



## Konkurransklagenemnda

---

### Konkurransklagenemndas avgjørelse 21. desember 2018

**Sak:** 2018/363  
**Klager:** Sector Alarm AS  
Sector Alarm Group AS

**Prosessfullmektig:** Advokatfirmaet Wiersholm AS ved advokat Håkon Cosma Størdal

### Konkurransklagenemndas medlemmer:

Karin Fløistad, Ronny Gjendemsjø og Linda Orvedal

## 1 Innledning

- (1) Konkurransetilsynet traff 24. august 2018 vedtak om pålegg av meldeplikt (heretter vedtaket) for Sector Alarm AS (Sector Alarm) sitt erverv av Nokas AS (Nokas) sin alarmvirksomhet rettet mot SMB- og privatpersoner («Small Systems») og for Sector Alarm Group AS (Sector Alarm Group) sitt erverv av 49,99 prosent av aksjene i Nokas. Påleggene om meldeplikt er ilagt med hjemmel i lov 5. mars 2004 nr. 12 om konkurranse mellom foretak og kontroll med foretakssammenslutninger (konkurranseloven) § 18 tredje og femte ledd.
- (2) Sector Alarm og Sector Alarm Group (i fellesskap omtalt som «klagerne») har påklaget vedtaket til Konkurransklagenemnda.
- (3) Klagerne sendte inn felles klage på vedtaket ved brev til Konkurransetilsynet 14. september 2018. Fristen for å påklage vedtaket utløp 14. september 2018. Klagen er således fremsatt rettidig.
- (4) Konkurransetilsynet vurderte klagen, men konkluderte med at det ikke var grunnlag for å endre eller omgjøre vedtaket, jf. lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker av 10. februar 1967 (forvaltningsloven) § 33. Klagen, og sakens dokumenter ble derfor oversendt Konkurransklagenemnda ved Konkurransetilsynets innstilling av 4. oktober 2018.
- (5) Klagerne kommenterte Konkurransetilsynets innstilling i brev til Konkurransklagenemnda 19. oktober 2018. Etter dette har det ikke kommet inn flere innspill fra klagerne eller Konkurransetilsynet.
- (6) Etter forvaltningsloven § 34 annet ledd kan Konkurransklagenemnda prøve alle sider av saken. Dette betyr at nemnda kan prøve både faktum, saksbehandling, rettsanvendelse og

**Postadresse**

Postboks 511 Sentrum  
5805 Bergen

**Besøksadresse**

Zander Kaaes gate 7  
5015 Bergen

Tlf.: 55 19 30 00

E-post: post@knse.no

skjønn. Etter forvaltningsloven § 34 siste ledd første punktum kan nemnda treffe nytt vedtak i saken. Nemnda har i behandlingen av klagene lagt vekt på de dokumenter som inngår i saken, klagene og etterfølgende brev.

## **2 Sakens bakgrunn**

### **2.1 Konkurransetilsynets vedtak**

- (7) Konkurransetilsynet traff 24. august 2018 vedtak om pålegg av meldeplikt for Sector Alarm sitt erverv av «Small Systems» og for Sector Alarm Group sitt erverv av 49,99 prosent av aksjene i Nokas.
- (8) Konkurransetilsynet la i vedtaket til grunn at når det gjelder Sector Alarm sitt erverv av «Small Systems» hadde det rimelig grunn til å anta at konkurransen vil påvirkes som følge av ervervet, og dermed at vilkårene for å pålegge meldeplikt etter konkurranseloven § 18 tredje ledd var oppfylt. Konkurransetilsynet la videre til grunn at Sector Alarm Group sitt erverv av 49,99 prosent av aksjene i Nokas burde undersøkes nærmere, og påla derfor meldeplikt i henhold til konkurranseloven § 18 femte ledd.
- (9) På denne bakgrunn ble det fattet vedtak med følgende slutning:

*«Sector Alarm AS pålegges meldeplikt for selskapets erverv av Nokas AS sin alarmvirksomhet rettet mot SMB- og privatpersoner.*

*Sector Alarm Group AS pålegges meldeplikt for ervervet av 49,99 prosent av aksjene i Nokas AS.»*

### **2.2 Om klagerne**

- (10) Sector Alarm Group er en totalleverandør av standardiserte elektroniske alarmsystemer for boliger og eiendom som benyttes til mindre næringsvirksomhet. Sector Alarm, omsatte for ca. 828 millioner i 2017, og er et datterselskap av Sector Alarm Group. Sector Alarm Group er igjen eid 100 prosent eid av Sector Alarm Holding AS.
- (11) Nokas er et sikkerhets- og kontanthåndteringskonsern. En del av Nokas sin virksomhet har vært å tilby alarmtjenester rettet mot SMB- og privatpersoner. Nokas hadde en omsetning i 2017 på [REDACTED] innenfor denne tjenesten.

