

Norsk fusjonskontroll i et globalt perspektiv

av konkurransedirektør **Knut Eggum Johansen**



Knut Eggum Johansen

I artikkelen gjøres det rede for hvordan Konkurransetilsynet vurderer en fusjon etter konkurranseloven. Videre forklares forholdet mellom konkurranselovens bestemmelse og EØS-avtalens bestemmelse om fusjonskontroll. Gjennomgangen knyttes til aktuelle eksempler fra finansnæringen.

Artikkelen bygger på et foredrag som ble holdt i regi av Samfunnsøkonomenes forening i slutten av januar.

1 Innledning

Norsk konkurranselovgivning består av konkurranseloven og EØS-avtalens konkurranseregler. Formålet med konkurranseloven er effektiv bruk av samfunnets ressurser gjennom virksom konkurranse. Konkurransemyndighetene i Norge er Kongen, departementet og Konkurransetilsynet. Tilsynet forestår det daglige arbeidet med saker etter konkurranseloven og skal føre tilsyn med konkurransen i de ulike markedene. En av tilsynets oppgaver etter konkurranseloven er å foreta nødvendige inngrep mot bedriftserverv, herunder fusjoner.

EØS-avtalens konkurranseregler overvåkes av EU-kommisjonen og av EFTA Surveillance Authority, eller ESA. EØS-avtalens

konkurranseregler og konkurranseloven har parallell anvendelse dersom forholdet har virkning i Norge og samhandelen påvirkes. Imidlertid har EØS-avtalens bestemmelser forrang når det er konflikt mellom forbudene i den norske loven og unntak fra forbudene i EØS-reglene. Et forhold være forbudt etter EØS-reglene selv om det faller utenfor de norske forbudene. Dette innebærer at næringsdrivende må forholde seg til både nasjonale og overnasjonale konkurransemyndigheter. Det er fastsatt egne bestemmelser som regulerer hvorvidt det er Konkurransetilsynet, ESA eller EU-kommisjonen som kan vurdere fusjoner mellom to eller flere selskaper.

Finansnæringens struktur har over lengere tid vært gjenstand for debatt. Dette skyldes både endringer innad i næringen og endringer

i omkringliggende faktorer av betydning for næringen. Forsikringselskaper og banker beveger seg inn på hverandres tradisjonelle markeder, og flere selskaper har signalisert ønske om å slå seg sammen. Drømmer om mer slagkraftige norske enheter presenteres med jevne mellomrom, og gis stor plass i media. Ofte er det luftslott. Det er grunn til å tro at konsentrasjon mot færre og større enheter i finansnæringen fortsetter. Selskaper som driver virksomhet i andre land kan komme til å etablere seg her i landet. Jeg forventer at slik etablering i første omgang vil foregå gjennom erverv av eksisterende virksomheter i Norge. Bestemmelsene om bedriftserverv og fusjonskontroll i konkurransereglene er viktige rammebetingelser for finansnæringen.

I det følgende vil jeg gjøre rede for hvordan Konkurransetilsynet vurderer en fusjon etter konkurranseloven. Videre vil jeg forklare forholdet mellom konkurranselovens bestemmelse og EØS-avtalens bestemmelse om fusjonskontroll. Jeg vil forsøke å knytte fremstillingen til spesielle forhold ved og aktørene i finansnæringen.

2 Det relevante markedet

Konkurransetilsynet gjennomfører en samfunnsøkonomisk vurdering av fusjoner som behandles etter konkurranseloven. Det er da nødvendig å avgrense analysen utfra hvor fusjonen har virkning. På konkurransefaglig terminologi kalles denne avgrensningen for "det relevante markedet". Det relevante markedet avgrenses utfra etterspørernes muligheter til å kjøpe det samme eller tilsvarende produkter fra andre tilbydere. Dette påvirkes både av egenskaper ved produktene og av geografiske markedsforhold. Av denne grunn har det relevante markedet både en produkt-dimensjon og en geografisk dimensjon.

Det relevante produktmarkedet inkluderer de varer og tjenester kjøperen anser som substituerbare med hensyn til dekning av et be-

stemt behov. Substituerbarhet betyr i hvilken grad etterspørerne kan velge mellom ulike produktvarianter for å tilfredsstille det samme, underliggende behovet. Substituerbarheten kan anslås ved krysspriselastisiteter som angir i hvilken grad en konsument, for sin behovstilfredsstillelse, vil gå over til å etterspørre andre produkter dersom prisen på et produkt øker. Dette vil særlig avhenge av produktenes egenskaper, bruksområder og priser.

