



DET KONGELIGE  
MODERNISERINGSDEPARTEMENT

# St.meld. nr. 15

(2004–2005)

## Om konkurransepolitikken





Folk fra samme næring kommer sjelden sammen,  
ikke engang for hygge og adspredelse,  
uten at samtalene slutter med en sammensvergelse mot allmenheten,  
eller en eller annen forståelse om å heve prisene.

Adam Smith, *Wealth of Nations*, 1776



# Innhold

<b>1</b>	<b>Innledning</b> .....	7	<b>5</b>	<b>Offentlige anskaffelser og offentlig støtte som en del av konkurransepolitikken</b> .....	39
<b>2</b>	<b>Hovedutfordringer i konkurransepolitikken</b> .....	8	5.1	Offentlige anskaffelser.....	39
2.1	Styrking av virkemidlene og endret fokus i konkurransepolitikken.....	9	5.1.1	Handlingsplan for offentlige anskaffelser.....	39
2.2	Offentlige anskaffelser og offentlig støtte som en del av konkurransepolitikken.....	11	5.1.2	Evaluering og revisjon av regelverket.....	39
2.3	Konkurranse og andre samfunnshensyn.....	12	5.1.3	Klagenemnda for offentlige anskaffelser.....	40
2.4	Konkurransemyndighetenes rolle i liberaliseringsprosesser.....	13	5.1.4	Styrking av innkjøpskompetansen.....	40
2.5	Konkurransesituasjonen i det nordiske kraftmarkedet.....	16	5.1.5	Arbeidsgruppen mot Ulovlige Direkte Anskaffelser (AUDA).....	40
<b>3</b>	<b>Modernisering og konkurranse</b> .....	18	5.2	Offentlig støtte.....	41
3.1	Behovet for modernisering av offentlig sektor.....	18	5.2.1	Regelverket for offentlig støtte.....	41
3.2	Konkurranse som virkemiddel.....	18	5.2.2	Offentlig støtte og markedssvikt.....	41
3.3	Bruk av konkurranseeksponering i moderniseringsarbeidet.....	19	5.2.3	Utvikling av statsstøttereglene fremover.....	42
3.4	Konkurransepolitikkenes rolle i IT-politikken.....	19	<b>6</b>	<b>Konkurranseeksponering</b> .....	44
<b>4</b>	<b>Konkurransepolitisk handlingsplan</b> .....	21	6.1	Vurderingskriterier.....	44
4.1	Styrking av konkurransemyndighetene.....	21	6.2	Former for konkurranseeksponering.....	45
4.1.1	Ny konkurranselov og EØS-konkurranselov.....	21	6.3	Eksempler på konkurranseeksponeringstiltak i kommunesektoren.....	48
4.1.2	De viktigste endringene i konkurranseloven og EØS-konkurranseloven.....	22	<b>7</b>	<b>Konkurranse og andre samfunnshensyn</b> .....	50
4.1.3	Samspillet mellom forbrukerpolitikk og konkurransepolitikk.....	26	7.1	Innledning.....	50
4.1.4	Økt fokus på lokale markeder.....	29	7.2	Konkurransebegrensende virkemidler og særlige hensyn.....	51
4.2	Gjennomgang av offentlige reguleringer og ordninger som kan virke konkurransebegrensende ..	32	7.2.1	Generelt om virkemidler for å ivareta andre samfunnshensyn.....	51
4.3	Offentlige innkjøp skal stimulere konkurranse og etableringer.....	34	7.2.2	Konkurranse og kulturpolitikk.....	52
4.4	Sikre at salg av statlige selskaper ikke bidrar til konkurransebegrensninger og monopoldannelser.....	35	7.2.3	Konkurranse og litteratur.....	52
4.5	Offentlig virksomhet skal organiseres på en måte som fremmer konkurranse.....	35	7.2.4	Sosial- og helsepolitiske hensyn.....	54
			7.2.5	Distrikts- og regionalpolitiske hensyn.....	55
			7.2.6	Konkurranse, nasjonale vinnere og sysselsetting.....	55
			7.3	Konkurranse og innovasjon.....	56
			<b>8</b>	<b>Konkurransepolitikk i liberaliseringsprosesser</b> .....	58
			8.1	Innledning.....	58
			8.1.1	Liberalisering og konkurransepolitikk.....	58
			8.1.2	Begrepsavklaring.....	58
			8.2	Erfaringer med liberalisering og liberaliseringsprosesser.....	59

8.2.1	Liberaliseringsprosesser i Norge .....	59	<b>9</b>	<b>Konkurransforholdene i det nordiske energimarkedet.....</b>	<b>80</b>
8.2.2	Liberalisering internasjonalt .....	66			
8.2.3	OECDs arbeid med reguleringsreformer .....	67	9.1	Innledning .....	80
8.2.4	Stadiene i en liberaliseringsprosess ...	68	9.2	Avklaring av problemstillingen.....	80
8.3	Konkurranspolitikk i tilretteleggingsfasen.....	68	9.3	Aktuelle utredninger og vurderinger av konkurranseforholdene i kraftmarkedet .....	80
8.3.1	Konkurransemyndighetene må involveres tidlig.....	68	9.4	Det nordiske kraftmarkedet.....	81
8.3.2	Betydning av rekkefølge og samtidighet ved liberalisering .....	69	9.4.1	Bakgrunn .....	81
8.3.3	Strukturelle tilpasninger .....	69	9.4.2	Engrosmarkedet og sluttbrukermarkedet .....	82
8.3.4	Offentlig eller privat eierskap.....	70	9.5	Redegjørelse fra Konkurransetilsynet om det nordiske kraftmarkedet.....	83
8.3.5	Behov for sektorspesifikt regelverk for å sikre konkurranse.....	71	9.5.1	Vurdering av konkurranseforholdene i det nordiske kraftmarkedet .....	83
8.3.6	Unødig konkurransebegrensende reguleringer må unngås .....	72	9.5.2	Tiltak foreslått av Konkurransetilsynet og andre for å avhjelpe de konkurransemessige problemene.....	87
8.3.7	Ivaretagelse av særlige samfunnshensyn som ikke er i strid med konkurransehensynet.....	73	9.6	Departementets vurderinger .....	88
8.4	Konkurranspolitikk i omreguleringsfasen .....	75	9.6.1	Forholdet mellom det nordiske og de nasjonale markedene.....	88
8.4.1	Oppgavefordelingen mellom konkurransemyndighet og sektormyndighet .....	75	9.6.2	Internasjonalt og nasjonalt samarbeid på myndighetsnivå .....	89
8.4.2	Hindre at offentlige konkurransebegrensninger erstattes av private reguleringer .....	75	9.6.3	Konkurransforholdene i det norske markedet.....	90
8.4.3	Tiltak på etterspørselssiden for å fremme konkurranse.....	77	9.7	Tiltak.....	92
8.5	Konkurranspolitikk i avreguleringsfasen .....	79	<b>10</b>	<b>Økonomiske og administrative konsekvenser .....</b>	<b>93</b>
8.5.1	Vilkår for å fjerne sektorreguleringer som ivaretar konkurransehensyn .....	79	<b>Vedlegg</b>		
8.5.2	Fortsatt særlig konkurransepolitisk oppmerksomhet.....	79	1	Informasjonsasymmetri og konkurransepolitikk .....	95



DET KONGELIGE  
MODERNISERINGSDEPARTEMENT

# St.meld. nr. 15

(2004–2005)

---

## Om konkurransepolitikken

*Tilråding fra Moderniseringsdepartementet av 18. februar 2004,  
godkjent i statsråd samme dag.  
(Regjeringen Bondevik II)*

### 1 Innledning

Regjeringen legger med dette fram melding om konkurransepolitikken. I tråd med regjeringserklæringen er konkurransepolitikken styrket for ytterligere å bidra til effektiv ressursbruk, et konkurransedyktig næringsliv og en tydeliggjøring av forbrukernes interesser. Kort tid etter tiltredelsen høsten 2001 lanserte Regjeringen en handlingsplan med konkrete tiltak for å nå dette målet. Styrkingen av konkurransepolitikken inngår som et ledd i Regjeringens moderniseringsprogram for offentlig sektor, hvor målene er brukerreting, effektivisering og forenkling.

I meldingen redegjøres det for utviklingen i konkurransepolitikken. Utfordringene fremover drøftes, og Regjeringen presenterer prioriteringene i utformingen av konkurransepolitikken.

Meldingen svarer videre på Stortingets vedtak nr. 572, 18. juni 2003, hvor det heter: «Stortinget ber Regjeringen å legge fram for Stortinget en sak om konkurransesituasjonen i det nordiske energimarkedet.»

Meldingens kapittel 2 tar opp de grunnleg-

gende utfordringene i konkurransepolitikken og gir et sammendrag av meldingen. Kapittel 3 drøfter konkurransepolitikkenes rolle i arbeidet med modernisering av offentlig sektor. Kapittel 4 redegjør for arbeidet med den konkurransepolitiske handlingsplanen. En drøfting av konsekvensene av den nye konkurranseloven er en sentral del av kapittelet. Kapittel 5 tar spesielt for seg offentlige innkjøp og statsstøtte som en integrert del av konkurransepolitikken. Kapittel 6 redegjør for ulike former for konkurranseeksponering. I kapittel 7 redegjøres det for forholdet mellom konkurransepolitikken og andre samfunnshensyn, med særlig utgangspunkt i bokbransjen. I kapittel 8 drøftes hvilken rolle konkurransepolitikken bør spille i liberaliseringsprosesser. Her trekkes meldingen inn erfaringer fra andre land og gir eksempler fra norske liberaliseringsprosesser. Kapittel 9 redegjør for konkurransesituasjonen i det nordiske kraftmarkedet og svarer gjennom dette på Stortingets anmodningsvedtak om en slik redegjørelse.

## 2 Hovedutfordringer i konkurransepolitikken

Regjeringen har samlet ansvaret for virkemidlene i konkurransepolitikken hos moderniseringsministeren. Dette innebærer at ansvaret for regelverket for offentlige anskaffelser og EØS-avtalens regler for statsstøtte er overført fra Nærings- og handelsdepartementet til Moderniseringsdepartementet. Sistnevnte har fra før ansvaret for den alminnelige konkurranselovgevingen og etatstyringen av Konkurransetilsynet. Samlingen av de konkurransepolitiske virkemidlene åpner for utnytting av gjensidig utfyllende kompetanse og en mer helhetlig konkurransepolitikk.

Den tradisjonelle konkurranselovgevingen retter seg mot offentlig og privat næringsvirksomhet. Konkurranseloven skal sørge for at bedriftene må konkurrere seg imellom. Konkurransen bidrar til at bedriftene blir mer effektive, og dermed til å holde priser og kostnader nede, slik at norsk næringsliv blir mer konkurransedyktig. Det er viktig at bedrifter som konkurrerer internasjonalt, får bryne seg gjennom effektiv konkurranse her hjemme. Like viktig er det at de bedriftene som bare opererer i et skjermet, nasjonalt marked, må konkurrere og derigjennom holde sine priser og kostnader nede. Mange av disse bedriftene er leverandører av varer og tjenester til konkurranseutsatt næringsliv. Deres pris- og kostnadsnivå har dermed direkte betydning for landets konkurranseevne.

Konkurranse er viktig for forbrukerne. De aktører som ikke er gode nok, faller ut av markedet, mens de beste blir igjen. For å få en tilfredsstillende inntjening, må bedriftene kunne tilby gode produkter til rimelige priser. Når de videreutvikler sine produkter eller lanserer nye produkter som forbrukerne vil ha, får de et forsprang på konkurrentene og kan i en periode oppnå større inntjening. Konkurrentene vil på den annen side forsøke å innhente forspranget og eventuelt gå forbi ved å tilby enda bedre produkter. På denne måten bidrar konkurransen til at forbrukeren blir tilbudt stadig bedre produkter til konkurransedyktige priser. Forbrukerne vil gjennom sin etterpørsel gi signaler tilbake til tilbyderne om hvilke varer og tjenester de foretrekker. Et slående eksempel på en slik utvikling finner man i marke-

dene for data og forbrukerelektronikk. I markeder med effektiv konkurranse kommer *forbrukerne i fokus*.

I arbeidet med å modernisere offentlig sektors tjenesteproduksjon, er Regjeringens mål å fremme valgfrihet, konkurranse og desentralisering framfor detaljerte reguleringer. Dette vil bidra til større mangfold og tjenester tilpasset enkeltmennesket. For samfunnet som helhet betyr det en mer effektiv offentlig sektor. Skal samfunnet klare å imøtekomme behovene for blant annet helse og omsorg i årene som kommer, er det helt nødvendig å få mer ut av hver krone som går over offentlige budsjetter. Videre må offentlig sektor innrettes slik at den fungerer effektivt i forhold til næringslivet. Reguleringer og skjemavelde som hindrer effektiviteten uten å bidra til oppfyllelsen av overordnede politiske mål på en effektiv måte, må reduseres og erstattes av rammebetingelser og virkemidler som fremmer konkurranse, effektivitet og evne til omstilling både i offentlig og privat sektor.

Konkurransepolitikken har en viktig rolle å spille i moderniseringen av offentlig sektor og i arbeidet med å sikre vår framtidige velferd gjennom et effektivt næringsliv som kan konkurrere i internasjonale markeder. Det er en viktig del av Regjeringens moderniseringsprogram å legge til rette for insentiver som fremmer konkurranse og konkurranseilignende mekanismer innen offentlige tjenester. Konkurransetsetting og for eksempel fritt brukervalg skaper insentiver som stimulerer til konkurranse innen offentlig sektor. Dette gir økt valgfrihet for den enkelte og bedre offentlige tjenester innen gitte budsjetterrammer. I moderniseringen av offentlig sektor skal konkurransemyndighetene være en pådriver. Konkurransemyndighetene kan bidra med viktig kompetanse slik at reformene kan gjennomføres på en best mulig måte.

Offentlig sektor har viktige oppgaver. Det gjelder for eksempel å sikre at alle har tilgang til gode velferdstjenester uavhengig av betalingsevne. Det offentliges ansvar for å stille krav til sikkerhet er et annet eksempel på en oppgave som ikke kan konkurranseutsettes. Grunnlaget for de offentlig



garanterte velferdstjenestene blir sterkere når tjenestene produseres effektivt. Konkurransen er uansett ikke et mål i seg selv, men et virkemiddel for å få mest mulig ut av gitte ressurser, herunder bedre kvalitet på offentlige tjenester.

Selv om ikke konkurranse og markedsløsninger er *tilstrekkelig*, er konkurranse normalt et godt virkemiddel for å oppnå økt effektivitet. Konkurransen bør suppleres med direkte støtteordninger eller særskilte sektorreguleringer dersom en ønsker å oppnå mål som markedsløsningen ikke realiserer.

Utviklingen av konkurransepolitikken de seneste årene preges av handlingsplanen for styrking av konkurransepolitikken som Regjeringen vedtok i november 2001. Handlingsplanen har følgende fem punkter:

- *Styrke konkurransemyndighetene.* Den nye konkurranseloven som trådte i kraft 1. mai 2004, gir konkurransemyndighetene et kraftfullt redskap for å fremme konkurransen i næringslivet.
- *Gjennomgå offentlige reguleringer og avtaler som kan virke konkurransebegrensende.* En gjennomgang av offentlige reguleringer og tiltak på alle politikkområder skal bidra til stabile og gode rammebetingelser for næringslivet og legge grunnlag for konkurranse og effektivitet. Nærings- og handelsdepartementets handlingsplan, «Et enklere Norge», bidrar til samme mål.
- *Sikre at offentlige innkjøp stimulerer konkurranse og etableringsmuligheter.* Offentlige innkjøp utgjør så store beløp at måten disse innkjøpene skjer på, kan påvirke konkurranseforholdene i mange markeder. Offentlige innkjøp basert på konkurransemessige prinsipper er viktig for at det offentlige skal oppnå god kvalitet og gunstige priser på sine innkjøp. Offentlige innkjøp skal også bidra til å fremme konkurransen i markedene generelt.
- *Påse at salg av statlige selskaper ikke bidrar til konkurransebegrensninger.* Omstruktureringer der statlige bedrifter er involvert (for eksempel utsalg av statlige eierandeler), må behandles etter konkurranselovgevingen på samme måte som strukturendringer i det private næringsliv.
- *Sørge for at offentlig virksomhet blir organisert og drevet på en måte som fremmer konkurranse.* En del offentlig virksomhet drives i konkurranse med private bedrifter. Rammebetingelsene må gi like konkurransevilkår. Det statlige eierskapet må forvaltes på en måte som pri-

mært fremmer konkurranse i markedene. Tiltak for å fremme konkurranse innen det offentlige er et viktig element i moderniseringsarbeidet.

## 2.1 Styrking av virkemidlene og endret fokus i konkurransepolitikken

Konkurranseloven<sup>1</sup> som trådte i kraft 1. mai 2004 forbyr konkurransebegrensende samarbeid mellom foretak og utilbørlig utnyttelse av en dominerende stilling. De nye forbudsbestemmelsene innebærer en harmonisering av norske konkurranseregler og konkurransereglene i EU/EØS-retten. Loven gir konkurransemyndighetene atskillig sterkere og mer effektive virkemidler ved håndhevingen av reglene.

Den viktigste endringen er at Konkurransetilsynet kan ilegge foretak overtredelsesgebyr (en administrativt fastsatt bot). Det legges opp til at overtredelsesgebyret kan utgjøre inntil 10 prosent av foretakets samlede omsetning. Dette innebærer en betydelig økning i bøtenivået for overtredelser av konkurranseloven i Norge. I tillegg beholdes muligheten for å ilegge strafferettslige sanksjoner overfor foretak og personer.

Selv om ordlyden er noe endret, har den nye konkurranseloven samme formål som den tidligere;

«...å sørge for effektiv bruk av samfunnets ressurser ved å legge til rette for virksom konkurranse.»

Den nye loven tydeliggjør forbrukernes interesse i velfungerende markeder ved at det i formålsparagrafen heter:

«Ved anvendelse av denne lov skal det tas særlig hensyn til forbrukernes interesser.»

Virkemidlene i loven setter også Konkurransetilsynet bedre i stand til å føre tilsyn med regionale og lokale markeder. Dette er særlig viktig for forbrukerne, som bruker en vesentlig del av sin inntekt på varer og tjenester som omsettes i regionale eller lokale markeder. Lokale markeder kan for eksempel være boligjenester, håndverkertjenester og varehandel. Det er derfor av stor betydning for forbrukerne at det er konkurranse om å tilby slike varer og tjenester.

<sup>1</sup> Lov 5. mars 2004 nr. 12 om konkurranse mellom foretak og kontroll med foretakssammenslutninger. Loven er nå foreslått endret, jf. Ot.prp. nr. 94 (2003-2004) Innst.O. nr. 11 (2004-2005). Se for øvrig kapittel 4.1.1.

Økt oppmerksomhet mot regionale og lokale markeder innebærer at Konkurransetilsynets håndheving blir mer krevende enn tidligere. For det første må tilsynet ha oppmerksomhet rettet mot flere aktører. For det andre må tilsynet skaffe seg tilstrekkelig informasjon og kunnskap om ulike lokale markeder.

Konkurransetilsynet må i denne sammenheng utnytte den preventive effekten som kontroller og sanksjoner ved overtredelse har. Det er blant annet viktig at det ikke går for lang tid mellom avdekking av en overtredelse og den påfølgende sanksjonering. Det at tilsynet nå har fått mulighet til selv å ilegge overtredelsesgebyr, vil bidra til å ivareta dette hensynet.

Brudd på konkurransereglene kan også danne grunnlag for søksmål fra kunder eller konkurrenter som mener seg utsatt for atferd i strid med konkurranseloven. Det nye konkurranseregelverket legger i større grad enn tidligere til rette for slik privat håndheving. Privat håndheving av konkurransereglene er et supplement til konkurransemyndighetenes håndheving og vil bidra til bedre etterlevelse av regelverket.

Aktive og krevende forbrukere er viktig for at konkurransen skal fungere tilfredsstillende. Krav til prisopplysning og kvalitetsmerking bidrar til å bevisstgjøre forbrukerne. Konkurransemyndighetene har tidligere administrert og håndhevet bestemmelser om prismerking. Da den nye konkurranseloven ble vedtatt, ble denne oppgaven overført til forbrukermyndighetene. Konkurransemyndighetene har imidlertid fremdeles adgang til å pålegge prisopplysning dersom dette er nødvendig for å fremme konkurransen.

I samarbeid mellom konkurranse- og forbrukermyndighetene vil det bli satt i gang et arbeid for å vurdere hvilken informasjon tilsynsmyndigheter bør fremskaffe og gjøre offentlig tilgjengelig, og hvilken informasjon tilbyderne selv bør fremskaffe. I dette arbeidet vil også avgrensning og samarbeidsflater mellom forbruker- og konkurransemyndighetene vurderes.

Økt fokus på lokale markeder vil også ha betydning for Konkurransetilsynets kontroll med foretakssammenslutninger. Etter den nye konkurranseloven skal Konkurransetilsynet gripe inn mot en foretakssammenslutning dersom tilsynet finner at den vil føre til eller forsterke en vesentlig begrensning av konkurransen i strid med lovens formål. For å kunne føre en forsvarlig kontroll også med de lokale markedene, er det innført en alminnelig meldeplikt for alle foretakssammenslutninger.

Ved forskrift om melding av foretakssammenslutninger mv., er det gitt *unntak* fra meldeplikten når de involverte foretak har en samlet årlig omsetning i Norge på under 20 millioner kroner, eller bare ett av de involverte foretak har en årlig omsetning i Norge på over 5 millioner kroner. En konkurransepolitikk som i større grad enn tidligere er innrettet mot regionale og lokale markeder, er også viktig i et distriktpolitisk perspektiv. Den alminnelige meldeplikten skal evalueres i løpet av 2005.

Samtidig med ny konkurranselov ble det også gitt en ny EØS-konkurranselov.<sup>2</sup> Endringene i forhold til den tidligere loven er i det vesentligste initiert av moderniseringen av EUs regler for håndheving av EF-traktaten artikkel 81 og 82 (tilsvarende artikkel 53 og 54 i EØS-avtalen). I EFTA-pilaren innebærer dette blant annet desentralisert håndheving av forbudsbestemmelsene i EØS-avtalen artikkel 53 og 54 og direkte anvendelige unntak. I Norge vil Konkurransetilsynet være håndhevingsorgan. Tidligere var det bare EFTAs overvåkingsorgan (ESA) og Kommisjonen som kunne håndheve disse reglene. Samtidig var man avhengig av et vedtak fra et av disse organene for å nyte godt av unntaksreglene.

Desentraliseringen er forventet å føre til en mer effektiv håndheving og dermed større grad av etterlevelse. Samlet sett bidrar dette til å skape klarere rammevilkår og bedre forutsigbarhet for næringslivet.

Den nye konkurranselovgivningen gir grunnlag for å føre en mer effektiv kontroll med konkurransebegrensende handlinger blant de næringsdrivende i Norge. Samtidig kreves det økt innsats fra Konkurransetilsynet for å oppnå den ønskede effekten av det nye regelverket. Forbudsbestemmelsene i den nye konkurranseloven åpner videre for økt bruk av privat håndheving av konkurransereglene. Privat håndheving innebærer at bedrifter og privatpersoner kan bruke domstolen direkte for å håndheve brudd på konkurransereglene. Regjeringen ønsker å legge til rette for økt bruk av privat håndheving av konkurransereglene som et supplement til myndighetenes håndheving av de samme reglene.

Regjeringen vil derfor tilføre økte ressurser til konkurransetilsynsområdet generelt og til Konkurransetilsynet spesielt, jf. St.prp. nr. 1 (2004–

<sup>2</sup> Lov 5. mars 2004 nr. 11 om gjennomføring og kontroll av EØS-avtalens konkurranseregler mv. På grunn av problemer med å innlemme nytt EU-regelverk i EØS-avtalen, er denne loven ikke forventet å tre i kraft før i starten av 2005. Loven er nå foreslått endret, jf. Ot.prp. nr. 94 (2003-2004), Innst.O.nr. 16(2004-2005) og Besl.O.nr. 11(2004-2005).

2005) for Moderniseringsdepartementet. Dette skal bidra til bedre utnyttelse av samfunnets ressurser og bedre ivaretagelse av forbrukernes interesser både lokalt og nasjonalt.

Ved lov 17. desember 2004 nr. 100 om endringer i EØS-konkurranseloven og konkurranse-loven ble EØS-konkurranseloven og den norske konkurranse-loven endret. Bakgrunnen er først og fremst behovet for å innlemme EUs fusjonsforordning (EF) nr. 139/2004 i norsk konkurranse-lovgivning.

## 2.2 Offentlige anskaffelser og offentlig støtte som en del av konkurransepolitikken

### *Offentlige innkjøp*

Offentlig sektor kjøpte i 2002 varer og tjenester for om lag 220 milliarder kroner. Dette utgjorde om lag 14,5 prosent av brutto nasjonalprodukt. Utformingen av reglene for offentlige anskaffelser er en viktig del av næringslivets rammebetingelser, og påvirker sterkt konkurranseforholdene i viktige markeder. Regelverket er derfor en viktig del av konkurransepolitikken. Gjennom å legge regelverket for offentlige anskaffelser til samme departement som har ansvaret for konkurransepolitikken, har Regjeringen gitt dette politikkområdet større tyngde. Målet er å sikre sunn konkurranse og bidra til at offentlige midler brukes effektivt.

Regelverket for offentlige anskaffelser består av:

- Lov 16. juli nr. 69 om offentlige anskaffelser
- Forskrift 15. juni 2001 om offentlige anskaffelser
- Forskrift 5. desember 2003 nr. 1424 om innkjøpsregler for oppdragsgivere innen vann- og energiforsyning, transport og telekommunikasjon (forsyningssektorene).

Regelverket består delvis av regler som følger av EU-direktiver, som Norge er forpliktet til å implementere, og delvis av regler Norge selv har valgt å gjennomføre. De nasjonale reglene ble fastsatt i 2001.

I februar 2004 vedtok EU en ny lovpakke for offentlige anskaffelser som skal erstatte fire tidligere direktiver. Lovpakken har som formål å forenkle og modernisere regelverket. Norge har frist til 31. januar 2006 med å implementere de nye direktivene i norsk lovgivning.

Regjeringen vedtok i 2002 en handlingsplan

for offentlige innkjøp for små og mellomstore bedrifter. Handlingsplanen er utformet som en løpende tiltaksplan hvor hovedmålet er at det skal bli enklere å delta i konkurransen om offentlige kontrakter, særlig for små og mellomstore bedrifter. Dette er viktig for at virksomheter i alle deler av landet skal ha muligheten til å bli leverandør til det offentlige.

Departementet vil fremover arbeide aktivt på flere fronter for å presentere en pakkedøsning der regelforenkling, kompetansetiltak og virkemidler for etterlevelse blir sett i sammenheng. Målet er å finne en balanse der ressurseffektive regler, høy regeletterlevelse og økt profesjonalitet i innkjøpsarbeidet bidrar til sunn konkurranse og god utnyttelse av samfunnets ressurser. Oppfølging av AUDA-rapporten<sup>3</sup> er en del av dette arbeidet.

Bevisste og overlagte brudd på et regelverk som er overkommelig å forstå og praktisere, kan ikke tillates. Regjeringen vil innføre egnede sanksjoner mot dette i det reviderte regelverket. Dette vil ha en klar preventiv virkning som sikrer større etterlevelse.

### *Offentlig støtte*

EØS-avtalen artikkel 61 nr. 1 setter grenser for offentlig støtte til næringsvirksomhet. Offentlig støtte som truer med å vri konkurransen og samtidig påvirker samhandelen mellom avtalepartene, er i utgangspunktet forbudt.

Forbudet mot offentlig støtte er imidlertid ikke absolutt. Artikkel 61 nr. 2 og 3 angir en rekke unntak fra forbudet. Unntaket i artikkel 61 nr.3 (c) gir EFTAs overvåkingsorgan (ESA) kompetanse til å godkjenne:

«Støtte som har til formål å lette utviklingen av enkelte næringsgrener eller på enkelte økonomiske områder, forutsatt at støtten ikke endrer vilkårene for samhandelen i et omfang som strider mot felles interesser.»

Unntak er blant annet gitt for å fremme utviklingen i visse områder (regionalstøtte) og visse former for næringsvirksomhet eller atferd, eksempelvis støtte til små og mellomstore bedrifter, støtte til forskning og utvikling, samt støtte til miljøtiltak.

Med utgangspunkt i EØS-avtalen artikkel 61 nr. 3(c) har ESA utviklet omfattende retningslinjer for hvilke typer næringsstøtte som kan aksepteres. Disse retningslinjene er under kontinuerlig utvikling.

<sup>3</sup> Arbeidsgruppen mot Ulovlig Direkte Anskaffelser, rapport fra en arbeidsgruppe satt ned av Nærings- og handelsdepartementet. Ferdigstilt 31. mars 2003.

I den sammenheng har departementet obser-  
vatorstatus i EU-kommisjonens rådgivende komité  
for statsstøtte. Departementet gir på vegne av nor-  
ske myndigheter innspill til nye regelverk etter  
hvert som de utvikles eller eksisterende regelverk  
revideres. Departementet har også ansvar for å  
håndtere saker fra ESA på vegne av norske myn-  
digheter, både når ESA ber om informasjon om  
norsk praksis og når det åpnes formell klagesak  
mot Norge.

Felles støtteregler i EØS bidrar til å hindre en  
uheldig subsidiekonkurranse mellom EØS-land,  
og sikrer at aktørene i det indre markedet stilles  
overfor likere og mer forutsigbare konkurranse-  
og rammevilkår for næringsvirksomhet i hele  
EØS-området.

Skattefunn<sup>4</sup> er et eksempel på støtte til for-  
skning og utvikling som er gjennomført innenfor  
rammene av statsstøtteregelveket. Fra 1. januar  
2002 har bedriftene hatt rett til skattefradrag for  
sine kostnader til forskning og utvikling. Skatte-  
funn er et virkemiddel for å få bedriftene til å  
investere mer i forskning og utvikling.

Det eksisterende regelverket i EØS-avtalen gir  
ikke rom for den støtteordningen som Regjerin-  
gen anser som mest treffsikker i forhold til  
målene i distriktpolitikken, nemlig regionalt dif-  
ferensiert arbeidsgiveravgift. Norske myndighe-  
ter arbeider med sikte på å oppnå økt rom for et  
slikt virkemiddel i regelverket i forbindelse med  
den pågående revisjonen av retningslinjene for  
regional støtte. Dette er nærmere beskrevet i  
kapittel 5.2.3.

Det er ikke et mål å utnytte alle de rom for  
støtte EØS-avtalen gir. All støtte vil påvirke kon-  
kurransen og ressursbruken i økonomien. Samti-  
dig er det realøkonomiske kostnader knyttet til å  
finansiere støtten. Det er derfor vesentlig at all  
støtte vurderes kritisk i forhold til måloppfyllelse  
og kostnader. Regjeringen vil tillegge hensynet til  
konkurranse og effektivitet større vekt i vurderin-  
gen både av eksisterende og framtidige støtteord-  
ninger.

Det er målet med støtteordningen som må  
være i fokus, ikke ordningen i seg selv. Kan mål-  
settingen oppnås ved andre virkemidler, som ikke  
svækker konkurransen, er det grunnleggende

positivt. Samtidig er det en målsetting for Regje-  
ringen å bidra til å dempe konkurranseulempene  
som en del distrikter i Norge har. Regjeringen  
mener derfor at ordninger som bidrar til å styrke  
konkurransekraften i distriktene kan være hen-  
siktsmessige.

### 2.3 Konkurranse og andre samfunnshensyn

Markeder med virksom konkurranse bidrar til  
effektiv ressursbruk, men vil ikke sørge for at alle  
sentrale mål for samfunnsutviklingen blir nådd.  
For eksempel kan markedet:

- gi uønskede fordelingsmessige virkninger,  
herunder bidra til at enkelte grupper ikke sik-  
res en rimelig grad av tilgang på viktige varer  
og tjenester til overkommelige priser
- gi for lav produksjon eller omsetning av visse  
produkter og tjenester i forhold til det som er  
samfunnsmessig ønskelig som følge av *positive*  
indirekte virkninger (for eksempel kulturgo-  
der som kan ha en samfunnsmessig merverdi  
utover det som den enkelte er villig til å betale  
for)
- gi for høy produksjon eller omsetning av visse  
produkter og tjenester i forhold til det som er  
samfunnsmessig ønskelig som følge av *nega-  
tive* indirekte virkninger (for eksempel produk-  
ter som forurenser eller har andre samfunns-  
messige uheldige virkninger)

I slike sammenhenger bør en om mulig velge  
direkte virkemidler som i størst mulig grad løser  
de aktuelle problemene uten å redusere konkur-  
ransen.

I en del tilfeller har en tidligere søkt å ivareta  
særlige samfunnsmessige hensyn gjennom regule-  
ringer som har virket sterkt konkurransebegren-  
sende, eller ved å gi dispensasjoner fra konkurran-  
seloven med samme virkning. Dette kan ha bidratt  
både til at de spesifikke målsettingene ble dårligere  
ivaretatt, og at de samfunnsøkonomiske kostna-  
dene i form av mindre effektiv ressursbruk som  
følge av redusert konkurranse har blitt større enn  
nødvendig. I andre sammenhenger, særlig innen-  
for rusmiddelpolitikken, er det ønskelig å unngå  
privatøkonomiske insentiver til å øke omsetningen  
og dermed forbruket av rusmidler. Hensynet til de  
samfunnsøkonomiske gevinster ved lavere forbruk  
enn hva en markedsbasert løsning ville innebære  
vil nødvendigvis være overordnet i slike tilfeller.

<sup>4</sup> Skattefunn er et regelstyrt virkemiddel hvor støtte til for-  
skning og utvikling tildeles via skattesystemet. Skattefunn  
fungerer som en tilskuddsordning, ved at eventuell fradrag-  
verdi utover skyldig skatt betales ut til bedriften ved skatte-  
oppgjøret. Norges forskningsråd har satt i gang en evalue-  
ring av Skattefunn over perioden 2002–2006. En avsluttende  
rapport fra evalueringen skal foreligge i 2007.

### *Konkurranse og kulturpolitikken*

Gjennom kulturpolitikken har Regjeringen som mål å bevare og formidle kulturarven og bidra til kulturelt mangfold. Det er viktig å stimulere til fornyelse og kvalitet, og sørge for at hele befolkningen har god tilgang til et mangfold av kulturelle uttrykk. Særlig viktig er det å nå fram til barn og unge.

En rekke kulturgoder produseres og selges på lik linje med andre varer og tjenester i markeder med betydelig innslag av kommersielle aktører. Videre er sammensmeltingen av offentlige tiltak, frivillig innsats og privatøkonomiske profittinteresser mer iøynefallende i deler av kultursektoren enn i andre sektorer. Dette tilsier at bransjen ikke kan unndra seg krav om samfunnsøkonomisk effektivitet.

Det vil likevel være nødvendig med særskilte virkemidler for å nå de kulturpolitiske målene, fordi markedet ikke nødvendigvis frambringer den samfunnsmessig ønskelige tilgjengelighet, bredde og kvalitet. Dels skyldes dette at en del kulturuttrykk har en samfunnsmessig merverdi utover den pris som markedet er villig til å gi. Det kan for eksempel være akkumulering av kunnskap, særlig hos barn og unge, utvikling av kreativitet og utvikling av det norske språket. Dels kan det også være store faste kostnader knyttet til frambringelse av kulturgoder, noe som kan føre til for lite produksjon og mangfold enn ved en ren markedsløsning.

Målsettingene i kulturpolitikken kan imidlertid nås ved bruk av ulike virkemidler som vil gi forskjellige samfunnsøkonomiske konsekvenser. Regjeringen mener at det er viktig å velge de virkemidlene som bidrar til samfunnsøkonomisk gode løsninger uten å svekke målene for kulturpolitikken.

### *Konkurransehensyn og bokbransjen*

Bokbransjeavtalen mellom forleggere og bokhandlere har i lang tid hatt dispensasjon fra konkurranselovgivningen. Avtalepartene har ment at litteraturpolitiske mål som bredde av genre, antall titler samt god geografisk tilgjengelighet ikke vil bli ivaretatt dersom markedet med konkurranse får råde.

Regjeringen mener at konkurranse på mange måter støtter opp om de litteraturpolitiske målene. Økt konkurranse vil gi lavere priser på bøker, særlig på antatte «bestselgere». Dette vil føre til økt utbredelse av populære bøker. Det er imidlertid nødvendig med særskilte virkemidler

for å ivareta særlige litteraturpolitiske hensyn som ikke realiseres eller ivaretas av markedet alene. Disse hensyn bør imidlertid, så langt det lar seg gjøre, søkes ivaretatt ved bruk av virkemidler som ikke begrenser konkurransen.

Regjeringen, ved kultur- og kirkeministeren og moderniseringsministeren, klargjorde derfor i brev av 13. september 2004 til partene hvilke rammer partene i bokbransjen må holde seg innenfor dersom en ny avtale skal gis unntak fra konkurranseloven.

I brevet fremgår det at videreføring av bokhandlernes monopol for omsetning av skolebøker anses som uaktuelt. Dessuten skal alle distribusjonskanaler ha mulighet til å selge med samme rabattsatser. Ingen distribusjonskanaler skal således ha eksklusiv mulighet til å gi rabatter.

Departementet har sendt på høring et utkast til unntaksforskrift som gir aktører i bokbransjen anledning til å opptre innenfor de rammer som følger av ovennevnte brev, herunder inngå en ny bokavtale. Som en overgangsordning er det vedtatt at dagens bokavtale kan forlenges frem til 1. mai 2005. Den nye, liberaliserte bokavtalen vil tre i kraft fra samme dato. Samtidig vil alle bokhandlere, bokklubber og øvrige forhandlere få lik rett til å gi rabatter på bøker. Det gis imidlertid en overgangsperiode for skolebøker og fag- og lærebøker, som medfører at bokhandlernes omsetningsmonopol og fastprisen på disse fases ut. Fra 1. januar 2006 oppheves fastprisordningen for skolebøker til videregående skole og lærebøker til universitets- og høgskolesektoren, samt bokhandlernes omsetningsmonopol for skolebøker til videregående skole. Fra og med 1. juli 2006 har ikke lenger bokhandlerne monopol på salg av skolebøker til grunnskolen, samtidig omfattes disse bøkene ikke lenger av fastprisregimet. Regjeringen legger dermed forholdene til rette for større grad av konkurranse i bokbransjen.

## **2.4 Konkurransemyndighetenes rolle i liberaliseringsprosesser**

### *Mange eksempler på liberaliserte markeder*

Regjeringen vil gjennom moderniseringsprogrammet sette forbrukerne og brukerne i fokus. For å lykkes vil Regjeringen aktivt søke å bruke konkurranse som virkemiddel. Det har over lengre tid skjedd en utvikling mot liberalisering og markedsbaserte løsninger på mange områder. Denne utviklingen har bidratt til at samfunnet har

fått bedre og billigere varer og tjenester på en rekke områder:

- Energiloven fra 1991 innebar en total omlegging av omsetningssystemet for elektrisk kraft. Det er nå konkurranse i produksjon og omsetning. Det er likevel knyttet konkurransemessige utfordringer til Statkrafts dominerende stilling. En nærmere vurdering av konkurranse situasjonen i det nordiske energimarkedet, som Stortinget ba om våren 2003, er tatt inn i kapittel 9.
- Televerket var et offentlig monopol. Et fungerende marked har redusert prisene og gitt forbrukerne mulighet til å velge leverandør og tjenester tilpasset sine behov. Det er likevel konkurransemessige utfordringer, blant annet knyttet til Telenors dominerende stilling og andre aktørers tilgang til infrastruktur.
- Innenfor etermediene har det skjedd en utvikling fra offentlig monopol til mangfold og konkurranse. Vi er inne i en utvikling mot konvergens mellom IT, media og telekommunikasjoner/elektronisk kommunikasjon. Den raske utviklingen og etableringen av nye eierkonstellasjoner er en utfordring for konkurransemyndighetene.
- En tilsvarende nedbygging av lovbestemte eneretter skjer på postområdet. Regjeringen har i St.prp. nr. 34 (2004-2005) lagt fram forslag om å fjerne de siste enerettene fra 1. januar 2007. Dette bidrar til å fjerne hindringene for konkurranse innenfor post- og pakkedistribusjon. Oppfølging av postmarkedet er en viktig oppgave for konkurransemyndighetene.
- I luftfarten var det en konsesjonsordning som ga enerett til drift av innen- og utenlandsruter. Reguleringer som ikke er relatert til sikkerhet, er bygget ned, både nasjonalt og internasjonalt, og har ført til økt konkurranse og lavere priser. Ved siden av utbyggingen av Gardermoen, som bidro til større kapasitet, er det særlig konkurransemyndighetenes inngrep i 2002 mot SAS og Braathens bonussystemer på innenlandske flyruter som har bidratt til etableringen av Norwegian Air Shuttle AS og økt konkurranse innenlands. I tillegg har Regjeringens beslutning om å fjerne flypassasjeravgiften styrket konkurransen og bidratt til lavere priser. Regjeringen er opptatt av å følge dette markedet tett for å sikre konkurranse også i fremtiden.
- Innen samferdselssektoren for øvrig har det også skjedd betydelige omlegginger for å oppnå økt konkurranse og effektivitet:
  - Ferjesamband legges ut på anbud for å få en mest mulig effektiv drift og lavest mulig utgifter over offentlige budsjetter.
  - Regjeringen har gjort det atskillig lettere å etablere ekspressbussruter, og dermed lagt grunnlaget for et omfattende tilbud til rimelige priser.
  - Regjeringen legger opp til en gradvis overgang til bruk av konkurranse om retten til å drive togtrafikk på utvalgte persontogstrekninger («trafikkpakker») i Norge. Prosessen knyttet til den første strekningen, Gjøvikbanen, er i gang med sikte på trafikkstart for ny operatør sommeren 2006.
  - Fra 2003 ble produksjonsvirksomheten i Statens vegvesen skilt ut som eget selskap, Mesta AS. Selskapet driver sin virksomhet som er knyttet til bygg og anlegg, i konkurranse med private entreprenører. På tilsvarende måte arbeides det med å skape et fungerende konkurransemarked innenfor vedlikehold og utbygging av jernbanenetet.
- Innen omsetningen av medisiner er det åpnet for større grad av konkurranse, blant annet ved at ikke-reseptbelagte medisiner er tillatt omsatt utenfor apotek. I tillegg er det blitt langt enklere enn tidligere å etablere nye apotek.

Det har skjedd en utvikling på bred front fra offentlige monopoler og offentlig regulerte markeder til mer markedsbaserte løsninger og konkurranse. På flere sektorer er det som tidligere ble oppfattet som utelukkende offentlige oppgaver, nå gjenstand for omsetning i ordinære markeder på linje med andre varer og tjenester. Forbrukerne har fått bedre tilbud og lavere priser, og utgiftene over offentlige budsjetter på de berørte områdene er redusert.

Områder som tradisjonelt har vært lite eksponert for konkurranse, er helsesektoren og undervisningssektoren. Stat og kommune har på disse områdene et viktig ansvar for at alle får tilgang til gode tjenester, uavhengig av betalingsevne eller bosted. I helsesektoren har det skjedd en fremvekst av private klinikker som tilbyr ulike typer helsetjenester som supplement til det offentlige helsetilbudet. I tillegg er det gjennomført reformer innenfor det offentlige helsevesenet som gir pasientene større valgmuligheter, blant annet basert på kvalitet og tilgjengelighet. Tradisjonelt har private alternativer på disse områdene primært vært drevet av ideelle, ikke-profitbaserte stiftelser eller frivillige organisasjoner. Disse vil

være viktige samarbeidsaktører for offentlig sektor også i framtiden. Innenfor undervisningssektoren har Regjeringen for øvrig gjort det lettere å etablere privatskoler som alternativ og supplement til de offentlige tilbudene. Regjeringen har merket seg at det foregår et arbeid med å effektivisere vann- og avløpstjenester. Regjeringen tar sikte på å følge opp dette arbeidet spesielt for å sikre at en tar i bruk konkurranseinsentiver for å øke effektiviteten i produksjonen.

Det har vært betydelig politisk debatt knyttet til den utviklingen som har funnet sted, herunder om forholdet mellom konkurransehensyn og andre samfunnshensyn. Blant annet har det vært reist spørsmål om hensynet til befolkningen i distriktene ville bli ivaretatt gjennom de markedsbaserte løsningene. Departementet konstaterer at spådommene om et dårligere tilbud ikke synes å ha slått til.

#### *Konkurransepolitikkenes rolle i liberaliseringsprosesser*

Regjeringen vil arbeide videre med sikte på å gjennomføre tiltak for å etablere større grad av konkurranse på områder der offentlige monopoler eller reguleringer fortsatt utgjør en konkurransebegrensning, og der dette ikke er godt begrunnet i overordnede samfunnshensyn.

Konkurransemyndighetene har kompetanse som er viktig å benytte i offentlige omstillings- og liberaliseringsprosesser innenfor vare- og tjenestetproduksjon. Av særlig betydning er det at konkurransemyndighetene følger slike prosesser på flere områder og kan se disse i sammenheng. Regjeringen vil gi konkurransemyndighetene en sentral rolle i pågående og fremtidige liberaliseringsprosesser.

Det er Konkurransetilsynets oppgave å ivareta tilsynet etter konkurranseloven under liberaliseringsprosessen og etter at den er gjennomført. Dette kan i mange tilfeller by på særlige utfordringer i forhold til sektorreguleringer. Disse utfordringene blir lettere å håndtere når konkurransemyndighetene gis en aktiv rolle i den forutgående prosessen.

Konkurransemyndighetene har også en pådriverrolle ved å påpeke konkurransebegrensende virkninger av offentlige tiltak. Dette er en oppgave som Konkurransetilsynet er pålagt etter konkurranseloven § 9 første ledd bokstav e. Som en del av gjennomføringen av handlingsplanen for styrking av konkurransepolitikken, har departementet i samarbeid med andre departementer

igangsatt en særlig gjennomgang av offentlige reguleringer som kan påvirke konkurransen.

De betydelige omleggingene innenfor områder der en har gått fra offentlige monopoler og reguleringer over til mer bruk av marked og konkurranse, representerer omfattende, tidkrevende og kompliserte prosesser. Målet med slike liberaliseringsprosesser er å bidra til gevinster for samfunnet gjennom økt samfunnsøkonomisk effektivitet, bedre produktinnovasjon og gunstige fordelingsvirkninger ved at forbrukerne får rimeligere og bedre tjenester. Samtidig skal særlige hensyn ivaretas, for eksempel hensynet til at befolkningen i alle deler av landet skal få et godt tilbud av de aktuelle varer og tjenester.

Liberaliseringsprosesser har ulike faser:

- I *tilretteleggingsfasen* må en utrede og vurdere hvordan liberaliseringen bør gjennomføres for å gi de ønskede resultater. Dersom det er behov for særskilte reguleringer, utover de generelle konkurransereglene, for å legge til rette for konkurranse, må det vurderes om disse skal legges til konkurransemyndighetene eller til en egen sektormyndighet. Videre må det vurderes hvilke strukturelle tiltak som bør gjennomføres for å sikre en hensiktsmessig liberalisering.
- I *omreguleringsfasen* går en over til et nytt reguleringsregime. Omreguleringen kan bli varig fordi det er markedssvikt som ikke lar seg reparere av økt konkurranse. Konkurransemyndighetene må ha særlig oppmerksomhet rettet mot den tidligere monopolisten som fortsatt er en dominerende aktør.
- I *avreguleringsfasen* fjernes midlertidige omreguleringer, og markedet overlates i større grad til de generelle konkurransereglene. Dersom de særskilte reguleringene ikke lenger er nødvendige for å sikre konkurransen, bør de fjernes.

I tilknytning til liberaliseringsprosesser er det, som nevnt ovenfor, viktig å vurdere om det er nødvendig å foreta strukturelle tiltak for å få markedet til å virke. Det kan være en særlig aktuell problemstilling der den tidligere offentlige monopolisten disponerer essensielle fasiliteter (for eksempel nettverket innen tele- kraft- og jernbaneinfrastrukturen). Dette er infrastruktur som andre aktører må få tilgang til for at markedet skal fungere. Dette skyldes at det ikke vil være privat eller samfunnsøkonomisk lønnsomt å dublere disse fasilitetene.

En måte å løse disse problemene på er å regu-

lere tilgang og betingelser gjennom sektorlovgivningen. En annen løsning er å gjennomføre strukturelle tiltak, for eksempel vertikal separasjon ved et selskapsmessig skille mellom den virksomheten som har hånd om infrastrukturen (monopolvirksomheten) og den delen av virksomheten som vil operere i den konkurranseutsatte delen av markedet. Dermed unngås konkurransevridning mellom de ulike aktørene. I andre sammenhenger er det formålstjenlig i forbindelse med dereguleringen å dele dominerende statlige aktører for å skape konkurranse.

I liberaliserte markeder er det ofte et varig eller midlertidig behov for sektorspesifikke reguleringer som ivaretar konkurransehensynet, samt andre reguleringer for å sikre at markedet fungerer formålstjenlig. I St.meld. nr. 17 (2002-2003) Om statlige tilsyn, var oppgavefordelingen mellom konkurransemyndigheten og de ulike sektormyndighetene samt en gjennomgang av konkurransebegrensende reguleringer, sentrale temaer. For kraft-, tele-, og postsektoren er det foretatt en klarere oppgaveavgrensning mellom myndighetene med sikte på en mer funksjonsrettet tilsynsinndeling, der ansvaret for konkurranseoppgaver først og fremst ivaretas av konkurransemyndigheten, og i nødvendig utstrekning av sektormyndigheten. Regjeringen vil arbeide videre med å bygge ned unødig konkurransebegrensende reguleringer.

Når det gjelder kraftsektoren, synes tilsynsorganiseringen i det alt vesentlige å virke hensiktsmessig. Det vil imidlertid bli gjort en nærmere vurdering av omfanget av vertikal integrasjon mellom nettvirksomhet og konkurranseutsatt virksomhet innen kraftselskaper i sektoren. Dette vil bli fulgt opp av Regjeringen, jf. omtalen i kapittel 9.

På området for elektronisk kommunikasjon skal sektorreguleringene bygges ned når de generelle konkurransereglene er tilstrekkelige til å ivareta konkurransen i markedene. Dette vil bidra til en klarere oppgavefordeling mellom tilsynene. Tilsynsmeldingen skal følges opp gjennom en samarbeidsavtale mellom Konkurransetilsynet og Post- og teletilsynet, for å sikre samordningen mellom tilsynene.

Når det gjelder postsektoren, vil oppfølgingen av tilsynsmeldingen ivaretas gjennom utformingen av nytt regelverk tilpasset et fullt ut liberalisert postmarked i 2007.

I tillegg til å styrke konkurransepolitikken direkte, er oppfølgingen av tilsynsmeldingen et viktig ledd i Regjeringens moderniseringsarbeid.

En funksjonsrettet tilsynsinndeling vil innebære en forenkling for brukerne ved at det fremstår klarere hvem som utfører tilsyn, samtidig som det hindrer unødig dobbeltarbeid. En nedbygging av konkurransebegrensende reguleringer vil gjøre det enklere for aktører å etablere seg og samtidig øke kundenes valgfrihet.

Som en del av oppfølgingen av den konkurransepolitiske handlingsplanen, vil Regjeringen vurdere å innføre lovregler som skal sikre at offentlig virksomhet blir organisert og drevet på en måte som fremmer konkurranse. Det vil blant annet, i forbindelse med oppfølgingen av departementet og Konkurransetilsynets utredningsprosjekt «Konkurranse mellom offentlig og privat virksomhet», bli vurdert lovforslag med sikte på å legge bedre til rette for effektiv konkurranse gjennom like konkurransevilkår for private og offentlige aktører.

Regjeringen ønsker videre å følge opp de såkalte liberale erverv, som advokater, arkitekter og andre frie yrker for å sikre at konkurransen i disse bransjene ikke begrenses av unødvendige offentlige eller private reguleringer (selvreguleringer). I den sammenheng ønsker Regjeringen også å se nærmere på andre tjenester som ikke er en del av de liberale ervervene, for eksempel håndverkertjenester. Dette er tjenester som ofte har en geografisk begrensning og således er viktige i mange lokale markeder og av stor betydning for små bedrifter og forbrukerne.

## 2.5 Konkurransesituasjonen i det nordiske kraftmarkedet

---

I kapittel 9 redegjøres det for konkurransesituasjonen i det nordiske kraftmarkedet. Redegjørelsen er et svar på Stortingets vedtak nr. 572 av 18. juni 2003.

Som grunnlag for departementets vurderinger har Konkurransetilsynet utarbeidet en redegjørelse om konkurranseforholdene i det nordiske kraftmarkedet. Det framgår av redegjørelsen at flaskehalser i overføringsnettene mellom de ulike deler av Norden i perioder bidrar til at det nordiske markedet er delt opp i separate delmarkeder. I perioder med flaskehalser vil det være de nasjonale prisområdene som er de relevante markedene i en konkurranseanalyse.

Det framgår av Konkurransetilsynets redegjørelse at de fire nasjonale markedene i Norden er sterkt konsentrerte når det tas hensyn til virkningen av krysseierskap. Det er en utpreget grad av



krysseierskap nasjonalt, men også mellom aktører i de ulike landene er det en ikke ubetydelig grad av krysseie. Dette innebærer at det, også i de perioder hvor Norden utgjør et felles marked, er en høy konsentrasjon målt etter de vanlige konsentrasjonsindeksene.

De nordiske konkurransemyndighetene har i samarbeid utarbeidet en rapport om konkurranseforholdene i Norden og vurdert tiltak som kan fremme konkurransen. Departementet slutter seg i kapittel 9 i denne meldingen til disse vurderingene og vil i denne forbindelse særlig peke på følgende:

- Fusjoner som fører til økt markedsrett, må vurderes grundig.
- I tråd med formålsparagrafen om å gjennomføre investeringer etter samfunnsøkonomiske kriterier, må Statnett SF fortsatt ta konkurransehensyn inn i investeringsanalyser av ny transmisjonskapasitet. Statnett kan fortsette å gjennomføre tiltak for å redusere utbredelsen av flaskehals.
- Samarbeidet mellom myndigheter på nordisk plan må videreføres. Informasjonsutveksling mellom konkurransemyndighetene i de ulike land er av spesiell betydning, men også informasjonsutveksling mellom Nord Pool, nordiske energimyndigheter, kredittmyndigheter og konkurransemyndigheter er viktig.

