

# **Rapport – Arbeidsgruppe**

## **Oppfølging av St.meld. nr. 17 (2002-2003) *Om statlige tilsyn* (Tilsynsmeldingen)**

*Gjennomgang av reguleringer og  
tilsynsorganiseringen i post- og telesektoren*

4. juni 2004

## Innholdsfortegnelse

<b>1</b>	<b>SAMMENDRAG OG KONKLUSJONER .....</b>	<b>3</b>
1.1	INNLEDNING .....	3
1.2	NEDBYGGING AV UNØDIG KONKURRANSEBEGRENSENDE REGULERINGER.....	3
1.3	OPPGAVEFORDELINGEN MELLOM TILSYNENE .....	3
1.4	OPPFØLGING .....	4
<b>2</b>	<b>BAKGRUNN, MANDAT OG INNLEDENDE MERKNADER .....</b>	<b>6</b>
2.1	BAKGRUNN OG MANDAT .....	6
2.2	ARBEIDSGRUPPENS SAMMENSETTING OG ARBEID .....	8
2.3	GENERELT OM REGULERINGER.....	8
<b>3</b>	<b>SEKTORREGULERINGEN AV POST- OG TELESEKTOREN .....</b>	<b>9</b>
3.1	INNLEDNING .....	9
3.2	REGELVERKET OM ELEKTRONISK KOMMUNIKASJON .....	9
3.2.1	Om ekomsektoren .....	9
3.2.2	Reguleringen av ekomsektoren .....	11
3.3	POSTREGELVERKET .....	13
3.3.1	Om postsektoren.....	13
3.3.2	Reguleringen av postsektoren .....	14
<b>4</b>	<b>KAN DELER AV SEKTORREGELVERKET OGSÅ VIRKE KONKURRANSEBEGRENSENDE? .....</b>	<b>18</b>
4.1	GENERELT OM KONKURRANSEBEGRENSENDE REGULERINGER .....	18
4.2	KAN DELER AV EKOMREGELVERKET VIRKE KONKURRANSEBEGRENSENDE? .....	19
4.2.1.1	Noen forutsetninger.....	19
4.2.1.2	Tillatelser.....	19
4.2.1.3	Tilgangsregulering .....	20
4.2.1.4	Offentliggjøring av informasjon og standardtilbud.....	20
4.2.1.5	Krav til ikke-diskriminering .....	21
4.2.1.6	Prisregulering .....	21
4.2.1.7	Strukturelt og regnskapsmessig skille .....	22
4.2.1.8	Standarder og kvalitetskrav .....	22
4.3	KAN DELER AV POSTREGULERINGEN VIRKE KONKURRANSEBEGRENSENDE? .....	23
4.4	KONKLUSJONER VEDRØRENDE KONKURRANSEBEGRENSENDE REGULERINGER .....	23
<b>5</b>	<b>OPPGAVEFORDELING MELLOM TILSYNENE.....</b>	<b>25</b>
5.1	GENERELT OM TILSYNSORGANISERING OG REGULERINGER PÅ KONKURRANSEOMRÅDET.....	25
5.1.1	Organiseringsmodeller .....	25
5.1.2	Reguleringer og tilsynsorganisering på konkurranseområdet i Norge.....	25
5.2	TILSYNSORGANISERINGEN PÅ KONKURRANSEOMRÅDET I POST- OG TELESEKTOREN .....	27
5.2.1	Oversikt over relevant regelverk .....	27
5.2.2	Strukturregulering .....	28
5.2.2.1	Konkurransetilsynet .....	28
5.2.2.2	Post- og teletilsynet – elektronisk kommunikasjon.....	28

5.2.2.3	Post- og teletilsynet – post .....	29
5.2.3	Atferdsregulering .....	29
5.2.3.1	Konkurransetilsynet .....	29
5.2.3.2	Post- og teletilsynet – elektronisk kommunikasjon.....	30
5.2.3.3	Post- og teletilsynet – post .....	32
<b>5.3</b>	<b>OVERLAPPENDE OG KOMPLEMENTÆR KOMPETANSE .....</b>	<b>32</b>
5.3.1	Strukturregulering .....	32
5.3.1.1	Overlappende kompetanse .....	32
5.3.1.2	Supplerende kompetanse.....	34
5.3.2	Atferdsregulering .....	35
5.3.2.1	Overlappende kompetanse .....	35
5.3.2.2	Supplerende kompetanse.....	39
<b>5.4</b>	<b>GJELDENDE SAMARBEID MELLOM TILSYNENE .....</b>	<b>40</b>
<b>5.5</b>	<b>BEHOVET FOR SAMARBEID OG SAMARBEIDSAVTALE.....</b>	<b>41</b>
<b>5.6</b>	<b>OPPGAVEFORDELING OG SAMARBEID I ANDRE LAND .....</b>	<b>42</b>
5.6.1	Organiseringen av reguleringsmyndighet i andre EØS-land.....	42
5.6.1.1	Innledning.....	42
5.6.1.2	Sektormyndighet atskilt fra konkurransemyndighet .....	42
5.6.1.3	Samarbeid mellom sektormyndighet og konkurransemyndighet vedrørende elektronisk kommunikasjon .....	42
5.6.2	Organiseringen av reguleringsmyndighet i land utenfor EØS-området.....	44
5.6.2.1	Innledning.....	44
5.6.2.2	Australia .....	45
5.6.2.3	USA.....	45
5.6.2.4	New Zealand .....	46
5.6.3	OECD observasjoner om organisering av reguleringskompetanse.....	46
<b>5.7</b>	<b>KONKLUSJONER VEDRØRENDE OPPGAVEFORDELINGEN MELLOM TILSYNENE .....</b>	<b>47</b>
5.7.1	Post- og telemyndighetens ivaretagelse av konkurransehensyn .....	48
5.7.2	Alternativer for oppfølging av tilsynsmeldingen .....	48
5.7.3	Arbeidsgruppens anbefalinger.....	50

# 1 Sammendrag og konklusjoner

## 1.1 Innledning

Arbeidsgruppen har i utgangspunktet gjennomført to separate oppgaver. Den første oppgaven har vært å gjennomgå sektorreguleringen i post- og telesektoren for å følge opp tilsynsmeldingens ambisjon om en nedbygging av eventuelle unødige konkurransebegrensende reguleringer. Den andre oppgaven har vært å gjennomgå tilsynsorganiseringen i post- og telesektoren med sikte på en klarere avgrensning av oppgaver mellom Konkurransetilsynet og Post- og teletilsynet.

Den sektorspesifikke reguleringen av telesektoren (området for elektronisk kommunikasjon) har effektivt bruk av samfunnets ressurser ved å legge til rette for bærekraftig konkurranse som virkemiddel for å oppnå lovens målsettinger. Reguleringen gjennomfører et EU-harmonisert reguleringsregime som Norge er forpliktet til å gjennomføre etter EØS-avtalen.

Ekomreguleringen skal bidra til å skape konkurranse i telemarkedet i en situasjon der man har beveget seg fra et rettslig monopol til stadig økt konkurranse. Ekomreguleringen er bygget opp slik at de sektorspesifikke konkurransefremmende reguleringene skal utfases etter hvert som konkurransen virker, og markedsutviklingen tilsier at de generelle konkurransereglene er tilstrekkelige til å ivareta konkurransehensynet. De øvrige reguleringer som gjennomfører post- og telepolitikken skal ikke utfases.

Postsektoren er for tiden inne i en liberaliseringsprosess, der et forslag til avvikling av Postens enerett 1. januar 2007 er på høring. Samferdselsdepartementet vurderer for tiden behovet for et sektorspesifikt regelverk, blant annet for å ivareta konkurransehensynet i forbindelse med overgangen til et liberalisert postmarked, og vil i denne sammenheng ta hensyn til tilsynsmeldingens ambisjoner.

## 1.2 Nedbygging av unødige konkurransebegrensende reguleringer

I telesektoren vil både ekomlovgivningens forutsetninger om å ta konkurransehensyn og å nedbygge de sektorspesifikke konkurransereguleringene motvirke at reguleringen virker potensielt konkurransebegrensende. Ekomlovgivningen har med andre ord innebygde mekanismer for å unngå unødige konkurransebegrensende reguleringer.

I postsektoren innebærer den foreliggende liberaliseringsprosessen at den mest sentrale konkurransebegrensende reguleringen i postmarkedene – Postens enerett – er under avvikling.

## 1.3 Oppgavefordelingen mellom tilsynene

Når det gjelder oppgavefordelingen mellom Konkurransetilsynet og Post- og teletilsynet, skal tilsynene først og fremst utføre komplementære reguleringsoppgaver. Fram mot en forutsatt utfasing av sektorspesifikke konkurransereguleringer vil imidlertid konkurransehensynet ha stor betydning i Post- og teletilsynets vurderinger. I en overgangsperiode innebærer dette at det i praksis vil kunne forekomme en viss grad av overlappende kompetanse og arbeidsoppgaver mellom tilsynene.

Arbeidsgruppen har som en del av arbeidet sett på oppgavefordelingen mellom sektormyndighet og konkurransemyndighet i sammenliknbare land, først og fremst andre EØS-land ettersom disse er underlagt samme EØS-rettslige forpliktelser som Norge. I all hovedsak er reguleringsmyndigheten i EØS-landene organisert med en sektormyndighet som

er atskilt fra konkurransemyndigheten. Sektormyndigheten har hovedansvaret for både teknisk tilsyn og markedstilsyn på området for elektronisk kommunikasjon, mens konkurransemyndigheten har ansvaret for håndhevelsen av den generelle konkurranseretten. Arbeidsgruppen har også sett på det arbeidet som har vært gjort av OECD når det gjelder forholdet mellom sektormyndighet og konkurransemyndighet. OECDs vurdering er at det ikke upeker seg en konkret modell som kan anbefales for tilsynsorganiseringen.

### 1.4 Oppfølging

Den regulatoriske situasjonen i post- og telesektoren innebærer at den videre oppfølgingen av oppgavene som framgår av mandatet, må sees i sammenheng. Tilsynsmeldingens ambisjon om en nedbygging av unødvendige konkurransebegrensende reguleringer ivaretas gjennom den forutsatte nedbyggingen av sektorspesifikke reguleringer i både post- og telesektoren. En slik utfasing vil både bidra til en klarere rollefordeling mellom Konkurransetilsynet og Post- og teletilsynet i samsvar med tilsynsmeldingens ambisjon om en funksjonsrettet tilsynsorganisering, og regjeringens forenklingsarbeid forøvrig.

Arbeidsgruppens vurdering er dermed at tilsynsmeldingen best kan følges opp ved at det etableres prosesser som sikrer at Konkurransetilsynets rolle i forbindelse med Post- og teletilsynets vurderinger som berører konkurransehensynet klargjøres. Dette kan etableres ved at Konkurransetilsynet og Post- og teletilsynet gis i oppgave å utarbeide en samarbeidsavtale der Konkurransetilsynet gis tilstrekkelig mulighet til å uttale seg til Post- og teletilsynet i saker som berører konkurransehensyn, samt at slike uttalelser tillegges vekt ved Post- og teletilsynets vurdering. En slik avtale vil også skape transparens og dermed bidra til økt forutberegnlighet og samtidig innebære en forenkling for brukerne.

Arbeidsgruppens konkrete anbefaling er derfor at arbeidsgruppens rapport følges opp ved at Samferdselsdepartementet og Arbeids- og administrasjonsdepartementet gir henholdsvis Post- og teletilsynet og Konkurransetilsynet i oppgave å utarbeide en samarbeidsavtale, med følgende føringer på innholdet og gjennomføringen av avtalen:

- Samarbeidsavtalen skal klargjøre samarbeidet mellom Konkurransetilsynet og Post- og teletilsynet, herunder Konkurransetilsynets rolle i forbindelse med avgrensning av relevante markeder og fastsetting av sterk markedsstilling.
- Samarbeidsavtalen skal sikre at Konkurransetilsynet gis anledning til å uttale seg om de konkurransemessige sidene ved Post- og teletilsynets virkemiddelbruk knyttet til den sektorspesifikke konkurransereguleringen, og at dette tillegges vekt ved Post- og teletilsynets konkurransemessige vurderinger.
- Samarbeidsavtalen skal konkretisere nødvendig samarbeid om tiltak ved gjennomføringen av den gradvise avvikling av de sektorspesifikke reguleringene som ivaretar konkurransehensyn etter hvert som markedene oppnår bærekraftig konkurranse, slik som forutsatt i ekomlovgivningen. De to tilsynenes rolle bør i denne sammenheng klargjøres.
- Samarbeidsavtalen skal så langt taushetsplikten tillater det, sikre at Post- og teletilsynet fortsatt blir orientert og gitt anledning til å uttale seg ved Konkurransetilsynets behandling av saker av betydning innenfor post- og telemarkedene.

## SAMMENDRAG OG KONKLUSJONER

---

- Det skal opprettes en referansegruppe mellom de to tilsynene for å sikre oppfølgingen av samarbeidsavtalen.
- For å holde departementene oppdatert bør disse, i forbindelse med at tilsynene får i oppgave å utarbeide samarbeidsavtalen, utarbeide en hensiktsmessig rutine for tilbakerapportering til departementene.
- Samarbeidsavtalen skal utformes slik at den tar hensyn til forpliktelsene som følger av EØS-avtalen.
- Samarbeidsavtalen skal forelegges departementene for godkjenning, og skal oppdateres ved behov.

## 2 Bakgrunn, mandat og innledende merknader

### 2.1 Bakgrunn og mandat

Statssekretærutvalget for oppfølging av stortingsmeldingen om statlige tilsyn (st. meld. nr. 17 (2002-2003) "Om statlige tilsyn") besluttet i møte av 28. oktober 2003 at det skulle nedsettes en arbeidsgruppe med kontaktpersoner i Arbeids- og administrasjonsdepartementet og Samferdselsdepartementet for å følge opp meldingens ambisjon om en gjennomgang av sektorreguleringer i post- og telesektoren med sikte på nedbygging av unødige konkurransebegrensende reguleringer og foreta en klarere avgrensning av oppgaver mellom Konkurransetilsynet og Post- og teletilsynet. Arbeidsgruppen ble gitt frist til 1. mai 2004.

Det ble holdt et konstituerende møte mellom Arbeids- og administrasjonsdepartementet og Samferdselsdepartementet 5. desember 2003. Departementene ble enig om følgende mandat for arbeidsgruppen:

#### **"1 Bakgrunn**

*I St. meld. nr. 17 "Om statlige tilsyn" (tilsynsmeldingen) fremhever regjeringen et klarere og tydeligere formål for tilsynene som en av fire idealer for organiseringen og utføring av tilsynsfunksjonen. Dette innebærer at en ønsker å unngå motstridende formål i samme tilsyn og å unngå at samme formål ivaretas av forskjellige tilsyn.*

*Som konkrete endringer angis det bl.a. i meldingen pkt. 1.3.3:*

- 1) *"Som en naturlig oppfølging av handlingsplanen for styrking av konkurransepolitikken, foretas det en gjennomgang med sikte på nedbygging av unødig konkurransebegrensende adferdsreguleringer i enkeltsektorer, hensyn tatt til forpliktelsene etter EØS-avtalen. [...]. For telesektoren vil nedbyggingen skje i samsvar med intensjonene i det kommende EØS-harmoniserte regelverket for elektronisk kommunikasjon."*
- 2) *"Det foretas en klarere avgrensning av oppgaver mellom Konkurransetilsynet og sektortilsyn som Kredittilsynet, Post- og teletilsynet og Norges vassdrags- og energidirektorat slik at Konkurransetilsynets overordnede ansvar for konkurranse på alle sektorer kommer tydeligere frem, og slik at sektortilsynenes konkurransemessige ansvar begrenses til å supplere det generelle konkurransetilsyn i den grad spesielle sektorhensyn gjør det nødvendig, herunder at det generelle konkurransetilsyn ikke er tilstrekkelig for å skape virksom konkurranse."*

*For å følge opp disse punktene i tilsynsmeldingen for reguleringer i post- og telesektoren opprettes det en arbeidsgruppe, der de ovennevnte punktene i tilsynsmeldingen utgjør mandatet for arbeidsgruppen.*

*Det vises for øvrig til rapport om samordning og samarbeid mellom Konkurransetilsynet og Post- og teletilsynet av 19. juni 1998. Rapporten ble utarbeidet av de to tilsynene på oppdrag fra Arbeids- og administrasjonsdepartementet og Samferdselsdepartementet. Rapporten gir en beskrivelse av kompetanseforholdene mellom tilsynene og oppstiller retningslinjer for samarbeidet mellom de to tilsynene. Det rettslige rammeverket som ligger til grunn for rapporten er imidlertid i stor grad endret eller er under endring. Rapporten vil derfor bare i begrenset grad kunne tjene som et utgangspunkt for arbeidsgruppen.*

#### **2 Arbeidsgruppens sammensetning**

*Arbeidsgruppen settes sammen av representanter fra Arbeids- og administrasjonsdepartementet (AAD), Samferdselsdepartementet (SD), Konkurransetilsynet og Post- og teletilsynet.*

*SD og AAD deltar med to medlemmer hver, mens tilsynene deltar med ett medlem hver.*

#### **3 Nærmere om mandatet**

### **3.1 Vedrørende punkt 1) om atferdsreguleringer**

Arbeidsgruppen skal gjennomgå sektorspesifikke adferdsreguleringer som er rettet mot aktørene i post- og telemarkedene med sikte på å identifisere reguleringer som kan begrense konkurransen. Med atferdsreguleringer forstås også strukturreguleringer som kan påvirke atferden. I gjennomgangen av reguleringene skal arbeidsgruppen:

- Identifisere grunnlaget for reguleringene, organiseringen av reguleringskompetansen og beskrive de hensyn som ligger bak reguleringene. Her skal det også gjøres rede for de rammer de EØS-rettslige forpliktelsene setter for utformingen av reguleringene.
- Beskrive reguleringer som kan begrense en effektiv konkurranseatferd fra aktørene, f.eks. ved å virke etableringshindrende, begrense konkurransehandlingsfriheten og ved å gi ineffektive vridninger som følge av asymmetriske forpliktelser.

Lov om elektronisk kommunikasjon (ekomloven) ble vedtatt av Stortinget 17. juni 2003 med ikrafttredelse 25. juli 2003 og er et EØS-harmonisert regelverk. Det er naturlig at arbeidsgruppen legger denne og den utredningen som allerede er gjort i forbindelse med forarbeidene til ekomloven til grunn for sitt arbeid. Videre skal arbeidsgruppen ta tilbørlig hensyn til den nye ekomforskriften som for tiden utarbeides av Samferdselsdepartementet og forestående endringer i forbindelse med liberalisering av markedene for posttjenester som for tiden utredes av en interdepartemental arbeidsgruppe nedsatt av Samferdselsdepartementet.

Gjennomgangen av reguleringene i post- og telesektoren vil være et nødvendig og naturlig underlagsmateriale for oppfølgingen av punkt 2) i mandatet.

### **3.2 Vedrørende punkt 2) om organisering av reguleringsmyndigheten**

Når det gjelder reguleringer som ivaretar konkurransehensyn skal arbeidsgruppen redegjøre for organiseringen av tilsynsvirksomheten mellom sektormyndighet og konkurransemyndighet. Som en del av denne redegjørelsen skal arbeidsgruppen

- Beskrive hvordan reguleringskompetansen for reguleringer som ivaretar konkurransehensyn er fordelt mellom konkurransemyndigheten og sektormyndighetene i dag. Herunder skal arbeidsgruppen identifisere områder der konkurransemyndigheten og sektormyndigheten har overlappende og komplementær kompetanse. Når det gjelder telesektoren skal arbeidsgruppen ta i betraktning intensjonene i det nye regelverket for elektronisk kommunikasjon om at den sektorspesifikke konkurransereguleringen kan avvikles når de generelle konkurransereglene er tilstrekkelig for å ivareta konkurransehensyn.
- Redegjøre for rammene de EØS-rettslige forpliktelsene setter for organiseringen av tilsynsvirksomheten.
- Kartlegge hvordan organiseringen av tilsynsoppgaver mellom konkurransemyndigheten og sektormyndigheten er gjennomført i andre land det er naturlig å sammenlikne oss med.

## **4 Tidsperspektiv og gjennomføring**

Arbeidsgruppen legger fram sin rapport for statssekretærutvalget innen 1. mai 2004.”

Som avgrensning for arbeidsgruppen ble det bestemt at denne skulle legge vekt på en beskrivende gjennomgang av reguleringer innenfor markedene for post- og telekommunikasjon og deres konkurransemessige virkninger, samt en beskrivelse av dagens organisering av reguleringsmyndighet på konkurranseområdet. På bakgrunn av rapporten kan det gjøres en vurdering av om ulike reguleringer virker unødig konkurransebegrensende, sett i forhold til andre viktige samfunnshensyn og det faktum at opplegget for nedbygging av den sektorspesifikke konkurransereguleringen følger av ekomloven.

På bakgrunn av rapporten kan det videre vurderes om det er behov for en klarere avgrensning av oppgaver mellom konkurransemyndighet og sektormyndighet.



Arbeidsgruppen vurderer det som hensiktsmessig at rapporten brukes som grunnlag for en ny samarbeidsavtale mellom sektormyndighetene og konkurransemyndighetene. Dagens samarbeidsavtale er fra 19. januar 1998. Det rettslige rammeverket som ligger til grunn for denne er i stor grad endret eller er under endring. Videre har behovet for samarbeid økt med det nye regelverket for elektronisk kommunikasjon, som i større grad legger opp til at konkurranserettslige metoder benyttes i ekomsektoren. Det EF-rettslige rammeverket som ligger til grunn for det nye regelverket for elektronisk kommunikasjon forutsetter fortsatt, og i økt omfang, et samarbeid mellom sektormyndighet og konkurransemyndighet.

