



Konkurransetilsynetsnemnda

Konkurransetilsynetsnemndas avgjørelse 21. september 2026

Sak: 2026/1277

Klager: Telenor Norge AS

Prosessfullmektig: Wikborg Rein Advokatfirma AS v/advokat Heidi Jorkjend

Konkurransetilsynetsnemndas medlemmer:

Karin Fløistad, Teis Lunde Lømo og Jonn Ola Sørensen

1 Innledning

- (1) Konkurransetilsynetsnemnda skal i det følgende vurdere klage på Konkurransetilsynets vedtak V2026-4 fra Telenor Norge AS (heretter «Telenor» eller «klager»).
- (2) Bakgrunnen for Konkurransetilsynets vedtak er Telenors oppkjøp av Tipo AS (heretter «Tipo») fra GlobalConnect AS (heretter GlobalConnect). I vedtak 8. juni 2026 ble oppkjøpet godkjent på vilkår, jf. konkurranseloven § 16 andre ledd.¹
- (3) Telenor påklaget vedtaket ved brev 10. juni 2026. Telenor er representert av Wikborg Rein Advokatfirma AS, ved advokat Heidi Jorkjend. Klagen er rettidig fremsatt, jf. konkurranseloven § 20 a første ledd.
- (4) Konkurransetilsynet har vurdert klagen, men konkludert med at den ikke gir grunnlag for å endre eller oppheve vedtaket, jf. forvaltningsloven § 33.² Klagen og sakens dokumenter ble derfor oversendt Konkurransetilsynetsnemnda ved Konkurransetilsynets innstilling 30. juni 2026 (heretter «Konkurransetilsynets innstilling»), innen fristen på 15 virkedager, jf. konkurranseloven § 20 a første ledd.
- (5) Det ble avholdt planmøte i saken med klager og Konkurransetilsynet 2. juli 2026.
- (6) Telenor oversendte merknader til Konkurransetilsynets innstilling 7. juli 2026. Konkurransetilsynet kommenterte merknadene i brev 14. juli 2026. Telenor kom med tilleggsmerknader i brev 21. juli 2026.
- (7) Det ble avholdt muntlig høring i Bergen 14. august 2026.

¹ Lov 5. mars 2004 om konkurranse mellom foretak og kontroll med foretakssammenslutninger (konkurranseloven)

² Lov 10. februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven)

Postadresse:

Postboks 511 Sentrum
5805 Bergen

Besøksadresse:

Vestre Strømkaien 13
5008 Bergen

Telefon: +47 55 19 30 00 post@knse.no

- (8) Etter møtet oversendte Konkurransetilsynet avsluttende merknader i e-post 19. august 2026. Telenor oversendte avsluttende merknader i brev 20. august 2026, som Konkurransetilsynet kommenterte i e-post 21. august 2026.
- (9) Etter konkurranseloven § 20 a første ledd skal Konkurransklagenemnda treffe vedtak i klagesaken innen 60 virkedager etter at nemnda har mottatt klagen fra Konkurransetilsynet. Nemnda skal treffe vedtak innen 22. september 2026.

2 Sakens bakgrunn

- (10) Saken gjelder foretakssammenslutningen mellom Telenor og Tipo, som begge tilbyr bredbåndstjenester til privatkunder i Norge. Foretakssammenslutningen ble meldt til Konkurransetilsynet 7. november 2025.
- (11) Konkurransetilsynet fant at foretakssammenslutningen i betydelig grad ville hindre effektiv konkurranse i markedet for bredbåndsaksess til privatkunder, og også at foretakssammenslutningen ville skape eller styrke en dominerende stilling for partene. Konkurransetilsynet varslet derfor om at inngrep kunne bli aktuelt etter konkurranseloven § 16, først ved 25-dagers varsel 12. desember 2025 og senere ved 70-dagers varsel 27. mars 2026 (heretter «varselet»).
- (12) Underveis i prosessen fremsatte Telenor flere forslag til avhjelpende tiltak, og endelig forslag ble fremsatt 1. juni 2026, se oversikt i punkt 3.3. Konkurransetilsynet fant at det endelige forslaget til avhjelpende tiltak i tilstrekkelig grad ville avbøte de konkurransebegrensende virkningene av foretakssammenslutningen, og fattet derfor 8. juni 2026 vedtak om inngrep hvor foretakssammenslutningen ble tillatt på disse vilkårene.

3 Klagers og Konkurransetilsynets anførsler

3.1 Klagers hovedanførsler

- (13) Klagen er begrenset til prosessuelle spørsmål, og omfatter ikke de materielle vurderingene i vedtaket.
- (14) Telenor anfører at vedtaket er ugyldig i sin helhet som følge av at Konkurransetilsynet manglet vedtakskompetanse på vedtakstidspunktet. Telenor anfører at inngrepskompetansen var bortfalt fordi varselet ikke oppfylte minstekravene i konkurranseloven § 20 fjerde ledd. Telenor anfører i den forbindelse at bestemmelsen fastsetter et kvalifisert innholdskrav til et 70-dagers varsel, og at dette følger av både ordlyden i bestemmelsen, lovens system, forarbeidene, forvaltningsloven § 16 og EU-/EØS-retten.³
- (15) Telenor anfører videre at innholdskravet i konkurranseloven § 20 fjerde ledd relaterer seg til selve varselet, og at det avgjørende er om varselet på tidspunktet det ble fremlagt, tilfredstilte lovens krav. Informasjon gitt på andre tidspunkt er ikke relevant, hverken informasjon gitt før eller etter varseltidspunktet.
- (16) Sentrale opplysninger var sladdet i varselet, og Telenor ble ikke gitt mulighet til å identifisere i hvilke geografiske markeder, for hvilke aksesser eller i hvilke segmenter

³ Telenor har innhentet juridiske betenkninger fra professorene Hjelmeng og Eriksen ved UiO og professor Gjendemsjø ved UiB i forbindelse med saken. Disse er inntatt som bilag 20 og 21 til klagen.

den påståtte konkurranseskaden ville oppstå, eller til å vurdere holdbarheten av Konkurransetilsynets skadehypoteser, beregninger og konklusjoner. Et varsel der disse opplysningene er unntatt, oppfyller ikke lovens krav.

- (17) Den omfattende sladdingen innebar videre at Telenor ikke hadde grunnlag for å fremsette treffsikre og forholdsmessige avhjelpende tiltak.
- (18) Sladdingen i 70-dagers varselet innebar et klart brudd på Telenors rett til kontradiksjon og retten til å forvare seg mot Konkurransetilsynets innsigelser til foretakssammenslutningen.
- (19) Forvaltningsloven § 41 kommer ikke til anvendelse. Bestemmelsen i forvaltningsloven § 41 forutsetter at man befinner seg innenfor det alminnelige forvaltningsrettslige systemet, der en saksbehandlingsfeil i prinsippet kan repareres eller tillegges begrenset vekt. Konkurranseloven § 20 etablerer imidlertid et spesialregime innenfor konkurranseretten, med absolutte frister. Et varsel som ikke tilfredsstiller lovens innholds krav ved fristens utløp, innebærer at Konkurransetilsynets inngrepskompetanse har falt bort. Spørsmålet er derfor ikke om en mangel ved et varsel kan ha virket inn på vedtakets innhold, men om det forelå et varsel som oppfylte lovens krav innen den absolutte fristen. Ettersom fristene i konkurranseloven § 20 er absolutte, medfører sladdingen i denne saken at varselet må anses for sent fremsatt og Konkurransetilsynet har dermed mistet inngrepskompetanse. Vedtaket må på denne bakgrunn anses ugyldig, og foretakssammenslutningen må anses klarert.
- (20) Det er heller ikke slik at konkurranseloven § 20 a andre ledd etablerer en ny og selvstendig inngrepshjemmel for Konkurransetilsynet dersom Konkurransklagenemnda opphever vedtaket. En slik forståelse ville innebære at fusjonskontrollens lovbestemte frister mister sin bindende karakter, og at klageadgangen i slike saker blir illusorisk.

3.2 Konkurransetilsynets hovedanførsler

- (21) Telenors klage bygger på en rettsforståelse som ikke har forankring i konkurranselovens ordlyd eller lovens forarbeider, og som heller ikke er forenlig med forvaltningslovens regler om utredning, krav til varsel og partsinnsyn.
- (22) Konkurransetilsynet er ikke enig i Telenors anførsler knyttet til hvilke krav som kan stilles til et fristavbrytende 70-dagers varsel, og heller ikke anførsler knyttet til hva som er rettsvirkningen av at et slikt fristavbrytende varsel ikke er fremsatt innen lovens frist.
- (23) Konkurransetilsynet viser til at de opplysningene som er sladdet i varselet er forretningshemmeligheter etter forvaltningsloven § 19 første ledd bokstav b, og at de er sladdet i tråd med forvaltningslovens system. Konkurransetilsynet har foretatt en forsvarlig avveining av hensynet til en parts behov for innsyn opp mot hensynet til hemmelighold av forretningshemmeligheter, i tråd med forvaltningsloven § 18 andre ledd.
- (24) Den private part har ikke krav på å gjøre seg kjent med opplysningene, og det følger da av sakens natur at det ikke vil være i strid med minstekravene til et forhåndsvarsel å ikke gi den private parten tilgang til opplysningene. Løsningen som Telenor argumenterer for, vil i praksis bety at parter i saker hvor det fremlegges 70-dagers varsel, får en rett på tilgang til taushetsbelagte opplysninger som de ellers under saksbehandlingen ikke har krav på å gjøre seg kjent med etter forvaltningsloven. En slik løsning ville gjøre

taushetsplikten illusorisk, til skade for partene selv, tredjeparter, Konkurransetilsynets saksbehandling og konkurransen i markedet.