## **3 Klagernes og Konkurransetilsynets anførsler**

### **3.1 Klagernes hovedanførsler**

- (12) Sector Alarm og Sector Alarm Group har i hovedsak gjort gjeldende:
- (13) Klagerne bestrider at det er grunnlag for å pålegge meldeplikt for noen av ervervene. Det anføres at det ikke foreligger rimelig grunn til å anta at konkurransen begrenses betydelig som følge av Sector Alarm sitt erverv av Small Systems. Ifølge klagen kan det ikke være tvilsomt at ervervet ikke har noen negative konkurransemessige virkninger. Ervervet

fører bare til en minimal økning i markedsandel og det er ingen forhold som tilsier at Nokas er en viktig konkurrent.<sup>1</sup>

- (14) Klagerne anfører videre at Konkurransetilsynet har lagt til grunn en for lav terskel for å pålegge melding, og at det må innfortolkes et krav om kvalifisert konkurranseskade i konkurranseloven § 18 tredje ledd for å pålegge melding.<sup>2</sup> Herunder anføres det at Konkurransetilsynet har lagt til grunn et for lavt beviskrav, og at den kvalifiserte konkurranseskaden må sannsynliggjøres i rimelig utstrekning.<sup>3</sup> I den forbindelse hevder klagerne at Konkurransetilsynet ikke kan nøye seg med å liste opp generelle momenter, men må foreta en vurdering av konkrete konkurranseproblemer som følger av transaksjonen.<sup>4</sup>
- (15) Klagerne anfører også at det vil være uforholdsmessig å pålegge melding.<sup>5</sup> Et eventuelt behov for mer informasjon om markedet, kunne blitt ivaretatt gjennom informasjonspålegg etter konkurranseloven § 24. Videre må det foretas en avveining av tilsynets behov for kontroll, mot byrden som påføres foretaket gjennom pålegg om melding.
- (16) Klagerne anfører også at vedtaket er karakterisert av at Konkurransetilsynet i liten grad synes å ha vurdert klagerens innsigelser til varselet, og at dette ikke er i samsvar med god forvaltningsskikk.<sup>6</sup> I forlengelsen av dette anføres det at Konkurransetilsynet unnlater å foreta en reell vurdering av de faktiske forholdene. I hvilken grad dette er påkrevd beror, som Konkurransklagenemnda kommer tilbake til nedenfor, på hvordan vilkåret for å pålegge melding tolkes.
- (17) Videre hevder klagerne at vilkårene for å pålegge meldeplikt for Sector Alarm Group sitt erverv av 49,99 prosent av aksjene i Nokas ikke er oppfylt.<sup>7</sup> Klagerne hevder at Konkurransetilsynet ved anvendelsen av konkurranseloven § 18 femte ledd må gjøre en vurdering av om minoritetservervet kan virke konkurransebegrensende. Ervervet har ifølge klagerne ingen horisontale virkninger og ingen vertikale virkninger. Klager viser til at Sector Alarm ikke vil få vesentlig innflytelse over markedsstrategien hos Nokas, og at Nokas ikke vil ha incentiver til å implementere utestengende tiltak. Det hevdes også at Nokas ikke har muligheten til å gjennomføre effektive utestengelsesstrategier, ettersom Sector Alarm sine konkurrenter har en rekke alternative leverandører.
- (18) Klagerne anfører videre at pålegget om meldeplikt for ervervet av 49,99 prosent av aksjene i Nokas er uforholdsmessig.<sup>8</sup> Klagerne viser i denne forbindelse også til at når Konkurransetilsynet har uttrykt usikkerhet om EØS-konkurranseloven § 7 er til hinder for inngrep mot minoritetservervet, er det underlig at det treffes et vedtak om pålegg av meldeplikt.

---

<sup>1</sup> Klage på Konkurransetilsynets vedtak V2018-22 – Sector Alarm AS/Sector Alarm Group AS – Nokas AS (Klagen), punkt 1

<sup>2</sup> Klagen punkt 2.2.1

<sup>3</sup> Klagen punkt 2.2.1

<sup>4</sup> Klagen punkt 2.2.1

<sup>5</sup> Klagen, punkt 2.2.2

<sup>6</sup> Klagen punkt 1.

<sup>7</sup> Klagen, punkt 3.2

<sup>8</sup> Klagen punkt 3.2.2

### **3.2 Konkurransetilsynets anførsler**

- (19) Konkurransetilsynet har i hovedsak gjort gjeldende:
- (20) I vedtaket er det korrekt lagt til grunn at Konkurransetilsynet kunne pålegge meldeplikt av både Sector Alarm sitt erverv av «Small Systems» og Sector Alarm Group sitt erverv av 49,99 prosent av aksjene i Nokas. Konkurransetilsynet hevder at det følger av formuleringen "rimelig grunn til å anta" at terskelen for å pålegge melding ikke er høy, og det kreves ikke sannsynlighetsovervekt for at Konkurransetilsynet finner at det er rimelig grunn til å anta at konkurransen påvirkes. Det er tilstrekkelig at tilsynet har identifisert konkurranseproblemer som tilsier at konkurransen kan påvirkes gjennom ervervet.
- (21) Konkurransetilsynet viser som begrunnelse for at vilkåret er oppfylt til at partene har overlappende virksomhet innenfor alarmvirksomhet, at Sector Alarm er en av to store aktører på markedet og vil få sin posisjon ytterligere styrket som følg av ervervet. Nokas sine lave markedsandeler er ifølge Konkurransetilsynet ikke tilstrekkelig til å konkludere med at ervervet ikke har noen negative konkurransemessige virkninger. Videre viser Konkurransetilsynet til at det kreves nærmere undersøkelser for å avklare om det er lave etableringshindringer i markedet og at markedet har blitt vesentlig mer konsentrert de siste årene.
- (22) Konkurransetilsynet anfører at vedtaket ikke er uforholdsmessig. I relasjon til muligheten for å innhente informasjon på andre måter, viser Konkurransetilsynet i oversendelsen til at når vilkåret for å pålegge meldeplikt er oppfylt, er det nødvendig å pålegge meldeplikt for å sikre Konkurransetilsynets informasjonsbehov og for at partene skal bli ilagt et gjennomføringsforbud.
- (23) Konkurransetilsynet fastholder at det etter konkurranseloven § 18 femte ledd har et diskresjonært skjønn når det gjelder spørsmålet om det skal pålegges meldeplikt for minoritetserverv, og at dette følger av lovens ordlyd «kan pålegge». Det anføres videre at Konkurransetilsynet har foretatt en vurdering av ervervets konkurransebegrensende virkning. Det vises til at Nokas er en av to store aktører innen markedet for utrykningstjenester og har vært leverandør av denne tjenesten til Sector Alarm. Minoritetservervet vil på denne bakgrunn ifølge Konkurransetilsynet kunne øke faren for utestengelse i markedet for utrykningstjenester. Konkurransetilsynet fastholder at det ikke kan utelukkes at ervervet kan føre til både horisontale, vertikale og koordinerte effekter i markedet for alarmsystemer til privat- og SMB kunder. Konkurransetilsynet viser til at det ikke har funnet at press fra andre aktører eller potensiell konkurranse kan motvirke disse eventuelle virkningene.