### **2.2 Arbeidsgruppens sammensetting og arbeid**

Arbeidsgruppen har bestått av følgende personer:

Avdelingsdirektør Jørn Ringlund, Samferdselsdepartementet  
Seniorrådgiver Christina Christensen, Samferdselsdepartementet  
Prosjektleder Gunnar Birkelund, Arbeids- og administrasjonsdepartementet  
Rådgiver Peder Østbye, Arbeids- og administrasjonsdepartementet  
Fungerende seksjonssjef Kari Løchen, Post- og teletilsynet  
Førstekonsulent Henrik Larsen, Konkurransetilsynet

Første ordinære arbeidsgruppemøte ble avholdt 29. januar 2004. Det har blitt avholdt 10 møter i arbeidsgruppen. I tillegg til de ordinære arbeidsgruppemøtene har det vært avholdt mer avgrensede møter mellom enkelte av medlemmene i arbeidsgruppen, for å se nærmere på enkeltspørsmål.

Arbeidsgruppen har delt opp rapporten i tre hovedkapitler etter innledningen. I kapittel 3 gjennomgår arbeidsgruppen den sektorspesifikke reguleringen i post- og telesektoren, med sikte på å identifisere eventuelle konkurransebegrensende reguleringer i kapittel 4. I kapittel 5 gjennomgår arbeidsgruppen fordelingen av tilsynsmyndigheten på konkurranseområdet i post- og telesektoren. Arbeidsgruppen har i tillegg sett på dagens samarbeid mellom Konkurransetilsynet og Post- og teletilsynet, samt vurdert behovet for samarbeid og en ny samarbeidsavtale. Arbeidsgruppen har også sett på hvordan oppgavefordelingen er løst i andre land.

### **2.3 Generelt om reguleringer**

Med reguleringer forstår arbeidsgruppen i utgangspunktet alle virkemidler det offentlige kan bruke til å påvirke markedsresultatet. I tillegg til å regulere gjennom lov og i medhold av lov, kan det offentlige regulere handlinger gjennom blant annet eierrådighet- og avtalekompetanse og gjennom organisasjons- og instruksjonsmyndigheten.

Arbeidsgruppen vil likevel avgrense behandlingen til de reguleringer som følger av formell lov og forvaltningens kompetanse til å håndheve formell lov. Med reguleringer menes da formell lov, forskrift, enkeltvedtak og konsesjonsvilkår.

## 3 Sektorreguleringen av post- og telesektoren

### 3.1 Innledning

De norske regelverkene innenfor områdene post og elektronisk kommunikasjon gjennomfører Norges EØS-rettslige forpliktelser innenfor de to sektorene. Den sektorspesifikke lovgivningen knyttet til ivaretagelsen av konkurransehensyn er langt på vei gjennomføring av EUs rettsakter på de to områdene. Nedenfor følger en nærmere beskrivelse av ekomsektoren og postsektoren med tilhørende lovgivning.

Arbeidsgruppen har i samsvar med mandatet valgt å isolere vurderingene til om de ulike reguleringene i sektorene for post og elektronisk kommunikasjon kan ha konkurransebegrensende virkninger. Arbeidsgruppen har derfor ikke tatt stilling til om de reguleringene som kan ha konkurransebegrensende virkninger virker unødig konkurransebegrensende. Omtalen av konkurransebegrensende reguleringer må imidlertid sees i sammenheng med at reguleringene fra EUs side i hovedsak er ment å være konkurransefremmende og at en stor del av pliktene forutsettes utfaset når de generelle konkurransereglene er tilstrekkelige til å ivareta konkurransehensynet. Det er fra EUs side dermed forutsatt at eventuelle konkurransebegrensende reguleringer pålagt i samsvar med forutsetningene i regelverket, ikke virker unødig konkurransebegrensende.

Før øvrig kan det være verdt å merke seg at den nasjonale implementeringen bare kan endres i den grad dette ikke vil medføre brudd på Norges folkerettslige forpliktelser.

### 3.2 Regelverket om elektronisk kommunikasjon

#### 3.2.1 Om ekomsektoren

Telekommunikasjonsvirksomhet var frem til 1980- og 90-tallet en relativt stabil og avgrenset virksomhet preget av utstrakt offentlig enerett, og med begrenset konkurranse over landegrensene. I Norge var det opprinnelig private og kommunale teleselskaper som drev geografisk avgrenset virksomhet. Disse teleselskapene ble gradvis kjøpt opp av Televerket. Det siste oppkjøpet ble foretatt på 1970-tallet.

Bakgrunnen for denne gradvise monopoliseringen av telemarkedet var en antagelse om at denne form for virksomhet bar preg av å være et naturlig monopol og at en enerettssituasjon ville innebære effektiv tjenesteproduksjon. En av de vesentligste begrunnelsene for å gi Kongen enerett i telegrafloven av 1899, var også at sektoren ble ansett som såpass viktig for samfunnsutviklingen at det var ønskelig at staten tok ansvar for utbygging. I tillegg hadde man allerede i 1880-årene hatt samtrafikkproblemer ved at de to tilbyderne i Kristiania (Oslo) ikke hadde samtrafikkavtale med hverandre, slik at enkelte kunder måtte gå til anskaffelse av abonnement hos begge tilbyderne.

Siden 1980-tallet har televirksomheten nasjonalt og internasjonalt vært preget av store endringer. På denne tiden ble det i Norge og Europa startet en politisk prosess som gradvis førte til avvikling av enerettene innenfor sektoren. Dette la forholdene til rette for nyetableringer, og ga en mer dynamisk tilpasning til teknologisk og markedsmessig utvikling. De viktigste stegene i denne utviklingen har for Norges del vært:

- 1987: Kabelfjernsynsnett til bruk for beboersammenslutning, institusjon e.l. ble unntatt fra konsesjonsplikt. Flere kabelfjernsynsnett i samme geografiske område ble tillatt.
- 1988: Avvikling av enerett på terminalutstyr (salg og omsetning av for eksempel telefon, modem og telefaks) og interne telenett.
- 1989: Verdiøkende teletjenester ble unntatt fra eneretten.
- 1991: Det ble gitt konsesjon til to aktører for tilbud av GSM-mobiltelefon tjenester, dvs. Televerket og NetCom.
- 1993: Dataoverføringstjenester og videresalg av kapasitet i leide samband ble åpnet for flere aktører.
- 1994: Satellittnett og satellittkommunikasjon ble åpnet for konkurranse.
- 1996: Det ble åpnet for å etablere alternative telenett til Televerkets nett for tilbud av ikke-konsesjonspliktige teletjenester. Reguleringen av mobilkommunikasjonsområdet ble endret blant annet slik at det kunne utlyses konsesjoner for tilbud av mobiltelefon tjenester i 1800 MHz-båndet.
- 1998: De resterende eneretter på taletelefoni og infrastruktur ble opphevet 1. januar 1998.
- 1999: Innføring av fast operatørforvalg og nummerportabilitet.
- 2001: Pålegg om å gi tilgang til det faste aksessnettet.
- 2001: Det ble tildelt konsesjoner for etablering og drift av fire UMTS-nett.

Utover disse hovedendringene i reguleringen, har telemyndighetene fattet en lang rekke vedtak med sikte på å legge forholdene til rette for utvikling av markedet.

Tilsvarende liberalisering av telemarkedene har i samme periode skjedd over en stor del av verden. Liberalisering av telemarkedene har blitt sett på som et mer egnet virkemiddel enn enerett til å fremme effektiv utnyttelse av ressursene i sektoren, og derigjennom skape økonomisk vekst gjennom et omfattende tilbud av nye tjenester og anvendelser til lavere priser til bruk i yrkesliv, utdanning, omsorg og fritid. Liberaliseringen i Norge har skjedd i samsvar med den pågående utviklingen i EU, og har ivarettat Norges internasjonale forpliktelser gjennom EØS-samarbeidet og WTO. Handel med teletjenester har fått økt betydning i økonomisk sammenheng, og felles regler innenfor telekommunikasjonsområdet internasjonalt er viktig for å stimulere handel og lette etablering av virksomhet i andre land.

Oversikter fra OECD viser at Norge de siste årene vært blant de billigste land i verden når det gjelder priser for fastnett telefoni, mobiltelefoni og overføringskapasitet. Sett i forhold til geografi og befolkningsmønster, er Norge internasjonalt sett konkurransedyktig mht. til priser og tjenester sammenlignet med land som har mindre krevende topografi og mer konsentrert befolkningsmønster. Prisnivået på teletjenester i Norge ble redusert mye fra 1989 til 1998, mens prisnedgangen etter 1998 dvs. etter avviklingen av gjenstående eneretter, har vært beskjeden.

Erfaring har vist at det tar lang tid å etablere lønnsomhet for nye tilbydere som konkurrerer med etablerte tilbydere i telemarkedet. Dette skyldes blant annet at det er stordriftsfordeler i deler av IKT-markedet. Det er betydelige faste kostnader knyttet til etablering av infrastruktur, mens variable kostnader knyttet til selve driften av nettene relativt sett er lave. Dette medfører at forholdene ikke ligger til rette for mange aktører for eksempel på viktige deler av infrastrukturen. Men teknologiske forbedringer og vekst i markedet vil kunne styrke mindre aktører og åpne for at nye kommer inn i markedet.

Nye tilbydere har tatt markedsandeler fra Telenor. Telenors markedsandel i sluttbrukermarkedet har hatt en jevn årlig nedgang fra å være 91 % i 1998 til 67 % i 2003. Telenor har imidlertid fortsatt en sterk stilling på de tradisjonelle områdene av telemarkedet i Norge. Samferdselsdepartementets vurdering er at konkurransen i markedet fortsatt ikke er tilfredsstillende. Dersom markedet fungerer bedre, er det mulig å hente ut flere gevinster blant annet i form av bedre tjenester og lavere priser.

Hovedformålet med teleloven fra 1995 var å bidra til en overgang fra et rettslig monopol til et marked med konkurranse. Dette har vært gjort ved å legge til rette for etablering av konkurranse og sikre etablering av nye aktører. Samferdselsdepartementet mener at teleloven fungerte tilfredsstillende som et overgangsregelverk. utfordringene for regelverket har imidlertid vært å ha tilstrekkelig fleksibilitet til å håndtere den raske teknologiske og markedsmessige utviklingen som skjer nasjonalt og internasjonalt i telesektoren.

Endringer som følge av teknologiutviklingen, liberaliseringen og økt etterspørsel etter digitale tjenester har ført til at tradisjonelle grenser mellom IT-sektoren, mediesektoren og telesektoren gradvis viskes bort. Sammensmeltningen, ofte omtalt som konvergens, innebærer at utviklingen går i retning av en integrert informasjons- og kommunikasjonsteknologisektor (IKT-sektor). Tjenestene endres slik at det blir et mindre klart skille mellom IT-, kringkastings- og teletjenester, det blir mer interaktivitet og brukerne kan få flere valgmuligheter. Konvergens mellom sektorene fører også til at strukturer endres på tvers av sektorer, og at det er sterkere innslag av internasjonal konkurranse.

Teknologi- og markedsutviklingen har gjort det nødvendig å oppdatere og omarbeide den norske regulering for elektronisk kommunikasjon, herunder teleloven, og sørge for at den omfatter all form for elektronisk kommunikasjon. Lov om elektronisk kommunikasjon vil være et bedre styringsredskap for å ivareta de telepolitiske målene enn det tidligere telereguleringsregimet og for å stimulere til målene for IT-politikken slik de er nedfelt i Regjeringens eNorge-plan. Kommunikasjonstjenester er en viktig innsatsfaktor for næringslivet i alle deler av landet. Effektive markeder for slike tjenester er av stor betydning både for næringsliv, offentlig forvaltning og husholdninger.

### 3.2.2 Reguleringen av ekomsektoren

Formålet med sektorlovgivningen på området for elektronisk kommunikasjon er å sikre brukerne i hele landet gode, rimelige og fremtidsrettede elektroniske kommunikasjonstjenester, samt stimulere til næringsutvikling og innovasjon. Det vil si at alle husstander og bedrifter over hele landet skal ha tilgang til grunnleggende elektroniske kommunikasjonstjenester av høy kvalitet til lavest mulig pris. Dette skal oppnås gjennom effektiv bruk av samfunnets ressurser og ved å legge til rette for bærekraftig konkurranse. Regelverket er harmonisert innenfor EØS-området, slik at det forutsettes at det gjennomføres i samsvar med EUs direktiver om elektronisk kommunikasjon.

Mens konkurranselovgivningens formål er å sørge for effektiv bruk av samfunnets ressurser ved å legge til rette for virksom konkurranse, skal ekomloven i tillegg også ivareta andre samfunnsmessige formål, som for eksempel å bidra til at viktige elektroniske kommunikasjonstjenester er tilgjengelig for brukere over hele landet og å fremme krav til sikkerhet.

Etter ekomloven kan tilbyder med sterk markedsstilling pålegges forpliktelser som skal legge forholdene til rette for at nye aktører kan konkurrere med de etablerte, jfr. ekomloven § 3-4 og

kapittel 4. Loven legger opp til at tilsynsmyndigheten skal kunne skreddersy hensiktsmessige vedtak basert på grundige vurderinger av behovet i det enkelte tilfellet.

Tilbyder har etter ekomloven § 3-1 sterk markedsstilling når han alene eller sammen med andre har økonomisk styrke i et relevant marked som gjør at han i stor grad kan opptre uavhengig av konkurrenter, kunder og forbrukere. Inndelingen i relevante markeder skal skje i samsvar med Kommisjonens retningslinjer, Commission Guidelines 08/07 2003, 2002/C 165/03, og anbefaling, Commission Recommendation 11/02/2003, 2003/311/EC, slik disse vedtas av EFTAs overvåkningsorgan jf. ekomloven § 3-3. Anbefalingen definerer 18 relevante produktmarkeder. Nasjonale avvik fra de nevnte anbefalingene og retningslinjene må godkjennes særskilt av EFTAs overvåkningsorgan.

Reguleringen av ekomsektoren er altså rettet mot markeder som er forhåndsdefinerte. Dette kan føre til at produkt- og tjenestemarkedene som legges til grunn i ekomlovgivningen blir annerledes enn produkt- og tjenestemarkedene som blir lagt til grunn i henhold til konkurranseretten. Det foreligger imidlertid en viss tilnærming mellom den sektorspesifikke reguleringen for elektronisk kommunikasjon og den alminnelige konkurranseretten, ettersom forståelsen av hva sterk markedsstilling er, nå ligger tett opp mot konkurranserettenens begrep ”dominerende stilling”.

Ekomloven forutsetter at tilsynsmyndigheten utfører markedsanalyser av de relevante markedene med jevne mellomrom, for å sikre at de regulatoriske inngrepene blir så målrettet som mulig. Markedsanalysene danner grunnlag for en konkret vurdering av om en eller flere aktører (kollektiv dominans) har sterk markedsstilling i dette markedet. Dersom en aktør har sterk markedsstilling i et relevant marked, skal denne pålegges minst en forpliktelse. Hvilke forpliktelser som pålegges vil variere fra sak til sak. Loven hjemler en rekke virkemidler som kan anvendes av tilsynsmyndigheten, herunder pålegg om tilgang, samtrafikk, ikke-diskriminerende vilkår, offentliggjøring av leveringsvilkår og pris- og regnskapsregulering. Virkemiddelbruken etter ekomloven skal harmoniseres med virkemiddelbruken i andre EØS-land for å skape like rammevilkår for næringsvirksomhet innenfor området. En aktør vil derfor ikke bli pålagt en forpliktelse uten at dette er forhåndshørt i EØS-området.

Dersom en markedsanalyse ikke gir grunnlag for å utpeke tilbyder med sterk markedsstilling, skal dette markedet anses for virksomt. Markedet skal da ikke være gjenstand for særskilt sektorspesifikk konkurranseregulering. Dette utelukker imidlertid ikke anvendelse av konkurranseloven. Post- og teletilsynets vurderinger etter ekomloven er uten bindende virkning for vurderinger etter konkurranseloven.

Et av hovedmålene med ekomreguleringen er å tilby alle husstander og bedrifter over hele landet grunnleggende elektroniske kommunikasjonstjenester av høy kvalitet til rimelig pris. Som en følge av dette skal ekomloven kapittel 5 sikre tilbud av leveringspliktige tjenester, dvs. tilgang til offentlig telefontjeneste og elektronisk kommunikasjonsnett over hele landet, offentlig betalingstelefoner, nummeropplysningstjeneste, telefonkatalog og særlige tjenester til funksjonshemmede og andre sluttbrukere med spesielle behov. Myndigheten skal inngå avtale med tilbyderne om levering av slik tjeneste eller ved pålegg utpeke tilbyder som må sikre slik tjeneste.

Videre inneholder ekomloven kapittel 6 bestemmelser om frekvensplanlegging og tildeling av tillatelser til bruk av frekvenser i det elektromagnetiske frekvensspekteret. Dette omfatter all frekvensforvaltning, også frekvenser som benyttes til annet enn elektronisk

kommunikasjonsnett og –tjenester, som for eksempel transport (herunder luftfart, sjøfart, jernbane og veitransport), navigasjon, observasjon (for eksempel astronomi og værobservasjon), forskjellig bruk innenfor forskning og utvikling, forsvar, sivilt beredskap og sikkerhet.

Nummer, navn og adresser er i de fleste tilfeller begrensede ressurser som må forvaltes på en nøytral, rettferdig og effektiv måte. Ekomloven med forskrifter inneholder bestemmelser om tildeling og bruk av nummerressurser, krav til informasjon til søkere, regler om overdragelse og tilbaketrekking.

Radio- og teleterminalutstyr som omfattes av internasjonal overenskomst som Norge har sluttet seg til, og som oppfyller krav etter slik overenskomst, kan besittes, omsettes og tas i bruk, jf. ekomloven kapittel 8 med forskrifter. Krav som må være oppfylt er krav til sikkerhet for liv og helse, krav til elektromagnetisk kompatibilitet, krav til hensiktsmessig bruk av det elektromagnetiske frekvensspekteret, med mer. Besittelse, omsetning og bruk av annet radio- og teleterminalutstyr krever særskilt utstyrstillatelse fra myndigheten.

Ekomloven slår i § 2-10 fast at nett og tjenester skal sikres på en slik måte at bruker, selv i situasjoner der nettet utsettes for ekstraordinære påkjenninger, så langt som mulig skal kunne benytte grunnleggende elektroniske kommunikasjonstjenester. Bestemmelsen setter også krav til tilbyder om sikring av elektroniske nett og tjenester (offentlige og private) i situasjoner som går utover det som aktørene selv forventes å ville sikre seg mot ut fra et rent kommersielt synspunkt. Ekomforskriften kapittel 8 gir nærmere regler om dette.

Videre pålegger ekomloven alle tilbydere av offentlig telefontjeneste plikt til å formidle anrop til nødnummer uten å kreve betaling fra bruker eller passere en tilgangskontroll. Det er også et mål at alle tilbydere av offentlig telefontjeneste skal kunne tilby opprinnelsesmarkering, dvs. løsninger som innebærer at anrop til nødnummer (110, 112 og 113) i linjebasert offentlig nett gir opplysninger om navn og adresse på den anropet kommer fra.

Myndigheten kan også stille krav til kvaliteten på elektronisk kommunikasjon, f.eks. for å sikre et minimumsnivå på tjenestene som tilbys over nettet. Videre kan myndigheten stille krav til bruk av frekvenser og signalstyrker også i faste elektroniske kommunikasjonsnett for å hindre skadelig interferens der flere tilbydere benytter samme nett, eller for å hindre forstyrrelser mellom signaloverføringen i kablene og radiosamband.

### **3.3 Postregelverket**

#### **3.3.1 Om postsektoren**

Postvirksomhet er formidling av fysisk kommunikasjon (brev) og gjenstander. Postvirksomhet kan sees som en kombinasjon av en kommunikasjons- og transport-/logistikkjeneste. Markedet for postvirksomhet har i de senere år vært i sterk endring. Endringene har kommet som følge av en gradvis avvikling av eneretter, generell markedsorientering, endrede kundebehov og utvikling av alternativer til fysisk formidling. I likhet med andre samfunnssektorer preges postmarkedet av globalisering. Gradvis avvikling av nasjonale eneretter på postsektoren fører til økt konkurranse på brevmarkedet. Bruk av elektroniske kommunikasjonstjenester erstatter i stadig økende grad tradisjonelle brevprodukter. Det er en internasjonal trend at brevvolumene faller. Den teknologiske utviklingen fører til at bransjeskiller viskes ut. Postselskapene går fra å levere distribusjonstjenester til å levere integrerte tjenester innenfor logistikk og kommunikasjon.

Ekspressoperatører og mediebedrifter ser det i økende grad som kommersielt interessant å starte opp med formidling av tradisjonelle posttjenester.

For postmarkedet totalt sett har Posten Norge (Posten) en markedsandel på rundt 85 prosent, basert på omsetning. De største konkurrentene er Aftenposten, Norpost og Nor-Cargo<sup>1</sup>. Aftenposten er representert i postmarkedet gjennom avisdistribusjon og uadresserte sendinger (avisinnstikk). Norpost har spesialisert seg på distribusjon av uadressert reklame og informasjon. Nor-Cargo er en stor aktør blant annet innenfor pakketransport. I tillegg er en rekke store utenlandske postoperatører representert i det norske markedet. Selv om disse har små andeler i det norske markedet i dag, er de viktige konkurrenter til Posten på grunn av finansielt sterke eiere. Blant eierne er det flere tidligere nasjonale postselskaper som TPG Post (TNT), Deutsche Post (DHL og Danzas) og La Poste (Chronopost). Posten Sverige er som nevnt representert på det norske markedet gjennom eierskap i Tollpost-Globe.

Nystartede Mediapost er opprettet av Orkla Media, A-pressen og Aftenposten. Det tar på sikt mål av seg å distribuere aviser, blader og bøker til store deler av Norge i konkurranse med blant annet Posten.