- (25) Det kan heller ikke utledes et kvalifisert innholdskrav til varselet som skal fastsettes ut fra partenes muligheter til å fremsette nye avhjelpende tiltak. En slik fortolkning vil i realiteten gi parter i fusjonssaker krav på innsyn i forretningshemmeligheter i varselet, så lenge disse kan være av betydning for muligheten til å inngi forslag til avhjelpende tiltak. Dette ville også være i strid med forvaltningslovens regler om partsinnsyn, som ikke gir partene en slik rett.
- (26) Uansett er 70-dagers varselet i denne saken begrunnet i tråd med konkurranseloven § 20 fjerde ledd, og også i tråd med de krav til varsel som følger av EU-retten. Varselet oppfyller også kravene til forhåndsvarsel etter forvaltningsloven § 16.
- (27) Den partsoffentlige versjonen av varselet må ses i sin helhet, og varselet må også sees i sammenheng med den informasjonen som var gitt partene gjennom clean team og rådgivere, både før og etter at varselet ble sendt.
- (28) Varselet, sett i sammenheng med korrespondansen som har vært mellom Konkurransetilsynet og Telenor under hele prosessen, viser at Telenor har mottatt omfattende informasjon som satte dem i stand til å ivareta sitt tarv, både hva gjelder Telenors mulighet til å imøtegå Konkurransetilsynets skadehypotese, og Telenors muligheter til å fremsette forslag om avhjelpende tiltak.
- (29) Saken endte med at Konkurransetilsynet godkjente foretakssammenslutningen på vilkår foreslått av partene. Dette underbygger at Telenor har sett seg i stand til å fremsette forslag til avhjelpende tiltak basert på den informasjonen de var blitt forelagt.
- (30) Det har vært løpende dialog med partene om innsyn under Konkurransetilsynets saksbehandling, og partene er kjent med muligheten for å be om merinnsyn og å klage på avslag på innsyn eller merinnsyn. Denne muligheten har også Telenor benyttet seg av. Konkurransetilsynet viser til at Telenor ba om merinnsyn samme dag som varselet ble mottatt, 27. mars 2026. Telenor fikk delvis innvilget sin anmodning, men det ble gitt avslag på merinnsyn i datagrunnlag, HHI-tall og markedsandeler. Dette avslaget ble ikke påklaget.
- (31) Det må skilles mellom en eventuell oversittelse av fristen for 70-dagers varsel og oversittelse av 25-dagers fristen i konkurranseloven § 20 andre ledd. I § 20 andre ledd fastsettes det uttrykkelig at oversittelse av 25-dagers fristen medfører bortfall av Konkurransetilsynets inngrepskompetanse. Tilsvarende er ikke fastsatt for oversittelse av 70-dagers varsel. Uansett er det Konkurransetilsynets oppfatning at fristen ikke kan anses som oversittet i denne saken. Den lovpålagte handlingen er foretatt, varselet er sendt.
- (32) Dersom Konkurransetilsynets klagenemnda skulle mene at Konkurransetilsynets 70-dagers varsel ikke oppfyller de krav som stilles etter konkurranseloven § 20 fjerde ledd, kan rettsvirkningen ikke være at foretakssammenslutningen skal anses godkjent. Konsekvensen må eventuelt bli at dette anses som en saksbehandlingsfeil, som må vurderes etter forvaltningsloven § 41. Det er ingen holdepunkter for at feilen har hatt innvirkning på sakens utfall.

- (33) Ved klage over vedtak etter konkurranseloven § 16 andre ledd, kan Konkurransklagenemndas vedtak bare gå ut på å oppheve eller stadfeste Konkurransetilsynets vedtak. Ettersom Telenors klage er begrenset til prosessuelle spørsmål, skal nemnda ikke ta stilling til sakens materielle side. En eventuell opphevelse av vedtaket vil da innebære at saken sendes tilbake til Konkurransetilsynet som kan fatte nytt vedtak.

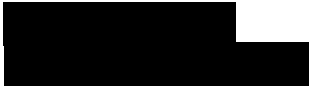
3.3 Oversikt over informasjonsflyt mellom Telenor og Konkurransetilsynet

- (34) Telenor og Konkurransetilsynet har lagt frem følgende omforent oversikt over informasjonsflyt fra melding om foretakssammenslutningen ble inngitt, og frem til vedtaket:

Dato	Informasjon	Til hvem	Billag i vedlagt fil
12. desember 2025	25 dagers-varsel	Telenor	
23. desember 2026	Forslag til avhjelpende tiltak	Konkurransetilsynet	
30. desember 2026	Tilbakemelding på forslag til avhjelpende tiltak, gitt muntlig. Skriftlig tilbakemelding sendt 9. januar 2026	Telenor	
18. februar 2026	Excelfil med antall overlappende SDU-aksesser per teknologi på fylkesnivå Kriterier for avgrensning av aksessene: - Fiberoverlapp der partene møter inntil én annen fiberleverandør - Fiber-HFC-overlapp der partene møter inntil én annen fiberleverandør - Fiber-FTB-overlapp uten andre fiberleverandører - VULA-overlapp uten andre fiberleverandører Konkurransetilsynet presiserte at tilsynet kunne komme til å inkludere andre SDU-aksesser i den videre undersøkelsen	Telenors juridiske og økonomiske rådgivere, Wikborg Rein og Menon Rådgivere i Wikborg Rein: Heidi Jorkjend, Helene Søvik og konkurranseøkonom Ingunn B. Gjersvik Rådgivere i Menon: Kristoffer Midttømme, Katrine H. Reiso og Karen R. Berg	2026-02-18
20. februar 2026	Totalantallet SDU-aksesser på nasjonalt nivå, fordelt på teknologiene fra oversendelsen 18. februar 2026	Telenors Clean Team: 	2026-02-20 – 1

	Kriterier for avgrensning av aksessene, tilsvarende kriteriene oversendt 18. februar 2026 Konkurransetilsynet presiserte at tilsynet kunne komme til å inkludere andre SDU-aksesser i den videre undersøkelsen i oversendelsen av aksesser, sendt 18. februar	Telenors juridiske og økonomiske rådgivere, Wikborg Rein og Menon mottok informasjonen 18. februar 2026	
20. februar 2026	Excellfil med adresselister som viste adresser med overlap mellom GlobalConnect og Telenor Kriterier for avgrensning av aksessene, tilsvarende kriteriene oversendt 18. februar 2026 Konkurransetilsynet presiserte at tilsynet kunne komme til å inkludere andre SDU-aksesser i den videre undersøkelsen	Telenors juridiske og økonomiske rådgivere, Wikborg Rein og Menon	2026-02-20 – 2
24. februar 2026	Revidert forslag til avhjelpende tiltak sendt 23. februar, offentlig versjon sendt 24. februar 2026	Konkurransetilsynet	
27. februar 2026	Tilbakemelding på forslag til avhjelpende tiltak, gitt muntlig	Telenor	
26. februar 2026	Konkurransetilsynet supplerte adresselistene med angivelse av om partene var de eneste bredbåndsleverandørene på de aktuelle adressene i en ny excellfil Kriterier for avgrensning av aksessene, tilsvarende kriteriene oversendt 18. februar 2026 Konkurransetilsynet presiserte i oversendelsesmailen at tilsynet kunne komme til å inkludere andre SDU-aksesser i den videre undersøkelsen	Telenors juridiske og økonomiske rådgivere, Wikborg Rein og Menon, og Telenors Clean Team: [REDACTED]	2026-02-26
27. februar 2026	Konkurransetilsynets tilbakemelding på spørsmålene	Telenors juridiske rådgivere, Wikborg	

	fra Telenor vedrørende adresselister, MDU og kundebytter i oppsummeringen fra møtet 13. februar 2026 per e-post	Rein, og Telenors Clean Team: [REDACTED]	
10. mars 2026	Revidert forslag til avhjelpende tiltak	Konkurransetilsynet	
13. mars 2026	Tilbakemelding på forslag til avhjelpende tiltak, gitt muntlig	Telenor	
27. mars 2026	70-dagersvarsel med metodenotat	Telenor	
Informasjon tilsendt i etterkant av 70-dagersvarselet den 27. mars 2026			
30. mars 2026	Teknologibytter i Tabell 12 i Metodenotatet	Telenors juridiske og økonomiske rådgivere, Wikborg Rein og Menon	2026-03-30 – 1, 2026-03-30 – 2
	Kundebytter og kundeavganger i SDU i Tabell 8, 9, 10 og 11 i Metodenotatet		
	Kundebytter og kundeavganger i MDU i Tabell 21 og 22 i Varselet		
	Figurene 6, 7, 8 og 9 i Varselet (SDU-aksesser der Telenor og GlobalConnect er de eneste fiberleverandørene eller der partene møter én tredje fiberleverandør, i de fire segmentene identifisert av Konkurransetilsynet)		
	Figur 10 i Varselet, som viser GlobalConnect og Telenor sine aktive MDU-kunder i Bardu, Sørreisa og Tromsø		
	Figur 12 og 13 i Varselet som viser områder der GlobalConnect kan tilby TV-tjenester gjennom sine aktive bredbåndskunder, fordelt på SDU egeneid infrastruktur, SDU VULA og MDU		
	Tabell 3 som viser partenes overlappende dekning på egen infrastruktur		
	Adresselister som viser alle adresser der det er overlapp mellom GC og Telenor i de fire SDU-segmentene		

