lar seg fremme ved målbevisst innsats fra konkurransemyndighetenes side, uten at håndhevingen avspores, f.eks fordi man skal fremme andre motstridende målsettinger. Med effektiv ressursbruk som lovformål fremstår virksom konkurranse i alminnelighet som det sentrale virkemiddel. Konkurranseforholdene i de ulike markeder blir fagetatens arbeidsområde.

Utvalget mener at konkurranseloven ikke bør fremme andre fordelingsmål enn den omfordeling fra monopolister og karteller til etterspørerne (forbrukerne og næringslivet) som oppnås når markedspekt brytes. Andre fordelingsmål - til gunst for f.eks spesielle distrikter, grupper eller næringer - bør ivaretas gjennom særlovgivning eller egne bevilgninger over statsbudsjettet. Om særgrupper skal tilgodeses, er et politisk spørsmål. Valget og prioriteringene må foretas av ansvarlige politiske organer. Dersom slike fordelingsmål forsøkes fremmet i en konkurranselov, vil konkurransemyndighetene få en rent politisk funksjon, som de etter forfatningen ikke bør ha, og også mangler forutsetninger for å utføre.

Utvalget har hentet vesentlig inspirasjon fra ulike sider ved EFs regelverk, samt fra erfaringer og lovteknikk i andre land med effektiv konkurransekontroll. Under arbeidets gang har utvalget også hatt kontakt med de svenske og finske lovutvalg, som våren og sommeren 1991 la frem forslag til nye konkurranselover. Det er samsvar mellom hovedtrekkene i forslagene fra utvalgene i disse tre nordiske land.

Konkurransopolitikken har ifølge utvalget i dag lite til felles med den offentlige overvåkning av det alminnelige prisnivå. Det kan ikke utelukkes at generell prisregulering også i fremtiden vil kunne bli påkrevd, for å hindre uvanlige endringer i prisnivået pga vesentlig ubalanse i den internasjonale eller nasjonale økonomiske situasjon. Men prispolitiske tiltak må i så fall sees i sammenheng med andre deler av den makroøkonomiske stabiliseringspolitikk, og hjemmelen for slike tiltak har ingen naturlig plass i en konkurranselov. Utvalget foreslår en egen lov om at generell prisregulering og meldeplikt om prisendringer kan innføres av Regjeringen i særlige situasjoner. Dersom reguleringen skal vare ut over fire uker, kreves oppfølgende vedtak i Stortinget. Innstillingen går ikke nærmere inn på bruk av generell prisregulering, men viser hvordan bruk av prisregulering kan påvirke konkurranseforholdene i negativ retning.

I likhet med prisloven av 1953 gjelder forslaget til konkurranselov for all næringsvirksomhet - også næringsvirksomhet drevet av det offentlige, og uten hensyn til om virksomheten omfattes av annen særlovgivning. Det eneste foreslåtte unntak er lønns- og arbeidsavtaler. At konkurranseloven får et bredt virkeområde, er nødvendig dersom formålet om effektiv ressursbruk skal nås. Innstillingen er i pakt med OECDs tilrådinger om at bestemte næringer ikke bør unntas fra konkurranselovgivning.

For så vidt gjelder den geografiske avgrensning, foreslås at konkurranse-loven skal gjelde for konkurransereguleringer inngått i eller med virkning for Norge. Rene eksportreguleringer vil derimot falle utenfor, med mindre Kongen bestemmer noe annet.

Rettsteknisk foreslås at konkurranse-loven bygges opp som en kombinasjon av forbud - mot de konkurransereguleringer som etter teori og erfaring har vist seg mest skadelige; og hjemler for inngrep - overfor andre handlinger som ut fra en konkret vurdering hemmer konkurransen.

Blant de horisontale konkurransereguleringer - dvs samarbeid direkte mellom konkurrenter - foreslås at avtaler eller annen opptreden i samforstand om prissamarbeid, anbudssamarbeid og markedsdeling skal være forbudt. Det siste forbud vil være nytt i norsk rett. Forbudene skal gjelde bindende og veiledende reguleringer. Blant vertikale reguleringer foreslås at det fortsatt skal være forbudt for en leverandør å foreta noen form for regulering av videreforhandlerens priser. Som i dag skal det derimot være tillatt å oppgi veiledende priser for videresalg. I tillegg foreslås at en leverandør kan fastsette den høyeste pris en videreforhandler kan selge varen for. Forbudene mot prissamarbeid og leverandørregulering av priser vil gjelde tilsvarende for rabatter og avanser, og også omfatte retningslinjer for beregninger.

For å gjøre klart at de foreslåtte forbud ikke er ment å hindre samarbeid som i praksis har vist seg å ha positive virkninger for effektiviteten, foreslås at de sentrale unntak tas inn i loven. Avtaler om vanlig kontantrabatt på opptil 3 % overfor næringsdrivende skal fortsatt være tillatt. Forbudene skal heller ikke gjelde reguleringer av mindre konkurransemessig betydning; med dette menes horisontale reguleringer som omfatter en markedsandel på inntil 20 %, med mindre det for vedkommende marked er fastsatt en annen prosentsetning. Dette unntaket vil i praksis omfatte små og mellomstore bedrifter, grupper og kjeder og franchiseavtaler, der samarbeidet normalt forsterker konkurransen og ikke svekker den. Det foreslås et eget unntak for lisensavtaler mellom lisensgiver og lisenstaker om utnyttelse av registrerte mønstre og patenter. Det foreslås videre også unntak for prosjektsamarbeid, der den som utlyser prosjektet har gitt skriftlig samtykke til samarbeidet på forhånd; og endelig unntak for samarbeid mellom et selskap og dets eier og innad i et konsern.