Det relevante geografiske markedet omfatter det geografiske området hvor etterspørerne i det relevante produktmarkedet foretar sine innkjøp av finanstjenester. Normalt er transportkostnader den faktoren som har størst betydning for avgrensningen av det relevante geografiske markedet. Jo høyere transportkostnadene er i forhold til produktprisen, desto mindre er vanligvis det relevante geografiske markedet. Med moderne kommunikasjons-teknologi er transportkostnadene for mange finansprodukter blitt svært små.

Konkurransetilsynet publiserte i desember 1998 en analyse av relevante markeder i finansnæringen. Vi har benyttet avgrensningene i denne rapporten som utgangspunkt for analyser i enkeltsaker etter konkurranseloven. Nå er imidlertid rapporten rukket å bli 3 år gammel, og mye har forandret seg på den tiden. Vår avgrensning av det relevante markedet i en konkret sak kan derfor, med stor sannsynlighet, bli en annen enn den som fremkommer av rapporten. Som et eksempel synes jeg likevel det er nyttig å gi en oversikt over de relevante markedene slik de er avgrenset i rapporten.

I rapporten skilles det mellom spareprodukter, utlånsprodukter, risikoprodukter og betalingsformidling fordi disse produktene generelt tilfredsstiller ulike behov for etterspørerne. Produktgruppene tilhører av denne grunn ulike relevante produktmarkeder. Innad i disse produktgruppene finnes det en rekke produkter med ulik grad av substituer-

barhet. Eksempelvis kan tidshorisont, risiko og likviditetsgrad variere. Siden enkeltproduktene innad i hver gruppe i varierende grad er substituerbare, vil vanligvis det relevante produktmarkedet i en konkret sak være mindre enn produktgruppen samlet.

Videre er behovene privatpersoner og husholdninger har for ulike finansprodukter, forskjellige fra behovene kommuner og næringsdrivende har. Eksempelvis kan direkte investering i finansielle papirer være et godt spareprodukt for en bedrift, mens dette ikke alltid er et godt alternativ for en privatperson uten kjennskap til aksjemarkedet eller markedene bedriftene opptrer i. Av denne grunn mener vi det er riktig at ulike grupper av etterspørrere er aktører i ulike relevante produktmarkeder.

I rapporten avgrenses de fleste geografiske markedene i finansnæringen utfra nasjonale grenser. Imidlertid anses lån til små og mellomstore bedrifter som et regionalt marked fordi bankene tradisjonelt har lagt vekt på kjennskap til lokale forhold i utlånsbeslutningen. Videre anses det relevante geografiske markedet for pantesikrede lån til store bedrifter som internasjonalt. Vi er imidlertid åpne for at flere relevante geografiske markeder kan være, eller etter hvert går over til å bli internasjonale.

Det er imidlertid viktig å huske at det relevante markedet avgrenses utfra etterspørrernes substitusjonsmuligheter. Selv om tilbudsiden i en næring i stor grad er internasjonal, som for eksempel i finansnæringen, kan markedet likevel fremstå som nasjonalt eller regionalt for etterspørrerne. Små norske aktører som etterspør finanstjenester kan ha preferanser for finansselskaper som er etablert i Norge utfra kulturelle, rettslige og språklige årsaker. Etterspørrere kan for eksempel verdsette muligheten til å løse eventuelle rettsvisiter i det norske rettsapparatet. Dette trekker i retning av et norsk produktmarked for mange finanstjenester, selv om næringen opplever den internasjonale konkurransen som sterk.

Det sentrale for vurderingen av om markedet strekker seg utover nasjonale grenser, er om norske etterspørrere i dag kjøper eller om de kan gå over til å kjøpe finanstjenester fra utenlandske bedrifter dersom det utøves markedsrett i det norske markedet. Det er altså mulighetene for konkurranse fra utlandet som avgjør markedets omfang. Hvorvidt en fusjon setter en bedrift i stand til å konkurrere mer effektivt i utlandet, har ikke betydning for markedsavgrensningen. Det kan derimot ha betydning for totalvurderingen av fusjonen.

For å komme frem til en riktig avgrensning av det relevante geografiske markedet for et gitt finansprodukt, må det gjøres en avveining av disse forholdene.

3 Markedsrett

Avgrensningen av det relevante markedet er altså det første trinnet i en konkurransemessig vurdering av en fusjonssak. Formålet med den videre analysen er å avdekke hvorvidt fusjonen medfører at tilbyderne i det relevante markedet får økt mulighet og incentiv til å utøve markedsrett.