	Kriterier for avgrensning av aksessene, tilsvarende kriteriene oversendt 18. februar 2026		
30. mars 2026	Figurene 6, 7, 8 og 9	Telenors Clean Team:	2026-03-30
	Tabell 3		– 2,
	Adresselister som viser alle adresser der det er overlapp mellom GC og Telenor i de fire SDU-segmentene. Kriterier for avgrensning av aksessene, tilsvarende kriteriene oversendt 18. februar 2026		2026-03-30 – 3
14. april 2026	Avsnitt 433 i Varselet (totalt antall aksesser i SDU-segmentet hvor Telenor har fiberinfrastruktur og GlobalConnect tilbyr fiber via VULA)	Telenors juridiske og økonomiske rådgivere, Wikborg Rein og Menon	2026-04-14
	Fotnote 19 i Metodenotatet (antall aksesser i SDU-segmentet hvor det ikke er registrert aktiv bredbåndstilbyder)		
14. april 2026	8 databehandlingsskript benyttet av Konkurransetilsynet i saksbehandlingen ble tilsendt Skriptene dekket: avgrensning av adresser i SDU-segmentet med egen infrastruktur; avgrensning av adresser i SDU-segmentet med leid infrastruktur; beregning av gjennomsnittspriser i SDU-segmentet; avgrensning av adresser til kundebytteanalyse; avgrensning av adresser i MDU-segmentet; leverandørbytte i SDU-segmentet med egen infrastruktur; leverandørbytte i SDU-segmentet med leid infrastruktur; teknologibytter nasjonalt	Telenors juridiske og økonomiske rådgivere, Wikborg Rein og Menon	2026-04-14
16. april 2026	De samme 8 databehandlingsskriptene som beskrevet i cellen over	Telenors Clean Team: 	2026-04-16 – 1

16. april 2026	Avslag på innsyn	Telenor	2026-04-16 – 2
22. april 2026	Tilsvare	Konkurransetilsynet	
27. april 2026	Revidert forslag til avhjelpende tiltak	Konkurransetilsynet	
28. april 2026	Vedtaksfristen forlenges med 15 virkedager fra 15. mai 2026 til 8. juni 2026	Telenor	
7. mai 2026	Tilbakemelding på forslag til avhjelpende tiltak, gitt muntlig	Telenor	
11. mai 2026	Revidert forslag til avhjelpende tiltak sendt 10. mai 2026, offentlig versjon sendt 11. mai 2026	Konkurransetilsynet	
13. mai 2026	Tilbakemelding på forslag til avhjelpende tiltak, gitt muntlig 13. mai og 19. mai 2026	Telenor	
20. mai 2026	Revidert forslag til avhjelpende tiltak	Konkurransetilsynet.	
27. mai 2026	Tilbakemelding på forslag til avhjelpende tiltak, gitt muntlig	Telenor	
29. mai 2026	Revidert forslag til avhjelpende tiltak sendt 28. mai 2026, offentlig versjon sendt 29. mai 2026	Konkurransetilsynet	
29. mai 2026	Tilbakemelding på forslag til avhjelpende tiltak, gitt muntlig	Telenor	
1. juni 2026	Revidert forslag til avhjelpende tiltak	Konkurransetilsynet	
8. juni 2026	Vedtak på vilkår	Telenor	

4 Klagenemndas vurdering

4.1 Innledning

- (35) Telenor og Konkurransetilsynet er ikke uenige om at konkurranseloven § 20 fjerde ledd skal tolkes ut fra ordlyden i bestemmelsen, konkurranselovens og forvaltningslovens system, forarbeider, og i lys av EU/EØS-retten. Partene er imidlertid uenige om hva som kan utledes av disse rettskildene når det gjelder hvilket innholdskrav som kan stilles til et fristavbrytende 70-dagers varsel, og hvorvidt dette innholdskravet var oppfylt i denne saken. De er også uenige om hva som er rettsvirkningene av at innholdskravet eventuelt ikke er oppfylt.
- (36) Konkurransklagenemnda vil under punkt 4.2 vurdere de rettslige kravene til et 70-dagers varsel. Under punkt 4.3 vil nemnda foreta en konkret vurdering av om kravene var oppfylt

i denne saken, så langt nemnda har funnet det nødvendig for sakens avgjørelse. Konklusjonen følger under punkt 5.

4.2 Krav til 70-dagers varsel etter konkurranseloven § 20 fjerde ledd

4.2.1 Konkurranseloven § 20 fjerde ledd og for-/etterarbeider

- (37) Utgangspunktet for vurderingen er konkurranseloven § 20 fjerde ledd første punktum, som fastsetter følgende:

«Konkurransetilsynet må snarest mulig, og senest innen 70 virkedager fra meldingen er mottatt, [...] legge frem begrunnet forslag til forbudsvedtak.»

- (38) Kravet til hva Konkurransetilsynet skal legge frem for partene innen 70 virkedager fra meldingen er mottatt, er altså beskrevet som «begrunnet forslag til forbudsvedtak». Det står ikke noe mer i loven om hva som ligger i kravet til «begrunnet forslag».

- (39) Selv om det i lovteksten ikke uttrykkelig står at det skal legges frem et forslag til begrunnet forbudsvedtak, men et «begrunnet forslag» til slikt vedtak, har Konkurransetilsynet i praksis utformet varsel i fusjonssaker som et begrunnet utkast til vedtak. Det vises til Prop. 75 L (2012-2013) side 107, hvor departementet uttaler «[s]lik tilsynet har praktisert dette, er kravene til varsel om inngrep etter 70 virkedager satt svært høyt og tilsvarer omtrent et inngrepsvedtak».

- (40) Konkurransetilsynet la frem det de har betegnet som «begrunnet forslag til forbudsvedtak», «varsel» og «begrunnet varsel» 27. mars 2026. Det er ikke omtvistet at dette ble gjort innenfor 70-dagersfristen etter konkurranseloven § 20 fjerde ledd, men klager mener at innholdet ikke oppfylte kravet til «begrunnet forslag til forbudsvedtak» innenfor 70-dagersfristen etter loven, slik at denne fristen må anses overtrådt.

- (41) I Ot. prp. nr. 6 (2003 – 2004) til konkurranseloven av 2004 side 101, er det uttalt følgende om hva som ligger i kravet til begrunnet forslag til forbudsvedtak:

«Departementet vil også bemerke at kravet til å legge frem et begrunnet forslag til inngrepsvedtak innen 70 dager fra fullstendig melding er mottatt, må forstås slik at forslaget til inngrepsvedtak minst oppfyller forvaltningslovens krav til forhåndsvarsel, jf. forvaltningsloven § 16.»

- (42) Basert på dette er det relevant å se hen til hvilke krav til forhåndsvarsel som følger av forvaltningsloven § 16. Konkurransklagenemnda kommer tilbake til dette nedenfor.

- (43) Klager har vist til NOU 2012:7, hvor utvalget på side 138 uttalte:

«Utvalget har videre vurdert om det bør opprettholdes et krav om varsel etter 70 dager. Slik det er redegjort for, antar utvalget at 25-dagersvarsel, eventuelt i kombinasjon med møter mellom Konkurransetilsynet og partene, vil tilfredsstille forvaltningslovens krav til forhåndsvarsel. 70-dagersvarselet vil likevel ha en viktig funksjon for partenes mulighet til å argumentere for sin sak. Utvalget viser til at 70-dagersvarselet kan sammenlignes med Kommisjonens meddelelse om innsigelser (Statement of Objections), og derfor bør opprettholdes i saker som kan ende med fullstendig forbud.»

- (44) Selv om utvalget i siste setning av det siterte fra NOU 2012:7, viste til at 70-dagersvarselet kan sammenlignes med Statement of Objections (heretter «SO») i saker

for Kommisjonen, er det ikke klart om utvalget med dette mente noe mer enn å henvise til systemet med et mer grundig varsel i fase II og eventuelt Konkurransetilsynets praksis, se avsnitt 39 ovenfor.