I tillegg foreslås lovfestet mulighet til å gi dispensasjon, der det etter en konkret vurdering er klart at en ellers forbudt regulering vil forsterke konkurransen eller fremme andre effektivitetsgevinster. Dette er - grovt sett - de samme dispensasjonskriterier som benyttes i EFs konkurransebestemmelser. I tillegg foreslås en dispensasjonsregel der "særlige hensyn" foreligger, som av utvalget er forutsatt å ha meget snevert anvendelsesområde. Dersom bestemte næringer eller sektorer skal falle utenfor loven, kreves etter det foreslåtte system at Stortinget gjør unntak i særlov.

Som nødvendig supplement til de lovfestede forbud, foreslås to fullmakter som gir konkurransemyndighetene rett til å gripe inn mot konkurranseskadelig aktivitet i det enkelte tilfellet. Først foreslås en alminnelig inngrepsfullmakt, om at det kan gripes inn mot handlinger, avtaler og vilkår som skader konkurransen i strid med formålet om effektiv ressursbruk. Et medlem ønsker at uttrykket "misbruk" benyttes på fullmaktens vilkårsside, men dette innebærer ingen annen realitetsoppfatning. Et samlet utvalg legger nemlig til grunn at det er virkningene av bestemte forretningsmetoder som skal være avgjørende for om inngrep skal besluttes.

For det annet foreslås at spesialfullmakten til inngrep mot bedriftserved som ble innført i prisloven i 1988, videreføres. Her bør vilkåret for inngrep etter utvalgets syn fortsatt være noe strengere enn ved den alminnelige inngrepsfullmakt - nemlig at bedriftservedet fører til eller forsterker en vesentlig konkurransebegrensning. Det foreslås at fristene for inngrep kortes inn til normalt seks måneder, og til ett år ved særlige hensyn. Videre foreslås at de næringsdrivende kan få melde endelig avtale om bedriftserved til konkurransemyndighetene for å få avklart myndighetenes holdning til ervervet.

Utvalget fremhever videre at konkurranse-loven vil trenge et bredere sett av virkemidler enn regler om konkurransereguleringer på tilbudssiden:

For å sikre gjennomsiktigheten i de ulike markeder, foreslås at varer som selges til forbrukere fortsatt må være prismetket. Videre foreslås at myndighetene også i fremtiden skal ha fullmakt til å påby andre tiltak for å lette kundenes bedømmelse av pris og kvalitet, der en konkret vurdering tilsier det.

Offentlighet og publisitet vil ifølge utvalget være en viktig del av konkurransepolitikken i fremtiden. Offentlighetslovens alminnelige innsynsregler og forvaltningslovens regler om partsinnsyn vil gjelde. Utvalget forutsetter også at konkurransemyndighetene vil drive aktivt informasjonsarbeid og praktisere såkalt meroffentlighet, innenfor de grenser hensynet til den enkeltes personlige integritet oppstiller. For at etterspørerne selv skal kunne treffe mottiltak mot konkurransereguleringer, foreslås en særlig regel om at konkurranseregulerende vilkår og avtaler som myndighetene får kjennskap til, skal kunne gjøres allment kjent. Ved vurderingen av om så skal skje, tas også hensyn til bedriftenes behov for å holde opplysninger hemmelig.

Utvalget peker videre på at det offentliges ulike tiltak og reguleringer setter rammer for økonomisk aktivitet, og derfor ofte påvirker konkurranseforholdene i det markedet reguleringen gjelder. Denne del av konkurransepolitikken er ofret særlig oppmerksomhet i OECD det siste tiår. For at mulige konflikter skal kunne håndteres på en hensiktsmessig måte, fremmer utvalget to forslag. For det første foreslås en tilføyelse til den offentlige regelverksinstruks, om at forslag som vil ha klare virkninger for konkurransen på vedkommende livsområde, på forhånd skal forelegges konkurransemyndighetene til uttalelse. For det annet foreslås en regel i konkurranseloven om at den ytre etat skal gi melding til departementet, dersom vedtatte reguleringer vesentlig motvirker konkurranselovens formål uten tilbørlig grunn. Utvalget foreslår ikke at konkurransemyndighetene skal ha materiell kompetanse til å gripe inn i vedtaksprosessen i andre offentlige organer.

Konkurranseloven vil kreve et permanent forvaltningsapparat. Utvalget foreslår at apparatet deles på to forvaltningsnivåer. Ledelsen av konkurransepolitikken og kompetansen til å vedta forskrifter legges til Kongen, som ventelig vil fordele myndigheten til et departement. Det løpende tilsyn og kompetansen til å treffe vedtak i enkeltsaker legges til et direktorat - Konkurransetilsynet. Et flertall i utvalget, formannen A. C. Stray Ryssdal, Jorunn Berland, Juul Bjerke, Else Bugge Fougner, Einar Hope og Tone Ofstad, foreslår tilsynet organisert med eget styre (Konkurransestyret), som skal ha den overordnede faglige og administrative ledelse. Den daglige ledelse skal ligge under tilsynets direktør (konkurransedirektøren). Et mindretall i utvalget, Egil Bakke, foreslår at tilsynet ledes av direktøren alene. Et samlet utvalg går inn for at styre og direktør utnevnes av Kongen i statsråd.

Konkurransetilsynet må være organisert med en sentralenhet som har tilstrekkelig bemanning og ressurser for øvrig til å kunne håndtere store og vanskelige saker, samtidig som det løpende tilsyn ikke blir skadelidende. Et flertall i utvalget, formannen A. C. Stray Ryssdal, Egil Bakke, Else Bugge Fougner, Einar Hope og Tone Ofstad, antar at det ikke er behov for et lokalt apparat i tillegg til sentralenheten. Dette flertall fremhever også at konkurransekontrollen ikke må forstyrres ved at Konkurransetilsynet tillegges oppgaver i forbindelse med f.eks overvåkning av generell prisregulering e.l oppgaver. En slik samkjøring vil erfaringsmessig svekke konkurransekontrollen. Et mindretall i utvalget, Jorunn Berland og Juul Bjerke, understreker også behovet for en sterk sentralenhet. Men dette mindretallet mener at det også vil være behov for et lokalt apparat i Konkurransetilsynet, og at et slikt apparat også må kunne overvåke pris- og inntektsregulering, hvis slike reguleringer iverksettes. Et samlet utvalg foreslår at ev generell prisregulering også må kunne håndheves av andre organer, dersom Kongen bestemmer det.