## **4 Konkurranseskjennemndas vurdering:**

### **4.1 Innledende bemerkninger**

- (24) Saken gjelder spørsmål om Konkurransetilsynet hadde hjemmel i konkurranseloven § 18 til å pålegge meldeplikt for Sector Alarm sitt erverv av «Small Systems» og Sector Alarm Group sitt erverv av 49,99 prosent av aksjene i Nokas (minoritetservervet). Konkurransetilsynets kompetanse til å pålegge meldeplikt følger av konkurranseloven § 18 tredje og femte ledd.
- (25) Konkurranseloven § 18 tredje ledd lyder som følger:

«Konkurransetilsynet kan pålegge meldeplikt for foretakssammenslutninger som er unntatt fra meldeplikten etter annet ledd, dersom tilsynet finner rimelig grunn til å anta at konkurransen påvirkes, eller dersom særlige hensyn tilsier at tilsynet undersøker foretakssammenslutningen nærmere. Et slikt pålegg kan ikke gis senere enn tre måneder etter at endelig avtale er inngått eller kontroll er ervervet. Fristen løper fra det først inntrufne.»

(26) Det er ikke omtvistet at det foreligger en foretakssammenslutning som er unntatt fra den alminnelige meldeplikten. Klagerne og Konkurransetilsynet er uenige om tolkningen av «dersom tilsynet finner rimelig grunn til å anta at konkurransen påvirkes», og dermed uenige om hva som kreves for at meldeplikt skal kunne pålegges. Klagerne hevder videre at vilkåret uansett ikke er oppfylt.

(27) Konkurranseloven § 18 femte ledd lyder som følger:

«Konkurransetilsynet kan pålegge melding for erverv av andeler i foretak som nevnt i § 16 a. Et slikt pålegg kan ikke gis senere enn 3 måneder etter endelig avtale om erverv av andeler.»

(28) Som det fremgår av anførselene gjengitt ovenfor, hevder klagerne at det må innfortolkes et vilkår om at Konkurransetilsynet må vurdere om ervervet kan virke konkurransebegrensende, og videre at Konkurransetilsynet ikke har oppfylt dette kravet i herværende sak.

(29) Etter forvaltningsloven § 34 annet ledd kan Konkurransklagenemnda prøve både faktum, saksbehandling, rettsanvendelse og skjønn. Etter forvaltningsloven § 34 siste ledd første punktum kan nemnda treffe nytt vedtak i saken. I en sak som denne kan nemnda kun vurdere om Konkurransetilsynets vedtak om å pålegge meldeplikt skal stadfestes eller oppheves. Fristene for å pålegge melding har løpt ut, og nemnda kan således ikke treffe et nytt vedtak om meldeplikt med en annen begrunnelse.

## **4.2 Pålegget om meldeplikt for Sector Alarm sitt erverv av Nokas AS sin alarmvirksomhet**

### **4.2.1 Om vilkåret for å pålegge meldeplikt – «tilsynet finner rimelig grunn til å anta at konkurransen påvirkes»**

(30) Konkurransetilsynet kan pålegge meldeplikt for foretakssammenslutninger når «tilsynet finner rimelig grunn til å anta at konkurransen påvirkes». Ifølge klagerne er ikke dette vilkåret oppfylt, og det fremkommer av anførselene at klagerne og tilsynet er uenige om hvordan vilkåret skal tolkes. Ifølge klagerne kreves det at Konkurransetilsynet i rimelig utstrekning sannsynliggjør at foretakssammenslutningen vil føre til en kvalifisert konkurranseskade.

(31) Ordlyden «tilsynet finner rimelige grunn til å anta at konkurransen påvirkes» indikerer to ting. For det første at Konkurransetilsynet har en viss skjønnsmargin når det avgjør om det skal pålegges meldeplikt, jf. «tilsynet finner». For det andre at terskelen for å pålegge melding ikke er særlig høy, jf. «rimelig grunn til anta». Selv om terskelen ikke er høy følger det av ordlyden at det er et inngangsvilkår før bestemmelsen kommer til anvendelse. Tilsynet må som et minimum kunne vise til en risiko for påvirkning av konkurransen..