4.2.2 Statement of Objections mv. for Kommisjonen

- (45) Konkurranseskilagenemnda bemerker at selv om konkurranselovens regler om behandling av foretakssammenslutninger har sitt forbilde i og klare likhetstrekk med reglene om det samme i EU-/EØS-retten, er det også klare forskjeller mellom reglene og manualene eller praksis om behandling av slike saker etter konkurranseloven og EU-/EØS-konkurransereglene. Blant annet gjelder ingen bestemt frist for Kommisjonens SO, selv om den normalt sendes til partene innen 40 dager av fase II, se avsnitt 144 i Kommisjonens Merger Manual of Procedures, Types of Procedures, 29. november 2024 (heretter «Merger Manual of Procedures» eller «manualen»).
- (46) Det er heller ingen fast frist for partenes bemerkninger til SO, men den bør ifølge Merger Manual of Procedures avsnitt 162, vanligvis ikke være lenger enn ti arbeidsdager. Videre er prosessen frem mot at en melding ansees mottatt (prenotifikasjonsfasen), gjennomgående betydelig mer tid- og ressurskrevende for Kommisjonen. En faktisk forskjell er dermed hvor godt opplyst saken er for tilsynsorganet på tidspunktet da frister begynner å løpe.
- (47) Det følger også av Merger Manual of Procedures at en SO kan etterfølges av en SSO Supplementary Statement of Objections (heretter «SSO») og Letter of Facts (heretter «LoF»), se avsnitt 187 følgende. I denne forbindelse vises til avsnitt 146 i manualen, som viser at selv om Kommisjonen bare skal basere sitt vedtak på «objections», som partene har fått uttale seg om, så omfatter dette også slike som partene har fått uttale seg om i SSO eller LoF:
- “Pursuant to Article 18 of the EU Merger Regulation, the Commission shall base its final decision only on objections on which the notifying party has been able to submit their observations. Thus, after the SO has been sent, the Commission will be precluded from using new facts and theories to demonstrate that a merger is incompatible with the internal market, unless the parties have once more been given sufficient opportunity to comment on them, by means of a SSO or LoF, as the case may be.”
- (48) Som det fremgår av EU-domstolens sak C-166/13 avsnitt 42, er retten til forsvar et grunnleggende prinsipp i EU-retten, “in which the right to be heard in all proceedings is inherent”.
- (49) Når det gjelder retten til å bli hørt eller kontradiksjon, vises videre til EU-domstolens sak 17/74 avsnitt 15, hvor det ble uttalt at i dette ligger

«the general rule that a person whose interests are perceptibly affected by a decision taken by a public authority must be given the opportunity to make his point of view known. This rule requires that an undertaking be clearly informed, in good time, of the essence of conditions to which the commission intends to subject an exemption and it must have the opportunity to submit its observations to the commission. This is especially so in the case of conditions which, as in this case, impose considerable obligations having far-reaching effects”.

- (50) Det vises også til underrettens dom i T-310/01 avsnittene 462 og 460, som bygger på at retten til forsvar også omfatter tilstrekkelig tid og mulighet for å fremsette forslag til avhjelpende tiltak for mulig godkjenning av en foretakssammenslutning.

4.2.3 Forvaltningslovens regler om saksforberedelse ved enkeltvedtak

- (51) Det er også et grunnleggende krav til kontradiksjon etter norsk forvaltningsrett som ivaretar det samme innholdet som det grunnleggende prinsippet om rett til forsvar i EU-retten. Forvaltningslovens enkeltbestemmelser suppleres her av et grunnleggende ulovfestet krav til forsvarlig saksbehandling.
- (52) Et viktig ledd i å vareta partenes rett til kontradiksjon, er forvaltningens plikt til forhåndsvarsling i forvaltningsloven § 16, som fastsetter:

«Part som ikke allerede ved søknad eller på annen måte har uttalt seg i saken, skal varsles før vedtak treffes og gis høve til å uttale seg innen en nærmere angitt frist.

...

Forhåndsvarslet skal gjøre greie for hva saken gjelder og ellers inneholde det som anses påkrevd for at parten på forsvarlig måte kan vareta sitt tarv. I regelen gis forhåndsvarsel skriftlig.

...

Forhåndsvarsling kan unnlates dersom:

- c. vedkommende part allerede på annen måte har fått kjennskap til at vedtak skal treffes og har hatt rimelig foranledning og tid til å uttale seg, eller varsel av andre grunner må anses åpenbart unødvendig»
- (53) Av bestemmelsens første og tredje ledd følger atplikten til å sende varsel avhenger henholdsvis av om parten allerede har uttalt seg i saken ved søknad, eller på annen måte fått kjennskap til at vedtak skal treffes, og hatt rimelig foranledning til å uttale seg. Selv om det ikke er spørsmål om å unnlate varsel på dette grunnlag, underbygger første og tredje ledd at det også er relevant å se hen til hva en part har uttalt seg om, og/eller hatt kjennskap til og rimelig foranledning og tid til å uttale seg om, utenom et varsel.
- (54) Kravet til forhåndsvarsel må ses i sammenheng med forvaltningsloven § 17 andre og tredje ledd, som også skal sikre partenes rett til kontradiksjon. Etter § 17 andre ledd skal parten forelegges til uttalelse opplysninger om seg, eller den virksomhet som denne driver eller planlegger, som forvaltningsorganet mottar under saksforberedelsen, og som parten etter §§ 18 til 19 har rett til å gjøre seg kjent med. Dette gjelder likevel ikke når parten allerede er kjent med opplysningene, når de ikke har avgjørende betydning for vedtaket eller underretning av andre grunner er unødvendig eller uhensiktsmessig, se andre ledd bokstavene a til c. Etter § 17 tredje ledd bør partene for øvrig gjøres kjent med opplysninger av vesentlig betydning som det må forutsettes at de har grunnlag og interesse for å uttale seg om, og som de har rett til å gjøre seg kjent med etter §§ 18 til 19. Konkurranseskjennemnda kommer nedenfor tilbake til partenes rett til å gjøre seg kjent med opplysninger etter forvaltningsloven §§ 18 og 19.

- (55) Det fremgår ikke av loven eller av forarbeidene når opplysninger som regulert i forvaltningsloven § 17 andre og tredje ledd skal fremlegges for partene.
- (56) Når det gjelder opplysninger regulert av § 17 andre ledd, vises til Marius Stub, Kommentarer til forvaltningsloven i Karnov på Lovdata Pro, oppdatert per 12. februar 2025 (heretter «Stub, Kommentarer til forvaltningsloven»), note 15 til § 17, hvor det uttales:
- «Opplysningene skal forelegges parten til «uttalelse». I dette ligger at parten skal få anledning til å imøtegå dem. Dette innebærer at foreleggelse må skje på et så tidlig tidspunkt at parten rekker å ta standpunkt til hvorvidt det er grunn til å avgi uttalelse, og at forvaltningen i tilfelle rekker å ta hensyn til uttalelsen før vedtak treffes».
- (57) Når det gjelder foreleggelse av faktiske opplysninger etter forvaltningsloven §§ 16 og 17 andre og tredje ledd, vises videre til Hans Petter Graver, Alminnelig forvaltningsrett, 5. utgave, Oslo 2019 (heretter «Graver, Alminnelig forvaltningsrett»), side 423, hvor det uttales:
- «For det første følger det av § 16 at forhåndsvarselet må inneholde en beskrivelse av faktiske forhold som er tilstrekkelig til at parten kan forstå hva saken gjelder. Dertil følger det av § 17 annet og tredje ledd at opplysninger om en part eller den virksomhet han driver eller planlegger, skal forelegges ham til uttalelse, og at parten for øvrig bør gjøres kjent med opplysninger av vesentlig betydning som det må forutsettes at han har grunnlag og interesse for å uttale seg om. Dette vil i praksis ofte bety at de faktiske opplysningene i en sak må følge med varselet eller oversendes senere.»
- (58) Konkurranseskilagenemnda viser her også til forarbeidene til den nye forvaltningsloven 20. juni 2025 nr. 81, som ennå ikke er trådt i kraft, som i § 43 i hovedsak viderefører gjeldende forvaltningslov § 17 andre og tredje ledd.
- (59) Av Prop. 79 L (2024-2025) sidene 441 – 442 fremgår om denne bestemmelsen at
- «[o]pplysninger som foreligger allerede når det sendes forhåndsvarsel etter lovforslaget § 42, kan inkluderes i varselet. Paragrafen overlater ellers til forvaltningsorganet å avgjøre når opplysninger skal legges frem for parten, og om det skal skje løpende eller samlet. Forutsetningen må imidlertid i alle tilfeller være at opplysninger legges frem tidlig nok til at parten har reell mulighet til å ivareta sine interesser i saken».

4.2.4 Nærmere om kravet til varsel etter forvaltningsloven

- (60) Forvaltningsloven § 16 andre ledd fastsetter nærmere krav til innholdet av et varsel, beskrevet som «det som anses påkrevd for at parten på forsvarlig måte kan vareta sitt tarv». Som nevnt ovenfor, må det i vurderingen av dette også ses hen til hva parten ellers har fått opplyst eller har hatt kjennskap til av betydning for å vareta sitt «tarv», eller sine «interesser» i saken.
- (61) Det vises her til forarbeidene til den nye forvaltningsloven 20. juni 2025 nr. 81 § 42, som i hovedsak viderefører reglene om forhåndsvarsel i gjeldende forvaltningslov § 16. Når det gjelder kravet til innhold av forhåndsvarsel i § 42 annet ledd, uttales i kommentarene til bestemmelsen i Prop. 79 L (2024 – 2025) at varselet skal:

«... gjøre rede for hva saken gjelder, og ellers inneholde det som er nødvendig for at parten skal kunne ivareta sine interesser på en forsvarlig måte. Det er ikke nødvendigvis grunn til å opplyse om ethvert faktisk og rettslig forhold som kan være av betydning for avgjørelsen. Varselet skal orientere om hva slags vedtak det er aktuelt å fatte, og opplyse om avgjørende faktiske forhold, sentrale rettsregler og aktuelle vurderingstemaer, samt annen relevant informasjon parten kan ha behov for. Dette kan for eksempel være informasjon om saksgangen og retten til partsinnsyn.»