Konkurransetilsynets vedtak vil kunne være inngripende for dem de gjelder. For å ivareta adressatenes behov for rettssikkerhet, foreslås at tilsynets vedtak skal kunne påklages til en egen nemnd (Konkurransesklagemennden). Nemnden skal bestå av tre personer, og formann og nestformann skal fylle kravene til høyesterettsdommer. Forvaltningsloven vil gjelde for både tilsynet og klagenemnden, men det foreslås enkelte

tilpasninger i egen forskrift. Klagenemndens vedtak skal kunne bringes direkte inn for lagmannsretten.

Vedtakene i enkeltsaker vil etter lovforslaget bli preget av rent faglige og rettslige overveielser. Dette gir bakgrunnen for den foreslåtte kompetansedeling. For å ivareta et mulig behov for politisk styring med enkeltsaker i helt spesielle situasjoner, foreslås imidlertid en "sikkerhetsventil" om at Kongen i statsråd kan omgjøre vedtak fra tilsyn og klagenemnd, dersom tungtveiende offentlige hensyn tilsier det.

En effektiv konkurransehåndheving forutsetter at konkurranseloven har velegnede regler om saksopplysning og inneholder sanksjonsregler med tilstrekkelig kraft. Det er også viktig med garantier mot at prosessuelle og materielle inngrep gjøres i større utstrekning enn behovet tilsier, og regler som sikrer private parters rettsstilling. Utvalget drøfter de ulike hensyn i sin behandling av regler om saksopplysning, vedtak i medhold av loven, og sanksjonsregler:

Utvalget foreslår at Konkurransetilsynet skal kunne pålegge næringsdrivende meldeplikt om bestemte forhold, der tilsynet har behov for informasjon. Derimot foreslås ingen lovregel om generell meldeplikt om bestemte forhold. Prislovens regler om slik meldeplikt og om et register over konkurransereguleringer og storbedrifter har i praksis ikke virket tilfredsstillende.

Etter en konkret vurdering foreslås at enhver skal kunne pålegges å gi tilsynet opplysninger eller utlevere dokumenter for granskning. Taushetsplikt i andre offentlige organer vil ikke være til hinder for slik informasjonsutveksling. Det foreslås også at Konkurransetilsynet skal kunne fremme begjæring for namsretten om ransaking og beslag, der et slikt skritt er nødvendig for å sikre bevis.

Utvalget foreslår at enkeltvedtak i medhold av loven skal kunne håndheves ved løpende mulkt. Forslaget gjelder både prosessuelle og materielle vedtak. Men mulkten skal ikke begynne å løpe før klagefristen er ute, og ikke mens klagen behandles. En annen ordning ville undergrave adressatenes rettssikkerhetsbehov.

For å påse at vedtak i medhold av loven ikke opprettholdes i større utstrekning enn nødvendig, skal de maksimalt gjelde for ti år. For å øke næringslivets mulighet til å innrette seg etter myndighetenes håndheving, foreslås at Konkurransetilsynet kan avgi forhåndsuttalelse eller -tilsagn i saker om enkeltvedtak. I tillegg foreslås to særlige innmeldingsordninger, som gir rett til å få avklart Konkurransetilsynets holdning til hhv bedriftsserverv og anvendelse av unntaket for mindre transaksjoner.

Overtredelse av loven eller vedtak i medhold av loven foreslås belagt med straff. Overfor personer skal det etter forslaget kunne idømmes straff i form av fengsel eller bøter. Også foretak vil kunne idømmes straff - bøter eller rettighetstap. Foretaksstraff antas å kunne bli praktisk på konkurranselovens område, men det foreslås ikke egne regler, fordi Stortinget sommeren 1991 vedtok generelle regler om straff og straffutmåling for foretak i straffeloven. Straffesak for overtredelse av konkurranseloven skal ikke kunne reises uten begjæring av Konkurransetilsynet. Dette er for å sikre at straffesanksjonen benyttes der det er behov for det og ikke ellers.

Utvalget foreslår egne regler om inndragning. Etter forslaget vil inndragning være et sivil sankjonsmiddel som er tilpasset de spesielle behov på konkurranselovens område. Ved overtredelse av loven eller vedtak i medhold av loven, skal (etter delvis mønster av sanksjonsreglene i EF) inntil 10 % av den næringsdrivendes omsetning siste år i det markedet reguleringen omfatter, eller den ved overtredelsen oppnådde vinning kunne inndras til fordel for statskassen. Ved fastsettelsen av inndragningsbeløpet skal det tas hensyn til overtredelsens grovhet og varighet, faren for skade og oppnådd eller forventet vinning ved overtredelsen. Konkurransetilsynet skal selv kunne utferdige forelegg på inndragning. Men hvis forelegget ikke vedtas, må tilsynet fremme inndragningssak for retten. Hvis det ikke samtidig reises straffesak, går inndragningssaken som sivil sak. Retten vil ha full kompetanse til å fastsette det beløp som anses passende.