- (32) Ifølge klagerne følger det av forarbeidene at konkurranseloven § 18 tredje ledd først og fremst tar sikte på å sikre kontroll med lokale markeder, og at det dermed må foreligge særlige holdepunkter for å pålegge foretakssammenslutninger av nasjonal karakter meldeplikt. Det er riktig at hensynet til kontroll med lokale markeder fremkommer som en sentral begrunnelse for adgangen til å pålegge melding etter konkurranseloven § 18 tredje ledd.<sup>9</sup> Utformingen av lovteksten viser likevel at adgangen ikke er ment å være begrenset til slike tilfeller. Videre er det ingenting i forarbeidene som tyder på at kompetansen skal være begrenset til foretakssammenslutninger med lokale virkninger eller at terskelen for å pålegge meldeplikt skal være høyere for foretakssammenslutninger med nasjonal karakter.
- (33) Det følger videre av forarbeidene at vilkåret er begrunnet i hensynet til forutberegnelighet for de involverte parter.<sup>10</sup> Vilkåret er med andre ord klart ment å begrense Konkurransetilsynets kompetanse. Departementet påpekte i proposisjonen at «[d]et kreves at tilsynet i et pålegg om å gi melding kort redegjør for grunnen til at konkurransen antas å bli påvirket».<sup>11</sup> Denne uttalelsen viser at Konkurransetilsynet i alle fall må vise til en konkret risiko for at konkurransen kan bli påvirket. Klagerne har hevdet at hensynet til forutberegnelighet taler for at det må innfortolkes et krav til kvalifisert konkurranseskade, med henvisning til forarbeidene.<sup>12</sup> Selv om forutberegneligheten begrunner at Konkurransetilsynet i alle fall må vise til en konkret risiko for konkurranseskade, kan ikke nemnda se at dette momentet taler for en ytterligere begrensning av kompetansen utover det som følger av lovteksten.
- (34) Etter Konkurranseskagenemndas oppfatning må det ved tolkingen av vilkåret tas hensyn til at Konkurransetilsynet, når det skal avgjøre om det skal pålegges meldeplikt, ikke nødvendigvis har mye informasjon om markedet. Det legges til at tidsfristen på 3 måneder for å pålegge melding er en begrensning på hva slags opplysninger Konkurransetilsynet har mulighet til å hente inn før det må ta stilling til om det skal pålegges meldeplikt. Videre er det å få tilstrekkelig informasjon om foretakssammenslutningen og markedet et sentralt formål med å pålegge melding, slik at det kan tas stilling til om denne kan begrense konkurransen. Dette trekker i retning av at det i alle fall ikke kan kreves at tilsynet skal sannsynliggjøre en kvalifisert konkurransebegrensning før det pålegger meldeplikt, slik som klagerne hevder. Dette trekker i retning av at det ikke er hensiktsmessig å sette terskelen for når meldeplikt kan pålegges høyere enn det som følger av ordlyden.
- (35) Klagerne har vist til at informasjonsbehovet kan ivaretas gjennom Konkurransetilsynets adgang til å innhente opplysninger etter konkurranseloven § 24. Konkurransetilsynet bemerker til dette at å kreve informasjon med hjemmel i § 24 ikke medfører et gjennomføringsforbud etter konkurranseloven § 19, slik som et pålegg om meldeplikt etter § 18 gjør. Dersom Konkurransetilsynet krever opplysninger etter konkurranseloven § 24, kan foretakssammenslutningen være gjennomført før tilsynet får vurdert om den bør stanses. På denne bakgrunnen er det klart at det er et annet behov som ivaretas ved

---

<sup>9</sup> NOU 2012: 7 Mer effektiv konkurranselov, s. 135.

<sup>10</sup> Ibid.

<sup>11</sup> Prop.75 L (2012-2013), s. 104 og s. 146.

<sup>12</sup> Klagen, punkt 2.2.1 (side 3).

pålegg om meldeplikt sammenlignet med hjemmelen i konkurranse-loven § 24. For partene kan det derimot hevdes at gjennomføringsforbudet tilfører en ekstra byrde.

- (36) Det at et pålegg om meldeplikt også medfører et gjennomføringsforbud forsterker byrden for parten(e) ved et pålegg om meldeplikt. I den forbindelse vises det til at klagerne har anført uforholdsmessighet som selvstendig ugyldighetsgrunn. Konkurransesklagene vil komme tilbake til dette nedenfor. Forholdsmessigheten påvirker også tolkningen av konkurranse-loven § 18 tredje ledd. Den byrden det er for partene å måtte melde foretakssammenslutningen og å bli pålagt et gjennomføringsforbud må hensyntas når nemnda skal utlede terskelen for å pålegge meldeplikt. Samtidig er det klart at terskelen ikke kan settes for høyt, ettersom Konkurransetilsynet på dette stadiet normalt ikke har tilstrekkelig informasjon til å foreta noen grundig konkurranseanalyse. Settes terskelen for høyt vil muligheten til å pålegge melding etter § 18 tredje ledd kunne bli illusorisk. En samlet vurdering av hensynene tilsier etter nemndas oppfatning at, Konkurransetilsynet må identifisere en konkret risiko for konkurranseskade, men heller ikke mer.
- (37) Ifølge klagerne kan det utledes et krav om kvalifisert konkurranseskade av de avveininger som ligger bak valget av terskelverdiene, av at terskelen for å pålegge melding blir illusorisk uten et slik krav og at det ifølge klagerne må påvises et klart behov for å fravike hovedregelen om ingen meldeplikt under terskelverdiene. Etter Konkurransesklagene nemndas oppfatning kan ikke disse momentene føre til en terskel som er klart høyere enn det ordlyden gir uttrykk for. Klagerne synes ikke å skille mellom byrden som ilegges private gjennom en automatisk meldeplikt, dvs. over terskelverdiene og byrden som følger av individuelle vedtak. Alle pålegg om meldeplikt under terskelverdiene forutsetter en individuell vurdering der inngangsvilkåret må være oppfylt. I dette ligger også vernet for de private. En forståelse i samsvar med det klagerne synes å utlede har ingen forankring i ordlyden. Nemnda deler følgelig ikke klagerens oppfatning om at terskelen for å pålegge melding blir illusorisk uten at det kreves at en kvalifisert konkurranseskade påvises.
- (38) Klagerne hevder også at Konkurransetilsynet legger til grunn et for lavt beviskrav i sitt vedtak, og at en konkurranseskade må sannsynliggjøres i rimelig utstrekning. Det er ikke klart hva klagerne hevder her. Etter Konkurransesklagene nemndas oppfatning gir ikke bestemmelsen noen klar anvisning på et beviskrav, men derimot peker den på at Konkurransetilsynet, basert på en individuell vurdering, må kunne redegjøre for at det er en konkret risiko for påvirkning av konkurransen. Her kan det trekkes paralleller til konkurranse-loven § 25 som også inneholder uttrykket rimelig grunn. I forarbeidene er vilkåret i den bestemmelsen omtalt som at det må være indikasjoner på ulovlig atferd.
- (39) I litteraturen har det blitt tatt til ordet for at vilkåret ikke innebærer noen reell begrensning og at terskelen ikke er særlig høy.<sup>13</sup> Standpunktene i litteraturen er ikke nærmere begrunnet i rettskildene, og etter Konkurransesklagene nemndas oppfatning gir de uttrykk for en noe lav terskel. Nemnda er enig med klagerne i at det ikke er tilstrekkelig å peke på helt generelle momenter som normalt tas med i en konkurranseanalyse. Det må foretas en konkret vurdering av den eller de aktuelle transaksjonene, og det må kunne