Det framgår av redegjørelsen til Konkurransetilsynet at det vil være ønskelig med en opprydning i de mange og tette båndene mellom kraftselskapene, særlig i forbindelse med felleseide kraftverk og andre former for produksjonssamarbeid. Når det gjelder spørsmålet om krysseie, felleseide kraftverk og leieavtaler mellom kraftprodusenter, er det behov for å kartlegge nærmere de konkurransemessige virkningene av dette. Det gjelder både vurdering av de konkrete samarbeidsformene som praktiseres, forholdet til konkurranselovgivningen og de konkurransemessige virknin-

gene mer generelt. Konkurransemyndighetene vil utrede disse problemstillingene nærmere.

Forbrukerne kan i dag velge mellom en rekke leverandører av elektrisk kraft. Uansett hvilken kraftleverandør som velges, er det nettselskapene som overfører strømmen fra produsent til sluttbruker. Nettselskapene får betalt i form av *nettlease*. Nettselskapenes virksomhet er regulert av Norges vassdrags- og energidirektorat. Reguleringen omfatter fastsettelse av en øvre inntektsramme for nettselskapene, rammer for punktтарiffene, pålegg om å tilby netjtjenester til alle på ikke-diskriminerende og objektive vilkår, fastsettelse og oppfølging av regler for systemansvaret, måling/avregning/fakturering og leverandørskifter.

Det er videre krav om at det skal være et regnskapsmessig skille mellom nettvirksomheten (monopoldelen) og produksjons-/omsetningsvirksomheten (den konkurranseutsatte delen) i kraftselskapene. Det er et vesentlig mål å hindre at netteierne skal ta en nettleie som gir mulighet til krysssubsidiering av den konkurranseutsatte virksomheten. Eventuell krysssubsidiering vil gjøre det vanskeligere for andre leverandører å levere strøm til forbrukerne, og dermed bidra til å redusere konkurransen.

En monopolregulering kan aldri bli så presis at den alene kan sikre at konkurransevridende krysssubsidiering unngås. Det må derfor vurderes å gjennomføre et skarpere skille mellom monopol-del og konkurranseutsatt del av virksomheten. Regjeringen mener at et regnskapsmessig skille mellom nettvirksomhet og produksjons-/omsetningsvirksomhet alene ikke er tilstrekkelig. For å sikre at markedet og konkurransen i kraftmarkedet skal fungere best mulig, vil Regjeringen i forbindelse med implementeringen av det nye el-markedsdirektivet fra EU (Direktiv 2003/54/EF), fremme et forslag om et lovbestemt *selskapsmessig skille* mellom nettvirksomhet og konkurranseutsatt virksomhet i kraftmarkedet. Dette omtales nærmere i kapittel 9.

## 3 Modernisering og konkurranse

### 3.1 Behovet for modernisering av offentlig sektor

Etableringen av Moderniseringsdepartementet understreker den vekt som Regjeringen legger på arbeidet med å modernisere offentlig sektor. Samlingen av konkurransepolitikken i Moderniseringsdepartementet er en sentral del av dette.

En vesentlig del av landets samlede ressurser brukes innenfor offentlig sektor. Dette kan illustreres ved at offentlig sektor legger beslag på en tredjedel av arbeidsstyrken i Norge. Det innebærer for det første at det innenfor offentlig sektor produseres tjenester som både den enkelte borger og næringslivet er avhengig av. For det andre er de ressursene som brukes innenfor det offentlige, ikke tilgjengelige for produksjon av varer og tjenester innenfor privat sektor, for eksempel i konkurranseutsatt virksomhet.

Vi må derfor produsere de offentlige tjenestene med riktig bruk av ressurser for å få den optimale kombinasjonen av volum og kvalitet på de offentlige tjenestene innenfor gitte ressursrammer. Ressursrammene følger av de begrensninger en må legge på skattesatser blant annet ut fra hensyn til næringslivets konkurransedyktighet og motivasjonen for den enkelte til å arbeide. Videre er det et mål i seg selv å ha en stor og velfungerende privat sektor. Dette tilsier at en jevnlig bør ta stilling til hvor grensene for det offentlige ansvaret bør gå. Det rokker imidlertid ikke ved den brede enigheten om at det offentlige skal ha et betydelig ansvar for samfunnsutviklingen og for sosial trygghet og velferd. Det betyr at det offentlige også i årene fremover vil legge beslag på en stor del av samfunnets ressurser.

Regjeringens moderniseringsarbeid i offentlig sektor tar utgangspunkt i redegjørelsen «Fra ord til handling», som ble lagt fram for Stortinget i januar 2002. Redegjørelsen inneholder en visjon om en offentlig sektor der:

- Borgerne deltar på demokratiske arenaer, kjenner sine rettigheter og sitt ansvar, og føler seg trygge på at myndighetene opptrer ryddig i sine ulike roller.
- Brukerne får likeverdige tjenester av god kva-

litet og tilgjengelighet, tilpasset sine individuelle behov – brukerreting.

- Skattebetalerne kan være sikre på at virksomhetene drives på en effektiv måte – effektivisering.
- Næringslivet opplever forvaltningen som ryddig og ubyråkratisk, og norsk offentlig tjenesteytelse som et konkurransefortrinn internasjonalt – forenkling
- Ansatte i det offentlige har arbeidsplasser som er spennende, utfordrende og utviklende, og samtidig føler trygghet og delaktighet i jobbsituasjonen.

### 3.2 Konkurranse som virkemiddel

Konkurranse er et sentralt virkemiddel for å nå målene Regjeringen har satt seg i forhold til:

- Brukerretting
- Effektivisering
- Forenkling

Regjeringen mener konkurranse er et velegnet virkemiddel for å oppnå økt verdiskapning. Konkurranse fremmer mer effektive, desentraliserte og brukerrettede løsninger enn sentralstyrte former for organisering og styring.

For å nå målene om brukerreting, effektivisering og forenkling bør *prinsippene* som ligger til grunn for en konkurranseøkonomi i utgangspunktet også benyttes selv om ikke alle forutsetninger for et fungerende marked er tilstede. Fritt sykehusvalg og «pengene følger brukeren» er eksempler på dette. Slike løsninger setter brukeren i fokus, hjelper tjenesteleverandørene til å velge mer effektive løsninger for å bli konkurransedyktige og forenkler hverdagen for alle involverte.

Behovene, særlig innenfor helse og omsorg, vil gi et betydelig press på offentlige budsjetter i årene fremover. Desto viktigere blir det at stat og kommune driver sin virksomhet på en mest mulig effektiv måte.

Konkurranse betyr at de offentlige tjenestene skal bli bedre for borgerne. Hvis den enkelte, uavhengig av egen betalingsevne, har muligheter til å velge mellom flere tilbud innen en gitt offentlig

budsjettramme, vil kvalitet bli en konkurransefaktor og bidra til høyere kvalitet. I de tilfeller der det er vanskelig å få konkurranse om å tilby best mulig kvalitet, og der det er fare for at konkurranse om lavest mulig priser/kostnader eventuelt kan gi for lav kvalitet, må det offentlige definere kvalitetskrav som følges opp med kontroll. Etablering av arenaer for fungerende konkurranse og etablering av riktige insentiver der markeder ikke kan innføres fullt ut, er et sentralt virkemiddel for å nå Regjeringens mål for moderniseringsarbeidet.

Det er en forutsetning for konkurranseutsetting at det offentlige stiller kvalitetskrav som sikrer at omsorgen blir ivaretatt innenfor rammen av valgfrihet som den enkelte bruker får. Det er videre viktig at overvåkingen av om disse kvalitetskravene nås involverer brukeren, spesielt gjelder dette svake grupper som pleietrengende under eldreomsorgen, funksjonshemmede og barn.

Regjeringen legger opp til at konkurransemyndighetene skal spille en viktig rolle i moderniseringsarbeidet. Gjennomføringen av den konkurransepolitiske handlingsplanen er viktig i denne sammenheng. Handlingsplanen omtales nærmere i kapittel 4.

### 3.3 Bruk av konkurranseeksponering i moderniseringsarbeidet

Mer konkurranse er et av flere virkemidler for modernisering og omstilling av offentlig sektor. Konkurranseeksponering kan bidra til å gi mer igjen for pengene i form av bedre effektivitet og kvalitet i tjenesteproduksjonen. En viktig forutsetning for effektiv konkurranse om de offentlige kontraktene, er at det offentlige opptrer som en profesjonell og krevende kunde, samtidig som det legges til rette for at private bedrifter, frivillige og ideelle organisasjoner og virksomheter også kan konkurrere om tjenesteproduksjon som tradisjonelt er utført i offentlig regi. Regjeringen ønsker fokus på konkurranseutsetting for å stimulere kvalitet, effektivitet og innovasjon. Konkurranseeksponering er ikke et mål i seg selv, men et virkemiddel for å understøtte sentrale målsettinger:

- mer igjen for pengene
- økt kvalitet og effektivitet i tjenesteytingen
- stimulere til innovasjon i tjenesteytingen
- klargjøring av roller i det offentlige
- brukerorientering og større valgfrihet for brukerne.

Regjeringen vil komme tilbake med konkrete forslag til lovregler og eventuelt andre tiltak for å legge til rette for mer like konkurransevilkår for private og offentlige aktører, jf. omtale i kapittel 4.5. Moderniseringsdepartementet tar videre sikte på å utgi en veileder som vil gi generell informasjon om konkurranseeksponering og offentlig privat samarbeid (OPS) i første halvdel av 2005.

Departementet vil videre forbedre regelverket for offentlige innkjøp gjennom å eliminere uklareheter og gjøre det lettere for innkjøpere å etterleve regelverket. Departementet vil i løpet av første halvår 2005 vurdere om terskelverdiene skal justeres. Innkjøpsreglene alene kan imidlertid ikke dekke alle forhold som må ivaretas for å sikre at det offentlige kjøper inn sine varer og tjenester på best mulig måte. I tillegg til å ha en god regelkompetanse, må bestiller søke å profesjonalisere alle deler av innkjøpsprosessen. Regjeringen vil følge opp og støtte kommunenes arbeid med konkurranse som verktøy for utvikling av kvalitet, brukerorientering og effektivitet i tjenesteproduksjonen.

### 3.4 Konkurransepolitikken rolle i IT-politikken

Arbeidet med modernisering av offentlig sektor har to sentrale virkemidler for å nå de ambisiøse målene Regjeringen har satt seg; en helhetlig nasjonal IT-politikk og en konkurransepolitikk som bidrar til å skape konkurranse i privat sektor, i offentlig sektor og i samspillet mellom de to sektorene. Til sammen vil dette gi større mangfold og effektivitet.

Utviklingen av IT-politikken må bygge på prinsippene i konkurransepolitikken. For å sikre den videre utviklingen av tjenestene, er det sentralt at det etableres åpne løsninger. På denne måten sikrer en at konkurrerende aktører kan bidra til å utvikle tjenestene videre i årene som kommer. Gode grunnleggende IT-løsninger er av stor betydning når en skal skape konkurranse på innholdssiden. En god IT-politikk forutsetter at den gjennomføres på en konkurransekonform måte.

En politikk som legger til rette for at offentlig virksomhet bruker åpne programvarestandarder, er viktig for å fremme konkurransen på dette området.

Departementet arbeider for å utvikle «Min Side» for alle borgere, og samtidig legge til rette for en sikker elektronisk signatur. Utviklingen av den nasjonale IT-politikken er også en utfordring for konkurransemyndighetene.

I arbeidet med en helhetlig IT-politikk er det mange konkurransepolitiske utfordringer. Etablering av åpne plattformer, lettere adgang for mindre aktører og å skape økt konkurranse om utvikling av nye produkter og tjenester er nevnt. I tillegg kan gode løsninger åpne for større grad av

konkurranse i tilgrensende markeder. Et eksempel kan være utvikling av elektroniske resepter. Denne typen resepter kan legge grunnlaget for Internett-apotek som kan sende produkter direkte til kundene og derigjennom bidra til økt konkurranse for fysiske apotek.

## 4 Konkurransopolitisk handlingsplan

Høsten 2001 vedtok Regjeringen en handlingsplan for styrking av konkurransepolitikken. Handlingsplanens 5 punkter er sentrale for å få en forståelse av hvordan konkurransepolitikken skal påvirke moderniseringsarbeidet:

1. Styrke konkurransemyndighetene.
2. Gjennomgå offentlige reguleringer og avtaler som kan virke konkurransebegrensende.
3. Sikre at offentlige innkjøp bidrar til å stimulere konkurranse og etableringsmuligheter.
4. Påse at salg av statlige selskaper ikke bidrar til konkurransebegrensninger.
5. Sørge for at offentlig virksomhet blir organisert og drevet på en måte som fremmer konkurranse.

### 4.1 Styrking av konkurransemyndighetene

#### 4.1.1 Ny konkurranselov og EØS-konkurranselov

Den nye konkurranseloven trådte i kraft 1. mai 2004.<sup>1</sup> Den nye loven gir et godt grunnlag for å føre en effektiv konkurransepolitikk. Det er en moderne lov som er på linje med tilsvarende regelverk i EU/EØS og de fleste andre europeiske land. Loven innfører blant annet en meldeplikt for foretakssammenslutninger, som skal hindre at det etableres monopoler også i lokale markeder.

EØS-konkurranseloven er også endret.<sup>2</sup> Den nye EØS-konkurranseloven er, blant annet med innføringen av desentralisert håndheving, tilpasset det tilsvarende systemet i EU som trådte i kraft 1. mai 2004. Endringene skal sikre norske næringsdrivende bedre rammebetingelser gjennom forutsigbarhet og like vilkår som næringsli-

vet i resten av Europa. Regjeringen har besluttet å utsette ikrafttredelsen av den nye EØS-konkurranseloven inntil rådsforordning 1/2003, om gjennomføring av konkurransereglene i EF-traktaten artikkel 81 og 82, er implementert i EØS-avtalen. Det er usikkert når dette vil kunne skje. Både den nye konkurranseloven og EØS-konkurranseloven er resultater av en lang og grundig prosess. Lovene er viktige virkemidler i Regjeringens moderniseringsarbeid. Det nye regelverket og økt fokus på effektiv håndheving av dette, bidrar til at nærings- og distriktsutvikling fremmes gjennom virksom konkurranse og gode generelle rammevilkår for næringslivet.

I det følgende gjennomgås de viktigste sidene ved den nye konkurranseloven og EØS-konkurranseloven som vil bidra til at konkurransemyndighetene kan føre en mer offensiv konkurransepolitikk. Siden regelverket er så vidt nytt, er imidlertid konkurransemyndighetenes praktiske erfaringer med dette begrenset.

For en mer detaljert gjennomgang av de enkelte lovendringene, vises til nærmere omtale i NOU 2003:12 Ny konkurranselov, jf. Ot.prp. nr. 6 (2003-2004) og Innst. O. nr. 50 (2003-2004).

EØS-konkurranseloven og konkurranseloven ble endret ved lov 17. desember 2004 nr. 100 om endringer i EØS-konkurranseloven og konkurranseloven. Bakgrunnen er først og fremst å innlemme EUs fusjonsforordning (EF) nr. 139/2004 i norsk konkurranselovgivning. Formålet med de nye reglene er å gjøre fusjonsforordningen til et mer smidig og hensiktsmessig instrument for kontroll med foretakssammenslutninger i EU/EØS. Forordningen innebærer imidlertid relativt begrenset endringer i forhold til gjeldende regelverk.

Regjeringens forslag innebærer også enkelte endringer som ikke følger av EUs nye fusjonsregelverk. Herunder er det blant annet foreslått enkelte justeringer i innholdet i den alminnelige meldeplikten for foretakssammenslutninger i loven § 18 og presiseringer i forbindelse med gjennomføringsforbudet i loven § 19. For øvrig er det foreslått enkelte endringer av mer teknisk karakter. For en nærmere omtale av disse lovend-

<sup>1</sup> Lov 5. mars 2004 nr. 12 om konkurranse mellom foretak og kontroll med foretakssammenslutninger. Loven ble endret ved lov 17. desember 2004 nr. 100 om endringer i EØS-konkurranseloven og konkurranseloven. Endringene i konkurranseloven trådte i kraft 1. januar 2005.

<sup>2</sup> Lov 5. mars 2004 nr. 11 om gjennomføring og kontroll av EØS-avtalens konkurranseregler mv. Loven er endret, jf. lov 17. desember 2004 nr. 100 om endringer i EØS-konkurranseloven og konkurranseloven. Endringene i EØS-konkurranseloven vil tre i kraft samtidig med EØS-konkurranseloven.

ringene vises til Ot.prp. nr. 94 (2003-2004) Om lov om endringer i EØS-konkurranseloven og konkurranseeloven.

#### **4.1.2 De viktigste endringene i konkurranseeloven og EØS-konkurranseloven**

Gjennom den nye konkurranseeloven og EØS-konkurranseloven er det foretatt betydelige endringer i norsk konkurranseelovgivning både materielt og prosessuelt. Det nye regelverket vil være et viktig virkemiddel i konkurransemyndighetenes arbeid med å sikre en mer offensiv konkurransepolitikk. Endringene stiller det norske regelverket på linje med regelverk i de aller fleste andre europeiske land. Harmoniseringen som nå er gjennomført, er viktig fordi økt globalisering og desentralisert håndheving taler for at konkurransereglene bør være likt utformet i de ulike jurisdiksjoner. Dette bidrar til å forbedre næringslivets rammebetingelser.

Det nye regelverket utgjør et viktig virkemiddel i Regjeringens arbeid med modernisering av offentlig sektor gjennom å legge til rette for virksom konkurranse.

##### *Særlig hensyn til forbrukerinteressene ved anvendelse av loven*

Forbrukerhensynet er tydeliggjort i den nye konkurranseeloven. I den nye formålsparagrafen sies at ved anvendelse av denne lov skal det tas særlig hensyn til forbrukernes interesser. Tilsvarende gir de nye reglene om meldeplikt for foretakssammenlutninger et nytt virkemiddel i tilsynet med konkurranseforholdene i lokale markeder, som er av særlig betydning for forbrukerne og småbedrifter.

Forbrukerhensynet er også tydeliggjort gjennom konkurranseeloven § 10 og § 11. Bestemmelsene svarer til EØS-avtalen artikkel 53 og 54 (EF-traktaten artikkel 81 og 82). Det er en etablert praksis i EU/EØS at hensynet til forbrukerne er relevant ved anvendelsen av disse bestemmelsene.

Et annet aspekt ved den nye loven som kommer forbrukerne til gode, er at både konkurranse- og forbrukermyndighetene har kompetanse til å legge til rette for tiltak for å effektivisere etterspørselssiden i markedet, blant annet gjennom tiltak for å sikre prisinformasjon. Samspillet mellom konkurranse- og forbrukerpolitiske tiltak kan dermed gjøre både forbruker- og konkurransepolitikken mer effektiv.

##### *Nye forbudsbestemmelser*

Den nye konkurranseeloven innfører et nytt system med forbud mot konkurransebegrensende samarbeid og misbruk av markedsrett i henholdsvis §§ 10 og 11. Forbudene i den nye loven innebærer at langt flere konkurransebegrensende handlinger blir forbudt i forhold til den tidligere konkurranseeloven av 1993. Det nye forbudsregimet skal føre til en styrking av kampen mot ulovlig samarbeid (for eksempel i form av karteller) og misbruk av markedsrett. Dette bidrar til økt konkurranse i norske produkt- og tjenestemarkeder, til fordel for forbrukerne og næringslivet. I et land som Norge, med forholdsvis spredt bosetting, kan det lett oppstå bedrifter med en dominerende posisjon. Det er derfor særlig viktig å hindre at disse misbruker sin markedsrett. Den nye loven forbyr derfor slik atferd gjennom sitt forbud i § 11 mot utilbørlig misbruk av dominerende stilling.

##### *Harmonisering med EU/EØS*

Med de nye forbudsbestemmelsene er norsk konkurranselov harmonisert med tilsvarende forbud i EØS-avtalen og i EU. En slik harmonisering er nå gjennomført i de aller fleste andre land i Europa. Norske foretak vil således forholde seg til de samme reglene som resten av Europa på dette området. I tillegg eksisterer det en velutviklet praksis fra EU og EØS (både i domstolene og Kommisjonen), som vil bidra vesentlig til forståelsen av disse reglene. Samlet mener derfor Regjeringen at den nye konkurranseeloven fører til økt forutsigbarhet og en forenkling for næringslivet. I stor grad slipper bedriftene nå å forholde seg til ulike konkurranseregelverk avhengig av hvor i Europa de driver virksomhet.

##### *Konkurransemyndighetene kan pålegge strukturelle tiltak*

Visse typer ulovlige konkurransereguleringer kan skyldes at foretakets organisering i seg selv gir økonomiske motiver til å opptre i strid med lovens forbudsbestemmelser. Eksempelvis kan krysserskap mellom to uavhengige foretak skape sterke insitamenter til atferd i strid med forbudet mot konkurransebegrensende samarbeid. Eventuelle atferdsregulerende tiltak vil i disse tilfellene bare kunne innrettes mot å bestemme og kontrollere en bestemt type atferd, uten at foretakets underliggende insitamenter forandres. Dette

#### **Boks 4.1 Forholdet mellom leverandører og kjeder i dagligvaremarkedene**

I begynnelsen av 2005 har det vært fokus på konkurransesituasjonen i dagligvarebransjen, særlig om forholdet mellom dagligvarekjedene og leverandørene. Spesielt er søkelyset satt på vertikale avtaler om samarbeid og bonuser knyttet til hylleplassering av produkter, felles markedsføring mv. De konkurransemessige virkninger av avtaler og vilkår er i en slik sammenheng ofte kompliserte å bedømme. De kan fremme effektive løsninger, men kan også redusere konkurransen, blant annet gjennom utestengning av leverandører.

Konkurransetilsynet har ført tilsyn med konkurranseforholdene i dagligvaremarkedene og i flere tilfeller grepet inn mot lojalitetsrabatter og tiltak med lignende virkning. I 2004 forbød Konkurransetilsynet Joh-System AS' (eid av Norgesgruppen) erverv av virksomheten i Engrospartner AS (eid av Reitangruppen). Begge virksomhetene driver levering til kiosker og bensinstasjoner mv. Tilsynet har ellers gjennom meldeplikt for visse avtaler, prisopplysningsbestemmelser, tilsyn med foretakssammenslutninger og annet bidratt til å hindre konkurransebegrensninger i dagligvarebransjen.

Med bakgrunn i forhold som er omtalt i media, igangsatte Konkurransetilsynet umiddelbart en nærmere, bred undersøkelse av de avta-

ler og vilkår som praktiseres i bransjen. Tilsynet har lagt frem en detaljert tidsplan for arbeidet som skal være ferdig til 1. april 2005. Moderniseringsdepartementet har bedt Konkurransetilsynets om å gi arbeidet høy prioritet. Det er viktig å få de faktiske forholdene grundig klarlagt. Moderniseringsdepartementet har lagt til grunn at dersom det avdekkes konkurransebegrensende ordninger, vil tilsynet vurdere forholdet til konkurranselovens straffebelagte forbudsbestemmelser (blant annet forbudet mot utilbørlig utnyttelse av dominerende stilling – konkurranseloven § 11) og håndheve eventuelle brudd på vanlig måte.

Selv om det ikke avdekkes forhold som er i strid med konkurranselovens forbudsbestemmelser, kan det avdekkes ordninger som virker uheldig på konkurransen. Etter konkurranseloven § 14 kan Moderniseringsdepartementet, dersom det er nødvendig for å fremme konkurransen i markedene, gripe inn ved forskrift mot vilkår, avtaler og handlinger som begrenser eller er egnet til å begrense konkurransen i strid med lovens formål. Departementet har bedt Konkurransetilsynet om å fremme et forslag til slik forskrift dersom tilsynet etter sine undersøkelser kommer til at det er nødvendig.

innebærer en fare for at de ulovlige handlingene gjentas. Konkurransetilsynet har derfor gjennom den nye konkurranseloven § 12 fått kompetanse til å pålegge strukturelle tiltak for å bringe en overtredelse av forbudene i § 10 og § 11 til opphør. Tilsvarende har EFTAs overvåkningsorgan og Kommisjonen fått kompetanse til å pålegge strukturelle forpliktelser overfor norske foretak ved overtredelse av EØS-avtalen artikkel 53 og 54 som følge av rådsforordning 1/2003.

Mens atferdsregulerende tiltak krever kontinuerlig oppfølging, vil strukturelle tiltak normalt fungere uten at konkurransemyndighetene behøver å overvåke bedriftens aktiviteter. Derfor fremstår strukturelle tiltak som mer effektive enn atferdsregulerende tiltak. Også selskapets struktur kan føre til at det er vanskelig å kontrollere at forbudene overholdes, uten å iverksette omfattende kontrolltiltak.

#### *Meldeplikt for foretakssammenslutninger*

For å styrke kontrollen med foretakssammenslutninger er det i den nye konkurranseloven innført en bestemmelse om alminnelig meldeplikt for foretakssammenslutninger. Formålet er å fremme forbrukernes interesser også i lokale og smale markeder i langt større grad enn tidligere. Meldeplikten gjør Konkurransetilsynet bedre i stand til å overvåke foretakssammenslutninger i slike markeder og forhindre at bedrifter får for stor markedsrett. I arbeidet med utformingen av meldepliktsystemet er det gjort avveininger mellom behovet for en omfattende meldeplikt for å oppdage de konkurranseskadelige foretakssammenslutningene og ønsket om å begrense skjemabyrden for bedriftene. Det er derfor lagt til rette for at foretakssammenslutninger kan meldes elektronisk på det offentlige nettstedet [www.altinn.no](http://www.altinn.no) til Konkurransetilsynet.

Departementet vil evaluere meldeplikten for foretakssammenslutninger i løpet av 2005.

#### *Reell toinstansbehandling*

De organisatoriske bestemmelsene i konkurranse-loven § 8 innebærer også en endring, ved at departementets styringsrett i enkeltsaker er avskåret som følge av at Konkurransetilsynet ikke kan instrueres i slike saker. Bestemmelsen er ment å sikre en reell toinstansbehandling og tilsynets uavhengighet i så måte. På den annen side kan Konkurransetilsynet instrueres til å ta opp en sak til behandling, noe som gir en mulighet for departementet til å styre Konkurransetilsynets prioriteringer og ressursbruk. Nytt er også at departementet ikke kan omgjøre tilsynets vedtak uten at dette er påklaget, med mindre det er ugyldig. Bestemmelsen er ment å gi Konkurransetilsynet som fagorgan en stor grad av uavhengighet, gitt de rammer som ble lagt i forbindelse med Stortingets behandling av St.meld. nr. 17 (2002-2003) Om statlige tilsyn.

#### *Politisk styringsmulighet*

For å gi politiske styringsmuligheter i konkurransepolitikken også i enkeltsaker, gir konkurranse-loven §§ 13 og 21 hjemmel for Kongen i statsråd til å gripe inn i saker av prinsipiell eller stor samfunnsmessig betydning. Bestemmelsen innebærer at Kongen i statsråd både kan gripe inn overfor Konkurransetilsynets vedtak ut fra andre hensyn enn konkurransehensyn og å overprøve tilsynets konkurransefaglige skjønn. Videre kan Kongen i statsråd treffe vedtak av eget tiltak. I tillegg til å gi muligheten for politisk styring, innebærer disse bestemmelsene at det i større grad enn tidligere tydeliggjøres når det tas særlige politiske hensyn i en sak, ved at denne løftes til behandling av Kongen i statsråd.

#### *Overtredelsesgebyr og lempning*

Den nye konkurranse-loven gir konkurransemyndighetene mer effektive virkemidler for håndheving, for på denne måten å bedre etterlevelsen av regelverket.

Det er innført et nytt sivilrettslig sanksjonsmiddel, overtredelsesgebyr, i konkurranse-loven § 29. I tillegg er de tidligere reglene om personlig straffansvar og foretaksstraff videreført i den nye konkurranse-loven. Det er Konkurransetilsynet som kan illegge et slikt gebyr. Et foretak som er

ilagt overtredelsesgebyr, kan få vedtaket prøvet ved domstolene. Dominerende foretak kan bli ilagt overtredelsesgebyr for handlinger som de allerede har gjort, og risikerer ikke bare inngrep som virker fremover, som under konkurranse-loven fra 1993. Endringen innebærer også at bedrifter som bryter loven, må regne med langt høyere bøter enn i den tidligere loven. Bøtene skal harmoniseres med nivået i EU, og kan være på inntil 10 prosent av selskapets omsetning. Konkurranse-loven § 29 åpner opp for å gi nærmere bestemmelser om utmåling av overtredelsesgebyr i forskrift. Departementet utarbeider for tiden et forslag til slik forskrift. Forskriften er i stor grad utformet etter mønster fra tilsvarende retningslinjer om overtredelsesgebyr i EU og EØS. Forskriften ble sendt på høring høsten 2004.

Den nye bestemmelsen i konkurranse-loven § 31 om lempning vil også få betydning for konkurransemyndighetenes mulighet til effektiv håndheving. Bestemmelsen åpner for at Konkurransetilsynet kan nedsette bøter og gi full immunitet til foretak som varsler om ulovlig samarbeid og bistår Konkurransetilsynet med oppklaring av egen eller andres overtredelse. Erfaringene fra andre land og fra EU har vist at dette er en viktig kilde for konkurransemyndighetene til å oppdage karteller. Regler om bøtenedsettelse kan føre til at det blir atskillig mer risikabelt å inngå og opprettholde karteller. Ordningen er ment å ha forbyggende effekt, fordi deltakerne ikke kan være sikre på om ikke en av dem ser seg tjent med å bistå myndighetene i oppklaringen av kartellet. Loven § 31 åpner opp for å gi nærmere regler om lempning i forskrift. Departementet har sendt en slik forskrift på høring. Forskriften er i stor grad utformet etter mønster fra en tilsvarende kunngjøring om dette i EU og EØS.

#### *Desentralisert håndheving av EØS-avtalen artikkel 53 og 54*

Endringene i EØS-konkurranse-loven innebærer at Konkurransetilsynet får kompetanse til å håndheve EØS-avtalen artikkel 53 og 54, som svarer til EF-traktaten artikkel 81 og 82. Tidligere var denne oppgaven forbeholdt EFTAs overvåkningsorgan og Kommisjonen etter nærmere regler for kompetansefordeling. Etter den nye EØS-konkurranse-loven vil Konkurransetilsynet være forpliktet til å anvende EØS-avtalen artikkel 53 og 54. Formålet er å etablere et system innen EFTA-pilaren som er i samsvar med det nye systemet i EU. Dette er en følge av rådsforordning 1/2003 om håndheving av



EF-traktaten artikkel 81 og 82. Endringene skal bidra til en mer effektiv håndheving av disse bestemmelsene, og lette samarbeidet med EFTAs overvåkningsorgan. Håndheving vil også føre til at artikkel 53 og 54 i EØS-avtalen i større grad blir anvendt, samt bidra til en mer enhetlig anvendelse av regelverket. Samlet sett bidrar dette til å skape klarere rammevilkår og bedre forutsigbarhet for næringslivet. Endringene i EØS-konkurranseloven gir de næringsdrivende like vilkår med resten av Europa, samtidig som det åpner for desentralisert håndheving. Som nevnt innledningsvis i dette kapittelet, er ikrafttredelsen av den norske EØS-konkurranseloven utsatt inntil EUs rådsforordning 1/2003 blir tatt inn i EØS-avtalen. Det er usikkert når dette vil kunne skje.

#### *Økt oppmerksomhet om privat håndheving*

Regjeringen har ønsket å legge til rette for privat håndheving av konkurransereguleringen. Det nye, mer omfattende forbudsregimet i den nye konkurranseloven, gir et godt grunnlag for et privat initiativ til å håndheve regelverket gjennom domstolsapparatet. Dette vil være et viktig supplement til den offentlige håndhevingen fra konkurransemyndighetene. Den private håndhevingen kan tenkes motivert både gjennom en rett til erstatning for skade som følge av handlinger i strid med konkurransereglene og at den konkurranseskadelige handlingen skal bringes til opphør gjennom forføyninger. Slik motivasjon vil både foreligge hos kunder som betaler, eller har betalt, for høye priser som følge av overtredelse av konkurransereglene, og hos konkurrenter som er hindret i å konkurrere, som følge av konkurransebegrensende atferd i strid med konkurransereglene. Erfaringer fra USA viser at privatrettslig håndheving kan få stor betydning.

Ved å se den offentlige håndhevingen i sammenheng med det private initiativet, kan en oppnå gjennomslag for en mer effektiv håndhevelse av konkurransereguleringen totalt sett. Privat håndheving er således også et viktig tiltak i Regjeringens moderniseringsarbeid.

I Ot.prp nr. 6 (2003-2004)<sup>3</sup> forutsettes det et erstatningsansvar i forbindelse med overtredelse av konkurransereglene. Det henvises til de alminnelige erstatningsrettslige prinsippene for den nærmere avgrensningen av erstatningsansvaret.

Private forføyninger innebærer at en privat part kan kreve at overtrederen pålegges en hand-

leplikt eller en unnlattelsesplikt, typisk å bringe den ulovlige handlingen til opphør. Privates mulighet til å kreve forføyninger kan til en viss grad oppfattes som et privat motstykke til den adgangen Konkurransetilsynet har til å gi pålegg om å bringe en ulovlig atferd til opphør etter konkurranseloven § 12, og tilsvarende myndighet for EFTAs overvåkningsorgan etter rådsforordning 1/2003. Videre innebærer den private håndhevingen at en part kan kreve erstatning som følge av det vedkommende har måttet tåle på grunn av en urettmessig tilstand.

Et viktig spørsmål er om det er hensiktsmessig med en spesialregulering av det rettslige grunnlaget for privat håndheving. Regjeringen varslet også i Ot.prp. nr. 6 (2003-2004) at den ville vurdere å gjennomføre en egen utredning for å avklare spørsmål knyttet til privat håndheving.

Regjeringen vil følge utviklingen av den private håndhevingen av konkurransereglene innenfor det eksisterende rettslige rammeverket. På denne måten kan det høstes erfaringer om hvilke særlige tilpasninger som eventuelt vil være hensiktsmessige, for at den private håndhevingen skal virke formålstjenlig. Behovet for spesialregulering vil både bli vurdert i forhold til om den private håndhevingen kan representere et effektivt bidrag til håndhevingen av konkurransereglene, og om spesialreguleringer er nødvendige for å motvirke uønskede virkninger av privat håndheving. Regjeringen vil samordne vurderingen av behovet for spesialreguleringer med de tilsvarende vurderinger som gjøres av EF-kommisjonen.

Kommisjonen offentliggjorde 31. august 2004 en rapport om vilkårene for privat håndheving av konkurransereglene i medlemslandene. Det er signalisert fra Kommisjonen at den vil følge opp rapporten med en grønnbok, der det legges opp til en diskusjon om tiltak for å bedre vilkårene for privat håndheving. Kommisjonen planlegger å legge fram grønboken i løpet av annen halvdel av 2005.

Dette innebærer imidlertid ikke at konkurransemyndighetene ikke skal legge til rette for privat håndheving innenfor eksisterende regelverk. Blant annet vil erstatningssøksmål kunne følge i kjølvannet av Konkurransetilsynets behandling av overtredelser av konkurransereglene. Den dokumentasjon som fremskaffes i denne forbindelse, kan utgjøre viktig bevismateriale for vurdering av et eventuelt privat søksmål. Dersom de private håndheverne kan gjøre bruk av dette materialet, kan det innebære at en ytterligere avskrekkende effekt kan oppnås med en relativt lav ressursinnsats. Konkurranseloven § 27 åpner for at private

<sup>3</sup> s. 188.

parter etter en konkret vurdering kan få tilgang til dokumentasjon som tilsynet har.

Regjeringen ønsker også at konkurransemyndighetene skal bidra til den private håndhevingen ved å gi veiledning og informasjon på generelt nivå. Konkurransetilsynet vil bli bedt om å utarbeide nødvendig veiledningsmateriale.

#### *Veiledningsplikt*

Konkurransemyndighetene skal veilede om forståelsen og rekkevidden av regelverket og anvendelsen av dette i enkeltsaker overfor parter og andre interesserte. Dette skal sikre økt forståelse og kunnskap om regelverket. Konkurransetilsynets plikt til å veilede foretak vedrørende forståelsen av konkurranseloven er også lovfestet i den nye konkurranseloven § 9. Bestemmelsen svarer i all hovedsak til det som følger av forvaltingsloven § 11 om forvaltningens veiledningsplikt.

#### *Informasjonstiltak*

Konkurransemyndighetene skal sørge for informasjons- og kommunikasjonstiltak for å sikre god kunnskap og forståelse av konkurransepolitikken i næringslivet, blant privatpersoner og det offentlige. Det er særlig viktig med aktiv og god informasjonsvirksomhet ved regelendringer. I den sammenheng kan det nevnes at Konkurransetilsynet har gjennomført særskilte informasjons- og kommunikasjonstiltak i forbindelse med ny konkurranselov og EØS-konkurranselov fra 1. mai 2004. Formålet har vært å gjennomføre nødvendige tiltak for å oppnå god kunnskap og forståelse om det nye regelverket. Som eksempler på slike tiltak er utarbeidelse av en generell brosjyre om konkurransepolitikk, internettsider med informasjon om det nye regelverket, kontakt med media, foredrag og fagseminarer, samt servicetjenester om den nye loven som innebærer at erfarne jurister i tilsynet svarer på spørsmål fra næringsliv, borgere og offentlige etater.

### **4.1.3 Samspillet mellom forbrukerpolitikk og konkurransepolitikk**

For at et marked skal realisere de ønskede effektivitetsgevinstene, fordres en velfungerende tilbuds- og etterspørselsside. Hvis forbrukerne ikke evner å sammenlikne varene som tilbys i markedet, og å kjøpe det som er best tilpasset egne behov og budsjetter, vil ikke markedet fordele samfunnets ressurser effektivt.

Når markedet selv ikke legger til rette for en fungerende etterspørselsside, er det behov for tiltak som ivaretar forbrukerhensyn. Dette skal både hindre tilbyderne i å misbruke markedsrett overfor den enkelte forbruker og skape en velfungerende etterspørselsside. En velfungerende etterspørselsside er en forutsetning for virksom konkurranse.

Konkurransepolitikken og forbrukerpolitikken bidrar i betydelig grad til gjensidig å styrke hverandre. God forbrukerpolitikk skaper krevende kunder som igjen bidrar til økt konkurranse og større valgfrihet for forbrukerne. Forbrukerhensynet er tatt eksplisitt med i konkurranselovens formålparagraf. Fordi det er en nær sammenheng mellom konkurransepolitikk og forbrukerpolitikk, vil Moderniseringsdepartementet trekke Barne- og familiedepartementet med i oppfølgingen av meldingen.

Markeder med konkurranse kjennetegnes ved at forbrukerne har valgmuligheter. Tilbyderne i markeder med konkurranse vil derfor i utgangspunktet ha insentiver til å levere best mulig produkter til lavest mulig pris. Det tilsier at det i stor grad vil være samsvar mellom forbrukerpolitiske mål om best mulig produkter til lavest mulig pris og virksom konkurranse. En effektiv konkurransepolitikk er en nødvendig, men ikke tilstrekkelig, betingelse for å oppnå forbrukerpolitiske mål. Forbrukerpolitikken tar sikte på både å sikre den enkelte forbrukers rettigheter, og å ivareta forbrukernes kollektive interesser.

I kapittel 4.1.2 omtales bestemmelser om informasjonsplikt som skal sikre forbrukernes interesser og som nå er overført til markedsføringsloven. I tillegg sikres den enkelte forbrukers stilling gjennom annen særlovgivning som definerer rettigheter og plikter. Et gjennomgående trekk ved disse lovene er at de ikke kan fravikes ved avtale. Ved å skape spilleregler, i form av informasjonsplikt som påhviler den næringsdrivende og rettigheter som gis den enkelte forbruker, sikres en effektiv etterspørselsside i markedet. Forbrukerkjøpsloven er et eksempel på slik lovgivning som gjelder på tvers av ulike markeder. Finansavtaleloven, forsikringsavtaleloven og pakkereiseloven er andre eksempler på tilsvarende sektorlovgivning.

Videre er det viktig at det finnes tvisteløsningsmekanismer som gjør at forbrukerne på en enkel og balansert måte kan få håndtert sine klager. Forbrukertvistutvalget og bransjevise reklamasjonsnemnder, opprettet etter avtale mellom vedkommende bransje og Forbrukerrådet, er

eksempler på forenklede utenrettslige ordninger på dette området. På felleseuropeisk basis er det opprettet systemer for å håndtere klagesaker på tvers av landegrenser, både generelt og spesifikt innenfor finansområdet.

Forbrukernes kollektive interesser sikres gjennom generell lovgivning, som markedsføringsloven, og gjennom sektorregelverk som blant annet matvarelovgivningen og finanslovgivningen. Markedsføringsloven inneholder bestemmelser om markedsføring og informasjon og om urimelige kontraktsvilkår. Sektorlovgivningen inneholder også til dels regler om informasjon til forbrukerne. Både kontraktsrettslig og offentligrettslig regelverk påvirker i sterk grad risikofordelingen i markedet gjennom å legge ansvar for mangelfulle varer og tjenester, villedende opplysninger og urimelige kontraktsvilkår på den som produserer eller selger. Regelverket setter på denne måten grenser for hvilke konkurranseparametere det er akseptabelt å benytte. Prinsipielt kan det her se ut som det er en kime til konflikt mellom forbrukerpolitikken og konkurransepolitikken. I praksis er dette sjelden tilfelle.

Også innen offentlig tjenesteyting, både tradisjonelle og konkurranseutsatte tjenester, er det viktig at brukerne gis rettigheter i tråd med det som nevnt ovenfor. Begrunnelsen er både hensynet til den enkelte – enten det er som «forbruker» eller som «borger» – og hensynet til like konkurransevilkår.

Selv om mange forbrukerpolitiske tiltak er iverksatt for å ivareta den enkelte forbrukers interesser, vil tiltakene ha betydelig innvirkning på hele markedets funksjonsmåte. Regler som gir den enkelte forbruker rettigheter med hensyn til for eksempel reklamasjon, bidrar til å opprettholde et tilbud med en tilstrekkelig grad av kvalitet også når priskonkurransen er hard. Samtidig bidrar prisinformasjon til at forbrukerne som gruppe opptrer i markedet på en måte som fremmer konkurransen. Slik ser vi at forbrukerpolitikken og konkurransepolitikken gjensidig styrker hverandre.

Det kan likevel i noen sammenhenger være konflikt mellom forbruker- og konkurransepolitikken. Det er da særlig viktig å kartlegge om det er politiske motsetninger eller om det er ulike oppfatninger om virkningene av ulike tiltak. I det siste tilfellet vil det være særlig viktig å kartlegge de faktiske virkningene slik at en unngår at det oppstår forhold som er uheldig både for konkurransen og for forbrukernes interesser. Et mulig eksempel på et motsetningsforhold mellom de to

politikkområdene kan være knyttet til informasjonsproblemer i markedet. Dette omtales nærmere nedenfor.

#### *For lite og for mye informasjon*

Effektiv konkurranse forutsetter at forbrukerne har og benytter muligheten til å velge. I noen markeder er imidlertid den tilgjengelige informasjonen for markedsaktørene om valgmulighetene mangelfull. For eksempel kan det være at forbrukerne er dårlig informert om priser som tilbys av ulike aktører. Videre kan det tenkes at forbrukerne ikke kjenner kvaliteten på produktet de kjøper. For mange oppleves imidlertid det motsatte – det er for mye tilgjengelig informasjon, slik at det av den grunn blir vanskelig å sortere nyttig og unyttig informasjon. Enkelte mener dette er en utilsiktet og uheldig følge av konkurranse.

Man kan ikke regne med at forbrukerne på egenhånd er i stand til å ha oversikt og bedømme forholdet mellom pris og kvalitet på alle varer og tjenester. Et fungerende marked vil derfor være avhengig av at forbrukerne får hjelp til å spille sin rolle. Regjeringen ønsker å sikre at forbrukerne får tilstrekkelig og tilrettelagt informasjon. I tråd med dette inngikk Konkurransetilsynet samarbeidsavtaler med Forbrukerombudet 16. november 2004 og Forbrukerrådet 23. november 2004 for å sikre samordning av de to myndighetsområdenes arbeid. Avtalene skal bidra til å sikre at Konkurransetilsynet og henholdsvis Forbrukerombudet og Forbrukerrådet baserer sin virksomhet på et best mulig faktagrunnlag, og at virksomhetenes samlede ressurser brukes på en best mulig effektiv måte. Samarbeidet skal dessuten styrke etatene i å ivareta sin selvstendige og uavhengige rolle. Dette skal oppnås gjennom blant annet bedre informasjonsutveksling mellom disse etatene.

I samarbeid med Barne- og familiedepartementet vil Moderniseringsdepartementet vurdere behovet for ytterligere informasjonstiltak fra myndighetenes side for å ivareta forbrukernes informasjonsbehov og fremme konkurransen.

#### *Informasjonsproblemer – noen eksempler*

I en rekke lokale markeder for tjenester er det tilsynelatende konkurransemessige problemer som skyldes for lite informasjon. Det kan for eksempel være markedet for verkstedstjenester, rørleggere, tannleger eller andre typer liberale yrker. De konkurransemessige problemene i denne typen mar-

keder er sammensatte. For det første er det typisk et lite antall aktører, og for det andre er det skjevt fordelt informasjon mellom tilbydere og etterspørere. Det sistnevnte innebærer blant annet at det er vanskelig for kunden å observere kvaliteten på tjenesten som ytes, i visse tilfeller også etter at tjenesten er levert.

Når forbrukerne har mangelfull informasjon om pris, kvalitet, service, vareutvalg og tilgjengelighet, blir det ofte vanskelig å oppnå fungerende konkurranse mellom bedriftene. Å sikre lett tilgjengelig og god informasjon er derfor viktig ut i fra konkurransehensyn, og er også en sentral del av forbrukerpolitikken.

Lett tilgjengelig og god informasjon er fra et forbrukerpolitisk synspunkt viktig fordi forbrukere lettere kan orientere seg i markedet og dermed treffe rasjonelle beslutninger. Dette bidrar til at etterspørselssiden kan fungere effektivt.

Det er imidlertid en utbredt oppfatning at mer informasjon alltid vil være til forbrukerens fordel. Dette er ikke nødvendigvis tilfelle. For at forbrukerne skal høste gevinstene av mer informasjon, er det viktig at den informasjonen som gjøres tilgjengelig ikke skader konkurransen. Det vises i denne sammenheng til vedlegg 1 (Lars Sørgard: Informasjonsassymetri og konkurransepolitikk). Der gjøres det rede for at spredning av prisinformasjon for å øke prisgjennomsiktigheten i markedet i enkelte tilfeller kan ha konkurransebegrænsende effekter og dermed være en direkte ulempe for forbrukerne.

Økt prisinformasjon og økt prisgjennomsiktighet kan bidra til at konkurrentene får innsyn i hverandres priser. Dermed kan det bli enklere for dem å koordinere prisene, uten at dette nødvendigvis foregår gjennom et formalisert, ulovlig pris-samarbeid. Denne form for «stilltiende samarbeid», eller «fredlig sameksistens», mellom tilbydere vil føre til høyere priser til ugunst for forbrukerne. I markeder der forholdene ligger til rette for at selgerne kan lykkes i å opprettholde et avtalt eller stilltiende samarbeid, bør man derfor være varsom med å iverksette tiltak for å øke prisgjennomsiktigheten. Markeder hvor slikt «stilltiende samarbeid» kan foregå, kjennetegnes gjerne ved at det er få aktører, store faste kostnader, homogene produkter, tålmodige eiere og mulighet for rask prisrespons hvis tilbyderne avviker fra det stilltiende samarbeidet.

Konkurransemyndighetene i Danmark besluttet på midten av 1990-tallet å samle inn og publisere priser på ferdigbetongprodukter i tre regionale markeder for å øke gjennomsiktigheten for

etterspørerne. Betong er et homogent produkt. Videre var markedskonsentrasjonen blant selgerne høy. Etter publiseringen økte prisene med 10-15 prosent. Økt prisinformasjon i et konsentrert marked med homogene produkter fremstår i ettertid som årsaken til prisøkningen. Myndighetene sluttet derfor med publiseringen fordi tilbyderne brukte de offentliggjorte prisene til å koordinere sine priser. Dette viser at det ut i fra både konkurransepolitiske og forbrukerpolitiske hensyn er viktig at det er den *relevante* informasjonen som gjøres tilgjengelig for forbrukerne. I noen situasjoner kan derfor informasjon om varens eller tjenestenes kvalitet være mer hensiktsmessig enn prisinformasjon ut fra forbruker- og konkurransehensyn, fordi det på den måten er mulig å oppnå mer priskonkurranse uten at det fører til lavere kvalitet.

#### *Formaliserte informasjonskrav – et eksempel*

I mange markeder har den enkelte forbruker behov for særskilt informasjon. Som nevnt ovenfor, er det derfor blitt et mer generelt trekk at forbrukervernhensynet tas inn i sektorlovgivningen. Dette gjelder særlig i markedene for finansielle tjenester. Et eksempel på dette er forsikringsmarkedet. Dette markedet spiller en svært viktig og nødvendig rolle i det moderne samfunn. En forsikringsavtale kan imidlertid være omfattende og komplisert. For mange forbrukere oppfattes derfor dette markedet som uoversiktlig og kunnskapskrevende. Betydningen av forsikring for den enkelte forbruker, kombinert med tjenestens og markedets kompleksitet, tilsa at det var behov for å styrke forbrukervernet i forsikringsforhold. Dette resulterte i lov om forsikringsavtaler 16. juni 1989 nr. 69. Loven regulerer rettsforholdet mellom forsikringsselskap og forsikringstaker, og pålegger blant annet forsikringsselskapene omfattende informasjonsplikt, ut i fra ovennevnte forbrukervernhensyn. Samtidig virker denne type forbrukerverntiltak konkurransefremmende fordi den setter forbrukeren bedre i stand til faktisk å sammenlikne konkurrerende tilbydere.

#### *Koblingshandel*

For kjøp av en rekke varer og tjenester betinges kjøp av at man også kjøper et annet produkt. Det handler om å selge et produkt ved å tilby et annet produkt. Dette kalles koblingshandel. I forsikringsbransjen er dette vanlig ved at en rekke selskaper ikke bare knytter sammen produkter, men forutset-

ter at forbruker kjøper en totalpakke med forsikringstjenester for å bli kunde. En rekke banker gir gunstigere vilkår til total kunder og gir samtidig disse kundene tilbud om reiser, teaterbilletter og andre aktiviteter. Et beslektet fenomen kalles tilgift. Tilgift er tilleggsytelser, varer, tjenester eller annet, som er knyttet til avsetningen av hovedytelsen, og som mangler naturlig sammenheng med hovedytelsen. Tilgift er forbudt etter markedsføringsloven.

I utgangspunktet er koblingshandel en del av konkurransen, og kan i mange tilfeller bidra til å øke konkurransen i markedet. I markeder med homogene produkter og få aktører kan dette være en måte å øke konkurranseintensiteten på. Gjennom å knytte spesielle betingelser til kjøp av hovedproduktet med kjøp av et annet produkt, gjøres ellers like produkter forskjellige, slik at det er mulig å konkurrere på forskjeller. Ved å skape forskjeller reduseres også muligheten for stilltiende samarbeid mellom tilbyderne av produktene.

Samtidig kan koblingshandel redusere forbrukernes oversikt og medføre økte søkekostnader. Formålet med koblingshandel er at tilleggsproduktet skal få deg til å kjøpe hovedproduktet. Dette kan gjøre prisene på de ulike produktene mindre synlige, og dermed gjøre det vanskelig å sammenligne priser på produkter i markedet. Redusert oversikt og økte søkekostnader for forbrukerne kan gi mindre konkurranse og dermed

være en ulempe for forbrukerne. Hvis konkurransen alt i alt blir større ved koblingshandel, må en likevel konkludere med at det vil være til fordel for forbrukerne totalt sett.

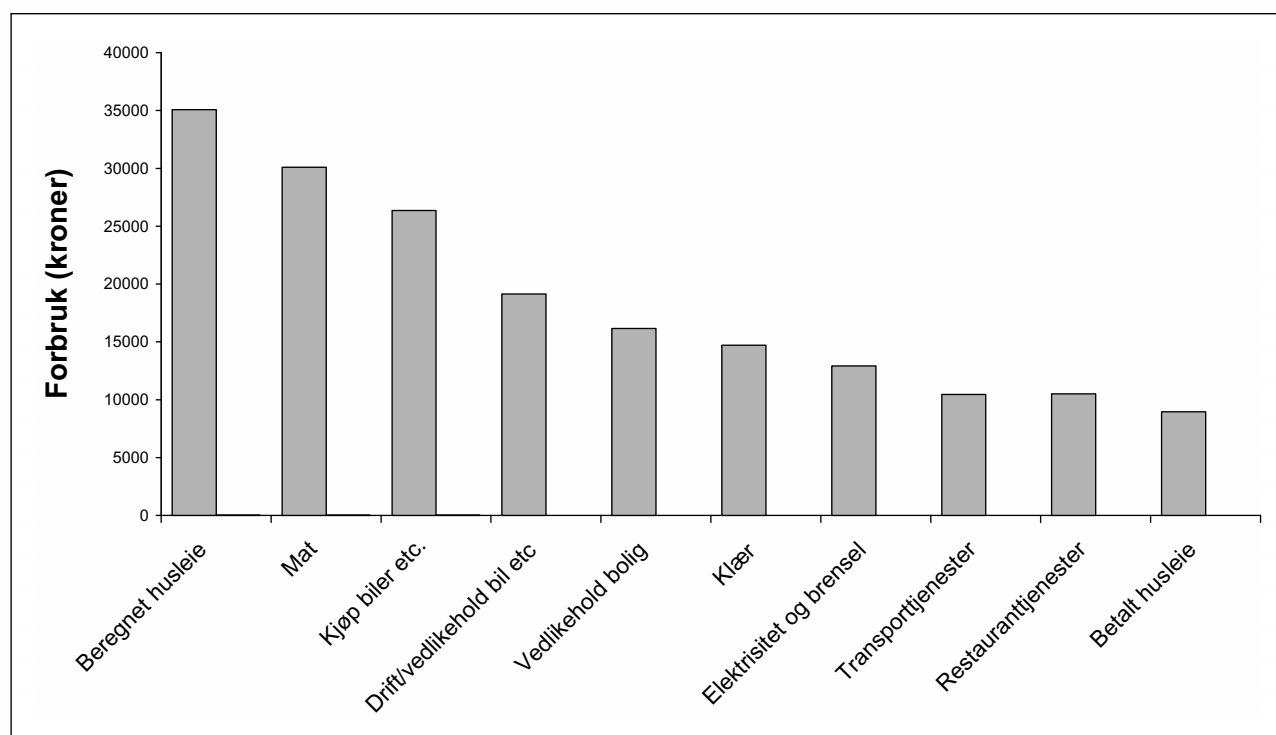
#### 4.1.4 Økt fokus på lokale markeder

Økt oppmerksomhet mot de markedene som er viktige for forbrukerne er viktig for Regjeringen. Noen av disse markedene er nasjonale mens andre er lokale.