Utvalget går ikke inn for at tvister mellom private parter i fremtiden skal avgjøres av konkurransemyndighetene. Slik tvisteløsning bør som den

store hovedregel ikke blandes sammen med den konkurransekontroll som disse myndigheter skal utføre ut fra rent offentlige interesser. Men utvalget understreker at konkurranseloven også ivaretar private interesser, og at lovens materielle regler vil kunne håndheves i sivil sak mellom private parter. Slike saker vil gå for de alminnelige domstoler, og vil typisk gå ut på krav om levering eller erstatning, samt midlertidig forføyning om nødvendige tiltak. Utvalget foreslår enkelte reformer for å legge bedre til rette for privat håndheving i sivil sak:

Det skal for det første være forbudt å nekte forretningsforbindelse, dersom nektelsen vil motvirke konkurranselovens forbud og påbud, eller vedtak i medhold av loven. For det annet skal kontrakt som er inngått i strid med lovens regler være ugyldige, men bare så langt vedkommende forbud rekker, med mindre det vil være urimelig å gjøre også andre deler av kontrakten gjeldende. Endelig foreslås at tilsynet kan gjøre inngrep eller sette vilkår om å ta opp forretningsforbindelse, der dette vil være nødvendig ut fra tilsynets egen håndheving av offentlige interesser.

Utvalgets forslag til lover vil erstatte prisloven av 1953, forskrifter under prisloven, bl.a om leverandør- og konkurransereguleringer av hhv 1957 og 1960, og den særlige oppholdingslov av 1948. De bestemmelser i prisloven som ikke er erstattet av de forslag som er nevnt over, er stort sett dekket av annen lovgivning eller etter utvalgets syn lite tidsmessige, og foreslås opphevet. Utvalget har også behandlet behovet for endringer i andre lover; det dreier seg stort sett om lite prinsipielle tilpasninger, som følge av at prisloven foreslås opphevet.

Utvalget har foreslått at konkurranseloven får en egen regel om bistand til fremmed konkurransemyndighet. Regelen dekker EF-kommisjonens bistandsbehov i konkurransesaker etter EFs forordning nr 17 fra 1962. Forslaget tilfredsstiller m.a.o de krav som stilles til EF-land og land som vil delta i et evt. EØS-samarbeid. Forslaget vil også dekke de fleste andre traktater om bilateralt eller multilateralt samarbeid på konkurranserettens område.

## **Kapittel 2** Sammendrag

### 2.2 Oversikt over de enkelte kapitler

Utvalgets innstilling er delt i fem deler. I tillegg kommer lovutkastene og to trykte vedlegg. Vedlegg 1 er en ajourført kommentar til gjeldende prislovgivning, utarbeidet av rådgiver Arne Heier i Prisdirektoratet. Vedlegg 2 er en oversikt over EFs konkurranseregler, utarbeidet av en arbeidsgruppe i Prisdirektoratet og Arbeids- og administrasjonsdepartementet. I det følgende gis en oversikt over delene og de enkelte kapitler.

Del I består av kap 1 om mandatet og utvalgets arbeid, og kap 2 om konklusjoner og sammendrag.

Del II omfatter kap 3 til kap 7. Denne delen gir en fremstilling av gjeldende norsk og fremmed rett, en samlet oversikt over prismyndighetenes organisasjon og arbeidsoppgaver, og hvordan andre myndigheters gjøremål påvirker pris- og konkurransepolitikken.

Kap 3 behandler prislovgivningens innhold, organisasjonsapparatet og bruken av prislovens fullmakter. Kapitlets oversikt over gjeldende rett suppleres av vedlegg 1 til innstillingen. Kap 3 understreker at prisloven er en rammelov for både generell prisregulering og det offentlige tilsyn med konkurranseforholdene i næringslivet. Lovens fullmakter er vide. Det gjelder særlig prisloven § 24, som gir hjemmel for både pristiltak og inngrep mot konkurransereguleringer, og § 42, som gir rett til inngrep overfor private konkurransereguleringer. I 1988 ble § 42a vedtatt; den

gir hjemmel for inngrep mot bedriftsøkonomi som skaper eller forsterker en vesentlig konkurransebegrensning. Prisloven har også omfattende regler om meldeplikt om konkurransereguleringer. Loven har selv ikke forbud mot bestemte reguleringer. I forskrifter av hhv 1960 og 1957 er det derimot tatt inn forbud mot hhv pris- og anbudssamarbeid, og mot leverandørregulering av priser og avanser. Prismsmyndighetene har i medhold av prisloven og den særlige oppehaldingslov av 1948 rett til å kreve opplysninger og granskning, om nødvendig med politiets hjelp. Overtredelse av prisloven og forskriftene er belagt med straff.

Prismsmyndighetenes organisasjon har tre nivåer - Arbeids- og administrasjonsdepartementet, Prisdirektoratet og Statens pristilsyn. Samtlige organer medvirker ved utførelsen av gjøremål i prispolitikken og ved konkurransekontrollen. I tillegg kommer Priserådet, som etter prisloven § 23 treffer vedtak om forretningsnektelser mellom private parter, og etter § 42a avgjør om det skal gripes inn mot bedriftsøkonomi - begge deler etter innstilling fra direktoratet. Rådet avgjør også enkelte andre saker, bl.a klager over direktoratets vedtak i saker om meldeplikt. Men klage i andre saker går til departementet.

Siden prislovens vedtakelse har det vært lagt ulik vekt på prisregulering og konkurransepolitikk. Perioden 1954-1971 var kjennetegnet ved konkurransepolitisk innsats for å få markedene til å fungere etter avviklingen av de økonomiske reguleringer etter krigen. Perioden 1972-1980 var preget av tiltro til pris- og lønnsreguleringer; i denne perioden hadde konkurransekontrollen forholdsvis lav prioritet. Fra 1981 ble kursen igjen lagt om. Ut fra erfaringene ute og hjemme ble det lagt større vekt på en aktiv konkurransepolitikk, herunder å stimulere til ny konkurranse. Nytt i perioden var at det skulle føres tilsyn med at offentlige reguleringer ikke unødig hemmet konkurransen, og det ble som nevnt innført konkurransekontroll med bedriftsøkonomi. Det ble også utført enkelte rene reguleringsoppgaver - Statens pristilsyn hadde kontrollen med lovene om inntektsregulering fra 1988 til 1990.