---

<sup>13</sup> Se Ryssdal og Cosma, *Norsk Konkurranserett Bind II, Fusjonskontrollen*, (2018) s. 102 og Klevestrand S.M. «Nytt meldepliktsregime under konkurranse-loven – praktiske problemstillinger» i *Tidsskrift for forretningsjus* 2013, s. 247.

identifiseres en risiko for en konkret påvirkning av konkurransen. Hvor mye som kreves av vurderingen vil bero på de konkrete omstendighetene i den enkelte sak. Dersom foreløpige undersøkelser for eksempel viser at det er en «2 til 1» eller «3 til 2» fusjon er det ikke nødvendig å vise mye mer. Slike foretakssammenslutninger innebærer en risiko for konkurranseskade. I andre tilfeller, slik som i herværende sak, må det kunne kreves en noe grundigere gjennomgang av foretakenes posisjon på markedet og markedsforholdene for øvrig. Kravene kan likevel ikke settes for høyt, ettersom Konkurransetilsynet når det vurderer å pålegge melding har begrenset med informasjon, og at formålet med å pålegge melding ofte vil være å få mer informasjon.

- (40) Konkurranseskjennemnda har kommet til at vilkåret «tilsynet finner rimelig grunn til å anta at konkurransen påvirkes», krever at Konkurransetilsynet gjør en individuell vurdering og identifiserer en konkret risiko for at konkurransen påvirkes. I det ligger at tilsynet ikke bare kan vise til generelle momenter og foreta en helt abstrakt vurdering, men at vurderingen må knyttes til den konkrete foretakssammenslutningen og det konkrete markedet. Samtidig må det understrekes at kravene ikke kan settes for høyt, ettersom tilsynet ofte mangler den informasjonen som er nødvendig for å foreta noen grundig analyse, når det vurderer å pålegge melding.

#### **4.2.2 Konkurranseskjennemndas vurdering av om Konkurransetilsynet hadde grunnlag for å pålegge meldeplikt**

- (41) Konkurransetilsynet har basert sitt vedtak på at det synes å være et eget produktmarked for alarmsystemer for private og SMBer, og at partene i transaksjonen har overlappende virksomhet på markedet. Videre viser Konkurransetilsynet til at ervervet vil føre til en ytterligere konsentrasjon av markedet og at Sector Alarm er en av to store aktører i markedet. Ifølge Konkurransetilsynet har Nokas tidligere vist evne og vilje til å etablere seg i markedet. Videre følger det av vedtaket at tilsynet ikke kan avvise at det er etableringshindringer i markedet, og at det er behov for ytterligere informasjon.
- (42) At en av to store aktører på markedet vokser ved å erverve en konkurrent kan umiddelbart anses som et erverv som det kan være behov for å undersøke nærmere. Klagerne peker på at styrkingen av kjøpers posisjon i markedet er minimal. Det vises til at markedsandelen øker med ■■■ prosent og at økningen i HHI er på ■■■<sup>14</sup> Disse opplysningene var fremmet av klagerne i merknadene til varselet, og var dermed kjent for tilsynet på vedtakstidspunktet. Konkurransetilsynet har i vedtaket vist til at selv små økninger i markedsandeler kan være konkurransebegrensende, men uten at dette begrunnes nærmere. Dersom foretaket som erverves er en nær konkurrent eller en såkalt «maverick» i markedet, er ikke lave markedsandeler nødvendigvis et argument for at det ikke kan være en risiko for konkurransebegrensning. Konkurransetilsynet har imidlertid ikke pekt på slike omstendigheter i sitt vedtak. Konkurransetilsynet tar heller ikke stilling til klagerens anførsel om at Sector Alarm og Nokas hovedsakelig retter sin virksomhet mot ulike kundegrupper, henholdsvis privatpersoner og SMBer. På den annen side er dette omstendigheter som det er vanskelig for Konkurransetilsynet å kontrollere eller etterprøve, før det har fått mer informasjon om foretakene og markedet.
- (43) Klagerne anfører også at endringen av inngrepsterskelen i konkurranseloven § 16 påvirker vurderingen etter konkurranseloven § 18 tredje ledd. Konkurranseskjennemnda

---

<sup>14</sup> HHI står for Herfindahl-Hirschman Index og er en målestokk på konsentrasjonsgrad og økning av konsentrasjonsgrad i markedet.



kan ikke se at dette har direkte betydning for terskelen eller vurderingen som skal foretas etter § 18 tredje ledd, da det som påpekt ovenfor, er tilstrekkelig med indikasjoner på at det er en risiko for en konkurransepåvirkning etter § 18 annet ledd, og ikke stilles krav om at det skal påvises eller sannsynliggjøres en faktisk konkurransebegrensning.