For aviser i abonnement er Aftenposten den største aktøren. Selskapet sto for om lag 45 prosent av omsetningen i 2002, mens Posten sto for cirka 25 prosent. På markedet for adresserte sendinger (som delvis er omfattet av enerett) har Posten tilnærmet 100 prosent markedsandel. På markedet for uadresserte sendinger har Posten en markedsandel på cirka 80 prosent. Norpost, som har reklamedistribusjon som kjernevirksomhet, har cirka 5 prosent av markedet. Aftenposten har en markedsandel på i underkant av 10 prosent (hovedsakelig innstikk i aviser).

For uregistrerte sendinger er det, bortsett fra for aviser i abonnement og til dels uadresserte sendinger (reklame), svært lav grad av konkurranse. For brevmarkedet, blader i abonnement og sendinger fra utlandet, er det ingen konkurranse. For registrerte sendinger (pakker, rekommandert post, ekspressbrev m.m.) er konkurransen jevnt over noe større, og her er det i tillegg til Posten også andre aktører med relativt store markedsandeler. For registrerte sendinger innenlands har Posten i underkant av 90 prosent av det nasjonale markedet. For sendinger til og fra utlandet, er det imidlertid andre aktører som er større enn Posten. DHL er størst på sendinger til utlandet, mens UPS er størst på sendinger fra utlandet.

### 3.3.2 Reguleringen av postsektoren

Myndighetene bruker ulike styringsverktøy for å nå en postpolitisk målsetting om et landsdekkende tilbud av posttjenester til rimelig pris. Postregelverket består av postloven, postforskriften og Postens konsesjon. Andre viktige styringsverktøy er statens kjøp av posttjenester for å sikre tilfredsstillende posttjenester også i de deler av landet der det ikke er bedriftsøkonomisk lønnsomt å tilby tjenestene til ønsket servicenivå, samt Samferdselsdepartementets utøvelse av eierinteressene i Posten.

Etter postloven § 6 skal Posten gis enerett til regelmessig, mot vederlag, å formidle visse typer postsendinger. Postens enerett bygger på en oppfatning av at deler av tjenesteproduksjonen på postområdet har stordrifts- og samproduksjonsfordeler. Store kvanta fører til lavere kostnader per sending og lavere priser for kunden, og enerett har således tradisjonelt blitt antatt å

---

<sup>1</sup> Posten har ifølge pressemelding av 9. mars 2003 inngått avtale om å kjøpe Nor-Cargo. Kjøpet er en betydelig tilvekst til Postens virksomhet, og bidrar til å øke selskapets omsetning med 20 prosent. Nor-Cargo vil bli opprettholdt som eget datterselskap til Posten.

fremme effektiv ressursbruk. Enerett har i tillegg bidratt til å fremme geografisk utjevning av prisene gjennom krav om geografisk enhetsporto. Geografisk utjevning er enklere å gjennomføre i et reservert marked, fordi lønnsomme strømmer med overpris ellers kan bli utsatt for konkurranse fra operatører uten leveringsplikt og krav til geografisk enhetsporto. Eneretten har også bidratt til å finansiere bedriftsøkonomisk ulønnsomme tjenester, ved at overskudd fra lønnsomme områder innenfor enerettsområdet har bidratt til å finansiere ulønnsomme tjenester. Selv om eneretten ikke har generert et overskudd de senere år, skal et overskudd fra de lønnsomme tjenestene innenfor enerettsområdet finansiere underskudd i andre deler av disse tjenestene.

De sentrale avgrensingskriteriene for enerettsområdet er sendingens pris og vekt. Postloven § 6 gir anvisning på en gradvis, men ikke full liberalisering av postmarkedet. Fram til og med 31. desember 2005 omfatter eneretten sendinger med vekt inntil 100 gram og med pris inntil tre ganger grunntaksten for et brev i første vektklasse (20 gram). Fra og med 1. januar 2006 omfatter eneretten sendinger med vekt inntil 50 gram og med pris inntil to og en halv ganger grunntaksten. Den gradvise liberaliseringen er i samsvar med Norges forpliktelser etter EØS-avtalen.

En målsetting på postområdet er at brukerne skal nyte godt av at operatørene konkurrerer om å vinne markedsandeler. Omfanget av monopolområdet bør derfor ikke være større enn nødvendig. Dersom enerett ikke lenger er det mest effektive virkemiddelet for å sikre et landsdekkende tilbud av posttjenester til rimelige priser og til god kvalitet, faller grunnlaget for eneretten bort. Samferdselsdepartementet vurderer for tiden muligheten for en ytterligere liberalisering ut over hva som allerede følger av postloven. En interdepartemental arbeidsgruppe ble nedsatt i november i fjor for å vurdere alternativer for, og konsekvenser av ytterligere liberalisering. Gruppen leverte sin rapport 26. mars d.å. Det er arbeidsgruppens oppfatning at økt konkurranse på postmarkedet vil gi brukerne et bedre og mer variert tjenestetilbud til lavere pris. Ytterligere konkurranse vil lede til innovasjon, tjenesteutvikling og bedre kvalitet. Konkurranse vil bidra til mer effektiv drift og lavere priser, noe som ikke minst vil komme næringsliv og større brukere til gode. Arbeidsgruppen anbefaler at Postens enerett avvikles så snart et sektorspesifikt regelverk som bidrar til virksom konkurranse er på plass. På bakgrunn av arbeidsgruppens anbefalinger og vurderinger, sendte Samferdselsdepartementet et forslag om avvikling av Postens enerett fra 1. januar 2007 på bred høring 4. mai 2004.

I tillegg til at Posten er gitt enerett til å formidle visse typer sendinger, har Posten også flere andre særrettigheter. Etter postloven § 7 kan ingen uten Kongens tillatelse utgi eller godta bruk av frimerker eller andre frankeringsmidler der Norge eller Noreg forekommer. Posten er som eneste operatør gitt slik tillatelse. Posten er eneste postoperatør som er gitt tillatelse til å bruke kronene i sin logo og til å bruke postflagget, jf. lov av 10. desember 1899 om Norges flag § 2 og kongelig resolusjon av 21. oktober 1927. Foreløpig er det også kun Posten som har de rettigheter og plikter som følger av Verdenspostkonvensjonen.

På postområdet er det ingen kvalifikasjons- eller autorisasjonskrav. Enhver står således fritt til å etablere postvirksomhet, så lenge det gjelder sendinger utenfor Postens enerett, som beskrevet ovenfor. Etter postforskriften § 4a plikter postoperatører som formidler adresserte postsendinger å registrere seg hos Post- og teletilsynet. Unntatt fra kravet er postoperatører med årlig omsetning under 30 000 kroner eller som formidler postsendinger på vegne av andre operatører. Registeret er i praksis ikke ajourført, da dette på bakgrunn av det store antall



tilbydere innenfor postvirksomhet ville medført meget høye administrasjonskostnader. I henhold til Post- og teletilsynet er det ca. 20 000 tilbydere av postvirksomhet i Norge.

Regelmessig formidling mot vederlag av postsendinger innenfor enerettsområdet kan etter postloven bare utføres av postoperatør med konsesjon. I Postens gjeldende konsesjon, som gjelder fra 1. oktober 2001 til 31. desember 2005, er det fastsatt at Posten skal sikre brukerne et godt og likeverdig tilbud i alle deler av landet. Det er videre fastsatt spesifikke krav til blant annet tjenestetilbud, tilgjengelighet, utleveringshyppighet og fremsendingstid. De samfunnspålagte oppgavene i konsesjonen oppfyller postdirektivets krav til en universell posttjeneste. Som en del av den nasjonalt fastsatte universelle tjenesten, har Norge tjenester som går ut over minstekravene i direktivet, for eksempel seks dagers utlevering av post (minimumskravet er fem dagers omdeling) og krav om grunnleggende banktjenester gjennom hele selskapets ekspedisjonsnett.

Posten plikter å ha geografisk enhetsporto for tjenester innenfor enerettsområdet (jf. postloven § 5 og Postens konsesjon punkt 3.4) Kravet innebærer at Posten må tilby disse tjenester til like priser over hele landet, uansett avsender og mottakeradresse. Kravet er imidlertid ikke til hinder for at Posten på forretningsmessig basis kan tilby rabatter og differensierte priser når dette er nødvendig av konkurransemessige årsaker, og det kan bidra positivt til Postens resultat.

I Postens konsesjon punkt 3.4 er det nedfelt en særlig bestemmelse om prisregulering. Posten skal tilby sine produkter på objektive, ikke-diskriminerende og transparente vilkår. Konsesjonen setter videre krav til kvalitet, tilgjengelighet, tjenestetilbud, fremsendingstid og utleveringshyppighet/utleveringssted, jf. konsesjonen kapittel 2 og 3. Gjennom de særlige forpliktelser som Posten er pålagt, innebærer dagens postregulering en form for asymmetrisk regulering.

I henhold til Postens konsesjon punkt 4.1, er kryssubsidiering fra enerettsområdet til andre tjenester innenfor eller utenfor leveringspliktige tjenester i utgangspunktet ikke tillatt. Kryssubsidiering forekommer dersom inntekten til en produktgruppe dekker mer enn sine autonomkostnader, samtidig som inntekten til en annen produktgruppe ikke dekker sine relevante kostnader (merkostnader + alternativkostnader). Definisjonen av kryssubsidiering er i samsvar med fagøkonomiske prinsipper og Kommisjonens avgjørelse av 20. mars 2001 (Case COMP/35/141 – Deutsche Post AG).

Posten skal etter konsesjonen punkt 5.1 føre produktregnskap for de enheter som etter lov 22. november 1996 nr. 65 om statens postselskap og lov 17. juli 1998 nr. 56 om årsregnskap mv. (regnskapsloven) regnes som en del av selskapet. Produktregnskapet avlegges på konsernbasis, uavhengig av hvilket forretningsområde eller juridisk enhet av konsernet som leverer produktene

En ordning med statlig kjøp av posttjenester er etablert for å bidra til å dekke merkostnadene ved å opprettholde et samfunnspålagt servicenivå. Betegnelsen "kjøp av posttjenester" er noe misvisende, i den forstand at det ikke inngås avtale mellom Posten og staten. Det statlige tilskuddet fastsettes ved enkeltvedtak. Det statlige kjøpet for 2004 er på 316 millioner kroner. Store deler av bevilgningen går til å dekke merkostnader som Posten har med å levere ut post flere dager i uken enn hva som er bedriftsøkonomisk lønnsomt (for eksempel utlevering på lørdager der det kun er lønnsomt å dele ut post på hverdager).

Posten er organisert som et aksjeselskap (AS), hvor staten er eneier. Det er de sektorpolitiske målsetningene, og ikke den forretningsmessige driften, som er hovedgrunnlaget for statens eierskap i Posten. Statens eierskap antas ikke å innebære noen begrensning i konkurransen på postmarkedet.

## 4 Kan deler av sektorregelverket også virke konkurransebegrensende?

### 4.1 Generelt om konkurransebegrensende reguleringer

Ved vurderinger av om reguleringer virker konkurransebegrensende, må en se på hvordan reguleringen påvirker de strukturelle forholdene og konkurranseatferden. I Amato et. al. (2001)<sup>2</sup> oppstilles enkelte spørsmål for vurderingen av om en regulering virker konkurransebegrensende. Blant annet oppstilles følgende spørsmål:

- Virker reguleringen etableringshindrende?
  - direkte: eksempelvis krav om tillatelser eller kvalifikasjonskrav
  - indirekte: eksempelvis kostnader for å oppnå en tillatelse og minstekapitalkrav
- Begrenser reguleringen konkurransehandlefriheten for eksempel ved å
  - fastsette eller påvirke prisfastsettelsen
  - begrense de aktiviteter virksomheten kan utøve
  - begrense muligheten for produktutvikling
  - begrense oppriktig reklame og annonsering
  - begrense tidspunktet virksomheten kan utøves
  - fastsette minimumsstandarder
- Hindrer reguleringen konkurranse på like vilkår?
- Er det restriksjoner på eierskap og organisasjonsform som begrenser en effektiv konkurranseatferd?

Vurderingen av hvorvidt en regulering virker etableringshindrende kan deles opp i to delspørsmål. For det første oppstår spørsmålet om reguleringen direkte hindrer etablering ved å pålegge restriksjoner på etablering som sådan, for eksempel ved å oppstille et forbud mot utøvelse av en virksomhet uten tillatelse, ved å beskytte enkelte aktører gjennom eneretter, ved å oppstille krav til kvalifikasjoner for etablering eller ved at det opereres med et tak på antall tilbydere. For det andre oppstår spørsmålet om en regulering indirekte kan virke etableringshindrende. Vurderingen blir her om reguleringen påfører aktører som ønsker å etablere seg, byrder. Eksempler på dette er etableringsavgifter, minstekapitalkrav og spesielle forpliktelser.

Spørsmålet om reguleringer innskrenker konkurransehandlefriheten, er et spørsmål om reguleringene begrenser aktørenes mulighet til å konkurrere i ulike dimensjoner. Aktører kan konkurrere i ulike dimensjoner som pris, kvalitet, tilgjengelighet osv. Reguleringer som innskrenker eller regulerer aktørenes mulighet til å konkurrere i disse dimensjonene vil kunne begrense konkurransen. Reguleringer kan også på en mer indirekte måte bidra til at konkurransehandlefriheten begrenses ved å legge til rette for private begrensninger i konkurransehandlefriheten gjennom avtaler eller ensidig atferd. Eksempelvis kan en tenke seg at en regulering påbyr konkurrenter å samarbeide om standardvilkår eller liknende. Dette vil kunne ha som virkning at det samarbeides om viktige konkurranseparametere. I mange sektorer innskrenkes konkurransehandlefriheten for å fremme konkurransen. For eksempel vil tilgangsleveringsforpliktelser, krav om ikke-diskriminering, bruk av standarder o.l. kunne være begrunnet med å fremme konkurranse. I disse situasjonene kan det ofte være en fin grense mellom reguleringer som fremmer konkurransen og reguleringer som begrenser konkurransen.

---

<sup>2</sup> Amato, G. and Laudati, L.L. (ed.), *The Anticompetitive Impact of Regulation*, Edward Elgar, 2001.

## KAN DELER AV SEKTORREGELVERKET OGSÅ VIRKE KONKURRANSEBEGRENSENDE?

---

Reguleringer som hindrer konkurranse på like vilkår er reguleringer som gir enkelte aktører fordeler eller byrder i forhold til andre aktører. Konkurranse på ulike vilkår kan motvirke en effektiv konkurranse ved at unaturlige vridninger som følge av reguleringene fører til at produksjonen ikke utføres av den eller de aktørene som kan gjøre det mest effektivt.

Reguleringer som innebærer restriksjoner på eierskap og organisasjonsform kan også ha en konkurransebegrensende virkning ved at tilbyderne ikke kan velge den organisering av produksjonsvirksomheten som er mest effektiv for å tilby det aktuelle produktet.

Ved vurderingen av om en regulering virker unødig konkurransebegrensende oppstiller Amato et. al. (2001) en prosess der en først identifiserer formålet med en regulering. Deretter må det undersøkes om reguleringen er nødvendig for å oppnå formålet. Grunnlaget for en slik vurdering er at en regulering i seg selv ikke er nødvendig. Dersom en regulering ikke ivaretar et formål, bør den fjernes, uten at det er nødvendig å foreta en konkurransemessig vurdering. Dersom reguleringen er nødvendig for å ivareta et formål, må det foretas en vurdering av om reguleringen virker konkurransebegrensende. Dersom reguleringen begrenser konkurransen, må en gjøre en vurdering av om en kan oppnå formålet med reguleringen på en mindre konkurransebegrensende måte. Dersom en kan oppnå det samme formålet med en regulering som i mindre grad begrenser konkurransen, bør reguleringen endres. Til slutt må det foretas en vurdering av om det formålet en regulering ivaretar, er tilstrekkelig berettiget til å forsvare de samfunnsøkonomiske kostnadene i form av begrensninger i konkurransen som reguleringen innebærer.

### 4.2 Kan deler av ekomregelverket virke konkurransebegrensende?

#### 4.2.1.1 Noen forutsetninger

Som det er vist til ovenfor, vil det i enkelte sektorer være aktuelt å benytte reguleringer som er potensielt konkurransebegrensende nettopp for å fremme konkurransen. Dette er også tilfellet for ekomsektoren, hvor utgangspunktet for reguleringen er å skape konkurranse i markeder som utgår fra tidligere monopolmarkeder.

Innenfor området for elektronisk kommunikasjon er det i tillegg nødvendig å på annen måte sikre forhold hvor konkurranse som virkemiddel ikke er egnet eller tilstrekkelig til å nå målsettingene. Det kan for eksempel være målet om å sikre brukere i hele landet gode, rimelige og fremtidsrettede elektroniske kommunikasjonstjenester. Et mer konkret eksempel kan være behovet for å sikre ytelser til funksjonshemmede og sluttbrukere med spesielle behov.

#### 4.2.1.2 Tillatelser

Bruk av tillatelser kan virke både etableringshindrende og konkurransebegrensende. Dette kan for eksempel gjelde dersom det er et tak på antall aktører som kan etableres, dersom det er knyttet kostnader til tillatelsen eller dersom det stilles andre vesentlige byrdefulle kvalifikasjonskrav til den som får tillatelsen.

Ekomloven har i tråd med EUs nye tillatelsesdirektiv (2002/20/EF), søkt å begrense de legale etableringshindringene så langt som mulig. Dette er gjort for å legge forholdene til rette for utvikling av både nasjonale markeder og pan-europeiske tjenester. Den tidligere konsesjonsplikt som gjaldt for tilbydere med sterk markedsstilling, er nå erstattet med generelle rettigheter og plikter som følger av lov og forskrift, samt spesialtilpassede rettigheter og plikter som gis gjennom enkeltvedtak. De leveringspliktige tjenester og

## KAN DELER AV SEKTORREGELVERKET OGSÅ VIRKE KONKURRANSEBEGRENSENDE?

---

samfunnspålagte oppgaver innefor elektronisk kommunikasjon ivaretas gjennom avtale eller ved pålegg.

Individuelle tillatelser er i det nye regelverket begrenset til å omfatte frekvenstillatelser og nummer innenfor nasjonal nummerplan. Både frekvenser og nummer gjelder begrensede ressurser som må forvaltes slik at man sikrer hensynet til effektiv utnyttelse av disse ressursene, samt hensynet til internasjonal harmonisering. Frekvenser er en nødvendig forutsetning for å drive alle typer trådløse kommunikasjonsnettverk, og tilgang til nummer er likeledes en nødvendig forutsetning for å kunne tilby ulike elektroniske tjenester. Det er derfor særlig viktig at myndighetene sikrer en hensiktsmessig forvaltning av disse ressursene i tråd med prinsippene om ikke-diskriminering, objektivitet, samt åpenhet ved tildeling.

### 4.2.1.3 Tilgangsregulering

Pålegg om at en aktør må gi sine konkurrenter tilgang til egen infrastruktur, kan i prinsippet virke konkurransebegrensende dersom det begrenser aktørenes investeringsvilje.

Innenfor elektronisk kommunikasjon har det likevel vært ansett nødvendig å bruke tilgangsregulering for å gjøre det mulig å utvikle markedene fra monopoltilstand til en situasjon men virksom konkurranse. På bakgrunn av de stordriftsfordeler som foreligger innenfor elektronisk kommunikasjon med store faste etableringskostnader, har monopolarven vært en betydelig konkurransefordel for den tidligere monopolisten og medført store etableringsbarrierer for utfordrerne. Tilgangsregulering benyttes for å gjøre det mulig for utfordrerne å etablere seg i markedet ved at de gis tilsvarende dekning som den historiske operatøren, mens de selv bygger opp egen infrastruktur. Tilgang til nettverk vil fortsatt være et sentralt virkemiddel for å øke konkurransen i flere markeder innenfor elektronisk kommunikasjon. Ved bruk av dette virkemiddelet må myndighetene balansere netteiers rett til å utnytte sin infrastruktur til egen fordel mot den retten andre tilbydere kan ha til fasiliteter som er essensielle for at de skal være i stand til å tilby konkurrerende tjenester.

Ekomlovens regulering av tilgang gjennomfører EUs tilgangsdirektiv (2002/19/EF) på området for elektronisk kommunikasjon.

### 4.2.1.4 Offentliggjøring av informasjon og standardtilbud

Pålegg om offentliggjøring av informasjon og standardtilbud benyttes normalt for å stimulere konkurransen ved at kjøpere av tjenester kan ha god forutberegnelighet og foreta rasjonelle valg. Likevel kan denne type virkemidler få konkurransebegrensende effekt i noen situasjoner. For eksempel kan offentliggjøring av prisinformasjon i markeder med få aktører bidra til prissamarbeid til ugunst for kjøperne. Videre kan bruk av standardtilbud hindre utviklingen av nye tjenester basert på nye tilknytningsformer.

På den annen side har pålegg om offentliggjøring av avtaleinformasjon, som f.eks prisvilkår, vært nødvendig for å balansere den store ulikheten i forhandlingstyrke som har eksistert mellom den tidligere monopolisten og utfordrerne som skal etablere seg i markedet. En slik ubalanse i forhandlingstyrke kan medføre at nykommerne føler seg tvunget til å godta urimelige avtalevilkår fastsatt av aktøren med markedsrett. Under slike vilkår er det stor fare for at utfordrerne ikke vil klare å være i markedet særlig lenge, men utkonkurreres etter kort tid. Videre vil offentliggjøring av vilkår og standardtilbud bidra til at potensielle nye aktører lettere kan orientere seg og på forhånd vurdere lønnsomheten i ulike forretningsideer. For aktører som trenger tilgang, vil informasjon om tekniske spesifikasjoner minske risikoen ved

## KAN DELER AV SEKTORREGELVERKET OGSÅ VIRKE KONKURRANSEBEGRENSENDE?

---

investeringer i eget teknisk utstyr. Offentliggjøring av standardtilbud brukes også som et virkemiddel for å motvirke diskriminerende priser ved kjøp av samme produkt.