Kap 4 beskriver prismsmyndighetenes øvrige gjøremål. I tillegg til gjøremålene som følger av prisloven og som er omtalt i kap 3, har Prisdirektoratet og Statens pristilsyn en rekke andre ulikeartede oppgaver. Prisdirektoratet og Statens pristilsyn bidrar ved kontrollen med husleiereguleringer, overvåker kredittkjøpsloven, har oppgaver ved forsynings- og beredskapstiltak, og utbetaler og fører kontroll med ulike offentlige subsidie- og tilskuddsordninger. Statens pristilsyn bistår Forbrukerombudet ved kontrollen med markedsføringsloven og overvåker særregler om merking av forbruksvarer. Pristilsynet har også kontrollert de særlige inntektsreguleringslover. Prisdirektoratet er pristilsynets overordnede organ, og har også enkelte særoppgaver selv. Direktoratet har kontrollen med den særlige lov om priser på jern og stål og lov om gjennomføring av avtale om sivil luftfart mellom Norge, Sverige og EF. Oppgavene i kap 4 kan ut fra dagens oppfatning neppe sies å ha en sterk tilknytning til konkurransepolitikk.

Kap 5 gir en oversikt over andre offentlige myndigheters innvirkning på pris- og konkurranseforholdene. Kapitlet må leses i sammenheng med forslagene i innstillingens kap 13. Kap 5 gir en rent orienterende oversikt over offentlige ordninger som typisk påvirker konkurranseforholdene i ulike markeder - ikke en vurdering av reguleringens innhold eller formål. Omtalen er delt i avsnitt om nærings- og strukturlovgivning; miljø- og ressursforvaltning; offentlige overføringer; offentlig næringsvirksomhet; toll-, skatte- og avgiftspolitik; forbrukervern; og immaterialrett.

Kap 6 gir en oversikt over de sentrale konkurranselover i de vestlige land som det er naturlig å sammenligne Norge med, samt over EFs konkurranseret. Omtalen i kap 6 av EF-retten suppleres av den mer utførlige beskrivelse i vedlegg 2 til innstillingen, og kap 14, der utvalget tar stilling til hvilken betydning EFs regelverk bør få for utformingen av den norske lov. Omtalen i kap 6 gjelder Sverige, Finland, Danmark, Storbritannia, Tyskland, Frankrike, USA, Canada og EF. Den gjennomgående problemstilling er om en konkurranselov bør baseres på forbud mot bestemte

konkurransereguleringer, eller på at myndighetene har rett til inngrep mot skadelig atferd. Oversikten viser hvilke løsninger de ulike land har valgt her, jf også kap 7. De dominerende konkurranserettssystemer - USA, EF og Tyskland - baserer seg på forbudslinjen. Også forslag i Finland, Sverige og Storbritannia innebærer økt innslag av forbud i konkurranselovgevingen.

Kap 7 gir en oversikt over internasjonale utviklingstrekk, som ikke lar seg lese av kap 6. Det påpekes at konkurransepolitikken siste tiår har fått økt oppmerksomhet i de vestlige land, etter at det i begynnelsen av 1980-årene ble klart at tunge reguleringer i den økonomiske politikk ikke gav omstillingsevne og vekstkraft for videre utvikling av de vestlige lands økonomier. Med bakgrunn i bl.a tilrådingene fra OECD, pekes særlig på to utviklingstrekk. For det første er konkurransepolitikken rekkevidde utvidet - til også å omfatte offentlige reguleringer som hemmer konkurransen, og offentlig næringsvirksomhet som i seg selv kan påvirke ressursbruken. For det annet er den konkurransepolitiske teori om markeders funksjonsmåte utviklet videre - særlig slik at enkelte reguleringer antas å kunne ha både positive og negative sider. Videre har stadig flere land innført egne regler om fusjonskontroll. Kap 7 omtaler også bruk av antidumpingtiltak i internasjonal handel og forslag om konkurranselover i Storbritannia, Finland og Sverige. Disse forslagene går stort sett i samme retning som utvalgets tilrådinge om en ny norsk konkurranselov.

Del III omfatter utvalgets egne vurderinger av behovet for ny norsk lovgivning om prisregulering og konkurransekontroll. Del III omfatter kap 8 til kap 17.

Kap 8 gir den teoretiske analytiske bakgrunn for utvalgets tilrådinge. Kapitlet gir først en fremstilling av begrepet samfunnsøkonomisk effektiv ressursbruk; dette foreslås som konkurranselovens formål. Derpå følger en teoretisk referanseramme, der det ved ytterformene frikonkurranse og monopol beskrives hvilken vinning og hvilke kostnader samfunnet kan hente med de ulike konkurranseforhold.

Kapitlet går derpå over til en konkurransepolitisk analyse, med beskrivelse av faktorer som påvirker konkurranseforholdene i et marked. Dette er ikke nødvendigvis først og fremst næringslivets egne reguleringer, men også kostnadsstrukturer som f.eks mulighetene for stordriftsfordeler, og etableringshindringer som f.eks offentlige reguleringer. Analysen omhandler også ulike former for markedssvikt.

Derneft skifter kapitlet til en beskrivelse av konkurransepolitiske reguleringsproblemer. For det første behandles vansker knyttet til avgrensning av det relevante marked. Derneft omtales muligheten for forbedringer. Selv om konkurransen i et marked ikke fungerer tilfredsstillende, vil offentlig intervensjon også kunne være beheftet med svakheter - fordi det kan være vanskelig å identifisere problemenes årsak og løsning, og fordi enhver regulering er forbundet med kostnader.

Kapitlet avsluttes med en omtale av konkurransepolitikken forhold til øvrige deler av den økonomiske politikk. Konkurransepolitikken tradisjonelle domene har vært å sikre at produksjonsfaktorene tilpasses og omstilles til etterspørernes og utviklingens behov. Men også makroøkonomisk stabiliseringspolitikk og ulike fordelingstiltak vil normalt avhenge av at markeder fungerer effektivt.