- (62) I Rt-2011-1393, som klager har vist til, uttalte Høyesterett i avsnitt 44, at hva som kreves for å oppfyllet kravet til varsel etter forvaltningsloven § 16 andre ledd,

«må vurderes konkret, og kan variere fra saksområde til saksområde. Det sentrale er at varselet må ha et innhold som gir parten en oppfordring og en mulighet til å ivareta sine interesser, blant annet ved å kunne fremsette innsigelser som er relevante i forhold til vurderingstemaet i saken».

- (63) Sentralt for Høyesteretts vurdering av den konkrete saken i Rt-2011-1393, synes å være slik oppfordring og mulighet for å ivareta sine interesser som partene hadde fått. I dommens avsnitt 45 ble det blant annet vist til at varselet som ble sendt ut til de berørte grunneierne, inneholdt en kort orientering om hva de aktuelle planene gjaldt, at det ble gjort oppmerksom på hvor søknaden var lagt ut til offentlig gjennomsyn og at det var invitert til et informasjonsmøte hvor interesserte kunne skaffe seg ytterligere informasjon.

- (64) Klager har også vist til Rt-2001-450, hvor Høyesterett kom til at en avgjørelse av Patentstyret 2. avdeling i klagesak var ugyldig som følge av manglende varsling av avslag på patentsøknad på et annet grunnlag enn 1. avdeling hadde lagt til grunn. En slik endring av grunnlaget for avslag mellom 1. og 2. avdeling, reiser spørsmål om opplysning av saken. Faktum i denne patentsaken skiller seg vesentlig fra vår sak, og etter Konkurranseskjennemndas syn har saken liten overføringsverdi for varslingsspørsmålet i vår sak.

- (65) Det gjelder som utgangspunkt ingen plikt etter forvaltningsloven § 16 til å legge frem sakens dokumenter. Dette ble vurdert i forbindelse med innføringen av forvaltningsloven § 17 andre og tredje ledd, se Ot.prp. nr. 3 (1976-1977) sidene 70 til 71, men departementet mente at det var vanskelig å gi generelle lovregler om dette. Det ble imidlertid uttalt at det «[i] mange saker er ... naturlig å kopiere saksdokumentene eller utvalgte deler av dem, men spørsmålet bør vurderes konkret for de enkelte typer saker».

- (66) En part har imidlertid rett til å gjøre seg kjent med sakens dokumenter, for så vidt ikke annet følger av reglene i §§ 18 til 19, jf. forvaltningsloven § 18 første ledd første punktum. Det fremgår av Stub, Kommentarer til forvaltningsloven, note 1 til § 20 at

«[d]et vil også være opp til forvaltningen å avgjøre når innsyn skal gis, jf. Ot.prp. nr. 3 (1976–77) side 82. Selv om retten til partsinnsyn inntreffer straks saken er kommet i gang, må forvaltningen innrømme noe tid til å avklare hvilke dokumenter det skal gis innsyn i».

4.2.5 Behandling av forretningshemmeligheter ved krav om partsinnsyn

- (67) Etter forvaltningsloven § 19 første ledd bokstav b, har en part ikke krav på å få gjøre seg kjent med de opplysninger i et dokument som angår forretningshemmeligheter. Når det

gjelder forholdet mellom denne bestemmelsen og forvaltningsloven § 13 om taushetsplikt, vises til Graver, Alminnelig forvaltningsrett, side 438, hvor det fremgår:

«Grunnen til at loven ikke bare viser til opplysninger som er underlagt lovbestemt taushetsplikt, slik det er gjort i offentliglova, er at taushetsplikten ikke gjelder overfor sakens parter, se § 13 b nr. 1. I og med at taushetsplikten ikke gjelder overfor sakens parter, er det ikke nok å si at forvaltningen kan unndra taushetsbelagte opplysninger. Men, selv om taushetsplikten ikke gjelder, må vi likevel ha visse regler som ut fra de samme hensyn som de som begrunner taushetsplikten, kan beskytte andre parter i en forvaltningssak. Hensynene er imidlertid litt annerledes og det må foretas en avveining mellom hensynet til hemmelighold og partens kontradiktoriske rettigheter. Derfor fastslår bestemmelsen at opplysningen kan unntas fra partsinnsyn, i motsetning til taushetspliktsreglene som sier at opplysningene skal unntas fra innsyn.»

- (68) Selv om taushetsplikten etter § 13 ikke er til hinder for at opplysningene i en sak gjøres kjent for sakens parter eller deres representanter, jf. § 13 b første ledd nummer 1, gjøres oppmerksom på § 13 b andre ledd, som fastsetter: «Part eller partsrepresentant som blir gjort kjent med opplysninger etter første ledd nr. 1, kan bare bruke opplysningene i den utstrekning det er nødvendig for å vareta partens tarv i saken. Forvaltningsorganet skal gjøre ham merksam på dette».

- (69) Når det gjelder den nærmere vurderingen etter forvaltningsloven § 19, jf. § 18 andre ledd, ved krav om innsyn i opplysninger som inneholder forretningshemmeligheter, vises til Stub, kommentarer til forvaltningsloven, note 1 til § 19, hvor det heter:

«De hensyn som begrunner reglene om taushetsplikt (se f.eks. NOU 2019: 5 Ny forvaltningslov punkt 19.10), taler imidlertid for at parter ikke bør ha et ubetinget krav på innsyn i opplysninger om andres personlige forhold eller forretningshemmeligheter. Forvaltningsloven § 19 overlater derfor til forvaltningens skjønn å avgjøre om innsyn skal gis. Dette vil bero på en avveining av partens behov for innsyn mot hensynet til den opplysningene gjelder.»

- (70) Konkurranseskilagenemnda bygger på det samme her; at det er opp til Konkurransetilsynets skjønn etter forvaltningsloven § 19, jf. §§ 13 og 13 b, om en part skal gis innsyn i opplysninger som inneholder forretningshemmeligheter. I vurderingen må altså partens behov for å vareta sine interesser og behovet for beskyttelse av opplysningene tas i betraktning. Kontradiksjonsprinsippet stiller dermed krav til skjønnsutøvelsen.
- (71) Kontradiksjonsprinsippet innebærer imidlertid ikke at det kun er partens behov for å ivareta egne interesser som er avgjørende i skjønnsutøvelsen, se avsnitt 90 nedenfor. Konkurransetilsynets mulighet for å gjennomføre en effektiv saksbehandling, der parter og andre aktører kan være trygge på at forretningshemmeligheter håndteres på en forsvarlig måte, er også et relevant hensyn i den skjønsmessige avveiningen. Det kan videre ses hen til skadevirkningene av eventuell deling av konkurransesensitiv informasjon, og at partene skal kunne fortsette å fungere som uavhengige aktører i markedet ved eventuelt fullt inngrepsvedtak, se nærmere i avsnitt 119.
- (72) Av hensyn til beskyttelse av forretningshemmeligheter og ivaretagelse av partenes interesser, kan det være aktuelt å vurdere å gi slike opplysninger på aggregert nivå, i intervaller eller lignende. Basert på lignende vurderinger kan det være aktuelt å vurdere

å gi slike opplysninger til utvalgte representanter gjennom såkalte clean team. Dette vil kunne være «løsninger» for å balansere ut kryssende hensyn i utøvelsen av skjønnnet.

- (73) Kommisjonen foretar lignende avveininger ved sin behandling av foretakssammenslutninger. Av Merger Manual of Procedures avsnittene 149 til 155, følger nærmere retningslinjer for behandling av informasjon som er konfidensiell overfor tredje parter og andre parter i en fusjonssak for Kommisjonen.
- (74) Når det gjelder tilgang til konfidensiell informasjon overfor Kommisjonen, følger det av implementeringsforordningen (EU) 2023/914 artikkel 17 (1), at Kommisjonen, på begjæringen etter at SOen er meddelt, skal gi partene tilgang til sakens dokumenter («access to the file»). Dette for å gjøre partene i stand til å utøve deres rett til forsvar. Denne retten omfatter imidlertid ikke konfidensiell informasjon, se art. 17 (3) bokstav a.
- (75) Artikkel 18 (1) fastsetter at Kommisjonen ikke skal gjøre tilgjengelig eller kommunisere informasjon a) i den grad denne inneholder forretningshemmeligheter eller annen konfidensiell informasjon og b) innsyn i informasjon ikke anses nødvendig av hensyn til formålet med prosessen. At det må skje en konkret og skjønnsmessig avveining, følger også av praksis fra EU-domstolen, som både peker på foretakenes rett til beskyttelse av sine forretningshemmeligheter og beskyttelsen av retten til forsvar i forbindelse med en fusjonssak, se sak T-210/01 avsnitt 631.