SSBs forbruksundersøkelse illustrerer hvilke utgifter som har størst betydning for den gjennomsnittlige forbruker. Figur 4.1 viser de 10 største utgiftspostene i det gjennomsnittlige husholdningsbudsjettet.

Figuren viser at mat, bil og bolig utgjør store poster i husholdningsbudsjettet. Mat har med kjededannelsene og kjedenes uniforme prispolitikk utviklet seg i retning av å bli et nasjonalt marked. Mens boligmarkedet er et lokalt marked når man først har bestemt seg for et sted å bo, har bilmarkedet mer et regionalt, nasjonalt eller kanskje til og med internasjonalt preg. Internett, bilblader og lignende gjør at man enkelt kan sammenlikne priser over hele landet og til en viss grad også i utlandet.

Markedet for elektrisk kraft for privatpersoner er nasjonalt, da de fritt kan kjøpe det homogene



Figur 4.1 Husholdningenes forbruk

Kilde: www.ssb.no

produktet elektrisk kraft fra ulike leverandører over hele landet.

Med vedlikehold og reparasjoner av boliger er de lokale konkurransemessige problemene potensielt større. Markedene for elektriker- og rørlegger-tjenester er eksempler på markeder som ofte er lokale. Det samme gjelder innkjøp av materiell til slike tjenester.

I Norge legger geografiske forhold til rette for å opprettholde mange lokale markeder. Spredt bosetting og store avstander kombinert med lite befolkningsgrunnlag og dermed markeder med liten omsetning, har bidratt til begrenset konkurranse i mange av de lokale markedene. Dette gjelder først og fremst varer og tjenester som må konsumeres på stedet. For varer som må transporteres, bidrar høye transportkostnader i mange tilfeller til at markedene er lokale. For tjenester er reisetid for den som yter tjenesten, i mange tilfeller sterkt begrensende for markedets geografiske utstrekning.

For varer der transportkostnadene utgjør en mindre del av den samlede kostnaden, har handel gjennom Internett utvidet det som tidligere ble betraktet som lokale markeder. I mange tilfeller vil markedet være større enn nasjonalt. Bøker og plater er eksempler på slike markeder, men også for større varer, som biler, har en de seneste årene sett at stadig flere benytter seg av at det er penger å spare ved å handle utenfor landets grenser. Noe som har forenklet denne typen transaksjoner, er at «oppskrifter» for hvordan man skal gå fram ved egenimport av bil har blitt lett tilgjengelig. Videre bidrar garantiordninger, som gjelder over landegrensene, til at forbrukerkjøp av bil også kan skje i andre land. Konsekvensen har vært reduserte priser innenlands. Et eksempel er Volvo som satte ned prisene i Norge med 10 prosent i 2003 for å svare på den økende konkurransen fra privat import fra utlandet.

Konkurransetrykket i det lokale markedet vil variere betydelig, avhengig av hvor i landet en befinner seg. Mens en de fleste steder i Oslo kan velge mellom flere forretninger eller tjenesteleverandører av en type innen en begrenset radius, vil dette ofte ikke være tilfellet i spredtbygde områder. Det er en stor utfordring å legge til rette for virksom konkurranse i slike markeder, særlig fordi mange av de lokale markedene opplever synkende folketall og dermed dårligere grunnlag for å drive lønnsom næringsvirksomhet. Resultatet for kundene av en slik utvikling kan være både høyere priser og dårligere utvalg. Tiltak for å bøte på en slik utvikling i distriktene må utformes på

en slik måte at konkurransen ikke blir vridd til fordel for en enkelt aktør. Eventuelle ordninger må samtidig utformes slik at de ikke bidrar til å øke etableringshindringene for nye aktører.

#### *Summen av lokale markeder kan bli stor*

Hver for seg er mange lokale markeder små. Markedet for reparasjonstjenester i private hjem illustrerer på en god måte at summen likevel kan bli stor. Tall fra SSB viser at den gjennomsnittlige husholdning bruker mer enn 5000 kroner årlig på denne typen tjenester.<sup>4</sup> Med ca. 2 millioner husholdninger innebærer dette et nasjonalt marked på grovt regnet 10 milliarder kroner. Dette tilsier at denne typen tjenestemarkeder er noe konkurransemyndighetene bør legge ressurser i hvis det identifiseres konkrete konkurransehindringer i de lokale markedene for en eller flere av disse tjenestene. Regjeringen vil spesielt følge opp de lokale markedene med henblikk på å øke konkurransen i markedene for håndverkstjenester.

Særlig i markeder der konkurransehindringene er felles for mange lokale markeder, er det viktig for Konkurransetilsynet å sette et eksempel. Selv små prosentvise prisreduksjoner kan ha betydning for forbrukerne. Et eksempel på denne strategien kan være tilsynets nylige inngrep mot foretakssammenslutninger i lokale markeder for betong, pukk og grus. Inngrepet ble blant annet begrunnet med de signaler dette ville sende om hva som ville bli vurdert som en akseptabel markedskonsentrasjon i øvrige lokale markeder.

#### *Viktige kjennetegn ved et lokalt marked*

Et lokalt marked kjennetegnes ved at kjøperen ikke vil se etter alternative tjenester eller produkter utenfor sitt geografiske nærområde. For eksempel er det få av Kragerøs innbyggere som henvender seg til rørleggere i Tønsberg for å få reparert en kran som er lekk. Det samme gjelder for varer der transportkostnadene utgjør en stor del av prisen – det er antakelig et dårlig alternativ å kjøpe et lass med grus fra Hamar hvis du bor i Trondheim. Dersom du derimot skal skifte strømleverandør, vil markedet nå oppfattes som nasjonalt. Mellom disse ytterpunktene finnes markeder av ulik utstrekning, og hva som oppfattes som lokalt eller smalt marked kan variere mellom ulike etterspørrere.

Det som kan oppfattes som lokale markeder,

<sup>4</sup> Kilde: SSBs forbruksundersøkelse

vil i noen tilfeller bestå av aktører som også er etablert på landsbasis. Et typisk eksempel er kjedene innenfor detaljhandelen. Mange av disse kjedene tilpasser seg konkurransen nasjonalt, selv om konkurransen lokalt i mange tilfeller kan være begrenset. Dette resulterer blant annet i like priser på landsbasis for hele eller store deler av vareutvalget, selv om de lokale konkurranseforholdene skulle tilsi at det er muligheter for en annen prisprofil i det enkelte lokale marked.

En av de viktigste årsakene til dette er at kjedene bruker en stor del av sitt annonsebudsjett i nasjonale medier. Da vil det være påkrevet at de kan tilby kundene det samme produktet/tjenestene til samme pris og kvalitet i hele landet. På denne bakgrunn kan det være grunn til å være mest bekymret for de lokale markedene der det ikke samtidig eksisterer en nasjonal arena for konkurranse. Når det gjelder lokale foretak knyttet en kjede, er det kjeder uten en streng sentralstyring og enkeltaktører som opererer i de lokale markedene, som bør være i konkurransemyndighetenes fokus. Dette gjelder både varer og kanskje spesielt tjenester, som i mange tilfeller tilbys lokalt.

#### *Smale markeder*

##### *– viktig for nasjonal konkurranseevne*

Noen av de samme problemstillingene som er knyttet til lokale markeder, gjør seg også gjeldende i såkalte smale markeder. Begrepet smale markeder er vanskelig å definere presist, men ofte vil en med smale markeder tenke på markeder for spesielle produkter med en forholdsvis begrenset krets av tilbydere og etterspørrere, ofte innsatsfaktorer i annen produksjons- eller tjenestetvirkosomhet. Smale markeder kan godt være nasjonale i utstrekning.

Disse markedene er normalt ikke interessante for forbrukermyndighetene og forbrukerne. De blir derfor normalt ikke viet særlig oppmerksomhet i media. I slike markeder kan det derfor være lett å utnytte eventuell markedsakt til å sette høyere priser. Spesielt gjelder dette dersom også kjøperen av en innsatsfaktor opererer som selger i et marked med begrenset konkurranse. Da vil vedkommende bedrift kunne øke prisen ved å velte kostnadsøkningen over på kundene. I de tilfeller der kundene er norske bedrifter som opererer i et internasjonalt marked, er svak eller ingen konkurranse blant innenlandske underleverandører svært negativt for evnen til å konkurrere utenlands.

I diskusjonen om norsk industris konkurransekraft legges det stor vekt på valutakurser og kostnadsnivå. I det totale kostnadsnivået inngår imidlertid både Norges høye lønnskostnader og kostnader knyttet til andre innsatsfaktorer. Mange av disse er levert av underleverandører. I mange tilfeller kan disse ha en sterk stilling i det norske markedet, for eksempel gjennom å inneha et eksklusivt agentur for et produkt. Det er meget viktig for norsk næringslivs konkurranseevne at det også i markedene for innsatsfaktorer er virksom konkurranse, som bidrar til riktige priser og effektiv ressursbruk.

Det kan være ekstra viktig at konkurransemyndighetene følger opp slike smale og «stille» markeder som det her er tale om. Det forhold at slike markeder i liten grad er gjenstand for oppmerksomhet i det offentlige rom, gjør at en ikke får den disiplinierende effekt på markedet som en større grad av offentlighet gir. I rapporten «*Ikke for å vinne?*»<sup>5</sup> argumenteres det for at de kanskje største konkurranseproblemer finnes nettopp i de markeder en aldri hører noe om. Fordi markedsforholdene er rolige og stabile, ligger forholdene til rette for stilltiende eller direkte samarbeid. Overvåking av denne typen markeder er en utfordring for Konkurransetilsynet.

Den nye konkurranseloven legger bedre til rette for oppfølging av slike markeder. For det første vil meldeplikten for foretakssammenslutninger gi konkurransemyndighetene bedre informasjon om konkurransebegrensende foretakssammenslutninger. For det andre vil forbudet mot utilbørlig utnyttelse av dominerende stilling i større grad bidra til å hindre konkurranseskadelig atferd. I den tidligere konkurranseloven var det ikke et slikt forbud, men konkurransemyndighetene hadde hjemmel til å gripe inn mot slike konkurranseskadelige handlinger i det enkelte tilfellet. Da var imidlertid myndighetene avhengig av å få kjennskap til slike handlinger, noe som i denne type markeder må antas å være vanskelig.

Et forbud mot utilbørlig utnyttelse av dominerende stilling vil i seg selv ha positiv effekt ved at det i utgangspunktet må antas at markedsaktørene er lovlidige og legger vekt på å holde seg innenfor lovens rammer. For det andre legger forbudet til rette for mer bruk av de virkemidlene som Konkurransetilsynet ellers har for å avdekke brudd på konkurranseloven, som tips fra bransjen eller anvendelse av Konkurransetilsynets tipstele-

<sup>5</sup> «Ikke for å vinne? Analyse av konkurranseforhold og konkurransepolitikk», SNF-rapport 8/1998

fon. Som nevnt tidligere i meldingen vil dessuten et slikt forbud legge til rette for en økt grad av privat håndheving. Kunder som mener at de er utsatt for utilbørlig utnyttelse av dominerende stilling, kan reise sak gjennom rettsvesenet. Det var ikke mulig under den tidligere loven fordi slike handlinger ikke var forbudt før Konkurransetilsynet hadde fattet et konkret vedtak om å forby dem. Som nevnt i kapittel 4.1.2 vil Regjeringen legge forholdene til rette for økt bruk av privat håndheving.

#### *Lokale markeder: konsekvenser for konkurransemyndighetenes arbeid*

Det faktum at mange av de lokale markedene hver for seg ikke har så stor samfunnsøkonomisk betydning, har bidratt til at oppmerksomheten om konkurransen i lokale markeder har kommet i skyggen av større markeder av nasjonal karakter og med store foretak som tilbydere. Nasjonale markeder er for eksempel luftfartsmarkedet, kraftmarkedet og bank- og forsikringsmarkedet. Det er med andre ord fare for at det konkurransepolitiske fokuset havner på de markedene som er mest synlige i nyhetsbildet. Mindre markeder som hver for seg er av liten nasjonal betydning, får mindre oppmerksomhet enn det de fortjener. Konsekvensen er at i disse markedene er de få aktørene som finnes i stand til å utøve markeds-makt. Dette kan ha stor betydning for kundene i dette området, og i sum vil det også ha betydning for samfunnsøkonomien gjennom sløsing med samfunnets ressurser.

Regjeringen mener derfor at lokale og smale markeder må vies større oppmerksomhet, med sikte på å øke konkurransen i disse markedene. Det er i denne sammenheng viktig å fjerne etableringshindringer, øke informasjonen om alternativer for kundene, samt motivere kundene til å finne alternative leverandører når de eksisterende leverer for dyre og eller dårlige produkter. Regjeringen ønsker spesielt å se nærmere på tiltak for å øke konkurransen i markedene for håndverkstjenester.

Det er en viktig oppgave for Konkurransetilsynet å legge en fornuftig strategi for effektiv oppfølging av de lokale markedene i tiden fremover. På denne måten sikrer Konkurransetilsynet at de får mest mulig igjen for hver «tilsynskrone». Det kan for eksempel være aktuelt å gjennomføre «kampanjer» i samarbeid med forbrukermyndighetene for å sette nasjonalt fokus på en bransje over en periode. Dette kan for eksempel dreie som om

prisopplysning og etablering og synliggjøring av kvalitetsindikatorer. Et slikt samarbeid med forbrukermyndighetene bidrar til å gjøre konkurransepolitikken mer synlig for den enkelte forbruker. Økt fokus på lokale markeder kan tilsi en større grad av synlighet for konkurransemyndighetene utenfor Oslo-regionen. Et samarbeid med forbrukermyndighetene kan bidra positivt til oppmerksomheten om lokale markeder ved at Forbrukerrådet har lokale kontorer over store deler av landet. Regjeringen vil ta initiativet til en formalisering av et slikt samarbeid i løpet av 2005.

## **4.2 Gjennomgang av offentlige reguleringer og ordninger som kan virke konkurransebegrensende**

Et moderne samfunn krever offentlige reguleringer på mange områder, og ulike regelverk spenner over et vidt spekter av formål. Reguleringene påvirker ressursbruken i økonomien gjennom kravene som næringsvirksomhet og husholdninger må forholde seg til. I tillegg innebærer etablering, administrasjon og kontroll en betydelig ressursbruk både i privat sektor og i offentlig forvaltning. Godt utformede regelverk og effektivt tilsyn er derfor viktig for å oppnå ulike samfunns mål til lavest mulig kostnad. Skal reguleringene virke etter hensikten som lovgiverne har hatt, er det nødvendig å samordne, forenkle og modernisere regelverk og myndighetsutøvelse.

Slike reguleringsreformer står i dag høyt på agendaen i flere internasjonale organisasjoner som arbeider med økonomiske spørsmål. Regjeringens program for modernisering, forenkling og effektivisering i offentlig sektor tilsvarer i stor grad programmer for reguleringsreformer som finnes i andre OECD-land. Særskilt regulering av sektorer eller markeder som bidrar til å begrense konkurransen, er spesielt uheldig. Regjeringen har derfor iverksatt en omfattende gjennomgang av offentlige reguleringer med sikte på å kartlegge og endre reguleringer som unødige bidrar til å begrense konkurransen.

På initiativ fra Moderniseringsdepartementet har samtlige departementer gjennomgått sine og underliggende etaters ansvarsområder med sikte på å avdekke offentlige reguleringer og ordninger som har unødige konkurransebegrensende virkninger. På bakgrunn av rapportering fra departementene og innspill fra ulike aktører i privat og offentlig sektor, har Konkurransetilsynet kartlagt offentlige reguleringer og avtaler som kan virke



konkurransebegrensende. Moderniseringsdepartementet følger opp dette arbeidet.

Et siktemål er å legge til rette for offentlige reguleringer som i størst mulig grad ivaretar hensynet til konkurranse i markedene. Samtidig skal reguleringene ivareta de mål som begrunner reguleringen. Gode offentlige reguleringer bidrar til et billigere og/eller bedre tilbud gjennom nyskapning, allsidighet og vekst.

I første omgang vil reguleringer knyttet til *frie yrker* – yrkesgrupper der utøveren har høy utdanning og opererer som tjenesteyter for forbrukere – bli gjennomgått særskilt. Blant disse gruppene inngår blant annet advokater, arkitekter, leger, revisorer og ingeniører. Både offentlige og bransjens egne reguleringer (se boks 4.2) er interessante i dette arbeidet. Reguleringer som verner aktørene mot konkurranse må vurderes med et kritisk blikk. I dette arbeidet kan en trekke på erfaringene fra tilsvarende prosjekter i EU og EØS-landene som gjennomføres i regi av henholdsvis Kommisjonen og EFTAs overvåking-

organ. Også utviklingen av EU-regelverket, særlig det kommende Tjenestedirektivet, kan gi innspill til arbeidet. Konkurransetilsynet bidrar i oppfølgingen.

En fellesnevner for frie yrker er at virksomheten i betydelig grad er regulert, både gjennom offentlige reguleringer og bransjestyrte føringer. Reguleringene er ofte motivert i å ivareta kvalitet og tilgjengelighet i tjenestetilbudet. Behov for offentlige reguleringer og ordninger oppstår gjerne som følge av betydelig innslag av asymmetrisk informasjon. Konsumenten har langt mindre informasjon om behovet for og kvaliteten på tjenesten enn produsenten, og der det vil være svært ressurskrevende å innhente slik informasjon. Samtidig skal reguleringen sikre et tilfredsstillende tilbud til tredjeparter og samfunnet for øvrig.

Det vil kunne være store variasjoner mellom både sektorer og konsumentgrupper i hvilken grad og omfang ulike offentlige reguleringer og ordninger faktisk er nødvendige for å ivareta spe-

#### Boks 4.2 Bransjers selvregulering

I mange tjenestesektorer kan egenregulering spille en betydelig rolle. Bransjeregulering, privat regulering eller selvregulering brukes også som betegnelse på denne typen reguleringer der bransjen selv fastsetter hvordan de skal opptre.

Egenregulering følger gjerne av at offentlige myndigheter enten formelt eller faktisk har delegert ansvar til profesjonene selv. Egenregulering kan ha flere fordeler. Profesjonen vil ha særlig god og tilgjengelig kunnskap om eget fagfelt og kan utøve disiplin over sine medlemmer, ikke minst med hensyn til kvaliteten på tjenestene. I tillegg kan profesjonsorganisasjonene gi informasjon til konsumentene og være et sted for forbrukere å klage på enkeltmedlemmer i tvistesaker. Dette er momenter som i seg selv kan underbygge konkurransen.

På den annen side kan egenregulering misbrukes til å øke medlemmenes inntekter på bekostning av forbrukere og eventuelt bevilgende offentlig myndighet. Problemet oppstår i de tilfeller der profesjonen går fra å være en ren interesseorganisasjon, for eksempel i lønnsforhandlinger, til å gjennom egenregulering direkte søke å begrense konkurransen i markedet. Samarbeid om pris eller praksis som legger grunnlaget for et prissamarbeid, anbefalte priser og restriksjoner på oppriktig reklame er eksempler

på slik konkurransebegrensende atferd. Kvalitetskrav og kompliserte regelverk som i praksis favoriserer egne medlemmer kan også være relevant. Interesseorganisasjonene kan videre søke innflytelse over hvor mange som får utøve yrket og til hvilke betingelser, i tillegg til å arbeide for å hindre tilbydere fra andre sektorer adgang til markedet. Egenregulering kan dessuten gi tilgang til informasjon som gir medlemmene av interesseorganisasjonen fordeler overfor potensielle konkurrenter. Egenregulering kan således resultere i høyere priser og/eller lavere kvalitet på tjenestene, i tillegg til å bidra til å vri konkurransesituasjonen i fordel av egne medlemmer.

Egenregulering reiser problemer knyttet til utenforståendes oppfatning av rollekonflikter, integritet og habilitet, spesielt hvis reguleringen er på områder som naturlig tilligger myndighetsorganer. Dette gjelder blant annet i tilfeller der profesjonen har innflytelse over hvem eller hvor mange som får utøve yrket og til hvilke betingelser. Problemstillingene som reises ved egenregulering, innebærer ikke at profesjonsgruppene ikke bør kunne samles i interessegrupper. Det taler imidlertid for at det må påses at foreningens virksomhet og virkeområde ikke undergraver konkurransen i markedene.

sielle samfunnshensyn. Undersøkelser har vist at en for stor grad av offentlige reguleringer medfører høyere priser for forbrukerne uten å øke kvaliteten på tjenestene. Prisene kan videre bli så høye at resurssvake deler av befolkningen ikke ser seg råd til å benytte profesjonelle tilbydere. Samtidig vil prisreguleringer vanligvis være lite egnede for å ivareta fordelingshensyn eller fremme ny teknologi og nye tjenester.

Det er behov for offentlige reguleringer, for eksempel ved markedssvikt. Disse reguleringene kan likevel være utformet eller praktisert unødigt tungvint og ressurskrevende. Offentlige tiltak bør generelt være mest mulig målrettede og proporsjonale i forhold til de hensyn de er ment å ivareta, og de bør ikke begrense konkurransen unødigt. Det kan være utfordrende å finne fram til reguleringer som er presise og dynamiske nok til å korrigere effektivt for markedssvikt. Samtidig må en ta i betraktning at reguleringene i seg selv kan ha andre indirekte virkninger med en negativ samfunnsøkonomisk effekt.

### 4.3 Offentlige innkjøp skal stimulere konkurranse og etableringer

Regelverket for offentlige anskaffelser har som hovedformål å fremme konkurransen om leveranser til det offentlige. Dette regelverket er nærmere redegjort for i kapittel 5. Dette avsnittet omtaler hva staten har gjort med sine sentrale innkjøpsavtaler som del av handlingsplanen for styrking av konkurransepolitikken.

#### *Statens sentrale innkjøpsavtaler*

Tidligere var det i regi av Statens forvaltningstjeneste fremforhandlet en rekke sentrale innkjøpsavtaler som statlige institusjoner kunne slutte seg til. Det gjaldt reiser, overnattingstjenester, møbler, diverse kontorprodukter og tilsvarende produkter og tjenester. Selv om innkjøpene under avtalene utgjorde en forholdsvis beskjeden del av samlede statlige innkjøp, ble det omsatt varer og tjenester for vel 2,7 milliarder kroner under disse avtalene i 2001.

Departementet har avvirket ordningen med sentrale innkjøpsavtaler i regi av Statens forvaltningstjeneste og mener at innkjøp er et ansvar som bør tilligge den enkelte statlige virksomhet. Dermed blir det også vanskeligere for staten å utnytte eventuell kjøpermakt på en måte som

begrenser konkurransen i markedet. Å desentralisere ansvaret for forhandlinger og beslutninger om innkjøp stiller imidlertid store krav til en mer profesjonalisert innkjøpsfunksjon i de enkelte statlige virksomheter. Virksomhetene står i utgangspunktet fritt til hvordan de vil forvalte dette ansvaret, som enten skjer i egen regi eller ved kjøp av innkjøpstjenester.

I markeder hvor det i utgangspunktet ligger til rette for effektiv konkurranse mellom tilbydere, bør staten/statlige organer vise tilbakeholdenhet med å sentralisere innkjøp, fordi resultatet kan bli økt konsentrasjon på tilbudssiden og redusert konkurranse på lengre sikt. Ved å desentralisere innkjøpene vil flere leverandører slippe til. Det vil øke konkurransen på tilbudssiden og på sikt medføre lavere priser og bedre kvalitet. I den sentrale, nå avviklede, avtalen om statlig kjøp av hotelltjenester innenlands, var det et krav til leverandørene at de skulle ha et tilbud i bestemte byer. Slik ble det nærmest en forutsetning for å levere hotelltjenester til staten at hotellet var med i en kjede med god geografisk dekning.

Sentralisering av statlige innkjøp kan imidlertid være berettiget i markeder som allerede er karakterisert ved høy konsentrasjon på tilbudssiden. Flyreiseavtalen virket for eksempel positivt på konkurransesituasjonen i markedet for persontransport med fly i en kritisk fase for dette markedet. Denne avtalen er nå avvirket som følge av den økte konkurransen på tilbudssiden.

Departementene har også gjennomgått innkjøpspolitikken på sine egne områder. Tema for gjennomgangen var kontroll av at rammeavtaler var i samsvar med konkurranseloven, blant annet med hensyn til eventuell prisbinding av videreforhandlere. Videre skulle gjennomgangen avdekke om avtalene kunne utformes slik at de bidrar til å fremme konkurransen, og til sist skulle departementene vurdere å legge større rammeavtaler/innkjøpsavtaler frem for Konkurransetilsynet før endelig avtale ble inngått.

Avtaler som ble avvirket i forbindelse med denne gjennomgangen i departementene, gjaldt oljeprodukter, motorkjøretøyer, kredittkorttjenester, kopieringsutstyr, papir og rekvisita, kontorinnredning samt porteføljeforvaltning av elektrisk kraft.

Egenskaper ved slike avtaler som kan utgjøre konkurranseproblemer, er som nevnt geografiske koblinger som begrenser markedet. Det samme kan gjelde sammenkobling av tjenester som for eksempel salg og vedlikehold av motorkjøretøyer, hvor begge tjenester må foreligge hos tilbyderen,

og kobling mellom hotelldrift og kurs- og konferansefasiliteter. Kontraktperiodens lengde kan også utgjøre et problem i slike tilfeller. Ingen av de sentrale avtalene som ble gjennomgått av Konkurransetilsynet var problematiske av slike årsaker.

#### **4.4 Sikre at salg av statlige selskaper ikke bidrar til konkurransebegrensninger og monopoldannelser**

I Sem-erklæringen fremgår det at Regjeringen ønsker å redusere det statlige, kommersielle eierskapet. Bakgrunnen er at det statlige eierskapet leder til rollekonflikter mellom staten som markedsaktør, tilsynsmyndighet og politisk organ. Salg og ned salg i statlige selskaper må imidlertid gjennomføres slik at en unngår for sterk konsentrasjon i markedene, men ivaretar og helst fremmer konkurransen. I tråd med anbefalingene i eierskapsmeldingen, jf. St.meld. nr. 22 (2001-2002) Et mindre og bedre statlig eierskap, legger Regjeringen til grunn at salg eller ned salg av statlige selskaper skjer på en slik måte at konkurransehensyn ivaretas.

Konkurransemyndighetene kan anmode eiermyndigheten eller Regjeringen om å dele statlige heleide bedrifter ut fra konkurransehensyn selv om det ikke er aktuelt å privatisere virksomheten. Denne delen av handlingsplanen anses slutført ved at disse prinsippene er knesatt og legges til grunn i statens eierskapsforvaltning.

#### **4.5 Offentlig virksomhet skal organiseres på en måte som fremmer konkurranse**

En betydelig del av sysselsettingen i økonomien er engasjert i offentlig tjenesteproduksjon som ikke er konkurranseeksponert, eller ved at private aktører konkurrerer med offentlige på ulike vilkår. Offentlige aktørers aktiviteter kan bidra til å begrense tilgangen av nye virksomheter og kan svekke den langsiktige økonomiske veksten. Offentlig næringsvirksomhet kan trenge ut private konkurransedyktige virksomheter, hemme konkurransen og begrense forbrukernes valgmuligheter. En viktig forutsetning for effektiv konkurranse er at det er like konkurransevilkår, for så vel private som offentlige aktører.

Dersom det ikke er mulig å legge til rette for

konkurranse, kan det være hensiktsmessig at det offentlige selv står for produksjonen. Alternativt kan en overlate produksjon og salg til private aktører, men regulere rammebetingelsene de skal operere under.

#### *Kryssubsidiering*

Ideelt sett skal offentlig virksomhet tilpasse omfang og kvalitet på produksjonen slik at ressursene utnyttes effektivt. Erfaringene er imidlertid at den offentlige virksomhetens atferd ofte er samfunnsøkonomisk uheldig ved at:

- I virksomhet som opererer både i et skjermet og et konkurranseutsatt marked, blir felleskostnader regnskapsført i den regulerte delen av virksomheten, og kostnadsbelastningen veltes over på brukerne av den regulerte tjenesten.
- Det overinvesteres i den regulerte delen av virksomheten og ledig kapasitet brukes til å produsere konkurranseutsatte tjenester.
- Det investeres i produksjonsteknologi i den regulerte delen av virksomheten som gir lave marginalkostnader for den konkurranseutsatte delen av virksomheten.

Denne typen produksjonstilpasning som er beskrevet over, kalles kryssubsidiering. Det vil si at den offentlig finansierte delen av virksomheten eller driften gjør det mulig for foretaket å redusere kostnadene i den konkurranseutsatte delen av virksomheten. I slike tilfeller vil kryssubsidieringen fremstå som ren driftsstøtte til de selskapene som mottar støtten. Kryssubsidiering er forbudt i henhold til statsstøtteregulverket i EØS-avtalen, i den utstrekning det kryssubsidierte selskapet påvirker samhandelen av det aktuelle produktet mellom EØS-statene i et omfang som strider mot fellesskapets interesser. EØS-avtalens statsstøtteregulverk er nærmere beskrevet i kapittel 5.2.

Dersom det kryssubsidierte produkt selges til en pris under merkostnaden per enhet, vil det som regel påløpe samfunnsøkonomiske kostnader. For det første vil ikke de reelle kostnadene fullt ut reflekteres i produktprisen; prismekanismen settes ut av spill. Dette kan bidra til høyere produksjon av kryssubsidierte konkurranseutsatte produkter enn det som er optimalt, og underforbruk av offentlige tjenester. For det andre er det knyttet kostnader til skatteinnkreving (20 øre per krone er et forsiktig anslag, jf. NOU 1997:27). Dette betyr at økte offentlige over-

føringer – som følge av økt kostnadsbelastning – isolert sett påfører samfunnet et velferdstap.

Dersom kryssubsidiering leder til redusert konkurranse fra private tilbydere, vil det oppstå et samfunnsøkonomisk tap. Kryssubsidiering kan påvirke dynamikken i markedet på en uheldig måte ved at offentlige virksomheter, som i utgangspunktet ikke er lønnsomme, kan overleve i markedet gjennom kryssubsidiering og endog utkonkurrere mer effektive bedrifter. Faren for kryssubsidiering av offentlig konkurranseutsatt virksomhet kan føre til at potensielle konkurrenter lar være å etablere seg. Konsekvensene er

høyere priser, mindre produktutvikling og høyere offentlige utgifter.

#### *Ulikheter i rammebetingelser og reguleringer*

Offentlig virksomhet opererer i mange sammenhenger under andre reguleringer og rammebetingelser enn private. For eksempel kan offentlig virksomhet ha fritak for skatter og avgifter, implisitte garantier mot konkurs, gunstige lånebetingelser og lavere avkastningskrav.

I andre sammenhenger kan det at virksomheten er offentlig være en konkurranseulempe. Et

### **Boks 4.3 Sverige**

I Sverige har Konkurrentverket, på oppdrag fra Regjeringen, analysert og kommet med forslag til tiltak knyttet til de problemer som oppstår når det offentlige driver næringsvirksomhet i konkurranse med private aktører. Både statlige og kommunale myndigheter og næringsvirksomhet inngår i Konkurrentverkets undersøkelser og anbefalinger.<sup>1</sup>

Rapporten avdekker blant annet at 95 prosent av statlige myndigheter selger varer eller tjenester til kjøpere utenfor statsforvaltningen. En intervjuundersøkelse blant private foretak, i visse utvalgte bransjer, viser at 34 prosent anser at de møter konkurranse fra offentlige aktører i et vesentlig omfang. Av disse mener 40 prosent at denne konkurransen innebærer et problem for foretaket. Videre mener 67 prosent at konkurransen mellom offentlige og private foretak ikke skjer på like vilkår.

Samlet sett viser Konkurrentverkets utredning at når offentlige aktører agerer på et konkurranseutsatt marked oppstår det problemer som grovt sett kan deles inn i tre hovedgrupper:

- Sammenblanding av myndighetsoppgaver med næringsvirksomhet.
- Ulike former for offentlig støtte.
- Problemer forbundet med utnyttelse av informasjon og kompetanse hos offentlige myndigheter i konkurranse med private aktører.

På denne bakgrunn har Konkurrentverket fremsatt forslag til tiltak som kan være med på å

reducere de negative effektene som oppstår når offentlige aktører driver næringsvirksomhet.

Mulige tiltak for å bøte på disse problemene er å:

- Rendyrke myndighetsrollen
  - Innføre lovbestemt organisatorisk skille mellom offentlig næringsvirksomhet og øvrige myndighetsoppgaver.
  - Rendyrke skillet mellom statlig næringsvirksomhet og myndighetsutøvelse gjennom bruk av ulike statlige styringsvirkemidler.
  - Gi sentral myndighet rett til å undersøke om statlig næringsvirksomhet drives i tråd med fastlagte styringsvirkemidler.
  - Lovregulering av når statlige myndigheter kan drive næringsvirksomhet.
  - Statlig tilsyn med kommunal næringsvirksomhet i et konkurransemarked.
  - Granskning av offentlig næringsvirksomhet gjennom statlig og kommunal revisjon.
- Forhindre kryssubsidiering
  - Innføre nasjonale regler om statstøtte som supplement til EUs regler på området.
  - Innføre nasjonale regler om gjennomskiktighet som supplement til EUs regler på området.
- Tilgang til informasjon og kompetanse på like vilkår
  - Informasjon eller kompetanse opparbeidet gjennom myndighetsrollen kan kun benyttes i offentlig næringsvirksomhet når dette tilbys andre aktører i markedet på like vilkår.

<sup>1</sup> «Myndigheter og marknader - tydligare gräns mellan offentlig och privat». Konkurrentverket oktober 2004. Rapporten kan lastes ned på følgende adresse: [http://www.kkv.se/bestall/pdf/rap\\_2004-4.pdf](http://www.kkv.se/bestall/pdf/rap_2004-4.pdf)

eksempel på denne typen ulemper kan være større krav til dokumentasjon. I noen sammenhenger kan også begrenset fleksibilitet ved innkjøp gi offentlige virksomheter en konkurranseulempe.

Denne typen ulikheter i rammebetingelsene kan skape vridninger i konkurransen. Disse vridningene kan i sin tur føre til at andre forhold enn reell konkurransedyktighet avgjør hvor produksjon og omsetning finner sted, med ineffektiv ressursutnyttelse som resultat.

#### *Rollekonflikter*

I enkelte sammenhenger har den offentlige virksomheten flere roller som er i konflikt med hverandre. Et eksempel på denne typen rollekonflikt kan forekomme i markeder der produktet som den offentlige virksomheten har enerett til å produsere, samtidig er en essensiell/viktig innsatsfaktor ved produksjon av konkurranseutsatte produkter. I slike tilfeller oppstår det en fare for at den offentlige virksomheten gir sin egen konkurranseutsatte virksomhet konkurransefortrinn i forhold til private konkurrenter. Eksempler på slike fortrinn kan være bedre/billigere tilgang til infrastruktur, grunndata, offentlige registre og kundedatabaser.

Et annet eksempel er at rollen som leverandør av essensielle/viktige innsatsfaktorer i mange sammenhenger gir tilgang til konkurransesensitiv informasjon om konkurrenter. I slike tilfeller oppstår det fare for at denne typen informasjon videreformidles til den konkurranseutsatte delen av den offentlige virksomheten. Denne typen dobbeltroller kan skape uheldige vridninger i konkurransen, som igjen kan føre til ineffektiv ressursallokering og økte etableringsbarrierer for potensielle nye konkurrenter.

#### *Smale markeder og manglende konkurranse*

I markeder med manglende konkurranse kan tilstedeværelsen av, eller trusselen om, en offentlig virksomhet bidra til mer virksom konkurranse. Dette bidrar til at prisene presses nedover og insentivene til å effektivisere forsterkes.

#### *Eksempler på konflikter*

- Enkelte institusjoner får bevilget midler over statsbudsjettet som er øremerket forskning og innsamling av rådata. Samtidig selger de samme institusjonene konsulenttjenester og

#### **Boks 4.4 Nederland**

Arbeidet med virkemidler for å motvirke uheldige konkurransevridninger ved konkurranse mellom offentlig og privat virksomhet har pågått i Nederland siden 1995. Dette ledet fram til et lovforslag som ble presentert for parlamentet i oktober 2001. Lovforslaget innebar blant annet at offentlige institusjoner skulle pålegges en bevisbyrde for å godtgjøre fordelene ved å operere i kommersielle markeder, dersom de ønsket å operere i slike markeder. Forslaget innebar i tillegg en rekke atferdsreguleringer. Lovforslaget møtte kritikk, blant annet for manglende klarhet om lovens rekkevidde, høye administrasjonskostnader og for å rettsliggjøre den offentlige administrasjonen. Forslaget ble trukket tilbake i april 2004.

De nederlandske myndighetene har nå møtt kritikken ved å legge fram et alternativt lovforslag. Lovforslaget retter seg mot forvaltningsvirksomhet som er involvert i økonomisk aktivitet eller som er aktive i kommersielle markeder via et offentlig foretak, og foretak som er tildelt særlige rettigheter. Økonomisk aktivitet tolkes etter konkurranse-rettslige prinsipper. Atferdsreguleringene omfatter forbud mot kryssubsidiering, forbud mot eksklusiv bruk av data, forbud mot at forvaltningsoppgaver og økonomiske aktiviteter kombineres organisasjonsmessig og forbud mot at forvaltningsorganer fordelsbehandler offentlige foretak. Atferdsreguleringene skal tas inn i den nederlandske konkurranseloven og håndheves av det nederlandske konkurransetilsynet.

- bearbejdede rådata i konkurranse med private selskaper som ikke mottar offentlig støtte.
- Kommunale institusjoner produserer tjenester som er finansiert helt eller delvis over kommunale budsjetter. Samtidig benyttes kommunale lokaler og personell til produksjon av tjenester i direkte konkurranse med private aktører.
- Regulerte monopoler har en lovbestemt enerett til formidling av visse typer produkter. Denne produksjonen finansieres av brukerne og/eller tilskudd fra det offentlige. Samtidig tilbyr de regulerte bedriftene relaterte produkter i konkurranse med private aktører.

### *Relevant lovgivning*

Det finnes ulike muligheter for å sikre konkurranseøytralitet mellom offentlig og privat virksomhet. I mange OECD-land arbeides det med lovgivning med sikte på å løse de konkurransemessige problemer som kan oppstå i møtet mellom offentlige og private aktører. Av den norske konkurranselovens to forbud framstår forbudet mot misbruk av dominerende stilling som mest relevant. Erfaringene fra blant annet Sverige, Nederland og Danmark (se boks 4.3-4.5) er imidlertid at det er vanskelig å benytte konkurranseregelverkets bestemmelse om forbud mot misbruk av dominerende stilling overfor offentlig virksomhet. I andre tilfeller er konkurransebegrensningen et resultat av annen myndighetsutøving, og konkurranseloven er mindre egnet som virkemiddel for å løse denne typen problemer.

### *Konkurransemyndighetenes oppfølging*

Moderniseringsdepartementet har i samarbeid med Konkurransetilsynet startet et utredningsprosjekt om «Konkurranse mellom offentlig og privat virksomhet». Målet er å identifisere kritiske faktorer som leder til uheldige vridninger i konkurransen mellom privat og offentlig virksomhet. Videre skal en vurdere og anbefale tiltak som leder til mer effektiv bruk av samfunnets ressur-

#### **Boks 4.5 Danmark**

Dansk konkurranselovgivning innførte i 2000 en forbudsbestemmelse mot konkurransevridende støtte. Bestemmelsen skal sikre at det kan gripes inn overfor støtte som ytes av danske myndigheter, hvis støtten ikke er lovlig i henhold til en offentlig regulering. Den kommer ikke til anvendelse på statsstøtte som er omfattet av EF-traktaten artikkel 87, og supplerer således EUs statsstøtteregler. Bestemmelsen kan derfor bare anvendes hvis den aktuelle støtten ikke merkbart påvirker handelen mellom medlemstatene. Formålet med bestemmelsen er å øke oppmerksomheten rundt konkurransemessige effekter av offentlig støtte til bestemte former for ervervsvirksomhet som faller utenfor EUs støtteregelverk.

ser, herunder blant annet atferds- og strukturreguleringer.

I lys av anbefalingene fra ekspertgruppen og påfølgende behandling, vil Regjeringen komme tilbake med konkrete forslag til lovregler for å legge til rette for likere konkurransevilkår for private og offentlige aktører.

## 5 Offentlige anskaffelser og offentlig støtte som en del av konkurransepolitikken

### 5.1 Offentlige anskaffelser

Det offentlige kjøpte varer, tjenester, bygg og anlegg for om lag 220 milliarder kroner i 2002, tilsvarende ca. 14,5 prosent av BNP. Det er viktig at det offentlige får mest mulig igjen for disse midlene. Samtidig må det offentliges anskaffelser gjennomføres slik at det fremmer konkurransen og effektiviteten i norsk økonomi. Gjennom sin innkjøpsatferd skal det offentlig støtte opp under konkurransen, sikre at skattebetalernes penger brukes effektivt og gi brukerne av offentlige tjenester et best mulig tilbud. De regler som til enhver tid gjelder for offentlige anskaffelser, skal støtte opp under disse målene.

Da det i 2001 ble innført felles regler for alle kommunale og statlige innkjøp, oppnådde man en stor forenklingsgevinst. Leverandørene kunne konkurrere over hele landet uten å måtte forholde seg til ulike rutiner og krav. For kommuner og statlige etater ble det enklere å samarbeide om innkjøpene gjennom standardiserte anskaffelsesprosedyrer.

En avgjørende forutsetning for effektiv konkurranse om de offentlige kontraktene, er at det offentlige opptre som profesjonell og krevende kunde. Ettersom en vesentlig del av potensielle norske tilbydere er små og mellomstore bedrifter, er det spesielt viktig å legge til rette for at disse også kan konkurrere fullt ut om offentlige kontrakter, både nasjonalt og på lengre sikt internasjonalt. Gjennom å sikre bred deltakelse fra små, nyskapende bedrifter, kan konkurransekraften i norsk næringsliv styrkes og offentlig sektor få mer og bedre tjenester for pengene.

#### 5.1.1 Handlingsplan for offentlige anskaffelser

Regjeringen vedtok i 2002 en handlingsplan for offentlige anskaffelser og små og mellomstore bedrifter. Handlingsplanen er utformet som en løpende tiltaksplan hvor hovedmålet er at det skal bli lettere å konkurrere om offentlige kontrakter,

særlig for små og mellomstore bedrifter. Dette er viktig for å få god tilvekst av leverandører i ulike deler av landet.

Som et ledd i handlingsplanen har Nærings- og handelsdepartementet i 2004 produsert tre veiledere. En av veilederne gir oppdragsgiverne råd og eksempler på hvordan innkjøpspraksis kan bedres gjennom å fjerne unødvendige dokumentasjonskrav og utarbeide et tydelig konkurransegrunnlag. Dette øker mulighetene for at små og mellomstore bedrifter skal kunne være leverandører til det offentlige.

I løpet av 2003 og 2004 har departementet også arbeidet aktivt med å forenkle og forbedre den nasjonale kunngjøringsdatabasen DOFFIN. Databasen er blitt mer brukervennlig og informativ og oppdragsgiverne har fått nye skjema som er enklere å fylle ut. Dette har lagt grunnlaget for informasjonsspredning. I DOFFIN kan leverandørene nå enkelt følge med på hvilke markedsmuligheter som finnes gjennom etterspørselen etter varer og tjenester i statlig, fylkeskommunal og kommunal sektor.

#### 5.1.2 Evaluering og revisjon av regelverket

Våren 2004 ble det gjennomført en evaluering av det nasjonale regelverket for offentlige innkjøp for å kartlegge om dagens regler når målet om økt verdiskaping og effektiv ressursbruk. Evalueringen gir et godt utgangspunkt for å se nærmere på dagens regler og avklare hvilke endringer som bør gjøres med tanke på å oppnå ytterligere forenkling og best mulig ressursbruk.

Sammen med regelverksevalueringen vil de nye EU-direktivene som Norge er forpliktet til å implementere, danne grunnlaget for en revisjon av hele regelverket for offentlige anskaffelser. Dette er et omfattende arbeid som startet opp høsten 2004.

Målet for arbeidet er å lage et enklere og mer forståelig regelverk tilpasset moderne innkjøpspraksis. Oppmerksomheten vil være rettet mot å fjerne unødvendige prosedyrekrav og forenkle

administrative prosesser, og samtidig forberede innkjøpere og leverandører på endringene. Videre skal de positive effektene av et helhetlig regelverk og like konkurranseregler for alle bevares. Når det gjelder implementering av nye EU-direktiv, har Norge et begrenset rom for forenkling fordi direktivene i all hovedsak består av obligatoriske regler. De må i det vesentlige implementeres inn i norsk rett i sin oversatte form.

Det nasjonale regelverket kan i større grad utformes etter våre nasjonale behov. Departementet tar sikte på å forbedre regelverket gjennom å eliminere uklarerheter og gjøre det lettere for innkjøpere å etterleve regelverket og samtidig gjennomføre innkjøpsprosesser på en effektiv måte.

I forbindelse med evalueringen er det rettet en del oppmerksomhet mot terskelverdiene i regelverket. Departementet vil i løpet av første halvår 2005 vurdere om terskelverdiene skal justeres.

Innkjøpsreglene alene kan imidlertid ikke dekke alle forhold som må ivaretas for å sikre at det offentlige kjøper inn sine varer og tjenester på best mulig måte. I tillegg til å ha en god regelkompetanse, må den enkelte søke å profesjonalisere alle deler av innkjøpsprosessen.

### 5.1.3 Klagenemnda for offentlige anskaffelser

Klagenemnda for offentlige anskaffelser (KOFA) ble opprettet 1. januar 2003 for å gi raskere og rimeligere klagemuligheter ved brudd på regelverket for offentlige anskaffelser. I tillegg skal nemnda bidra til regelavklaring og kompetanseheving blant brukerne av regelverket. Ved etableringen ble det budsjettet med at det ville komme inn ca. 70 klagesaker første år. Resultatet ved årets slutt var 268 saker. Den store pågangen viser at det har vært et reelt og udekket behov for tvisteløsning ved konkurranse om offentlige innkjøp. KOFA har vist seg som et handlekraftig og kompetent organ. I tråd med departementets målsetting, er det særlig de små og mellomstore bedriftene som har benyttet seg av klageadgangen.

### 5.1.4 Styrking av innkjøpskompetansen

Forenkling og presisering er ikke tilstrekkelig for å sikre god etterlevelse av regelverket. Det er i flere sammenhenger blitt klart at det er et udekket behov for rådgivning og veiledning blant innkjøpere i offentlig sektor og leverandører til denne delen av økonomien. Det finnes ikke noen

sentral rådgivningstjeneste, og departementet har begrensede ressurser til å veilede om regelverket. Departementet vil derfor innlede et samarbeid med representanter for brukerne av regelverket for å se nærmere på ulike løsninger for å imøtekomme behovet på en hensiktsmessig måte.

### 5.1.5 Arbeidsgruppen mot Ulovlige Direkte Anskaffelser (AUDA)

Innst.S. nr. 101 (2001-2002) behandlet Riksrevisjonens avdekking av manglende etterlevelse av regelverket for offentlige anskaffelser. Komiteen bemerket følgende:

«Komiteen ser videre alvorlig på at flere kontroller som er gjennomført på anskaffelsesområdet, viser manglende etterlevelse av regelverket for offentlige anskaffelser, både det nasjonale regelverket og EØS-reglene. Komiteen vil understreke betydningen av at regelverket blir etterlevet og forutsetter at de nødvendige tiltak blir iverksatt for å rette opp de påpekte forhold.»

Statistikk hentet ut i 2002 fra den obligatoriske kunngjøringsdatabasen DOFFIN styrket inntrykket av en manglende etterlevelse. Nærings- og handelsdepartementet valgte på denne bakgrunn å nedsette en arbeidsgruppe for å vurdere om gjeldende sanksjonsregler i lov om offentlige anskaffelser er tilstrekkelige til å motvirke ulovlige direkteanskaffelser, eller om det bør innføres nye sanksjonsmekanismer. Arbeidsgruppen skulle videre utarbeide forslag til eventuelle nye sanksjonsregler.

Arbeidsgruppen viste til at det trolig var manglende forståelse og bevissthet om regelverket som lå bak de fleste tilfellene av ulovlige direkteanskaffelser. Arbeidsgruppen mente likevel at eksisterende sanksjonsmekanismer ikke er tilstrekkelige for å forhindre og motvirke de tilfeller der oppdragsgivere bevisst setter regelverket til side, og lanserte en rekke forslag til sanksjoner og tiltak.

Forslagene ble sendt på høring. Høringsinstansene var svært blandet i sitt syn på rapporten. Flere var sterkt uenige i en rekke av de foreslåtte tiltakene. Særlig gjaldt dette forslaget om straff. Representanter fra både oppdragsgiver- og leverandørsiden uttrykte skepsis. Det store flertallet av høringsinstansene pekte også på at det trolig er manglende bevissthet og kunnskap om regelverket som er årsaken til mange ulovlige direkteanskaffelser. De ønsket fokus på kompetansehe-



ving og regelforenkling fremfor innføring av sanksjoner.

Departementet vil følge opp AUDA-rapporten som en del av regelverksrevisjonen for å presentere en pakkeløsning der regelforenkling, kompetansetiltak og virkemidler for etterlevelse blir sett i sammenheng.

Bevisste og overlagte brudd på et regelverk som er overkommelig å forstå og praktisere, kan ikke tillates. Regjeringen vil innføre egnede sanksjoner mot dette i det reviderte regelverket. Dette vil ha en klar preventiv virkning som sikrer større etterlevelse.

## 5.2 Offentlig støtte

### 5.2.1 Regelverket for offentlig støtte

Offentlig støtte i Norge er regulert gjennom artikkel 61 nr. 1 i EØS-avtalen. Bestemmelsen innebærer at offentlig støtte til næringslivet som truer med å vri konkurransen og påvirke samhandelen mellom avtalepartene, i utgangspunktet er forbudt. Forbudet mot offentlig støtte er ikke absolutt. Artikkel 61 nr. 2 og 3 angir en rekke unntak fra forbudet. Unntaket i artikkel 61 nr. 3(c) gir EFTAs overvåkingsorgan (ESA) kompetanse til å godkjenne:

«Støtte som har til formål å lette utviklingen av enkelte næringsgrener eller på enkelte økonomiske områder, forutsatt at støtten ikke endrer vilkårene for samhandelen i et omfang som strider mot felles interesser.»

Unntak er gitt blant annet for å fremme utviklingen i visse områder (regionalstøtte) og for visse former for næringsvirksomhet eller atferd, eksempelvis støtte til små og mellomstore bedrifter, støtte til forskning og utvikling samt støtte til miljøtiltak.

ESA har kompetanse til å håndheve EØS-reglene om offentlig støtte. På bakgrunn av unntaksbestemmelsene har ESA utarbeidet et omfattende sett med retningslinjer hvor formålet er å opplyse nasjonale myndigheter og markedsaktører om hvordan ESA tolker og anvender unntaksbestemmelsene i EØS-avtalen. Disse retningslinjene er parallelle med retningslinjene til Kommisjonen.

Reglene om offentlig støtte er en del av EØS-avtalens konkurranseregler. Støttereglene skal bidra til å sikre at aktørene i det indre marked stilles overfor forutsigbare konkurranse- og rammevilkår i hele EØS-området. Ved å kontrollere tilde-

ling av støtte gjennom felles regelverk unngår man også subsidiekappløp mellom EØS-statene. EØS-avtalen artikkel 61 nr. 1 setter dermed grenser for støtte til næringsvirksomhet.

Alle planer om nye støttetiltak skal på forhånd meldes til ESA for godkjenning. Gjennom lov om offentlig støtte er støttegiver forpliktet til å melde alle støttetiltak til departementet slik at departementet kan vurdere om tiltaket er notifikeringspliktig. Lov om offentlig støtte gir også myndighetene kompetanse til å kreve eventuell ulovlig støtte tilbakebetalt.

### 5.2.2 Offentlig støtte og markedssvikt

Som en følge av at de fleste handelsbarrierer i EØS-området gradvis er bygget ned, og et mer konkurransepreget fellesmarked har blitt en realitet, er det økende oppmerksomhet mot reguleringen av offentlig støtte for å sikre et velfungerende indre marked.

Det betyr ikke at offentlig støtte ikke kan ha positive effekter. Markedene fører ikke alltid til den samfunnsøkonomisk optimale løsningen. Når markedssvikt oppstår, kan det være hensiktsmessig med støtte for å motvirke eller korrigere den. Regelverket for offentlig støtte gir derfor nasjonale myndigheter handlingsrom til å korrigere for markedssvikt hvis markedet alene ikke gir en løsning som er best for samfunnet. Det er ikke et mål å utnytte alle de rom for støtte EØS-avtalen gir.