- (44) Klagerne anfører videre at Sector Alarm fortsatt vil møte konkurranse fra en rekke aktører i markedet, uten at det konkretiseres hvor store disse er eller om de opptrer kun lokalt eller nasjonalt. Klagerne hevder også at det er lave etableringshindringer. Samtidig hevder klagerne at man må ha en tilstrekkelig skala for å lykkes i privatmarkedet<sup>15</sup>. Det er derfor etter Konkurransklagenemndas vurdering ikke opplagt at det ikke er etableringshindringer i markedet. Videre hevder klagerne at det at tilsynet for kort tid siden, i 2016, godkjente Verisure sitt oppkjøp av en konkurrent indikerer at konkurransen i markedet ikke er svekket. Til det siste påpeker Konkurransklagenemnda at tidligere godkjente foretakssammenslutninger i markedet ikke i seg selv kan være et argument for ikke å godkjenne eller ikke å pålegge meldeplikt overfor senere foretakssammenslutninger i samme marked.
- (45) De momentene Konkurransetilsynet har vektlagt og det faktum disse bygger på, viser at det aktuelle ervervet ikke er en type erverv som klart er problematisk for konkurransen. Det må derfor kreves mer av begrunnelsen for å pålegge meldeplikt i en sak som denne, enn dersom det f.eks. var et oppkjøp som førte til at en gikk fra 3 til 2 aktører på markedet. Slik Konkurransklagenemnda ser det har Konkurransetilsynet imidlertid konkretisert i en nærmere vurdering hvorfor det etter tilsynets oppfatning er en risiko for konkurranseskade. Når ikke alle klagerens kommentarer til varselet og senere i klagen, er kommentert nærmere skyldes dette etter nemndas oppfatning blant annet mangel på tilstrekkelig informasjon på dette stadiet i saken. Dette gjelder synspunkter om «Small systems» lave markedsandeler, eksistensen av andre aktører på markedet og fraværet av etableringshindringer.
- (46) Konkurranseloven § 18 tredje ledd kan ikke forstås slik at påstander fra partene nødvendigvis skal øke tilsynets begrunnelses- og undersøkelsesplikt utover det som er realistisk å forvente med begrenset tilgang på informasjon og uten en plikt til å foreta grundige analyser av konkurransesituasjonen. Formålet med å pålegge melding er nettopp å få tilgang til de opplysningene som er nødvendige for å foreta disse vurderingene.
- (47) Etter Konkurransklagenemndas vurdering fører dette til at det ikke kan kreves at Konkurransetilsynet måtte gjøre nærmere undersøkelser av eksistensen av etableringshindringer. Det samme gjelder i hvilken grad andre aktører på markedet utøver et tilstrekkelig konkurransepress. Dette er omstendigheter som krever grundige vurderinger og tilgang på mer informasjon, for å kunne ta stilling til.
- (48) Konkurransklagenemnda stadfester dermed Konkurransetilsynets vedtak på dette punktet.

#### 4.2.3 Utgjør vedtaket et uforholdsmessig inngrep?

- (49) Klagerne har anført at vedtaket utgjør et uforholdsmessig inngrep. Dette begrunnes med at en meldeplikt medfører betydelig kostnader for partene både knyttet til utforming av og oppfølging av melding og som følge av at transaksjonen blir satt på vent. Klagerne

---

<sup>15</sup> Se Klagerens klage, kap. 2.2.3.3, tredje avsnitt.

viser videre til at Konkurransetilsynet har andre muligheter for å skaffe seg tilstrekkelig informasjon.

- (50) Det er Konkurransklagenemndas oppfatning at kravene til forholdsmessighet er ivaretatt gjennom vilkåret for å pålegge meldeplikt i konkurranseloven § 18 tredje ledd og gjennom fristen for å pålegge melding på tre måneder etter at avtale er inngått. Her har lovgiver allerede foretatt en avveining av hensynet til Konkurransetilsynets behov for å undersøke en foretakssammenslutning nærmere og konsekvensene det har for partene at foretakssammenslutningen blir utsatt og de øvrige konsekvenser en meldeplikt har for partene.
- (51) Når kompetansen til å pålegge meldeplikt er regulert i loven ved å sette både en tidsfrist for å pålegge melding og stille opp et inngangsvilkår, ser ikke Konkurransklagenemnda noe rom i denne saken for å oppheve tilsynets vedtak som uforholdsmessig. De ulemper som klagerne har anført er normale ulemper ved påleggelsen av meldeplikt. Når det verken er særlige ulemper i denne saken og vilkårene for å pålegge meldeplikt er oppfylt, kan ikke nemnda se at inngrepet er uforholdsmessig.