4.2.6 Fremsettelse av forslag til avhjelpende tiltak

- (76) Som gjennomgangen ovenfor viser, er det likheter mellom reglene for behandling av foretakssammenslutninger etter konkurranseloven og etter EU-/EØS-konkurranseretten. Etter begge regelsett gjelder det grunnleggende kravet til kontradiksjon. Begge regelsett bygger på at partene skal gis tilstrekkelig tid og mulighet for å fremsette forslag om avhjelpende tiltak, som kan føre til at foretakssammenslutningen tillates på vilkår, se konkurranseloven § 16 andre ledd (sml. forordning 139/2004 (the EC Merger Regulation) artikkel 6 (2) og 8 (2)).
- (77) Partene kan fremsette forslag til avhjelpende tiltak når som helst under Konkurransetilsynets saksbehandling, men fremsettes forslaget innen 20 virkedager fra meldingen er mottatt, forlenges Konkurransetilsynets 25-dagersfrist med ti virkedager, jf. konkurranseloven § 20 tredje ledd, jf. andre ledd. Av § 20 fjerde ledd følger regler om forlengelse av 70-dagersfristen dersom forslag om avhjelpende tiltak fremsettes senere enn 55 virkedager fra meldingen er mottatt, og om forlengelse av fristen for å treffe vedtak ved fremsettelse av forslag om avhjelpende tiltak etter at Konkurransetilsynet har lagt frem begrunnet forslag til forbudsvedtak.
- (78) Partene fremsatte i denne saken forslag til avhjelpende tiltak 23. desember 2025. Før 70-dagersvarselet, ble det fremsatt nye/reviderte forslag til avhjelpende tiltak 24. februar 2026 og 10. mars 2026. Varselet inneholder en vurdering av forslaget om avhjelpende tiltak under punkt 10.2. Etter varselet fremsatte partene forslag til avhjelpende tiltak 27. april 2026, 11. mai 2026, 20. mai 2026 og 29. mai 2026. Endelig forslag til avhjelpende tiltak ble fremsatt 1. juni 2026, som medførte at foretakssammenslutningen ble tillatt på vilkår ved Konkurransetilsynets vedtak 8. juni 2026.
- (79) Konkurranseskilagenemnda påpeker at det kan være ulike årsaker til at parter fremsetter ulike forslag til avhjelpende til ulike tidspunkter underveis i en sak om foretakssammenslutning for Konkurransetilsynet. Det kan bero på avtaleverket mellom

partene, partenes egne opplysninger og vurderinger av risikoen for inngrep, innsyn i dokumenter og opplysninger fra andre, Konkurransetilsynets vurderinger i 25-dagersvarselet, i 70-dagers varselet og i møter med partene før og/eller etter nevnte varsler, taktiske vurderinger for eksempel av «timingene» for forslag, ved å tilby «mye» tidlig for mulig tidlig godkjenning, eller ved å tilby mer og mer for å sikre at det ikke tilbys mer enn nødvendig for eventuell godkjenning på vilkår, eller en kombinasjon av slike årsaker.

4.2.7 Krav til varsel og betydningen av sladding av forretningshemmeligheter

- (80) Som redegjort for ovenfor, fremgår det av forarbeidene til konkurranseloven av 2004 at et «begrunnet forslag til inngrepsvedtak» i det minste skulle oppfylle kravene til forhåndsvarsel i forvaltningsloven. Etter Konkurransetilsynets syn må det derfor ved vurderingen av hva som ligger i «begrunnet forslag til inngrepsvedtak», tas utgangspunkt i de krav til forhåndsvarsel som følger av forvaltningsloven § 16, tolket i lys av de hensynene som bestemmelsen bygger på.
- (81) Selv om Konkurransetilsynets begrunnede forslag til inngrepsvedtak i saker om foretakssammenslutninger i praksis er sammenlignbart med Kommisjonens SO, er prosessene ulikt regulert. For vurderingen av kravet til forhåndsvarsel, må det tas utgangspunkt i reglene i forvaltningsloven § 16, herunder de grunnleggende prinsippene, der det også er relevant å ta i betraktning hvilke opplysninger partene allerede har mottatt av Konkurransetilsynet, eller på annen måte selv har tilgang til. Dessuten må det ses hen til at opplysninger som partene skal eller bør motta etter forvaltningsloven § 17 andre og tredje ledd, også kan gis etter at varselet er meddelt partene. Det bemerkes også at det etter de regler som gjelder for Kommisjonen, er mulig å komme med nye «objections» etter SO i en SSO eller LoF, så lenge partene gis tilstrekkelig tid til å uttale seg om disse, se punkt 4.2.2.
- (82) Det er hverken sagt noe i konkurranseloven § 20 fjerde ledd, eller i forvaltningsloven § 16, om at kravet til forhåndsvarsel påvirkes av sladding av eventuelle forretningshemmeligheter. Konkurransetilsynet kan heller ikke se at det i forarbeidene sies noe om at sladding av forretningshemmeligheter kan medføre at kravet til forhåndsvarsel ikke er oppfylt, eller at det for øvrig sies noe om betydningen av sladding for kravet til forhåndsvarsel. Nemnda legger til grunn at bakgrunnen for det, er at et varsel kan sladdes for opplysninger som inneholder forretningshemmeligheter etter forvaltningsloven § 19. Som redegjort for ovenfor, er hensynet til at parten skal kunne ivareta sine interesser, en del av denne vurderingen. I den grad det gis innsyn i sladdete opplysninger etter at varselet er meddelt, må det som utgangspunkt anses som uproblematisk, så lenge partene får tilstrekkelig med tid til å ivareta sine interesser før vedtak treffes.
- (83) For sammenligning vises til at partene ved sak for Kommisjonen først *etter* at de har mottatt SO, gis «access to file», hvor forretningshemmeligheter og andre konfidensielle opplysninger er sladdet. Dette er blant annet beskrevet i EU-domstolens sak C-265/17 (UPS-saken), som i avsnitt 29 viser til systemet med SO og frist for partene til å komme med deres synspunkter til denne. I avsnitt 30 uttaler domstolen at

«[t]hose provisions are supplemented by those relating to access to the file, which is a corollary of the principle of respect for the rights of the defence [...] Accordingly, it is apparent from Article 18(3) of Regulation No 139/2004 and from Article 17 of Regulation No 802/2004 that, after the statement of objections has been disclosed,

access to the file is open to the parties directly involved, subject, inter alia, to the legitimate interest of undertakings in ensuring that their commercial secrets are not disclosed [...].»

- (84) Det vises her også til sak T-210/01, hvor EU-domstolen, som svar på anførsel om at manglende innsyn i dokumentene i fase II før SO forelå innebar brudd på retten til å bli hørt, uttalte: «In order to reject this plea it is sufficient to observe, as does the Commission, that it is settled case-law that the right to be heard in competition proceedings relates only to the objections which the Commission intends to sustain.»

- (85) I avsnitt 693 uttalte domstolen videre:

«[...] the applicant cannot claim that lack of access to the file, before service of the SO, undermines its ability to defend itself. The fact that the applicant actually had an opportunity to submit written and oral observations on the SO in the present case after it had had access to the Commission's case-file meant that it was able to express its point of view in good time on the objections adopted.»

- (86) Klager har vist til ovennevnte sak T-310/01, C-265/17, T-210/01 og andre saker fra EU-domstolen (inkludert Underretten), som gjelder manglende eller for sent innsyn i opplysninger eller fremsatte «objections» av Kommisjonen. Det sentrale spørsmålet for EU-domstolen i disse sakene var om retten til forsvar var overholdt eller ikke før Kommisjonen traff sitt vedtak. Konkurransklagenemnda kan ikke se at disse avgjørelsene er av særlig interesse når det gjelder vurderingen av kravet til forhåndsvarsel etter konkurranseloven § 20 fjerde ledd første punktum i seg selv.

4.2.8 Nærmere om kontradiksjonsprinsippet og et «kvalifisert» innholdskrav

- (87) Klager har anført at det må oppstilles et «kvalifisert» innholdskrav til 70-dagers varselet etter konkurranseloven § 20 fjerde ledd, særlig basert på kontradiksjonsprinsippet. Det påståtte «kvalifiserte» innholdskravet leder i denne saken til at klager mener fristen for 70-dagers varsel ikke er overholdt. Konkurransklagenemnda forstår denne anførselen som en henvisning til det EU/EØS-rettslige grunnleggende prinsippet om rett til forsvar, og hva dette prinsippet angivelig krever på et bestemt tidspunkt for Konkurransetilsynets behandling av en foretakssammenslutning.
- (88) Konkurransklagenemnda finner det ikke tvilsomt at kontradiksjonsprinsippet må være oppfylt gjennom hele prosessen fra melding av foretakssammenslutning til endelig vedtak fra Konkurransetilsynet, og gjennom en eventuell klageprosess. Med kontradiksjonsprinsippet mener nemnda prinsippet om rett til forsvar, slik det har blitt nedfelt i EU/EØS-retten, som et generelt prinsipp og som en del av de grunnleggende rettighetene i EU/EØS. Slik Konkurransklagenemnda ser det, er det ikke tvilsomt at konkurranseloven og forvaltningsloven, herunder ulovfestede prinsipper om krav til forvaltningsprosessen i Norge, sikrer det EU/EØS-rettslige kontradiksjonsprinsippet i norsk rett.
- (89) Det er heller ikke tvilsomt at klager kunne fått prøvet de materielle vurderingene i vedtaket gjennom en klage på vedtak V2026-4, som ikke var begrenset til et prosessuelt spørsmål. I en slik materiell klagesak kunne Telenor for eksempel anført og fått prøvet om mangel på kontradiksjon i prosessen som helhet her er en ugyldighetsgrunn for vedtaket. Telenor uttalte imidlertid under høringen at selskapet av strategiske årsaker har valgt å begrense klagen til et spørsmål om vedtaket er ugyldig som følge av at den

lovbestemte fristen for 70-dagers varsel er oversittet. Nærmere bestemt er klagers anførsel at som følge av manglende oppfyllelse av kontradiksjonsprinsippet gjennom sladdingen i varselet, kan ikke varselet anses for sendt innen fristen. Når et varsel ikke er sendt innen fristen, mener klager at Konkurransetilsynet har mistet sin inngrepskompetanse.