Det er ikke et mål å utnytte alle de rom for støtte EØS-avtalen gir. All støtte vil påvirke konkurransen og ressursbruken i økonomien. Samtidig er det realøkonomiske kostnader knyttet til å finansiere støtten. Det er derfor vesentlig at all støtte vurderes kritisk i forhold til måloppfyllelse og kostnader. Regjeringen vil tillegge hensynet til konkurranse og effektivitet større vekt i vurderingen både av eksisterende og framtidige støtteordninger.

Det er målet med støtteordningen som må være i fokus, ikke ordningen i seg selv. Kan målsettingen oppnås ved andre virkemidler, som ikke svekker konkurransen, er det grunnleggende positivt. Samtidig er det en målsetting for Regjeringen å bidra til å dempe konkurranseulempene som en del distrikter i Norge har. Regjeringen mener derfor at ordninger som bidrar til å styrke konkurransekraften i distriktene kan være hensiktsmessige.

Offentlig støtte til næringsvirksomhet påvirker konkurransen mellom bedriftene og ressursbruken i økonomien. Dette påvirker igjen bedrif-

tenes effektivitet, priser og kostnader, og har innvirkning på samlet verdiskaping. I tillegg er det realøkonomiske kostnader knyttet til å finansiere offentlig støtte.<sup>1</sup>

Den næringspolitiske støtten bør ha som mål å fremme samfunnsøkonomisk effektiv bruk av ressursene og være innrettet på en måte som fremmer konkurranse. Støtten bør evalueres jevnlig for å sikre at virkemidlet er målrettet, kostnadseffektivt og tilpasset utviklingen i kapitalmarkedet. I motsatt fall kan virkemidlet bidra til lavere innovasjons- og omstillingstakt i næringslivet og redusert samlet verdiskaping.

### 5.2.3 Utvikling av statsstøttereglene fremover

EU-kommisjonen (og ESA) jobber aktivt med å modernisere støttereglene. Det pågår en prosess for å utvikle et *forenklet og mer målrettet regelverk*. En annen prosess gjelder *reduksjon og nyorientering av støtte*. Med det sistnevnte menes at støttenivået skal reduseres, målt som andel av bruttonasjonalprodukt (BNP), og at støtten skal rettes mot horisontale formål av fellesskapsinteresse. Norske myndigheter deltar i begge prosessene. Hensikten er å styrke konkurransen i det indre marked gjennom å tilpasse reglene for offentlig støtte til de utfordringene en står overfor.

Horisontale støtteformer er for eksempel støtte til forskning og utvikling, miljøstøtte og støtte til små og mellomstore bedrifter. Disse formene for støtte kjennetegnes ved at de er tilgjengelige på generell basis uavhengig av sektortilhørighet eller geografisk beliggenhet. Muligheten til å gi støtte horisontalt, gjør at slik støtte er mindre selektiv enn sektorspesifikk støtte. De positive effektene av horisontal støtte anses å utligne de eventuelt negative virkningene støtten har på konkurransen.<sup>2</sup>

Kommisjonens moderniseringsarbeid har til hensikt å rette oppmerksomheten mot å fjerne de samfunnsøkonomisk mest skadelige formene for støtte. Samtidig skal medlemsstatene få mer fleksibilitet til å tildele støtte til tiltak som anses å ha spesielt positiv virkning, og som skal bidra til å nå målene EU har satt i sin Lisboa-strategi om økt konkurranseevne.<sup>3</sup>

Et av Kommisjonens hovedmål er en mer ens-

#### Boks 5.1 Tre hovedtyper offentlig støtte

*Horisontale støtteordninger* er i utgangspunktet tilgjengelige for alle bedrifter i alle næringer. Eksempel på horisontale ordninger er støtte til forskning og utvikling, og miljøstøtte. Horisontal støtte er i mindre grad konkurransevridende.

*Sektorspesifikk støtte* kjennetegnes ved at den er rettet mot bestemte sektorer i økonomien. Et eksempel på sektorspesifikk støtte er subsidier til skipsbygging. Sektorspesifikk støtte er normalt mer konkurransevridende enn støtte til horisontale formål ettersom de er rettet mot utvalgte bransjer.

*Regional utviklingsstøtte* er støtte som skal bidra til økonomisk og sosial utvikling av mindre velstående regioner i EØS. Regionalstøtte er generelt ansett som mindre konkurransevridende enn sektorspesifikk støtte.

artet praktisering av støttereglene og en mer målrettet bruk av støtte. Hvis Kommisjonen lykkes med sitt reformarbeid, vil dette virke positivt på konkurransen i det indre marked. Det er positivt også for Norge.

#### Nye regler på trappene

Det pågår for tiden en revisjon av retningslinjene for regionalstøtte som tillegges stor betydning. I dette arbeidet ga Norge innspill i en tidlig fase. Kommisjonen har også innført nye regler i form av såkalte gruppeunntak. Disse er inntatt i EØS-avtalen.

Støtte som kommer inn under gruppeunntakene er unntatt fra notifikasjonsplikten. Støttegi- ver må likevel melde støtten til ESA etterskuddsvis. Det finnes foreløpig gruppeunntaksregler for støtte til opplæring, små og mellomstore bedrifter og sysselsetting. Gruppeunntakene gir stor fleksibilitet på disse områdene.

Som et ledd i moderniseringen av statsstøttereglene har Kommisjonen under arbeid regler for mindre støttebeløp som i liten grad vrir konkurransen. Notifikasjonsprosedyrene for denne type tiltak skal også være forenklet. Hensikten er å gi medlemsstatene større fleksibilitet til å gi støtte som er tilpasset de lokale forhold. Norske myndigheter har vært positive til dette forslaget.

I sin meddelelse av 20. april 2004<sup>4</sup> gjorde Kommisjonen rede for sin prosess med modernisering

<sup>1</sup> St.meld. nr. 1 (2003-2004), Nasjonalbudsjettet, 2004 Kap. 5

<sup>2</sup> EU State Aid Scoreboard 2001: [http://www.europa.eu.int/comm/competition/state\\_aid/scoreboard/](http://www.europa.eu.int/comm/competition/state_aid/scoreboard/)

<sup>3</sup> Se Meddelelse fra EU-Kommisjonen, En proaktiv konkurransepolitikk for et konkurrencebasert Europa: <http://www.europa.eu.int/comm/competition/publications/proactive/da.pdf>

av statsstøttereglene. I perioden 2005–2007 skal mesteparten av retningslinjene for horisontal støtte revideres og fornyes. Retningslinjene som skal fornyes omfatter støtte til forskning og utvikling, regionalstøtte, miljøstøtte, støtte til risikokapital og gruppeunntaksbestemmelsene.

I arbeidet opp mot EU har departementet observatørstatus i Kommisjonens rådgivende komité for statsstøtte. Departementet gir på vegne av norske myndigheter innspill til nye regler etter hvert som de utvikles eller eksisterende regler revideres. Dette har gjort det enklere å ivareta norske interesser i regelutviklingsprosessen.

Departementet har også ansvar for å håndtere saker fra ESA på vegne av norske myndigheter, både når ESA ber om informasjon om norsk praksis og når det åpnes formell klagesak mot Norge.

#### *Reduksjon og nyorientering av støtte*

Når det gjelder prosessen med reduksjon og nyorientering av støtte, har norske myndigheter aktivt fulgt dette arbeidet ved å delta på multilaterale møter i regi av Kommisjonen og ved å gi innspill underveis i prosessen. Departementet har således full anledning til å vurdere norske interesser fortløpende i forhold til utviklingen på dette området.

<sup>4</sup> Se note 3.

Departementet har i 2004 fått tilgang til Kommisjonens internetbaserte nettverk om offentlig støtte (CIRCA).<sup>5</sup> Dette nettverket benyttes aktivt i Kommisjonens arbeid med modernisering av reglene og i prosessen med reduksjon og nyorientering av støtte.

Departementet arbeider også med å utvikle en database for å samle og strukturere opplysninger om alle norske støtteordninger som er meldt til og godkjent av ESA. Dette arbeidet foregår i tett samarbeid med danske konkurransemyndigheter og har fått oppmerksomhet fra Kommisjonen og andre EØS-land. Databasen skal bidra til å skape et bedre beslutningsgrunnlag for politikerne, når støtteordninger for eksempel skal revideres eller nye støtteordninger vurderes igangsatt.

Utviklingen av støtteregelveverket vil ha stor betydning for et velfungerende indre marked – som igjen påvirker EØS-landenes samlede verdiskapning. Det er derfor i norsk interesse med et velfungerende, forutsigbart og gjennomiktig statsstøtteregelveverk som sikrer stabile rammevilkår for aktørene i det indre marked. Stabile rammevilkår og en målrettet bruk av offentlig støtte til å motvirke markedssvikt, er positive bidrag til norsk verdiskapning i EØS-området.

<sup>5</sup> Communication & Information Resource Centre Administrator.

## 6 Konkurranseskponering

I dette kapitlet redegjøres det for sentrale vurderingskriterier i tilknytning til *konkurranseskponering*, og tre hovedformer for konkurranseeksponering. Vi omtaler spesielt alternative metoder for konkurranseutsetting, herunder bruk av kontraktsformen offentlig privat samarbeid (OPS). Til slutt gis en omtale av eksempler på konkurranseeksponeringstiltak i kommunesektoren.

### 6.1 Vurderingskriterier

NOU 2000:19 *Bør offentlig sektor eksponeres for konkurranse?* trekker blant annet fram følgende forhold som relevante vurderingstema før man velger konkurranseeksponering:

- Effektivitet
- Utvikling og opprettholdelse av markedskonkurranse
- Styring og demokratisk kontroll
- Tilgjengelighet for bruker
- Kvalitet
- Arbeidstagernes rettigheter

#### Effektivitet

I spørsmålet om konkurranseeksponering, er effektivitet gjerne det mest sentrale enkeltspørsmålet. Med kostnadseffektiv produksjon menes den lavest mulige kostnad en gitt produktmengde kan framstilles ved. Det å produsere et *gitt gode* til *lavest mulig pris*, som kostnadseffektivitet innebærer, burde i utgangspunktet være et lite kontroversielt mål. Det handler om å få mer tjenesteproduksjon for de samme ressursene, eller å frigjøre ressurser til alternative tiltak. Den viktigste årsaken til at en kan forvente forskjeller i kostnadseffektivitet mellom offentlig og privat produksjon, er at selve eierskapet gir opphav til kostnadseffektivitet. *Skalaeffektivitet* gir uttrykk for om kostnadene pr. enhet kan reduseres ved at produksjonen økes eller innskrenkes. Reduseres kostnadene pr. enhet ved utvidet produksjon, snakker vi om *stordriftsfordeler*. *Samdriftsfordeler*, eller synergieffekter, foreligger når det er kostnadseffektivt å ha produksjonsansvar for flere tjenester fordi tjenes-

tene henger sammen på en komplementær måte. Med *formålseffektivitet*, eller resultateffektivitet, menes om en gjør de riktige tingene for å nå bestemte mål.

#### Utvikling og opprettholdelse av markedskonkurranse

Utvikling og opprettholdelse av markedskonkurranse er en forutsetning for vellykket konkurranseutsetting. Det er ikke tilstrekkelig å overlate tjenesteproduksjonen til private uten samtidig å legge til rette for konkurranse. Da risikerer man en overgang fra et offentlig til et privat monopol. Det må derfor foreligge eller etableres et marked for den aktuelle tjenesten som vurderes konkurranseutsatt.

#### Styring og demokratisk kontroll

I vurderingen av spørsmålet om produksjonen bør konkurranseutsettes, må det vurderes hvilken betydning det eventuelt har for styringen og ønsket om demokratisk kontroll at styringsmulighetene dreies bort fra etats- og eierstyring mot styring gjennom regulering, konsesjoner, finansieringssystemer og bruk av kontrakter. Ved konkurranseutsetting vil styring og demokratisk kontroll kunne ivaretas gjennom målbare kvalitetskrav til tjenestetøvelsen og regelmessig kvalitetsrevisjon og profesjonell kontraktssyring i kontraktsperioden.

#### Tilgjengelighet for brukerne

For enkelte samfunnsområder er det et sentralt politisk og samfunnsmessig mål at befolkningen skal ha lik tilgjengelighet til offentlige tjenester, uavhengig av bosted og personlig økonomi. Det kan derfor være nødvendig med særlige regulatoriske grep for å sikre politiske mål om tilgjengelig i forbindelse med konkurranseutsetting.

#### Kvalitet

Den viktigste effekten på kvalitet kommer som en følge av at konkurranseeksponering i seg selv

bidrar til økt oppmerksomhet om kvalitet og innhold i tjenestene. En forutsetning for å konkurranseutsette en tjeneste, må være at det er etablert klare og målbare kvalitetskrav til tjenesten, og at det er tilstrekkelig bestillerkompetanse og kvalitetskontroll for å forhindre sviktende kvalitet ved ufullstendige kontrakter.

### *Arbeidstakernes rettigheter*

Bruk av konkurranse kan føre til endringer for de ansatte som blir berørt. Konkurranseutsetting kan gi usikkerhet om arbeidssituasjonen, virksomhetsoverdragelse og endringer i lønns- og arbeidsvilkår. Arbeidsvilkår i henholdsvis privat og offentlig tjenesteproduksjon faller imidlertid ikke nødvendigvis i favør av det offentlige. I lys av foreliggende erfaringsmateriale, er det ikke dekning for å hevde at forholdene for ansatte er dårligere hos private enn hos offentlige som driver tjenesteproduksjon. Det synes derfor vanskelig å finne holdbar fordelingsmessig begrunnelse for at konkurranseutsetting ikke bør benyttes.

Regjeringen ønsker å bidra til et arbeidsliv med gode sosiale ordninger både i offentlig og privat sektor, og viser blant annet til:

- at det er fremmet forslag i Pensjonsmeldingen om å innføre obligatorisk supplerende pensjonsordninger for alle arbeidstakere.
- at ILO-konvensjon nr. 94 om å stille krav til tariffavtaler ved offentlige innkjøp er ratifisert av Norge og vil bli implementert i en revisjon av innkjøpsinstruksen for statlig sektor som departementet tar sikte på å fremme våren 2005.

## **6.2 Former for konkurranseeksponering**

I NOU 2000:19 og i St.prp. nr. 66 (2002-2003) (kommuneproposisjonen) benyttes begrepet konkurranseeksponering som samlebetegnelse på:

- Konkurranseutsetting
- Brukervalg
- Målestokkonkurranse

### *Konkurranseutsetting*

Det sentrale spørsmålet er om produksjonen bør skje internt i forvaltningen eller organiseres eksternt, enten i offentlig fristilte virksomheter, eller i private virksomheter. Dette spørsmålet reiser en lang rekke rettslige, konkurransepolitiske

og forvaltningspolitiske spørsmål. Dette er omtalt i kapittel 5 om offentlige innkjøp og offentlig støtte og i kapittel 8 om liberalisering og konkurransepolitikk. I kapittel 4.5 omtales ulike tiltak som er egnet til å legge til rette for mer like konkurransevilkår for offentlige og private aktører.

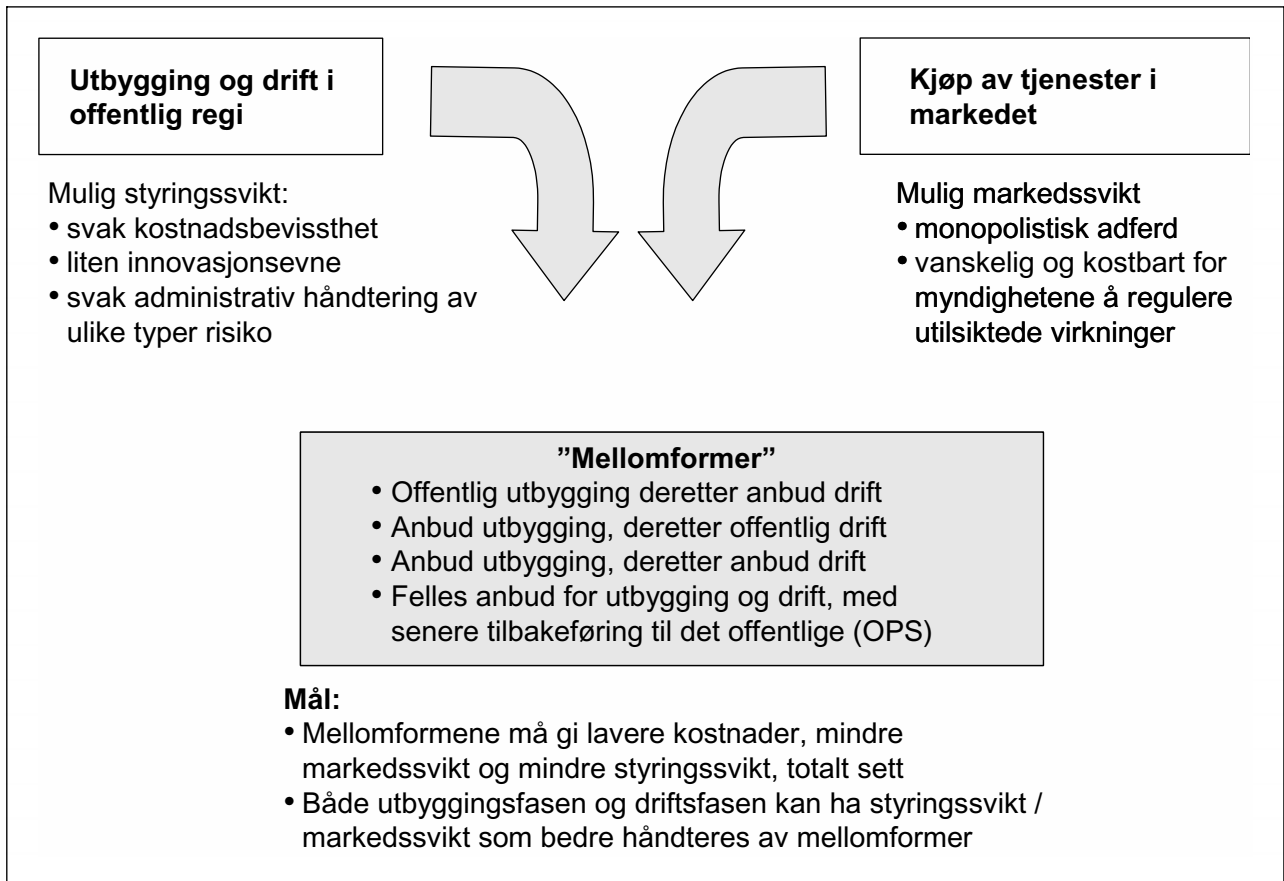
Konkurranseutsetting brukes som betegnelse på situasjoner der det offentlige lar andre rettssubjekter konkurrere om å utføre oppgaver som det offentlige tradisjonelt har utført selv. Begrepet har ikke noe rettslig innhold. Bestiller vil fremdeles være ansvarlig for at innbyggerne og brukerne får den tjenesten de har krav på, og fordelingshensyn kan ivaretas gjennom finansiering av tjenesten. Før bestiller kan utlyse konkurranse om et oppdrag, må kravspesifikasjon til tjenesten være beskrevet. Bestillers valg av anskaffelsesprosedyre vil avhenge av kompleksiteten i tjenesten.

*Anbudskonkurranse* er en metode for konkurranseutsetting hvor bestiller utlyser en konkurranse om et oppdrag som finansieres av bestiller. Selv om produksjonen av tjenesten konkurranseutsettes og utføres av private, har det offentlige fortsatt ansvaret for finansiering, oppfølging og kontroll av tjenesten i form av kvalitets-, kompetanse- og bemanningskrav.

Det er viktig at bestiller har tilstrekkelig kompetanse til å gjennomføre selve anskaffelsen på en profesjonell måte. Bestiller må avgrense og spesifisere tjenesten som skal settes ut på anbud og kostnadsvurderingene må inkludere alle transaksjonskostnadene. Det må etableres gode rutiner for kontraktsstyring og rutiner for kontroll og tilsyn av at kontraktene blir fulgt opp på en tilfredstillende måte. En avgjørende forutsetning for en vellykket anbudsprosess, er at det finnes et tilstrekkelig antall aktører som sikrer konkurranse om oppdragene. En godt gjennomført anbudskonkurranse fører til kostnadsbesparelser.

Konkurranseutsetting kan anta en rekke ulike former. Forut for iverksetting av et prosjekt må myndighetene vurdere hvorvidt en skal drive utbygging og drift i egenregi, eller om en skal kjøpe tjenestene av private aktører i markedet. Offentlig egenproduksjon åpner for styringssvikt, som kan bidra til lavere effektivitet og svakere kostnadsbevissthet. Å overlate prosjektet til private aktører kan motvirke dette, men gir samtidig mulighet for markedssvikt som det kan være ressurskrevende å kontrollere og eventuelt korrigere for.

Det finnes en rekke former som myndighetene kan velge mellom, jf. figur 6.1. Alle disse benytter i varierende grad anbudsmekanismer for



Figur 6.1 Det er flere alternativer til tradisjonell anskaffelse og drift

å presse kostnadene ned, samtidig som en utnytter privat sektors effektivitet og innovasjonsevne på de områder der dette vurderes som hensiktsmessig. I noen tilfeller kan det være spesielle forhold ved et prosjekt som gjør det ønskelig at det offentlige påtar seg en direkte rolle i driften eller i utbyggingsfasen. Det kan for eksempel være vanskelig å utforme kontrakter som gjør det mulig å kontrollere at alle nødvendige spesifikasjoner ved et komplisert utbyggingsprosjekt er oppfylt. I andre tilfeller kan det være særtrekk ved et prosjekt som gjør det ønskelig at offentlige sektor gjennom egen virksomhet har direkte kontroll over selve driften.

Selve utarbeidelsen av konkurransegrunnlaget, med spesifisering av leveranse eller tjenestnivået, kan bidra til at den offentlige oppdragsgiveren tydeliggjør mål for sin ressursbruk i større grad enn ved utførelse i egenregi. Dette kan bidra til at man får mer igjen for hver krone, og at det frigjøres ressurser til andre samfunnsformål. Flere potensielle aktører i et marked gir videre grobunn for innovasjon og kostnadsfokus, både i privat og offentlig sektor. Utarbeidelse av konkurransegrunnlag kan også bidra til bedre offentlig

planlegging, særlig når den ansvarlige myndigheten legger vekt på å knytte kravene opp mot kvalitet, tilgjengelighet og omfang av leveransen, heller enn detaljerte spesifikasjoner knyttet til hvilke løsninger som skal velges i gjennomføringen av oppdraget. Konkurransen i markedene kan styrkes gjennom anbudsprosessene, slik at ressursbruken i samfunnet blir mer effektiv.

Figur 6.2 tar for seg noen spesifikke fortrinn og ulemper ved ulike måter for bruk av anbud i offentlige prosjekter. Om myndighetene bør velge å gjennomføre et prosjekt i egenregi, ved kjøp av tjenestene fullt og helt i markedet eller i kombinasjon egenregi/anbud/OPS, vil avhenge av spesifikke forhold ved prosjektet. Sentrale faktorer å vurdere vil være faren for, og omfanget av, eventuell styringssvikt eller markedssvikt, transaksjonskostnader i prosjektet, tilgangen til kompetanse og innovative løsninger og ulempene ved at det er krav som ikke lar seg kontraktsfeste.

Ett av alternativene ved konkurranseutsetting er *offentlig privat samarbeid (OPS)*. Over det siste tiåret har bruken av OPS tiltatt i flere land, spesielt i Storbritannia, og vi har også sett eksempler på bruk av OPS i Norge. OPS er i utgangspunktet

	Særegne fortrinn	Spesielle ulemper
<b>Offentlig utbygging, deretter anbud/lisens drift</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Egner seg ved markedssvikt i utbyggingen og behov for residual styringsrett i driftsfasen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Offentlig utbygger kan være dyrere enn private.</li> <li>Kan være fordeler av at utbygging og drift gjøres av samme person.</li> </ul>
<b>Anbud utbygging, deretter offentlig drift</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Egner seg når kostnadene ved styringssvikt i driftsfasen er mindre enn transaksjonskostnader ved anbud eller markedssvikt ved kjøp av tjenester</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Offentlig drift kan være dyrere enn privat.</li> <li>Kan være vanskelig å spesifisere og kontrollere utbyggingen i tilstrekkelig grad</li> </ul>
<b>Anbud utbygging, deretter anbud drift</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Egner seg når markedssvikten ved kjøp av tjenester disiplineres gjennom tidsserier av anbud</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Transaksjonskostnader ved to budrunder. Kan være vanskelig å spesifisere og kontrollere prosjektet i tilstrekkelig grad</li> </ul>
<b>OPS: Felles anbud for utbygging og drift</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Mindre slurv hos utbyggeren når det er vanskelig å kontraktsfeste alle krav</li> <li>Bedre driftsvilkår når utbyggingen gjøres av driftsansvarlig</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Normalt dyrere finansiering</li> <li>Svekket budsjettstyring: Sniker i køen og binder opp fremtidens driftsbudsjetter</li> </ul>

Figur 6.2 Egenskaper ved ulike former for anbud om utbygging og/eller drift

et samarbeid mellom offentlig og privat sektor om et utviklingsprosjekt med tilhørende drift av eksempelvis bygningen og/eller en tjeneste. Den offentlige bestiller beskriver oppgaven som skal løses og definerer hvilke standarder og kvaliteter som ønskes levert. Innenfor disse rammene gis den private aktøren frihet til å planlegge og gjennomføre arbeidet på en mest mulig hensiktsmessig måte.

Kjernen i et typisk OPS-konsept kan sies å være:

- Kontrakten om oppdraget tildeles etter anbudskonkurranse. I hovedsak regulerer kontrakten forholdet mellom offentlig myndighet og tilbyder, men det legges også opp til et samarbeid (partnerskap) mellom de to.
- Tilbyderen som vinner konkurransen får i oppdrag både å gjennomføre et bygge- eller utviklingsprosjekt og å drive og vedlikeholde anlegget gjennom en forholdsvis lang periode.
- Inntektene i prosjektet vil stamme fra brukerbetalning, offentlige rammetilskudd eller offentlige tilskudd pr. bruker, alternativt en kombinasjon.
- Gjennom kontraktsperioden står tilbyderen vanligvis som eier. Eierskapet tilfaller offentlige myndigheter etter endt kontrakt.

OPS-prosjekter har internasjonalt særlig vært brukt i forbindelse med bygging og drift av for eksempel veier, skoler, sykehus, jernbane, idrettsanlegg og boliger for vanskeligstilte. I Norge er det igangsatt enkelte OPS-prosjekter i vegsektoren og for enkelte offentlige bygg i blant annet helse- og undervisningssektoren.

På samme måte som ved ordinær anbudsutsetting beholder det offentlige ansvaret for hva som skal produseres. Det spesielle ved OPS er at kontrakten regulerer både utbygging og drift av samme prosjekt, lengden på kontraktene og et økt fokus på hvilke typer risiko som er knyttet til å produsere tjenesten. Generelt er det et mål å overføre kostnadsrisiko til den som i størst grad er i stand til å påvirke denne.

Erfaringer fra andre land tyder på at OPS-modellen kan gi besparelser, men det er også eksempler på at det gir høyere kostnader. OPS gir et potensiale for gevinst ved å føre sammen rollen som utbygger og drifter. Samtidig binder lange kontraktsperioder handlingsrommet for offentlige myndigheter. OPS forutsetter at det konkrete behov som søkes dekket er egnet som OPS-prosjekt, og at et tilstrekkelig antall konkurransedyktige aktører som kan håndtere slike kontrakter.

OPS medfører også større arbeidsbyrde og økte kompetansekrav for det offentlige enn mer tradisjonelle kontraktsformer.

### *Brukervalg*

Brukervalg innebærer at det offentlige legger til rette for at brukeren kan velge mellom alternative tilbud eller tjenesteleverandører. Ved lovpålagte tjenester vil ansvaret for at brukerens rettigheter ivaretas fortsatt tilligge kommunen. Det kan etableres brukervalg, for eksempel mellom ulike kommunale tilbydere, mellom både private og kommunale enheter eller kun private tilbydere. Et brukervalgssystem med ulike leverandører omtales som «fritt brukervalg» når systemet er finansiert med en ordning hvor «penger følger brukeren». Et slikt system innebærer at tilbyderne får finansiering avhengig av hvor mange som velger deres tilbud. Prisen på tjenesten vil være fastsatt av det offentlige, og tilbyderne konkurrerer om bruken på kvalitet.

### *Målestokkonkurranse*

Målestokkonkurranse, eller benchmarking, innebærer systematisk sammenstilling av ulik virksomhetsinformasjon med sikte på å måle prestasjoner i egen virksomhet opp mot prestasjoner i andre tilsvarende virksomheter. Målestokkonkurranse er et virkemiddel som legger til rette for konkurranse, læring og samarbeid. Slik konkurranse kan være et effektivt hjelpemiddel for å avdekke effektivitets- og kvalitetsforskjeller, hvor ekstern markedsinformasjon er en målestokk eller referanse som man kan måle prestasjoner mot. På denne måten eksponeres virksomheten for konkurranse ved at man sammenlikner seg med tilsvarende virksomhet. I en viss grad kan målestokkonkurranse kompensere for markedskonkurranse.

## **6.3 Eksempler på konkurranseeksponeringstiltak i kommunesektoren**

### *Nettbasert konkurranseportal*

Kommunal- og regionaldepartementet har etablert [www.konkurranseportalen.no](http://www.konkurranseportalen.no). Med konkurranseportalen vil Kommunal- og regionaldepartementet støtte kommunenes arbeid med konkurranse som verktøy for utvikling av kvalitet,

brukerorientering og effektivitet i tjenesteproduksjonen. Konkurranseportalen gir informasjon om, og praktisk veiledning til, konkurranseeksponering av kommunal tjenesteproduksjon.

### *Konkurranse i markedet: friere brukervalg*

Brukervalg innebærer at kommunen legger til rette for at innbyggerne, innenfor visse rammer, kan velge fritt mellom flere leverandører av en kommunal tjeneste. Brukerne kan enten velge mellom flere kommunale leverandører, eller mellom både kommunale og private enheter. Kommunal- og regionaldepartementet og Kommunenes Sentralforbund har siden 2002 støttet opp om et nettverk av norske kommuner som har arbeidet med brukervalg. Kommunal- og regionaldepartementet har laget en veileder for brukervalg i kommunal tjenesteyting. Veilederen er tilgjengelig på [www.dep.no/krd/](http://www.dep.no/krd/) og på [www.konkurranseportalen.no](http://www.konkurranseportalen.no). Senter for samfunns- og næringslivsforskning (SNF) har også evaluert arbeidet som er gjort med brukervalg i de kommunene som deltok i nettverket.

### *Benchmarking: effektivitetsnettverkene*

Kommunal- og regionaldepartementet har gjennom flere år arbeidet aktivt for å legge til rette for benchmarking i kommunal sektor. Dette innebærer at en systematisk sammenstiller ulik virksomhetsinformasjon med tanke på å måle og sammenlikne prestasjoner i egen virksomhet over tid, og/eller måle og sammenlikne prestasjoner i egen virksomhet opp mot prestasjoner i andre tilsvarende virksomheter.

Kommunal- og regionaldepartementet tok i 2001, sammen med Arbeids- og administrasjonsdepartementet, Finansdepartementet og Kommunenes Sentralforbund, initiativ til prosjektet *kommunenettverk for fornyelse og effektivisering (effektiviseringsnettverkene)*. Prosjektet setter sammen nettverk på 5-8 kommuner. Om lag 300 kommuner og bydeler i Oslo har deltatt i arbeidet. Nettverkene dekker tjenestoområdene skole, barnehage, pleie og omsorg, barnevern, sosialtjeneste og byggesak. I nettverkene benytter kommunene nøkkeltall fra KOSTRA som viser tjenestenes prioritering, dekningsgrader og produktivitet. Videre gjennomfører kommunene brukerundersøkelser, medarbeiderundersøkelser og kartlegger objektiv kvalitet i tjenestene. Samlet gir dette grunnlag for sammenlikninger både mellom de ulike kommunene og mellom de ulike tjenestene. På porta-



len [www.bedrekommune.no](http://www.bedrekommune.no) kan blant annet alle kommunene sammenlikne seg med andre kommuner over tid på produktivitet, målt kvalitet og brukertilfredshet.

#### *Effektivitet og effektivitetsutviklingen i kommunesektoren*

Kommunene står overfor store utfordringer i tiden framover. Det vil bli en krevende oppgave å videreføre dagens tjenestenivå. Krav til økt kvalitet og produksjon vil kreve ytterligere innsats. Når det samtidig er begrensninger på inntektssi-

den, må en møte disse utfordringene gjennom å utnytte tilgjengelige ressurser på en bedre måte.

Kommunal- og regionaldepartementet har engasjert forskningsinstitusjonene Senter for økonomisk forskning ved NTNU og Senter for samfunns- og næringslivsforskning (SNF) til å utføre et langsiktig og systematisk utredningsarbeid for å utvikle modeller for måling av effektivitet og effektivitetsutvikling, både for enkeltkommuner og for sektoren samlet. Indikatorene skal fortrinnsvis være basert på fast oppdaterbar statistikk, men i prosjektet vil også nye produksjons- og kvalitetsmål bli benyttet og testet ut.

## 7 Konkurransen og andre samfunnshensyn

### 7.1 Innledning

Hovedmålet med konkurransepolitikken er å sørge for effektiv bruk av samfunnets ressurser ved å legge til rette for virksom konkurranse. Konkurranselovens formålsparagraf presiserer også at det ved anvendelse av loven skal tas særlig hensyn til forbrukernes interesser. Gjennom dette bidrar konkurransepolitikken til økt verdiskapning og sysselsetting til det beste for samfunnet og borgerne.

Effektiv konkurransepolitikk er ikke det samme som å la markedskreftene operere fritt. Konkurransen er heller ikke et mål i seg selv, men et virkemiddel for å sikre best mulig offentlige og private tjenester for en gitt ressursbruk eller pris. Det er flere andre tunge samfunnshensyn som må vektlegges i utformingen av politiske virkemidler, slik som for eksempel god fordeling, sysselsetting over hele landet og tilgang til gode offentlige tjenester uavhengig av betalingssevne eller bosted.

Markedsaktørene har incentiver til å begrense konkurransen. Konkurransespolitikken oppgave er å forhindre dette. I tillegg blir overordnede hensyn på mange samfunnsområder ivaretatt gjennom spesielle reguleringer som supplerer eller erstatter konkurransen. Krav til helse, miljø og sikkerhet er eksempler på slike reguleringer. Innenfor enkelte områder har imidlertid slike reguleringer vært oppfattet som utilstrekkelige for å oppnå ønskede mål, og det har derfor vært nødvendig å begrense konkurransen. På det alkoholpolitiske området er det for eksempel lovpålagt monopol i detaljomsetningen av vin og brennevin m.v., mens det er konkurranse om leveranser til Vinmonopolet.

Konkurranselovgivningen bygger på en forutsetning om at atferd eller konkurransereguleringer som omfattes av lovens forbudsbestemmelser, for eksempel prissamarbeid og markedsdeling, i all hovedsak er konkurranseskadelig og uønsket.

Tradisjonelt har det vært to hovedbegrunnelser for at konkurransebegrensende handlinger som omfattes av lovens forbudsbestemmelser likevel er blitt godtatt av konkurransemyndighetene.

For det første kan forbudte konkurranseregu-

leringer i enkelte tilfeller forsterke konkurransen. Et eksempel er samarbeid om anbud i forbindelse med konkrete prosjekter, hvor deltakerne hver for seg er for små til å delta i konkurransen. Et anbudssamarbeid vil i slike tilfeller forsterke konkurransen ved at de mindre aktørene sammen kan ta opp konkurransen med de store. Konkurranseloven tillater atferd som i utgangspunktet er forbudt, men som oppfyller nærmere bestemte forutsetninger. Dette kan være tiltak som bidrar til å bedre produksjonen og fordelingen av varene, fremmer den tekniske eller økonomiske utviklingen og samtidig sikrer forbrukerne en rimelig andel av de realiserte gevinstene.

For det andre har det ved en rekke anvendelser av konkurranseloven vært antatt at dersom markedet med konkurranse alene får råde, vil ikke hensyn og mål på enkelte andre samfunnsområder bli ivaretatt. I en del saker etter konkurranseloven har derfor andre samfunnshensyn blitt tillagt større vekt, med den konsekvens at aktører har fått dispensasjon til å etablere konkurransebegrensende ordninger.

#### Markedssvikt

Under gitte forutsetninger vil en markedsøkonomi med fri konkurranse gi effektiv bruk av samfunnets ressurser og maksimal verdiskapning. I praksis vil sjelden alle forutsetningene for fri konkurranse være oppfylt. Avvik fra disse forutsetningene omtales gjerne som markedssvikt. Noen viktige former for markedssvikt er:

- *Kollektive goder* karakteriseres ved at den bruk og nytte som en person har av godet ikke går på bekostning av andres forbruk av det samme godet. Kollektive goder kan ikke oppdeles og selges på vanlig måte gjennom et markedsystem. Det er ikke mange eksempler på goder som tilfredsstiller kravene til et kollektivt gode fullt ut. Forsvar og rettsvesen nevnes imidlertid ofte som eksempler.
- *Eksterne virkninger* refererer seg til situasjoner der produksjon medfører kostnader som ikke bæres av produsenten eller gevinster som produsenten ikke får betalt for. Forurensning

er en negativ ekstern virkning. Teknologiske fremskritt er en positiv ekstern virkning. Markedet vil ikke alene ta høyde for eksterne virkninger.

- *Stordriftsfordeler* innebærer at kostnadene per enhet avtar med økende produksjonsomfang. Stordriftsfordelene er i stor grad betinget av tekniske forhold. Dersom stordriftsfordelene er så omfattende at gjennomsnittskostnadene avtar i hele det aktuelle produksjonsintervallet, vil det være samfunnsøkonomisk kostnadseffektivt at en produsent alene forsyner hele markedet. Dette kalles et naturlig monopol og kjenetegnes ved at grensekostnaden er lavere enn gjennomsnittskostnaden i det aktuelle intervallet, slik at pris lik grensekostnaden vil resultere i bedriftsøkonomisk underskudd.
- *Informasjonssvikt* knytter seg særlig til problemer med ulik tilgang til informasjon. Dersom det for forbrukerne er svært kostbart å innhente informasjon om pris og/eller kvalitet, vil det trolig ikke oppstå tilfredsstillende konkurranse. Manglende informasjon av denne typen gjør det videre mulig for tilbydere å ta for høye priser. Skjevt fordelt informasjon gjør det dessuten lettere for tilbydere å opprettholde pris-samarbeid. Når kostnadene forbundet med å søke informasjon om pris og kvalitet blir store, reduseres således grunnlaget for fungerende konkurranse. Et mulig utfall av informasjonsasymmetriene er markeder som ikke fungerer tilfredsstillende.

Markedssvikt fører i utgangspunktet til at markedet alene ikke realiserer den samfunnsøkonomisk optimale tilpasningen. I enkelte situasjoner kan det være konflikt mellom konkurranse- og andre samfunnshensyn, og dermed behov for reguleringer som begrenser konkurransen.

Når det gjelder områder som for eksempel forurensning og ivaretagelse av miljøhensyn, vil det være stor grad av samsvar mellom markedssvikten (negative eksterne effekter) og de særlige (miljø)hensyn. Markedet alene vil ikke generere det ønskede nivå på miljøgodene. At markedet ikke realiserer enkelte individers eller gruppers ønsker på enkelte samfunnsområder, er ikke å anse som en markedssvikt. Dersom knapphet på vann gjør at strømmen blir dyr, er ikke det markedssvikt, selv om det kan være uheldig ut i fra en rekke sosiale og fordelingsmessige hensyn. Det er derfor ingen nødvendig sammenheng mellom markedssvikten og de særlige hensyn politikk skal ivareta.

Et sentralt spørsmål i denne sammenheng blir å identifisere hvilke virkemidler som er best egnet til å ivareta særlige hensyn.

## 7.2 Konkurransbegrensende virkemidler og særlige hensyn

### 7.2.1 Generelt om virkemidler for å ivareta andre samfunnshensyn

Avtaler om priser og markedsdeling er eksempler på konkurransebegrensende virkemidler. Det er mange argumenter mot å bruke denne type virkemidler for å ivareta særlige samfunnshensyn.

For det første vil en prisregulerende avtale eller markedsdeling føre til at motivasjon til å utvikle mer rasjonell produksjon og bedre distribusjonsformer reduseres. Uten en slik konkurranse-regulering vil en effektiv aktør selge sine produkter til en lavere pris og med det stå sterkere i konkurransen. Ved å frata aktørene muligheten til å konkurrere på pris, er insentivene til å drive mer effektivt kraftig redusert.

Prisregulering kan også føre til at prisene holdes kunstig oppe. Dermed blir forbruket av varen for lavt i forhold til det samfunnsøkonomisk ønskelige nivå.

En annen ulempe med virkemidler som påvirker markedets virkemåte, er at de samfunnsøkonomiske kostnadene ved tiltaket blir lite synlige. Det er for eksempel vanskelig å vite hvor mye høyere prisene er som følge av en konkurransebegrensende prisavtale, enn hva de hadde vært i et marked uten en slik avtale. Dersom en alternativt kan fremme samme målsetting ved bruk av for eksempel direkte virkemidler, finansiert over statsbudsjettet, blir kostnadene ved tiltaket synliggjort i mye større grad. Det gir beslutningstagerne et bedre grunnlag for å vurdere om det fortsatt er ønskelig å opprettholde eller endre nivået på tiltakene. For dem som direkte nyter godt av tiltaket, kan det imidlertid være ønskelig at kostnadene ikke kommer så tydelig fram. Da vil det i mindre grad bli stilt spørsmål ved tiltaket.

Konkurranse er et sentralt virkemiddel for å oppnå effektiv ressursbruk og verdiskaping, men vil ikke nødvendigvis sørge for at andre samfunnsmessige mål blir nådd. For å nå målene kan det derfor være nødvendig å supplere konkurranse med andre virkemidler som direkte støtteordninger eller særskilte sektorreguleringer. Det er viktig at man i slike sammenhenger velger virkemidler som i størst mulig grad realiserer målene uten å redusere konkurransen.

### 7.2.2 Konkurransen og kulturpolitikk

Gjennom kulturpolitikken har Regjeringen som mål å bevare og formidle kulturarven og bidra til kulturelt mangfold. Det er viktig å stimulere til fornyelse og kvalitet, og sørge for at hele befolkningen har god tilgang til et mangfold av kulturelle uttrykk. Regjeringen legger særlig vekt på å nå fram til barn og unge med et mangfold av kulturuttrykk.

En rekke kulturgoder produseres og selges på lik linje med andre varer og tjenester i markeder med betydelig innslag av kommersielle aktører. Videre er sammensmeltingen av offentlige tiltak, frivillig innsats og privatøkonomiske profittinteresser mer iøynefallende i kultursektoren enn i andre sektorer. Dette tilsier at bransjen ikke kan unndra seg krav om samfunnsøkonomisk effektivitet.

Det vil likevel være nødvendig med særskilte virkemidler for å nå de kulturpolitiske målene, fordi markedet ikke nødvendigvis frambringer den samfunnsmessig ønskelige tilgjengelighet, bredde og kvalitet. Dels skyldes dette at en del kulturuttrykk har en samfunnsmessig merverdi utover den pris som markedet er villig til å gi. Det kan for eksempel være akkumulering av kunnskap, særlig hos barn og unge, utvikling av kreativitet og utvikling av det norske språket. Dels kan det også være store faste kostnader knyttet til frambringelse av kulturgoder. Det kan føre til for lite produksjon og mangfold ved en ren markedsløsning.

Målsettingene i kulturpolitikken kan imidlertid nås ved bruk av ulike virkemidler som vil gi forskjellige samfunnsøkonomiske konsekvenser. Regjeringen mener at det er viktig å velge de virkemidlene som gir den samfunnsøkonomisk beste løsningen.

Kultursektoren i sin alminnelighet har i svært liten grad anført et behov for å unntas fra konkurranse-loven for å ivareta særlige kulturhensyn. I den grad markedet ikke realiserer ønsket kvalitet, mengde eller tilgjengelighet, har dette på de fleste områder i kultursektoren blitt oppnådd gjennom virkemidler som ikke begrenser konkurransen. Aktører innen de fleste kunst- og kulturuttrykk har således ikke funnet det nødvendig å innrette seg slik at det er nødvendig med dispensasjon fra konkurransereglene for å ivareta kulturhensyn. Blant annet på grunn av de statlige støtteordningene for kultur, har det ikke oppstått nevneverdige konflikter mellom konkurransehensyn og kulturhensyn i sin alminnelighet.

### 7.2.3 Konkurransen og litteratur

#### *Regjeringens litteraturpolitiske mål*

Det er bred enighet om at litterær bredde og mangfold er viktig. Målsettingen om mangfold innebærer for det første et ønske om mangfold av genre, men også at det innenfor de enkelte genre skal være kvalitet, bredde og mangfold.

Det er også et sentralt litteraturpolitisk mål at befolkningen skal være sikret god tilgang til et mangfold av titler og genre. I dette ligger det et ønske om at det skal være mulig å nyte godt av bøkene uavhengig av hvor man bor. Skolebokdelen av bokbransjeavtalen har blant annet vært begrunnet med at den bidrar til å opprettholde distriktsbokhandlerne, og at disse vil få vanskeligere vilkår i et mer markedsorientert system.

Gitt de litteraturpolitiske målene en ønsker å nå, bør virkemidlene utformes på en mest mulig formåls effektiv måte. Det er de litteraturpolitiske hensyn som er av betydning. Konkurransen skal og bør være det naturlige utgangspunkt i de fleste markeder. Det er således kun ved konflikt mellom litteraturpolitiske mål og konkurranse, samt når litteraturpolitiske mål vektlegges tyngre enn effektiv ressursbruk, at konkurransebegrensende avtaler bør aksepteres. Forholdet mellom konkurranse og litteraturpolitiske målsetninger vil derfor bli drøftet nærmere i det følgende.

#### *Markedssvikt i bokbransjen*

Konkurranse i bokmarkedet vil ikke nødvendigvis frembringe det ønskede mangfold av titler, genrebredde og tilgjengelighet.

Dette skyldes blant annet ulike former for markedssvikt. Samfunnets verdsetting av boken vil i noen tilfeller overstige den bedriftsøkonomiske verdien, det vil si at det er positive eksterne effekter forbundet med konsum og produksjon av en rekke titler og genre. De positive eksterne effektene som er knyttet til konsum og produksjon av litteratur, kan for eksempel være utvikling og styrking av det norske språk, kunnskapsakkumulering (særlig hos barn og unge), opparbeidelse av kritisk sans, kreativitet, yringsfrihet og demokrati. Dette er verdier som ikke blir verdsatt av markedet, men som har en samfunnsøkonomisk verdi.

Konsekvensen av dette er at markedet vil realisere for lav produksjon av kulturgodene, og dermed blir også konsumet for lavt i forhold til det som er samfunnsøkonomisk ønskelig.

Produksjon av bøker er også karakterisert ved

fallende gjennomsnittskostnader. Kostnadene ved å produsere første eksemplar av en bok er relativt høye, mens kostnadene ved å produsere de neste enhetene ofte er lavere. Dette innebærer isolert sett at forlagene vil sette en høyere pris på boken enn det som er samfunnsøkonomisk optimalt. Dermed blir etterspørsel etter og produksjon av den enkelte boktittel for lav. Hvis en derimot ser på flere boktitler under ett, vil en ny tittel fortrenge noe av de andre titlenes etterspørselsgrunnlag og således redusere lønnsomheten ved disse. Den som etablerer en ny tittel, vil i liten grad ta hensyn til denne effekten. Resultatet kan isolert sett bli at det blir produsert for mange titler.

Ved produksjon av bøker er det grunn til å tro at det er liten grad av gjentakelse av de faste kostnadene, siden forfatteren ved utarbeidelse av en ny tittel starter på nytt. Dette tilsier at den første effekten dominerer, det vil si at mangfoldet som realiseres i et marked blir mindre enn det som er samfunnsøkonomisk ønskelig.

Det er god grunn til å tro at bransjens kommersielle aktører sørger for utgivelse og produksjon av titler som vil være bedriftsøkonomisk lønnsomme. Hovedproblemet med oppnåelse av målet om kvalitet, bredde og mangfold knytter seg i stor grad til utgivelse og produksjon av de såkalte smale titler og genre. «Smal» er ikke et presist definert begrep, men knytter seg til bøker og genre som kommer ut i små opplag og/eller som presumptivt har et lite nedslagsfelt. Bokbransjens konkurransebegrensende avtaler har blant annet vært begrunnet i hensynet til den smale litteraturen. For stor grad av markedsorientering kan innebære at den smale litteraturen forsvinner.

Mange knytter kulturell *merverdi* til denne gruppen, og setter derfor likhet mellom begrepene «smal» og «kvalitet». Det kan imidlertid ikke være tvil om at kvalitet kan selge godt. Samtidig er ikke all smal litteratur nødvendigvis av høy kvalitet. Det sentrale er at i den grad det smale representerer viktige kulturuttrykk, vil det være vanskelig å få dekket inn de faste kostnadene ved utgivelse.

Det er grunn til å tro at kundegrunnlaget i sentrale strøk er stort nok til å sørge for en tilstrekkelig/ønsket grad av spredning og tilgjengelighet. Utenom de større byene vil et uregulert marked i utgangspunktet medføre dårligere tilgjengelighet av bøker ved at det vil være færre bokhandlere og større avstand mellom dem. Markedet alene vil derfor trolig ikke realisere den ønskede tilgjengeligheten gjennom tradisjonelle bokhandler.

Regjeringens litteraturpolitikk bygger derfor

på en erkjennelse av at markedet må suppleres med statlige virkemidler, dersom viktige litteraturpolitiske hensyn skal ivaretas. De statlige innkjøpsordningene for bøker og direkte støtte til forfattere er eksempler på slike virkemidler.

Forhandlingene mellom Den norske Forleggerforening og Den norske Bokhandlerforening om ny bokavtale strandet sommeren 2004. Regjeringen åpnet imidlertid for at partene i bokbransjen kan opprette en ny bransjeavtale. Dersom Regjeringen skal godkjenne avtalebestemmelser om fastpris i en ny bokavtale, kan for det første ingen distribusjonskanal gis eksklusiv rabattrett. Det er et konkurransemessig problem at bokklubbene, som i stor grad er eid av forlagene, kan selge ny skjønnlitteratur 25 prosent billigere enn andre distribusjonskanaler. Denne prisforskjellen har ført til at 70 prosent av ny skjønnlitteratur for voksne selges gjennom bokklubb. Når forlagene gir distribusjonskanaler som de selv eier mulighet til å sette en lavere pris i et svært prisfølsomt marked,<sup>1</sup> fører det til at bokklubbene dominerer salget av bøker.

Det vil øke konkurransen å likestille de ulike distribusjonskanalenes muligheter til å gi rabattsatser. Derved får bokhandlerne også under et fastprisregime anledning til å konkurrere på like vilkår med bokklubbene. I den nye bokavtalen som ble overlevert departementet 12. november 2004, legges det opp til en ordning som gir bokhandlerne og andre salgskanaler mulighet til å selge bøker med inntil 12,5 prosent rabatt i fastprisperioden. Offentlige biblioteker kan imidlertid etter bokavtalen fortsatt gis inntil 20 prosent rabatt.

Regjeringen satte dessuten som premiss for ny bokavtale at bokhandlernes monopol for salg av skolebøker, samt fastprisordningen for denne bokgruppen, skal oppheves. Dermed legges forholdene til rette for forsterket konkurranse som kommer elever og kommuner til gode gjennom lavere priser. Økt innslag av konkurranse vil derfor ha positive litteraturpolitiske virkninger. I den nye bokavtalen legges det opp til at skolebøker ikke skal omfattes av fastprisbestemmelsene og at bokhandlernes enerett til salg av skolebøker faller bort.

Ved kongelig resolusjon 17. desember 2004 ble det, som en overgangsordning, vedtatt at dagens bokavtale forlenges frem til 1. mai 2005. Den nye liberaliserte bokavtalen vil tre i kraft fra

<sup>1</sup> Løyland, K. og Ringstad, V. (2004): Hva bestemmer etterspørselen etter bøker i Norge? En mikroøkonomisk analyse. Rapport 214, Telemarksforskning, Bø.

samme dato. Fra det tidspunkt forskriften trer i kraft, vil alle bokhandlere, bokklubber og øvrige forhandlere ha lik rett til å gi rabatter på bøker. Det gis imidlertid en overgangsperiode for omsetning av skolebøker til videregående skole, skolebøker i grunnskolen og fag- og lærebøker til universitet og høyskolesektoren. Overgangsordningen gir adgang for bokhandlerne til å videreføre fastprissystemet for skolebøker til videregående skole og lærebøker til universitet- og høyskolesektoren, samt bokhandlerens omsetningsmonopol for skolebøker til videregående skole, frem til 1. januar 2006. Fastprissystemet og bokhandlerens monopol på å selge bøker til grunnskolen kan videreføres til 1. juli 2006.

Departementet legger opp til å gi unntak ved forskrift som gir aktører i bokbransjen anledning til å opptre innenfor de ovennevnte rammene. Utkast til forskrift for bokbransjen ble sendt på høring 17. desember 2004. Utkastet, som ble utarbeidet av Konkurransetilsynet, avviker noe fra partenes forslag til unntaksforskrift for bokbransjen. Konkurransetilsynet har blant annet kortet ned fastprisperioden, samt redusert antall boktyper som omfattes av fastprisordningen.

Gjennom ny unntaksforskrift vil Regjeringen legge forholdene til rette for økt grad av konkurranse som virkemiddel i bokbransjen, sammenlignet med dagens situasjon. Dette vil bidra til at det samlet sett blir solgt flere bøker enn i et regime med omfattende konkurransebegrensninger. Samtidig blir viktige litteraturpolitiske hensyn ivaretatt. Dermed vil økt konkurranse bidra til større grad av måloppnåelse.

#### 7.2.4 Sosial- og helsepolitiske hensyn

Hovedtyngden av de offentlige velferdstjenestene utføres i offentlig regi, av kommunene og av de statlige eide helseforetakene. I flere kommuner, og på flere områder i helsetjenesten, utgjør imidlertid private utførere enn viktig del av det samlede tilbudet. Det offentlige har ansvaret for å finansiere og sikre innbyggernes tilgang til nødvendige tjenester, mens private (både kommersielle og ideelle aktører) står for driften etter avtale med kommunen eller det regionale helseforetaket.