Ekomlovens bestemmelse om offentliggjøring og standardtilbud gjennomfører tilgangsdirektivet artikkel 9.

### 4.2.1.5 Krav til ikke-diskriminering

Ekomloven oppstiller krav om ikke-diskriminering som et virkemiddel for å sikre at virksomheter med markedsrett ikke utnytter sin stilling på bekostning av andre. Dette gjelder særlig der virksomheten med markedsrett er vertikalt integrert og selger tjenester til virksomheter som de selv konkurrerer med i sluttbrukermarkedet. Et krav om ikke-diskriminering kan hindre aktøren i å subsidiere egen virksomhet i sluttbrukermarkedet, og kan derfor virke som en form for prisregulering. På denne måten kan ikke-diskriminering være et effektivt virkemiddel mot en eventuell prisklemme i sluttbrukermarkedet for de utfordrende virksomheter.

Pålegg om ikke-diskriminering kan i noen tilfeller muligens virke mot sin hensikt ved å styrke mulighetene for en virksomhet med markedsrett å misbruke sin stilling. Dette forutsetter imidlertid at kjøperen gjennom forventninger om at produktet selges til alle på like vilkår, kan være mer tilbøyelig til å godta en høy pris. Problemstillingen må imidlertid sees på bakgrunn av at bestemmelsen omhandler forholdet mellom profesjonelle aktører i markedet. Slike aktører innehar som hovedregel tilstrekkelig kunnskap om eget markedssegment. Dette antas derfor ikke å bli en problemstilling i praksis.

Ekomlovens bestemmelse om ikke-diskriminering gjennomfører tilgangsdirektivet artikkel 10.

### 4.2.1.6 Prisregulering

Prisregulering innebærer at myndighetene setter begrensninger for virksomhetens prissetting, noe som vil påvirke markedsmekanikken på en eller annen måte. Prisregulering kan påvirke investeringsinsentiver i negativ retning og begrense innovasjon av nye tjenester. I ytterste konsekvens kan det også virke etableringshindrende. Usikkerhet om fremtidig regulering kan fungere som en etableringsbarriere fordi usikkerheten i seg selv kan gi lavere forventet lønnsomhet, og dermed føre til at potensielle utfordrere lar være å etablere seg. Videre kan forventninger om at den etablerte aktør med markedsrett blir prisregulert virke etableringshindrende dersom potensielle nykommere anser den regulerte prisen for å være så lav at det ikke blir attraktivt å konkurrere i det markedet.

Innenfor ekommarkedene brukes prisregulering for å korrigere for manglende konkurranse og for å stimulere til virksom og bærekraftig konkurranse. Formålet er å hindre at en virksomhet utnytter sin markedsrett for å berike seg selv ved å sette høyere priser enn hva som hadde vært mulig i en situasjon med virksom konkurranse. Prisregulering kan derfor fremme effektiv ressursbruk dersom en høy pris reguleres slik at prisen reduseres ned mot prisnivået ved effektiv konkurranse. I markeder med betydelige faste kostnader vil det også i fremtiden være behov for å sikre at prissettingen er slik at det er grunnlag for nykommere å etablere seg som konkurrenter til den etablerte aktøren. I henhold til det nye regelverket vil det bli lagt stor vekt på å balansere behovet for å ivareta investeringsinsentiver for både etablerte og nye aktører på den ene siden, og behovet for å sette virksomheter som kan bidra til virksom konkurranse i stand til å konkurrere i markedet.

## KAN DELER AV SEKTORREGELVERKET OGSÅ VIRKE KONKURRANSEBEGRENSENDE?

---

Ekomlovens bestemmelse om prisregulering gjennomfører tilgangsdirektivet artikkel 13.

### 4.2.1.7 Strukturelt og regnskapsmessig skille

Regulering som innebærer krav om strukturelt og regnskapsmessig skille kan i prinsippet virke konkurransebegrensende. Restriksjoner i forhold til organisasjonsform kan medføre at eventuelle samdriftsfordeler ikke realiseres eller at konkurransedyktige organisasjonsformer ikke realiseres fordi virksomheten ikke kan velge den selskapsformen som er mest effektiv for å produsere og tilby det aktuelle produktet. Videre vil restriksjoner kunne medføre at noen aktører beskyttes mot konkurranse fra den aktør som er pålagt restriksjonen. For en tilbyder som er vertikalt integrert, vil et pålegg om å opprette regnskapsmessig eller strukturelt skille kunne begrense tilbyderens mulighet til å drive kostnadseffektivt.

Ekomloven anviser i liten grad strukturegulering som et virkemiddel, men ekomloven § 4-8 gir myndigheten hjemmel til å pålegge virksomheter med særretter innen annen virksomhet å organisere tilbud om elektroniske kommunikasjonsnett og –tjenester i egen juridisk enhet. Hensynet bak dette er å hindre konkurransebegrensende kryssubsidiering fra enerettsområder til annen virksomhet som er konkurranseutsatt.

Regnskapsmessig skille er et langt mindre inngripende virkemiddel, men hensynet er på samme måte å begrense mulighetene for konkurransebegrensende kryssubsidiering. Dette er særlig viktig når en virksomhet med markedsrett er vertikalt integrert. I denne sammenheng vil krav om regnskapsmessig skille primært ha et kontrollformål for å følge opp andre reguleringstiltak som for eksempel prisregulering og ikke-diskriminering.

Ekomlovens bestemmelse om regnskapsmessig skille gjennomfører rammedirektivet (2002/21/EF) artikkel 13 og tilgangsdirektivet artikkel 11.

### 4.2.1.8 Standarder og kvalitetskrav

Krav om at standarder må følges eller kvalitetskrav må være oppfylt, kan begrense investeringsviljen og hindre innovasjon av nye tjenester, fordi det ofte vil være kostnader forbundet med å oppfylle kravene som stilles. Reguleringen kan dermed virke etableringshindrende og konkurransebegrensende. Dette vil særlig gjelde dersom de krav som stilles er byrdefulle.

På området for elektronisk kommunikasjon har det likevel vært nødvendig å stille visse minimumskrav til kvalitet. Det følger av ekomloven § 2-3 at myndigheten kan stille krav til kvalitet for elektronisk kommunikasjonsnett, - tjeneste, tilhørende utstyr og installasjoner. Videre kan bruk av standarder kreves blant annet for å sikre samvirke mellom nett og tjeneste, sikre liv og helse eller unngå skadelig interferens. Formålet med reguleringen er å gi myndigheten mulighet til å sikre sluttbruker et minimumsnivå på tjenestene som tilbys. Reguleringen skal også ivareta hensynet til sikkerhet og beredskap, og for å oppnå dette formålet er konkurranse som virkemiddel ikke ansett for å være tilstrekkelig.

Hensynet til virksom konkurranse er imidlertid forsøkt ivaretatt ved at i den grad det er gitt slike minimumsstandarder, er disse forsøkt gitt på teknologi- og normnøytralt grunnlag. Det vil si at en for å gjøre reguleringen minst mulig byrdefull, påpeker hvilken standard som vil oppfylle kravene som stilles, samtidig som det gis uttrykk for at minimumskravene også kan oppfylles på andre måter.

### **4.3 Kan deler av postreguleringen virke konkurransebegrensende?**

Når det gjelder reguleringer som kan virke konkurransebegrensende i postsektoren vil arbeidsgruppen peke på to forhold:

#### *1) Eneretten som sådan*

Postens enerett utgjør i dag den sentrale konkurransebegrensingen på postområdet. Som nevnt ovenfor i punkt 2.3.2, har Samferdselsdepartementet nylig sendt ut på høring et forslag om avvikling av Postens enerett fra 1. januar 2007. Dette kommer i tillegg til den reduksjon av Postens enerett som etter postloven skal finne sted 1. januar 2006.

Liberalisering av postmarkedet ved helt eller delvis å avvikle Postens enerettsområde, vil ikke nødvendigvis være tilstrekkelig for å fremme størst mulig samfunnsøkonomisk gevinst. Konkurranse kan hindres fordi stordriftsfordeler i Postens produksjon av posttjenester gjør det vanskelig for andre å etablere seg og konkurrere med Posten. Det kan også være andre forhold som kan være hindre for etablering i markedet. Virkemidler for å fremme konkurranse, herunder tilgang til de deler av Postens nett som har skalafordeler, må utredes nærmere.

For å fremme konkurranse, vil det i den videre liberaliseringsprosess også være nødvendig å sikre at postoperatører likestilles etter andre regelverk enn postregelverket, for eksempel etter merverdiavgiftsloven, tolloven og transportlovgivningen.

#### *2) Konkurranseskadelig kryssubsidiering*

Ved utførelse av offentlige/samfunnsplågte oppgaver kan det foreligge insentiver til å foreta konkurranseskadelig kryssubsidiering fra konkurransebeskyttede til konkurranseutsatte områder. Arbeids- og administrasjonsdepartementet har i samarbeid med Konkurransetilsynet oppnevnt en ekspertgruppe som blant annet utreder virkemidler for å sikre konkurranse der en virksomhet som utfører offentlige oppgaver i ikke-konkurranseutsatte markeder også konkurrerer i konkurranseutsatte markeder, spesielt med tanke på konkurranseskadelig kryssubsidiering. Etter ønske fra Konkurransetilsynet, har ekspertgruppen blitt bedt om at postmarkedet blir benyttet som et eksempel.

### **4.4 Konklusjoner vedrørende konkurransebegrensende reguleringer**

I forbindelse med revideringen av ekomregelverket i samsvar med EF-direktivene om elektronisk kommunikasjon, ble de reguleringene som virker konkurransebegrensende søkt utformet slik at de i minst mulig grad er unødig konkurransebegrensende. Der eksempelvis forvaltningen av knappe ressurser gjør det nødvendig med tillatelser, er dette utformet slik at det i minst mulig grad begrenser konkurransen.

En rekke av reguleringene i ekomsektoren er utformet for å fremme konkurransen. Eksempelvis medfører ekomregelverket i betydelig grad en innskrenking i avtalefriheten og handlingsfriheten til aktører med sterk markedsstilling til fordel for mindre aktører. En innskrenker dermed enkelte aktørers konkurransehandlefrihet med det formålet å fremme konkurransen. Ved slike reguleringer er det ofte en fin grense mellom reguleringer som fremmer konkurransen og reguleringer som begrenser konkurransen. Det er derfor viktig at disse reglene nedbygges når det ikke er behov for dem ut fra konkurransehensyn. I ekomsektoren er en slik nedbygging forutsatt ved at en rekke plikter forutsettes utfaset når ingen aktører i et nærmere definert marked har sterk markedsstilling slik at de generelle konkurransereglene er tilstrekkelige til å ivareta konkurransehensynet i markedene.



## KAN DELER AV SEKTORREGELVERKET OGSÅ VIRKE KONKURRANSEBEGRENSENDE?

---

Arbeidsgruppens vurdering er derfor at en nedbygging av de sektorspesifikke reguleringene vil motvirke at reguleringene virker potensielt konkurransebegrensende. Nedbyggingen bør skje i konsultasjon med Konkurransetilsynet, jf arbeidsgruppens anbefaling i punkt 5.7.3.

Når det gjelder postsektoren, er det arbeidsgruppens oppfatning at postens enerett utgjør en sentral konkurransebegrensende regulering. Samferdselsdepartementet har nylig foreslått at postens enerett avvikles fra 1. januar 2007. I forbindelse med utarbeidelse av nytt regelverk tilpasset et liberalisert postmarked er det viktig at regelverket utformes slik at unødige konkurransebegrensende reguleringer unngås.

Ved at offentlige/samfunnspålagte oppgaver utføres som kompensasjon for enerett kan det foreligge insentiver til å drive en konkurranseskadelig kryssubsidiering fra konkurransebeskyttede til konkurranseutsatte områder. Arbeids- og administrasjonsdepartementet har i samarbeid med Konkurransetilsynet oppnevnt en ekspertgruppe som blant annet utreder virkemidler for å sikre konkurranse der en virksomhet som utfører offentlige oppgaver i ikke-konkurranseutsatte markeder også konkurrerer i konkurranseutsatte markeder, spesielt med tanke på konkurranseskadelig kryssubsidiering. Etter ønske fra Konkurransetilsynet, har ekspertgruppen blitt bedt om at postmarkedet blir benyttet som et eksempel. Ekspertgruppen skal levere sin utredning innen utløpet av 2004.

## 5 Oppgavefordeling mellom tilsynene

### 5.1 Generelt om tilsynsorganisering og reguleringer på konkurranseområdet

#### 5.1.1 Organiseringsmodeller

I tilsynsmeldingen kapittel 7 diskuteres tre alternativer for hvordan konkurransepolitiske oppgaver kan fordeles mellom sektormyndighet og konkurransemyndighet.

##### *a) Funksjonsrettet eller sentralisert konkurransemyndighet*

Denne organiseringen innebærer at ansvaret for konkurranseoppgavene legges til konkurransemyndigheten alene. Andre myndigheters oppgaver, herunder oppgavene til sektortilsyn, avgrenses slik at ivaretagelse av konkurransehensyn ikke blir en del av oppgavene. Dette alternativet innebærer en oppgavefordeling der sektormyndighetene overlater ansvaret for konkurransepolitikken fullt og helt til konkurransemyndigheten.

##### *b) Sektorisert eller desentralisert konkurransemyndighet*

Konkurransemyndighetens ansvarsområde begrenses, slik at de konkurransepolitiske oppgavene innenfor en sektor integreres med sektormyndighetens øvrige oppgaver. Ansvaret for konkurranseoppgavene legges altså til sektortilsynene der hvor slike finnes, og ellers til konkurransemyndigheten.

##### *c) Overlappende eller konkurrerende konkurransemyndighet*

Dette er i realiteten en kombinasjon av alternativ a og b, der konkurransemyndighetene og sektormyndighetene deler ansvaret for konkurransepolitikken. Ansvaret for tilsynsoppgavene tillegges både konkurransemyndigheten og særskilte sektortilsyn på de områder der slike finnes. I den grad dette innebærer et dobbeltansvar for konkurransen, kan arbeidsinndelingen avgrenses etter de virkemidlene hver av myndighetene har til disposisjon.

Gjeldende ordning for fordeling av reguleringsmyndighet er i hovedsak i overensstemmelse med alternativ c.

#### 5.1.2 Reguleringer og tilsynsorganisering på konkurranseområdet i Norge

Konkurranselovgivningen er sektorovergripende og skal i utgangspunktet ivareta konkurransehensynet i alle sektorer. Konkurransereglene i Norge består av de norske konkurransereglene og EØS-konkurransereglene, som er gjennomført i norsk rett gjennom EØS-avtalen og EØS-loven. Den norske konkurranseloven er i stor grad harmonisert med de EØS-rettslige konkurransereglene. Blant annet har konkurranseloven § 10 og 11 fått sin utforming etter EØS-avtalen artikkel 53 og 54. Konkurransereglene omfatter også kontroll med foretakssammenslutninger. Etter konkurranseloven, § 16 skal Konkurransetilsynet gripe inn mot foretakssammenslutninger som fører til eller forsterker en vesentlig begrensning av konkurransen. Når det gjelder foretakssammenslutninger som har en fellesskaps- eller EFTA-dimensjon, har Kommisjonen eller EFTAs overvåkningsorgan eksklusiv kompetanse. Formålet med konkurransereglene er å sikre konkurransen som et virkemiddel for effektiv ressursbruk.<sup>3</sup> Konkurransereglene suppleres av, og anvendes parallelt med ulike sektorregelverk som administreres av de ulike sektormyndighetene.

---

<sup>3</sup> Konkurransen presser prisene ned mot det nivået som reflekterer produksjonskostnadene. Konkurransen kommer derfor også forbrukerne til gode. Dette kommer til uttrykk gjennom konkurranselovens formål. Elementet av forbrukerbeskyttelse kommer også til uttrykk gjennom enkeltbestemmelsene, jf. konkurranseloven § 10. Det

Når organiseringen av reguleringsmyndighet for reguleringer som ivaretar konkurransehensyn skal beskrives, er det hensiktsmessig å systematisere de regulatoriske virkemidlene på en måte som er egnet til belyse hvordan reguleringsmyndigheten er fordelt. Det tradisjonelle utgangspunktet i konkurranseretten er at det skilles mellom struktur- og atferdsreguleringer som konkurranserettslige virkemidler. Selv om denne inndelingen tradisjonelt benyttes for å beskrive de konkurranserettslige virkemidlene, er dette en type systematikk som også kan benyttes til å beskrive andre reguleringer som tar sikte på å påvirke markedsresultat, herunder sektorreguleringer som har som funksjon å ivareta konkurranse for å fremme effektiv ressursbruk.

Med strukturreguleringer menes reguleringer som er rettet mot markedets struktur, og derigjennom påvirker atferden. Markedets struktur vil være kjennetegnet ved etableringshindringer, antall aktører, deres markedsandeler, konsentrasjonen i markedet og den informasjonen aktørene i markedet besitter. Strukturelle forhold som høye etableringshindringer, høy konsentrasjon og mangelfull informasjon blant markedsaktørene kan resultere i at konkurransen ikke fungerer effektivt. Konkurranselovgivningen gir konkurransemyndigheten hjemmel til å regulere markedsstrukturen gjennom kontrollen med foretakssammenslutninger. Konkurranseloven gir videre konkurransemyndighetene kompetanse til å regulere struktur som et tiltak etter en overtredelse av konkurranselovens forbud. Konkurransemyndigheten kan også regulere markedsstrukturen ved å gjennomføre tiltak for å øke markedets gjennomsiktighet. Sektormyndighetene vil typisk drive med strukturkontroll i form av å være konsesjonsmyndighet i forbindelse med overdragelse av selskapsandeler eller eiendeler i en virksomhet. I mange tilfeller er hensynet til konkurransen et tillatt, og i enkelte tilfeller påbudt, hensyn i konsesjonsvurderingene.

Med atferdsreguleringer menes reguleringer som direkte normerer aktørenes markedsatferd. Atferdsreguleringer vil typisk både kunne være utformet som forbud og påbud. Konkurranselovens forbudsbestemmelser er atferdsreguleringer ved at konkurransebegrensende samarbeid og utilbørlig utnyttelse av dominerende stilling er forbudt. Konkurransetilsynet kan også regulere atferd som et tiltak etter overtredelser av lovens forbud, og Konkurransetilsynet kan pålegge ervervsdrivende plikter i form av prisopplysning mv. Konkurranseloven gir også hjemmel til ved forskrift å gripe inn mot vilkår, avtaler og handlinger som begrenser eller er egnet til å begrense konkurransen i strid med konkurranselovens formål. Atferdsreguleringer kan indirekte ivareta hensynet til konkurransekonform struktur, for eksempel ved at forbudet mot misbruk av dominerende stilling omfatter ekskluderende atferd som bidrar til monopolisering. Sektormyndighetene vil typisk drive atferdsregulering ved å regulere pris og andre markedsparametere for å sikre konkurransen, typisk pris- og tilgangsregulering som skal sikre konkurrenter adgang til hverandres infrastruktur.

---

samme gjelder EØS-avtalen artikkel 53. Når det gjelder EØS-rettslige konkurransereglene har disse også som formål bidra til integrasjon av fellesmarkedet.

## 5.2 Tilsynsorganiseringen på konkurranseområdet i post- og telesektoren

### 5.2.1 Oversikt over relevant regelverk

Nedenfor følger en oversikt over det sett av regler som håndheves av henholdsvis Konkurransetilsynet og Post- og teletilsynet. Ivaretagelse av konkurransehensyn fremheves i begge regelsettene.<sup>4</sup>

Konkurransetilsynets kompetansegrunnlag for reguleringer som ivaretar konkurransehensyn:

- Lov av 5. mars 2004 nr. 12 om konkurranse mellom foretak og kontroll med foretakssammenslutninger (konkurranseloven).
- Lov av 5. mars 2004 nr. 11 om gjennomføring og kontroll av EØS-avtalens konkurranseregler mv. (EØS-konkurranseloven).<sup>5</sup>
- Lov av 11. juni 1993 nr. 66 om pristiltak<sup>6</sup>

Post- og teletilsynets kompetansegrunnlag for reguleringer som ivaretar konkurransehensyn:

- Lov av 4. juli 2003 nr. 83 om elektronisk kommunikasjon (ekomloven)
- Forskrift av 16. februar 2004 nr. 401 om elektronisk kommunikasjonsnett og elektronisk kommunikasjonstjeneste (ekomforskriften)
- Forskrift av 16. februar 2004 nr. 426 om nummerressurser for elektroniske kommunikasjonsnett og tjenester (nummerforskriften)
- Forskrift av 20. juni 2000 nr. 628 om EØS-krav til radio- og teleterminalutstyr
- Frekvenskonsesjoner
  
- Lov 29. november 1996 nr. 73 om formidling av landsdekkende postsendinger (postloven)
- Forskrift 1. juli 1997 nr. 658 om formidling av landsdekkende postsendinger (postforskriften)
- Konsesjon 26. september 2001 til Posten Norge BA

I det følgende redegjøres det for hvordan kompetansen for reguleringer som skal ivareta konkurransehensyn er fordelt mellom konkurransemyndigheten og sektormyndigheten. Reguleringskompetansen vil bli delt inn i to undergrupper; strukturregulering og atferdsregulering. Systematikken er valgt ut fra pedagogiske hensyn, og det er ikke gitt at det i ethvert tilfelle er vannrette skott mellom reguleringer i gruppene strukturregulering og atferdsregulering.

---

<sup>4</sup> Til tross for at arbeidsgruppens mandat gjennomgående viser til post- og telesektoren, vil redegjørelsen også inkludere øvrige markeder som omfattes av virkeområdet til ekomloven, jf. dennes § 1-2.

<sup>5</sup> Loven trådte ikke i kraft 1. mai 2004 som planlagt fordi de forutsatte endringene i EØS-avtalen ikke ble gjennomført i tide. Det vil derfor være gjeldende EØS-konkurranselov av 17. november 1992 nr. 110 som gjelder inntil videre. Dette er uten betydning for den følgende teksten.