Teoretisk sett har en tilbyder markedsrett dersom prisen på tilbyderens produkter kan økes uten at hele salget forsvinner, slik at tilbyderen kan oppnå produktpriser som ligger over grensekostnadene i produksjonen. En tilbyder med markedsrett kan i større eller mindre grad opptre uavhengig av sine konkurrenter i markedet. Markedsrett kommer først og fremst til uttrykk gjennom høyere priser, men kan også slå ut i dårligere service, mindre produktvalg eller mindre produktutvikling. Utnyttelse av markedsrett innebærer en sløsing i samfunnsøkonomisk forstand, siden markedstilpasningen gir en samlet ressursbruk som er mindre effektiv enn den kunne ha vært.

Blant flere forhold som påvirker aktørenes muligheter til å utnytte markedsrett, kan nevnes konkurranseform, etableringsmulig-

heter, antall konkurrerende tilbydere og produktenes substituerbarhet. Markedsmakt kan utnyttes ensidig av en enkelt aktør eller kollektivt av flere aktører. Kollektiv markedsmakt trenger ikke å være et resultat av et avtalt samarbeid mellom aktørene, men kan også skyldes en samordning av markedsatferden, dvs. en form for stilltiende felles forståelse eller samforstand.

For de fleste typer virksomhet i finansnæringen er etablering i Norge regulert. Det finnes en rekke ulike godkjenningsordninger og konsesjonsordninger for både bank og forsikring. Ordningene medfører at trusselen om etablering er mindre i denne næringen enn det som er tilfelle i andre næringer. Potensiell konkurranse disiplinere derfor ikke aktørene i finansnæringen i like stor grad som i andre næringer hvor etableringen er fri. Utfra dette kan etableringsbegrensninger øke sannsynligheten for at aktører i finansnæringen har markedsmakt.

Et annet spesielt forhold ved finansnæringen er at det kan være vanskelig for forbrukerne å få en klar oppfatning av prisene på produktene. For eksempel vil bonusordninger være viktige når en konsument velger forsikringsselskap. Samtidig vanskeliggjør bonusordningene forbrukernes oversikt over relative priser. Tilsvarende kan rabattordninger når man kjøper alle forsikrings- og banktjenester fra samme selskap gjøre prisbildet mindre oversiktlig. Av denne grunn er konkurranse på andre parametre, som f.eks. servicenivå og produktutvalg, trolig spesielt viktige i finansmarkedene. Utfra dette er det grunn til å tro at selskapene i finansnæringen konkurrerer i flere dimensjoner. Konkurransen kan ha ulik styrke i de ulike dimensjonene. Et selskap kan utøve markedsmakt i en eller flere dimensjoner selv om konkurransen for øvrig oppleves som hard.

4 Konkurranselovens bestemmelse om bedriftserverv

Til tross for mange innspill og til tider opphetet debatt om finansnæringens struktur, har Konkurransetilsynet behandlet få saker etter konkurranselovens bestemmelse om bedriftserverv. Antallet fusjonssaker i finansnæringen som er behandlet i EU de siste årene er heller ikke høyt. Den siste saken Konkurransetilsynet vurderte, var Nordeas kjøp av Kreditkassen. Disse selskapene hadde lite overlappende virksomhet i Norge, og saken reiste ikke spesielle konkurransemessige problemstillinger. Tidligere vurderte tilsynet et fellesforetak mellom Storebrand og Skandia. Denne saken ble imidlertid overført til EU-kommisjonen som følge av at et finsk selskap også ble del av det nye selskapet. Jeg vil komme tilbake til denne saken senere.

Etter konkurranseloven § 3-11 kan Konkurransetilsynet gripe inn mot bedriftserverv dersom tilsynet finner at ervervet fører til eller forsterker en vesentlig begrensning av konkurransen i strid med lovens formål. Som tidligere nevnt er lovens formål effektiv bruk av samfunnets ressurser gjennom virksom konkurranse. Med bedriftserverv menes også fusjon, erverv av aksjer eller andeler og delvis erverv av bedrift. Spørsmålet er om ervervet er av et slikt omfang og en slik karakter at konkurransen mellom partene reduseres vesentlig eller helt opphører på relevante virksomhetsområder. Dette kan for eksempel skje ved at tidligere uavhengige aktører opptrer på en samordnet og enhetlig måte i ett eller flere markeder etter at ervervet er gjennomført.