Kommunene står fritt med hensyn til hvordan de vil organisere helse- og omsorgstjenester. Mange kommuner har gjennomført et organisatorisk skille mellom offentlig myndighetsutøvelse og produksjon av tjenestene, og har lagt forholdene til rette for konkurranseutsetting.

Slik organisering avklarer roller og ansvarsforhold. Det forutsettes at bestilleren definerer innhold og kvalitet på de tjenestene som skal leveres. Den viktigste oppgaven for offentlige myndigheter settes i fokus: Å sørge for et godt tjenestetilbud til innbyggerne, og klargjøre innholdet i dette «sørge for»-ansvaret.

Forholdet mellom bestiller og utfører vil i stor grad være bestemt av kontrakter og økonomiske rammer. Tjenestene som bestilles må være godt definerte, slik at det ikke oppstår uklarheter om hva som ligger til grunn for oppdraget. Uklare bestillinger kan innebære en risiko for redusert kvalitet, og svekker forutsetningene for å kunne styre og kontrollere utformingen av tjenestetilbudet.

Økonomi, personell og infrastruktur vil være viktige rammebetingelser for å gi god omsorg, men dette alene er ikke nok. Gode omsorgstjenester har ikke bare med kapasitet og strukturelle rammer å gjøre. Verdier, holdninger og kultur påvirker også kvaliteten på arbeidet som blir utført.

Mer omfattende krav til dokumentasjon for å kontrollere måloppnåelse og kvalitet kan også føre til høyere administrative utgifter. På den annen side fører mer omfattende dokumentasjonskrav til sterkere fokus på kvalitet. Ved å fastsette målbare kvalitetskriterier for tjenestene, kan det offentlige ta bedre stilling til hva som er god kvalitet og hva som er målet for utvikling av tjenestene. Undersøkelser Asplan Analyse har gjort av Trondheim og Oslo kommuner viser at skillet mellom bestiller- og utførerfunksjonene fører til en vesentlig kompetanseheving i den kommunale organisasjonen når det gjelder bestillerrollen og økt bevissthet om kvalitet og pris.

Det er et offentlig ansvar å sørge for at innbyggerne får nødvendige tjenester ved behov. Kommunen har ansvaret for å finansiere tjenestene, i tillegg til å kontrollere og følge opp krav om kompetanse og kvalitet. Kommunene har også ansvaret for å tildele tjenester. Dette kan være tjenester kommunen selv tilbyr, tjenester kommunen har forhandlet direkte med ideelle, ikke-kommersielle virksomheter om, eller tjenester fremskaffet av tilbydere valgt gjennom konkurranseutsetting. Formålet med konkurranseutsetting er å utnytte konkurranseelementet til å fremskaffe så gode og omfattende tjenester som mulig til brukerne.

Regjeringen vil legge til rette for nye organisasjonsløsninger i kommunene. Helse- og omsorgsdepartementet har gitt Sosial- og helsedirektoratet i oppdrag å lage en erfaringsbank som kommunene kan henvende seg til for å få hjelp, og

som kan kvalitetssikre og lette gjennomføringen av slike tiltak. Det vises også til [www.konkurranseportalen.no](http://www.konkurranseportalen.no)

De regionale helseforetakene kan oppfylle sitt «sørge for»-ansvar gjennom tjenester i egen regi (utført av heleide helseforetak) eller gjennom avtaler med private utførere. For å sikre en mer profesjonell gjennomføring av helsereformen i forhold til private aktører, har Helse- og omsorgsdepartementet fra 2005 stilt krav til de regionale helseforetakene om å etablere et tydeligere organisatorisk skille mellom de to kjerne-rollene som henholdsvis ivaretaker av «sørge for»-ansvaret og eier av helseforetakene. For å sikre en ryddigere relasjon til private aktører er det også lagt til grunn at ansatte i regionale helseforetak som er hjemmehørende under «sørge for»-ansvaret (og herunder forhandler avtaler med private) bør tre ut av styrene for underliggende helseforetak (som er i konkurranse med private).

Ideelle virksomheter uten et kommersielt formål utgjør et verdifullt supplement til det offentlige tjenestetilbudet. Regjeringen vil legge til rette for at disse fortsatt kan spille en viktig rolle som utøvere av helse- og omsorgstjenester. Regjeringen har på denne bakgrunn gjort unntak fra anskaffelsesreglementet når det gjelder kjøp av helse- og sosialtjenester fra slike organisasjoner, slik at stat og kommuner kan velge om de vil kjøpe ordinær konkurranse eller å forhandle direkte med ideelle organisasjoner.

Sosial- og helsepolitiske hensyn kan på visse områder være tungtveiende argumenter for å iverksette tiltak som også begrenser konkurransen. Det er for eksempel bred enighet om at forbruket av alkohol bør reduseres av sosiale og helsemessige årsaker. Skader og problemer knyttet til alkoholforbruk kan i økonomisk forstand ses som negative eksternaliteter som påfører samfunnet store kostnader. Gjennom alkoholpolitikken er målet å korrigere for disse eksternalitetene. Tilgangsbegrensning (ikke minst salg gjennom Vinmonopolet) er et tiltak som isolert begrenser konkurransen, men som bidrar til et redusert alkoholforbruk og derigjennom reduserte skader. Regjeringen vil fortsatt bruke blant annet dette virkemiddelet for å nå de sosialpolitiske målene på dette området.

### 7.2.5 Distrikts- og regionalpolitiske hensyn

Jordbruks- og fiskerisektorene er eksempler på områder hvor det uttrykkelig er foretatt en avveining mot mål på andre politikkområder. Etter kon-

kurranseloven skal Kongen i statsråd ved forskrift fastsette de unntak fra lovens forbudsbestemmelser som er nødvendige for å gjennomføre landbruks- og fiskeripolitikken. Slike forskrifter ble fastsatt i april 2004.<sup>2</sup>

### Syssetting og distriktshensyn

I en rekke lokale samfunn dominerer ett eller noen få foretak som arbeidsgivere. Det vil være meget alvorlig for slike lokalsamfunn dersom disse virksomhetene forsvinner. Dette, kombinert med distriktpolitiske målsetninger knyttet til spredt bosetning, har medført at konkurransemessige prinsipper tradisjonelt har måttet vike for syssettings- og distriktshensyn. Hvilket virkemiddel som er optimalt å benytte i distriktpolitikken, må vurderes ut i fra hvor kostnadseffektivt virkemiddelet er i forhold til målet.

Regjeringen mener differensiert arbeidsgiveravgift er det mest hensiktsmessige distriktpolitiske virkemiddelet. Dette skyldes at ordningen er direkte rettet mot de distriktpolitiske målene om spredt bosetning og syssetting, samtidig som ordningen reelt sett har begrensede konkurransemessige konsekvenser. De eksisterende statsstøtteregelelene åpner imidlertid ikke for et slikt virkemiddel. I forbindelse med den pågående revisjonen av retningslinjene for regional støtte, arbeider norske myndigheter med sikte på å oppnå økt rom for et slikt virkemiddel i regelverket.

### 7.2.6 Konkurranse, nasjonale vinnere og syssetting

#### Nasjonale vinnere

I den politiske debatten gis det ofte uttrykk for at norske bedrifter må gis anledning til å vokse innenlands for å bli konkurransedyktige i et internasjonalt marked, selv om det måtte gå på bekostning av konkurransen innenlands. I en rekke fusjonssaker som konkurransemyndighetene har behandlet, har det blitt påberopt at inngrep mot fusjonen av hensyn til den innenlandske konkurransen vil gå på bekostning av muligheten til å opparbeide en «nasjonal vinner», det vil si en sterk norsk bedrift som etter fusjonen vil være bedre i stand til å konkurrere i et internasjonalt marked. Det hevdes med andre ord at norske konkurransemyndigheter legger en for snever markedsavgrensning til grunn, og at dette svekker norske bedrifters internasjonale konkurranse-

<sup>2</sup> Kongelig resolusjon 23. april 2004 nr. 651.

kraft. Denne type argumenter har blant annet vært fremsatt i markeder som konkurransemyndighetene avgrensner til å være nasjonale, men som hevdes å utvikle seg i retning av nordiske eller europeiske i løpet av kort tid. Kraftmarkedet er et eksempel på dette. Mange har for eksempel ønsket at Statkrafts oppkjøp av selskaper i Norge skulle passere uten inngrep fra konkurransemyndighetene, til tross for de negative konkurransemessige konsekvensene i Norge. For at Statkraft skulle ha mulighet til å konkurrere mot de store nordiske og europeiske selskapene, ble det hevdet at det var nødvendig at selskapet fikk lov til å vokse i Norge.

Innledningsvis er det grunn til å påpeke at konkurransemyndighetene benytter samme kriterier i markedsavgrensningen, uavhengig av om bedriften er norsk eller utenlandsk. Dette innebærer at det er kundenes substitusjonsmuligheter som avgjør om markedet er lokalt, regionalt, nasjonalt eller internasjonalt. Dersom bedriftens kunder i tilstrekkelig grad kan velge å kjøpe tilsvarende produkter fra utenlandske produsenter, vil markedet være større enn nasjonalt. Det er etterspørernes alternativer som avgjør størrelsen på det relevante marked, uavhengig av nasjonale grenser. En praksis som innebærer at det ikke gripes inn mot bedriftserverv som fører til en vesentlig konkurransebegrensning i strid med lovens formål, vil medføre et samfunnsøkonomisk tap og som hovedregel være til skade for forbrukerne. Dette inntreer uavhengig av om bedriftene er norske eller utenlandske, og uavhengig av hvordan et fravær av inngrep eventuelt påvirker norske bedrifters konkurranseevne.

Dersom markedene vurderes som internasjonale, slik at kunder i Norge kan kjøpe varen på verdensmarkedet til verdensmarkedspris av andre aktører, vil en fusjon mellom norske aktører for å skape en stor internasjonal aktør neppe ha negative konkurransemessige konsekvenser. Derimot kan det tenkes at et dominerende selskap i Norge oppnår stordriftsfordeler (effektivitetsgevinster) ved oppkjøp i Norge, som mer enn overstiger de negative konkurransemessige effektene av fusjonen. Dette gjelder imidlertid uavhengig av størrelsen på det relevante markedet.

I andre situasjoner vil konkurransemyndighetene komme til at etterspørernes substitusjonsmuligheter innebærer at de relevante markeder er nasjonale. Bedrifter med markedsrett innenlands mangler insentiver til å produsere varer og tjenester mest mulig effektivt. Dessuten vil svak konkurranse i liten grad bidra til innovasjon og

utvikling av nye produkter. Begge deler tilsier at sterk dominans i innenlandske markeder snarere bidrar til å svekke bedriftenes evne til å konkurrere mot utenlandske aktører, fremfor å forberede dem på møtet med internasjonal konkurranse. Følgelig vil tiltak som bidrar til økt markedsrett svekke bedriftenes konkurranseevne overfor andre aktører.

I tillegg vil bedrifter med markedsrett tilpasse seg på en måte som strider med samfunnets interesser, noe som isolert sett innebærer et samfunnsøkonomisk tap.

Fravær av en effektiv konkurranse innenlands for å hjelpe fram norske aktører, vil derfor virke negativt på næringspolitiske målsettinger om verdiskaping.

### 7.3 Konkurranse og innovasjon

Konkurranse tilrettelegger for innovasjon. Nye aktører motiveres av muligheten til å oppnå fortjeneste ved å tilby bedre varer og tjenester, samt utvikle og benytte bedre produksjonsteknologi. Konkurransen bidrar til at de etablerte aktørene må tenke nyskapende og innovativt. Konkurransen virker som en drivkraft for aktørene til å være tidlig ute med å utvikle varer og tjenester som dekker nye behov eller dekker eksisterende behov bedre. I enkelte næringer er evne til innovasjon og nyskapning, og evne til å ta i bruk ny teknologi, en like viktig konkurranseparameter som pris alene. Eksempler på dette finner en innen høyteknologinæringene, der aktører som er tidlig ute med å ta i bruk og utvikle ny teknologi, oppnår et konkurransefortrinn i en ellers hard konkurranse.

Konkurransepolitikken generelt er et viktig virkemiddel for innovasjon. Konkurransereglene er i mange sammenhenger et direkte virkemiddel for innovasjon ved å hindre at etablerte aktører misbruker sin dominerende stilling til å vanskeliggjøre markedsadgang for nye og innovative aktører. I noen tilfeller innebærer konkurransereglene en plikt for eksisterende aktører til å dele teknologi med nye aktører, slik at nye aktører kan skape nye varer og tjenester ved å videreutvikle eksisterende teknologi. I slike situasjoner gjøres det avveininger, slik at de etablerte aktørenes motiver til å innovere i første omgang ikke unødig motvirkes. Gjennom unntaksbestemmelser i konkurranseloven legger konkurransereglene til rette for forsknings- og utviklingssamarbeid mel-



lom aktører der dette sikrer forbrukerne en rimelig andel av de fordelene som oppnås.

I et større perspektiv er konkurransepolitikens bidrag til innovasjon og nyskaping samtidig et bidrag til at norske bedrifter blir konkurranse-dyktige i den internasjonale konkurransen. Ettersom det norske lønns- og kostnadsnivået er høyt i internasjonal sammenheng, er vår evne til innova-

sjon og omstilling av stor betydning for å beholde og skape arbeidsplasser og aktivitet i Norge.

Regjeringen ønsker å utrede sammenhengen mellom konkurranse og innovasjon nærmere, med tanke på at de konkurransepolitiske virkemidlene skal bli et bedre virkemiddel for innovasjon og nyskaping.

## 8 Konkurransopolitikk i liberaliseringsprosesser

### 8.1 Innledning

#### 8.1.1 Liberalisering og konkurransepolitikk

Liberalisering av markeder og sektorer innebærer at ulike aktører gis økt frihet til å tilby sine varer og tjenester i konkurranse med andre tilbydere. Samtidig får brukerne økt frihet til å velge mellom tjenester fra alternative tilbydere. Liberalisering betyr at en tilrettelegger for konkurranse ved at offentlige reguleringer og andre offentlige rammebetingelser som gir enkelte aktører beskyttelse, fjernes eller reduseres.

Det er ulike former for liberalisering. For det første kan liberalisering innebære at tidligere monopolvirksomhet utsettes for konkurranse. Eksempler på slike tjenester er tilbud av teletjenester og enkelte posttjenester. Liberalisering kan videre innebære en oppmyking av tilgang til å tilby tjenester, for eksempel tjenester som tidligere har vært forbeholdt visse profesjoner. En tredje form for liberalisering er handelsliberalisering. Handelsliberalisering innebærer en reduksjon i offentlige reguleringer og andre tiltak som hindrer handelen mellom land.

Hvordan liberaliseringen gjennomføres avgjør om den blir vellykket. Erfaringer både i Norge og internasjonalt viser at en feilslått prosess har bidratt til et dårlig resultat. Liberaliseringen har ikke lykkes når offentlig markedsrett blir erstattet av privat markedsrett.

Mange sektorer i Norge er inne i en liberaliseringsprosess initiert av nasjonale beslutninger eller som følge av Norges forpliktelser etter internasjonale avtaler. Erfaringene viser at dersom liberaliseringen skal være vellykket, må konkurransepolitikken spille en særlig viktig rolle i prosessene.

#### 8.1.2 Begrepsavklaring

Når det skjer endringer i de offentlige rammebetingelsene i et marked eller i en sektor som følge av økt innslag av konkurranse, benyttes en rekke begreper i tillegg til liberalisering. Reguleringsreform, deregulering, omregulering, privatisering,

konkurransesutsetting og fristilling er noen eksempler. Meningsinnholdet i disse begrepene er imidlertid ikke klart definert og har mer eller mindre sammenheng med liberalisering. Det er derfor hensiktsmessig å foreta en begrepsavklaring.

#### *Deregulering og omregulering*

I forbindelse med liberalisering benyttes ofte begrepet deregulering. Et annet ord for dette er avregulering. Deregulering innebærer at reguleringer fjernes eller at omfanget av reguleringer reduseres. For eksempel vil fjerning av et prisreguleringsregime innebære en deregulering. Liberalisering innebærer deregulering ved at restriksjoner på adgangen til å tilby varer og tjenester reduseres.

Et begrep som har sammenheng med deregulering er omregulering. Ofte benyttes deregulering og omregulering om hverandre. Det er likevel en forskjell mellom begrepene. Mens deregulering innebærer at omfanget av reguleringer reduseres, innebærer en omregulering av et marked eller en sektor at markedet eller sektoren underlegges et nytt reguleringsregime. Dersom det skjer en overgang fra at et offentlig foretak styres gjennom eierposisjonen til at styringen istedenfor gjennomføres gjennom lov eller i medhold av lov, kan dette innebære et økt omfang av reguleringer. Det vil ofte være behov for omregulering for å sikre en formålstjenlig gjennomføring av liberaliseringsprosesser. Dette er særlig aktuelt i næringer med en omfattende og kostbar infrastruktur. I denne typen markeder kan det være behov for å gi konkurrenter tilgang til den tidligere monopolistens infrastruktur.

#### *Reguleringsreform*

Reguleringsreform er et begrep som har lang tradisjon i forbindelse med reguleringsendringer. OECD benytter uttrykket om de reguleringsendringene som anbefales for å oppnå en bedre kvalitet på reguleringene.<sup>1</sup> Med kvalitet sikter OECD til graden av måloppnåelse, kostnadseffektivitet

og rettslig kvalitet ved reguleringer. OECD betrakter i denne sammenheng deregulering for å være en undergruppe av reguleringsreformer, der hel eller delvis fjerning av reguleringer i en sektor benyttes for å oppnå økt grad av måloppnåelse. Liberalisering er en type reguleringsreform.

### *Privatisering*

Privatisering sikter til situasjonen der en offentlig eid virksomhet overføres til private eiere. Privatisering kan foregå helt eller delvis. Ofte skjer privatiseringen delvis, ved at den offentlige eide virksomheten omdannes til et aksjeselskap og en andel av aksjene selges til private. Det er ingen nødvendig sammenheng mellom privatisering på den ene siden og liberalisering og konkurranseutsetting på den andre siden. Den offentlig eide virksomheten kan eksistere i konkurranse med privat virksomhet.

### *Konkurranseutsetting*

Konkurranseutsetting innebærer at det konkurreres om å produsere varer og tjenester for det offentlige. Konkurranseutsetting innebærer til en viss grad en liberalisering ved at det åpnes for konkurranse om eller i markeder.

Sektorer som liberaliseres inkluderer ofte et offentlig foretak eller foretak med særlige rettigheter. Disse foretakene har ofte produsert bedriftsøkonomisk ulønnsomme varer og tjenester for å ivareta politiske målsettinger. Eksempler på slike målsettinger er et landsomfattende tilbud av post- og teletjenester. Disse tjenestene har ofte, helt eller delvis, vært finansiert gjennom monopolprofitt fra annen produksjon. I et liberalisert marked med velfungerende konkurranse kan ikke den tidligere offentlige tilbyderens finansiere ulønnsom virksomhet med monopolprofitt fra lønnsomme tjenester. Ved liberalisering er det behov for at disse hensynene ivaretas med andre virkemidler, for eksempel ved at det offentlige kjøper disse tjenestene. Ved å liberalisere markedet kan forholdene legges til rette for at flere kan konkurrere om å tilby disse ulønnsomme tjenestene til det offentlige.

### *Fristilling*

Fristilling er et begrep som har vært brukt i forbindelse med at tjenesteproduksjonen er flyttet

fra forvaltningsorganer til egne virksomheter med økt handlefrihet. De fristilte virksomhetene kan tilby sine tjenester i konkurranse med annen virksomhet. Samtidig kan annen virksomhet tilby sine tjenester i konkurranse med den fristilte virksomheten. Dette vil bidra til økt konkurranse og effektivitet til fordel for samfunnet.

I et liberalisert marked er det viktig med et tilstrekkelig antall tilbydere og etterspørere for å hindre utøvelse av markedsrett. Fristilling kan dermed forsterke gevinstene ved liberalisering.

## **8.2 Erfaringer med liberalisering og liberaliseringsprosesser**

### **8.2.1 Liberaliseringsprosesser i Norge**

I Norge har liberalisering i alle deler av økonomien medført gevinster for forbrukere og næringsliv. Nedenfor redegjøres det for utvalgte sektorer hvor det har vært gjennomført en liberaliseringsprosess eller som er inne i en liberaliseringsprosess. På hvert område vil det kort gjøres rede for de historiske forholdene og den politiske forankringen for liberaliseringen, status i liberaliseringsprosessen, gevinstene for brukerne og de konkurransepoltiske utfordringene en står overfor.

#### *Helsesektoren – helsetjenester*

Historisk har den enkelte pasient blitt behandlet ved det sykehuset vedkommende sogner til. Fritt sykehusvalg ble innført fra 1. januar 2001. Tjenesten gir pasienten rett til selv å velge hvilket sykehus vedkommende vil bli behandlet ved, på bakgrunn av informasjon om ventetider og kvalitet ved det enkelte sykehus. Bakgrunnen for forslaget om innføring av fritt sykehusvalg i Ot.prp. nr. 12 (1998-99) var blant annet køene i spesialisthelsetjenesten og ventetiden for pasientene. I tillegg kunne pasientens bostedsfylke være avgjørende for hvor lang ventetiden ble for den enkelte pasient. Ordningen med rett til fritt sykehusvalg skal for det første bidra til å utjevne ventetiden og optimalisere ressursutnyttelsen i sykehussektoren. For det andre er formålet med å gi pasientene rett til å velge hvilket sykehus de skal behandles på, og øke deres mulighet til medbestemmelse på helseområdet. Fritt sykehusvalg omfatter både private og offentlige sykehus.

Etter 2001 er det tatt regionale, statlige og private initiativ til å etablere informasjonstjenester via telefon eller Internett, med formål å bidra til at rettigheten til fritt sykehusvalg skal kunne ivare-

<sup>1</sup> OECD (1997), The OECD Report on Regulatory Reform: Synthesis

tas. Tjenesten «Fritt sykehusvalg Norge» er en videreutvikling og samling av tidligere offentlige informasjonstiltak på telefon og Internett.

Ved å få flere sykehus og velge mellom, øker pasientenes rett til medbestemmelse når det gjelder egen behandling. Dessuten bidrar fritt sykehusvalg til en bedre utnyttelse av kapasiteten i den samlede sykehussektoren. I konkurransen mellom sykehusene om å tiltrekke seg pasienter, vil kvalitet og pasienttilfredshet være særlig viktig.

Det er en utfordring å få flere brukere til å bli oppmerksomme på tilbudet om fritt sykehusvalg og hva det innebærer. Pasienten må ha tilstrekkelig og god nok informasjon til at hun føler seg trygg på at hun gjør et godt valg. Videre må sykehusene bli bevisste på at pasientene ikke lenger kommer av seg selv. Det er en viktig oppgave for myndighetene å utvikle informasjon og å etablere gode og troverdige valgkriterier for brukerne.

Kriteriene kan for eksempel være ventetid eller utvikling av kvalitetsindikatorer. Fritt sykehusvalg er et skritt i riktig retning i så måte. Et annet element som kan bidra til å fremme konkurranse mellom sykehusene, vil være å la antallet behandlede pasienter få konsekvenser for sykehusene. En utfordring i denne sammenheng er riktig prising av tjenestene, slik at sykehusene prioriterer behandlingsressursene i samsvar med det som er best for samfunnet. Det vises for øvrig til St.meld. nr. 5 (2003-2004) om inntektssystem for spesialhelsetjenesten og Stortingets behandling av denne.

#### *Helsesektoren – apotek/legemidler*

Apotekmarkedet var i mer enn 400 år et lukket marked der kun utvalgte aktører fikk godkjenning til å drive sin virksomhet. Den nye apotekloven åpnet fra 2001 for eiere uten utdanning som farmasøyt, samt en friere etablering av apotek. Resultatet av disse endringene har vært fremveksten av tre større apotekkjeder som er vertikalt integrert med hver sin grossist, samt en del frittstående aktører. Det har videre blitt åpnet for salg av enkelte reseptfrie legemidler gjennom andre salgskanaler enn apotek.

Liberaliseringen av apotekene slik det ble lagt opp til i apotekloven, er fullført. Det er fortsatt betydelige reguleringer i apoteksektoren, blant annet avanseregulering og krav til utdanning for å lede et apotek. Ytterligere liberalisering av dette markedet vil kreve lovendringer og en evaluering av den gjennomførte endringen. Flere reseptfrie

medisiner for salg gjennom alternative salgskanaler er av de liberaliseringstiltakene som kan være aktuelle.

For brukerne har apotekreformen resultert i flere utsalgssteder, lengre åpningstider og gjennom dette bedre tilgjengelighet. En har ikke oppnådd den forventede prisreduksjonen i apotekene. En grunn til at prisene har gått opp snarere enn ned, kan være inkonsekvente signaler fra reguleringsmyndighetene som skapte uforutsigbarhet om rammevilkårene fram til dereguleringen. Helt fram til dagen før den nye apotekloven trådte i kraft, gjaldt et konsesjonstak for etablering av apotek i det enkelte område. Dette bidro til at eksisterende apotek fikk en langt høyere markedsverdi enn det de ville hatt dersom det fra starten hadde vært klart at konsesjonstaket skulle oppheves. Kjedene som kjøpte apotek dyrt har måttet investere mye ved etableringen. Disse kostnadene veltes nå over på kundene. En annen forklaring på prisveksten på reseptbelagte produkter kan være særpreget til disse produktene, med blant annet lav egenandel og tilhørende lav prisbevissthet hos forbruker. Dette kan imidlertid ikke forklare økt pris på reseptfrie legemidler.

De konkurransepolitiske utfordringene i apotekmarkedet kan vanskelig vurderes uten at man ser dem i sammenheng med legemiddelmarkedet. Selv om apotekloven har lagt grunnlaget for en mer effektiv apotekdrift, har ikke dette bidratt til at statens utgifter til medisiner på blå resept har blitt redusert, snarere tvert i mot. Medisinforbruket øker, og innsparinger for staten kan skje gjennom redusert forbruk eller reduserte priser. Legemiddelmarkedets natur med blant annet patenter, stort innslag av tredjepartsfinansiering og betydelig av asymmetrisk informasjon kan tilsi en direkte regulering av legemiddelprisene. Flere ulike reguleringsregimer har med varierende hell vært prøvd ut de senere årene. Det foregår for tiden et arbeid for å redusere statens utgifter til legemidler, og en av utfordringene er å øke insentivene hos brukere og apotek til å velge det for statens billigste alternativ, uten at dette går på bekostning av sikkerhet for brukeren.

En stor utfordring er å etablere konkurranse slik at man oppnår den ønskede prisreduksjonen på reseptfrie og generiske legemidler (legemidler hvor patenttiden er utløpt). For reseptfrie legemidler innebærer dette etablering av flere salgskanaler og større prisbevissthet hos forbrukerne. For generiske legemidler kan svaret være å etablere en prisregulering som gjør at prisreduksjoner kommer staten til gode gjennom betydelige

prisreduksjoner. Helse- og omsorgsdepartementet arbeider for tiden med tiltak som skal redusere prisene på legemidler der det finnes generikaprodukter. Konkurransemyndighetene vil følge markedet tett for å sikre at aktørene holder seg innenfor konkurranselovens bestemmelser.

Forsendelse av reseptbelagte legemidler er et tiltak som kan øke konkurransen mellom apotek. Dette vil bidra til å redusere mulighetene for at lokale apotek uten konkurranse utnytter sin markedsrett i det lokale markedet, for eksempel gjennom å ta høyere priser og yte dårligere service enn om det var konkurranse i nærområdet.

#### *Kultursektoren – kringkastingstjenester*

NRK hadde enerett til kringkasting fra 1933 til 1981. På begynnelsen av 1980-tallet var det et politisk ønske om større mangfold i eteren. Dette resulterte i at kommersielle kringkastere fikk tilgang på knappe frekvensressurser gjennom tidsbegrensede konsesjoner. Liberaliseringsprosessen startet med at lokale lag og foreninger kunne søke konsesjon for drift av radiosendinger. Tidlig på 1990-tallet åpnet Stortinget for riksdekkende reklamefinansiert kringkasting innen henholdsvis radio og fjernsyn. Konsesjonene ble gitt til P4 og TV2. Videre besluttet Stortinget i februar 2004 at det skulle etableres et digitalt bakkenett for fjernsyn. Norges Television AS (NTV), eid av NRK og TV2, var eneste søker på den utlyste konsesjonen.

Liberaliseringen i markedet for kringkastingstjenester har medført at seerne og lytterne i dag har et mye større mangfold av radio og tv-stasjoner å velge mellom. I tillegg til to riksdekkende fjernsynskanaler, NRK og TV2, finnes det en rekke kanaler som dekker store deler av landet. Videre har konkurransen tvunget den tidligere monopolisten NRK til fornyelse og utvikling. De samme utviklingstrekkene har funnet sted på radiomarkedet.

Digitaliseringen innebærer at frekvensressursene kan utnyttes mer effektivt, slik at det blir plass til flere aktører. Det grunnleggende problemet med knapphet vil likevel bestå. Det er en konkurransemessig utfordring at NRK, TV2, TV3 og TVNorge arbeider under ulike rammebetingelser. Dette gjelder for eksempel krav til innhold. Blant annet for å motvirke krysssubsidiert er NRKs kommersielle virksomhet, i tråd med krav i kringkastingloven, skilt ut i et eget datterselskap (NRK Aktivum).

NRK- og TV2-eide NTV kan også bli eiere av det digitale bakkenettet i Norge. Siden de fleste

seerne i Norge vil ha NRK og TV2 i sine programpakker, er det viktig å legge til rette for at kanalene er tilgjengelige på alle plattformer. Konkurransmessige aspekter inngår i vurderingene av NTVs søknad om konsesjon til et digitalt bakkenett for fjernsyn. Det knytter seg også konkurransepolitiske utfordringer i kringkastingsmarkedet til Telenors dominerende stilling i distribusjonssektoren. Denne problemstillingen drøftes nærmere under omtalen om elektronisk kommunikasjon nedenfor.

#### *Landbrukssektoren – meieriprodukter*

Meierisektoren er av landbrukspolitiske hensyn underlagt et omfattende og komplisert reguleringsystem, samtidig som et sterkt importvern skjermer produksjonen av meieriprodukter i Norge. Den samlede markedsordningen for melk omfatter en kvoteordning for melk, tilskudd over jordbruksavtalen, markedsregulering for å oppnå målpris, prisutjevning mellom ulike anvendelser og markeder og et tollbasert importvern. Enkelte av reguleringene har sin forankring helt tilbake til 1920-tallet. TINE utøver rollen som markedsregulator for å oppnå målprisen fastsatt i jordbruksavtalen. Selskapet har i dag en dominerende stilling i markedet for innsamling av melk, siden omlag 98 prosent av bøndernes melkeproduksjon leveres til TINE-konsernet. For TINEs konkurrenter i konsummelkmarkedet har melkeråvarer vært en knapp faktor. Samtidig har TINE en sterk posisjon i de aller fleste av markedene for foredlede produkter.

I det siste tiåret har det skjedd en rekke endringer i regelverket i meierisektoren med sikte på forenkling og sterkere konkurranse. Fra 1. januar 2004 ble en revidert markedsordning for melk innført for å legge bedre til rette for økt konkurranse innenfor sektoren. Sett fra et konkurransemessig synspunkt er den viktigste endringen at TINEs konkurrenter får en betydelig bedre tilgang på melkeråvare. TINE har nå ubegrenset plikt til å forsyne meierier som produserer andre produkter enn konsummelk. Det er videre innført et regnskapsmessig og administrativt skille mellom TINE BAs råvarehåndtering og foredling.

Med økt forsyningsplikt fra TINE ligger det bedre til rette for økt konkurranse i foredlingsledet, blant annet i markedet for ost, der nye aktører kan etablere seg og eksisterende aktører kan vokse på lengre sikt. Det er vanskelig å si hva dette betyr for ordningen har fått virke over noe tid. I dag er det få konkurrenter til TINE.

Generelt vil økt konkurranse være det beste virkemiddelet for å fremme mer effektiv ressursbruk i meierisektoren. Samtidig vil de landbrukspolitiske målsettingene, blant annet om å opprettholde melkebøndernes inntekter, innebære at meierisektoren fortsatt vil være en av de mest regulerte sektorene i Norge. Dette gjør det vanskeligere å gjennomføre liberaliseringsprosesser her enn på mange andre områder.

Selv etter revideringen er markedsordningen for melk et svært omfattende og komplisert reguleringssystem. Systemet er samtidig administrativt krevende. Spesielt prisutjevningsordningen kan stimulere til feilallokeringer, siden tilskudds- og avgiftsordningen forstyrrer pris og markedsmekanismen. Det er fortsatt et behov for å utvikle virkemidler for sektoren som reduserer konkurransebegrensningene i industriledet.

Fram til i dag har prisutjevningsordningen hatt et etterregningssystem med formål å sikre at TINEs konkurrenter ikke betaler en for høy råvarepris. Dersom etterregningen viser at en aktør har betalt for høy råvarepris i forhold til forutsetningene i systemet, får aktøren tilbakebetalt midler fra prisutjevningsordningen. Etterregningssystemet er meget omfattende og har vært krevende å administrere for landbruksmyndighetene. I forbindelse med endringene i markedsordningen fra 1. januar 2004, er det lagt til grunn at Landbruks- og matdepartementet og Moderniseringsdepartementet skal avklare arbeidsdelingen mellom konkurransemyndighetene og landbruksmyndighetene. Målet er å utvikle særskilte konkurransemessige reguleringer i regi av landbruksmyndighetene fra 2005. Det vises i den sammenheng til St.prp. nr. 66 (2003-2004) Om jordbruksoppgjøret 2004.

Utfordringene i denne forbindelse er særlig knyttet til at TINE har en dominerende markedsposisjon i de fleste ferdigvaremarkedene, mens konkurrentene opererer i ett eller noen få markeder. Det er særlig viktig å legge til rette for konkurranse i konsummelkmarkedet, slik at ikke TINE gjennom en høy inntjening her kan presse sine konkurrenter ut av de markedene der konkurransen i utgangspunktet er sterkere.

#### *Samferdselssektoren – lufttransport*

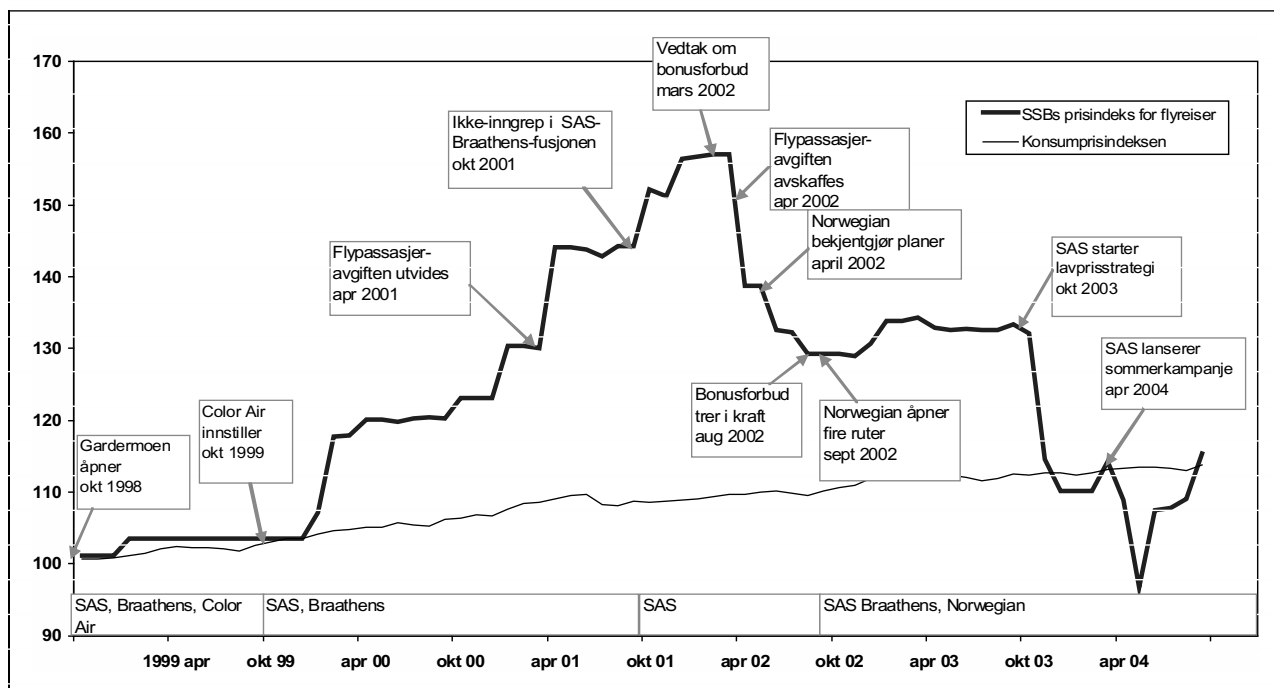
Det norske luftfartsmarkedet har de senere årene utviklet seg fra et marked basert på eneretter til drift av flyruter i et konkurransemarked. De tidligere enerettene hadde sin bakgrunn i målsettingen om landsdekkende flytilbud. Staten kjøper

fremdeles på dette grunnlag betydelige transporttjenester på strekninger som anses som ulønnsomme. Likeledes har staten et stort eierforhold i lufthavnene og i driften av bakketjenester. Fra 1997 har imidlertid selskaper fra EØS-området hatt adgang til å trafikker innenriksruter i andre EØS-land.

Etter åpningen av Oslo lufthavn Gardermoen i 1998 ble det ingen reelle kapasitetsskranke på tilgangen til landings- og avgangstider i det mest trafikerte området i landet. Flyselskapene økte tilbudet av setekapasitet betydelig etter denne åpningen. Øvrige flyplasser i Norge har tilstrekkelig kapasitet selv om både trafikkgrunnlaget og flyplasstettheten er høy i forhold til befolkningstettheten. Flere selskaper har forsøkt å etablere seg i det norske innenriksmarkedet. Det er imidlertid kun Norwegian Air Shuttle ASA som i dag er konkurrent til SAS-gruppen. De øvrige aktørene, Widerøes flyveselskap ASA og Braathens AS, tilhører nå SAS-gruppen. Innføringen av konkurranse har tvunget etablerte aktører til å gjennomføre tilpasninger og effektiviseringer.

Virkingen av opphevelsen av eneretten, fjerning av flypassasjeravgiften og etableringen av konkurranse om flystrekningene innenriks, har gitt seg utslag i priskrig og lave billettpriser. I oktober 2004 var realprisen på flyreiser på samme nivå som i 1998 (se figur 8.1). Prisreduksjonene har kommet brukerne til gode. Det er registrert en økning i antall passasjerer siste år. Tilgangen på flybilletter er god. Det er først og fremst utviklingen av lavpriskonseptet som har vært sentral i produktutviklingen. Figur 8.1 viser med stor tydelighet effekten av konkurranse.

Innenriksmarkedet er sterkt preget av SAS-gruppens dominerende stilling og tilstedeværelse av kun én konkurrent. Tall fra Konkurransetilsynet viser at SAS Braathens hadde en markedsandel på omkring 80 prosent på de største innenriksrutene sommeren 2004. Det er en konkurransepolitisk utfordring å hindre dominerende aktører i å misbruke sin markedsposisjon. Konkurransemyndighetene har iverksatt målrettede tiltak for å legge til rette for konkurranse og etableringer i det norske luftfartsmarkedet, slik som inngrep mot ulike former for bonusprogrammer og andre lojalitetsskapende ordninger i SAS-gruppens bedriftskundeavtaler. Foruten lojalitetsbindende avtaleformer har Konkurransetilsynets oppmerksomhet også vært rettet mot mulig predasjonsprising. Videre overvåker tilsynet selskapenes prisstruktur og standarder i eksempelvis reisebyråavtaler og billettbestillingssystemer.



Figur 8.1 Flybillettpriser og konkurranse 1998-2004

Kilde: Konkurransetilsynet

Staten kjøper flytjenester for om lag 400 millioner kroner årlig på ruter som ikke er bedriftsøkonomisk lønnsomme. Innkjøpene baseres på anbuds konkurranse. Det er en utfordring å utforme anbudsgrunnlagene slik at det stimulerer til konkurranse om kontraktene. Anbudsgrunnlaget bør utformes slik at det gis fleksibilitet i bruk av flymateriell, at anbudene gir mindre selskaper mulighet til å delta i konkurransen og at det er begrenset mulighet for oppsigelse av kontrakter. Det gir større grunnlag for nyetableringer.

Regjeringen er opptatt av å følge opp det innenlandske luftfartsmarkedet for å opprettholde konkurransen. Konkurransemyndighetene vil legge spesiell vekt på oppfølgingen av dette markedet i tiden fremover.

### Samferdselssektoren – drosjer

Den overordnede målsettingen for transportpolitikken er å bidra til at befolkningens transporttilbud tilfredstilles. Drosjenæringen har tradisjonelt blitt sett på som en del av det offentlige transporttilbudet, spesielt i forbindelse med syke-transport. For å sikre tilgang til drosje i alle landets distrikter, har løyvehaverne vært pålagt en kjøreplikte. Som kompensasjon for kjøreplikten har myndighetene regulert adgangen til å drive næringsvirksomhet i bransjen gjennom en

behovsprøvd løyveordning administrert av fylkeskommunene. I tillegg har Konkurransetilsynet prisregulert drosjetakstene. Reguleringene ble gjennomført for å sikre løyvehaverne transportoppdrag og dermed inntektsgrunnlag.

Maksimalprisreguleringen for drosjetakster ble opphevet i sentrale byregioner fra mai 2000. Den komplekse prisreguleringen ledet etter hvert til et lavt nivå på takstene. Dette medførte svikt i tilbudet av drosjer. Konkurransetilsynet har uttalt at opphevelse av behovsprøveordningen for drosjeløyver er en nødvendig forutsetning for å oppheve den gjenværende maksimalprisreguleringen i mindre sentrale strøk. Samferdselsdepartementet sendte sommeren 2004 på høring et forslag om å erstatte dagens ordning med en landsdekkende objektiv kvalifikasjonsbasert ordning med virkning fra høsten 2005.

Offentlige innkjøp av drosjetjenester er betydelig. Takstene for denne typen kjøring har ikke vært omfattet av prisreguleringen, men vært gjenstand for forhandlinger mellom lokale løyvehavere og trygdemyndigheter.

Opphevelsen av maksimalprisreguleringen i sentrale strøk har hittil gitt få endringer i prisstrukturen for drosjetjenester. Noen få fastprisruter er innført. Prisene har økt i samsvar med konkurransemyndighetenes forventninger. Noen nye produkttyper er innført. Tilgjengeligheten på dro-

sjer, det vil si kortere gjennomsnittlig ventetid, er imidlertid markert bedre. Formålet med opphevelse av maksimalprisforskriften, og forslaget om å oppheve behovsprøvingen av drosjeløyver, er å åpne for fri etablering i markedet. Gjennom konkurranse forventes insentivene til kostnadseffektivisering i drosjemarkedet å føre til bedre utnyttelse av næringens ressurser, og gjennom det lavere priser for brukerne. Forhandlinger om offentlig innkjøp av drosjetransport har ført til reduserte utgifter for det offentlige.

De lokale drosjesentralene er i dag lokale monopoler. I de store byene er få nye aktører etablert. Markedet preges av at de største aktørene er svært dominerende, og gjennom det prisledende, både i forhold til takststruktur og prisnivå. Opphevelsen av henholdsvis pris- og adgangsreguleringen vil i utgangspunktet legge til rette for nyetableringer og konkurranse. Det er viktig at konkurransemyndighetene følger utviklingen i rammebetingelsene tett, slik at det er grunnlag for fungerende konkurranse.

En annen klar utfordring er å legge til rette for større prisgjennomsiktighet i markedet. Målet er å gjøre det mulig for den enkelte kunde å sammenligne priser mellom konkurrentene i markedet, og på den måten bidra til virksom konkurranse. Prisopplysning og andre informative tiltak vil således stå sentralt i myndighetenes videre arbeid med innføring av konkurranse i drosjemarkedet. I sin rolle som kjøper har det offentlige ansvar for å legge til rette for konkurranse mellom flere aktører gjennom å blant annet stimulere til nyetableringer. Innkjøperne må unngå å opprettholde monopolstillingene departementet observerer i dag. Dette kan gjøres gjennom å inngå kontrakter med flere sentraler av gangen, også nye og mindre. Videre bør kontraktstidene differensieres.

### *Samferdselssektoren – veibygging*

Statens vegvesen har lange tradisjoner innen veibygging. Fram til 2003 fikk produksjonsvirksomheten i Vegvesenet tildelt oppdrag fra forvaltningssiden uten konkurranse. Som et ledd i Regjeringens program for modernisering, effektivisering og omstilling i offentlig sektor, ble produksjonsoppgavene i Statens vegvesen skilt ut i et eget statlig aksjeselskap i 2003 (Mesta AS). Fra etableringstidspunktet ble alle nye kontrakter konkurranseutsatt. Målet var å få en mest mulig effektiv utnyttelse av ressursene som brukes til veiformål gjennom konkurranseutsetting, uten å

privatisere enheten. Med denne etableringen ble det et klart organisatorisk skille mellom Statens vegvesens myndighetsoppgaver og produksjonsvirksomhet. Mesta AS må konkurrere om hver jobb med andre private aktører. De samfunnsøkonomiske konsekvensene ved å omdanne produksjonsvirksomheten til et statlig aksjeselskap ligger primært i lønnsomheten ved å effektivisere virksomheten gjennom økt konkurranse.

Mesta AS opererer nå som den største aktøren i et marked som er preget av relativt høy konkurranseintensitet. Det norske anleggsmarkedet domineres av et begrenset antall store aktører, et fåtall mellomstore aktører samt et større antall mindre underleverandører. Markedsvolumet har de siste årene vært stabilt, med ingen eller ubetydelig vekst. Dette betyr at aktørene på markedet i stor grad har måttet konkurrere om eksisterende volum og ta markedsandeler fra konkurrentene for å vokse.

Mesta AS ble 100 prosent konkurranseutsatt innen virksomhetene Asphalt og Anlegg fra etableringstidspunktet. Det konkurreres nå om kontrakter i mange nye markedssegmenter, områder som tidligere var forbeholdt Statens vegvesen. Når det gjelder områdene Drift og Vedlikehold av veg, vil denne delen av virksomheten til Mesta AS gradvis konkurranseutsettes over fire år. Vegdirektoratet inngikk blant annet om lag 100 overgangskontrakter med Mesta AS om drift og vedlikehold av veier. Dette var nødvendig blant annet av hensyn til markedet og byggherren, Statens vegvesen. En del av effekten av omorganiseringen vil derfor ikke være synlig før alle disse kontraktene er avsluttet og all virksomhet er konkurranseutsatt. De største gevinstene vil derfor ikke komme før i 2005 og 2006.

Utskillingen av Mesta forventes å bidra til lavere priser for oppdragsgiverne. Med staten som den sentrale oppdragsgiver betyr dette at en får mer igjen for de midler staten stiller til rådighet til veiformål. Samferdselsdepartementet mener utskillelsen av Mesta AS allerede har gitt produktivetsforbedringer som har resultert i at kontraktene på vedlikehold av vei har fått et prisnivå som ligger 10-15 prosent lavere enn før 2003.

Selv om Mesta AS har mistet store andeler av de konkurranseutsatte kontraktene til private entreprenører, vil Mesta AS sannsynligvis fortsatt ha en sterk posisjon i bygg- og anleggsbransjen. Med en markedsstruktur som domineres av få store aktører, er det større sannsynlighet for konkurranseskadelig atferd, herunder kartellvirksomhet. Markedet for bygg og anlegg var i kon-



kurransemyndighetenes søkelys angående pris-samarbeid, anbudssamarbeid og markedsdeling senest i 2002. Da ble fem asfaltentreprenører anmeldt til Økokrim for kartellvirksomhet. Den foreliggende markedsstrukturen innebærer et fortsatt behov for at Konkurransetilsynet overvåker denne bransjen.

#### *Samferdselssektoren – post*

Historisk har postdistribusjonen i Norge i nyere tid vært et offentlig anliggende. Fram til 1996 var Postverket et forvaltningsorgan. I 1996 ble Postverket omdannet til Posten Norge BA. I 2002 ble Posten omdannet til Posten Norge AS, et heleid statlig aksjeselskap. I samsvar med Norges forpliktelser etter EØS-avtalen skjer det en liberalisering av den norske postsektoren gjennom en gradvis avvikling av Postens enerett. Forpliktelsene etter EØS-avtalen følger av EUs initiativ gjennom postdirektivet. Det er fra EU planlagt at postmarkedet skal være fullstendig liberalisert i alle medlemslandene innen 2009, men dette skal vurderes nærmere for hvert enkelt medlemsland innen utløpet av 2006.

Liberaliseringen av postmarkedet startet i 1997, og har medført en gradvis avvikling av Postens enerett. Fram til og med 31. desember 2005 omfatter eneretten lukket adressert brevpost (unntatt bøker, kataloger, aviser og blad) med vekt inntil 100 gram og med pris inntil tre ganger grunntaksten for et brev i første vektklasse (20 gram). Fra og med 1. januar 2006 vil eneretten omfatte sendinger med vekt inntil 50 gram og med pris inntil to og en halv ganger grunntaksten. i St.prp. nr. 34 (2004-2005) Om å avvikle eneretten til Posten Norge AS er det foreslått å avvikle eneretten fra 1. januar 2007. Fram til da vil samferdselsmyndighetene utvikle et postregelverk tilpasset et fritt postmarked.

Liberaliseringen har bidratt til at mange postkontorer har fått et utvidet tjenestetilbud og lengre åpningstider. Nedlegging av ulønnsomme postkontorer har ikke redusert tilgjengeligheten, men snarere økt den ved at posttjenester har blitt tilgjengelige fra en rekke nærbutikker. De store gevinstene i form av reduserte priser og økt kvalitet vil det nok imidlertid fortsatt ta noe tid å realisere. Grunnen til dette er at Postens enerett for den store massen av brev under 50 gram ikke vil åpnes for konkurranse før alle eneretter avvikles fra 1. januar 2007.

Postens sterke stilling som tidligere monopolist utgjør et potensial for konkurranseskadelig atferd,

og er en stor konkurransepolitisk utfordring. Slik atferd kan for eksempel innebære inngåelse av konkurransebegrensende avtaler og bruk av konkurranseskadelig kryssubsidiering for å vanskeliggjøre adgangen for nye konkurrenter.

Det knytter seg også utfordringer til at mange av de markedene Posten opererer i er kjennetegnet ved betydelige stordriftsfordeler og muligens kan karakteriseres som naturlig monopol. I slike markeder kan forutsetningene for konkurranse være helt eller delvis fraværende. Det må derfor vurderes om det i disse markedene er behov for virkemidler ut over de generelle konkurransereglene for å hindre uønsket utnyttelse av markeds-makt.

Det er videre en konkurransepolitisk utfordring å sikre at postpolitiske målsettinger i størst mulig grad realiseres på en måte som er forenlig med konkurranse. Eksempelvis bør det ideelt sett være konkurranse om de bedriftsøkonomisk ulønnsomme tjenestene som staten finansierer gjennom offentlige kjøp. Dette forutsetter imidlertid større konkurranse enn i dag.

#### *Samferdselsektoren – elektronisk kommunikasjon*

Telekommunikasjonsvirksomhet var fram til ut på 1980-tallet en relativt stabil og avgrenset virksomhet preget av utstrakt offentlig enerett. Konkurransen i markedet var svært begrenset. Siden da har televirksomheten nasjonalt og internasjonalt vært preget av store endringer. På slutten av 1980-tallet ble det i Norge og Europa startet en politisk prosess som gradvis førte til avvikling av enerettene innenfor sektoren. Den 1. november 1994 ble Televerket omdannet til aksjeselskapet Telenor. I 2000 ble Telenor børsnotert og delvis privatisert. Teleloven fra 1995 hadde som hovedformål å bidra til en overgang fra et rettslig monopol til et marked med konkurranse, ved å legge til rette for etablering av konkurranse og sikre etablering av nye aktører. Resterende eneretter ble opphevet fra 1. januar 1998. Teleloven ble i 2003 erstattet av lov om elektronisk kommunikasjon (ekomloven). Ekomloven gjenspeiler den markedsmessige og teknologiske utviklingen på området for elektronisk kommunikasjon, herunder sammensmeltningen av IT, tele og media. Loven gir dessuten myndighetene bedre virkemidler for å styrke konkurransen. Dette er et EU-harmonisert regelverk som i større grad har tatt innover seg den tekniske utviklingen, og tilrettelegger for et marked som i framtiden ivaretas gjennom generelle konkurranseregler.

Markedene for elektronisk kommunikasjon er inne i en omreguleringsfase. Aktører som har sterk markedstilling, er underlagt sektorspesifikke forpliktelser etter ekomloven for å fremme konkurranse. Meningen er at disse forpliktelsene skal utfases etter hvert som det etableres tilstrekkelig konkurranse. Deretter kan konkurransehensynet ivaretas gjennom markedet og de generelle konkurransereglene. Selv om Telenor har fått betydelig konkurranse i mange ekommarkeder, for eksempel konkurransen med Netcom innen mobiltelefoni, har Telenor fortsatt en sterk markedstilling i mange markeder. Det kan derfor ennå ta noe tid før de sektorspesifikke forpliktelsene som skal fremme konkurranse, kan fases helt ut.

Liberaliseringen har medført lavere priser, større brukervennlighet og utviklingen av et stort produktmangfold. Oversikter fra OECD viser at Norge de siste årene har vært blant de billigste land i verden når det gjelder priser for fastnett telefoni, mobiltelefoni og overføringskapasitet.