Kap 9 markerer overgangen fra teori til empiri. Det understrekes først at utvalget ikke har hatt ressurser eller tid til å foreta egne undersøkelser av konkurranseforholdene i Norge. Med dette viktige forbehold lar enkelte særtrekk seg likevel spore og beskrive. For det første må den ofte fremholdte oppfatning om at Norge er en liten åpen økonomi, nyanseres for så vidt som dette ikke betyr at norske markeder er utsatt for intens importkonkurranse fra utlandet. En stor del av norsk import går med til vareinnsatsen i våre egne eksportnæringer. Hjemmemarkedene er for en stor del skjermet mot import. På den annen side synes ikke konsentrasjonen i norsk industri entydig å være ledsaget av tilsvarende økning i markedsandeler. Dette taler for at importkonkurransen på mange områder er forsterket. Om importkonkurranse leder til lavere kostnader for

etterspørrene, er imidlertid ikke opplagt. Et problem for høykostland som Norge, vil ofte være at de som eksporterer hit, ser seg tjent med å prise sine varer ut fra norsk kostnadsnivå. Derfor vil ikke økt import automatisk gi sterkere priskonkurranse. Det er derfor nødvendig å føre en aktiv nasjonal konkurransekontroll også i markeder med import.

Kapitlet understreker videre at det ikke gis særlige holdepunkter for at norsk eksport vil lide skade pga aktiv konkurransekontroll hjemme. Beskrivelsen avsluttes med en kort omtale av enkelte andre særtrekk ved konkurranseforholdene i Norge. Avstander, den fysiske geografi og tynt befolkningsgrunnlag gjør at etableringskostnadene i Norge vil bli høyere enn i andre land. I samme retning virker det sterke innslag av offentlige reguleringer. Omleggingen av konkurransepolitikken siste tiår har satt søkelyset på slike virkninger av reguleringer.

Kap 10 omhandler ikke konkurransepolitikken, men derimot generell prisregulering som ledd i den økonomiske politikk. Kapitlet innledes med en omtale av de ulike former for prisreguleringer som har vært benyttet i Norge. Dernest kommenteres årsakene til prisstigning og betydningen av prisstabilitet som økonomisk mål. Uaktet betydningen av stabile priser, synes den sentrale erfaring å være at generelle prisreguleringer ikke i seg selv kan fjerne årsakene til prispresset. Prisregulering vil i beste fall innebære en utsettelse, inntil andre økonomiske tiltak kan få virke. I og med at generell prisregulering som regel er forbundet med andre skadevirkninger som ikke står i forhold til utbyttet, synes reguleringslinjen nå for en stor del forlatt. Av generelle skadevirkninger nevnes bl.a risikoen for skadelige prissjokk når reguleringen oppheves, forsinket omstilling av produksjonsfaktorene (herunder reelt begrunnede lønnsjusteringer), og uønsket omfordeling fra dem som kan øke sine priser til dem som ikke kan det. Av skadevirkninger spesielt for konkurranseforholdene, nevnes at regulerte priser er uten informasjonsverdi om tilgjengelig kvantum, og at offentlige reguleringer ofte foster en samarbeidets ånd mellom bedrifter som i et uregulert marked ville konkurrert. Dette kan gi opphav til privat konkurranseregulering og prisstivhet, som fortsetter å bestå etter at selve det offentlige reguleringsiltaket er opphevet. Prisregulering forutsetter også samarbeid mellom næringsliv og myndigheter om hvilke priser som skal være lovlige, slik at håndhevingen av konkurransebegrunnede forbud - særlig mot prissamarbeid - nærmest stanser opp av seg selv.

Utvalget nøyer seg med å peke på de typiske virkninger av generelle prisreguleringer. Det gis ingen nærmere vurdering av under hvilke omstendigheter prisregulering likevel vil kunne forsvare sin plass som virkemiddel i den økonomiske politikk. I og med at behovet ikke kan utelukkes, foreslås en beredskapslov om prisregulering ved unormale økonomiske situasjoner og økonomisk ubalanse, som kan innebære fare for uvanlige endringer i prisnivået.

Kap 11 omhandler avgrensningen mellom konkurransepolitikken og andre politikkområder. Utvalget presiserer at konkurranseloven bør være en generell lov, som i likhet med prisloven av 1953 må favne all næringsvirksomhet. Kun med en slik rekkevidde vil konkurranseloven kunne fremme målsettingen om effektiv ressursbruk. Dernest omtales forholdet til beslektede områder som næringspolitikken, handelspolitikken, arbeidsmarkedspolitikken og forbrukerpolitikken. Det foreslås kun ett unntak - for avtaler om lønns- og arbeidsvilkår. Samarbeid i arbeidslivet faller stort sett utenfor konkurranselovens virkeområde i alle vestlige land, og er også unntatt fra prisloven av 1953. Derimot er det ikke nødvendig med andre unntak; den alminnelige konkurranselov og særlovgivningen kan gjelde side om side.

Kap 12 er hovedkapitlet om konkurranselovens innhold og oppbygning, for så vidt gjelder reglene om konkurransekontroll med næringslivet. Etter en innledning, særlig om lovens geografiske virkeområde, gis først en kort beskrivelse av ulike typer konkurransereguleringer og deres direkte virkninger. Dernest fremheves de hovedhensyn som bør bestemme valg av reguleringslinje, før kapitlet går over til en nærmere omtale av forslag til



regler.

Av horisontale konkurransereguleringer foreslås at prissamarbeid, anbudssamarbeid og markedsdeling skal være forbudt. Av vertikale reguleringer foreslås at leverandører ikke skal kunne regulere sine forhandlers priser ved videresalg. Leverandører skal likevel kunne oppgi en veiledende pris og en høyeste pris for sine videreførers salg. Andre vertikale reguleringer skal det kunne gripes inn mot, men de bør ikke legges under forbud.