For å gripe inn mot en fusjon stilles det krav om at konkurransen blir vesentlig begrenset. Dette vilkåret er strengere enn vilkåret for inngrep mot konkurranseskadelig atferd etter konkurranseloven § 3-10, hvor det er tilstrekkelig at konkurransen begrenses. For at hjemmelen til inngrep skal være tilstede, må konkurransebegrensningen også lede til en min-

dre effektiv bruk av samfunnets ressurser. Dette gjelder både inngrep mot bedriftsøkonomi og inngrep mot konkurranseskadelig atferd. For å gjennomføre et inngrep mot en fusjon er det således ikke tilstrekkelig å påvise at konkurransen begrenses vesentlig som følge av fusjonen. Fusjoner kan lede til effektivitetsgevinster som har betydning for den samlede ressursbruken i økonomien.

5 Effektivitetsgevinster

Effektivitetsgevinster kan for eksempel oppstå som følge av en fusjon dersom det er stordrifts- eller samdriftsfordeler i produksjonen. Slike fordeler medfører lavere kostnader i produksjonen, som igjen bidrar positivt til samfunnsøkonomisk effektivitet. Selv om en fusjon isolert sett medfører effektivitetstap som følge av begrenset konkurranse, kan effektivitetsgevinster lede til en samlet sett bedre ressursutnyttelse enn uten fusjon. Men for at effektivitetsgevinstene skal være relevante for den samfunnsøkonomiske evalueringen av fusjonen, må de være fusjonsspesifikke. Det skal altså ikke være mulig for bedriftene å oppnå gevinstene like raskt og effektivt på annen måte, for eksempel gjennom et innkjøps samarbeid. Det er bedriftene selv som må påvise eventuelle effektivitetsgevinster og dokumentere at de bare kan realiseres gjennom fusjonen.

Et viktig trekk ved finansnæringsstrukturen er dannelsen av selskaper som driver virksomhet på flere områder i finansnæringsnæringen. Slike selskaper kan omfatte så vel bank og forsikring som verdipapirfond og kredittforetak. Det eksisterer i dag flere selskaper som kan tilby alle finansrelaterte produkter og tjenester, og jeg forventer at denne utviklingen vil fortsette. Av denne grunn er spørsmålet om effektivitetsgevinster gjennom samdriftsfordeler spesielt relevant i finansnæringsnæringen.

En integrasjon mellom tradisjonell bank- og forsikringsvirksomhet kan medføre sam-

driftsfordeler. På en annen side kan mulighetene for krysssubsidiering mellom ulike forretningsområder og produktmarkeder øke. Videre har selskaper med flere virksomheter muligheter for å kombinere flere finansprodukter og selge dem som en pakke. Tilbud av slike produktpakker gjør det vanskeligere å sammenligne pris på enkeltprodukter mellom ulike tilbydere. Integrasjon av flere typer virksomhet kan på denne måten dempe konkurransen i enkelte delmarkeder og derigjennom medføre et effektivitetstap. I Norge er både krysssubsidiering og salg av produktpakker i stor grad forbudt for finansnæringsnæringen. Likevel mener vi det er relevante vurderingskriterier i en fusjonssak fordi det erfaringsmessig er vanskelig å kontrollere for krysssubsidiering innad i virksomheter.

Vurderingen av eventuelle effektivitetsgevinster som følge av fusjon er kun relevant i de tilfellene der fusjonen medfører vesentlig begrensning av konkurransen i et eller flere relevante markeder. I en slik situasjon vil Konkurransetilsynet ta i betraktning både positive og negative effektivitetsvirkninger ved integrasjon av ulike virksomheter i finansnæringsnæringen.

6 Inngrepet

I konkurranseloven er det bare bestemmelsen om inngrep mot bedriftsøkonomi som inneholder tidsfrister for saksbehandlingen. Et inngrep mot en fusjon må fattes innen seks måneder etter at det er inngått endelig avtale om ervervet. Dersom særlige hensyn tilsier det, kan fristen utvides til 12 måneder fra samme tidspunkt. Det er viktig å legge merke til at fristene beregnes fra det tidspunktet endelig avtale er inngått. En evaluering av en fusjon etter konkurranseloven er en ressurskrevende prosess. Av denne grunn startes ikke saksbehandling i slike saker før det er klart at fusjonen faktisk blir gjennomført, dvs. etter at endelig avtale er inngått mellom de fusjoner-

ende selskapene. Dette er begrunnelsen for at Konkurransetilsynet aldri forhåndsgodkjenner fusjoner i noen markeder.