Nye tilbydere har tatt markedsandeler fra Telenor. Selskapet har imidlertid fortsatt en sterk stilling på de tradisjonelle områdene av telemarkedet i Norge. Dette reiser et kontinuerlig behov for at konkurransemyndighetene, i samarbeid med telemyndighetene, overvåker Telenors atferd. Telenors sterke horisontale og vertikale integrasjon gir konkurransepolitiske utfordringer. Det at Telenor har en sterk posisjon i flere mer eller mindre alternative overføringsteknologier, som det tradisjonelle telenettet, mobilnettet, kabel-TV og innen satellitt-distribusjon, gjør at det kan finnes et urealisert potensial for økt konkurranse. Telenors sterke vertikale integrasjon i både infrastruktur og innholdsmarkedene, gir Telenor virkemidler til å potensielt misbruke sin stilling. Det er viktig at Telenor ikke misbruker sin stilling i nettmarkedene til å hindre utviklingen av konkurranse i innholdsmarkedene.

#### *Utdanningssektoren – universiteter og høyskoler*

Basert på Mjøsutvalgets utredninger la Regjeringen Stoltenberg våren 2001 fram St.meld. nr. 27 (2000-2001) Gjør din plikt – Krev din rett. Kvalitetsreform av høyere utdanning. Kvalitetsreformen innebærer blant annet et nytt finansierings-system for universiteter og høyskoler og overgang til nettobudsjetterte tilskuddsinstitusjoner. Institusjonene mottar basisfinansiering, men finansiering av undervisning og forskning ble resultatbasert.

I desember 2002 ble det oppnevnt et offentlig utvalg (Ryssdalutvalget) for å utrede og komme med forslag til et felles lovverk for høyere utdanning. Utvalget avga sin utredning i september 2003. Forslag om ny lov ble lagt fram sommeren 2004. Lovforslaget gir langt på vei like rammebetingelser og reguleringer for private og offentlige høyskoler. Dersom loven blir vedtatt, sikrer den dermed lik regulering av institusjonenes overordnede formål og virksomhet.

Regjeringen innførte kvalitetsreformen høsten 2002. Private høyskoler har i stor grad implementert kvalitetsreformen på linje med de statlige institusjonene, selv om ikke alle elementer i første omgang ble gitt som lovpålegg. Dette gjelder blant annet ny gradsstruktur, nytt karaktersystem, overgangen fra vektall til studiepoeng, nye bredde- og dybdekrav, tre-årige studieløp og innføringen av individuelle utdanningsplaner.

Det nye finansieringssystemet er sammen med andre tiltak et insentiv for at lærestedene i større grad skal følge opp den enkelte student. Sentrale mål ved kvalitetsreformen var at institusjonene skulle bli mer fleksible i forhold til samfunnets behov for utdanning og forskning, at institusjonene fikk større handlefrihet og at styringen fra Utdannings- og forskningsdepartementet ble begrenset til å ivareta viktige utdanningspolitiske interesser.

Innføringen av nytt, felles lovverk vil gi lik regulering av studentenes rettigheter og plikter ved private og statlige institusjoner. Felles for alle tiltakene under kvalitetsreformen og oppfølgingen av denne er at det legges til rette for økt konkurranse mellom institusjonene; konkurranse om studenter, lærere, forskere og midler.

En av de konkurransepolitiske utfordringene i undervisningssektoren er eventuell krysssubsidiering mellom kursvirksomhet og virksomhet der det mottas støtte. En annen utfordring er å avdekke hvordan konkurransen mellom institusjonene fungerer internasjonalt.

#### **8.2.2 Liberalisering internasjonalt**

Fokuset på å realisere gevinster for brukerne gjennom liberalisering er ikke noe særnorsk fenomen. Liberaliseringsprosessen er omfattende i de fleste demokratiske land. Politikerne må vise velgerne at politiske beslutninger sikrer at samfunnets ressurser anvendes slik at de i størst mulig grad kommer innbyggerne til gode. Samtidig har åpenheten rundt forvaltningen, og økt kunnskap blant velgerne, gjort det vanskeligere

for politiske myndigheter å beskytte snevre nærings- og sektorinteresser mot konkurranse på bekostning av innbyggenes interesser.

Mange liberaliseringsinitiativ i Norge har kommet fra EU via Norges forpliktelser etter EØS-avtalen. I EU er liberalisering et viktig element for å oppnå målsettingen om et indre marked. Gjennom liberaliseringen, som legger til rette for et fungerende indre marked, vil produkter og tjenester produseres mest mulig effektivt. Dette vil også norske forbrukere dra nytte av. Samtidig kan konkurransedyktige norske tilbydere få økt tilgang til utenlandske markeder, og dermed bidra til at norsk kapital og arbeidskraft utnyttes slik at den bidrar til størst mulig verdiskapning.

Gjennom internasjonalt samarbeid og erfaringsutveksling kan en bidra til at liberaliseringsprosessene gjennomføres mest mulig hensiktsmessig i form av å realisere gevinster for brukerne. Mange land har gjort feilgrep i liberaliseringsprosessene som det er viktig for andre å unngå. Eksempelvis har enkelte land blitt kritisert for at liberaliseringsprosessene har blitt gjennomført for raskt og for lite gjennomtenkt, slik at offentlig utnyttelse av markedsrett har blitt erstattet med privat utnyttelse av markedsrett. Et vanlig benyttet eksempel på en lite vellykket liberalisering, er privatiseringen av persontransport på jernbane i Storbritannia (se boks 8.1). Betydningen av riktige liberaliseringsprosesser illustreres ved at liberaliseringen av persontransport på jernbane i mange land, blant annet i Sverige, har gitt betydelige gevinster for brukerne.

### 8.2.3 OECDs arbeid med reguleringsreformer

For å øke kunnskapen om hensiktsmessige liberaliseringsprosesser og sørge for erfaringsutveksling, har liberaliseringsprosesser inngått som en viktig del av OECDs arbeid med reguleringsreformer.

I 1995 ble OECD-sekretariatet forespurt av ministerrådet om å gjøre en vurdering av betydningen, retningen og måtene reguleringsreformer ble gjennomført på i OECDs medlemsland. Dette resulterte i OECD-rapporten «The OECD Report on Regulatory Reform – Synthesis» som ble publisert i 1997. Rapporten beskriver de gjennomgående positive virkningene av reguleringsreformer, men oppstiller samtidig, på bakgrunn av medlemslandenes erfaringer, strategier for at en reguleringsreform skal være vellykket. Liberalisering er en form for reguleringsreform. OECDs arbeid i forbindelse med reguleringsreformer er

#### Boks 8.1 Jernbaneliberalisering i Storbritannia

I 1993 fikk Storbritannia en ny jernbanelov som hjemlet omfattende reformer. Jernbanevesenet ble splittet opp i over 100 deler, og det skjedde en omfattende bølge av privatiseringer som ble fullført i 1996. Blant annet ble det etablert 25 togoperatører, 3 selskaper som drev utleie av rullende materiell og et selskap med ansvar for jernbaneinfrastrukturen, også det siste privatisert. Det ble etablert flere reguleringsmyndigheter med forskjellige ansvarsområder.

Privatiseringen av selskapet med ansvar for skinnene innebar at et offentlig monopol ble erstattet med et privat monopol som var mangelfullt regulert og uhensiktsmessig organisert. Liberaliseringsprosessen hadde ikke lagt til rette for at konkurransen kunne fungere tilfredstillende. Dette beskrives nærmere i meldingen «The Future of Rail» som ble lagt fram for det engelske parlamentet i januar 2004.

De dårlige resultatene medførte en rekke endringer. En del av reguleringsmyndighetene ble samlet i en egen etat med ansvar for strategi og planlegging. Videre ble myndigheten med regulatorisk ansvar for jernbanenettverket gjort mer slagkraftig. Forholdene ligger nå til rette for et bedre jernbanetilbud, og det har skjedd en økning i investeringer og bruk. Feilene som ble gjort i første omgang av liberaliseringsprosessen har imidlertid forsinket gevinstene for brukerne.

derfor relevant i forbindelse med liberaliseringsprosesser. Liberalisering og gevinstene ved konkurranse har et særlig fokus i OECDs reguleringsreformarbeid.

OECD oppstiller følgende strategier for vellykket reguleringsreform:

- i. Politisk lederskap og initiativ
- ii. Betydningen av kommunikasjon
- iii. Helhetlig reform virker bedre enn en oppstykket reform
- iv. Betydningen av riktig rekkefølge
- v. Betydningen av internasjonalt samarbeid og koordinering

På bakgrunn av kriteriene for en vellykket reguleringsreform og erfaringene fra medlemslandene for øvrig, oppstiller OECD noen enkle, konkrete

politikkbefalinger for å skape gode reguleringsreformer. Disse kriteriene ble fastsatt i 1997 og det pågår et videreutviklingsarbeid med sikte på revisjon i 2005, blant annet på bakgrunn av medlemslandenes erfaringer. OECDs politikkbefalinger kan oppsummeres som følger:

1. Det bør på politisk nivå vedtas bredt anlagte reguleringsreformprogrammer som etablerer klare mål for gjennomføringen.
2. Reguleringer bør evalueres systematisk for å vurdere om de fortsatt virker formålstjenlig og effektivt.
3. Reguleringer og prosessene omkring disse bør være åpne, ikke-diskriminerende og effektivt iverksatt.
4. Konkurransepolitikken bør gjennomgå og om nødvendig styrkes ved å utvide virkeområdet eller skjerpe håndhevingen.
5. Økonomiske reguleringer<sup>2</sup> bør reformeres i alle sektorer for å stimulere konkurransen, og reguleringene bør fjernes med mindre de representerer den beste måten å ivareta samfunnshensyn på.
6. Unødvendige reguleringshindre for handel og investeringer bør fjernes ved å forbedre gjennomføringen av internasjonale avtaler og ved å styrke internasjonale prinsipper.
7. Viktige sammenhenger mellom reguleringsreform og andre politiske målsettinger bør kartlegges, og en strategi bør utvikles for å nå disse målene på en måte som støtter opp om reguleringsreform.

I tillegg har OECD gjort omfattende studier av delproblemstillinger som er relevante i forbindelse med reguleringsreformer. Blant annet er det utarbeidet rapporter om restrukturering av offentlige foretak for å oppnå effektiv konkurranse<sup>3</sup> og om tilgangsregulering i telesektoren.<sup>4</sup> Videre kan det nevnes at OECD har gjennomført en undersøkelse med sikte på å finne gode løsninger i forbindelse med fordelingen av konkurranse-relaterte oppgaver mellom konkurransemyndigheter og sektormyndigheter.<sup>5</sup>

OECD gjennomfører også jevnlig vurderinger av medlemslandene hvor blant annet regulerings-

reformer er et tema. I tillegg gjennomføres det spesifikke evalueringer av reguleringsreformer.

Moderniseringsdepartementet vurderer OECDs analyser, sammenstilling av de ulike medlemslandenes erfaringer og landevalueringer som verdifulle. For å bidra til at liberaliseringsprosesser gir resultater som i størst mulig grad realiserer gevinster for brukerne på en effektiv måte, er det viktig å dra nytte av det arbeidet som OECD gjør.

#### 8.2.4 Stadiene i en liberaliseringsprosess

Basert på de erfaringene en har fra liberaliseringsprosesser i Norge og internasjonalt, er det naturlig å dele prosessen inn i tre ulike stadier:

- Tilretteleggingsfasen
- Omreguleringsfasen
- Avreguleringsfasen

Problemstillinger knyttet til disse tre fasene diskuteres nærmere i kapittel 8.3-8.5.

### 8.3 Konkurransepolitikk i tilretteleggingsfasen

#### 8.3.1 Konkurransemyndighetene må involveres tidlig

Allerede tidlig i tilretteleggingsfasen tas det valg av stor betydning for den framtidige konkurransen. Det tas valg om hvilke alternativer for liberalisering som skal utredes nærmere, og dermed hva som blir gjenstand for debatten og høringsene. Det er derfor viktig at konkurransemyndighetene involveres så tidlig som mulig i liberaliseringsprosessen. På denne måten kan de bidra som støtte-spiller allerede under planleggingsfasen. Konkurransemyndighetene kan med sin generelle og sektorovergripende konkurransefaglige kompetanse bidra til at det gjøres riktige konkurransepolitiske valg på et tidlig tidspunkt, og hindre at det fattes irreversible beslutninger som er egnet til å svekke konkurransen.

Forutberegnlighet er særlig viktig i liberaliseringsprosesser fordi det vil redusere risikoen for nye aktører som vurderer å etablere seg i de liberaliserte markedene. Dette hindrer en unødig utsettelse av gevinstene ved liberaliseringen.

Nedenfor redegjøres det for en del viktige valg som gjøres i planleggingsfasen og videre i tilretteleggingsfasen, og hvilke konkurransepolitiske problemstillinger som er viktige i denne sammenheng.

<sup>2</sup> Økonomiske reguleringer griper direkte inn i markedene, for eksempel prisregulering, fusjonskontroll, soliditetskrav mv.

<sup>3</sup> OECD, Restructuring Public Utilities for Competition, 2001

<sup>4</sup> OECD, Regulation of Access Services (with a focus on telecommunications), DAFPE/COMP(2003) 28

<sup>5</sup> DAFPE/CLP(99)8, «Relationship between Regulators and Competition Authorities»

### 8.3.2 Betydning av rekkefølge og samtidighet ved liberalisering

Når en sektor i økonomien skal liberaliseres, er det en kombinasjon av grep som skal gjøres. De ulike grepene kan være knyttet til de ulike virkemidlene det offentlige kan benytte i styringsøyemed. Eksempelvis kan det tenkes at en liberaliseringsprosess, i tillegg til en regelverksendring, innebærer en endring i hvordan det offentlige organiserer sin virksomhet og hvordan det offentlige utøver eierskap. Et viktig element i tilretteleggingsfasen er vurderingen av rekkefølgen og samtidigheten av de ulike grepene som skal utføres. Gevinstene ved konkurranse er både avhengig av markedsstruktur og et regulatorisk rammeverk som legger til rette for konkurranse. Kombinasjonen av strukturelle og regulatoriske tilpasninger, og rekkefølgen på disse, må vurderes i den enkelte sak. Konkurransemyndighetene kan gi faglig bistand om hvilke kombinasjoner av strukturelle tilpasninger og regulatoriske grep som er hensiktsmessige.

Liberalisering i én sektor kan få innvirkning på andre sektorer eller andre deler av økonomien og bør sees i sammenheng for å sikre et best mulig samlet resultat.

Et eksempel er effektive finansmarkeder. I liberaliserte markeder er tilgang til kapital en nødvendighet for etablering. Slik etablering lettes gjennom effektive finansmarkeder. Liberalisering av finansmarkedene hører derfor naturlig sammen med liberalisering i andre markeder.

Markedene for elektronisk kommunikasjon og innholdsmarkedene er et annet område hvor det kan være viktig å se liberalisering i ulike markeder i sammenheng. Etterspørselen etter elektroniske kommunikasjonstjenester, som tilgang til Internett og mobiltjenester, er avhengig av tilbudet av innhold. Samtidig er etterspørselen etter innhold avhengig av elektronisk kommunikasjonsnett som gir tilgang til innholdet. Sistnevnte er et eksempel på såkalt plattformkonkurranse, det vil si konkurranse der ulike kategorier av etterspørrere møtes på en plattform. Liberalisering av plattformmarkeder og plattformrelaterte markeder bør sees i sammenheng.

### 8.3.3 Strukturelle tilpasninger

Gevinstene ved konkurranse er avhengig av en struktur som legger forholdene til rette for konkurranse. Liberaliseringsprosesser er ofte kjennetegnet ved at et tidligere offentlig monopol skal inn-

plasseres i et marked i konkurranse. Et spørsmål blir da om det offentlige skal utnytte eierposisjonen til å gjøre strukturelle tilpasninger. Strukturelle tilpasninger kan gå ut på å separere det tidligere offentlige monopolet både horisontalt og vertikalt.

Horisontal separasjon innebærer at et foretak splittes opp i mindre konkurrerende enheter. Gevinstene ved økt konkurranse gjennom separasjon må veies mot eventuelle sam- og stor-driftsfordeler som da ikke blir realisert i like stor grad. I denne sammenheng må en, i tillegg til å vurdere de samfunnsøkonomiske effektivitetsgevinstene og gevinstene dette medfører for forbrukerne, legge vekt på at nasjonal konkurranse vil øke bedriftenes internasjonale konkurranseevne.

Vertikal separasjon innebærer at et vertikalt integrert foretak splittes opp etter ulike ledd i verdikjeden. Vertikal separasjon kan gjennomføres i ulike grader. Et pålegg om regnskapsmessig skille innebærer at et vertikalt integrert selskap må føre separate regnskap for de ulike vertikalt relaterte delene av virksomheten. Et noe strengere krav er selskapsmessig skille. Dette innebærer at de ulike vertikalt relaterte delene av selskapet må skilles i egne rettssubjekter. Fullstendig vertikal separasjon får en først hvis det også er krav om eiermessig skille, som innebærer at det skal være ulike eiere av de vertikalt relaterte virksomhetene.

Mange liberaliserte sektorer er kjennetegnet ved at et nettverk eller annen infrastruktur er nødvendig for å tilby tjenestene. I kraftsektoren er tilgang til nettet nødvendig for å kunne tilby kraft til sluttbrukerne. I telesektoren er tilgang til et elektronisk kommunikasjonsnettverk nødvendig for å tilby teletjenester (se boks 8.2 og 8.3). Driften av nettverkene er ofte kjennetegnet av betydelige stor-driftsfordeler og kan ha egenskaper som et naturlig monopol. Et vertikalt integrert foretak kan av ulike årsaker ha interesse av å overføre markedsrett i en del av verdikjeden til en annen del av verdikjeden. Myndighetene følger nøye med for å hindre at dette skjer.

Andre sektorer under liberalisering er kjennetegnet ved at det tidligere offentlige monopolet delvis utfører forvaltningslignende oppgaver samtidig som det tilbyr verdiøkende tjenester i konkurranse med andre aktører. Et eksempel er Meteorologisk institutt, som både utfører forvaltningsoppgaver og tilbyr meteorologitjenester i konkurranse med private aktører. I slike situasjoner kan det foreligge et insentiv til å krysssubsidere den kommersielle virksomheten på en konkurransebegrensende måte. Utdannings- og forskningsdepartementet vil med bistand fra

**Boks 8.2 Nettseparasjon i kraftsektoren**

Kraftsektoren er kjennetegnet ved å være en såkalte nettverksnæring. I kraftsektoren er et elektrisitetsnett nødvendig for å overføre elektrisk kraft fra tilbyder til etterspørre.

I kraftsektoren er det et minimumskrav til regnskapsmessig skille mellom den regulerte nettvirksomheten og den konkurranseutsatte virksomheten. Nettselskaper kan dermed drive konkurranseutsatt virksomhet. Som følge av krav fra energimyndighetene, har en del selskaper skilt ut de ulike funksjonene i ulike selskaper innenfor konsernet. I det nye elmarkedsdirektivet som nå behandles av Olje- og energidepartementet, er det blant annet satt et krav om selskapsmessig skille mellom nettvirksomhet og konkurranseutsatt virksomhet, jf. kapittel 9.

**Boks 8.3 Utskilling av Telenors nettvirksomhet i eget selskap**

I 2001 ble Telenor børsnotert og delvis privatisert. Det ble ikke vurdert som hensiktsmessig å skille ut nettvirksomheten i et eget selskap. I ettertid har det, blant annet i akademiske miljøer, vært stilt spørsmål om det var riktig å foreta en privatisering uten å skille ut nettvirksomheten.

Med den delvise privatiseringen av Telenor, er bruk av eierposisjonen til å foreta en oppsplitting av selskapet i praksis ikke lenger et tilgjengelig virkemiddel. Ved privatisering av andre vertikalt integrerte selskaper bør en uansett alltid vurdere strukturelle tilpasninger før privatisering.

konkurransemyndighetene vurdere den framtidige organiseringen av Meteorologisk institutt.

Konkurransebegrensende atferd som følge av vertikal integrasjon kan resultere i utnyttelse av markedsrett i form av høyere priser for forbrukerne, samt hindre effektivitetsgevinster og innovasjon. Vertikal integrasjon kan på den annen side realisere effektivitetsgevinster, blant annet i form av samdriftsfordeler og reduserte transaksjonskostnader. Hensiktsmessigheten av strukturelle tilpasninger i form av vertikal separasjon må vurderes konkret fra sak til sak, der de mulige konkurransebegrensende virkningene må vurderes mot effektivitetsgevinstene.

Vurderingen av strukturelle tilpasninger er særlig viktig dersom det tidligere offentlige monopolet helt eller delvis skal privatiseres. Etter at et foretak er helt eller delvis privatisert vil det være vanskelig å gjøre strukturelle tilpasninger i kraft av eierposisjonen (se boks 8.3).

**8.3.4 Offentlig eller privat eierskap**

Et spørsmål som ofte dukker opp i liberaliseringsprosesser, er om tidligere offentlige foretak skal være i privat eller offentlig eie. Regjeringen uttalte i Sem-erklæringen at statens framtidige eierskap må begrenses til selskaper av forvaltningsmessig karakter og selskaper der eierskapet har en klar politisk begrunnelse. Slike begrunnelser for direkte offentlig eierskap kan være å ivareta øko-

nomisk virksomhet som markedet ellers ikke kan løse, for eksempel særlige infrastrukturoppgaver og forvaltning av viktige fellesverdier.

Privat eierskap har i utgangspunktet mange fordeler. Dersom en velger å styre markeder gjennom generelle lover og regler, er det en fordel når en utformer reguleringsregimet at en vet hvilke mål virksomhetene forfølger. Ved offentlig eid virksomhet kan styringssvikt, blant annet på grunn av mangelfull informasjon, medføre at en ikke fullt ut kan kontrollere og styre hvilke mål virksomheten forfølger. I en slik situasjon har en ingen garanti for at beslutningstakerne driver virksomheten i samfunnets interesse. Selv om en det er mulig å kontrollere og styre de mål virksomheten forfølger, kan dette medføre store kostnader blant annet til innsamling av informasjon og utføring av kontroll. Dette innebærer en ressursløsning dersom det finnes mer effektive måter å styre på.

Dersom virksomheten er på private hender, er det gode grunner til å anta at bedriften opptrer profittmaksimerende. En bedrift som ikke gjør dette vil ikke overleve i konkurransen. Bedriften vil eventuelt bli kjøpt opp av nye eiere som ser at de kan oppnå høyere fortjeneste ved å drive virksomheten mer effektivt. Dette bidrar til bedre ressursbruk, bedre tjenester og økte skatteinntekter.

Departementet mener derfor at det i liberaliseringsprosesser er nødvendig å vurdere om privat eierskap kan benyttes som et virkemiddel. For å realisere gevinstene med privat eierskap er det imidlertid nødvendig med fungerende konkurranse. Et privat monopol er ikke bedre enn et offentlig monopol.

### 8.3.5 Behov for sektorspesifikt regelverk for å sikre konkurranse

Spørsmålet om sektorspesifikk regulering må sees i lys av rekkevidden av de generelle konkurransereglene. Spesielle sektorreguleringer kan i en del tilfeller være effektive i konkurransepolitisk øyemed. Sektorspesifikke konkurransereguleringer bør benyttes i den grad konkurransehensynet ikke kan ivaretas gjennom de generelle konkurransereglene. Dette vil hindre kompleksitet og eventuelt dobbeltarbeid både for det offentlige og aktørene ved at flere regelverk regulerer samme forhold. Dersom det er nødvendig med sektorreguleringer, bør dette regelverket inneholde mekanismer som sikrer at behovet for de sektorspesifikke konkurransereglene, i lys av rekkevidden og kraften til de generelle konkurransereglene, jevnlig blir revidert (se boks 8.4).

Sektorspesifikke reguleringer kan belyses gjennom lov om elektronisk kommunikasjon. I denne loven er det en forutsetning at store deler av bestemmelsene som skal sikre konkurranse ikke kommer til anvendelse etter hvert som markedene er modne nok til at de generelle konkurransereglene kan ivareta konkurransen. I forbindelse med oppfølgingen av St.meld. nr. 17 (2002-2003) Om statlige tilsyn (Tilsynsmeldingen), har Moderniseringsdepartementet i samarbeid med Samferdselsdepartementet lagt til rette for at en slik gradvis nedbygging skal gjennomføres i samsvar med intensjonen i telesektoren, blant annet ved å be Konkurransetilsynet og Post- og teletilsynet utarbeide en ny samarbeidsavtale.

Sektorreguleringer er ofte basert på forhåndsinngrep, for eksempel ved prisregulering. Dette skaper et behov for offentlig håndheving og tilsyn. Tilsynet kan utføres enten av spesielle reguleringsmyndigheter, eller av de generelle konkurransemyndighetene. Regjeringen vurderte tilsynsorganisering i St.meld. nr. 17 (2002-2003) Om statlige tilsyn. Fordeler og ulemper ved ulike modeller ble vurdert. Et problem som ble påpekt i tilsynsmeldingen, er at sektormyndigheter kan ende opp som forsvarere av sektorinteressene i den sektoren de fører tilsyn med. På den annen side besitter sektormyndigheter ofte spesialisert sektorkunnskap som er nødvendige for reguleringen.

På konkurranseområdet skal sektortilsynenes ansvar begrenses til å supplere det generelle konkurransetilsynet i den grad spesielle sektorhensyn gjør det nødvendig, herunder at det generelle konkurransetilsyn ikke er tilstrekkelig for å skape virksom konkurranse. Det skal derfor spe-

sielle grunner til for å legge ansvaret for reguleringer som ivaretar konkurransehensyn, til andre myndigheter enn konkurransemyndigheten. Når konkurransehensynet inngår som ett av flere momenter, kan det være hensiktsmessig at ansvaret for selve reguleringen legges hos sektorspesifikke myndigheter, men at konkurransemyndig-

#### Boks 8.4 Reguleringsregimet i ekomsektoren

I tillegg til de generelle konkurransereglene ivaretas konkurransehensynet i ekomsektoren av ekomloven. Den EU-harmoniserte ekomloven trådte i kraft i 2003, og erstattet det gamle telereguleringsregimet. Det nye regimet innebar en tilnærming til konkurranse-rettslige prinsipper. Mange av virkemidlene i ekomloven forutsetter for det første at et marked er relevant under ekomloven. For at store deler av de sektorspesifikke reguleringene i ekomregelverket skal komme til anvendelse, er det en forutsetning at de generelle konkurransereglene ikke er tilstrekkelige for å ivareta hensynet til virksom konkurranse.

Dette innebærer at store deler av virkemiddelbruken etter ekomloven skal nedbygges etter hvert som de generelle konkurransereglene er tilstrekkelige til å ivareta konkurransehensynet. Ekomloven hører inn under Samferdselsdepartementets ansvarsområde og håndheves i første instans av Post- og teletilsynet.

I en arbeidsgruppe bestående av Moderniseringsdepartementet, Samferdselsdepartementet, Konkurransetilsynet og Post- og teletilsynet ble hensiktsmessige rutiner for å sikre nedbygging av de ekomrettslige virkemidlene i samsvar med intensjonen vurdert. Det ble blant annet anbefalt at det utarbeides en samarbeidsavtale mellom tilsynene som sikrer at det gjøres bruk av Konkurransetilsynets konkurransefaglige kompetanse. I tillegg skal Konkurransetilsynets oppfatninger gis tilstrekkelig vekt i vurderingene knyttet til avgrensningen av relevante markeder, fastsetting av sterk markedsstilling og virkemiddelbruk knyttet til den sektorspesifikke konkurransereguleringer. Konkurransetilsynet og Post- og teletilsynet er bedt om følge opp arbeidsgruppens anbefalinger gjennom en samarbeidsavtale.

heten gis tilstrekkelig innflytelse i de spørsmål og vurderinger som omhandler konkurransehensynet. Dette bør blant annet reflekteres gjennom samarbeidsavtaler mellom myndighetene.

I de tilfeller der det ikke kan legges til rette for konkurranse i markedet, vil det være behov for regulering som hindrer misbruk av markeds- makt. I slike situasjoner kan en likevel nytte seg av konkurranselignende mekanismer. En slik mekanisme er målestokkonkurranse. Ved målestokkonkurranse reguleres aktørene opp mot en målestokk, for eksempel et gjennomsnitt av priser i andre geografiske områder. På denne måten blir det regulerte objektets inntekter avhengig av om det kan utføre oppgaven mer effektivt enn andre selskaper det er naturlig å sammenlikne med. På denne måten får virksomheten insentiver til effektivitetsfremmende tiltak. Regjeringen mener at målestokkonkurranse kan være egnet som regulatorisk virkemiddel i for eksempel vann- og avløpssektoren (se boks 8.5).

### 8.3.6 Unødig konkurransebegrensende reguleringer må unngås

Enten det er for å fremme konkurranse, korrigere for annen markedssvikt eller for å ivareta andre samfunnshensyn, bør et sektorregelverk utformes slik at det i minst mulig grad hindrer konkurranse.

Ved vurderinger av om reguleringer virker

#### Boks 8.5 Målestokkonkurranse i vann og avløpssektoren

Kommunal- og regionaldepartementet har fått utredet alternative finansieringssystemer for VA-sektoren, og i den sammenheng et nasjonalt informasjonssystem basert på målestokkonkurranse. Omlegging av finansieringssystemet til inntektsrammeregulering med kvalitetsjustering, i hovedtrekk tilsvarende som i kraftnettet, kan synliggjøre kvalitet og effektivitet og gi incentiver til bedre kostnadskontroll. Etablering av et informasjonssystem vil gi klare fordeler uavhengig av finansieringssystem. Kommunal- og regionaldepartementet vil derfor arbeide for å utvikle et nasjonalt informasjonssystem basert på målestokkonkurranse, og senere vurdere om dette bør benyttes i et nytt finansieringssystem.

Regjeringen vil følge dette arbeidet, og i den grad det er mulig, introdusere prinsipper for konkurranse i denne sektoren.

konkurransebegrensende, må en se på hvordan reguleringen påvirker de strukturelle forholdene og konkurranseatferden. Blant annet er det naturlig å stille følgende spørsmål:

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

Vurderingen av om en regulering virker etableringshindrende kan deles opp i to delspørsmål. For det første oppstår spørsmålet om reguleringen direkte hindrer etablering ved å pålegge restriksjoner på selve etableringen, for eksempel gjennom forbud mot utøvelse av en virksomhet uten tillatelse, ved å beskytte enkelte aktører gjennom eneretter, ved å stille krav til kvalifikasjoner for etablering eller ved at det opereres med et tak på antall tilbydere.

For det andre kan en regulering indirekte virke etableringshindrende. Vurderingen blir da om reguleringen påfører aktører som ønsker å etablere seg byrder. Eksempler på dette er etableringsavgifter, minstekapitalkrav og spesielle forpliktelser. Til denne kategorien hører også reguleringer som gir etablerte aktører fordeler i forhold til nye aktører.

Spørsmålet om reguleringer innskrenker konkurransehandlefriheten, er et spørsmål om reguleringene begrenser aktørenes mulighet til å konkurrere i ulike dimensjoner. Aktører kan konkurrere på blant annet pris, kvalitet og tilgjengelighet. Reguleringer som innskrenker eller regulerer aktørenes mulighet til å konkurrere på disse områdene begrenser konkurransen. Reguleringer kan også på en mer indirekte måte bidra til at konkurransehandlefriheten begrenses ved for eksempel å påby konkurrenter å samarbeide om standardvilkår. Dette kan ha som virkning at det samarbeides om viktige konkurranseparametere.



I noen sektorer kan det være hensiktsmessig å innskrenke konkurransehandlefriheten for å fremme konkurransen. For eksempel kan en forpliktelse til å gi andre aktører tilgang, krav om ikke-diskriminering, bruk av standarder og lignende være begrunnet med å fremme konkurranse. I disse situasjonene kan det ofte være en fin grense mellom reguleringer som fremmer konkurransen og reguleringer som begrenser konkurransen. Eksempelvis kan en bestemmelse som gir konkurrenter tilgang til en teknologisk standard, bidra til økt konkurranse innenfor standarden, men begrense konkurransen om å utvikle de beste standardene.

Reguleringer som hindrer konkurranse på like vilkår, er reguleringer som gir enkelte aktører fordeler eller byrder i forhold til andre aktører. Konkurranse på ulike vilkår kan føre til at produksjonen ikke utføres av den eller de aktørene som kan gjøre det mest effektivt.

Reguleringer som innebærer restriksjoner på eierskap og organisasjonsform, kan også ha en konkurransebegrensende virkning. For eksempel kan en regel om at en tilbyder av en type tjeneste ikke kan eie virksomhet som tilbyr en annen type tjeneste, innebære at samdriftsfordeler ikke realiseres. Begrensninger i valg av organisasjonsform kan redusere effektiv konkurranse ved at en tilbyder ikke kan velge den selskapsformen som er mest effektiv. Videre vil restriksjoner på eierskap og organisering av en virksomhet kunne innebære at enkelte aktører beskyttes mot konkurranse fra den eller de aktørene som er pålagt restriksjonene.

Vurderingen av om en regulering virker unødig konkurransebegrensende kan betraktes som en prosess, der en først identifiserer *formålet* med en regulering. Deretter må det undersøkes om reguleringen er *nødvendig* for å oppnå formålet. Dersom en regulering ikke ivaretar et ønsket formål, bør den fjernes uten at det er nødvendig å foreta en konkurransemessig vurdering.

Dersom reguleringen er nødvendig for å ivareta et formål, må det foretas en vurdering av om reguleringen virker konkurransebegrensende. Dersom reguleringen begrenser konkurransen, må det vurderes om en kan oppnå formålet med reguleringen på en mindre konkurransebegrensende måte. Dersom en kan oppnå det samme formålet like effektivt med en regulering som i mindre grad begrenser konkurransen, bør reguleringen endres (se boks 8.6).

Til slutt må det foretas en vurdering av om det formålet en regulering ivaretar, forsvares de eventuelle samfunnsøkonomiske kostnadene i form av

### **Boks 8.6 Konkurranse om å tilby juridiske tjenester**

Etter domstoloven § 218 er utgangspunktet at man må ha advokatbevilling for å yte ervervs-messig rettshjelpsvirksomhet. I forskrift som trådte kraft i 1997 ble det blant annet gjort unntak ved at personer med juridisk embets-eksamen kan yte ervervs-messig rettshjelps-virksomhet. Det er en forutsetning at virksomheten er organisert som enkeltmannsforetak med tjenesteyteren selv som ansvarlig.

Få har registrert seg som rettshjelpere, og dette initiativet har ikke medført et vesentlig bidrag til konkurransen om å tilby juridiske tjenester. Dette skyldes delvis at enkeltmanns-foretakskravet innskrenker valgmulighetene for å kunne velge en effektiv organisasjons-form og størrelse. Videre kan den manglende konkurransen tilskrives at det fortsatt er krav til advokatbevilling for å ervervs-messig opp-tre som prosessfullmektig overfor domsto-lene. Her er det ikke gjort noe generelt unntak for rettshjelpere.

I NOU 2002:18 (Rett til rett) vurderte advokatkonkurranseutvalget tiltak for å øke konkurransen om tilbudet av juridiske tjenester. Advokatkonkurranseutvalget følges opp av Justisdepartementet.

Regjeringen følger opp arbeidet med juri-diske tjenester i tilknytning til en bredere vur-dering av konkurransebegrensende regulering-er i frie yrker.

de begrensninger i konkurransen som regulering- en innebærer. Det er viktig at konkurransemyn- digheten trekkes inn i utformingen av nytt regel- verk for liberaliserte sektorer, for å bidra til at reguleringer ikke utformes slik at de virker unø- dig konkurransebegrensende.

### **8.3.7 Ivaretagelse av særlige samfunnshensyn som ikke er i strid med konkurransehensynet**

Sektorer som liberaliseres, kjennetegnes i mange tilfeller ved at et offentlig monopol eller annen virksomhet med særlige rettigheter, utfører poli- tisk viktige samfunnsoppgaver som ikke kan løses tilfredstillende gjennom markedet. Et eksempel på dette er Posten AS' plikt til å levere over hele

### Boks 8.7 Konkurransen og landsomfattende leveringsforpliktelser

I mange sektorer som er inne i en liberaliseringsprosess har et tidligere offentlig monopol hatt ansvaret for å tilby såkalte landsomfattende tjenester (ofte omtalt som USO, universal service obligations), ofte i kombinasjon med uniforme priser. Landsomfattende tjenester innebærer at tjenestetilbyderen har et ansvar for å forsyne alle husholdninger med en tjeneste til lik pris, selv om dette er bedriftsøkonomisk ulønnsomt. Slike forpliktelser har blant annet i postsektoren og telesektoren. Slike tjenester ble delvis finansiert gjennom offentlige overføringer og delvis gjennom overskudd fra enerettsområdet.

I en liberaliseringsprosess er det en naturlig følge at eneretter opphører og at dette ikke lenger er en aktuell finansieringskilde for landsomfattende leveringsforpliktelser. Slike leveringsforpliktelser må finansieres av statlige kjøp alene. Det er ikke nødvendigvis gitt at den tidligere offentlige monopolisten fortsatt skal stå for forsyningen av de landsomfattende tjenestene. En naturlig følge av at eneretten oppheves, er at det etableres nye aktører for de lønnsomme tjenestene. Ikke alle disse har kapasitet til å tilby tjenester på nasjonalt nivå. Det bør derfor alltid vurderes om anbudsoppdeling er hensiktsmessig.

Opphevelse av eneretter som finansieringskilde for landsomfattende tjenester og anbudskonkurranse om å tilby de landsomfattende tjenestene vil dermed realisere en dobbelt gevinst, både gevinstene ved konkurranse i det tidligere enerettsområdet og konkurranse om å tilby de landsomfattende tjenestene.

landet til geografisk enhetsporto. Denne tjenesten har delvis vært finansiert gjennom Postens overskudd i enerettsområdet og delvis gjennom offentlige kjøp. Postsektoren er for tiden inne i en liberaliseringsprosess der Postens enerett er planlagt avviklet fra 1. januar 2007.

Avvikling av eneretter innebærer at viktige samfunnsoppgaver må finansieres på en annen måte. Dette betyr ikke at kvaliteten på tjenestene forringes. Snarere kan liberalisering innebære at samfunnsoppgavene kan løses på en bedre måte.

### Boks 8.8 Pengene følger brukeren helsesektoren

«Pengene følger brukeren» er et virkemiddel som kan bidra til å skape konkurranse i et tjenestemarked. Dette i motsetning til anbuds konkurranse om for eksempel retten til å drive et sykehjem, der en konkurrerer om markedet.

Et mulig system er at den enkelte person med et velferdsbehov får en «velferdssjekk» fra det offentlige, slik at den enkelte bruker selv kan velge hvilken institusjon som skal utføre den aktuelle oppgaven. «Velferdssjekken» skal da betale for denne oppgaven. På denne måten kan forbrukeren få valgfrihet, og de ulike leverandørene må konkurrere med hverandre. Det offentlige kan samtidig stille minstekrav til den tjenesten som tilbys, for eksempel gjennom en kvalitetsnorm.

En forutsetning for at et slik system skal kunne fungere etter hensikten, er at kundene som mottar velferdssjekken har god informasjon om kvaliteten på tilbudet. Dette kan være en utfordring innen for eksempel pleie og omsorg. Videre ville det være en utfordring å etablere en stykkprissats tilpasset den enkeltes behov, som kan variere betydelig mellom mottagerne. En annen forutsetning for å skape konkurranse er at det finnes reelle valgmuligheter for den enkelte brukeren lokalt, og at disse faktisk har kapasitet til å levere den etterspurte tjenesten.

For eksempel er det svært kostbart for samfunnet at offentlige oppgaver helt eller delvis finansieres ved at aktøren som utfører oppgaven samtidig tildeles monopolrettigheter i lønnsomme markeder. Dette hindrer at gevinstene ved konkurranse ikke realiseres i to typer markeder. Ved at eneretten oppheves legges forholdene til rette for konkurranse i lønnsomme markeder. Samtidig åpner det for at andre aktører kan konkurrere om å utføre de offentlige oppgavene i ulønnsomme områder (se boks 8.7). En annen måte å skaffe konkurranse på, er å la pengene følge brukeren (se boks 8.8).

I tilretteleggingsfasen er det nødvendig å sikre ivaretagelse av samfunnsoppgavene. Liberalisering vil bidra til at det etableres nye aktører, som potensielt kan utføre samfunnsoppgavene bedre.

## 8.4 Konkurransopolitikk i omreguleringsfasen

### 8.4.1 Oppgavefordelingen mellom konkurransemyndighet og sektormyndighet

Liberaliserte markeder er i mange tilfeller underlagt særskilte reguleringer som selv ivaretar konkurransehensyn. Dette kan være reguleringer som sikrer aktører adgang til hverandres infrastruktur og reguleringer som sikrer at kundene har en reell valgfrihet.

Eksempelvis fører Post- og teletilsynet tilsyn etter lov om elektronisk kommunikasjon, Norges vassdrags- og energidirektorat tilsyn etter energiloven og Kredittilsynet tilsyn med regelverket i finanssektoren. Alle disse regelverkene inneholder bestemmelser som både ivaretar hensynet til konkurransen og andre hensyn.

I St.meld. nr. 17 (2002-2003) redegjorde Regjeringen for ambisjoner for tilsynsorganiseringen i Norge. Hovedkonklusjonen er at en i størst mulig grad bør tilstrebe en funksjonsrettet tilsynsorganisering, noe som innebærer at ett tilsyn forfølger ett formål. På konkurranseområdet innebærer dette at reguleringer som ivaretar konkurransehensyn, først og fremst bør ligge hos konkurransemyndigheten.

Som en oppfølging av tilsynsmeldingen har de aktuelle departementer og tilsyn gjennomgått tilsynsorganiseringen på konkurranseområdet i postsektoren, telesektoren og i kraftsektoren.

Hovedkonklusjonene i gjennomgangen, er at en større grad av funksjonsrettet tilsynsorganisering på konkurranseområdet er hensiktsmessig. En fullstendig funksjonsretting er trolig ikke gjennomførbar. Virkemiddelbruken i sektorregelverket forutsetter helhetsvurderinger, der konkurransehensynet inngår som ett av flere av hensyn som må sees i sammenheng. En større grad av funksjonsretting kan imidlertid oppnås ved at sektormyndighetene ikke utfører oppgaver som er overlappende med de oppgavene som utføres av Konkurransetilsynet. En slik overlapping kan motvirke Regjeringens ambisjon om en helhetlig og samordnet konkurransepolitikk. Det innebærer samtidig dobbeltarbeid og -kostnader for både myndighetene og brukerne. Dette er i strid med Regjeringens forenklings- og moderniseringsarbeid. Der sektormyndighetene vurderer konkurransehensyn, kan målsetting om økt funksjonsretting ivaretas ved at konkurransemyndigheten gis tilstrekkelig innflytelse i de vurderingene som

berører konkurransehensynet. Dette kan blant annet sikres gjennom samarbeidsavtaler mellom tilsynsmyndighetene.

Moderniseringsdepartementet og de aktuelle sektordepartementene følger opp Regjeringens ambisjon om en funksjonsrettet tilsynsorganisering og en klarere oppgavefordeling mellom tilsynsmyndighetene på konkurranseområdet.

### 8.4.2 Hindre at offentlige konkurransebegrensninger erstattes av private reguleringer

Etablerte aktører har et klart motiv for å erstatte den tidligere beskyttelsen i form av offentlige reguleringer med beskyttelse i form av private reguleringer. Den posisjon de etablerte aktørene allerede har i markedet muliggjør slike reguleringer. Konkurranselovgivningen skal hindre slike private konkurransereguleringer. Konkurransemyndighetene har derfor en viktig oppgave i liberaliseringsprosessen gjennom å hindre at de etablerte aktørene begrenser konkurransen gjennom private reguleringer. Dette innebærer at konkurransemyndighetene må vise overvåkenhet i forhold til at de etablerte aktørene beskytter sin posisjon gjennom å benytte seg av konkurransebegrensende samarbeid, gjennom å utnytte sin dominerende stilling og gjennom konkurransebegrensende foretakssammenlutninger.

I markeder med en tidligere offentlig monopolist, bør konkurransemyndighetene særlig vie oppmerksomhet til den tidligere monopolistens vertikale avtaler, som er avtaler mellom ulike nivåer i verdikjeden. Gjennom konkurranseres-

#### Boks 8.9 Konkurransetilsynets inngrep mot Telenor Mobils eksklusivavtaler

Konkurransetilsynet forbød i 2002 Telenor Mobil å avtale eller kreve eneleverandørvilkår overfor distributører av mobilabonnement. Telenor Mobil hadde inngått slike avtaler med mange faghandlere av mobiltelefoni. Eksklusivavtalene mellom Telenor Mobil og forhandlere av mobiltelefoni hindret forhandlerne i å selge produkter og tjenester for andre mobil-selskaper i konkurranse med Telenor Mobil.

Konkurransetilsynets oppfatning var at eksklusivavtalene begrenset konkurransen mellom mobiltelefoniselskaper og at de hindret nyetablering i markedet.

triksjoner i vertikale avtaler kan den etablerte aktøren øke etableringshindringene for nye aktører. Eksempelvis kan omfattende bruk av eneforhandleravtaler eller eneleverandøravtaler gjøre det vanskelig for aktører som ønsker å etablere seg (se boks 8.9). Videre kan en tenke seg at innføringen av salg av reseptfrie legemidler utenfor apotek ble møtt med at apotekene hadde eneforhandleravtaler for de viktigste preparatene. Dette ville begrense konkurransen og resultere i dårligere tilgjengelighet og høyere pris. Det er derfor viktig at konkurransemyndighetene bidrar til å legge til rette for nyetablering.

I markeder som tidligere ble forsynt av en offentlig monopolist, vil den tidligere monopolisten som regel ha en dominerende stilling. Dette omtales i EF-konkurranseretten som superdominans. Den tidligere monopolisten kan tenkes å ha et insentiv til å beholde eller styrke den dominerende stillingen gjennom misbruk. Konkurransemyndigheten bør derfor ha særlig fokus på atferden til den tidligere monopolisten for å hindre misbruk.

I en omreguleringsfase er tilgangen til infrastrukturen til den tidligere monopolisten ofte prisregulert, slik at nye tilbydere kan utvikle tjenester basert på eksisterende infrastruktur. Et eksempel på dette er Telenors fastnett, hvor fasttelefonitilbydere og tilbydere av internettjenester, som ADSL, har hatt regulert tilgang til blant annet Telenors aksessnett (den siste delen av nettet inn til de enkelte husstander). Reguleringen av tilgan-

gen til den tidligere monopolistens infrastruktur begrenser den tidligere monopolistens mulighet til å utnytte markedsrett.

Dette kan gi den tidligere monopolisten et insentiv til å søke å omgå reguleringen ved å utnytte markedsmakten og dermed ekspandere i relaterte markeder som ikke er regulert. For eksempel vil den tidligere monopolisten ha et insentiv til å fordele en størst mulig andel av felleskostnadene til den regulerte virksomheten. Dermed oppnås en fordel i konkurranseutsatt virksomhet hvor markedsmakten i den ikke konkurranseutsatte virksomheten kan utnyttes. Generelle konkurransepolitiske virkemidler, slik som tiltak mot krysssubsidiering, kan bøte på dette problemet.

Den tidligere monopolisten kan også være i en gunstig finansiell posisjon i forhold til nye konkurrenter. Mens nye aktører må tiltrekke seg risikovillig kapital, kan den tidligere monopolisten ha finansielle reserver og en tilnærmet risikofri inntekt fra regulert infrastruktur. Dette kan gi økonomiske ressurser til å velge kortsiktig ikke-lønnsomme strategier for å hindre nye aktører å eta-

#### **Boks 8.10 Konkurransetilsynets undersøkelse av predasjonsprising i luftfart**

I september 2002 startet Norwegian opp innenlandske flyruter i konkurranse med det fusjonerte SAS Braathens. Fra oktober 2003 innledet SAS Braathens en lavprisstrategi som resulterte i betydelig reduserte flypriser. Kampanjen ble forsterket i april-mai 2004.

Konkurransetilsynet var bekymret for at SAS Braathens satte lave priser for å presse ut Norwegian og deretter sette opp prisene igjen (predasjonsprising). Konkurransetilsynet varslet 8. desember 2004 SAS Braathens om at det er aktuelt å ilegge selskapet overtredelsesgebyr for brudd på forbudet mot misbruk av dominerende stilling på ruten mellom Oslo og Haugesund. Endelig konklusjon er ikke trukket.

#### **Boks 8.11 Telenors eierskap**

Telenor har siden det ble et aksjeselskap blitt en betydelig integrert aktør både horisontalt og vertikalt. Selskapet er i dag stort sett involvert i hele verdikjeden og i alle alternative nettverk når det gjelder elektronisk kommunikasjon. Telenor er involvert i innholdstjenester, blant annet gjennom eierskap i A-pressen og Canal Digital. Videre er Telenor involvert i blant annet betalingstjenester (Mobilhandel) og krypteringstjenester (Conax). Telenor tilbyr distribusjon gjennom det tradisjonelle telenettet og mobilnettet, distribusjon gjennom kabelnettet og satellitnettet gjennom Canal Digital. Telenor er også eier av Norkring, som distribuerer fjernsyn i bakkenettet.

Telenors samlede eierskap både vertikalt og horisontalt representerer en konkurransemessig utfordring. Det vertikale eierskapet gir, sammen med Telenors sterke stilling, selskapet handlingsrom til å kunne begrense konkurransen. Samtidig kan Telenors engasjement i de forskjellige alternative nettverkene hindre reell konkurranse mellom nettverkene. Konkurransemyndighetene må være særlig oppmerksomme på Telenors atferd og videre integrasjonsprosesser for å hindre ytterligere begrensninger i konkurransen.

blere seg på markedet. Dette kan for eksempel skje ved at prisene settes for lavt i forhold til kostnadene. En slik tilpasning vil kunne øke den tidligere monopolistens markedsmakt. Det er en konkurransemessig utfordring å skille konkurranse-skadelig atferd fra effektiv konkurranseatferd. Eksempelvis kan det være vanskelig å skille situasjonen der kortsiktig underprising skader konkurransen (predasjonsprising) fra situasjonen der lavere priser er et resultat av økt konkurranse (se boks 8.10).

Insentiver til å benytte verdikjeden for å misbruke markedsmakt gjør at konkurransemyndighetene må være særlig oppmerksom på den tidligere monopolistens vertikale integrasjon, det vil si at den tidligere monopolisten integrerer i ulike deler av verdikjeden. Gjennom vertikal integrasjon kan den tidligere monopolisten øke etableringshindringene for nye aktører (se boks 8.11).

Fokuset på vertikal integrasjon innebærer imidlertid ikke at det er et redusert behov for fortsatt streng kontroll med horisontal integrasjon. Grunnen til dette er at produkter i markeder som tidligere har vært atskilte etter hvert blir alternative. Dette kan best belyses i ekomsektoren. Konvergensutviklingen har gjort at nettverk som har oppfylt forskjellige funksjoner, blir alternative.

Eksempelvis tilbys internettinnhold over både de tradisjonelle telefonnettverkene og over kabelnettverket. Dette innebærer at den tidligere monopolisten kan ha et insentiv til å begrense konkurransen ved å kjøpe seg opp i nettverk som er, eller kan bli, konkurrerende.

Dersom sektoren som liberaliseres er kjenne-tegnet ved at flere tilbydere i en bransje i større grad blir eksponert for konkurranse, må konkurransemyndighetene vie oppmerksomhet til at bransjen ikke inngår samarbeid i strid med konkurranseloven.

Eksempelvis kan tidligere beskyttede aktører ha et insentiv til å utelukke nye tilbydere med boikottliknende metoder, herunder gjennom utelukkelse fra bransjeforeninger. Slik kan de tidligere aktørene hindre nye aktører tilgang til viktig bransjeinformasjon. Videre kan det tenkes at de tidligere aktørene kan samarbeide mer direkte om å boikotte eller forskjellsbehandle kunder som benytter seg av tjenester fra nye aktører.

#### 8.4.3 Tiltak på etterspørselssiden for å fremme konkurranse

For å realisere gevinstene ved liberalisering, er det en forutsetning at etterspørrens atferd frem-

#### Boks 8.12 Konkurransetilsynets oversikt over kraftpriser

Siden 1998 har Konkurransetilsynet hatt en oversikt over standard variable kraftpriser på sin hjemmeside. Formålet med oversikten er å gi forbrukerne lettere tilgang til prisene på kraft, slik at man oppnår enn større prisbevissthet blant kundene. Dette vil igjen stimulere konkurransen blant leverandørene og kan gi lavere kraftpriser. Over tid har Konkurransetilsynets kraftprisoversikt blitt forbedret. Per i dag er listen utvidet til i tillegg til standard variabel pris, også å omfatte spotpris og fastpris. Hovedforskjellen mellom de ulike kraftpriskontraktene er hvordan prisen for kraft endrer seg over tid, og dermed hvilken prisrisiko kunden tar.

Konkurransetilsynet har mottatt henvendelser fra forbrukere om at flere kraftleverandører registrerer priser på Konkurransetilsynets strømprisoversikt for produkter som har andre vilkår enn de avtalte standardvilkårene. Det er ikke ulovlig å tilby strømtavaler med andre vilkår enn standardvilkårene, men for at forbrukerne skal kunne sammenligne kraftprisene er det viktig at produktene er like. Konkurransetil-

synet har derfor minnet kraftleverandørene om at det kan være straffbart (krfl. § 23) å melde inn priser til Konkurransetilsynets kraftprisoversikt på avtaler som ikke oppfyller standardvilkårene.

Det har også skjedd en forbedring når det gjelder opplysninger i forbindelse med faktureringsrutiner og betalingsvilkår. Alle kraftleverandørene må nå opplyse hvorvidt de krever etterskuddsvis betaling, a-konto eller forskuddsvis fakturering.