<sup>6</sup> Ved forskrift 17. desember 1993 nr. 1314 er Konkurransetilsynet, ved delegasjon fra Arbeids- og administrasjonsdepartementet, gitt fullmakt til å treffe vedtak etter pristiltaksloven § 1. Bestemmelsen er imidlertid ment som et redskap når ekstraordinære tilstander oppstår. Konkurransetilsynet er også kontrollmyndighet etter pristiltaksloven § 2, men bestemmelsen har liten praktisk betydning. I NOU 2003: 12 Ny konkurranselov kapittel 3.3.3.5 argumenteres det for at myndigheten etter pristiltaksloven § 2 bør overføres til forbrukermyndighetene. På bakgrunn av ovennevnte vil ikke pristiltaksloven omtales nærmere i det følgende.

### 5.2.2 Strukturregulering

#### 5.2.2.1 Konkurransetilsynet

##### *Kontroll med foretakssammenslutninger og erverv av andeler i foretak:*

Konkurranseloven § 16 påbyr Konkurransetilsynet å gripe inn mot en foretakssammenslutning dersom det finner at den vil føre til eller forsterke en vesentlig begrensning av konkurransen i strid med lovens formål. I alminnelighet innebærer en foretakssammenslutning at tidligere uavhengige foretak fusjonerer, eller at noen som allerede kontrollerer minst ett foretak, oppnår kontroll over ett eller flere nye foretak. Konkurransetilsynet skal også gripe inn mot erverv av andeler i et foretak som ikke fører til kontroll, dersom slikt erverv medfører konkurransebegrensninger som beskrevet ovenfor. Inngrep fra Konkurransetilsynet kan gå ut på å nedlegge et forbud mot foretakssammenslutningen eller ervervet, nedlegge et påbud om avhendelse av aksjer eller andeler som er ervervet som ledd i foretakssammenslutningen eller ervervet, eller å tillate foretakssammenslutningen eller ervervet på slike vilkår som er nødvendige for å motvirke begrensningen av konkurransen.

##### *Andre strukturelle tiltak:*

Etter konkurranseloven § 12 kan Konkurransetilsynet pålegge foretak som overtrer forbudet mot konkurransebegrensende avtaler eller forbudet mot utilbørlig utnyttelse av dominerende stilling, å bringe overtredelsen til opphør.<sup>7</sup> Slikt pålegg kan omfatte ethvert tiltak som er nødvendig for at overtredelsen skal opphøre, herunder strukturelle tiltak. Strukturelle tiltak kan imidlertid bare pålegges dersom det ikke finnes like effektive atferdsregulerende tiltak, eller dersom atferdsregulerende tiltak vil være mer byrdefullt for foretaket. I de tilfellene der Konkurransetilsynet skal håndheve EØS-avtalens artikkel 53 og 54, vil konkurranseloven § 12 komme tilsvarende til anvendelse.

#### 5.2.2.2 Post- og teletilsynet – elektronisk kommunikasjon

##### *Strukturelt skille:*

Med hjemmel i ekomloven § 4-8, kan tilbyder med ene- eller særrettsvirksomhet innenfor andre områder enn elektronisk kommunikasjon pålegges å organisere tilbud om elektronisk kommunikasjonsnett og elektronisk kommunikasjonstjeneste i egen juridisk enhet. Formålet med bestemmelsen er å hindre konkurransevridning ved krysssubsidierting.

##### *Konsesjon for forvaltning og bruk av knappe ressurser:*

Mens den tidligere konsesjonsplikten for tilbyder med sterk markedsstilling opphørte med ekomloven, opprettholdes konsesjonsplikten for bruk av de begrensede ressursene frekvenser og nummer, jf. ekomloven §§ 6-2 og 7-1 og nummerforskriften. Formålet med bestemmelsene er blant annet å bevare en ressursforvaltning som sikrer kommunikasjonsmuligheter ved frekvensbruk og hindrer at kommunikasjonen alvorlig forringes eller gjentatte ganger forstyrres av andre lovlige radiotjenester. Bestemmelsene skal også sikre god utnyttelse, nødvendig og lik tilgang til nummer og nummerserier. Sektormyndighetens kompetanse etter disse bestemmelsene omfatter til en viss grad også strukturkontroll i forbindelse med virksomhetsoverdragelse. Nummerforskriften § 10 fastsetter at overdragelse av nummerressurser fra obligatoriske nummerplaner krever tillatelse fra Post- og teletilsynet. Post- og teletilsynet kan fastsette vilkår for slike overdragelser. Det følger videre av

---

<sup>7</sup> Forbudene blir behandlet nærmere under atferdsregulering nedenfor.

ekomloven at overdragelse av tillatelse til bruk av frekvenser normalt forutsetter godkjenning fra sektormyndigheten. Sistnevnte vil også være relevant ved overdragelse av virksomhet.

### 5.2.2.3 Post- og teletilsynet – post

Postlovgivningen gir ikke postmyndigheten kompetanse til å pålegge strukturell separasjon, som innebærer at ulike deler av en postvirksomhet skilles ut som egne juridiske enheter og at det gjennomføres begrensninger i krysseierskap. Gjeldende lovgivning gir heller ikke mulighet for at virksomhet skilles juridisk uten at det pålegges begrensninger i eierskap.

## 5.2.3 Atferdsregulering

### 5.2.3.1 Konkurransetilsynet

#### *Forbud mot bilateralt eller multilateralt konkurransebegrensende samarbeid:*

Konkurranseloven § 10 inneholder et generelt forbud mot enhver avtale mellom foretak, enhver beslutning truffet av sammenslutninger av foretak og enhver form for samordnet opptreden som har til formål eller virkning å hindre, innskrenke eller vri konkurransen. Unntak gjelder for avtaler, beslutninger og samordnet opptreden som oppfyller bestemte vilkår, som angitt i bestemmelsens tredje ledd. Forbudet rammer både horisontalt og vertikalt samarbeid. Konkurranseloven § 10 er tuftet på forbudet i EØS-avtalen artikkel 53. Begge bestemmelsene gjelder parallelt, og håndheves av Konkurransetilsynet. EØS-avtalen artikkel 53 kommer til anvendelse på samarbeid som kan være egnet til å påvirke samhandelen mellom EØS-stater. Ved overtredelser av konkurranseloven § 10 og EØS-avtalen artikkel 53, kan Konkurransetilsynet etter konkurranseloven § 12 pålegge foretakene å bringe overtredelsen til opphør. Pålegget kan omfatte ethvert tiltak som i dette henseende fremstår som nødvendig. Videre kan overtredende foretak ilegges sanksjoner.

#### *Forbud mot utilbørlig utnyttelse av dominerende stilling:*

Konkurranseloven § 11 inneholder et forbud mot utilbørlig utnyttelse av dominerende stilling. Forbudet retter seg ikke mot den dominerende stilling som sådan, men mot en utilbørlig utnyttelse av denne. I motsetning til § 10 retter forbudet seg mot ensidig utnyttelse av markedsrett, likevel slik at også utilbørlig utnyttelse av kollektiv dominerende stilling rammes. Det er ikke et vilkår etter bestemmelsen at den utilbørlige utnyttelsen finner sted i samme marked som foretaket er dominerende. Forbudet i konkurranseloven § 11 er nær tilsvarende EØS-avtalen artikkel 54. Begge bestemmelsene gjelder parallelt, og håndheves av Konkurransetilsynet. EØS-avtalen artikkel 54 kommer til anvendelse der utilbørlig utnyttelse av dominerende stilling kan være egnet til å påvirke samhandelen mellom EØS-stater. Ved overtredelser av forbudene i konkurranseloven § 11 og EØS-avtalen artikkel 54, kan Konkurransetilsynet etter konkurranseloven § 12 pålegge foretakene å bringe overtredelsen til opphør. Pålegget kan omfatte ethvert tiltak som i dette henseende fremstår som nødvendig. Videre kan overtredende foretak ilegges sanksjoner.

#### *Konkurranserefremmende tiltak:*

Med hjemmel i konkurranseloven § 14 kan det ved forskrift gripes inn mot vilkår, avtaler og handlinger som begrenser eller er egnet til å begrense konkurransen i strid med lovens formål, dersom dette er nødvendig for å fremme konkurransen i markedene. Bestemmelsen supplerer forbudene i §§ 10 og 11, og er gitt for å kunne ramme konkurransebegrensende praksis som ikke omfattes av forbudene. Forskriftshjemmelen begrenses imidlertid av EØS-konkurranseloven § 7, hvoretter anvendelsen av norsk konkurranselovgivning ikke må føre til forbud mot avtaler, beslutninger truffet av sammenslutninger av foretak og samordnet

opptreden som kan påvirke samhandelen mellom EØS-statene, men som går klar av forbudet i EØS-avtalen artikkel 53.

### *Prisopplysning:*

Med hjemmel i konkurranseloven § 23 kan Konkurransetilsynet, dersom det er nødvendig for å fremme konkurransen, pålegge ervervsdrivende å merke, ha oppslag om eller gi annen underretning om pris, forretningsvilkår og kvalitet ved salg av varer eller tjenester. Dette er tiltak som vil øke markedenes gjennomsiktighet, og dermed kunne bidra til økt konkurranse. Ytterligere bestemmelser om prisopplysning finnes i forskrift om prisopplysning for tjenester.

### 5.2.3.2 Post- og teletilsynet – elektronisk kommunikasjon

#### *Tilgang:*

Etter den nye ekomloven går det et hovedskille mellom reguleringskompetanse som gjelder uavhengig av tilbyderes markedsstilling, og reguleringskompetanse som kun omfatter tilbydere med sterk markedsstilling innenfor ett eller flere av markedene for elektronisk kommunikasjon. Begrepet sterk markedsstilling er definert i ekomloven § 3-1, jf. § 3-2. Det følger av ekomloven § 3-4 at tilbyder med sterk markedsstilling skal pålegges en eller flere særlige plikter. Tilgang til elektronisk kommunikasjonsnett eller elektronisk kommunikasjonstjeneste er det mest sentrale virkemiddelet for regulering av tilbyder med sterk markedsstilling. Slik tilbyder kan pålegges å imøtekomme enhver rimelig anmodning om å inngå eller endre avtale om tilgang til elektronisk kommunikasjonsnett og –tjeneste, jf. ekomloven § 4-1 og ekomforskriften § 2-2. Etter ekomloven § 4-4, kan tilbyder med sterk markedsstilling også pålegges en plikt til å imøtekomme rimelig anmodning om samlokalisering eller annen felles utnyttelse av infrastruktur innenfor det marked tilbyderen har markedsstilling, når dette er egnet til å fremme bærekraftig konkurranse. For tilbyder med sterk markedsstilling på marked for produktene full og delt tilgang til det faste aksessnettet, følger en plikt til å tilby samlokalisering direkte av loven. Tilbyder med sterk markedsstilling kan etter ekomloven § 4-5 også bli pålagt å imøtekomme enhver rimelig anmodning om tilgang til informasjons- og støttesystemer, dersom dette er nødvendig for at anmoder skal kunne levere konkurrerende tjenester. For tilbyder med sterk markedsstilling for produktene full og delt tilgang til det faste aksessnettet, følger dette påbudet direkte av loven.

Når det er nødvendig for å sikre alle-til-alle kommunikasjon, kan også tilbydere uten sterk markedsstilling pålegges tilgangsfplikt etter ekomloven § 4-1. Sektormyndigheten kan videre, uavhengig av tilbydernes markedsstilling, pålegge felles utnyttelse av infrastruktur når hensynet til effektiv bruk av ressurser, hensynet til helse, miljø, sikkerhet eller andre samfunnsmessige hensyn tilsier at duplisering av infrastruktur bør unngås, jf. § 4-4. Etter ekomloven § 4-3, plikter tilbyder av adgangskontrolltjeneste for digital radio og fjernsyn å imøtekomme enhver rimelig anmodning om tilgang fra innholdsleverandør.

#### *Samtrafikk:*

Samtrafikk er en form for tilgang som tilrettelegger for formidling av trafikk mellom tilbydere, slik at sluttbrukere kan kommunisere med hverandre uavhengig av hvilken tilbyder de er tilknyttet. Ifølge ekomloven § 4-2 plikter tilbyder, innenfor de områdene vedkommende har sterk markedsstilling, å imøtekomme enhver rimelig anmodning om å inngå eller endre avtale om samtrafikk. Når det er nødvendig for å sikre alle-til-alle kommunikasjon, kan sektormyndigheten pålegge enhver tilbyder samtrafikkforpliktelser.

#### *Fast forvalg og forvalg ved bruk av prefiks:*

Etter ekomloven § 4-11 skal tilbyder med sterk markedsstilling på tilgang til offentlig telefontjeneste i fastnett og som kontrollerer tilgang til sluttbrukere, tilby fast forvalg og forvalg ved bruk av prefiks til kostnadsorienterte priser. Ekomforskriften gir i kapittel 3 utfyllende regler om forvalg.

### *Minimumstilbud av overføringskapasitet:*

Ifølge ekomloven § 4-12 skal tilbyder med sterk markedsstilling på hele eller deler av fastsatt minimumstilbud for overføringskapasitet tilby slik overføringskapasitet, på ikke-diskriminerende vilkår og til kostnadsorienterte priser. Ekomforskriften gir en nærmere beskrivelse av minimumstilbudet i § 2-3.

### *Ikke-diskriminering:*

Sektormyndigheten kan med hjemmel i ekomloven § 4-7 pålegge tilbyder med sterk markedsstilling å tilby tilgang og samtrafikk til eksterne tilbydere på ikke-diskriminerende vilkår, herunder på samme eller likeverdige vilkår og til samme eller likeverdige kvalitet som det tilbys egen virksomhet, datterselskap eller partnervirksomheter. Sistnevnte vil særlig være aktuelt i tilfeller der tilbyder med sterk markedsstilling er vertikalt integrert.

### *Offentliggjøring av standardtilbud:*

Tilbyder med sterk markedsstilling kan etter ekomloven § 4-6 bli pålagt å offentliggjøre spesifisert informasjon eller utarbeide og offentliggjøre standardtilbud for elektronisk kommunikasjonsnett og –tjeneste. For tilbyder med sterk markedsstilling for produktene full og delt tilgang til det faste aksessnettet, følger påbudet om utarbeidelse av standardtilbud direkte av loven. Ekomforskriften § 2-5 inneholder en nærmere beskrivelse av hva offentliggjøring av standardtilbud om tilgang til det faste aksessnettet skal omfatte. Offentliggjøring av pris og øvrige vilkår vil gi tilbydere informasjon om hvorvidt disse er ikke-diskriminerende.

### *Regnskapsmessig skille:*

Ekomloven § 4-8 hjemler en adgang for sektormyndigheten til å pålegge tilbyder med sterk markedsstilling å opprette regnskapsmessig skille mellom ulike virksomhetsområder eller mellom spesifiserte aktiviteter knyttet til samtrafikk og tilgang. For tilbyder som gir tilgang til adgangskontrollsystemer for digital radio og fjernsyn følger en plikt til å opprette regnskapsmessig skille for slik virksomhet og annen virksomhet, direkte av loven. Tilbyder som er vertikalt integrert kan pålegges å offentliggjøre engrospriser, samt internpriser. Formålet med § 4-8 er å hindre konkurransevridende kryssubsidiering.

### *Prisregulering:*

Sektormyndigheten kan med hjemmel i ekomloven § 4-9 pålegge tilbyder med sterk markedsstilling prisforpliktelser for tilgang og samtrafikk i tilfeller hvor tilbyder kan utnytte sin markedsstilling til skade for sluttbruker i markedet ved å opprettholde et uforholdsmessig høyt prisnivå, eller ved å etablere prisklemmer for konkurrerende tilbyder. Myndigheten kan i slike tilfeller pålegge bruk av bestemte metoder for prisregulering. Dersom regulering på grossistnivå ikke fører frem, kan sektormyndigheten etter ekomloven § 4-10 pålegge tilbyder med sterk markedsstilling regulering av sluttbrukertjeneste.

### *Frekvensforvaltning:*

Det følger av ekomloven § 6-2 at frekvenser i det elektromagnetiske frekvensspekteret ikke kan tas i bruk uten at det foreligger tillatelse fra sektormyndigheten. Frekvenstillatelser gis i samsvar med den nasjonale frekvensplanen (§ 6-1) slik at skadelig interferens unngås. Ved



tildeling av frekvenser skal det også tas hensyn til effektiv bruk av samfunnets ressurser gjennom bærekraftig konkurranse, og tillatelse kan nektes under henvisning til angitte hensyn. Ekomloven § 6-4 gir videre anvisning på fremgangsmåte ved beregning av antallet frekvenser for å sikre objektive, transparente, ikke-diskriminerende og forholdsmessige kriterier.

### *Tillatelse til bruk av nummer, navn og adresser:*

Etter ekomloven § 7-1 kan nummer ikke tas i bruk uten at det foreligger tillatelse fra sektormyndigheten. Tillatelse gis i samsvar med nummerplaner og plan for bruk av navn og adresser for elektronisk kommunikasjonsnett- og tjeneste. For å ivareta konkurransen, vil det være essensielt å sikre nødvendig og lik tilgang til nummer og nummerserier.

### *Nummerportabilitet:*

Tilbyder av offentlig elektronisk kommunikasjonstjeneste skal tilby nummerportabilitet i form av tilbyderportabilitet til kostnadsorientert pris. Dette vil kunne øke konkurranseintensiteten mellom tilbyderne, ved at skiftekostnadene for sluttbrukere reduseres.

### *Informasjon om kvalitet og leveringsvilkår:*

Etter ekomloven § 2-2 skal tilbyder av offentlig elektronisk kommunikasjonstjeneste informere om kvalitet på tjeneste som tilbys sluttbruker. Ytterligere regler om målemetoder og krav til informasjon følger av ekomforskriften. Etter ekomloven § 2-4 kan tilbyder av offentlig elektronisk kommunikasjonstjeneste til sluttbruker pålegges å utarbeide og offentliggjøre leveringsvilkår for slike tilbud. Bestemmelsene tar sikte på å medvirke til å øke markedets gjennomsiktighet, og dermed bidra til økt konkurranse.

### *Øvrige plikter:*

Ekomloven § 3-4 gir sektormyndigheten rettsgrunnlag til i særlige tilfeller, og på visse vilkår, å pålegge plikter som ikke er direkte angitt i loven.

#### 5.2.3.3 Post- og teletilsynet – post

Etter postloven § 18 skal departementet føre tilsyn med at loven med forskrifter, og krav som fastsettes i eller i medhold av loven, overholdes. Tilsynsoppgavene på postområdet er først og fremst å overvåke at Posten oppfyller konsesjonsvilkårene. Videre knytter oppgavene seg til å påse at ingen uten konsesjon utfører tjenester som krever konsesjon, og at eneretten ikke krenkes. Myndigheten til å føre tilsyn etter § 18, og til å treffe vedtak om tvangsmulkt etter § 23, ble overført til Post- og teletilsynet ved delegasjonsvedtak av 17. juli 1997. Arbeids- og administrasjonsdepartementet er fra 1. juli 1999 klageorgan i saker av konkurransemessig karakter på postområdet. Reglene om produktregnskap og kryssubsidiering i Postens konsesjon har blant annet som formål å hindre at Posten bruker inntekter fra enerettsområdet til å subsidiere tjenester utenfor enerettsområdet.

## **5.3 Overlappende og komplementær kompetanse**

### 5.3.1 **Strukturregulering**

#### 5.3.1.1 Overlappende kompetanse

##### *Strukturkontroll*

Konkurransetilsynet utfører strukturkontroll gjennom konkurranseloven § 16, som påbyr Konkurransetilsynet å gripe inn mot foretakssammenslutninger dersom tilsynet finner at foretakssammenslutningen vil føre til eller forsterke en vesentlig begrensning av

konkurransen i strid med konkurranselovens formål. Dersom foretakssammenslutningen samtidig innebærer en overdragelse av en tillatelse til bruk av frekvenser eller begrensede ressurser, vil overdragelsen kunne kreve tillatelse av Post- og teletilsynet, jf. ekomloven §§ 6-5 og 7-1, nummerforskriften og en rekke frekvenskonsesjoner. Ettersom ett av formålene i ekomloven er å fremme effektiv bruk av samfunnets ressurser ved å legge til rette for bærekraftig konkurranse vil Post- og teletilsynet ta konkurransehensyn med i vurderingen av om det skal godkjennes en overdragelse av en tillatelse, og ved denne vurderingen vil det kunne foreligge overlappende kompetanse. Imidlertid vil hovedhensynet for Post- og teletilsynet være å fremme telepolitiske mål, herunder å sikre kommunikasjonsmuligheter i landet. Konkurransetilsynet og Post- og teletilsynet har derfor bare delvis overlappende kompetanse når det gjelder foretakssammenslutninger som omfattes av konkurranseloven, og som innebærer en overdragelse av tillatelser som ikke kan overdras uten samtykke fra Post- og teletilsynet. Den overlappende kompetansen dekker imidlertid et forholdsvis lite og avgrenset område av konkurranserettens totale virkeområde.

Spørsmålet om hvorvidt konsesjoner/autorisasjoner kan overdras, er ikke regulert etter gjeldende postlovgivning. Spørsmålet vil således måtte løses i henhold til alminnelige forvaltningsrettslige regler. Et minstevilkår vil være at konsesjonsmyndigheten samtykker til overdragelsen. Dersom en konsesjonsordning/autorisasjonsordning videreføres i et liberalisert postmarked, vil situasjonen bli mer praktisk ettersom flere aktører da formodentlig vil ha konsesjon/autorisasjon til å drive postvirksomhet. Postlovens formål er å sikre et landsdekkende formidlingstilbud av postsendinger til en rimelig pris og til god kvalitet, jf. postloven § 2. Dersom overdragelsen av en konsesjon krever tillatelse fra Samferdselsdepartementet eller eventuelt Post- og teletilsynet, og en slik overdragelse leder til svekket konkurranse, kan dette innebære høyere priser og dårligere kvalitet. Konsesjonsmyndigheten vil i denne situasjonen være pliktig til å ta konkurransehensyn ved vurderingen av om det skal gis tillatelse til overdragelsen. Dette vil kunne medføre overlappende kompetanse mellom Konkurransetilsynet og konsesjonsmyndigheten etter postlovgivningen.