Fusjoner er ikke meldepliktige etter konkurranseloven. Imidlertid ønsker fusjonerende selskaper gjerne en rask avklaring i forhold til konkurransemyndighetene. Av denne grunn åpner loven for at selskapene kan melde den endelige avtalen om fusjon til Konkurransetilsynet. Innen tre måneder etter at meldingen er mottatt må tilsynet da varsle at et inngrep kan bli aktuelt. Dersom det ikke varsles inngrep, kan vi heller ikke gripe inn mot fusjonen på et senere tidspunkt.

Inngrep etter konkurranseloven skal varsles. Det er ofte varslene om inngrep som får de store avisoverskriftene. I varselet redegjør Konkurransetilsynet for relevante fakta, konkurransemessige analyser og hjemmel for inngrep. Et inngrepsvedtak presenteres. Varselet er bokstavelig ment og betyr i praksis en åpen og omfattende høringsprosess der berørte parter gis anledning til å kommentere og supplere Konkurransetilsynets analyser og vurderinger. Etter et varsel skjer det ofte at nye momenter kommer på bordet og at aktørene blir mer kreative med å spille inn eventuelle kompenserende tiltak. Det er derfor mange eksempler på at vedtaket endres eller at vi frafaller inngrep.

En ny hjemmel til å nedlegge midlertidig forbud mot å gjennomføre en fusjon kom med i konkurranseloven ved revisjonen i mai 2000. Begrunnelsen for denne bestemmelsen er Konkurransetilsynets erfaring i tidligere fusjonssaker. Det har vært tilfeller hvor har vært umulig å tilbakeføre selskapene til sin opprinnelige form til tross for at vilkårene for inngrep for øvrig har vært tilstede. Jeg understreker at det bare er aktuelt å benytte denne hjemmelen i de sakene hvor et inngrep er spesielt sannsynlig.

Dersom Konkurransetilsynet konkluderer med at en fusjon medfører begrenset konkurranse og en dårligere ressursutnyttelse totalt,

kan et inngrep etter konkurranseloven f.eks. gå ut på at deler av virksomheten må selges før fusjonen kan godtas. Når de negative virkningene av fusjonen hovedsakelig har opphav i avgrensede virksomhetsområder, kan et slikt inngrep være tilstrekkelig for å gjenopprette konkurransen i markedet. Fusjonen tillates da når vilkåret om salg av virksomhet er oppfylt. Et vedtak om inngrep kan også sette andre vilkår for fusjonen dersom dette er nødvendig for å opprettholde konkurransen i markedet.

I tilfeller der de negative konkurransemessige og effektivitetsmessige virkningene er spesielt alvorlige, kan det være vanskelig å finne egnede tiltak som gjør det mulig å gjennomføre fusjonen uten at det oppstår konkurransemessige virkninger. I så fall kan inngrepet bestå i at fusjonen forbyes i sin helhet. Jeg vil imidlertid understreke at formålet med fusjonskontroll ikke er å forby flest mulig fusjoner. Fusjoner og oppkjøp kan være en samfunnsøkonomisk ønskelig utvikling av en næring. Fusjoner kan som nevnt tidligere gi opphav til effektivitetsgevinster. I tillegg kan produktutvikling stimuleres og dermed gi etterspørerne bedre eller flere produktvarianter. Jeg må nok allikevel innrømme at jeg ofte er skeptisk til de store fusjonenes velsignelse. Det spørres om vi ikke var bedre tjent med at næringslivets ledere hadde større fokus på effektiv daglig drift. I et samfunnsøkonomisk perspektiv kan det derfor være viktig at fusjoner blir gjennomført når de konkurransemessige virkningene er små eller kan avhjelpes gjennom tiltak.

7 Konkurranseloven eller EØS-avtalen?

I finansnæringen vises det ofte til at det er en økende grad av internasjonalisering. Dette kan medføre en økning av bedriftserverv og foretakssammenslutninger med flernasjonal karakter. I slike tilfeller må det vurderes

hvilken myndighet som er den rette til å vurdere de konkurransemessige virkningene av fusjonen.

Fusjoner med virkning i Norge reguleres ikke bare av norsk lovgivning, men er også underlagt internasjonal regulering. EF- og EØS-retten regulerer foretakssammenslutninger. EØS-avtalens artikkel 57 forbyr foretakssammenslutninger som skaper eller styrker en dominerende stilling, og som samtidig fører til at effektiv konkurranse i EØS-området hindres betydelig. EØS-avtalens fusjonsregler er sammenfallende med EF-rettens fusjonsforordning. Siden fusjoner som omfattes av bestemmelsen i utgangspunktet er forbudt, vil ikke EU-kommisjonen eller ESA gripe inn på samme måte som Konkurransetilsynet. Derimot vil ikke fusjoner som er omfattet av reglene være tillatt før de er erklært lovlige.