- (90) Som for andre grunnleggende prinsipper, vil rekkevidden av kontradiksjonsprinsippet måtte fastlegges i en avveining mot andre beskyttelsesverdige hensyn. Dette er uttrykt slik i Prop. 79 L (2024-2025) punkt 3.5.3 om EØS-rettens krav til nasjonale saksbehandlingsregler og forholdet til norsk forvaltningsrett: «Retten til kontradiksjon er imidlertid ikke absolutt, og kan begrenses der det er nødvendig for å ivareta allmenne hensyn og begrensningen ikke utgjør et uforholdsmessig inngrep i det sentrale innholdet i rettigheten». Et konkret utslag av dette uttrykkes som følger i sak 2025/0860 avsnitt 34 for Konkurransesklagenemnda: «Hensynet til kontradiksjon må veies opp mot hensynet til å beskytte forretningshemmeligheter. Saksbehandlingen må tilrettelegges slik at også andre aktører – og konkurransen i markedet generelt – ikke blir skadelidende.»
- (91) Som gjennomgangen av rettsreglene ovenfor viser, er ivaretakelsen av kontradiksjonsprinsippet sikret på ulike måter i prosessen for kontroll med foretakssammenslutninger etter konkurranseloven. Det er innholds krav til varsler, slik at melder skal kunne imøtegå Konkurransetilsynets innsigelser til sammenslutningen. Det er prosesser for å få innsyn i opplysninger som er sladdet i saksdokumenter. Sladdingen kan påklages, og utvidet innsyn kan gis. Videre er det prosesser med utvidet innsyn til juridiske og finansielle rådgivere, slik at disse kan ivareta melderens rett til å imøtegå Konkurransetilsynets innsigelser. Det er også muligheter for utvidet innsyn for clean team. Det er ikke omtvistet at klager i denne saken unnlot å benytte tilgjengelige klagemuligheter for å få mer innsyn i opplysninger som var sladdet.
- (92) Slik Konkurransesklagenemnda ser det, vil ivaretagelse av kontradiksjonsprinsippet bero på en konkret vurdering, der ulike elementer i en prosess må sees i en helhet. Kontradiksjonsprinsippet kan være oppfylt i to ulike prosessuelle regimer for kontroll med foretakssammenslutninger, selv om prosessene er ulikt regulert. Det at kontradiksjonsprinsippet gjelder i begge systemer, betyr ikke at det kan utledes noe bestemt og absolutt fra et prosessuelt krav i det ene systemet direkte til et prosessuelt krav i det andre systemet. At kontradiksjonsprinsippet skal være oppfylt, er ikke det samme som at ulike prosessuelle systemer som gir kontradiksjonsgarantier skal oppfylle dette på samme måte for hvert enkelt element i prosessen.
- (93) Selv om opplysninger sladdes i et 70-dagers varsel, og eventuelt helt eller delvis åpnes etter klageprosesser, er ikke dette det samme som at kontradiksjonsprinsippet ikke er ivarettet, så lenge parten får tilstrekkelig med tid og mulighet til å ivareta sine interesser. Oppfyllelse av kontradiksjonsprinsippet forutsetter en konkret vurdering av faktisk overholdelse av prinsippet.
- (94) Oppfyllelse av kravet til kontradiksjon kan heller ikke, slik klager anfører, «fikseres» til et bestemt tidspunkt i behandlingen av en melding, der det skal sees bort fra all informasjon gitt før og etter varselet. Essensen i kontradiksjon etter EU/EØS-retten er å gi private rettssubjekter en reell mulighet til å gi uttrykk for sin oppfatning om forhold som berører deres interesser, og ved det også sikre kvaliteten i avgjørelsesgrunnlaget. Spørsmålet om prinsippet er oppfylt, handler derfor mindre om en bestemt dato i prosessen og mer om realitetene i saksbehandlingen og vedtaket.

- (95) Som gjennomgangen ovenfor viser, deler ikke Konkurransklagenemnda klagers syn på betydningen av kontradiksjonsprinsippet for innholdskravet til et 70-dagers varsel. Nemnda finner ikke grunnlag for klagers anførsel om at det skal oppstilles et såkalt “kvalifisert” innholdskrav til et 70-dagers varsel etter konkurranseloven § 20 fjerde ledd.

4.2.9 Oppsummering

- (96) Oppsummert er Konkurransklagenemnda av den oppfatning at «begrunnet forslag til forbudsvedtak» etter konkurranseloven § 20 fjerde ledd første punktum, innebærer at kravet til forhåndsvarsel i forvaltningsloven § 16 må være oppfylt.
- (97) I vurderingen av hva som må anses påkrevd å varsle om for at parten skal kunne vareta sine interesser, må det ses hen til hva parten allerede er eller har blitt gjort kjent med under behandlingen av saken. Det må også ses hen til at ikke bare forvaltningsloven § 16, men også §§ 17 til 19, skal vareta partens rett til kontradiksjon, og at det også kan gis opplysninger om faktiske forhold etter § 17 andre og tredje ledd og innsyn etter §§ 18 og 19 etter at det foreligger varsel i en sak.
- (98) Konkurransetilsynet kan inntil utløpet av 70-dagersfristen for forhåndsvarsel sladde varselet for forretningshemmeligheter etter forvaltningsloven § 19. Hensynet til parten er en del av vurderingene etter forvaltningsloven §§ 18 til 19. I den grad Konkurransetilsynet gjør en endret vurdering av dette etter at forhåndsvarselet er meddelt parten, slik at tidligere sladdete opplysninger frigis, er vurderingen om parten konkret i saken har fått tilstrekkelig tid og mulighet til å vareta sine interesser etter at opplysningene ble frigitt.
- (99) Selv om det ikke kan utelukkes at et varsel kan være sladdet i slikt omfang at kravet til forhåndsvarsel ikke er oppfylt, kan ikke det at en part senere får frigitt opplysninger som var sladdet som forretningshemmeligheter i varselet, i seg selv medføre at kravet til varsel ikke er oppfylt, så lenge Konkurransetilsynet gjør forsvarlige vurderinger etter forvaltningsloven §§ 18 til 19, der hensynet til parten er en del av vurderingen.
- (100) Det EU/EØS-rettslige kontradiksjonsprinsippet krever ikke at det oppstilles et “kvalifisert” innholdskrav til et 70-dagers varsel etter konkurranseloven § 20 fjerde ledd, slik klager anfører. Prinsippet krever imidlertid at det foretas en konkret skjønnsmessig avveining av behovet for innsyn og hensynet til beskyttelse av forretningshemmeligheter, slik forvaltningslovens system legger opp til.
- (101) Denne klagesaken skal ikke behandles som en klage over mangel på innsyn, der Konkurransklagenemnda vurderer opplysning for opplysning etter innsynsreglene. Klager har selv begrenset saken til et spørsmål om innholdskravet til et 70-dagers varsel er oppfylt. Nemnda vil derfor i det videre vurdere om varselet må anses å oppfylle lovens krav basert på ovennevnte rettslige utgangspunkter.
- (102) Ettersom Konkurransetilsynet skal avveie ulike hensyn opp mot hverandre, herunder hensynet til partenes mulighet til å ivareta sine interesser og hensynet til å skjerme forretningshemmeligheter og konkurransesensitiv informasjon, følger det at en part ikke nødvendigvis har krav på tilgang til all informasjon som inngår i Konkurransetilsynets vurdering. Det relevante vurderingstemaet er dermed ikke, som Telenor har anført, hvorvidt de fikk tilgang til informasjon som lot dem «skape hele bildet», men om Telenor fikk tilstrekkelig informasjon tatt i betraktning slike avveininger som Konkurransetilsynet gjorde etter loven, forstått slik som redegjort for ovenfor.