### *Strukturelle tiltak*

Etter konkurranseloven § 12 kan Konkurransetilsynet pålegge foretak eller sammenslutninger av foretak som overtrer forbudene i konkurranseloven §§ 10 og 11 ethvert tiltak som er nødvendig for å bringe overtredelsen til opphør. Dette omfatter også strukturelle tiltak dersom det ikke finnes like effektive atferdsregulerende tiltak, eller dersom et atferdsregulerende tiltak vil være mer byrdefullt for foretaket. Strukturelle tiltak forutsetter en overtredelse av forbudene. En struktur kan dermed ikke i seg selv være forbudt etter konkurransereglene.

Et mulig strukturelt tiltak er at foretak pålegges å utskille virksomhet i en egen juridisk enhet. Post- og teletilsynet kan med hjemmel i ekomloven § 4-8 tredje ledd fatte pålegg om at en tilbyder med ene- og særrettsvirksomhet innenfor andre områder enn elektronisk kommunikasjon skal organisere tilbud om elektronisk kommunikasjonsnett som anvendes til offentlig kommunikasjonstjeneste i en egen juridisk enhet. Formålet med denne bestemmelsen er blant annet å motvirke konkurranseskadelig kryssubsidiering. Anvendelsen av dette rettsgrunnlaget er imidlertid ikke avhengig av misbruk eller overtrådte forbud. Ekomloven vil derfor kunne tre inn før i tid enn konkurranseloven § 12, som forutsetter en overtredelse av forbudene i konkurranseloven §§ 10 eller 11. Det er mulig å tenke seg overlappende kompetanse i tilfeller hvor det foreligger en overtredelse av konkurranselovens forbud, hvor denne overtredelsen har sitt opphav i konkurranseskadelig kryssubsidiering, og hvor det mest egnede tiltak etter konkurranseloven § 12 er at en tilbyder med ene- og særrettsvirksomhet

innen andre områder enn elektronisk kommunikasjon pålegges å organisere tilbud om elektronisk kommunikasjonsnett som anvendes til offentlig kommunikasjontjeneste i egen juridisk enhet.

Gjeldende postlov gir ikke Post- og telemyndigheten kompetanse til å pålegge Posten AS strukturelle forpliktelser. Posten AS er imidlertid eid av Samferdselsdepartementet, og slike forpliktelser kan trolig hjemles i eierposisjonen. Postloven vil måtte endres i forbindelse med en ytterligere liberalisering av markeder for posttjenester i Norge. I denne sammenheng vil det trolig utredes om eventuelle strukturelle forpliktelser skal følge direkte av loven, eller om Postmyndigheten skal ha anledning til å pålegge tilbydere av postvirksomhet strukturelle forpliktelser. Dersom det kan tas konkurransehensyn i denne vurderingen, vil det i likhet med reguleringen av elektronisk kommunikasjon kunne foreligge et overlapp mellom Post- og telemyndighetens kompetanse og Konkurransetilsynets kompetanse etter konkurranseloven § 12.

### *Tiltak på etterspørresiden*

Etter konkurranseloven § 9 første ledd bokstav c) inngår det i Konkurransetilsynets oppgaver å iverksette tiltak for å øke markedenes gjennomsiktighet. Post- og teletilsynet er ikke pålagt en tilsvarende oppgave etter sitt regelverk. Det følger imidlertid av EØS- avtalen (direktiv 2002/21/EF artikkel 8 nr 4 bokstav d) at den nasjonale regulatøren skal oppfordre til at det gis klare opplysninger om priser og vilkår for offentlig elektroniske kommunikasjontjenester. I praksis gjennomfører Post- og teletilsynet slike tiltak gjennom administrasjon av blant annet [www.telepriser.no](http://www.telepriser.no).

### 5.3.1.2 Supplerende kompetanse

#### *Strukturkontroll*

Konkurransetilsynets strukturkontroll gjelder de tilfellene der en foretakssammenslutning fører til eller forsterker en vesentlig begrensning av konkurransen, jf. konkurranseloven § 16. Post- og teletilsynets kontroll med overdragelse av rettigheter er ikke underlagt en slik begrensning. Der det ikke foreligger en foretakssammenslutning som fører til eller forsterker en vesentlig begrensning av konkurransen vil dermed Post- og teletilsynet kunne ha supplerende kompetanse i forhold til Konkurransetilsynet, i det Post- og teletilsynet i henhold til ekomloven § 1-1 tar konkurransehensyn i sine vurderinger.

#### *Strukturelle tiltak*

For at Konkurransetilsynet skal kunne pålegge strukturelle tiltak etter konkurranseloven § 12, må det for det første foreligge en overtredelse av et av forbudene i konkurranseloven §§ 10 eller 11. Videre må det ikke finnes like effektive atferdsregulerende tiltak, eller et atferdsregulerende tiltak må være mer byrdefullt for foretaket. Ekomloven § 4-8 tredje ledd fremsetter ingen nærmere vilkår som må være oppfylt for at Post- og teletilsynet skal kunne pålegge tilbyder med ene- og særrettsvirksomhet innenfor andre områder enn elektronisk kommunikasjon å organisere tilbud om elektronisk kommunikasjonsnett som anvendes til offentlig kommunikasjontjeneste i egen juridisk enhet. Post- og teletilsynet kan derfor pålegge slike forpliktelser for å oppfylle lovens formål, forutsatt at pliktene er forholdsmessige.<sup>8</sup>

---

<sup>8</sup> Ekomloven § 4-8 tredje ledd gjennomfører imidlertid rammedirektivet (2002/21/EF) artikkel 13. Av hensyn til harmoniseringen av de europeiske rammevilkårene på området for elektronisk kommunikasjon, vil det være naturlig å vurdere praksis fra land i fellesskapsområdet ved nasjonale pålegg om strukturellt skille.

Formålet med bestemmelsen i ekomloven § 4-8 tredje ledd er å motvirke konkurranseskadelig kryssubsidiering fra et ene- eller særrettsområder til forretningsområder i konkurranse. Konkurranseskadelig kryssubsidiering vil typisk beskrive en situasjon der det også kan være aktuelt å benytte strukturelle virkemidler etter konkurranseloven § 12. Men for at Konkurransetilsynet skal kunne gjennomføre strukturelle tiltak etter konkurranseloven § 12 for å motvirke konkurranseskadelig kryssubsidiering, må Konkurransetilsynet bevise at det foreligger et misbruk av dominerende stilling etter konkurranseloven 12 som er relatert til konkurranseskadelig kryssubsidiering. Det har vist seg problematisk å etablere praktiske konkurranserettslige kriterier for å påvise at det foreligger konkurranseskadelig kryssubsidiering. Ettersom bestemmelsen i ekomloven § 4-8 tredje ledd verken krever at det foreligger dominerende stilling eller misbruk av denne, vil bestemmelsen representere et reelt supplement til konkurransereglene.

### 5.3.2 Atferdsregulering

#### 5.3.2.1 Overlappende kompetanse

##### *Plikter uavhengig av stilling i markedet*

Etter konkurranseloven § 23 kan Konkurransetilsynet, dersom det er nødvendig for å fremme konkurransen, pålegge ervervsdrivende å merke, ha oppslag om eller gi annen underretning om pris, forretningsvilkår og kvalitet ved salg av varer og tjenester. Etter ekomloven § 4-6<sup>9</sup> kan Post- og teletilsynet pålegge tilbyder med sterk markedsstilling å offentliggjøre standardtilbud for elektronisk kommunikasjonsnett og –tjeneste. Dette innebærer en viss grad av overlappende kompetanse til å påby offentliggjøring av avtalevilkår overfor tilbydere som har sterk markedsstilling etter ekomloven.

##### *Plikter som kan følge av dominerende stilling eller sterk markedsstilling*

Konkurranseloven § 11 forbyr aktører med dominerende stilling å utilbørlig utnytte denne. I konkurranseretten blir dette gjerne beskrevet som en særlige forpliktelse (special responsibility) for aktører med dominerende stilling.<sup>10</sup> Konkurranseloven § 11 andre ledd oppstiller eksempler på hva som kan utgjøre en utilbørlig utnyttelse av dominerende stilling. Bestemmelsen er harmonisert med EØS- avtalen artikkel 54, som tilsvarer EF-traktaten artikkel 82. Praksis knyttet til tolkningen av EØS-avtalen artikkel 54 og EF-traktaten artikkel 82 er derfor relevant ved tolkningen av konkurranseloven § 11. Det følger av EF-domstolens praksis at dominerende stilling innebærer at en aktør i merkbar grad kan opptre uavhengig av konkurrenter, kunder og i siste instans konsumentene. For aktører med markedsandel høyere enn 50 prosent foreligger det en presumsjon for dominerende stilling.<sup>11</sup> For aktører med en markedsandel under 40 prosent foreligger det en presumsjon for at aktøren ikke har dominerende stilling, uten at dette utelukker at en tilbyder med markedsandel under 40 prosent er dominerende. Utilbørlig utnyttelse av dominerende stilling kan omfatte både såkalt utnyttende misbruk og ekskluderende misbruk. Utnyttende misbruk vil typisk være å utnytte etterspørselssiden i form av for høye priser og redusert kvalitet. Ekskluderende misbruk innebærer at aktøren med dominerende stilling benytter sin dominerende stilling til på en konkurranseskadelig måte å ekskludere konkurrenter fra markeder for å begrense konkurransen og dermed utnytte etterspørselssiden. En forretningsnektelse kan utgjøre et misbruk av dominerende stilling, som kan utløse en leveringsforpliktelse. Rammene for hvilke leveringsforpliktelser som følger av dominerende stilling er til en viss grad

---

<sup>9</sup> Ekomloven § 4-6 gjennomfører tilgangsdirektivet (2002/19/EF) artikkel 9.

<sup>10</sup> Uttalt av EF-domstolen i *Michelin v Commission*, Case 322/81 (1983).

<sup>11</sup> Uttalt av EF-domstolen i *AKZO v Commission*, Case C-62/86 (1991).

utkrystallisert gjennom praksis fra EF-domstolen, uten at disse rammene er helt klare. Det er imidlertid klart at en leveringsforpliktelse har vært aktuelt der tilbyderen med dominerende stilling tilbyr et produkt i oppstrøm til konkurrerende tilbydere nedstrøms. Et tilfelle av dette er den såkalte essensiell fasilitetsdoktrinen, som går ut på at dersom en et produkt karakteriseres som en essensiell fasilitet, følger visse leveringsforpliktelser. Ifølge EF-domstolens praksis, skal det mye til før en leveringsforpliktelse følger av essensiell fasilitetsdoktrinen. Av EF-domstolens uttalelser i Oscar Bronner<sup>12</sup> følger det at for at plikt til å gi tilgang til en essensiell fasilitet skal kunne utledes av EF-traktaten artikkel 82, så må det være økonomisk ikke gjennomførbart for en konkurrent å duplisere fasiliteten. Kommisjonen har, basert på EF-domstolens praksis, i meddelelse om anvendelsen av konkurransereglene på tilgangsavtaler i telekommunikasjonssektoren<sup>13</sup> angitt at tilgangsprising i telekommunikasjonssektoren er et mulig anvendelsesområde for essensiell fasilitetsdoktrinen. Kommisjonens anbefaling ble imidlertid utarbeidet mens EUs nå opphevede regelverk fortsatt var i kraft. EU har i det nye regelverket kommet med mer oppdaterte innspill om konkurranserettens anvendelse på ekom-området, jf. EUs reguleringspakke med tilhørende dokumenter.

Prinsippene i doktrinen om essensielle fasiliteter har hatt stor innflytelse på tilgangsdirektivet (2002/19/EF) artikkel 12, og er gjennomført i ekomloven kapittel 4 om tilgang mv. Kapittelet inneholder oversikt over virkemidler som Post- og teletilsynet kan velge mellom når de pålegger tilbyder med sterk markedsstilling plikter for å skape/opprettholde effektiv konkurranse i markedet.

En tilbyder har sterk markedsstilling etter ekomloven når tilbyder alene eller sammen med andre har økonomisk styrke i et relevant marked som gjør at tilbyder i stor grad kan opptre uavhengig av konkurrenter, kunder og forbrukere. Sterk markedsstilling i ett marked kan føre til at en tilbyder har sterk markedsstilling i et tilgrensende marked. Definisjonen av sterk markedsstilling i ekomloven § 3-1 er en gjennomføring av EUs ekompakke, rammedirektivet (2002/21/EF) artikkel 14, og bygger på EF-domstolens praksis i konkurransesaker.

Sterk markedsstilling benyttes dermed som terskelverdi og grunnlag for forpliktelser etter ekomloven. Når en tilbyder har sterk markedsstilling, skal Post- og teletilsynet pålegge en eller flere forpliktelser. Adferdsreguleringen i ekomlovgivningen inneholder ikke noe forbud mot misbruk av sterk markedsstilling. Ekomlovens adferdsregler pålegges direkte og skal forebygge et eventuelt misbruk og gjelder uavhengig av et slikt eventuelt misbruk. Konkurranselovens forbud er knyttet til et selskaps utilbørlige utnyttelse av dominerende stilling. Det er utilbørlig utnyttelse av dominerende stilling som er forbudt, jf. ovenfor. I likhet med konkurranseloven § 11, som innebærer plikter for aktører med dominerende stilling, innebærer ekomloven regulering av aktører med sterk markedsstilling. De to myndigheter vil imidlertid ha noe ulikt utgangspunkt ved regulering. Konkurransetilsynet vil ikke foreta seg noe direkte overfor en aktør som har dominerende stilling som sådan, ettersom forbudet mot misbruk av dominerende stilling følger automatisk av loven uten nærmere spesifisering av pliktene overfor enkeltaktørene. Enkeltaktørene må derfor i forkant av en handling eller unnlattelse forholde seg til praksis, Konkurransetilsynets veiledningsplikt og eventuelle retningslinjer hva gjelder handlingens eller unnlattelsens rettmessighet i forhold til konkurranseloven § 11. Konkurransetilsynets rolle direkte overfor aktørene er dermed hovedsakelig å være håndhever av konkurranseloven dersom pliktene ikke overholdes. Post-

---

<sup>12</sup> Oscar Bronner v Mediaprint Zeitungs- und Zeitschriftenverlag GmbH, Case C-7/97 (1998).

<sup>13</sup> Notice on the application of the Competition Rules to Access Agreements in the Telecommunications Sector, OJ C 265/2 (1998).

og teletilsynet vil imidlertid gå inn i forkant og definere plikter overfor en aktør med sterk markedsstilling med det formål å legge til rette for konkurranse i det relevante markedet, før tilsyn med om pliktene overholdes og gripe inn når så ikke er tilfelle. Denne forskjellen i reguleringsteknikk medfører at regelverkene langt på vei er komplementære og ikke overlappende.

Rammedirektivet (2002/21/EF) forutsetter utstrakt bruk av konsultasjon i enkeltsaker mellom de ulike lands tilsynsmyndigheter og mellom de nasjonale tilsynsmyndigheter og Kommisjonen/EFTAs overvåkningsorgan ved utpeking av tilbyder med sterk markedsstilling og ved valg av virkemiddel. Konsultasjonsprosedyren medfører en delvis adgang for Kommisjonen/EFTAs overvåkningsorgan til å nedlegge veto mot utkast til vedtak, samt foreslå tekst til nytt vedtak. Bakgrunnen for konsultasjonsprosedyren er et ønske om å sikre en ensartet praktisering av det nye regelverket. At de enkelte lands tilsyn gis utvidet kompetanse til selv å bestemme hvilket virkemiddel som skal nyttes i det enkelte tilfellet, krever en slik harmoniseringsmekanisme. Denne systematikken, sammenholdt med ulik tilnæringsmåte som beskrives nedenfor, fører til at graden av overlapp i forhold til virkemiddelbruken i praksis vil måtte bli nokså avgrenset.

Post- og teletilsynet utpeker, etter ekomloven kapittel 3, tilbyder med sterk markedsstilling med utgangspunkt i de predefinerte markeder som kvalifiserer for regulering etter ekomregelverket. De relevante markedene er forhåndsdefinert av Kommisjonen og vedtatt av EFTAs overvåkningsorgan. Markedene er definert med tanke på regulering og ikke med bakgrunn i en konkret sak, slik som i konkurranseretten. Dette vil kunne føre til at markedene blir definert ulikt under ekomloven og konkurranseloven, og følgelig at markedsanalysene og vurderingen av hvilke selskaper som har henholdsvis sterk markedsstilling/dominerende stilling vil gi ulike resultater tilpasset formålet med lovverkene, se også omtale av dette i punkt 3.2.2.

Dersom ingen av tilbyderne har sterk markedsstilling innenfor det relevante marked etter ekomloven, så antas det å være bærekraftig konkurranse i dette markedet. Sektorspesifikke forpliktelser vil da ikke bli pålagt. Dette innebærer at markedet reguleres av konkurranseloven alene. I noen tilfeller kan det tenkes at det ikke er bærekraftig konkurranse, men at bærekraftig konkurranse forventes å inntre innen kort tid uten at det er nødvendig å gripe til virkemidlene i ekomloven. Også i dette tilfellet vil konkurranseloven alene være å anse som tilstrekkelig regulering av konkurransesituasjonen.

Ekomloven legger opp til at markedene etter hvert blir "friskmeldt", med den følge at konkurranseloven alene ivaretar konkurransehensynet. En slik "friskmelding" skal i praksis konsulteres i Europa, jf. EØS-avtalen og gjennomføringen av denne i ekomloven § 9-3<sup>14</sup>. En aktuell sak som belyser dette er Kommisjonens nylige veto mot et forslag til vedtak fra de finske myndighetene. Finnene mente i denne saken at det ikke var aktører med sterk markedsstilling på markedet for internasjonal telefoni. Dette til tross for at TeliaSonera hadde en betydelig markedsandel. Den finske reguleringsmyndigheten begrunnet sin konklusjon med at etableringshindringene i markedet var lave, at forbrukerne kunne velge mellom ti tilbydere og med mange andre kjennetegn som gjorde at konkurransen var velfungerende. Kommisjonen fant at finnene ikke hadde ført tilstrekkelig bevis for at TeliaSonera ikke hadde sterk markedsstilling, og pekte blant annet på at lave etableringshindringer skyldtes sektorspesifikke reguleringer som allerede eksisterte, og at dette var bakgrunnen for at det

---

<sup>14</sup> Bestemmelsen vil bli satt i kraft tidlig på høsten 2004 samtidig som ESA får kompetanse til å foreta konsultasjon iht. EØS-avtalen.

tilsynelatende hadde oppstått noen konkurranse i markedet. Tok man bort denne reguleringen, ville man raskt være tilbake til en situasjon uten nevneverdig konkurranse. Kommisjonen understreket med sitt veto i denne saken viktigheten av å vurdere hvorvidt effektiv konkurranse i et gitt marked utelukkende eller hovedsakelig skyldes allerede eksisterende reguleringer, og om konkurransesituasjonen ville vært annerledes i fravær av slike reguleringer. Logikken i det nye regelverket er at det finnes to ulike former for konkurranse: den regulerte og ikke-bærekraftige, som støtter seg til særlige inngrep fra statens side og den ikke-regulerte og bærekraftige, som klarer seg mer eller mindre på egen hånd under den generelle konkurranselovgivningen. Saken illustrerer at de nasjonale reguleringsmyndigheter må foreta sine markedsanalyser i henhold til forpliktelsene etter EØS-avtalen og føre tilstrekkelig bevis for de konklusjoner man kommer til.

Forpliktelsene etter ekomloven innebærer en større grad av forutsigbarhet for aktørene enn reguleringen etter konkurranseloven, både for de som er underlagt forpliktelsene og de som oppnår rettigheter på grunn av forpliktelsene. Dette innebærer at selv om forpliktelsene etter ekomregelverket materielt sett ikke skulle omfatte mer enn de pliktene som følger av forbudet mot misbruk av dominerende stilling, vil den betydningen forutsigbarheten ved ekomregelverket har for hensynet til konkurransen måtte tillegges vekt. Den forutberegneligheten som følger av ekomregelverket vil særlig fremme konkurransehensynet ved at nye aktører kan etablere seg med økt grad av visshet om de aktuelle pliktene som påligger aktørene med sterk markedsstilling. Ved vurderingen av overlappende kompetanse, og i denne sammenheng det konkurransemessige behovet for ekomregelverket, må det derfor tas hensyn til hvorvidt konkurransereglene representerer tilstrekkelig forutsigbarhet til at konkurransehensynet ivaretas tilfredsstillende.

### *Sanksjoner som følger av misbruk av dominerende stilling og brudd på plikter ved sterk markedsstilling*

Ved brudd på konkurranseloven § 11 om misbruk av dominerende stilling kan Konkurransetilsynet ilegge den dominerende aktøren overtredelsesgebyr etter konkurranseloven § 29, samt pålegge foretaket å bringe overtredelsen til opphør etter konkurranseloven § 12. Pålegget kan omfatte ethvert tiltak som er nødvendig for å bringe overtredelsen til opphør, herunder strukturelle tiltak dersom det ikke finnes like effektive atferdsregulerende tiltak, eller dersom et atferdsregulerende tiltak vil være mer byrdefullt for foretaket. Dersom vedtak etter § 12 ikke overholdes, kan det reageres med tvangsmulkt, overtredelsesgebyr eller straff, jf. konkurranseloven §§ 28-30. Overtrederen kan også bli møtt med privatrettslige sanksjoner.