For at en fusjon skal omfattes av EØS-avtalens regler om fusjonskontroll, må den ha en fellesskaps- eller EFTA-dimensjon. Fusjoner som involverer kredittinstitusjoner eller andre finansinstitusjoner har den nødvendige størrelsen dersom summen av ulike inntekter overstiger visse terskelverdier. Inntektene som skal tas med er renteinntekter, inntekter fra verdipapirer, provisjonsinntekter, nettoinntekter fra finansielle transaksjoner og andre driftsinntekter. Fusjoner som involverer forsikringsselskaper har fellesskaps- eller EFTA-dimensjon dersom verdien av tegnede bruttopremier, både innbetalte og utestående, overstiger de samme terskelverdiene. I dette tilfelle avviker reglene for aktørene i finansnæringen noe fra reglene for andre næringer, hvor det er de fusjonerende selskaperens omsetning som benyttes.

En fusjon skal kun behandles av én konkurransemyndighet. Dette prinsippet kalles gjerne "one-stop-shopping" og skal beskytte fusjonerende selskaper fra å være underlagt fusjonskontroll fra nasjonalt og overnasjonalt organ samtidig. Reglene om kompetansefordeling utpeker derfor ett organ som gis

eksklusiv rett til å vurdere fusjonen. Hvor hoveddelen av finansinstitusjonenes inntekter opptjenes, dvs. i EF-landene, EFTA-landene eller én medlemsstat, bestemmer hvilken myndighet som har kompetanse i saken. Tilsvarende er det hvor hoveddelen av forsikringsselskapenes bruttopremie er tegnet som bestemmer om det er EU-kommisjonen, ESA eller Konkurransetilsynet som kan behandle saken.

Prinsippet om "one-stop-shopping" forhindrer imidlertid ikke at en fusjon behandles av flere nasjonale konkurransemyndigheter samtidig. For eksempel ble fusjonen mellom Pripps-Ringnes og Carlsberg vurdert av konkurransemyndighetene i Sverige, Finland og Norge. Vi arbeider med å utforme avtaler og regelverk som skal gjøre det mulig for Konkurransetilsynet å samarbeide tettere med søsterorganisasjoner i de nordiske landene. Det innebærer at konkurransemyndighetene kan utveksle informasjon og koordinere behandlingen i konkrete saker.

Dersom terskelverdiene er overskredet innenfor EU-landenes territorium, har EU-kommisjonen enekompetanse til å vurdere transaksjonen. Tilsvarende er kompetansen tillagt ESA dersom terskelverdiene er overskredet innenfor EFTA-statenes territorium. Konkurransetilsynet er i disse tilfellene avskåret fra å behandle saken etter konkurranse-loven. I motsetning til konkurranselovens bedriftserevsbestemmelse må fusjoner hvor terskelverdien overskrides innmeldes til den rette myndigheten senest en uke etter at det er inngått avtale om transaksjonen.

Når terskelverdiene ikke er overskredet eller når to tredeler av omsetning, inntekt eller bruttopremie er opptjent i Norge, har Konkurransetilsynet kompetanse til å behandle fusjonssaken. På denne måten spiller terskelverdiene en viktig rolle i fordelingen av saker mellom de ulike konkurransemyndighetene.

Når en fusjonssak har spesiell betydning for Norge og norsk økonomi har Norge mu-

lighet til å delta på møter før EU-kommisjonen treffer endelig avgjørelse. Det er vanlig at norske myndigheter er representert på møtene. I disse sakene utarbeider ofte Konkurransetilsynet skriftlige innspill til ESA og EU-kommisjonen, for eksempel om markedsforhold og konkurransesituasjon i Norge.

8 Eksempel på kompetanse-spørsmål i finansnæringen

Som et konkret eksempel på kompetansespørsmål kan etableringen av fellesforetaket if... nevnes. Våren 1999 avtalte Skandia, som eide Vesta Forsikring, og Storebrand å fusjonere selskapenes virksomhet innenfor skadeforsikring. Siden selskapene var konkurrenter og samlet ville få en sterk stilling i flere forsikringsmarkeder med markedsandeler over 50 prosent, innledet Konkurransetilsynet en vurdering av fusjonen. Før saken var behandlet ferdig, ble imidlertid fusjonen utvidet til også å omfatte det finske selskapet Pohjola. Fusjonen fikk dermed et omfang som førte til at EU-kommisjonen ble kompetent myndighet i saken.