#### **4.3 Pålegget om meldeplikt for Sector Alarm Group AS sitt erverv av aksjer i Nokas AS**

##### **4.3.1 Vilkåret for å pålegge meldeplikt etter konkurranseloven § 18 femte ledd?**

- (52) Etter konkurranseloven § 18 femte ledd kan Konkurransetilsynet pålegge meldeplikt for minoritetserverv innen 3 måneder etter endelig avtale. Bestemmelsen angir ikke noen andre vilkår for å pålegge meldeplikt. Ordlyden viser til «*erverv av andeler i foretak som nevnt i § 16a*». Klagerne har anført at henvisningen til § 16a må forstås som en henvisning også til konkurransebegrensningskriteriet i § 16a som lyder «*føre til eller forsterke en vesentlig begrensning av konkurransen i strid med lovens formål*». Ifølge klagerne er dermed et pålegg om betinget av at ervervet kan virke konkurransebegrensende.<sup>16</sup> Konkurransklagenemnda deler ikke denne forståelsen av henvisningen til § 16a. Et pålegg om meldeplikt er ikke betinget av at konkurransebegrensningskriteriet i § 16a er oppfylt. Det er nettopp dette Konkurransetilsynet skal vurdere etter at det har mottatt melding. Henvisningen til § 16a må derfor forstås som en henvisning til «*erverv av andeler i et foretak selv om ervervet ikke fører til kontroll*». Dette støttes også av forarbeidene. I merknadene til bestemmelsen i proposisjonen står det at bestemmelsen gir hjemmel til «*å pålegge meldeplikt for erverv av andeler i foretak som ikke fører til kontroll, jf. § 16 a.*»<sup>17</sup> Det vises med andre ord ikke til konkurransebegrensningskriteriet.
- (53) Konkurransetilsynet hevder at mangelen på et eksplisitt vilkår i ordlyden gir anvisning på et diskresjonært skjønn. Utelatelsen av et vilkår for å pålegge melding av minoritetserverv er ikke nærmere omtalt i forarbeidene.
- (54) Selv om ordlyden ikke oppstiller noen vilkår, er det Konkurransklagenemndas oppfatning at det i alle fall må vises til en viss risiko for en konkret eller potensiell konkurranseskade før Konkurransetilsynet pålegger melding av minoritetserverv. Vilket for å pålegge melding etter konkurranseloven § 18 tredje ledd var, som påpekt

<sup>16</sup> Klagen, punkt 3.2.1

<sup>17</sup> Prop. 75 L (2012-2013), s. 146.

ovenfor, begrunnet i blant annet forutberegnelighet. Dette hensynet må etter nemndas oppfatning også gjøre seg gjeldende ved pålegg av meldeplikt for minoritetserverv.

- (55) Klagerne har anført at sammenhengen i loven og hensynet til konsistens tilsier at kompetansen etter konkurranseloven § 18 femte ledd er tilsvarende begrenset som etter tredje ledd. Konkurransklagenemnda er ikke uenig i at dette hensynet er relevant, men det er likevel grunn til påpeke at effektivitetshensyn kan begrunne ulike vilkår eller terskler for å pålegge meldeplikt for uliketyper erverv. Det kan ofte være vanskeligere å fastslå eller vurdere hvilke konsekvenser et minoritetserverv vil ha for konkurransen enn det er for kontrollerverv. Dette kan begrunne at Konkurransetilsynet gis en videre skjønnsmargin for å pålegge melding for minoritetserverv enn for kontrollerverv.
- (56) Selv om hensynet til effektiv kontroll med minoritetserverv kan begrunne en lavere terskel for å pålegge meldeplikt for minoritetserverv enn den terskelen som gjelder for kontrollerverv, tilsier de øvrige hensynene som er nevnt ovenfor at adgangen ikke er ubegrenset. Det må kreves at tilsynet kan identifisere en viss konkret eller potensiell risiko for påvirkning av konkurransen, samtidig som det må tas hensyn til at det kan være vanskeligere å dokumentere eller begrunne en konkurransepåvirkning som følge av et minoritetserverv uten tilgang på mer informasjon.
- (57) Klagerne hevder at ettersom konkurranseloven § 16a, som hjemler inngrep mot minoritetserverv, er en snever unntaksregel, må det stilles krav om at minoritetservervet er konkurransebegrensende, og at adgangen til å pålegge melding i alle fall ikke kan være uinnskrenket. Konkurransklagenemnda er ikke enig i at disse faktorene fører til at terskelen for å pålegge melding etter konkurranseloven § 18 femte ledd må være at ervervet er konkurransebegrensende. Det vises her til det som er nevnt ovenfor om at det kan være vanskelig å foreta en konkurransebegrensningsvurdering med den begrensede informasjonen tilsynet har tilgang på, når tilsynet skal vurdere om det skal pålegge meldeplikt.

#### **4.3.2 Konkurransklagenemndas vurdering av om Konkurransetilsynet hadde grunnlag for å pålegge meldeplikt**

- (58) Spørsmålet blir i det følgende om Konkurransetilsynet har identifisert at Sector Alarm Group AS sitt erverv av aksjer i Nokas AS vil medføre en påføre en viss konkret eller potensiell risiko for påvirkning av konkurransen. <sup>18</sup>
- (59) Konkurransklagenemnda ser ikke grunn til å gå nærmere inn på klagernes anførsler knyttet til konkurranseloven § 16a.<sup>19</sup> Spørsmålet her er ikke om vilkåret for å stanse minoritetservervet etter konkurranseloven § 16a er oppfylt.
- (60) Konkurransetilsynet har begrunnet sitt vedtak om å pålegge meldeplikt for minoritetservervet med at ervervet øker faren for utestengelse i markedet for uttryknings tjenester, hvor Nokas er en av to store aktører. Videre hevdes det at ervervet kan ha både horisontale koordinerte virkninger og vertikale virkninger. Tilsynet synes også å se de to ervervene i sammenheng og slik at ervervene er gjensidig betinget av hverandre.