Tidligere ble kraftprisoversikten oppdatert ukentlig, mens den i dag blir oppdatert daglig. Det er i dag mulig å sammenligne leverandører basert på rent gjennomsnitt over året, men denne beregningsmåten kan gi mangelfull informasjon. Grunnen til dette er at prisene og forbruket varierer i takt. Prisen er normalt høyest om vinteren, når også forbruket er høyest. Et rent gjennomsnitt vil ikke ta hensyn til dette. Konkurransetilsynet vurderer derfor å begynne med 52-ukers forbruksvektede gjennomsnittspriser for den enkelte leverandør.

mer konkurransen i markedet. Det er kampen om etterspørernes gunst og etterspørernes utnyttelse av denne kampen som frembringer gevinstene ved konkurranse. I tidligere regulerte markeder er etterspørerne lite vant med alternative tilbydere. Vane, usikkerhet og manglende informasjon kan medføre at etterspørerne ikke skifter til alternative og bedre tilbydere. For å bidra til dynamikk på etterspørselssiden, er det også en konkurranse- og forbrukerpolitisk oppgave å stimulere etterspørselssiden. Konkurransetilsynets ansvar for å utføre denne oppgaven er hjemlet i konkurranseloven § 9 første ledd bokstav c, som angir at en av Konkurransetilsynets oppgaver er å iverksette tiltak for å øke markedenes gjennomsliktighet. Konkurransetilsynet har blant annet benyttet dette virkemiddelet i kraftbransjen, der Konkurransetilsynet utarbeider en oversikt over kraftpriser (se boks 8.12).

Også andre offentlige myndigheter har som oppgave å stimulere etterspørselssiden. Post- og teletilsynet har opprettet [www.telepriser.no](http://www.telepriser.no) for at kundene skal kunne finne fram til de beste tilbudene på teletjenester. Forbrukermyndighetene håndhever reglene om prisopplysning etter markedsføringsloven for at kundene skal kunne sammenlikne priser på alle varer og tjenester.

I enkelte liberaliserte markeder er ikke prisen sentrale konkurranseparameteren. Fritt sykehusvalg (se boks 8.13) innebærer at brukerne kan velge sykehus, blant annet på bakgrunn av

behandlingstid. For at brukerne skal kunne orientere seg om hvor behandlingstiden er kortest for de ulike type tjenestene, har Helse- og omsorgsdepartementet tatt initiativ til en oversikt over blant annet behandlingstider ved de ulike helseinstitusjonene.

Informative tiltak, som for eksempel prisoversikter eller kvalitetsindikatorer, bidrar normalt til at konkurransen fungerer bedre. En må likevel være oppmerksom på at informative tiltak også kan virke mot sin hensikt. Grunnen er at prisoversikter og oversikt over andre konkurranseparametere gir konkurrenter informasjon om hverandre. Dette kan lede til en konkurransebegrensende samordning mellom konkurrentene. Eksempelvis vil en oppdatert prisoversikt gjøre en konkurrent hurtig oppmerksom på en prisreduksjon hos andre konkurrenter og møte denne prisreduksjonen. Dette kan hindre en konkurrent i å redusere prisen i første omgang, fordi de vet at en slik prisreduksjon vil bli møtt av andre konkurrenter og utløse en prisrigg. En prisoversikt kan derfor bidra til at prisene holdes kunstig høye. Dette kan blant annet illustreres ved det danske konkurransetilsynets forsøk på informative tiltak i sementmarkedet i Danmark, se omtalen i kapittel 4.1.3.

Ved vurderingen av om det skal innføres tiltak på etterspørselssiden, må det derfor gjøres en reell vurdering av om virkningene er konkurransebegrensende. Herunder må det undersøkes om forholdene ligger til rette for stilltiende koordine-

### Boks 8.13 [www.sykehusvalg.net](http://www.sykehusvalg.net)

I Norge har brukere av spesialhelsetjenester rett til å velge ved hvilket sykehus de ønsker å bli behandlet. Dette legger grunnlaget for at sykehusene skal kunne konkurrere om pasientene. Fritt sykehusvalg Norge skal gjøre det mulig å velge på et informert grunnlag. Gjennom nettstedet [www.sykehusvalg.net](http://www.sykehusvalg.net) og et gratis telefonnummer får brukerne relevant informasjon om behandlingsstedene.

Fritt sykehusvalg Norge gir nasjonal oversikt over ventetid og kvalitet på behandlingsstedene. På sikt vil flere kvalitetsindikatorer bli introdusert. Formålet er å gi informasjon om ventetid og kvalitet på tjenestetilbudet som en del av beslutningsgrunnlaget for valg av sykehus. Det er Sosial- og helsedirektoratet som har ansvaret for Fritt sykehusvalg Norge.

Henvissende lege er pasientens viktigste rådgiver ved valg av sykehus, og vil kunne benytte

Fritt sykehusvalg Norge i sin rådgivning. Man har rett til å velge sykehus i hele landet.

Pasienten kan bare velge sykehus som har samme spesialiseringsnivå som dit vedkommende er henvist. Det betyr at dersom sykdomstilstanden tilsier utredning på lokalsykehusnivå, kan du ikke velge å få dette utført på sentral- eller regionsykehusnivå. Behandling på lokalsykehusnivå kan velges på alle sykehus som har lokalsykehusfunksjon på det aktuelle fagområdet, også regionsykehus.

Et sykehus har anledning til å avvise pasienter som benytter seg av retten til fritt sykehusvalg når det må prioritere de rettighetspasientene det har ansvar for å vurdere og behandle i egen region. De fleste regionale helseforetak har videre inngått avtaler med private klinikker for et begrenset behandlingstilbud, slik at fritt sykehusvalg til en viss grad omfatter private sykehus.

ring. Forholdene for stilltiende koordinering vil typisk foreligge hvis markedet er preget av noen få aktører som mangler kapasitet til å dekke hele markedet, transaksjonene forekommer jevnlig og hvor etableringshindringene er betydelige.

I samarbeid med Barne- og familiedepartementet vil Moderniseringsdepartementet følge opp meldingen for å foreslå tiltak som kan forsterke impulsene fra etterspørselssiden på en fornuftig måte.

## 8.5 Konkurransespolitikk i avreguleringsfasen

### 8.5.1 Vilkår for å fjerne sektorreguleringer som ivaretar konkurransehensyn

I avreguleringsfasen oppstår spørsmålet om de sektorspesifikke reguleringer som skal ivareta konkurransehensynet kan nedbygges, fordi konkurransen og de generelle konkurransereglene er tilstrekkelige. En opprettholdelse av sektorspesifikke konkurransereguleringer kan føre til unødig dobbeltbehandling etter flere regelverk. De utgjør dermed en unødvendig kostnad for både det offentlige og brukerne. I verste fall risikerer en at reglene anvendes uten grunn og virker negativt på konkurransen.

Dette reiser spørsmålet om når de generelle konkurransereglene er tilstrekkelige for å ivareta konkurransehensynet. Dette beror både på markedsforholdene og rekkevidden til de generelle konkurransereglene. Dersom markedet har nådd en slik struktur at konkurransen og konkurransereglene er tilstrekkelige til å hindre aktørene i å utnytte markedsrett, vil prisregulering være unødvendig. Normalt vil det være forhold som er vanskelig å adressere med konkurransereglene. En situasjon hvor konkurransereglene i begrenset grad strekker til, er der hvor en dominerende aktør passivt utnytter sin dominerende stilling uten at det forekommer misbruk.

Eksempelvis kan ikke konkurransereglene i seg selv avhjelpe at en monopolist ved fravær av konkurransepress opererer ineffektivt, lite innovativt og priser varer eller tjenester for høyt. Riktignok kan utnyttelse av markedsrett i form av

kvantumsbegrensning og høye priser i spesielle situasjoner utgjøre et misbruk i seg selv, men det har vist seg vanskelig å angripe dette problemet med generelle konkurranseregler. Konkurransemyndighetenes rolle er ikke å opptre som prisregulator.

Konkurransesfremmende sektorspesifikke reguleringer kan fortsatt være hensiktsmessig der en tidligere offentlig monopolist har en dominerende stilling. Behovet for prisregulering må veies opp mot de uheldige virkningene prisregulering kan føre med seg, for eksempel i form av lavere investeringsinsentiver. Lavere investeringsinsentiver kan skyldes at prisreguleringen i seg selv gjør det lite attraktivt å foreta investeringer, og at konkurrenter finner det mindre lønnsomt å investere i alternative teknologier. Prisreguleringer vil derfor først og fremst være aktuelt der det er snakk om tilgang til infrastruktur hvor investeringene allerede er gjennomført og nedbetalt.

På samme måte kan det være prematurt å avvikle sektorspesifikke reguleringer i markeder med få store aktører, store etableringshindringer eller markeder hvor konkurransen mellom aktørene ikke fungerer. Også her må det tas hensyn til hvilke uheldige virkninger en prisregulering kan ha for investeringsinsentivene.

### 8.5.2 Fortsatt særlig konkurransepolitisk oppmerksomhet

Når prisreguleringer er avviklet, er det særlig viktig å fremme konkurransen for å hindre utnyttelse av markedsrett.

Selv om det ikke lenger er behov for sektorspesifikke regler for å ivareta konkurransehensynet, kan det være at deler av etterspørselssiden ikke har tilpasset seg konkurransen. Det er derfor behov for tiltak som gjør markedet mer gjennomslagskraftig. Dette kan være særlig viktig i markeder som betjener både næringsliv og forbrukere. Mens bedrifter av lønnsomhetshensyn raskt tar inn over seg gevinstene ved konkurranse, kan mangel på informasjon gjøre at forbrukerne henger etter. Tiltak på etterspørselssiden bør i denne situasjonen særlig rette seg mot forbrukerne.

## 9 Konkurransforholdene i det nordiske energimarkedet

### 9.1 Innledning

*Stortinget fattet 18. juni 2003 følgende vedtak:*

«Stortinget ber Regjeringen å legge fram for Stortinget en sak om konkurransesituasjonen i det nordiske energimarkedet.»

Vedtaket ble fattet i forbindelse med Stortingets behandling av Dok. nr. 8:114 (2002-2003) Forslag om nasjonalt eierskap i energimarkedet. Forslaget var blant annet motivert ut i fra konkurransemyndighetenes inngrep mot Statkrafts oppkjøp av Agder Energi AS og Trondheim Energiverk AS.

### 9.2 Avklaring av problemstillingen

Moderniseringsdepartementet har forstått vedtaket fra Stortinget slik at det gjelder konkurransesituasjonen i det nordiske *markedet for elektrisk kraft*. Konkurransforholdene for produkter som kan falle inn under et mer utvidet energibegrep, for eksempel oljeprodukter, omfattes ikke av omtalen nedenfor.

Vurderingene er i hovedsak begrenset til å gjelde *engrosmarkedet* for elektrisk kraft. Engrosmarkedet omfatter handelen mellom kraftprodusenter og store forbrukere, typisk industribedrifter. Den omfatter også handel mellom kraftprodusenter og kraftleverandører (som leverer strøm til forbrukerne), og handel på den fellesnordiske kraftbørsen Nord Pool ASA som er kjernen i det nordiske kraftmarkedet. Handelen på nordisk nivå skjer på engrosnivå og involverer således ikke sluttbrukermarkedet direkte.

For vanlige forbrukere er det ikke aktuelt å handle kraft på den nordiske kraftbørsen. Forbrukerne forholder seg til et *nasjonalt* sluttbrukermarked. Det er en forutsetning at kraftleverandørene er registrert med egen virksomhet i det landet de ønsker å selge elektrisk kraft. Norske forbrukere må derfor forholde seg til kraftleverandører i Norge. På denne bakgrunn er det naturlig å betrakte sluttbrukermarkedet for elektrisk kraft som nasjonalt.

Kraftleverandørene derimot forholder seg

blant annet til Nord Pool og opererer på det nordiske kraftmarkedet. Dette innebærer at konkurransesituasjonen på engrosnivå vil ha stor betydning for forbrukerne i sluttbrukermarkedet. De fleste husholdninger har eksempelvis i dag prisvilkår i sine kontrakter som mer eller mindre direkte følger prisutviklingen i engrosmarkedet.

### 9.3 Aktuelle utredninger og vurderinger av konkurransforholdene i kraftmarkedet

Det er, delvis i regi av departementet, gjennomført flere vurderinger og utredninger om konkurransforholdene i kraftmarkedet etter at Stortinget fattet sitt anmodningsvedtak:

- St.prp. nr. 1 (2003-2004) fra Arbeids- og administrasjonsdepartementet. Fornyet vurdering av konkurransemyndighetenes inngrep mot Statkrafts oppkjøp i Agder Energi AS og Trondheims Energiverk AS.
- Felles rapport fra nordiske konkurransemyndigheter om konkurransforholdene i det nordiske kraftmarkedet, publisert september 2003.
- Kraft og makt; rapport fra en ekspertgruppe oppnevnt av Arbeids- og administrasjonsdepartementet, ferdigstilt november 2003.
- Redegjørelse fra Konkurransetilsynet om konkurransesituasjonen i det nordiske kraftmarkedet, ferdigstilt mars 2004.
- Gjennomgang av reguleringer og tilsynet med kraftmarkedet. Rapport fra Arbeids- og administrasjonsdepartementet, Olje- og energidepartementet, Konkurransetilsynet og NVE, publisert april 2004.
- Overvåking av markedsrett i kraftmarkedet. ECON-rapport på oppdrag fra Konkurransetilsynet og Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE), september 2004.

*St.prp. nr. 1 (2003-2004)*

Arbeids- og administrasjonsdepartementet foretok i forbindelse med sin behandling av klagen på



Konkurransetilsynets inngrep mot Statkrafts oppkjøp i Agder Energi AS og Trondheim Energiverk AS en vurdering av hvordan oppkjøpet ville påvirke det norske kraftmarkedet. Det vises til Stortingets vedtak 18. juni 2003 om å be Regjeringen «vurdere vedtaket om Statkrafts plikt til å selge sine eierandeler i Hedmark Energi, E-CO og Trondheim Energiverk på nytt». I St.prp. nr. 1 (2003-2004) oppsummeres departementets vurderinger av det norske og nordiske kraftmarkedet i lys av denne saken.

Departementet konkluderer med at eksistensen av flaskehalser i overføringsnettene i perioder kan bidra til at det etableres regionale markeder i det fellesnordiske engrosmarkedet for kraft. Innenfor disse områdene kan det være grunnlag for utøvelse av markedsrett, som igjen kan begrense konkurransen.

Overføringskapasitet er ikke den eneste faktoren som avgjør utbredelsen av flaskehalser. Utviklingen i forbruk og produksjonskapasitet vil også være avgjørende for hvor ofte og lenge det vil være flaskehalser. Det er med andre ord flere faktorer som må vurderes for å kunne si noe om den framtidige utbredelsen av flaskehalser i det nordiske kraftmarkedet, og dermed mulighetene for at en dominerende aktør kan utøve markedsrett i de regionale markedene.

#### *Rapport fra de nordiske konkurransemyndighetene*

De nordiske konkurransemyndighetene har utarbeidet en felles rapport som ble presentert høsten 2003. Rapporten identifiserer konkurransemessige problemstillinger i det nordiske kraftmarkedet og hvilke tiltak som må gjennomføres for å fjerne eventuelle konkurransehindre. Mandatet var videre å foreslå eventuelle forbedringer av regelverket samt tiltak for å bedre det nordiske samarbeidet i forhold til konkurranseforholdene i kraftmarkedet.

#### *Kraft og makt*

Rapporten «Kraft og Makt» er en analyse av konkurranseforholdene i kraftmarkedet fra november 2003. Rapporten er utarbeidet av en ekspertgruppe på oppdrag fra departementet. Ekspertgruppen ble nedsatt for å vurdere markedsforholdene blant annet med bakgrunn i de store prissvingningene i det norske kraftmarkedet vinteren 2002-2003. Ekspertgruppens forslag og vurderinger er nærmere referert i Konkurransetilsynets redegjørelse, som er nærmere omtalt i kapittel 9.5.

## 9.4 Det nordiske kraftmarkedet

### 9.4.1 Bakgrunn

Norge fikk ny energilov i 1990. Denne loven åpnet for konkurranse i kraftmarkedet. Ny svensk energilov i 1996 åpnet for konkurranse i det svenske kraftmarkedet, og Nord Pool ASA ble etablert som en norsk - svensk markedsplass. Nord Pool ble med dette verdens første flernasjonale markedsplass for fysisk krafthandel. Finland kom med i samarbeidet i 1997, mens Vest-Danmark kom med i 1999 og Øst-Danmark i 2000. Fra og med 2002 eies Nord Pool Spot AS, der den fysiske omsetningen foregår, av alle de systemansvarlige nettselskapene i Norden. Nord Pool Spot AS har konsesjon fra energimyndighetene som fysisk markedsplass for kraft og for tilrettelegging av kraftutvekslingen med utlandet. I 2002 fikk også Nord Pool ASA konsesjon som børs for kraftderivater, og Nord Pool Clearing ASA konsesjon som oppgjørsselskap.

Det nordiske spotmarkedet for kraft er i dag drevet av Nord Pool Spot AS. Alle nordiske produsenter og store kraftkjøpere kan tilby og etterspørre spotkraft. Det nordiske spotmarkedet er i perioder delt inn i separate prisområder på grunn av begrensninger i overføringsnettets kapasitet (flaskehalser) mellom områdene. Normalt opereres det per i dag med seks slike prisområder: Sør-Norge, Midt- og Nord-Norge,<sup>1</sup> Vest-Danmark, Øst-Danmark, Sverige og Finland. Det utveksles kraft mellom Norden og Tyskland, Polen og Russland. Overføringskapasiteten mot disse landene disponeres ikke av Nord Pool Spot AS, men håndteres gjennom bilaterale avtaler eller separate auksjoner. Det pågår arbeid i regi av energimyndighetene og sentralnettselskapene i Norden når det gjelder videre utvikling av praksisen for håndtering av flaskehalser i det nordiske overføringsnettene og disponeringen av overføringskapasiteten mellom Danmark og Tyskland.

Kraftmarkedets utstrekning begrenses av overføringsnettets fysiske utstrekning og kapasitet. I tillegg kan ulike systemer for måling, avregning og håndtering av den momentane balansen i kraftsystemet kunne avgrense markedets utstrekning. Dagens nordiske kraftmarked er blant annet en følge av at de nordiske landene har samarbeidet om å sørge for at disse forhold ikke lenger er

<sup>1</sup> I Norge varierer inndelingen i prisområder noe. For tiden har vi to elspotområder: Sør-Norge og Nord-Norge. I fjor vinter var Norge delt i tre elspotområder. Det normale er ifølge Statnett at landet er delt i to områder.

til hinder for handel med kraft på tvers av landegrensene.

Gjennom det felles nordiske markedet oppnår en gjensidig økonomiske, energimessige og miljømessige fordeler, samtidig som det opprettholdes en høy grad av forsyningssikkerhet. Kraftproduksjonen i de nordiske landene er basert på ulike energikilder (vann, vind, termisk kraft m.v.) som utfyller hverandre, og sammenkoblingen av de ulike produksjonssystemene medfører således en mer effektiv ressursutnyttelse.

#### 9.4.2 Engrosmarkedet og sluttbrukermarkedet

Det er vanlig å dele kraftmarkedet i to: engrosmarkedet og sluttbrukermarkedet.

I engrosmarkedet forgår handelen mellom kraftprodusenter, kraftleverandører og større sluttbrukere. Handelen skjer enten direkte mellom ulike aktører eller over el-spotmarkedet til den felles nordiske elektrisitetsbørsen, Nord Pool Spot. Om lag 70 prosent av omsetningen i engrosmarkedet foregår bilateralt, mens 30 prosent går over Nord Pool Spot. I perioder er det nordiske engrosmarkedet delt opp i regionale markeder på grunn av flaskehals i overføringsnettet. I de periodene der det nordiske markedet deles opp i separate markeder, er det teoretisk mulig for en dominerende aktør i et område å utøve markeds-makt. Utnyttelse av markeds-makt kan resultere i andre markeds-løsninger enn det en ellers ville fått. Det fører til høyere priser. Det omfattende krysseierskapet bidrar til å øke mulighetene for utnyttelse av markeds-makt.

Utøvelse av markeds-makt på engrosnivå har konsekvenser for de nasjonale markedene for kraft til sluttbrukere. Sluttbrukermarkedet er nasjonalt og i all hovedsak preget av nasjonale aktører. Mange av aktørene har egen produksjonsvirksomhet. Konkurransen mellom aktørene i sluttbrukermarkedet regnes som velfungerende. Prisene blir imidlertid ikke bare bestemt av konkurransen mellom nasjonale kraftleverandører, men enda mer av konkurransen i engrosmarkedet. Dersom det er mulig å utøve markeds-makt i engrosmarkedet, vil dette slå ut i høyere priser i de nasjonale sluttbrukermarkedene.

Konsekvensen av dette er at dersom man ønsker sikkerhet for å opprettholde konkurranse og lavest mulig priser i både det nordiske engrosmarkedet og de nasjonale sluttbrukermarkedene for kraft, bør en for eksempel gjennomføre tiltak for å redusere flaskehalsene.

De konkurransemessige gevinstene ved å redusere flaskehalsene må imidlertid vurderes opp mot kostnadene ved å bygge ut overføringsnettet.

I det norske kraftsystemet har Statnett SF ansvaret for å gjennomføre tiltak for å redusere eller fjerne flaskehals i det sentrale overføringsnettet. Statnett er pålagt å drive etter samfunnsøkonomiske kriterier, jf. St.prp. nr. 1 (2001-2002) Olje- og energidepartementet. Tilsvarende ansvar har også de systemansvarlige nettselskapene i de andre nordiske landene.

Slik kraftsystemet fungerer, kan deler av nytten av en nettinvestering være i et annet land enn der investeringen gjennomføres. I en nasjonal samfunnsøkonomisk lønnsomhetsvurdering kan derfor investeringen fremstå som ulønnsom, mens den i et nordisk perspektiv er lønnsom. Det bør derfor legges nordiske samfunnsøkonomiske lønnsomhetsvurderinger til grunn for investeringsbeslutninger i det sentrale overføringsnettet.

De nordiske energiministrene er opptatt av å finne løsninger for felles nettinvesteringer, og dette var et tema på det nordiske energiministremøtet i september 2004. Energiministrene ble her enige om en videre utvikling og integrering av det nordiske markedet. Dette er nedfelt i Akureyri-erklæringen. Energiministrene ga her de nordiske systemansvarlige blant annet i oppdrag å utrede en modell for organisering og finansiering av felles nettinvesteringer.

Felles nordiske investeringer vil kunne være et viktig bidrag for å bedre konkurranseforholdene i det nordiske kraftmarkedet.

Det vises for øvrig til at Statnett SF har fått konsesjon fra Olje- og energidepartementet for å bygge kabel mellom Norge og Nederland. Kablen vil øke overføringskapasiteten mellom Norge og utlandet med rundt 20 prosent, og skal etter planen settes i drift ved årsskiftet 2007/2008.

Håndteringen av den momentane fysiske balansen mellom produksjon og forbruk, skjer gjennom nasjonale regulerkraftmarkeder organisert av nasjonale systemansvarlige selskaper.

Det må alltid være balanse mellom tilgang og forbruk av elektrisk kraft. I regulerkraftmarkedet anmelder aktørene pris for å endre produksjon eller forbruk, slik at kraftsystemet kommer i balanse. Statnett SF har ansvaret for regulerkraftmarkedet i Norge. Alle de nordiske systemansvarlige nettselskapene har koordinert sine regulerkraftlister, og skal, dersom ikke overføringsbegrensninger hindrer dette, benytte det rimeligste nordiske budet for regulering. Avregningen av

økonomiske ubalanser i engrosmarkedet for de enkelte lands aktører skjer etter nasjonale regler til priser basert på de nasjonale regulerkraftprisene. Statnett SF er ansvarlig for denne avregningen i Norge.

Siden balanseavregningene er nasjonale, er sluttbrukermarkedene også nasjonale. Norske sluttbrukere kan bare kjøpe kraft fra norske kraftleverandører. Det er imidlertid fullt mulig for utenlandske kraftleverandører å registrere seg som kraftleverandør også i Norge, dersom de inngår en balanseavtale med Statnett SF. Norske selskaper har andre veien operert som kraftleverandører i Sverige.

## 9.5 Redegjørelse fra Konkurransetilsynet om det nordiske kraftmarkedet

Som svar på en henvendelse fra departementet har Konkurransetilsynet redegjort for konkurranseforholdene i det nordiske kraftmarkedet. Tilsynets vurdering bygger både på egne vurderinger i aktuelle saker og ulike rapporter utarbeidet i Norge og Norden.

### 9.5.1 Vurdering av konkurranseforholdene i det nordiske kraftmarkedet

#### Markedsavgrensning

I vurderingen av konkurranseforholdene tar Konkurransetilsynet utgangspunkt i at kraftmarkedet kan deles inn i flere undermarkeder. De konkurransemessige problemene i kraftsektoren knytter seg først og fremst til forhold i engrosmarkedet for fysisk levering av kraft, og redegjørelsen legger spesielt vekt på dette markedet.

Et viktig særtrekk ved kraftmarkedet er mangelen på muligheter til å lagre produktet. Elektrisitet må konsumeres samtidig som det produseres. Dette gjør at det er mulig å analysere markedet ut fra tidsperioden for når elektrisiteten blir levert.

I perioder der det ikke er kapasitetsbeskrankninger i det internordiske transmisjonsnett (ingen flaskehals), vil den nordiske regionen (Norge, Sverige, Finland og Danmark) utgjøre ett felles marked. Hvis det oppstår flaskehals vil markedet deles geografisk. De separate markedene kan variere fra én time til den neste. I én time kan for eksempel Sør-Norge og Vest-Danmark utgjøre et separat marked, mens Nord-

Norge, Sverige, Øst-Danmark og Finland utgjør et annet.

I forbindelse med behandlingen av Statkrafts aksjekjøp i Agder Energi AS og Trondheim Energiverk AS var det uenighet mellom partene og Konkurransetilsynet om hvilken rolle de temporære flaskehalsene i overføringsnettet har for avgrensningen av det relevante markedet.<sup>2</sup>

Ifølge Statkraft har flaskehalsen i nettet ikke betydning for kraftprodusentenes tilpasning i markedet (og dermed ikke for markedsavgrensningen), fordi begrensningene oppstår uforutsigbart og relativt sjelden. Konkurransetilsynet mener at mangelen på muligheter for konsumenter til å lagre elektrisitet, og den begrensede substituerbarheten mellom tidsperioder, impliserer at det relevante markedet må karakteriseres ved tidsperioden elektrisitet blir levert i. Videre er forbruks- og produksjonsmønsteret relativt stabilt slik at det bør være mulig å forutse flaskehalsen når produksjonsbeslutningene blir tatt. Dessuten oppstår det begrensninger i overføringsnettet relativt hyppig. Dette tilsier at det er relevant å studere konkurransesituasjonen i temporære delmarkeder.

Spørsmålet om flaskehalsenes relevans fikk tilslutning av Arbeids- og administrasjonsdepartementet i klagebehandlingen av de nevnte sakene om bedriftserving. EU-kommisjonen har også gitt sin tilslutning til denne tilnærmingen i sin avgjørelse i forbindelse med Sydkrafts kjøp av Grønting.<sup>3</sup> Også analyser foretatt av ulike fagmiljøer, blant annet i rapporten «Kraft og makt»<sup>4</sup> og *Copenhagen Economics (2002)*,<sup>5</sup> har konkludert tilsvarende.

Fordelingen av prisområder mellom de nordiske områder og hyppigheten av dem varierer fra år til år, primært på grunn av variasjoner i værforholdene. Tabell 9.1 viser hvor ofte de norske prisområdene har utgjort separate markeder i perioden 1998 til slutten av 2003. Det er relativt store variasjoner fra år til år, men det kan slås fast at de norske markedene er separert fra det øvrige nordiske markedet i en ikke ubetydelig del av tiden.

<sup>2</sup> Et relevant marked er det mest avgrensede markedet hvor et monopol som ikke er utsatt for potensiell konkurranse, kan utøve markedsmakt.

<sup>3</sup> Sydkraft og Grønting var før fusjonen Sveriges nest største og tredjestørste kraftprodusent.

<sup>4</sup> Se for eksempel nederst på side 66 i rapporten «Kraft og makt – en analyse av konkurranseforholdene i kraftmarkedet.» (AAD 2003)

<sup>5</sup> Copenhagen Economics – «Relevant market in the Nordic area» – skrevet på oppdrag av Nordel (de nordiske systemansvarliges organisasjon).

Tabell 9.1 Andel av tiden de norske prisområdene utgjorde separate markeder i 1998 – 2003. Tall i prosent

	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Norden			19,4	51,2	35,1	27,4
Sør-Norge	22,9	33,2	55,0	8,9	25,4	23,8
Midt- og Nord-Norge	23,1	36,6	41,7	23,8	21,9	10,9

Kilde: Konkurransetilsynet 2004

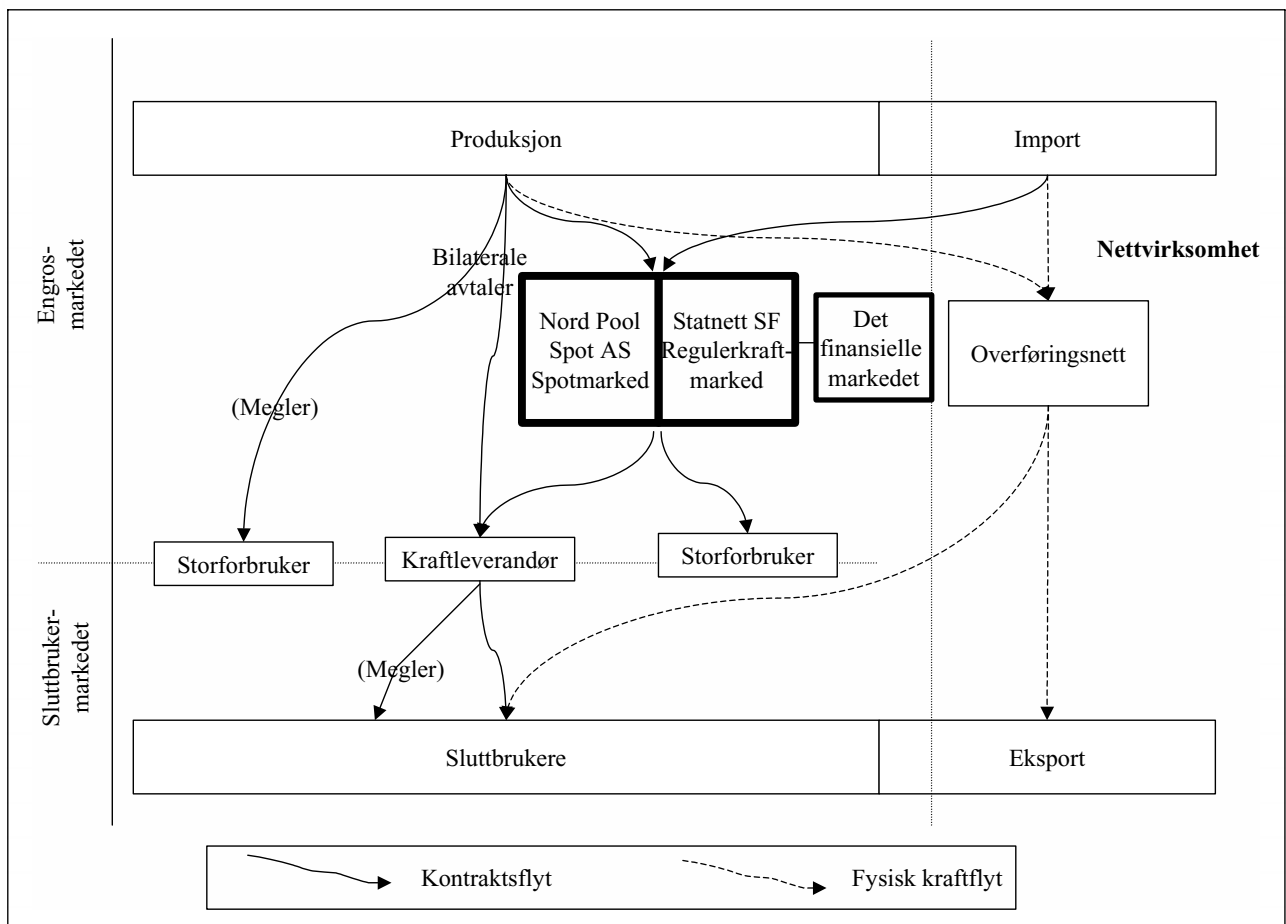
### Vertikal integrasjon

I den grad overskuddet i monopolvirksomheten danner grunnlag for det, er Konkurransetilsynet av den oppfatning at vertikal integrasjon gir mulighet for krysssubsidiert av de konkurranseutsatte aktiviteter. I kraftmarkedet kan man skille mellom to typer konkurranseutsatt virksomhet: engrosmarkedet for omsetning av elektrisk kraft og sluttbrukermarkedet (se figur 9.1). I prinsippet er det mulig å foreta krysssubsidiert fra monopolvirksomheten til både engrosmarkedet og sluttbrukermarkedet. Vertikalt integrerte selskaper vil potensielt ha insentiver til å krysssubsidiere dersom summen av subsidiene til det konkurran-

seutsatte markedet er mindre enn fremtidig profittøkning som følge av den økte markedsmakten subsidiene eventuelt medfører.<sup>6</sup>

Det er lite sannsynlig at et kraftselskap ved å subsidiere salg av kraft direkte, enten i engrosmarkedet eller i sluttbrukermarkedet, på sikt vil presse et tilstrekkelig antall konkurrenter ut av markedet, slik at selskapet vil oppnå økt markedsmakt. Vertikal integrasjon av kraftselskaper kan imidlertid føre til mer indirekte former for krysssubsidiert, for eksempel ved å regnskapsføre kostnader knyttet til den konkurranseutsatte

<sup>6</sup> Økt markedsmakt kan oppstå hvis konkurrenter tvinges ut av markedet som en del av subsidieringsstrategien.



Figur 9.1 Oversikt over kraftmarkedet

delen i regnskap til monopol delen. Denne type handlinger kan i teorien utnyttes av selskaper som driver både nettvirksomhet og strømsalg.<sup>7</sup> Nedenfor gjøres det kort rede for dette.

I Norge krever myndighetene at det føres separate regnskaper for henholdsvis monopolaktiviteter og konkurranseaktiviteter (tilsvarende regler finnes i de andre nordiske land, selv om detaljene varierer noe). Så lenge virksomhetene er integrerte, er det imidlertid i praksis svært vanskelig å forhindre at kostnader fordeles på en slik måte at det i realiteten innebærer krysssubsidiering. Selv dersom virksomhetene er organisert i egne juridiske enheter, for eksempel under et holdingselskap, gjør den interne prisfastsettelse det mulig å overføre overskudd mellom virksomhetene. Desto sterkere skillet mellom virksomhetene er, desto lettere er det likevel å avgjøre hvorvidt krysssubsidiering forekommer.

Monopolvirksomheten, det vil si nettvirksomheten, er regulert for å forhindre at prisene settes høyere enn det som er nødvendig for å dekke kostnadene og en rimelig avkastning. I den grad reguleringen ikke er tilstrekkelig effektiv, kan det imidlertid oppstå et urimelig høyt overskudd i monopolvirksomheten. Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE) håndhever regelverket og foretar jevnlig vurderinger av eventuelle problemer som kan oppstå som følge av vertikal integrasjon. I 2004 gjennomfører NVE for eksempel kontroll hos et utvalg nettselskaper med spesielt fokus på internprising og kostnadsfordeling mellom monopolregulert og konkurranseutsatt virksomhet.

<sup>7</sup> I den videre drøftelsen skal vi se bort fra den teoretiske muligheten til å krysssubsidiere mellom nettvirksomhet og produksjon, fordi det er svært usannsynlig at noen har insentivene til den type atferd.

### Markedskonsentrasjonen

Konkurransetilsynet viser til at markedskonsentrasjonen tradisjonelt har spilt en viktig rolle i konkurranseanalysen. Jo mer konsentrert markedet er, desto mer sannsynlig er det at markedsaktørene kan utøve markedsrett, enten ensidig eller kollektivt. Ved å vurdere markedsstrukturen (for eksempel markedskonsentrasjonen) kan man slutte seg til markedsatferden og markedsresultatet. En velkjent konsentrasjonsindeks er Herfindahl-Hirschman-indeksen (HHI). HHI defineres som summen av kvadratet av markedsandelene til alle bedriftene i det relevante markedet. HHI vil variere mellom 0 (perfekt frikonkurranse) og 10 000 (monopol) hvis markedsandelene måles som prosent.

Ved beregningen av HHI regnes aktørene som uavhengige av hverandre. Det nordiske kraftmarkedet er imidlertid preget av omfattende krysseie. Krysseierskap betegner situasjonen der en investor eier andeler i to eller flere selskaper i samme marked, enten i form av direkte eierinteresser i flere selskaper eller ved indirekte eierskap. I sistnevnte tilfelle eier selskaper i samme marked andeler i hverandre.

En investor antas å maksimere verdien av sin aksjeportefølje i selskaper i samme marked. Økt pris på produktet til ett selskap vil skape økt etterspørsel etter produktene til de andre selskapene i markedet. Krysseie reduserer derfor selskapenes insentiver til å konkurrere. I tillegg vil krysseierskap ofte gi eieren en grad av kontroll over bedriftene og evnen til å koordinere deres markedsatferd. Det er mulig å utlede både en insentivkorrigert (HHI<sub>i</sub>) og en kombinert insentiv- og kontrolljustert konsentrasjonsindeks (HHI<sub>ik</sub>).

I rapporten fra de nordiske konkurransemyndighetene ble de insentiv- og kontrolljusterte indeksene for hvert enkelt nordisk delmarked utarbeidet.

Tabell 9.2 Konsentrasjonsindekser

	HHI	HHI <sub>i</sub>	HHI <sub>ik</sub>	Tommelfingerregel
Finland	1766	2037	3005	0-1000: Ukonsentrert
Norge	1634	1980	3325	1000-1800: Moderat kons.
Sverige	2893	2923	2988	1800-10000: Sterkt kons.
Danmark <sup>1</sup>	4844	4844	4844	
Norden	892	989	1138	

<sup>1</sup> For enkelthets skyld er Øst-Danmark og Vest-Danmark slått sammen ved beregningen av indeksene, selv om dette ikke gir et helt korrekt bilde.

I henhold til den ujusterte HHI er de nasjonale nordiske markedene moderat konsentrert, med unntak av Sverige og Danmark som er sterkt konsentrert (se tommelfingerreglene i tabell 9.2). Når det tas hensyn til totalvirkningen av krysseierskapet, er imidlertid alle de fire nasjonale markedene sterkt konsentrert. Konkurransetilsynet understreker at selv i periodene hvor hele Norden utgjør ett felles marked, vil konsentrasjonen være moderat når det tas hensyn til de fulle virkningene av krysseierskapet.

### *Markedsmakt og dens virkninger*

For å vurdere en kraftprodusents muligheter og insentiver til å utøve markedsmakt, viser tilsynet til at man kan ta utgangspunkt i det som kalles residualetterspørselen. Den residuale etterspørselskurven kan defineres som den etterspørselen en enkelt produsent møter, det vil si markedets totale etterspørsel fratrukket alle andre kraftprodusenters tilbud.

I et frikonkurransemarked vil alle aktørene stå overfor en residualetterspørsel som er perfekt elastisk, det vil si at uansett hvilket kvantum hver enkelt produserer, vil ingen alene kunne påvirke prisen. Jo mindre elastisk residualetterspørselen er, desto større mulighet vil hver enkelt aktør ha til å utøve markedsmakt.

Følgende faktorer gjør residualetterspørselen mindre priselastisk:

- Uelastisk markedsetterspørsel
- Mangel på fleksibel produksjonsteknologi
- Produksjonskapasiteten til konkurrenter er begrenset
- Flaskehals (kapasitetsbeskrankninger i overføringsnettet)
- Svak konkurranse mellom produsentene

Den første av disse faktorene vedrører elasticiteten til markedsetterspørselen. De andre faktorene vedrører elasticiteten til resttilbudet. Prisfølsomheten til markedsetterspørselen etter elektrisk kraft er liten på kort sikt (på timebasis). Dette skyldes delvis at konsumentene ikke er informert om eller blitt avkrevd betaling for kortsiktige prisvariasjoner, delvis at substitusjonsmulighetene er begrenset.

Produksjonsanlegg med fleksibel produksjonsteknologi er vannkraftverk i Norge og Sverige og kondenskraftverk i Danmark og Finland (og til en viss grad i Sverige). Bedrifter med produksjonsteknologi som ikke er fleksibel (vind-, varme- og kjernekraft) vil ikke være i stand til å

øke produksjonen for å hindre utøvelse av markedsmakt. Derfor vil en fusjon mellom to produsenter med fleksibel produksjonsteknologi være verre for konkurransen enn en fusjon mellom én med fleksibel og én med ufleksibel produksjon, som igjen er verre enn en fusjon mellom to produsenter som begge har ufleksibel produksjonsteknologi.

Når en bedrift opererer på maksimal produksjonskapasitet, vil den ikke kunne øke produksjonen som svar på en økning i markedsprisen. Igjen vil bedriften ha en produksjon som ikke er fleksibel. Ikke på grunn av produksjonsteknologien som ovenfor, men fordi den opererer på maksimal produksjonsskala. Hvis alle konkurrenter opererer på maksimal produksjonskapasitet, vil den gjenværende produsenten i realiteten operere som en monopolist overfor egen residualetterspørsel. Jo nærmere markedet er full kapasitetsutnyttning, desto mindre risikabelt er det for en produsent å øke prisen, siden det er få tilbydere som kan øke produksjonen.

Flaskehals vil hindre økt salg fra en produsent lokalisert utenfor det relevante geografiske markedet. Flaskehals vil derfor redusere antall konkurrenter og elasticiteten på residualetterspørselen (og dermed øke muligheten for utøvelse av markedsmakt).

Til slutt avhenger elasticiteten på residualetterspørselen også av den strategiske atferden til konkurrenter. Selv om konkurrenter er i stand til å øke produksjonen som svar på en økning i markedsprisen, kan de være uvillige til å gjøre dette. Hvis konkurrenter mangler insentiver til å konkurrere, vil det være mulig å utøve en viss grad av markedsmakt.

Det er visse trekk ved elektrisitetsmarkedet som gjør at såkalt kollektiv markedsmakt (eller samforstand)<sup>8</sup> ikke kan utelukkes. Med kollektiv markedsmakt menes at to eller flere aktører i et marked hver for seg finner at de vil være tjent med å avstå fra å tilpasse seg på en måte som øker deres fortjeneste på kort sikt.

Noen trekk ved kraftmarkedet drar i retning av at det finnes aktører med kollektiv markedsmakt. For det første er elektrisitet et homogent produkt med spesielt transparente priser i spotmarkedet. Markedsaktørene møtes daglig på spotmarkedet og kan dermed avdekke avvik fra en eventuell strategi som innebærer kollektiv markedsmakt. I tillegg er markedet i store deler

<sup>8</sup> I økonomisk litteratur er denne formen for markedstilpassning ofte omtalt som stilltiende samarbeid (tacit collusion).

av tiden svært konsentrert, og denne type atferd vil være meget lønnsom på grunn av den uelastiske etterspørselen etter elektrisitet. Andre trekk går i motsatt retning. Blant annet kan det stilles spørsmål ved om det er tilstrekkelig gode straffemekanismer til å oppnå samforstand i kraftmarkedet.<sup>9</sup>

Konkurransetilsynet mener at de konkurransemessige problemene i det nordiske engrosmarkedet for kraftomsetning skyldes to forhold. For det første finnes det dominerende aktører i de forskjellige prisområdene som begrenser konkurransen i de periodene de ulike prisområdene utgjør separate markeder. For det andre bidrar det omfattende krysseiet blant kraftprodusentene til at aktørenes insentiver til å konkurrere reduseres.

### 9.5.2 Tiltak foreslått av Konkurransetilsynet og andre for å avhjelpe de konkurransemessige problemene

Konkurransetilsynet foretar en kort oppsummering av ulike forslag til tiltak som er tatt opp både av tilsynet selv, i rapporten «Kraft og marked» og i rapporten fra de nordiske konkurransemyndighetene.

1. Brev fra Konkurransetilsynet av 26. mars 2003 til Nærings- og handelsdepartementet med oppfordring om at statens eierskap i kraftsektoren vurderes.

Konkurransetilsynet ga uttrykk for at tiden er inne for å vurdere statens eierskap i kraftsektoren. En mer hensiktsmessig eierstruktur kan bidra til mer konkurranse i dette markedet. Opprydding i krysseierskap og deling av Statkraft er ifølge Konkurransetilsynet tiltak som bør vurderes, særlig dersom Statkraft skal delprivatiseres. En oppdeling av Statkraft i to eller flere produksjonsselskaper som forutsettes å opptre uavhengig av hverandre, vil bidra til mer effektiv konkurranse. I tillegg vil det være gunstig med endringer i eierstrukturen innenfor kraftindustrien som reduserer omfanget av krysseie og felles eierskap til produksjonsanlegg. Staten som eier bør starte en prosess hvor kraftselskapene bytter eierandeler, slik at det oppnås en eierstruktur i næringen

hvor aktørene i større grad er atskilt fra hverandre. Omorganiseringen bør vurderes nå, i forbindelse med arbeidet med et forslag om å omgjøre Statkraft fra statsforetak til aksjeselskap.

2. Rapport fra de nordiske konkurransemyndigheter «A Powerful Competition Policy» (juni 2003).

Rapporten konkluderer med at følgende tiltak kan brukes til å fremme konkurransen:

- Fusjoner som fører til økt markedsmakt bør undersøkes grundig.
- Det er større grunn til bekymring for fusjoner mellom selskaper som har fleksibel produksjonsteknologi enn for fusjoner som involverer ufleksibel produksjonsteknologi.
- En eller to store produsenter dominerer alle nasjonale markeder. Det store omfanget av krysseierskap er en hindring for velfungerende markeder. Myndigheter bør vurdere om og hvordan mer konkurransefremmende selskaps- og eierstrukturer kan skapes.
- Systemoperatører bør bestrebe seg på å øke den effektive kapasitetsutnyttningen av transmisjonsnettet.
- Systemoperatører bør være oppmerksom på konkurransehensyn i investeringsanalyser av ny transmisjonskapasitet.
- Økt transmisjonskapasitet vil vanligvis redusere muligheten for å utøve markedsmakt, men vil ikke fullstendig eliminere markedsmakten.

For å forbedre samarbeidet om håndhevingen av konkurranselovgevingen i den nordiske regionen påpeker rapporten i tillegg følgende:

- Selv om det er separate regionale geografiske markeder, er virkningen av mange fusjoner og konkurransebegrensende forretningsaktiviteter av nordisk omfang.
- Markedsmakt som utøves i én region kan ha skadelige virkninger i alle deler av markedet.
- Når nasjonale konkurransemyndigheter behandler fusjoner og konkurransebegrensende forretningsaktiviteter, er det en fare for at de samlede virkningene ikke blir tatt hensyn til.
- I kraftmarkedet er muligheten for å utveksle informasjon i henhold til den nordiske informasjonsutvekslingsavtalen av spesiell betydning.

<sup>9</sup> I et vannkraftsystem er det naturlig å anta at den relevante straffemekanismen vil være økt produksjon (og dermed lavere priser) ved avvik fra samforstanden. På grunn av begrenset tilgang til innsatsvare (altså vann) vil økt produksjon over tid være problematisk (fordi magasinene vil bli tomme). Det kan derfor tenkes at en trussel om straff i form av økt produksjon ikke er troverdig, fordi slik atferd vil være tidsbegrenset.

- Det bør innføres prosedyrer som involverer nordiske konkurransemyndigheter i behandlingen av saker med virkninger i mer enn ett land.
- Det bør etableres en nordisk arbeidsgruppe for å utveksle synspunkter og fremme harmonisering av konkurranseanalysen.
- Den nordiske gruppen bør ikke være et stengt forum, men invitere andre europeiske konkurransemyndigheter til å delta hvis det er aktuelt.
- Informasjonsutvekslingen mellom Nord Pool, nordiske energimyndigheter, kredittmyndigheter og konkurransemyndigheter bør styrkes.

3. Rapport fra ekspertutvalg oppnevnt av Arbeids- og administrasjonsdepartementet «Kraft og makt» (november 2003).

Arbeids- og administrasjonsdepartementet mottok høsten 2003 en rapport fra et ekspertutvalg – «Kraft og makt». Ekspertgruppen anbefaler i sin rapport at det fortsatt utøves en aktiv konkurranse- og reguleringspolitikk i kraftmarkedet, der hovedmålet må være å opprettholde en markedsstruktur som legger til rette for konkurranse. Det innebærer blant annet:

- En restriktiv holdning til nye oppkjøp og samarbeidsrelasjoner, særlig der de største selskapene er involvert, og der vannkraft og termisk produksjon kobles sammen.
- En opprydning i de mange og tette bånd mellom selskapene, særlig i forbindelse med felleseide kraftverk og andre former for produksjonssamarbeid.
- At konkurransehensyn trekkes inn i vurderinger av kapasitetsutvidelser i overføringsnettet.
- Løpende overvåking av konkurranseforholdene med fokus på flaskehals i nettet, dominerende produsenter, geografisk fordeling av eierinteresser og skillet mellom høy- og lavprisperioder der potensialet for utnyttelse av markedsrett kan være fundamentalt forskjellig.

Videre påpekte gruppen at staten kan utnytte sitt eierskap i Statkraft til en opprydning i selskapsstrukturen. Dette må i så fall gjøres før en eventuell delprivatisering av selskapet.

Rapporten viser for øvrig til den betydelige variasjon i de priser som tilbys av ulike kraftleverandører, særlig for de såkalte variabelpriskontraktene. Ekspertgruppen anbefalte at standard-

kontraktene gjennomgås for å styrke konkurransen på detaljistleddet og legge til rette for en mer rasjonell prissikring.

## 9.6 Departementets vurderinger

### 9.6.1 Forholdet mellom det nordiske og de nasjonale markedene

Det framgår av redegjørelsen til Konkurransetilsynet at flaskehals i overføringsnettet mellom de ulike deler av Norden i perioder bidrar til at det nordiske markedet er delt opp i separate delmarkeder. Dette innebærer at en vurdering av konkurransesituasjonen i det nordiske kraftmarkedet må ha to aspekter: Det ene aspektet går på en beskrivelse og vurdering av konkurransesituasjonen når det nordiske markedet fungerer som *ett* marked. Det andre aspektet vil være å vurdere om flaskehalsenes betydning er så stor at man i perioder har ett eller flere nasjonale markeder i Norge, og hvordan det påvirker konkurranseforholdene.

Som det framgår av Konkurransetilsynets redegjørelse referert ovenfor, varierer det betydelig fra år til år hvor stor andel av tiden som de norske prisområdene utgjør separate markeder. Men gjennomgående har de norske prisområdene vært separate markeder mellom 1/4 og 1/3 av tiden i perioden 1998-2003. Det er omtrent det samme som ble lagt til grunn da konkurransemyndighetene vurderte Statkrafts oppkjøp i Agder Energi AS og Trondheim Energiverk AS i 2002/2003. Disse sakene ble på Stortingets anmodning vurdert på nytt i Arbeids- og administrasjonsdepartementets budsjettproposisjon for 2004, jf. St.prp. nr. 1 (2003-2004). I proposisjonen uttaler departementet (s. 83):

«Ved behandlingen av Agder Energi-saken kom departementet til at Sør-Norge var et eget marked i ca. 1/3 av tiden og i Trondheim-saken at Nord- og Midt-Norge var et eget marked i ca. 1/4 av tiden. Departementet kom til, i likhet med Konkurransetilsynet, at Statkraft i perioder med flaskehals kunne utøve markedsrett, og at disse periodene var av så lang varighet at en slik utøvelse av markedsrett ville føre til en vesentlig konkurransebegrensning i strid med konkurranselovens formål om effektiv bruk av samfunnets ressurser.»

Det er med andre ord klart at periodene med separate prisområder i Norge, er av så lang varighet at det er relevant å ha særskilt fokus på konkurransesituasjonen nasjonalt. I perioder med flaskehals vil det være disse prisområdene som er de



relevante markedene for å analysere konkurranse-situasjonen. Det er med andre ord klart at det ikke er tilstrekkelig å stole på at konkurransen i det nordiske markedet alene vil sørge for et effektivt fungerende kraftmarked i Norge. Det er viktig at konkurransen fungerer både på nordisk og nasjonalt plan for å sikre effektiv ressursbruk og riktige priser. Dette ble lagt til grunn ved konkurransemyndighetenes behandling av ovennevnte saker, og legges fortsatt til grunn av Regjeringen.

Det framgår av Konkurransetilsynets redegjørelse at de fire nasjonale markedene i Norden er konsentrerte når det tas hensyn til virkningen av krysseierskap. Det er en utpreget grad av krysseierskap nasjonalt, men også mellom aktører i de ulike landene er det en ikke ubetydelig grad av krysseie. Dette innebærer at det også i de perioder hvor Norden utgjør et felles marked, er en signifikant grad av konsentrasjon målt etter de vanlige konsentrasjonsindeksene. Visse andre karakteristika ved kraftmarkedet tilsier også at konkurransemyndighetene må ha et våkent blikk på konkurransesituasjonen i det nordiske markedet:

- Produksjonsteknologien er forskjellig for ulike typer kraftproduksjon. Vannkraftproduksjon med magasiner (Norge og Sverige) representerer en fleksibel produksjonsteknologi, det vil si at produksjonsmengden løpende kan tilpasses markedssituasjonen. Det samme gjelder kondenskraftverk (Danmark, Finland og delvis Sverige). Vind-, varme- og kjernekraft representerer ikke-fleksibel produksjonsteknologi der produksjonsmengden enten ikke kan tilpasses på kort sikt, eller der dette er forbundet med betydelige kostnader. I situasjoner der produsenter med fleksibel produksjonsteknologi tilnærmet utnytter sin kapasitet fullt ut, vil en aktør kunne øke prisen uten å miste for mye av sin omsetning fordi de øvrige produsentene ikke kan svare på prisøkningen med å øke sin produksjon, verken de med fleksibel eller ikke-fleksibel produksjonsteknologi. Det innebærer at selv en produsent med begrenset markedsandel i visse situasjoner kan utøve markeds-makt.
- Trekk ved elektrisitetsmarkedet kan legge til rette for utøvelse av kollektiv markeds-makt. Kollektiv markeds-makt innebærer at flere selskaper i samforstand har samme strategi med hensyn til prissettingen uten at dette baseres på konkrete avtaler mellom aktørene, noe som ville ha vært klart i strid med konkurranseloven. Dette kan særlig oppstå i markeder med

homogene produkter, forholdsvis få utøvere og stor grad av gjennomsiktighet.