I august 1999 godkjente EU-kommisjonen fusjonen under forutsetning av at Vestas skadeforsikringsvirksomhet ble skilt ut fra den øvrige virksomheten. Konkurransetilsynet mente imidlertid at dette vilkåret ikke i tilstrekkelig grad tok hensyn til mulige konkurransemessige virkninger av fusjonen i markedet for livsforsikringer. Begrunnelsen for dette var at både Storebrand og Skandia drev livsforsikringsvirksomhet i Norge før fusjonen, slik at selskapenes felles satsing innen skadeforsikring kunne medføre en koordinering også på livsforsikringsområdet. Denne bekymringen falt bort da Tryg Baltica overtok både livs- og skadeforsikringsvirksomheten i Vesta. Etter vår oppfatning ble da de negative konkurransemessige virkningene av fusjonen begrenset på en tilfredsstillende måte.

Som de fleste her nok kjenner til trakk

Pohjola seg fra fusjonen etter at den var godkjent av EU-kommisjonen. Dette reiser interessante spørsmål om kompetansefordeling mellom EU-kommisjonen og Konkurransetilsynet, og om rekkevidden av konkurranse-lovens inngrepsbestemmelse. Fusjonen mellom Skandia og Storebrand fikk ikke økt konkurransemessige betydning i Norge som følge av at Pohjola ble del av fellesforetaket. Det var bare fusjonens omfang i EU-landene som økte. Som en følge av dette ble EU-kommisjonen rette myndighet for en konkurransemessig vurdering.

Siden Konkurransetilsynet hadde kompetanse før Pohjola ble med, kan kompetansen rent formelt ha falt tilbake til Konkurransetilsynet da Pohjola falt fra. Dette kompetansespørsmålet ble imidlertid ikke vurdert siden Vesta allerede var solgt ut av if... Spørsmålet kunne blitt aktuelt dersom bare skadeforsikringsdelen i Vesta hadde blitt solgt, slik EU-kommisjonens påla selskapene.

9 Forholdet til Kredittilsynet

Konkurransetilsynets hovedoppgave er håndheving av konkurranse-loven. Konkurranseloven er en sektorovergripende lov, og lovgiver har lagt vekt på at konkurranse-spørsmål skal behandles enhetlig på tvers av markeder og sektorer. Sektorovergripende konkurranse-lovgivning anbefales av OECD og benyttes i stor grad internasjonalt.

Enkelte lover legger imidlertid opp til at sektormyndigheter skal ivareta konkurransemessige hensyn. Dette fører til at Konkurransetilsynet har parallell kompetanse med sektormyndighetene på visse områder. Dette gjelder for eksempel Kredittilsynet. Finansnæringen faller inn under Konkurransetilsynets ansvarsområde. Samtidig er altså næringen underlagt tilsyn fra egen sektormyndighet.

Konkurranseflateutvalget understreker i NOU nr. 2000:9 om Konkurranseflater i finansnæringen betydningen av at det etable-

res en klar og entydig ansvars- og oppgavefordeling mellom tilsyns- og kontrollorganer på finansområdet. Ved revisjon av lov- og regelverk bør overlappende kompetanseområder reduseres til et minimum. Utvalget mener dette vil skape bedre oversikt, mer effektiv saksangang og større forutberegnelighet for markedsaktørene.

Det er nylig oppnevnt et utvalg for revisjon av konkurranseloven. Utvalget har blant annet fått i mandat å vurdere forholdet mellom konkurranselovgivningen og tilgrensende lovverk, samt forholdet mellom sektormyndighetene og Konkurransetilsynet. Formålet er å klarlegge ansvars- og oppgavefordelinger. I EU pågår også en debatt om EU-kommisjonen skal ha adgang til å håndheve sektorregulerte områder under konkurransereglene.

I Konkurransetilsynet er vi opptatt av en konsistent håndheving av konkurransereglene over tid og mellom næringer. For finansnæringen vil det være en forenkling at ett og samme forhold ikke behandles av to tilsynsmyndigheter. Kredittilsynet og Konkurransetilsynet har avtalt retningslinjer for samarbeid for å kunne opptre mest mulig enhetlig. Jeg mener imidlertid at tilsynsorganenes kompetanse og ansvarsområder bør avgrenses nærmere. Det kan ikke utelukkes hypotetiske tilfeller der Kredittilsynets vektlegging av soliditet kan komme i konflikt med konkurransehensyn.