Det foreslås at unntak fra forbudene gjøres i selve loven. Deretter redegjøres det for unntak for hhv eier- og konsernsamarbeid, mindre horisontale reguleringer (dvs normalt opptil 20 % markedsandel), samarbeid mellom lisensgiver og lisenstaker om utnyttelse av registrerte patenter og mønstre, prosjektsamarbeid der den som utlyser prosjektet har gitt samtykke, og vanlig kontantrabatt på inntil 3 % til næringsdrivende. Det foreslås også mulighet for dispensasjon i det enkelte tilfellet eller ved såkalte gruppeunntak (dvs forskrift) - hvis en dispensasjon styrker konkurransen, gir andre effektivitetsgevinster eller særlige hensyn foreligger.

Etter omtalen av forbudene redegjøres det for to forslag til inngrepsfullmakter - en alminnelig fullmakt til å gripe inn mot vilkår, avtaler og handlinger som skader konkurransen; og en spesialfullmakt til å gripe inn mot bedriftsnettverk som etablerer eller forsterker en vesentlig begrensning av konkurransen. Med utgangspunkt i prisloven § 23 om at Prisrådet i dag kan forby en nektelse av forretningsforbindelse etter klage fra en næringsdrivende eller forbruker, drøftes deretter behovet for slike regler i fremtiden. Utvalget foreslår at dette systemet ikke videreføres, men at private tvister i stedet hovedsakelig løses for de alminnelige domstoler. (I kap 15 foreslås også enkelte reformer for å legge til rette for private søksmål.)

Kap 12 går så over til behovet for å kunne bruke spesiell prisregulering i konkurransehåndhevingen. Konkurranseloven bør åpne for denne mulighet, og innstillingen beskriver ulike reguleringsprinsipper og fordeler og vanskeligheter forbundet med dem. Utvalgets konklusjon er at prisregulering bør være en siste utvei, der virksom konkurranse ikke lar seg etablere på annen måte.

Utvalget drøfter i kap 12 også behovet for regler som kan sikre at myndighetene får den informasjon de trenger. Prislovens stive system om automatisk meldeplikt foreslås ikke videreført - det har vist seg lite formålstjenlig. Derimot foreslås hjemmel til å pålegge meldeplikt, der dette er nødvendig for utførelsen av myndighetenes gjøremål etter konkurranseloven. I et påfølgende avsnitt understrekes betydningen av at myndighetene bruker offentlighet og informasjonskampanjer i konkurransepolitikken, og det foreslås en tilpasning og videreføring av prislovens regel om rett til å offentliggjøre konkurranseregulerende avtaler som myndighetene får kjennskap til.

Kap 12 går deretter over til å behandle etterspørselssidens behov; det foreslås regler om prismerking av forbruksvarer og en generell fullmakt til å gripe inn for å lette kunders bedømmelse av priser og kvalitet.

I et eget avsnitt har utvalget tatt stilling til næringslivets behov for å kunne innrette seg etter myndighetenes håndheving, og det foreslås å åpne adgang til å avgi forhåndsuttalelse og forhåndstilsagn om enkeltvedtak etter loven. Konkurransemyndighetene må imidlertid fritt kunne avgjøre om tilsagn eller avgjørelser skal kunne gis. For å sikre at forskrifter og enkeltvedtak ikke består lenger enn det er reelt behov for, foreslås også at alle vedtak skal være tidsbegrensede, dog gjelde i maksimalt ti år. Kap 12 avsluttes med en omtale av andre bestemmelser i prisloven enn dem som vil få sin avløsning ved forslagene foran; disse anses uaktuelle og foreslås opphevet.

Kap 13 skifter fokus fra næringslivets private reguleringer til virkninger for konkurranseforholdene av offentlige reguleringer og tiltak. Det gis en omtale av forholdet mellom ulike reguleringer og konkurransepolitikken. Det foreslås ikke at konkurransemyndighetene skal ha materiell kompetanse til å gripe inn på andre myndigheters områder. Derimot foreslås to prosedyreregler i hhv regelverksinstruksen og konkurranseloven for at konkurransemyndighetene skal være sikret rett til å uttale seg om

offentlige reguleringers virkninger for konkurransen på vedkommende livsområde. Endelig gis en omtale av departementets oppgaver. Utvalget fremhever at en aktiv konkurransepolitikk går lenger enn håndheving av konkurranselovens egne regler. Departementets oppgave vil bl.a gå ut på å påvirke forvaltningen internt - for å påse at sektorpolitikk, budsjetter, reguleringer og andre tiltak ikke i unødige grad begrenser konkurransen.

Kap 14 gir en nærmere omtale av forholdet mellom nasjonal konkurransepolitikk og EFs regelverk. Kapitlet må leses i sammenheng med kap 3 og vedlegg 2 om EF-rettens innhold. Tema for kap 14 er hvilke konsekvenser EF-retten bør få for utformingen av en norsk konkurranselov. Foruten å kunne tjene som mønster for visse regler og ha en viss rettskildemessig betydning, fremheves betydningen av uniforme rammebetingelser for norsk næringsliv ute og hjemme. I flere av EFs medlemsland, og også i forslagene fra Storbritannia, Sverige og Finland, er det lagt vekt på at selve reguleringssystemet bør være ensartet på nasjonalt og overnasjonalt nivå. Innenfor et evt EØS-område vil det være naturlig å tenke i de samme baner. Uansett tilknytningsform må norsk lovgivning tilpasses EF-retten. Kap 14 har også med en redegjørelse for den foreslåtte regel om bistand til fremmed myndighet i konkurransesaker.

Kap 15 gir en samlet behandling av utvalgets forslag til regler om håndheving og sanksjoner. Det første avsnitt presiserer at håndhevings- og sanksjonsreglenes formål er å bidra til at lovens materielle spilleregler overholdes, men at det også må tas hensyn til private parter rettssikkerhetsbehov. Deretter følger en omtale av forslagene til behandlingen av konkurransesaker - om forvaltningslovens anvendelse, overprøvelse ved særlig klagenemnd, mulighet for å bringe klagenemndens vedtak direkte inn for lagmannsretten (i Norge som i andre land), samt særlige saksbehandlingsregler for å påse at klagesaker er skikkelig opplyst.