4.3 Konkret vurdering av om kravet til «begrunnet forslag til forbudsvedtak» er oppfylt

- (103) Telenor anfører at sladdingen i varselet medførte at Telenor hverken kunne vurdere holdbarheten av Konkurransetilsynets skadehypotese på en forsvarlig måte, eller fremsette treffsikre og forholdsmessige avhjelpende tiltak på tidspunktet for 70-dagers fristen. Konkurransesklagene vil først vurdere den delen av anførselen som gjelder skadehypotesen, og dernest den som gjelder avhjelpende tiltak.
- (104) I varselet konkluderte Konkurransetilsynet med at foretakssammenslutningen i betydelig grad ville hindre effektiv konkurranse samt skape eller styrke en dominerende stilling for partene. Slik Konkurransesklagene oppfatter varselet, var denne skadehypotesen særlig basert på to forhold. For det første mente Konkurransetilsynet at partene hadde høye markedsandeler, og at foretakssammenslutningen ville medføre en stor økning i markedskonsentrasjon og gjøre markedet svært konsentrert. For det andre mente Konkurransetilsynet at partene var nære konkurrenter, og at foretakssammenslutningen dermed ville medføre et betydelig tap av konkurransepress i markedet.
- (105) Varselet inneholder informasjon om både markedskonsentrasjon og konkurransenærhet. Konkurransesklagene vil i den følgende vurderingen fokusere særlig på enkelte elementer i varselet slik det fremstod i partsoffentlige versjoner.
- (106) I punktene 7.3.1 og 7.3.2 inngår det tabeller med informasjon om markedsandeler i ulike markedssegmenter, se tabellene 4 til 9. I disse tabellene er markedsandelene for partene og andre aktører oppgitt i intervaller. Eksakte markedsandeler på foretaksnivå er imidlertid ikke gjort åpent tilgjengelig. Data for markedsandeler må anses som konkurransesensitiv informasjon her.
- (107) I punktene 7.2.2 og 7.2.3 gjør Konkurransetilsynet en vurdering av de viktigste konkurranseparametrene i markedet. Punktene 7.3.3, 7.3.4 og 7.3.5 inneholder deretter analyser av konkurransenærhet mellom partene og mellom partene og andre leverandører. Disse nærhetsanalysene er basert både på kvalitative vurderinger og kvantitativ informasjon som fremgår åpent i varselet. Noe kvantitativ informasjon er imidlertid sladdet. Dette gjelder blant annet noe data for kundebytter, kundeavganger, priser og sitater fra interne dokumenter. Slike data må også anses som forretningshemmeligheter og konkurransesensitiv informasjon her.
- (108) Slik Konkurransesklagene ser det, illustrerer informasjonstilgangen i varselet at Konkurransetilsynet, forut for varslingstidspunktet, gjennomførte en avveining mellom hensynet til klagers grunnlag for å ivareta sine interesser og hensynet til å beskytte forretningshemmeligheter og konkurransesensitiv informasjon. Nemndas vurdering er videre at Konkurransetilsynet fant en treffende balanse mellom disse to hensynene. Denne vurderingen bygger igjen på at varselet, slik nemnda ser det, inneholdt tilstrekkelig informasjon til at partene kunne ivareta sine interesser når det gjelder skadehypotesen, se avsnittene 109 til 112 under.
- (109) For det første, finner Konkurransesklagene at varselet inneholdt tilstrekkelig informasjon for å underbygge at foretakssammenslutningen ville skape eller styrke en dominerende stilling for partene. At en foretakssammenslutning skaper eller styrker en

dominerende stilling, er i seg selv en sterk indikasjon på at den vil hindre effektiv konkurranse.⁴

- (110) Når det gjelder vurderingen av dominans, viser Konkurransklagenemnda særlig til intervallene i tabellene 4 til 7, som viser at partene etter foretakssammenslutningen ville oppnå en samlet markedsandel på over 50 prosent i alle de fire SDU-segmentene. I henhold til etablert rettspraksis kan en samlet markedsandel på 50 prosent eller mer gi en presumsjon for dominans.⁵
- (111) Konkurransklagenemnda finner i tillegg at Konkurransetilsynets dominansvurdering styrkes av annen usladdet informasjon i varselet, herunder diskusjon og analyse av etablerings- og ekspansjonshindringer og kjøpermakt, se punktene 7.3.7 og 7.3.8. Nemnda vurderer det for øvrig slik at varselet også inneholdt tilstrekkelig informasjon til at Telenor kunne ivareta sine interesser vedrørende selve markedsavgrensningen.
- (112) For det andre, finner Konkurransklagenemnda at varselet inneholdt tilstrekkelig informasjon til å underbygge at partene var nære konkurrenter og utøvde et betydelig konkurransepress på hverandre. At to foretak er nære konkurrenter gjør det isolert sett mer sannsynlig at en foretakssammenslutning mellom dem vil ha en betydelig konkurransebegrensende virkning.⁶ Nemnda ser her særlig hen til Konkurransetilsynets beskrivelser av de viktigste konkurranseparameterne i markedet og den omfattende kvalitative analysen av konkurransenærhet mellom partene og andre leverandører.
- (113) Konkurransklagenemnda finner altså at sladdingen i varselet ikke fratok partene muligheten til å ivareta sine interesser på tidspunktet for 70-dagers varselet når det gjelder Konkurransetilsynets skadehypotese.
- (114) Konkurransklagenemnda går nå over til å vurdere klagers anførsel med hensyn til avhjelpende tiltak. Nemnda vil først redegjøre for noen generelle utgangspunkter for denne vurderingen, og deretter gå inn på klagers konkrete anførsel.
- (115) For det første, viser Konkurransklagenemnda til at avhjelpende tiltak i sak om foretakssammenslutning på generelt grunnlag skal avhjelpe konkurranseskaden (skadehypotesen) som foretakssammenslutningen ville ha medført i fravær av slike tiltak. Vurderingen av om partene fikk tilstrekkelig grunnlag for å ivareta sine interesser knyttet til avhjelpende tiltak, må derfor ses i relasjon til hvilken informasjon de hadde om skadehypotesen. Jo bedre informasjon en part får om skadehypotesen, jo bedre grunnlag får parten for å ivareta sine interesser når det gjelder avhjelpende tiltak. Nemnda finner at varselet ga partene mye og god informasjon om Konkurransetilsynets skadehypotese.
- (116) For det andre, bemerker Konkurransklagenemnda at hvilken informasjon som er påkrevd i et varsel for at det skal gi en part grunnlag for å ivareta sine interesser på forsvarlig måte, vil avhenge av hvilken informasjon parten ellers har på varslingstidspunktet. Allerede meldingen viser at Telenor har kjennskap til markedet og andre forhold av betydning for vurderingene etter konkurranselovens regler om kontroll med foretakssammenslutninger. Telenor fikk også innsyn underveis i saksbehandlingen, blant annet i adresselister forut for varslingstidspunktet. Disse forholdene supplerer

⁴ Kommisjonens retningslinjer for horisontale foretakssammenslutninger, 2004/C 31/03, avsnitt 1 og 2.

⁵ Kommisjonens retningslinjer for horisontale foretakssammenslutninger, 2004/C 31/03, avsnitt 17.

⁶ Kommisjonens retningslinjer for horisontale foretakssammenslutninger, 2004/C 31/03, avsnitt 28.

informasjonen i selve varselet, og ga dermed Telenor ytterligere grunnlag for å vurdere mulige avhjelpende tiltak.

- (117) Klagers konkrete anførsel dreier seg her særlig om sladding av informasjon om geografisk overlapp mellom partene samt konkrete adresser/aksesser i SDU-segmentet, se klagen avsnittene 26 til 27 og figurene 6 til 9 i varselet. Klager anfører at denne sladdingen fratok dem grunnlaget for å foreslå treffsikre og forholdsmessige avhjelpende tiltak på tidspunktet for 70-dagers varselet. Konkurransklagenemnda bemerker at klager fikk utvidet innsyn i disse figurene 30. mars 2026, uten at det medfører at kravet til varsel ikke er oppfylt.
- (118) Konkurransklagenemnda forstår klagers anførsel slik at tilgang til mer presis informasjon om berørte adresser/aksesser ville ha gjort det enklere å foreslå mer «finjusterte» avhjelpende tiltak, det vil si tiltak som i mindre grad innbefattet å gi slipp på kunder/infrastruktur i områder uten direkte overlapp.
- (119) Selv om informasjon om geografisk overlapp og adresser/aksesser kan være av betydning for utforming av forslag til avhjelpende tiltak, er slik informasjon svært konkurransesensitiv. Markedet i denne saken er konsentrert, og den potensielle konkurranseskaden av at konkurransesensitiv informasjon ble kjent på varslingstidspunktet, er dermed betydelig. Det må her ses hen til at saker om foretakssammenslutninger kan ende med forbud, der partene skal fortsette å konkurrere. Samlet sett taler dette for at hensynet til å verne om konkurransesensitiv informasjon må veie tungt.
- (120) Konkurransklagenemnda kan heller ikke se at det kan settes likhetstegn mellom det å kunne foreslå finjusterte avhjelpende tiltak på et bestemt tidspunkt i prosessen (70-dagers fristen), og det å kunne ivareta sine interesser på en forsvarlig måte. Det vises til slike momenter som kan inngå i partenes vurderinger av dette, som redegjort for ovenfor under punkt 4.2.6. At strategiske avveininger var relevante for Telenor i denne konkrete saken, stemmer overens med Telenors vitnes forklaring under den muntlige høringen.
- (121) Videre kan parten også fremme forslag til avhjelpende tiltak etter 70-dagers fristen, og etter at partene har uttalt seg om varselet, noe som også skjedde i denne saken, se punkt 4.2.6 ovenfor, og som saken ble løst basert på. I dette bildet hører også med at Telenor bevisst har valgt å ikke utfordre tiltakene i vedtaket materielt i en klageprosess, slik de har rett til.
- (122) Basert på en helhetsvurdering av forholdene drøftet over, finner Konkurransklagenemnda at varselet ga partene grunnlag for å ivareta sine interesser når det gjelder avhjelpende tiltak på en forsvarlig måte. Nemndas vurdering er at Konkurransetilsynet her, som for skadehypotesen, fant en treffende balanse mellom de motstridende hensynene som skal vurderes etter loven, som redegjort for ovenfor.
- (123) Det er etter dette Konkurransklagenemndas vurdering at kravet til «begrunnet forslag til forbudsvedtak» er oppfylt.

5 Konklusjon

- (124) Lovens krav til 70-dagers varsel er etter Konkurransesklagemenndas oppfatning oppfylt. Nemnda finner altså at klager ikke kan gis medhold i at Konkurransetilsynet manglet kompetanse til å fatte inngrepsvedtak i denne saken. Det er derfor ikke nødvendig for nemnda å vurdere klagers øvrige anførsler om betydningen av eventuell fristoversittelse mv.

6 Avgjørelse

- (125) Konkurransesklagemennda fatter etter dette følgende vedtak:

Klagen tas ikke til følge.

Avgjørelsen er enstemmig.

Dokumentet er elektronisk godkjent og har ingen signatur