Dersom en aktør som omfattes av ekomregelverket bryter sine forpliktelser som følge av sterk markedsstilling, kan Post- og telemyndigheten gi pålegg om retting og endring mv. etter ekomloven § 10-6. Post- og telemyndigheten kan også ilegge tvangsmulkt etter ekomloven § 10-7. Overtredelser av ekomloven eller forskrifter etter ekomloven er dessuten straffbart etter ekomloven § 12-4.

Når det gjelder reaksjoner på misbruk av dominerende stilling, har Konkurransetilsynet dermed et noe videre virkemiddelpanorama enn Post- og telemyndigheten har i forhold til brudd på plikter som følge av sterk markedsstilling. Dette synliggjøres særlig ved at Konkurransetilsynet kan pålegge strukturelle tiltak. De ulike sanksjonssystemene gjenspeiler ekomlovens og konkurranselovens ulike tilnærming til reguleringen, jf. ovenfor.

### 5.3.2.2 Supplerende kompetanse

#### *Plikter uavhengig av stilling i markedet*

Når det gjelder plikter uavhengig av stilling i markedet, har Post- og teletilsynet i stor grad supplerende kompetanse i forhold til Konkurransetilsynet. Mens konkurranselovens oppstiller forbud, oppstiller ekomloven handleplikter. Dette gjelder for det første påbud om å samarbeide for å sikre samtrafikk og annen tilgang til hverandres infrastruktur. Et eksempel på dette er forbudet mot konkurransebegrensende samarbeid i konkurranseloven § 10, som ikke bare rammer aktører som har en spesiell stilling i markedet. Det følger av merkbarhetskravet at de samarbeidende aktører må ha en viss stilling i markedet for at et samarbeid skal kunne omfattes av konkurranseloven § 10. Ekomloven har ingen bestemmelser som tilsvarer konkurranseloven § 10. Flere av ekomlovens bestemmelser som regulerer plikter uavhengig av stilling i markedet, representerer derimot plikter til å inngå avtaler, blant annet av konkurransehensyn. Eksempelvis har enhver tilbyder av tilgang til elektronisk kommunikasjonsnett rett og plikt til å forhandle med tilbydere om samtrafikk for tilbud av offentlig elektronisk kommunikasjonstjeneste, jf. ekomloven § 4-2 første ledd. Videre angir ekomloven § 4-3 første ledd at tilbyder av adgangskontrolltjeneste skal imøtekomme enhver rimelig anmodning om tilgang fra innholdsleverandører. Når det gjelder reguleringen av samarbeid, er derfor konkurransereglene og ekomloven ikke overlappende, men supplerende. Mens konkurranseloven forbyr konkurransebegrensende samarbeid, påbyr ekomloven visse former for konkurransefremmende samarbeid.

Videre oppstiller ekomloven andre påbud eller gir post- og telemyndigheten hjemmel til å gi påbud. Post- og teletilsynet kan med hjemmel ekomloven § 4-8 tredje ledd pålegge tilbydere med ene- og særrettsvirksomhet innenfor andre områder enn elektronisk kommunikasjon å regnskapsmessig utskille tilbudet av offentlige elektroniske kommunikasjonstjenester.

Dersom det tas hensyn til konkurransemyndighetens kompetanse til å gi forskrifter etter konkurranseloven § 14, er det mulig å tenke seg at forskriftkompetansen kunne benyttes til å pålegge en del av pliktene etter ekomloven som gjelder uavhengig av stilling i markedet. Dette måtte i så fall utelukkende være begrunnet med konkurransefremmende hensyn. Det faller imidlertid utenfor arbeidsgruppens mandat å ta stilling til forskriftskompetanse som ikke er tatt i bruk.

#### *Plikter som følger direkte av dominerende stilling eller sterk markedsstilling*

Når det gjelder plikter som følger direkte av sterk markedsstilling, har arbeidsgruppen ikke foretatt en detaljvurdering av i hvilken grad forpliktelser som følger av misbruk av dominerende stilling etter konkurranseloven § 11 omfatter pliktene som følger av å ha sterk markedsstilling etter ekomloven § 3-4. Arbeidsgruppens oppfatning er likevel at konkurranseloven § 11 materielt sett et stykke på vei kan omfatte de plikter som følger av sterk markedsstilling, eller kan omfatte plikter som, isolert sett, realiserer samme funksjon som pliktene som følger eller kan følge av sterk markedsstilling. Pliktene for tilbydere med sterk markedsstilling etter ekomloven gir imidlertid en større grad av forutberegnlighet for aktørene. Aktører med sterk markedsstilling vil bli pålagt klare plikter i forkant, noe nyetablerere kan innrette seg i tillit til. De vil dermed ikke være avhengig av å selv måtte håndheve, eller basere seg på at Konkurransetilsynet håndhever, de forpliktelsene som følger av forbudet mot dominerende stilling etter konkurranseloven § 11. Dette vil gjøre ekomregelverket supplerende til konkurransereglene, særlig fordi nye aktører kan innrette seg i tillit til disse reglene og dermed bidra til å fremme konkurransen. I forhold til forutberegnligheten, kan det antas at graden av ekomregelverkets supplerende innslag i



forhold til denne vurderingen vil kunne avta etter hvert som det utvikles mer relevant praksis etter konkurransereglene.

### *Plikter som følger av misbruk av dominerende stilling eller brudd på plikter som følger av sterk markedsstilling*

Konkurranseloven synes å tilby flere og mer omfattende sanksjoner og virkemidler ved misbruk av dominerende stilling etter konkurranseloven § 11, enn sanksjons- og virkemidlene etter brudd på plikter som følger av sterk markedsstilling etter ekomloven. Ekomloven representerer derfor ikke, isolert sett, et supplement til konkurransereglene i et sanksjonsperspektiv. Pliktene som følger av å ha sterk markedsstilling etter ekomregelverket er imidlertid klarere enn det som følger av ordlyden i konkurranseloven § 11. Dette kan føre til at det er enklere å sanksjonere etter ekomregelverket, noe som kan bidra til økt overholdelse av pliktene.

## 5.4 Gjeldende samarbeid mellom tilsynene

Etter oppdrag fra Arbeids- og administrasjonsdepartementet og Samferdselsdepartementet, fremla Konkurransetilsynet og Post- og teletilsynet 19. juni 1998 en rapport om samordning og samarbeid mellom tilsynene: "Forholdet mellom Konkurransetilsynet og Post- og teletilsynet – praktisk samordning av arbeidet med saker som berører konkurranseforholdene i post- og telemarkedene". Rapporten beskriver blant annet de to tilsynenes sammenfallende kompetanseområder, og inneholder retningslinjer for samarbeid og ansvars- og arbeidsdeling mellom tilsynene. Ifølge retningslinjene skal tilsynene, i saker der det foreligger sammenfallende kompetanse, konsultere hverandre på et tidlig tidspunkt i saksbehandlingen, og i øvrige saker orientere hverandre i den grad reglene om taushetsplikt tillater det. Videre skal tilsynene holde hverandre orientert, eventuelt konsultere hverandre, om regelverkssaker av betydning for konkurranseforholdene og utredninger av konkurransemessige forhold i post- og telesektoren. Det skal også utpekes kontaktpersoner hos de respektive tilsyn, avholdes regelmessige kontaktmøter mellom dem, samt føres oversikt over konsultasjoner og korrespondanse.

I praksis har ikke retningslinjene i rapporten fra 1998 blitt etterlevd fullt ut. Det opereres ikke med faste kontaktpersoner i de to tilsynene. Det har heller ikke blitt avholdt kontaktmøter fire ganger i året, som foreskrevet i rapporten, men mindre hyppig og uten faste intervaller. Derimot har Konkurransetilsynet og Post- og teletilsynet et løpende samarbeid om enkeltsaker hvor de respektive tilsyn, på bakgrunn av den konkrete sak, finner det riktig å innlede konsultasjon. Dette gjelder spesielt for saker der tilsynene har, eller antas å ha, overlappende kompetanse, eller hvor grensene for de respektive tilsyns hjemmelsgrunnlag søkes avklart. Tilsynene har også mye uformell kontakt i form av møter, telefonsamtaler og e-post, samt holder hverandre orientert om viktige saker.

Under de innledende stadiene av implementeringen av det nye regelverket for elektronisk kommunikasjon, har det vært et meget tett samarbeid mellom Post- og teletilsynet og Konkurransetilsynet. Post- og teletilsynet plikter å sende sine analyser av de relevante produkt og tjenestemarkedene for elektronisk kommunikasjon, og utpeking av aktører med sterk markedsstilling på disse markedene, på nasjonal høring.<sup>15</sup> I denne forbindelse har det vært innledet konsultasjoner med Konkurransetilsynet, som har gjennomgått analysene i forkant av de nasjonale høringene.

---

<sup>15</sup> Ekomloven § 9-2.

Med ikrafttredelsen av ekomloven 25. juli 2003 og ny konkurranselov 1. mai 2004, er store deler av de rettsgrunnlag rapporten fra 1998 bygger på, foreldet. Riktignok endrer ikke dette dagens samarbeid mellom Konkurransetilsynet og Post- og teletilsynet, men forholdet gjør at rapporten i seg selv ikke lenger kan legges til grunn for det fremtidige samarbeid. Følgelig må behovet for en ny samarbeidsavtale vurderes.

### **5.5 Behovet for samarbeid og samarbeidsavtale**

Det nye regelverket for elektronisk kommunikasjon nødvendiggjør et tett samarbeid mellom reguleringsmyndighet og konkurransemyndighet. På bakgrunn av dette, og en generell oppfatning om at en videreføring av dagens samarbeid mellom Post- og teletilsynet og Konkurransetilsynet er hensiktsmessig og ønskelig, vil arbeidsgruppen anbefale at det utarbeides en ny samarbeidsavtale mellom tilsynene. Denne vil da erstatte rapporten "Forholdet mellom Konkurransetilsynet og Post- og teletilsynet – praktisk samordning av arbeidet med saker som berører konkurranseforholdene i post- og telemarkedene" av 19. juni 1998. Som nevnt i kapittel 3.3, medførte ikrafttredelsen av ekomloven 25. juli 2003 og konkurranseloven 1. mai 2004 at de rettsgrunnlag rapporten bygger på ikke lenger er gjeldende rett, og at denne dermed må sies å være utdatert.

Det synes av flere grunner hensiktsmessig at samarbeidet mellom Post- og teletilsynet og Konkurransetilsynet formaliseres gjennom en ny avtale. Et viktig hensyn er å kommunisere samarbeidet til tredjeparter, og da spesielt aktører som er underkastet de ulike regelsett. Dette vil bidra til en administrativ forenkling, ved å gi aktørene økt visshet om at Konkurransetilsynet og Post- og teletilsynet holder hverandre orientert og vurderer hvilket tilsyn som, på bakgrunn av gjeldende regelverk, bør behandle konkrete saker. Ikke minst er kommunikasjon til tredjeparter viktig med tanke på at tilsynenes kompetanse, som vist i rapporten, til dels er overlappende. Dette vil dessuten redusere tilsynenes og aktørenes kostnader ved dobbeltbehandling. Samarbeidet mellom tilsynene fungerer per i dag godt, selv om de til dels detaljerte prosedyrene som foreskrevet i rapporten fra 1998 ikke fullt ut blir etterlevd. Dette bør det tas høyde for under utarbeidelsen av en ny samarbeidsavtale.

I Ot.prp. nr 58 (2002-2003) om lov om elektronisk kommunikasjon legges det til grunn at forholdet mellom Post- og teletilsynet og Konkurransetilsynet vil bli klargjort i en ny avtale mellom tilsynene. Behovet for en formalisert samarbeidsavtale fremstår som særlig viktig i lys av at det nye regelverket på området for elektronisk kommunikasjon legger opp til et tett samarbeid mellom reguleringsmyndighet og konkurransemyndighet. For det første vil en fortsatt kontakt være nødvendig på bakgrunn av at ekomloven inneholder vurderingskriterier og begreper som er av en konkurranserettslig art. Videre følger det av rettsaktene og føringene fra EU, som det norske regelverket er et utslag av, at man over tid skal gå over til et regime der konkurranseretten alene skal ivareta konkurransehensynet i markedene for elektronisk kommunikasjon. Utslag av dette fremgår blant annet av fortalen til Rammedirektivet<sup>16</sup> note 27, hvor det heter at sektorspesifikke reguleringsforpliktelser kun skal ilegges i markeder der det er en eller flere aktører med sterk markedsstilling, og hvor konkurranserettslige virkemidler ikke er tilstrekkelige. Dette er også uttrykt i Ot.prp. nr. 58 (2002-2003) om lov om elektronisk kommunikasjon. På denne bakgrunn er arbeidsgruppens oppfatning at en ny samarbeidsavtale bør inneholde mekanismer som ivaretar de prosesser som følger av rettsaktene fra EU, og som vil bli nødvendige som en følge av det nye regelverket. Samarbeidsavtalen bør også formalisere de to tilsynenes rolle i overgangen til et regime bestående utelukkende av konkurranseretten. Arbeidsgruppen foreslår at dette implementeres

---

<sup>16</sup> Directive 2002/21/EC of the European Parliament and of the Council of 7 May 2002.

i samarbeidsavtalen ved at det opprettes en referansegruppe bestående av representanter fra Post- og teletilsynet og Konkurransetilsynet som har som oppgave kontinuerlig å følge opp, og vurdere, tilsynenes arbeids- og kompetansefordeling i lys av den nevnte utvikling. For å sikre at dette blir gjennomført, bør Arbeids- og administrasjonsdepartementet og Samferdselsdepartementet ved utarbeidelsen av mandat for samarbeidsavtalen legge til grunn at det skjer en tilbakerapportering til departementene, jf anbefalingene i punkt 5.7.3. Det synes viktig, som også redegjort for i denne rapporten, at det utvikles nasjonal konkurranserettslig praksis på området for elektronisk kommunikasjon, for derigjennom å øke forutberegneligheten i forhold til innholdet i konkurranselovens bestemmelser. Dette vil i så fall måtte skje innenfor rammene av de forpliktelser som følger av EØS-avtalen. Arbeidsgruppen vil anbefale at dette spørsmålet reguleres særskilt i en ny samarbeidsavtale.

### 5.6 Oppgavefordeling og samarbeid i andre land

#### 5.6.1 Organiseringen av reguleringsmyndighet i andre EØS-land

##### 5.6.1.1 Innledning

Innenfor EØS-området er reguleringen som ivaretar konkurransehensyn på området for elektronisk kommunikasjon harmonisert gjennom EUs direktivpakke. Regleverket har i lang tid vært gjenstand for harmonisering, og dette har ført til at reguleringsmyndigheten er organisert på samme måte i de fleste EØS-land.

##### 5.6.1.2 Sektormyndighet atskilt fra konkurransemyndighet

I all hovedsak er reguleringsmyndigheten i EØS-landene<sup>17</sup> organisert med en sektormyndighet som er atskilt fra konkurransemyndigheten. Sektormyndigheten har hovedansvaret for både teknisk tilsyn og markedstilsyn på området for elektronisk kommunikasjon, mens konkurransemyndigheten har ansvaret for håndhevelsen av den generelle konkurransen. Dette gjelder våre nordiske naboer; Danmark, Sverige, Finland og Island, samt de fleste andre medlemsstater.

Dette innebærer at sektormyndighet og konkurransemyndighet håndhever de ulike regelverk parallelt med delvis overlappende kompetanse på noen felt. Det er imidlertid veldig ulikt fra land til land i hvilken grad konkurransemyndigheten tar i bruk sin kompetanse innenfor sektorene for elektronisk kommunikasjon.

Så vidt arbeidsgruppen kjenner til er det en egen sektormyndighet på postsektoren i alle EØS-land. Postsektoren blir derfor ikke nærmere omtalt i det følgende.

##### 5.6.1.3 Samarbeid mellom sektormyndighet og konkurransemyndighet vedrørende elektronisk kommunikasjon

I forbindelse med det nye regelverket på området for elektronisk kommunikasjon, har det vært behov for å innføre et nærmere og mer konkret samarbeid mellom sektormyndighetene og konkurransemyndighetene, spesielt i forbindelse med markedsanalysene som skal utføres etter ekomreguleringen.

Markedsanalysene av de relevante markedene utføres i henhold til ekomreguleringen av sektormyndigheten. Det er imidlertid presisert i direktivtekstene at sektormyndighet og

---

<sup>17</sup> EØS-området før utvidelsen 01.05.04. Det foreligger ingen samlet informasjon om de nye medlemslandene.

konkurransemyndighet må utveksle nødvendig informasjon og at sektormyndigheten i forbindelse med markedsanalysene må samarbeide, formelt eller uformelt, med konkurransemyndigheten. Hvordan samarbeidet blir gjennomført konkret, varierer fra land til land. Noen land har innført samarbeidsgrupper, i andre land kreves det at sektormyndigheten må rådføre seg med konkurransemyndigheten før en analyse offentliggjøres eller det fattes vedtak om sterk markedsstilling i et gitt marked. Dette er tilfelle i Belgia, Tyskland, Italia, Portugal og Spania. I de fleste av disse landene samarbeider også konkurransemyndigheten og sektormyndigheten på andre områder. I andre land er det formelle kravet til samarbeid betydelig svakere. Dette gjelder for eksempel Østerrike. I Østerrike er det foreløpig ikke planlagt at konkurransemyndigheten skal involveres verken i forbindelse med markedsdefinisjonen eller ved markedsanalysene, men sektormyndigheten kan utlevere relevant informasjon til konkurransemyndigheten i den grad dette er nødvendig

I våre nordiske naboland er samarbeidet løst på følgende måte:

### Finland

Den finske ekomloven slår fast at sektormyndigheten plikter å samarbeide med konkurransemyndigheten i forbindelse med markedsanalysene. I lovkommentaren er dette presisert slik at myndighetene skal utveksle informasjon, etablere samarbeidsgruppe og tilstrebe omforente beslutninger. I praksis har dette blitt gjennomført ved at en satt ned en særskilt arbeidsgruppe for markedsanalysene, samt at konkurransemyndigheten kommer med skriftlige uttalelser til markedsanalysene. I tillegg har FICORA og det finske konkurransetilsynet inngått en samarbeidsavtale, der det blant annet er gitt uttrykk for at sektormyndigheten er rette myndighet ved brudd på SMP-forpliktelser. Videre går det frem at i tilfeller der de har overlappende kompetanse, skal det organ som er best i stand til det, behandle saken.

### Sverige

I Sverige skal PTS forelegge utkast til markedsanalyser, utpeking av tilbyder med sterk markedsstilling og forslag til virkemiddelbruk for konkurransemyndigheten, som kommer med en skriftlig uttalelse. PTS kan også i andre tilfeller be om konkurransemyndighetens vurdering, for eksempel ved pålegg om samlokalisering og felles utnyttelse av infrastruktur, og ved overføring eller endringer av betingelser for retten til nummer eller frekvenser.

### Danmark

I Danmark var det en del diskusjon rundt spørsmålet om It- og Telestyrelsen eller Konkurransetilsynet burde gjennomføre markedsanalysene etter ekomlovgivningen. Konkurransetilsynet mente at siden disse analysene bygger på generelle konkurranserettslige prinsipper, var de best egnet til å foreta analysene. Retningslinjene fra Kommisjonen for hvordan analysene skal foretas, er imidlertid sektorspesifikke og stiller krav om at det tas sektorspesifikke hensyn ut over alminnelig konkurranserett. Det juridiske ansvar for markedsanalysene ble derfor lagt til It- og Telestyrelsen. I lov nr. 450 om ændring av lov om konkurrence- og forbrugerforhold på telemarkedet med kommentarer, er det imidlertid presisert at IT- og Telestyrelsen skal foreta markedsanalysene i tett samarbeid med konkurransemyndighetene. Videre er det fastsatt spesielle høringsprosedyrer. Når resultatet av markedsanalysen foreligger, skal It- og Telestyrelsen først sende dette på høring til bransjen. Bransjens høringssvar sendes så til Konkurransetilsynet, som gir en veiledende uttalelse som blir offentliggjort. Etter dette treffer It- og Telestyrelsen sin endelige avgjørelse. Dersom It- og Telestyrelsen ikke følger Konkurransetilsynets innstilling, må dette begrunnes særskilt.

Utover dette samarbeider de to myndighetene løpende i forhold til enkeltsaker, og det holdes også kontaktmøter på ad hoc basis.

Europeiske land som har valgt andre løsninger:

### *Storbritannia*

Storbritannia skiller seg ut ved at sektormyndigheten, Ofcom, også håndhever de generelle konkurransereglene på dette området, i tillegg til den sektorspesifikke reguleringen. Tilsvarende utøver andre sektormyndigheter generell konkurranserett på sine sektorer, for eksempel jernbaneverket og luftfartsverket. Myndighetsfordelingen mellom konkurransemyndigheten, Office of Fair Trading, og Ofcom, er nærmere regulert i en egen forskrift om sammenfallende myndighet. I tillegg har de en egen samarbeidsgruppe, the Concurrency Working Group, som skal lette samarbeidet og sikre enhetlig utøvelse av regelverket.

### *Nederland*

I Nederland har sektormyndigheten, OPTA, så langt har hatt ansvaret for det markedsmessige tilsyn av områdene for post og elektronisk kommunikasjon, samtidig som konkurransemyndigheten også har ført et til dels aktivt tilsyn på området. På bakgrunn av den antatt store grad av overlappende kompetanse mellom OPTA og konkurransemyndigheten, ble det satt i gang en omorganiseringsprosess med sikte på å slå de to tilsynene sammen. Etter et politisk skifte ble omorganiseringen stanset fordi det ble vurdert som mest hensiktsmessig at de to tilsynene fortsatte sin virksomhet som før inntil den nye reguleringen av markedet for elektronisk kommunikasjon hadde virket en tid. OPTA har altså fremdeles hovedansvaret for markedstilsyn på området for post og elektronisk kommunikasjon. En har imidlertid styrket samarbeidet mellom de to tilsynene, slik at konkurransemyndigheten bidrar mer aktivt i forbindelse med markedsanalysene, både gjennom samarbeidsgrupper og ved skriftlige uttalelser.