Etter de to innledende avsnitt om reglenes formål og den formelle og institusjonelle ramme, gir resten av kapitlet en omtale av behovet for regler etter hvert som en sak skrider frem. Det foreslås at myndighetene fortsatt skal ha mulighet til å pålegge opplysningsplikt, og at dokumenter utleveres til granskning. Slike pålegg og materielle inngrepsvedtak skal kunne håndheves under trussel om løpende mulkt, men mulkten begynner ikke å løpe før klagefristen er ute eller klagevedtaket foreligger. Det foreslås også rett for myndighetene til å begjære ransaking og beslag i de unntakstilfeller der dette vil være nødvendig for å sikre bevis. Men myndighetene skal ikke selv kunne beslutte bruk av slike tvangsmidler; det må fremsettes begjæring for namsretten, som treffer avgjørelse ved kjennelse.

Etter reglene om håndheving, går kap 15 over til å fremstille følgene av overtredelse. Det foreslås regler om straff, og at straffesak kun skal kunne reises etter begjæring fra fagetaten. De nye regler om foretaksstraff i straffeloven antas å kunne bli praktiske på konkurranserettens område. Det foreslås også en egen ordning med inndragning av inntil 10 % av den næringsdrivendes omsetning eller oppnådd vinning, utformet delvis etter mønster av EFs regelverk.

Det gis deretter en redegjørelse for offentlighet omkring saker om overtredelse - her foreslås ikke nye lovregler, fordi gjeldende rett om taushetsplikt antas å gi uttrykk for den ønskelige avveining mellom private parter behov for beskyttelse og behov for offentlighet i konkurransepolitikken.

Kap 15 er ikke begrenset til myndighetenes egne regler om håndheving og sanksjoner. I innstillingen legges til grunn at en ny konkurranselov må beskytte også private interesser, og det foreslås enkelte særregler for å lette håndhevingen i sivil sak mellom private parter. Det er regler om sivil ugyldighet, nektelse av forretningsforbindelse (herunder midlertidig forføyning) og erstatning.

Til slutt i kap 15 omhandles forslag om håndheving og sanksjonering av den foreslåtte særlov om pristiltak. Utvalget legger her opp til at Kongen skal utpeke kontrollorganet, og til at overtredelse må være belagt med straff.

Kap 16 har lovens administrasjon og selve beslutningsprosessen som tema. Hovedvekten er lagt på en beskrivelse av forholdet mellom de ulike organer. Først omtales beslutningsprosessen under prisloven. Deretter foreslås at to forvaltningsnivåer skal forstå administrasjonen av den nye konkurranseloven. Det foreslås at Kongen (ved departementet) skal ha den overordnede ledelse av konkurransepolitikken, og at en ytre etat - Konkurransetilsynet - skal være tilsyns- og håndhevingsorgan i enkeltsaker. Det tas stilling til behovet for politisk kontroll. Det drøftes om direktoratet bør ledes av en direktør alene eller ha et styre. Et flertall i utvalget, formannen A. C. Stray Ryssdal, Jorunn Berland, Juul Bjerke, Else Bugge Fougner, Einar Hope og Tone Ofstad, går inn for styre. Et mindretall i utvalget, Egil Bakke, går inn for at tilsynet bør ledes av en direktør alene. Organiseringen av Konkurranseskilagenemnden drøftes til slutt i kapitlet.

Kap 17 drøfter de organisatoriske spørsmål, spesielt i forhold til de enkelte organers oppgaver. Etter en omtale av departementet og klagenemnden, går kapitlet over til å behandle den nærmere organisering av Konkurransetilsynet. Et samlet utvalg legger til grunn at det er behov for en sterk sentralenhet, med kapasitet til å behandle komplekse og vanskelige saker, i tillegg til å forstå det løpende tilsyn. Deretter deler utvalget seg i et flertall og et mindretall. Flertallet, formannen A. C. Stray Ryssdal, Egil Bakke, Else Bugge Fougner, Einar Hope og Tone Ofstad, antar at det ikke er behov for et lokalapparat i tillegg til sentralenheten. Mindretallet, Jorunn Berland og Juul Bjerke, legger til grunn at det også under forslaget til konkurranselov vil være behov for et lokalt bistands- og håndhevingsapparat. Mindretallet mener at et slikt apparat også bør kunne håndheve ev generelle pris- og inntektsreguleringer, mens flertallet for sin del presiserer at slike reguleringsoppgaver ikke bør ligge til Konkurransetilsynet i fremtiden. Et samlet utvalg holder muligheten åpen for at også andre organer kan håndheve de generelle reguleringer. Til slutt i kap 17 presiseres at det er lite naturlig å pålegge lovens adressater gebyrer for å finansiere den offentlige myndighetsutøvelse etaten skal forestå.

Del IV består av kap 18 og omhandler de økonomiske og administrative konsekvenser av utvalgets forslag. Dersom Prisdirektoratet og Statens pristilsyn omorganiseres, vil ressurser som i dag medgår til disse, frigjøres til oppbyggingen av en ny etat. I denne forbindelse gis en omtale av virkningen for de to enheters budsjetter. Graden av frigjøring vil selvsagt avhenge av hvorvidt deler av ressursene overføres til andre forvaltningsområder.

Del V er utvalgets forslag til lover. Kap 19 og kap 20 inneholder merknader til de enkelte paragrafer i hhv forslaget til lov om konkurranse i ervervsvirksomhet med ledsagende endringer i andre lover, og til lov om pristiltak ved fare for uvanlige prisendringer. Det foreslås at konkurranseloven skal gjelde fra det tidspunkt Kongen bestemmer. Det formuleres tilrådinger mht overgangsregler.

Til slutt i innstillingen følger utvalgets forslag til lovtekster.