---

<sup>18</sup> Se punkt 4.2.2

<sup>19</sup> Klagen punkt 2.3.1

- (61) Konkurransetilsynets har vist til mulige horisontale- og koordinerte virkninger av minoritetservervet ved en henvisning til at også utelukkelse av potensiell konkurranse kan reise konkurransemessige problemer. Til dette har klagerne blant annet vist til at etter fusjonskontrollens regler om tilknyttede begrensninger ville en konkurranseklausul som hindret Nokas i å reetablere seg på markedet i tre år frem i tid blitt godtatt. Til dette igjen kan det sies at et minoritetserverv som også kan redusere risikoen for at Nokas reetablerer seg i markedet, ikke er tidsbegrenset slik som en konkurranseklausul må være for å bli godtatt.
- (62) Det kan etter dette ikke utelukkes at ervervet vil kunne påvirke konkurransen. På den bakgrunnen er det Konkurransetilsynets oppfatning at Konkurransetilsynet i dette vedtaket i tilstrekkelig grad har identifisert en viss konkret risiko for påvirkning av konkurransen når det kommer til horisontale- og koordinerte virkninger.
- (63) Konkurransetilsynet viser i vedtaket også til faren for utestengelse på markedet for uttrykningstjenester (vertikale virkninger). Det er uenighet mellom klagerne og Konkurransetilsynet om minoritetserverv kan ha vertikale skadevirkninger. Konkurransetilsynet går ikke nærmere inn i den diskusjonen. Avgjørende i denne saken er uansett at Konkurransetilsynet har identifisert en konkret risiko for at konkurransen vil bli påvirket.
- (64) Klagerne anfører at Nokas ikke vil ha insentiver til å utestenge konkurrenter. Klagernes vurdering fremstår som riktig dersom det er faren for å nekte å tilby uttrykningstjenesten oppstrøms som er aktuell. Klagerne viser videre til at Sector Alarm sine konkurrenter uansett kan få samme tjeneste levert av Nokas sine konkurrenter. Noe som underbygger at risikoen for å utestenge konkurrerende tilbydere av uttrykningstjenesten er lav.
- (65) Konkurransetilsynets vedtak er likevel tilstrekkelig konkret når det kommer til hvordan denne utestengingen kan forekomme. En kunne for eksempel tenke seg at ervervet gjorde det lite attraktivt for Sector Alarm å benytte andre leverandører av uttrykningstjenester, og at ervervet på den måten har en påvirkning av konkurransen på markedet for uttrykningstjenester.
- (66) På bakgrunn av det ovennevnte finner Konkurransetilsynet at Konkurransetilsynets vedtak også på dette punktet kan stadfestes.

#### 4.3.3 Utgjør vedtaket et uforholdsmessig inngrep?

- (67) Klagerne har anført at vedtaket er et uforholdsmessig inngrep. For det første er dette begrunnet i de ulemper og kostnader som en meldeplikt påfører partene. Som Konkurransetilsynet kom til i forhold til vedtaket om meldeplikt etter konkurranseloven § 18 tredje ledd, skal det mye til for at et slikt vedtak er uforholdsmessig dersom vilkåret for å pålegge melding er oppfylt. Det samme gjelder for meldeplikten etter konkurranseloven § 18 femte ledd
- (68) De ulemper som klagerne har anført er normale ulemper ved påleggelsen av meldeplikt. Når det verken er særlige ulemper i denne saken og vilkårene for å pålegge meldeplikt er oppfylt, kan ikke Konkurransetilsynet se at inngrepet er uforholdsmessig.
- (69) Klagerne viser også til at meldeplikten er uforholdsmessig som følge av at Konkurransetilsynet har uttrykt usikkerhet om det har kompetanse til å gripe inn mot minoritetservervet på grunn av «innordningsplikten» i lov om gjennomføring og kontroll

av EØS-avtalens konkurranseregler (EØS-konkurranseloven), § 7.<sup>20</sup> Konkurransklagenemnda legger til grunn at det er begrensningen som følger av EØS-konkurranseloven § 7 annet ledd, om at anvendelsen av norsk konkurranselovgivning ikke må føre til forbud mot avtaler, som kan påvirke samhandelen, men som ikke begrenser konkurransen etter EØS-avtalen artikkel 53 første ledd eller som er unntatt etter EØS-avtalen artikkel 53(3) eller er omfattet av et gruppefritak. Konkurransklagenemnda nøyer seg her med å påpeke at dersom minoritetservervet har konkurransebegrensende virkning, slik at det kan gripes inn mot dette etter konkurranseloven § 16a, vil ervervet også være en avtale som er forbudt etter EØS-avtalen artikkel 53(1), ettersom denne forbyr avtaler som har en konkurransebegrensende virkning. Et slikt inngrep vil derfor ikke føre til at en avtale som er lovlig etter EØS-avtalen artikkel 53 blir forbudt som følge av anvendelsen av norsk konkurranserett. Da kan det heller ikke være uforholdsmessig å pålegge et slikt erverv meldeplikt for å undersøke om ervervet har konkurransebegrensende virkninger.

## 5 Søksmål

- (70) Konkurransklagenemnda har avgjort saken uten ugrunnet opphold og innen seks måneder fra klagen frem fremsatt jf. konkurranseloven § 39 andre ledd. Klagerne har derfor ikke anledning til å bringe saken inn for tingretten, men søksmål kan eventuelt rettes mot staten ved Konkurransetilsynet, og anlegges for Gulating lagmannsrett, jf. konkurranseloven § 39 fjerde ledd.

## 6 Vedtak

- (71) Konkurransklagenemnda fatter etter dette følgende vedtak:

### **Konklusjon:**

Klagen tas ikke til følge

Avgjørelsen er enstemmig.

*Dokumentet er godkjent elektronisk*

---

<sup>20</sup> EØS-konkurranseloven § 7 gjennomfører ODA protokoll 4, kapittel II, artikkel 3, i norsk rett. Det er denne bestemmelsen som formelt begrenser nasjonal kompetanse og ikke EØ-konkurranseloven § 7.