### *Nye medlemsland*

Det foreligger ingen samlet informasjon om de nye medlemslandene etter utvidelsen 1. mai 2005. Flere av de nye medlemslandene har fått hjelp av andre EU-land til å bygge opp en egen sektormyndighet på området for elektronisk kommunikasjon. Mange av disse landene har valgt en organisering der sektormyndighet er atskilt fra konkurransemyndighet.

### *Sveits*

Sveits har organisert seg slik at det er konkurransemyndigheten som har ansvaret for markedsanalysene. Sveits skiller seg ut i den forstand at det er et EFTA-land, men ikke part i EØS-avtalen. Deres implementering av regelverket bygger derfor på et annet rettsgrunnlag enn EØS-landene.

## 5.6.2 Organiseringen av reguleringsmyndighet i land utenfor EØS-området

### 5.6.2.1 Innledning

Arbeidsgruppen har også sett på organiseringen av reguleringsmyndighet for reguleringer som ivaretar konkurransehensyn utenfor EØS-området. Det gjøres oppmerksom på at disse landene, i mindre grad enn land innenfor EØS-området, vil være sammenliknbare fordi disse ikke har det samme harmoniserte regelverket som eksisterer innenfor EØS-området.

Arbeidsgruppen har i hovedsak benyttet OECD dokumentet DAFPE/CLP(99)8 "Relationship Between Regulators And Competition Authorities" som grunnlag for beskrivelsene, jf. omtale

nedenfor. Det tas derfor forbehold om at det kan ha skjedd enkelte senere endringer i de ulike landene som arbeidsgruppen ikke har fanget opp.

### 5.6.2.2 Australia

Australia har valgt en løsning der store deler av den sektorspesifikke reguleringen som ivaretar konkurransehensyn er lagt under konkurranse-loven (Trade Practices Act av 1974). Den australske konkurranse-loven har eksempelvis et eget kapittel som omhandler de komplementære behovene for regulering for å ivareta konkurransehensyn ut over de generelle konkurransereglene.

Trade Practices Act håndheves av det Australske uavhengige konkurransetilsynet, Australian Competition and Consumers Commission (ACCC). I tillegg kan private håndheve konkurranse-loven gjennom privat håndheving. Den tekniske reguleringen på teleområdet foretas av Australian Communications Authority (ACA). Dette innebærer blant annet forvaltning av frekvenser, nummer og avtaler om bedriftsøkonomisk ulønnsomme tjenester. Videre er ACA i utgangspunktet ansvarlig for standardspesifisering.

Det kan forekomme enkelte områder hvor ACCC og ACA potensielt har overlappende ansvar. For disse tilfellene er det lovbestemte krav til konsultasjon og notifikasjon. For eksempel har ACCC et primæransvar for vurderingen av konkurransehensynet der dette hensynet er av betydning for standardspesifiseringen. Både ACCC og ACA er organisert slik at beslutningsmyndigheten fungerer som et kollegialt organ. For å motvirke konflikt eller overlappende oppgaver, er de to organene gjensidig representert i hverandres kollegium.

### 5.6.2.3 USA

USA har, til forskjell fra Norge, flere "konkurranselover" som til en viss grad kan være overlappende. I tillegg til Sherman Act og Clayton Act blir blant annet Robinson-Patman Act og Fair Trade Commission Act omtalt som konkurranseregler (antitrust laws), dvs. at det er en del av 15 USC Chapter 1. I enkelte av konkurranse-lovene åpnes det for å ta bredere hensyn enn konkurranse som virkemiddel for effektiv ressursbruk i vurderingene. USA skiller seg videre ut ved at det er to generelle konkurransemyndigheter: Fair Trade Commission (FTC) og Antitrust Division i Department of Justice (DOJ). USA skiller seg også ut ved at omkring 90 prosent av håndhevingen av konkurransereglene gjennomføres av private gjennom privat håndheving. USA skiller seg videre ut ved at de ulike delstatene ofte har egne konkurranseregler, som i tillegg til den private håndhevingen håndheves av konkurransemyndigheter på delstatsnivå.

I USA er det også en omfattende reguleringslovgivning som håndheves av sektormyndighetene, hvor det kan tas konkurransehensyn som en del av allmenne interesser (public interests). I enkelte sektorer er det sektormyndighetene som har det primære ansvaret for fusjonskontroll, slik at sektormyndighetene kan godkjenne en fusjon av allmenne hensyn selv om konkurransemyndighetene anbefaler et forbud mot fusjonen utelukkende etter konkurransehensyn. I enkelte sektorer innskrenker Clayton Act section 7 og FTC Act section 5 FTCs kompetanse til å håndheve deler av konkurranse-lovgivningen. Blant annet er deler av ekomsektoren unntatt fra FTCs kompetanse. Når det gjelder innskrenkningen i Clayton Act section 5, overføres samtidig deler av håndhevingskompetansen til sektormyndighetene. Disse bestemmelsene innskrenker ikke DOJs kompetanse til å håndheve konkurransereglene i alle sektorer.

I ekomsektoren håndhever Federal Communication Commission (FCC) og lokale reguleringsmyndigheter blant annet Telecommunications Act fra 1996, Cable

Communications Act fra 1984 og Cable Television Act fra 1992. Disse regelverkene omfatter blant annet tilgangsregulering av konkurransehensyn.

### 5.6.2.4 New Zealand

New Zealand er kjent for sin såkalte "light-hand" regulering, som en delvis respons på den økonomiske stagnasjonen som forelå på slutten av 1980-tallet. Hovedelementene i New Zealands "light-handed" regulering, beskrives av New Zealand som<sup>18</sup>:

- Tiltro til de generelle konkurransereglene for å kontrollere konkurransebegrensende atferd,
- Sektorspesifikke reguleringer som pålegger aktørene å offentliggjøre informasjon for å skape transparenst rundt driften av dominerende selskaper og
- Trussel om tyngre reguleringer, som prisregulering, dersom markedsmakt misbrukes.

Den New Zealandske konkurranseloven (Commerce Act) forbyr blant annet ekskluderende misbruk av markedsmakt. I motsetning til de EF-rettslige, og dermed de EØS-rettslige og norske konkurransereglene, omfatter misbruk av dominerende stilling i New Zealand ikke utnyttende prising som sådan. Loven gir derimot det New Zealandske næringsdepartementet (Ministry of Economic Development) kompetanse til å innføre prisregulering dersom det finner at det eksisterer markedsmaktsproblem i et relevant marked og prisregulering er nødvendig eller hensiktsmessig for å ivareta forbrukernes interesser. Konkurranseloven håndheves av det New Zealandske uavhengige Konkurransetilsynet (Commerce Commission).

New Zealand har som følge av "light hand"-tilnærmingen ikke etablert noen sektorspesifikke reguleringsmyndigheter som forfølger konkurransehensyn. I den grad det er etablert sektorspesifikke reguleringsregimer som ivaretar konkurransehensyn, håndheves disse av Commerce Commission

I 2001 fikk New Zealand i en ny telekommunikasjonslov (Telecommunication Act), som blant annet regulerer problemstillinger som USO-forpliktelser, tilgang og samtrafikk. Loven supplerer Commerce Act, og erstatter Commerce Act på enkelte områder. Håndhevingen av regelverket er lagt til Commerce Commission og ansvaret for regelverket ligger hos næringsdepartementet.

### 5.6.3 OECD observasjoner om organisering av reguleringskompetanse

I DAFPE/CLP(99)8 "Relationship Between Regulators And Competition Authorities", basert på en rundebordskonferanse i OECD i juni 1998, skilles det mellom fire former for reguleringer i konteksten fordeling av reguleringsmyndighet mellom sektormyndighet og konkurransemyndighet. Dette er

- a) "beskyttelse av konkurranseprosessen", dvs. kontroll med konkurransebegrensende atferd og foretakssammenslutninger (konkurranselovgivning)
- b) "tilgangsregulering", dvs reguleringer som skal sikre ikke-diskriminerende tilgang til nødvendige innsatsfaktorer
- c) "økonomisk regulering", dvs. bruk av kostnadsbaserte mål for å begrense monopolprising
- d) "teknisk regulering", dvs. fastsetting og overvåking av standarder for å sikre blant annet kompatibilitet, informasjonssikkerhet, produktsikkerhet og miljø.

---

<sup>18</sup> DAFPE/CLP(99)8 s. 212.

Basert på medlemsstatenes erfaringer ble det gjort følgende observasjoner om organiseringen av reguleringsvirksomheten (utvalg):

- teknisk regulering vil det sannsynligvis være lite hensiktsmessig å plassere hos konkurransemyndigheten
- det er i praksis tre mulige måter å organisere reguleringsmyndighet på
  - Kombinere teknisk og økonomisk regulering hos en sektorspesifikk reguleringsmyndighet og overlate den offentlige håndhevelsen av konkurransereglene i sin helhet til konkurransemyndigheten
  - Organisere teknisk regulering hos sektormyndighet og organisere den økonomiske reguleringen hos konkurransemyndigheten.
  - Kombinere teknisk og økonomisk regulering hos sektormyndighet
- I sektorer hvor en innen rimelig tid kan vente å finne virksom konkurranse uten sektorregulering vil det, gitt at en har valgt å samle håndhevingen av konkurransereglene og økonomisk regulering, sannsynligvis være bedre at disse funksjonene utøves av konkurransemyndigheten framfor sektormyndigheten.
- I sektorer med varig behov for sektorregulering vil det, gitt at en har valgt å samle økonomisk regulering og tilgangsregulering, sannsynligvis være bedre at disse oppgavene plasseres hos reguleringsmyndigheten.
- Etersom konkurransemyndighetene synes å ha et komparativt fortrinn over reguleringsmyndighetene når det gjelder å håndheve de konkurranserettslige forbudene og føre konkurranserettslig kontroll med foretakssammenlutninger, bør disse ha eksklusiv kompetanse til å utføre oppgavene eller i det minste ha parallell kompetanse til å utføre oppgavene.
- Det kan være gode grunner til at sektortilsyn organiseres som en sektorovergripende myndighet istedenfor en oppdeling i sektorspesifikke reguleringsmyndigheter.
- Økonomisk regulering, spesielt der slik regulering anvendes i markeder som er i en liberaliseringsprosess, bør ikke opprettholdes med mindre konkurransemyndigheten finner at dette er nødvendig ut fra markedsforholdene.

Med unntak av observasjonen om at teknisk regulering ikke bør plasseres hos konkurransemyndigheten, har det imidlertid ikke kommet til uttrykk i de avsluttende observasjoner om økonomisk regulering og tilgangsregulering bør plasseres hos konkurransemyndighet eller sektormyndighet. OECDs arbeid kan derfor oppsummeres med at historiske forhold og ulikheter mellom land gjør det vanskelig å anbefale en bestemt modell for hvordan konkurransefremmende oppgaver og ansvar i en spesifikk sektor bør fordeles mellom konkurranse- og sektormyndighet.

### **5.7 Konklusjoner vedrørende oppgavefordelingen mellom tilsynene**

Arbeidsgruppen har, ut i fra de særlige forhold som gjør seg gjeldende på ekomområdet, grundig drøftet konsekvensene av ekomlovens gradvise overføring av kompetanse til konkurransemyndigheten opp mot en slik overføring av kompetanse mens markedene enda ikke er fullt ut virksomme. Gruppen har kommet frem til at ekomlovens system er godt egnet til å ivareta, og legge til rette for, overgangen til fullt ut fungerende markeder, men finner at dette krever et bedre definert og mer presist samarbeid mellom telemyndighetene og konkurransemyndighetene enn i dag. Dette gjelder særlig Konkurransetilsynets rolle i ”friskmeldingen” av markeder og tiltak knyttet til dette.



### 5.7.1 Post- og telemyndighetens ivaretagelse av konkurransehensyn

Post- og telemyndighetene ivaretar i betydelig grad konkurransehensyn gjennom anvendelsen av sitt regelverk. Etter å ha gått gjennom oppgavefordelingen mellom Post- og teletilsynet og Konkurransetilsynet, er arbeidsgruppen av den oppfatning at de to tilsynene per i dag først og fremst besitter komplementær kompetanse til å ivareta konkurransehensyn. Formålet med det regelverket Post- og teletilsynet forvalter, er å sikre nærmere definerte målsettinger gjennom å *tilrettelegge* for bærekraftig konkurranse. På grunn av at overgangen fra en nylig liberalisert monopolsituasjon fremdeles påvirker markedene, gjenstår det en del arbeid med å tilrettelegge før konkurransen kan anses bærekraftig, og dermed overlates til å reguleres gjennom alminnelig konkurranserett alene. Intensjonen bak regelverket som ligger under post- og telemyndighetenes kompetanse, er imidlertid å utfase sektorspesifikke plikter så snart de generelle konkurransereglene er tilstrekkelige til å ivareta konkurransehensynet. Dette er allerede situasjonen for sluttbrukermarkedene innenfor mobilsektoren. På disse markedene vil de generelle konkurransereglene alene ivareta konkurransehensyn i tiden fremover.

Når det gjelder plikter som påligger aktørene uavhengig av stilling i markedene, ivaretar ekomlovgivningen og postlovgivningen hensynet til konkurranse som ett av flere hensyn gjennom at aktørene pålegges å inngå avtaler om samtrafikk, må ha tillatelse til å overdra konsesjoner og liknende. Disse bestemmelsene er i all hovedsak komplementære til Konkurransetilsynets kompetanse etter konkurranseloven.

Regulering av tilbyder med sterk markedsstilling etter ekomregelverket skal i utgangspunktet gjøres på bakgrunn av konkurranserettslige prinsipper, men likevel slik at dette er tilpasset behovene for den sektorspesifikke regulering. Avgrensningen av de relevante markeder og markedsanalysen gjøres i samsvar med Kommisjonens anbefaling. Markedsanalysene gjøres i forkant, før et eventuelt misbruk av sterk markedsstilling har funnet sted, for å avgjøre hvilke virkemidler som bør pålegges tilbyder med sterk markedsstilling etter det sektorspesifikke regelverk for å oppnå bærekraftig konkurranse. Post- og teletilsynets oppgave er, på bakgrunn av jevnlig analyse av markedene, å legge forholdene til rette for å skape en konkurranse som etter hvert kan ivaretas gjennom den generelle konkurranseretten. Se nærmere om dette under punkt 3.2.

### 5.7.2 Alternativer for oppfølging av tilsynsmeldingen

Som grunnlag for det videre arbeidet med å følge opp tilsynsmeldingens intensjoner om en bedre koordinering av tilsyn med samme formål for å bidra til enkelhet og klarhet i forhold til brukerne og allmennheten, samt realisere regjeringens mål om et enklere og ryddigere samfunn gjennom å redusere belastningene for tilsynsobjektene, vurderes nedenfor to alternativer.

#### *1) Alternativ 1: Konkurransemyndigheten får kompetanse etter sektorregelverket*

Kompetansen til å ivareta konkurransehensynet etter ekomlovgivningen og postlovgivningen overføres fra sektormyndighetene til konkurransemyndighetene. Dette vil kreve lovendringer og en overføring av faglig kompetanse fra sektormyndigheten til konkurransemyndigheten. Dette vil tilsvare en *funksjonsrettet eller sentralisert konkurransemyndighet*, der ansvaret for konkurranseoppgavene legges til Konkurransetilsynet alene. Dette innebærer altså en oppgavefordeling der sektormyndighetene overlater ansvaret for den sektorspesifikke konkurransepolitikken fullt og helt til konkurransemyndigheten. Dette alternativet ble vurdert i tilsynsmeldingen, men ble ikke anbefalt. En slik løsning vil være i strid med forutsetningene i Ot .prp. nr 58 (2002-2003) om lov om elektronisk kommunikasjon. Den vil også ytterligere komplisere deltakelsen i EØS-samarbeidet innenfor ekomsektoren. Konkurransetilsynet vil i

en slik gitt situasjon måtte ivareta konsultasjonsordningen med EU-statenes telemyndigheter, jf punkt 4.5.2, og EFTAs overvåkningsorgan.

Denne løsningen medfører også en rekke ulemper. I forhold til plikter som gjelder uavhengig av aktørens markedsstilling, der konkurransehensynet bare er ett av flere hensyn, kan en slik løsning bli ressurskrevende og lite brukervennlig ettersom aktørene da må forholde seg til Konkurransetilsynet i forhold til konkurransehensynet og Post- og teletilsynet når det gjelder andre hensyn i forhold til samme bestemmelse i samme regelverk. En slik løsning vil medføre en ressurskrevende duplisering av den sektorspesifikke tekniske kompetansen. Begge tilsynene må f.eks. ha kompetanse knyttet til informasjons- og støttesystemer for elektroniske kommunikasjonsnett mv. I tillegg vil Konkurransetilsynet måtte forholde seg til to ulike regelsett, med forskjellige formål.

*2) Alternativ 2: Kompetansen etter sektorregelverket ligger hos post- og telemyndigheten. Det etableres et nært formalisert samarbeid med Konkurransetilsynet.*

Kompetansen etter ekomregelverket forblir hos Post- og teletilsynet. Dette er i tråd med ekomregelverkets løsning og i samsvar med våre EØS-forpliktelser. Ekomlovens kompetansefordeling ble fremmet av regjeringen og vedtatt av Stortinget etter at tilsynsmeldingen var vedtatt av Stortinget. Ekomloven oppfyller tilsynsmeldingens intensjoner på området for elektronisk kommunikasjon. Det vises til at ekomlovgivningen forutsetter en overgang til de generelle konkurransereglene hva gjelder plikter for aktører med sterk markedsstilling i de relevante markedene, så snart markedene er ”modne” nok til at de generelle konkurransereglene er tilstrekkelige til å ivareta konkurransehensynet. Det vises igjen til at sluttbrukermarkedet for mobilsektoren ikke lengre reguleres av den sektorspesifikke konkurransereguleringen, fordi konkurransen på mobil vurderes som tilstrekkelig sterk til at konkurranseloven alene kan håndtere eventuelle misbruk av dominerende stilling, jf. punkt 5.7.1. Det vises i denne sammenheng også til omtalen under punkt 5.3.2.1 om den europeiske harmoniseringen og konsulteringsordningen ved ”friskmelding” av markeder.

Videre forutsetter ekomregelverket et samarbeid mellom Post- og teletilsynet og Konkurransetilsynet både for å sikre best mulig resultat og for å dra nytte av begge tilsynenes kompetanse på området. Ekomloven inneholder en egen bestemmelse om utveksling av taushetsbelagt informasjon mellom telemyndigheten og konkurransemyndigheten som skal legge forholdene til rette for et formelt samarbeid.

Tilsynsmeldingens forutsetninger om bedre koordinering av tilsyn med delvis overlappende formål tilsier imidlertid, etter arbeidsgruppens oppfatning, at Konkurransetilsynet må gis tilstrekkelig mulighet til å uttale seg til Post- og teletilsynet i saker som berører konkurransehensynet. Denne løsningen følger opp tilsynsmeldingens krav om enkelthet for brukerne og klare mål for tilsynene, samtidig som den sikrer Konkurransetilsynet innflytelse på den sektorrettede konkurransepolitikken før markedene er ”modne”, og full kontroll etter at dette inntreffer. Den er også i tråd med organiseringen i EØS-landene, inkludert Danmark, Sverige og Finland, og sikrer dermed en enhetlig opptreden i EØS-området.

Uansett om en løsning for oppfølging av tilsynsmeldingen i samsvar med ovennevnte velges eller ikke, kreves nært samarbeid og kontakt mellom tilsynene. Samarbeidet bør formaliseres i en samarbeidsavtale mellom tilsynene, ettersom gjeldende samarbeidsavtale ikke er oppdatert og fullt ut tilpasset situasjonen i dag.

Arbeidsgruppen vil legge alternativ 2 til grunn for sin anbefaling.

### 5.7.3 Arbeidsgruppens anbefalinger

Arbeidsgruppen anbefaler at rapporten følges opp ved at Arbeids- og administrasjonsdepartementet og Samferdselsdepartementet gir Konkurransetilsynet og Post- og teletilsynet i oppgave å utarbeide en ny samarbeidsavtale, hvor det bør legges følgende føringer på innholdet og gjennomføringen av avtalen:

- Samarbeidsavtalen skal klargjøre samarbeidet mellom Konkurransetilsynet og Post- og teletilsynet, herunder Konkurransetilsynets rolle i forbindelse med avgrensning av relevante markeder og fastsetting av sterk markedsstilling.
- Samarbeidsavtalen skal sikre at Konkurransetilsynet gis anledning til å uttale seg om de konkurransemessige sidene ved Post- og teletilsynets virkemiddelbruk knyttet til den sektorspesifikke konkurransereguleringen, og at dette tillegges vekt ved Post- og teletilsynets konkurransemessige vurderinger.
- Samarbeidsavtalen skal konkretisere nødvendig samarbeid om tiltak ved gjennomføringen av den gradvise avvikling av de sektorspesifikke reguleringene som ivaretar konkurransehensyn etter hvert som markedene oppnår bærekraftig konkurranse, slik som er forutsatt i ekomlovgivningen. De to tilsynenes rolle bør i denne sammenheng klargjøres.
- Samarbeidsavtalen skal så langt taushetsplikten tillater det, sikre at Post- og teletilsynet fortsatt blir orientert og gitt anledning til å uttale seg ved Konkurransetilsynets behandling av saker av betydning innenfor post- og telemarkedene.
- Det skal opprettes en referansegruppe mellom de to tilsynene for å sikre oppfølgingen av samarbeidsavtalen.
- For å holde departementene oppdatert bør disse, i forbindelse med at tilsynene får i oppgave å utarbeide samarbeidsavtalen, utarbeide en hensiktsmessig rutine for tilbakerapportering til departementene.
- Samarbeidsavtalen skal utformes slik at den tar hensyn til forpliktelsene som følger av EØS-avtalen.
- Samarbeidsavtalen skal forelegges departementene for godkjenning, og skal oppdateres ved behov.