Jeg mener at alle konkurransefaglige ansvarsområder bør samles i et konkurransetilsyn for å sikre en troverdig og konsistent politikktutøvelse på tvers av sektorer. Imidlertid tror jeg ikke at det er en hensiktsmessig løsning å forene konkurransemessige og andre reguleringsmessige hensyn i samme tilsynsmyndighet. En slik organisering kan medføre problemer i form av uoversiktlige etater, uklare ansvarsområder og uklart faglig fokus.

Mandatet til det nye Konkurranselovutvalget og Regjeringens initiativer for å fornye og

effektivisere offentlig forvaltning gir bud om at vi i overskuelig fremtid vil få en avklaring av ansvarsfordelingen mellom konkurransemyndighetene og sektormyndighetene.

10 Hva så med det globale perspektivet?

Konkurransespolitikk er i ferd med å utvikle seg som det viktigste politikkområdet for å fremme fungerende markeder og effektiv ressursbruk. Etter hvert får flere og flere land moderne konkurranselovgivning og håndhevingen av dem blir stadig mer effektiv.

Med 29 medlemsland, EU-kommisjonen og flere observatører er OECD kanskje det fremste forumet for å diskutere konkurransepolitikk generelt. Det er en høy aktivitet i Konkurransekomiteen med tilhørende arbeidsgrupper. Formålet er å jobbe fram en "myk" harmonisering gjennom diskusjon av hvordan konkurransepolitiske tiltak best skal utformes. Ministerrådet har gitt flere rekommandasjoner til medlemslandene, sist om behovet for å iverksette effektive tiltak mot renskåren kartellvirksomhet ("hard core cartels").

Verdens handelsorganisasjon – WTO – har nedsatt en egen arbeidsgruppe om handel og konkurranse. Flere medlemsland ønsker at frihandelsavtalen suppleres med konkurranseregler. Bakgrunnen er en frykt for at nedbygging av formelle handelshindringer skal bli erstattet av "kompenserende" tiltak fra næringslivet. Det er ulike syn mellom EU og USA på hvor langt man er villig til å gå for å gjøre WTO til et redskap i kampen mot proteksjonistiske tiltak fra næringslivet selv. USA har nylig lansert et alternativ eller supplement til en WTO-avtale, et "Global Competition Initiative", som skal være et forum for diskusjon av konkurransepolitiske problemstillinger i en global økonomi. Også den internasjonale advokatforeningen har, i samarbeid med EU-kommisjonen, tatt initiativ til et eget fo-

rum: "The International Competition Forum". Det er absolutt virksom konkurranse i markedet for konkurransefora!

Det arbeides på flere fronter med å utvikle konkurransepolitikk og "konkurransekultur" hos land i Øst-Europa ("countries in transition") og i utviklingsland. FN har i regi av UNCTAD også etablert en egen ekspertgruppe om konkurransepolitikk, som er meget aktive. OECD har et eget program for ikke-medlemsland. Det siste skuddet på stammen er etableringen av et eget forum "The Global Competition Forum" der medlemsland og ikke-medlemsland kan drøfte ulike problemstillinger. EU-kommisjonen gjennomfører også lignende tiltak. Konkurransetilsynet deltar i disse aktivitetene samtidig som vi selv, i beskjeden grad, yter "teknisk bistand" til andre land, for eksempel overfor Sør-Afrika. Medarbeidere i tilsynet har hatt opphold i Sør-Afrika for å bistå i oppbyggingen av en konkurransemyndighet, og ansatte hos konkurransemyndigheten i Sør-Afrika vil snart hospitere hos oss.

Som nevnt foran er EØS-avtalens konkurranseregulering av stor betydning for å føre kontroll med internasjonale karteller og konkurransebegrensende fusjoner og atferd med virkning i flere land. I tillegg har EFTA inngått frihandelsavtaler med flere land. Disse avtalene inneholder også konkurranseregler. Som tidligere nevnt arbeider vi også med å få i stand en håndhevingsavtale mellom nordiske land.

Dette internasjonale arbeidet fører til at konkurransepolitikken får økt betydning. Målet er å effektivisere håndhevingen av konkurransereglene overfor internasjonale karteller og konkurransebegrensende fusjoner og atferd med virkning i flere land. Det er trolig et nødvendig vilkår for internasjonalt håndhevings samarbeid at landenes substansielle og prosessuelle konkurranseregulering harmoniseres og at det oppnås felles forståelse for grunnleggende prinsipper i konkurranseanalysen.

Takk for oppmerksomheten.