Moderniseringsdepartementet slutter seg til de forslagene som er fremmet i rapporten fra de nordiske konkurransemyndighetene, og som er referert i Konkurransetilsynets redegjørelse, med hensyn til tiltak som kan fremme konkurransen. Departementet vil i denne forbindelse særlig peke på følgende:

- Fusjoner som fører til økt markeds-makt må vurderes grundig.
- I tråd med formålsparagrafen om å gjennomføre investeringer etter samfunnsøkonomiske kriterier, må Statnett SF fortsatt ta konkurransehensyn inn i investeringsanalyser av ny transmisjonskapasitet. Statnett fortsetter å gjennomføre tiltak for å redusere utbredelsen av flaskehals.
- Samarbeidet mellom myndigheter på nordisk plan må opprettholdes. Informasjonsutveksling mellom konkurransemyndighetene i de ulike land er av spesiell betydning, men også informasjonsutveksling mellom Nord Pool, nordiske energimyndigheter, kredittmyndigheter og konkurransemyndigheter er viktig.

### 9.6.2 Internasjonalt og nasjonalt samarbeid på myndighetsnivå

Det er i dag et omfattende samarbeid mellom en rekke myndigheter, spesielt blant energimyndighetene, som også har innvirkning på konkurranseforholdene i Norge, Norden og Europa.

Når det gjelder europeisk nivå, deltar Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE) aktivt i Council of European Energy Regulators (CEER). CEER er en sammenslutning av energiregulatorene i Europa, og jobber tett opp mot Kommisjonen (Directorate-General for Energy and Transport) for å skape et felles indre marked for elektrisitet i Europa. Et viktig område i dette arbeidet, er å skape og legge til rette for en effektiv kraftutveksling mellom landene i Europa slik at konkurransen i det europeiske kraftmarkedet fremmes.

På nordisk nivå deltar NVE i Forum of Nordic Energy Regulators (FNER). FNER er en sammenslutning av de nordiske energiregulatorene som arbeider tett med de systemansvarlige nettselskapene, Nord Pool og nordiske myndigheter og aktører for å skape et mer effektivt nordisk kraftmarked.

Videre vises det til at Olje- og energidepartementet deltar i samarbeidet innenfor Nordisk

Ministerråd når det gjelder å videreutvikle det nordiske kraftmarkedet. Det vises i den sammenheng blant annet til ministererklæringen fra siste energiministermøte på Island i september 2004, jf. avsnitt 9.4.2.

Når det gjelder samarbeidet mellom de nordiske konkurransemyndighetene på dette området, vises det til Konkurransetilsynets redegjørelse.

Den nye konkurranseloven legger til rette for et bedre samarbeid mellom Konkurransetilsynet og de øvrige lands konkurransemyndigheter fordi den norske loven nå i stor grad er harmonisert med EUs konkurranseregler. En sammenlikning av konkurranselovgivningen i de fire nordiske landene viser imidlertid at det fortsatt er enkelte forskjeller når det gjelder materielle regler og saksbehandlingsregler. Norge er for eksempel det eneste nordiske landet som anvender en materiell regel om «vesentlig begrensning av konkurransen» i fusjonspolitikken. Danmark, Finland og Sverige benytter en «dominans-test.» Departementet legger til grunn at Konkurransetilsynet fortsatt skal være en aktiv pådriver for samarbeid mellom konkurransemyndighetene i de nordiske landene når det gjelder markedet for elektrisk kraft.

Nasjonalt arbeides det på flere plan. Kredittilsynet, Konkurransetilsynet og NVE har opprettet et samarbeidsorgan for tilsyn med kraftmarkedet i Norge (STK).

Konkurransetilsynet og NVE har også utarbeidet et overvåkningsopplegg for å kunne følge prisene og aktørenes agering i engrosmarkedet.

Utenom dette, har energimyndighetene og konkurransemyndighetene tett kontakt med sentrale aktører i kraftmarkedet slik som Nord Pool og Statnett. Nord Pools markedsovervåkning har også avtale med alle de nordiske systemansvarlige nettselskapene slik at de har tilgang på viktig informasjon i arbeidet med å overvåke handelen på markedsplassen.

### 9.6.3 Konkurransforholdene i det norske markedet

Når det gjelder konkurransesituasjonen i det norske markedet, er denne grundig analysert av Konkurransetilsynet, blant annet i sammenheng med oppkjøp som Statkraft har gjennomført. Som kjent ble Statkraft i forbindelse med oppkjøpene av Agder Energi AS og Trondheim Energiverk AS pålagt å selge seg ut av annen kraftproduksjon.

I Norge er Statkraft den klart største produsenten av elektrisk kraft med en middelproduk-

sjon på 42 TWh/år i konsernet og 56 TWh/år når allianseselskapene fullt ut inkluderes (Bergenshalvøens Kommunale Kraftselskap AS (BKK), Skagerak Energi AS, datterselskapet Trondheim Energiverk AS (TEV) og Agder Energi AS). Statkraftalliansen står for om lag 45 prosent av produsert kraft i Norge og er også den klart største norske aktøren i handel med kraft. Statkraft er således en dominerende aktør i det norske markedet.

De tiltak som konkurransemyndighetene har krevd at Statkraft gjennomfører i tilknytning til oppkjøpene i Agder Energi AS og Trondheim Energiverk AS er nå i ferd med å bli realisert. Blant annet har Statkraft inngått avtale om salg av sine andeler i kraftverkene i Øvre Namsen, inngått avtale om salg av kraft fra Rana Kraftverk, samt salg av sine eierandeler i HEAS AS (nå Eidsiva) og E-CO Vannkraft. Et krav om at Statkraft skulle selge en viss mengde uspesifisert produksjonskapasitet i forbindelse med oppkjøpene i Agder Energi AS er frafalt av konkurransemyndighetene fordi importkapasiteten mellom Sverige og Sør-Norge som forutsatt er økt med 200 MW etter at vedtaket ble fattet.

Ut i fra dagens situasjon, blant annet med den varigheten av perioder der prisområdene i Norge er separate markeder, har konkurransemyndighetene i realiteten satt en grense for ytterligere oppkjøp fra Statkrafts side i Norge. Konkurransemyndighetenes vedtak vurderes imidlertid ikke å være til hinder for eventuelt økte eierandeler i Agder Energi, Skagerak og BKK der Statkraft er sterkt inne allerede. Men departementet legger generelt til grunn at konkurransemyndighetene vil ha en restriktiv holdning til nye oppkjøp og samarbeidsrelasjoner, særlig der de største selskapene er involvert.

Som det framgår av redegjørelsen foran, har blant annet Konkurransetilsynet reist spørsmål om å dele Statkraft for å redusere selskapets dominerende markedsposisjon, samt starte en prosess hvor kraftselskapene bytter eierandeler for å redusere det omfattende krysseie mellom selskaper og felleseie i kraftstasjoner.

Regjeringen viser til at statens eierskapspolitikk i forhold til Statkraft ligger fast slik den fremgår av St.prp. nr. 53 (2003-2004) Statens eierskap i Statkraft SF. Her foreslo Regjeringen ikke en eiermessig deling av selskapet, men en omorganisering av den underliggende virksomheten i Statkraft SF.

Når det gjelder spørsmålet om krysseie, felles-eide kraftverk og leieavtaler mellom kraftprodusenter, er det behov for å kartlegge nærmere de

konkurransemessige virkningene av dette. Det gjelder både vurdering av de konkrete samarbeidsformene som praktiseres, forholdet til konkurranselovgevingen og de konkurransemessige virkningene mer generelt. Konkurransemyndighetene vil utrede disse problemstillingene nærmere.

Som framgår av ovennevnte, har konkurransemyndighetene i hovedsak befunnet seg med konkurranseproblemer knyttet til engrosmarkedet for elektrisk kraft. I sluttbrukermarkedet er det et større antall aktører, og ingen har en tilsvarende dominerende posisjon som Statkraft har i engrosmarkedet. Konkurransetilsynet har etablert en kraftprisdatabase på sin hjemmeside med oversikt over de ulike selskaperes priser som et ledd i å stimulere konkurransen. Det er likevel ett forhold som bør vies oppmerksomhet i sluttbrukermarkedet.

Før liberaliseringen av kraftmarkedet hadde de lokale everkene monopol på leveranser av strøm til sine kunder. Det var de lokale everkene som sto for utbyggingen av strømmettet fram til sluttbrukerne, og de står fortsatt som eiere av disse (netteiere). Kunden kan i dag velge leverandør av strøm, men uansett hvilken kraftleverandør han velger, må nettet benyttes til å overføre strømmen. Netteierne plikter å stille overføringsnett til disposisjon for alle brukere på ikke-diskriminerende vilkår. Netteieren kan ta en pris for å overføre strømmen, såkalt nettleie. Prisen til den enkelte strømkunden består derfor av to elementer (i tillegg til offentlige avgifter), nemlig kraftpris som betales til strømleverandøren og nettleie som betales til den lokale netteieren, som har monopol på nettjenestene.

Nettet er regulert av Norges vassdrags- og energidirektorat. Reguleringen omfatter fastsettelse av en øvre inntektsramme for nettselskaperne, rammer for punktтарiffene, pålegg om å tilby nettjenester til alle på ikke-diskriminerende og objektive vilkår og fastsettelse og oppfølging av regler for systemansvaret, måling/avregning/fakturering og leverandørskifter.

Det er viktig, men samtidig meget krevende, å regulere de økonomiske rammene for markedsaktører på en slik måte at insentivene til effektivitet opprettholdes. Samtidig som reguleringen skal hindre monopolpriser og monopolprofitt, må den sørge for at aktørene får beholde en tilstrekkelig del av effektivitetsgevinsten for å stimulere til både intern effektivisering i det enkelte selskap og for å stimulere til effektivisering gjennom hensiktsmessige strukturendringer. Dette er forhold

som reguleringsmyndigheten tar hensyn til for å sikre at forbrukerne skal betale en lavest mulig nettleie.

Som en del av monopolreguleringen er det krav om at det skal være et regnskapsmessig skille mellom nettvirksomheten (monopoldelen) og produksjons/omsetningsvirksomheten (den konkurranseutsatte delen) i selskapene. Det er et vesentlig siktemål å hindre at netteierne tar en nettleie som innebærer krysssubsidiering av den konkurranseutsatte virksomheten. Det vil gjøre det vanskeligere for andre aktører å levere strøm til forbrukerne i området, og dermed bidra til å redusere konkurransen.

En monopolregulering kan aldri bli så presis at den alene kan sikre at konkurransevridende krysssubsidiering unngås. Det må derfor vurderes å gjennomføre et skarpere skille mellom monopoldel og konkurranseutsatt del av virksomheten. Et krav om regnskapsmessig skille er det minst inngripende krav som kan stilles i denne sammenheng, men også det minst effektive. En rekke kostnader i regnskapet kan vanskelig fordeles mellom de to deler av virksomheten på en enkel og objektiv måte.

Et strengere og mer effektivt krav er selskapsmessig skille, det vil si at de to aktivitetene utskilles i to ulike selskaper. Men i et integrert konsern gir heller ikke dette noen absolutt sikkerhet for at det ikke skjer krysssubsidiering. For konsernet som helhet vil det være lønnsomheten totalt sett som er avgjørende, og ikke lønnsomheten i det enkelte selskap. Den sikreste måten å unngå konkurransevridende krysssubsidiering på, er å foreta både et selskapsmessig og *eiermessig* skille.

Allerede i dag stilles det krav om selskapsmessig skille overfor kraftselskaper med hjemmel i energiloven. Ved fusjoner og oppkjøp som omfatter integrerte selskaper må det søkes om nye konsesjoner etter energiloven, herunder omsetningskonsesjon. Når et selskap søker om nye konsesjoner kan Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE) som vilkår for ny omsetningskonsesjon stille krav om omorganisering etter en konsernmodell. Krav om konsernmodell kan i henhold til energiloven i dag stilles i forhold til alle sammenslåinger, kjøp/oppkjøp, annen ervervelse eller etablering hvor nettvirksomhet og konkurranseutsatt virksomhet er involvert, jf. Ot.prp. nr. 56 (2000-2001).

Konsernmodellen innebærer at nettvirksomheten og konkurranseutsatt virksomhet skilles ut i separate juridiske enheter (datterselskaper)

Tabell 9.3 Organisering av kraftselskapene

Type virksomhet	Antall selskaper	Andel av nettkundene
Nettvirksomhet – Ordinære distribusjonsnett <sup>1</sup>	133	100 %
- Ett selskap. Regnskapsmessig skille.	90	25 %
- Selskapsmessig skille. Felles eiere.	35	73 %
- Nettselskaper uten konkurranseutsatt virksomhet.	8	2 %
Kraftproduksjon og/eller –omsetning - ingen nettvirksomhet,	138	-

<sup>1</sup> I tabellen fokuseres det på selskaper med ordinære distribusjonsnett. I tillegg kommer om lag 48 selskaper som kun eier regional- og/eller sentralnettsanlegg, samt små distribusjonsnett med et svært lite antall kunder.

Kilde: Gjennomgang av reguleringer og organiseringen av tilsynet med kraftsektoren. Rapport Arbeids- og administrasjonsdepartementet, april 2004

underlagt et morselskap. Kravene innebærer at man oppnår et mer reelt skille mellom virksomhetene. Om det skal stilles slike krav blir vurdert fra sak til sak av NVE i forbindelse med konsesjonsbehandlingen. Vurderingen er en kost-nyttevurdering hvor NVE vurderer om konsernkravet vil bli urimelig tyngende i forhold til de samfunnsøkonomiske gevinster man kan forvente ved en slik organisering.

I kraftmarkedet har det de senere år vært mange oppkjøp og sammenslåinger. Dette har sammen med krav om organisering etter konsernmodellen resultert i at mange kraftselskaper i dag er organisert som konsern.

Mange kraftselskaper har foretatt et selskapsmessig skille mellom kraftproduksjon/salg og nettvirksomhet. Det gjelder likevel på langt nær alle selskaper. Organisering av kraftselskapene framgår av tabell 9.3.

## 9.7 Tiltak

For å sikre at markedet og konkurransen i kraftmarkedet skal fungere best mulig, vil det etter Regjeringens syn være ønskelig med krav om selskapsmessig skille mellom nettvirksomhet og konkurranseutsatt virksomhet i kraftselskaper. Dette tiltaket vurderes nå i forbindelse med Olje- og energidepartementets arbeid med å gjennom-

føre det nye el-markedsdirektivet i norsk rett (Direktiv 2003/54/EF).

Som et ledd i dette arbeidet tar Regjeringen høsten 2005 sikte på å legge fram forslag til lovfestede generelle selskapsmessige og funksjonelle krav for kraftselskapene. De selskapsmessige kravene som vil bli stilt, vil bygge på dagens praksis og krav som stilles ved sammenslåinger, erverv eller etablering hvor nettvirksomhet og konkurranseutsatt virksomhet er involvert. Funksjonelle krav knytter seg i hovedsak til hvordan selskaper og eiere med nett- og konkurranseutsatt virksomhet skal opptre og drive.

Regjeringen legger opp til å etablere krav tilpasset norske forhold innenfor rammene av el-markedsdirektivet. Dette vil innebære strengere krav enn det EUs minstekrav tilsier. Krav vil bli stilt avhengig av størrelsen på selskapene, der hensynet til konkurransen vil være et viktig moment. Det vil også bli tatt hensyn til at slike krav vil være uhensiktsmessige for de minste aktørene. Lovforslaget vil bli sendt på ordinær høring våren 2005.

Når det gjelder spørsmålet om krysseie, felles-eide kraftverk og leieavtaler mellom kraftprodusenter, er det som tidligere nevnt behov for å kartlegge nærmere de konkurransemessige virkningene av dette. Konkurransemyndighetene vil utrede disse problemstillingene nærmere.

## 10 Økonomiske og administrative konsekvenser

Hovedformålet med denne meldingen er å orientere Stortinget om Regjeringens konkurransepolitikk. Et viktig utgangspunkt er ikrafttredelsen av ny konkurranselov 1. mai 2004. I tillegg svarer meldingen på Stortingets anmodningsvedtak om konkurranseforholdene i det nordiske kraftmarkedet.

### *Styrking av konkurransepolitikken*

De økonomiske konsekvensene av ny konkurranselov er utredet i forbindelse med arbeidet med den nye loven og redegjort for i Ot.prp. nr. 6 (2003-2004). Departementet vil her kort oppsummere de økonomiske og administrative konsekvensene av den nye loven.

Loven legger til rette for tettere oppfølging av lokale markeder og ivaretagelse av forbrukernes interesser. I statsbudsjettet for 2005 ble bevilningene til Konkurransetilsynets drift økt med 10 millioner kroner. Dette skal gi rom for å styrke tilsynet med konkurranseforholdene generelt, og vil dekke tilsynets økte utgifter i forbindelse med håndheving av den nye loven, herunder meldepliktsordningen for foretakssammenslutninger.

Hensynet til forbrukerne tilsier økt samarbeid og samordning mellom forbruker- og konkurransemyndighetene. Dette krever tiltak på administrativt nivå, som forsettes dekket innenfor de respektive tilsynsmyndighetenes eksisterende budsjettammer.

Regjeringen varsler i meldingen at Konkurransetilsynet vil bli bedt om å gjennomføre nødvendige tiltak for å legge til rette for økt privat håndheving. Dette er en form for håndheving som ikke har vært brukt til nå i særlig grad, verken i Norge eller i andre europeiske land. I USA har privat håndheving blitt sentral i håndhevingen av konkurransereguleringene.

Myndighetenes tilrettelegging for privat håndheving innebærer blant annet behov for veiledning på generelt nivå fra Konkurransetilsynets side. Saker om privat håndheving av konkurransereglene vil videre kreve ressurser i rettssystemet, og en kan ikke utelukke at enkelte aktører vil bruke denne muligheten som del av en strategi

for å posisjonere seg i markedet. Dette vil i så fall være samfunnsøkonomisk uheldig. Gevinstene ved privat håndheving vil først og fremst komme gjennom den preventive effekten i lokale og smale markeder som er vanskelig tilgjengelig for Konkurransetilsynet. De samfunnsøkonomiske gevinstene ved privat håndheving forventes å overstige kostnadene.

De samlede gevinstene ved økt konkurranse er vanskelige å kvantifisere, også i ettertid. Det er imidlertid ikke tvil om at de samfunnsøkonomiske gevinstene vil være betydelige.

### *Endrede vilkår for bokbransjen*

Regjeringens politikk i forhold til bokbransjen omtales i denne meldingen. Den nye bokbransjeavtalen innebærer etter hvert betydelige endringer i det norske markedet for både skolebøker og skjønnlitteratur. Det er grunn til å tro at prisene på skolebøker vil reduseres når monopolet for skolebøker faller bort. Dette innebærer en besparelse for forbrukerne, og vil spesielt komme skoleelever og kommunene til gode. Det blir i tillegg muligheter for bokhandlerne til å gi rabatter på nye utgivelser i fastprisperioden, en rett som tidligere var forbeholdt bokklubbene. Sett under ett kan besparelsene for forbrukerne bli betydelige. Den samlede omsetningen i bokbransjen i 2003 var ca. 7 milliarder kroner.

Samtidig legger det nye systemet opp til større grad av konkurranse mellom bokklubber og bokhandlere, og bokhandlere imellom. Dette antas å gi betydelige samfunnsøkonomiske effektivitetsgevinster. Noen bokhandlere, kanskje spesielt i distriktene, kan få svekket sin økonomi ved bortfallet av skolebokmonopolet.

### *Utredning av tette bånd mellom kraftselskaper (krysseierskap)*

Krysseierskap og felleseide kraftverk i kraftsektoren kan etter Regjeringens vurdering være et konkurransemessig problem. Problemstillingen vil bli utredet nærmere og eventuelle tiltak iverksettes. Dette kan påføre de berørte partene omstil-

lingskostnader, men disse antas oppveid av de samfunnsøkonomiske gevinstene ved økt konkurranse mellom selskapene. Verdien av norsk kraftproduksjon var i 2003 nærmere 40 milliarder kroner. Selv små prisreduksjoner vil dermed få stor betydning for forbrukere og næringsliv.

#### *Selskapsmessig skille i kraftmarkedet*

Regjeringen vil som et endringsforslag av energiloven legge fram forslag til lovfestede selskapsmessige og funksjonelle krav for kraftselskapene høsten 2005. De økonomiske og administrative konsekvensene vil bli nærmere vurdert i den forbindelse. Her skal bare kort nevnes at et selskapsmessig skille vil tydeliggjøre de reelle kostnadene ved kjøp av henholdsvis netjtjenester og kraft. Dette legger grunnlaget for økt grad av konkurranse mellom aktørene. Kraftbransjen har en betydelig omsetning, så selv små effektivitetsgevinster og gevinster ved økt konkurranse vil ha stor samfunnsøkonomisk betydning.

#### *Liberale erverv*

I meldingen legger Regjeringen opp til økt konkurranse i liberale erverv, som for eksempel advokater. Arbeidet vil skje innenfor rammene av eksisterende budsjett. Tiltakene vil øke konkurransen og komme brukerne til gode gjennom lavere priser og et bredere utvalg av tjenester. Advokatforeningens medlemmer hadde i 2001 en omsetning på ca. 7 milliarder kroner. Dersom økt konkurranse om en del av de tjenestene advokatene tilbyr innebærer en prisreduksjon på 5 prosent, tilsvarer det 350 millioner kroner. Noe av dette vil være en omfordeling fra tilbyderne til etterspørerne, men det antas at en stor del vil være en samfunnsøkonomisk effektivitetsgevinst gjennom blant annet mer effektiv produksjon. Regjeringen vil som en del av oppfølgingen av lokale markeder også identifisere tiltak for å øke konkurransen i markedene for ulike håndverks-tjenester.

#### *Oppfølging av AUDA-rapporten, statsstøtte og tiltak for å øke konkurransen mellom offentlig og privat virksomhet*

Oppfølging av AUDA-rapporten vil skje innenfor rammene av Moderniseringsdepartementets ordi-

nære driftsbudsjett. Moderniseringsdepartementet vurderer AUDA i sammenheng med revisjon av regelverket for offentlige anskaffelser. Regjeringen vil legge spesiell vekt på utarbeide et sanksjonssystem som kan bidra til at innkjøperne i større grad enn i dag etterlever regelverket.

Oppfølgingen forventes å bidra til å øke konkurransen, legge til rette for mer effektive leverandører og i tillegg bidra til gunstigere vilkår for det offentlige som innkjøper. Dersom en kan spare 1 prosent på offentlig innkjøp, vil dette spare offentlig sektor for 2,2 milliarder kroner årlig.

Hensikten med utviklingen av et nasjonalt regelverk for statsstøtte, er at man i sterkere grad enn i dag skal ta hensyn til nasjonale konkurransevidninger av offentlig støtte. Dette innebærer at aktørene sikres like konkurransevilkår ikke bare der virksomheten påvirker samhandelen, men også når det bare er nasjonale markeder som berøres av støtten.

Som en del av oppfølgingen av konkurransepolitisk handlingsplan, vil Regjeringen vurdere innført lovregler som skal sikre at offentlig virksomhet blir organisert og drevet på en måte som fremmer konkurranse. Regjeringen vil blant annet, i forbindelse med oppfølgingen av Konkurransetilsynets utredningsprosjekt «Konkurranse mellom offentlig og privat virksomhet», vurdere konkrete tiltak for å legge bedre til rette for effektiv konkurranse gjennom like konkurransevilkår for private og offentlige aktører. Krysssubsidiering mellom skjermert og konkurranseutsatt virksomhet i offentlige bedrifter er en aktuell problemstilling i den forbindelse.

Utredninger og eventuelt lovarbeid vil foregå innenfor de ordinære budsjetttrammene. Innsparingene vil komme i form av økt konkurranse i de aktuelle markedene, som igjen vil bidra til mer effektiv drift gjennom synliggjøring av reelle kostnader. For forbrukerne er det grunn til å tro at lavere priser og bedre produkter er resultatet.

Moderniseringsdepartementet

tilrår:

Tilråding fra Moderniseringsdepartementet av 18. februar 2004 om konkurransepolitikken blir sendt Stortinget.

## Vedlegg 1

# Informasjonsasymmetri og konkurransepolitikk

*Lars Sjørgard, Institutt for Samfunnsøkonomi, Norges Handelshøyskole*

Rapport skrevet på oppdrag av Konkurransopolitisk avdeling, Moderniseringsdepartementet (Arbeids- og administrasjonsdepartementet)  
Levert 4. juni 2004

### Sammendrag:

I dette notatet drøfter vi hvordan skjevt fordelt informasjon kan føre til markedssvikt, og peker på en del tiltak som kan bøte på eventuelle skadevirkninger av skjevt fordelt informasjon. Vi hevder at spredning av prisinformasjon i mange situasjoner kan ha en konkurransedempende effekt, og derfor bør brukes sjelden. Reduserte etableringsbarrierer bør kombineres med tiltak som bidrar til mer informasjon om kvalitet, da en på den måten kan oppnå mer priskonkurranse uten at det fører til lavere kvalitet. Vi påpeker at det er behov for å koordinere forbruker- og konkurransepolitikk.

## 1 Bakgrunn og innledning

I en rekke markeder er det mangelfull informasjon tilgjengelig for markedsaktørene. Informasjonssvikten kan ta ulike former. For eksempel kan det være at forbrukerne er dårlig informert om priser som tilbys av ulike aktører. Et annet og kanskje mer grunnleggende informasjonsproblem er at forbrukerne ikke kjenner kvaliteten på det produktet de kjøper. Det typiske er også at denne mangelfulle informasjonen er skjevt fordelt, og da typisk at selgeren av en vare eller tjeneste vet mer om pris og kvalitet enn det som er tilfellet for forbrukeren. I dette notatet vil vi drøfte de konkurransemessige problemer slike former for informasjonsasymmetri skaper, og hvilke tiltak myndighetene kan iverksette for å forbedre ressursutnyttelsen i den type marked hvor slike problemer kan oppstå.

I en rekke lokale markeder for tjenester er det tilsynelatende konkurransemessige problemer av

den typen vi har i tankene. Det kan for eksempel være markedet for verkstedstjenester, rørleggere, tannleger eller andre typer liberale yrker. De konkurransemessige problemene er sammensatte. For det første er det typisk et fåtall aktører, og for det andre er det skjevt fordelt informasjon. Det sistnevnte innebærer blant annet at det er vanskelig for kunden å observere kvaliteten på tjenesten som ytes, i visse tilfeller også etter at tjenesten er levert. Dessuten vil en ofte ikke observere de ulike tilbydernes priser. Alt dette taler for at konkurransepolitiske tiltak i den type marked bør ta høyde for alle disse aspektene, hvilket kan gjøre det vanskelig å finne en balanse mellom ulike hensyn.

For å kunne si noe konkret om den type helhetlig konkurransepolitikk, har vi valgt å starte med å drøfte hvordan ulike informasjonsasymmetrier isolert sett kan tenkes å påvirke konkurranseforholdene. I kapittel 2 drøfter vi ulike konkurransemessige effekter av mangel på prisinformasjon. I kapittel 3 drøfter vi hvordan kunders manglende informasjon om kvalitet kan påvirke konkurransen og faktisk kvalitet i markedet. Etter å ha gjennomgått effektene av asymmetri vedrørende henholdsvis pris og kvalitet vil vi i kapittel 4 oppsummere vår drøfting samt trekke opp et helhetlig perspektiv på utforming av forbruker- og konkurransepolitikk.

## 2 Mangelfull informasjon om pris

Vi vil i dette kapitlet drøfte de konkurransemessige effektene av lite informasjon vedrørende pris. Lite prisinformasjon har en tvetydig effekt på prisenivået. I dette kapitlet vil vi starte ut med å forklare hvorfor mye informasjon i noen situasjoner fører til høyere pris (avsnitt 2.1), og i andre situasjoner fører til lavere pris (avsnitt 2.2). Med det som bakgrunn drøfter vi hvorvidt mer prisinformasjon, for eksempel frembrakt i regi av myndighetene, er å anbefale (avsnitt 2.3). I den forbin-

delse peker vi på hvilke karakteristika i en konkret næring som må være oppfylt for at mer informasjon kan forventes å lede til lavere priser.

## 2.1 Lite informasjon leder til høyere priser?

I mange markeder vil det være slik at enkelte kunder ikke vil ha informasjon om hvem som tar hvilken pris før den tar sitt valg av hvilken tilbyder den vil kjøpe fra. Dette er typisk tilfelle i markeder hvor kunder er aktive kun en (eller et fåtall) gang(er), og dermed verken har vilje eller evne til å ha oversikt over ulike tilbyders priser (og andre vilkår). Men det kan også være at kundesiden er langt på vei todelt: en gruppe av kunder er prisbevisste og godt informerte, mens en gruppe av kunder kjenner ikke prisen til ulike tilbydere. Uansett hvorfor noen (eller alle) kunder er dårlig informert om pris, vil en slik mangel på informasjon gi tilbyderne mulighet til å ta en høyere pris. Men som vi skal se, er ikke sammenhengen så enkel som en ved første øyekast skulle tro.

Men sammenhengen mellom informasjon og pris er komplisert, noe som kan illustreres med det som er kalt turistfellemodellen (the tourist trap model).<sup>1</sup> Samtlige kunder antas å ha informasjon kun om hvor mange bedrifter som tar hvilke priser, men vet ikke hvem av bedriftene som tar hvilken pris. Det er en kostnad  $s$  forbundet med å søke, og den er lik for samtlige kunder. Selv om det ellers er lagt til rette for konkurranse, vil det i en slik situasjon ikke være en likevekt med pris lik kostnad i produksjonen  $c$  (grensekostnad). Grunnen er at en bedrift kan sette pris helt opp til  $p = c + s$ , og da vil den kunden som kommer til vedkommende tilbyder ikke søke videre. Hvis en først begynner å resonnerer slik, vil alle bedrifter sette pris over grensekostnad. Da kan det vises at så lenge pris er under monopolpris, vil det lønne seg for en bedrift å ensidig heve prisen. Gitt at det er kun en pris, vil dermed likevektsprisen være lik monopolprisen.

Det kan tenkes at det er flere priser i likevekt, ikke bare monopolprisen. En bedrift må senke prisen med mer enn  $s$  for at kundene skal ha incentiver til å lete etter en lav pris. Men hvis det er mange bedrifter, er det liten sannsynlighet for at kunden finner den ene bedriften med lav pris. På den annen side er det stor sannsynlighet for å finne den ene bedriften med lav pris dersom det er få bedrifter. Dermed har vi det paradoksale

resultat at mange bedrifter kan lede til høy pris, mens få bedrifter kan bety at noen bedrifter tar lav pris. I forlengelsen av det resonnementet, er det og klart at etableringen av nye bedrifter i en slik situasjon ikke vil lede til lavere priser. Det vil redusere mulighetene for en enkelt bedrift å tjene på å avvike fra en høy pris. Tvert i mot, en fusjon vil lede til færre aktører og gi større incentiv til å sette ned prisen.

En skulle forvente at en reduksjon i søkekostnad ville bety mer priskonkurranse. Men i denne modellen hvor alle er likt informert og har lik søkekostnad er ikke det nødvendigvis tilfelle. Det samme resonnementet som over som ledet frem til monopolpris hvis søkekostnad er lik  $s$ , ville også gjelde dersom søkekostnad er lik  $s/2$ . Følgelig vil ikke en reduksjon i søkekostnad som sådan nødvendigvis lede til en lavere pris.

Resonnementene over viser at i et marked der samtlige kunder er like dårlig informert om hvem som tar en lav pris og de har alle den samme søkekostnad, kan nyetableringer og reduksjon i søkekostnad ha en prisøkende snarere enn en prisreduserende effekt. Men la oss nå i stedet anta at noen kunder er godt informerte og andre dårlig informerte. De informerte vet hvilke bedrifter som tar hvilke priser, mens de uinformerte kun kjenner fordelingen og har søkekostnader. Da blir effektene av mer informasjon mer slik vi vil forvente.

La oss for det første anta at det er en stor andel informerte kunder. Da vil en høyprisstrategi lede til lite salg, og det gir dårlig mulighet for å få dekket faste kostnader. Av den grunn vil en stor andel informerte kunder lede til at alle bedrifter setter en lav pris. Hvis det derimot er et fåtall kunder som er informerte, kan det oppstå en likevekt der noen bedrifter tar en høy pris og noen en lav pris.

Drøftingen illustrerer at eventuelle tiltak som har som formål å øke informasjonen til kundene bør utformes med varsomhet. Tiltak som reduserer søkekostnaden for samtlige kunder vil ikke nødvendigvis ha noen effekt. Sett i et slikt perspektiv vil ikke nødvendigvis økt utbredelse av Internett og dermed lavere søkekostnad for samtlige kunder ha noen prisdempende effekt. Derimot kan eksakt informasjon til flere kunder om hvilken bedrift som tar den laveste prisen ha en prisreduserende effekt. Det vil innebære at flere kunder handler nettopp hos den bedriften med lavest pris. Hvis det er tilstrekkelig mange som informeres på denne måten, kan en oppleve at samtlige bedrifter presses til å velge en lavprisstrategi. Følgelig er det mest effektive middel for

<sup>1</sup> Fremstillingen her bygger på Carlton og Perloff (1994), kapittel 14.



å stimulere til mer konkurranse å gi flere kunder nøyaktig informasjon om lokaliseringen av bedriften som setter lavest pris.

Det er studier som indikerer at mer informasjon om hvilke bedrifter som har lavest pris faktisk fører til lavere gjennomsnittspriser. I Canada har det vært foretatt studier av effekten av å samle inn og spre informasjon om hvilke dagligvarebutikker som tar hvilke priser.<sup>2</sup> Det viser seg at en slik prisinformasjon hadde en signifikant prisreducerende effekt. Men straks spredningen av prisinformasjon opphørte, steg prisene tilbake til det opprinnelige prisnivået. Lignende studier fra dagligvaresektoren i USA har kommet til tilsvarende resultater.<sup>3</sup> På den annen side er det eksempler på studier som finner at spredning av prisinformasjon om enkeltbedrifter har ledet til høyere priser. I neste avsnitt forklarer vi nærmere hvordan det er mulig.

## 2.2 Lite informasjon leder til lavere priser?

Det foregående avsnitt antydnet at i visse situasjoner kan mer informasjon om hvem som tar den laveste prisen føre til lavere gjennomsnittspris.

Men selv dette vil ikke nødvendigvis være tilfelle i situasjoner der det i utgangspunktet er potensial for at bedrifter kan lykkes i å oppnå en fredelig sameksistens i stedet for å konkurrere. Mer prisinformasjon kan føre til at de faktisk lykkes i å oppnå en fredelig sameksistens.<sup>4</sup>

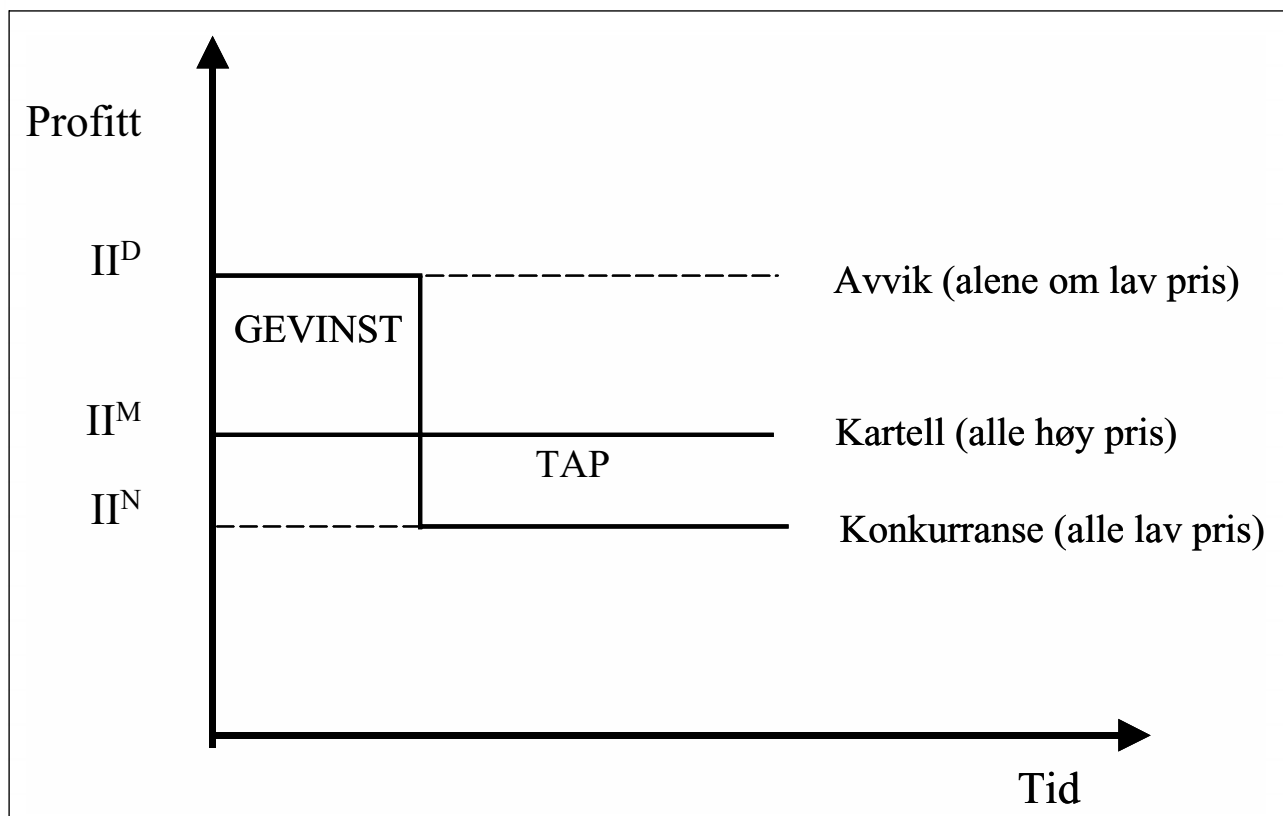
For å forklare hvorfor dette kan skje, la oss ta utgangspunkt i figur 1.1. Langs den horisontale akse er tid, og langs den vertikale akse er profitt i hver tidsperiode. Dersom bedriftene ikke konkurrerer, vil samtlige bedrifter oppnå en profitt i hver periode som er lik IIM. Det er profitt for hver bedrift dersom det er fredelig sameksistens, som tilsvarende det som ofte er kalt (åpent, stilltende eller hemmelig) kartell. Hvis bedriftene derimot konkurrerer, vil hver av dem tjene mindre og en profitt i hver periode lik IIN. En tredje mulighet er at samtlige unntatt en bedrift holder seg til en situasjon med fredelig sameksistens. Den ene bedriften avviker ved å sette pris rett under konkurrentenes pris. På den måten stjeler den markedsandeler fra sine konkurrenter, og dets profitt øker. Profitten i hver periode er i det tilfellet lik IID.

Dersom en bedrift bryter ut av den fredelige

<sup>2</sup> Se Devine (1978) og Devine og Marion (1979).

<sup>3</sup> Se McCracken et al. (1982).

<sup>4</sup> Dette er beskrevet i de fleste lærebøker i mikroøkonomi, eller i næringsøkonomi mer spesifikt. Se for eksempel Church og Ware (1999), kapittel 10.



Figur: 1.1 Gevinst og tap forbundet med å bryte med kartell (fredelig sameksistens)

sameksistensen, er det grunn til å tro at andre bedrifter også vil bryte ut når de oppdager hva som har skjedd. En mulighet da er at en situasjon med fredelig sameksistens er ødelagt for all fremtid, og dermed at bedriftene konkurrerer for all fremtid. Dette tilfellet er illustrert i figur 1.1. Arealet merket GEVINST angir den økte profitt bedriften oppnår i den perioden den har avveket fra den fredelige sameksistensen mens alle andre opprettholder sin tilpasning, mens arealet merket TAP angir den reduksjon i profitt som oppstår etter at de andre bedriftene reagerer og det blir konkurranse i stedet for fredelig sameksistens.

Figuren illustrerer at det kan være i den enkelte bedrifts interesse å opprettholde en fredelig sameksistens, selv i en situasjon der det ikke finnes noen avtale mellom bedriftene om å opprettholde det som kan karakteriseres som et kartell. Det er tilfelle dersom arealet merket GEVINST er større enn den neddiskonterte verdien av arealet merket TAP.

La oss nå betrakte hvordan økt prisinformasjon kan påvirke muligheten for bedriftene til å opprettholde en fredelig sameksistens. Det er flere måter dette kan skje på. For det første kan prisinformasjon som vist over rett og slett innebære at en større andel av kundene blir informert om hvem som tar lavest pris. Som forklart over vil det innebære at gjennomsnittsprisen faller i situasjon med konkurranse mellom bedriftene. Det innebærer isolert sett at i det tilfellet blir fortjenesten til hver bedrift enda mindre. Dette kan illustreres i figur 1.1 med et skift nedover i kurven kalt 'konkurranse'. Vi ser da at tapet forbundet med å bryte med kartellet blir større, hvilket betyr at det blir enda mindre lønnsomt enn før å bryte med kartellet. Det blir utsikter til større tap, noe som demper incentivene til å bryte med kartellet. På den annen side vil en større andel informerte kunder innebære at flere kunder går over til den bedriften som bryter ut av kartellet. Dette innebærer at den kortsiktige gevinsten ved å bryte ut blir større. I figur 1.1 kan det illustreres ved et skift oppover i kurven 'Avvik', hvilket betyr at arealet merket GEVINST øker. Følgelig vil en økning i andelen informerte aktører i teorien ha en tvetydig effekt på muligheten for å opprettholde en fredelig sameksistens. En nyere studie viser at den siste effekten typisk dominerer, slik at en økt andel informerte kunder bidrar til å redusere mulighetene for å opprettholde en fredelig sameksistens.<sup>5</sup>

Alternativt kan det tenkes at mer prisinformasjon innebærer at kundene får hyppigere informasjon om priser. Men hyppigere informasjon om priser vil bety at ikke bare kundene men også bedriftene får denne informasjonen. Det gir konkurrenter mulighet til å oppdage tidlig at en bedrift har satt en lavere pris, og dermed en mulighet til å reagere raskere på et avvik fra en fredelig sameksistens. Dette kan illustreres i figur 1.1 ved at den vertikale streken som markerer avslutningen på perioden med GEVINST forskyves mot venstre. Konkurrentene reagerer raskere, og dermed blir perioden den som avviker er alene om å holde en lav pris kortere enn før. Gevinsten blir dermed mindre, og tapet starter på et tidligere tidspunkt. Dette vil åpenbart lede til at det er mindre incentiver til å bryte ut av en fredelig sameksistens.

Ett eksempel kan illustrere problemene forbundet med å spre prisinformasjon.<sup>6</sup> Danske konkurransemyndigheter valgte på midten av 1990-tallet å spre informasjon om priser i regionale betongmarkeder. Bakgrunnen var at det syntes å være begrenset konkurranse, og den skjedde i form av kun hemmelige rabatter (avslag på listepriser). Danske konkurransemyndigheter startet da å offentliggjøre informasjon om ulike betongprodusenters nettopriser, det vil si listepris fratrukket rabatter. Det innebar i realiteten at markedet ble mer gjennomiktig, da både kunder og konkurrenter kunne lettere observere prisendringer. Resultatet ble at prisspredningen nesten forsvant helt, men gjennomsnittspisen økte. En studie av denne konkrete saken konkluderte med at prisøkningen ikke kunne forklares med at det var en byggeboom, ei heller andre endringer på tilbuds- eller etterspørselssiden. Den naturlige forklaring som da gjenstod var at prisøkning skyldtes at konkurrentene fikk mulighet til å oppdage prisendringer raskere enn før, og dermed reagere på konkurrenters prisendringer raskere. Gitt at det var mulig, var det mindre incentiver til å gi noen rabatter i det hele tatt. Følgelig hadde mer og hyppigere informasjon om pris bidratt til å svekke snarere enn styrke konkurransen.

Men det er ikke slik at mer og hyppigere prisinformasjon alltid vil ha en prisdempende effekt. Det kan tenkes at det ikke er mulighet for å oppnå noen fredelig sameksistens, og dermed at mer informasjon ikke bidrar til å understøtte en kartell-likevekt. For å kunne si hvorvidt så er tilfelle,

<sup>5</sup> Dette er vist i Schultz (2004).

<sup>6</sup> Eksempelet som her gjengis er hentet fra Albæk et al. (1997).

er det nødvendig å fokusere på karakteristikaene i næringene. Det er vanlig å trekke frem (minst) fem karakteristika i en næring som bidrar til opprettholdelse av en fredelig sameksistens:

- Mulighet for rask prisrespons
- Utsikter til hard konkurranse
- Tålmodige eiere
- Få bedrifter
- Høye etableringshindringer

De to første karakteristikaene, 'mulighet for rask prisrespons' og 'utsikter til hard konkurranse', har vi allerede forklart. I den forbindelse kan det nevnes at svingninger i etterspørselen som sådan kan ha betydning for muligheten for å opprettholde en fredelig sameksistens. Idet en nedgangsperiode starter kan hver bedrift innse at det går mot dårligere tider, og da kan det være fristende å bryte ut av den fredelige sameksistensen for å tjene mer penger i inneværende periode. I så fall vil det i markeder karakterisert ved store svingninger i etterspørsel over tid være kun et begrenset potensial for fredelig sameksistens.<sup>7</sup>

Tålmodige eiere innebærer at de som tar strategiske beslutninger i bedriften er opptatt av langsiktige hensyn. Hvis det motsatte var tilfellet, at det kun var tale om å tjene mest mulig i inneværende periode, er det åpenbart at en fredelig sameksistens ikke er opprettholdbar. Da vil en utålmodig eier fristes til å oppnå en kortsiktig gevinst, og dermed bryte ut av den fredelige sameksistensen.

Få bedrifter er av naturlige grunner viktig for å lykkes i å oppnå en fredelig sameksistens. Hvis det for eksempel er kun to bedrifter i et marked og de to deler markedet likt i utgangspunktet, vil den som bryter ut maksimalt kunne doble sitt salg. Dersom det derimot er 10 bedrifter i markedet, kan den som alene bryter ut i yttertilfellet tidobles sitt salg. Følgelig er det mer fristende å bryte ut desto flere bedrifter det er i markedet. Det illustrerer og at dersom det er stor skjevhet i markedsandeler, en bedrift har en liten markedsandel og en stor markedsandel, vil den lille bedriften ha sterke incentiver til å bryte ut.

Sist, men ikke minst, er etableringshindringer av betydning. Dersom det er lave etableringshindringer, kan en høy pris tiltrekke seg nyetableringer. I så fall blir det nytteløst å forsøke å opprettholde en fredelig sameksistens.

### 2.3 Bør myndighetene sørge for mer og hyppigere prisinformasjon?

Drøftingen så langt har vist at mer prisinformasjon kan i visse situasjoner føre til mer priskonkurranse, og i andre situasjoner til mindre priskonkurranse. Dette innebærer at en aktiv rolle av myndighetene hva angår spredning av prisinformasjon kan være skadelig for konkurransen. Spørsmålet er om det er mulig å si noe mer konkret om hva myndighetene kan foreta seg uten at det er fare for at det demper priskonkurranse. Det reiser to spørsmål. Er en type prisinformasjon mer konkurranseskjerpende enn en annen type prisinformasjon? Hvilken type markedsituasjon egner seg for en mer aktiv politikk?

Er det grunn til å tro at en bestemt type prisinformasjon myndighetene kan bidra til å spre har en entydig positiv effekt på priskonkurranse? Vi har over argumentert for at det å gi informasjon om prisspredning som sådan neppe har stor effekt på bedriftenes prissetting, da søkekostnader bidrar til at det kan etableres en høy pris i markedet. Følgelig vil studier av typen 'store prissforskjeller mellom bilverksteder' neppe ha noen vesentlig konkurranseeffekt. Det følger og av det som er sagt over at et påbud om å slå opp priser hos bedriften vil heller neppe skjerpe priskonkurranse. Grunnen er at kunden da allerede har oppsøkt en bestemt bedrift, og dermed vil eksistensen av søkekostnader være den grunnleggende hindring for at kunden vil ønske å søke ytterligere. Sett i et slikt perspektiv er det vanskelig å se hvordan for eksempel påbud til tannlegekontorer om å slå opp sine priser kan bidra til å skjerpe priskonkurranse. På den annen side kan mer prisinformasjon i forkant av en tannlegebehandling, slik at en før behandling får en begrunnet oppfatning om det er rimelig å ta en slik pris, bidra til å hindre at en kunde blir utnyttet ved at en først etter behandling blir opplyst om hva det faktisk koster. Dette drøfter vi nærmere i avsnittet om kvalitet.

Det sentrale for kundene er å vite hvem som tar hvilken pris forut for valg av bedrift. Hvis en tilstrekkelig stor andel av kundene vet det, vil det i henhold til det vi skrev i avsnitt 2.1 bidra til at konkurransen skjerpes og prisene presses ned. Men problemet er at den type prisinformasjon er nettopp det som kan bidra til at en lykkes i å opprettholde fredelig sameksistens, som beskrevet i avsnitt 2.2. Dette illustrerer de store problemene forbundet med å formidle prisinformasjonen på en slik måte at en sikrer at flere kunder kan finne

<sup>7</sup> Hvordan etterspørselssvingninger påvirker muligheten for å opprettholde en fredelig sameksistens er drøftet i blant annet Sørgard (2003), kapittel 6.3.

bedriften med lavest pris samtidig som denne informasjonen ikke bidrar til å styrke den fredelige sameksistensen.

En måte å løse problemet på, er å se på karakteristikaene i en næring. Vi listet i avsnitt 2.2 opp fem karakteristika som bidro til å styrke den fredelige sameksistensen i en næring. Hvis det er slik at en næring oppfyller i stor grad disse kriteriene, er det grunn til å være svært varsom med å formidle prisinformasjon om hvilke bedrifter som tar hvilke priser.

Det er særlig grunn til å peke på en av de fem karakteristikaene. Ved et fåtall aktører er det potensial for fredelig sameksistens. En av fellesnevnerne for mange lokale markeder er nettopp at det er et fåtall aktører. Dette aspektet alene taler sterkt for at en ikke benytter spredning av prisinformasjon som virkemiddel i den type marked. Hvis en skal gjøre det, må flere av de gjenværende fire karakteristikaene i liten grad understøtte en eventuell fredelig sameksistens.

For å illustrere dilemmaet myndighetene står overfor, la oss betrakte tannlegetjenesten i Sverige.<sup>8</sup> Svenske konkurransemyndigheter har nylig foretatt en vurdering av konkurranseforholdene i tannlegesektoren, herunder behovet for mer informasjon. De anbefaler at det gis mer prisinformasjon, og at det skjer på to måter. For det første anbefales det at kunden får mer informasjon i forkant av selve behandlingen. Det kan skje i form av en skriftlig behandlingsplan, der det opplyses om ulike alternativer for behandling og hva de ulike alternativene vil koste. Dette høres fornuftig ut, da det kan bidra til å dempe incentivene for en tannlege til i etterkant å komme med en stor regning som pasienten nærmest er tvunget til å betale (mer om dette i neste kapittel). For det andre anbefaler de at den enkelte tannlege skal pålegges å gjøre sine priser tilgjengelige på Internett. Sett i lys av vår drøfting over er dette åpenbart mer problematisk. Her taler vi om relativt lokale markeder, og dermed ikke nødvendigvis et stort antall aktører i samme lokale marked. Av den grunn vil vi mene at det er problematisk å pålegge slike aktører å formidle sine priser på Internett. Det er fare for at det snarere hemmer enn fremmer priskonkurransen.

I forbindelse med ny Konkurranselov fra 1.05.04 ble det foretatt endringer i lovgivningen vedrørende prismerking og prisundersøkelser. Regler om prismerking er overført fra Konkurranseloven til Markedsføringsloven (se ny § 3 a, 12

og 14). Det er en bestemmelse som sier at selgeren 'skal så langt det er praktisk mulig informere om prisene, slik at de lett kan sees av kundene' (§ 3 a). I henhold til loven kan myndighetene i tillegg pålegge en selger å formidle prisinformasjon. Som forklart over er regler om prismerking – i betydningen at kunden som besøker den aktuelle selger kan bli informert om pris før kjøp – neppe av stor konkurransemessig betydning. Derimot kan det ha betydning for kundens valg, nærmere bestemt bidra til at kunden kan ta et mer rasjonelt valg. Det er nettopp slike hensyn som ligger til grunn for Markedsføringsloven, som er opptatt av at kunden ikke blir villedet av selger. Derimot vil en offentliggjøring av prisene med ett kunne ha konkurransemessige effekter, og som forklart over ikke nødvendigvis gunstige konkurransemessige effekter. Det er uheldig hvis det utvikler seg en praksis der Forbrukerombudet benytter Markedsføringsloven som utgangspunkt for å innføre prissammenligninger av ulike produkter. Konkurransetilsynet vil være et naturlig organ til å vurdere hvorvidt slike tiltak er gunstige i et konkret marked sett ut fra konkurransehensyn.

Etter det vi kan se fra saker behandlet av Forbrukerombudet er det så langt liten grunn til å frykte en slik utvikling der det offentliggjøres prissammenligninger, da saker ofte dreier seg om hvorvidt selgere foretar villedende prisopplysninger.<sup>9</sup> Det er i medhold av Markedsføringslovens § 3a vedtatt forskrifter som gir spesifikke krav til prismerking for gravferdstjenester, tannlegetjenester, overnattings- og serveringstjenester, elektrisk kraft samt mer generelle regler for henholdsvis varer og tjenester.<sup>10</sup> Med unntak av elektrisk kraft (se under) er det i ingen av disse tilfellene slik at det legges opp til offentliggjøring av prissammenligninger, men snarere krav til prismerking av produktet på stedet. Forbrukerombudet har etter det vi kjenner til kun i et fåtall saker gått aktivt ut med prissammenligninger. I løpet av de siste årene kjenner vi kun til to eksempler på prissammenligninger utført i regi av Forbrukerrådet, og det er for henholdsvis kontaktlinser og flyttebyråer.<sup>11</sup> Konkurransetilsynet har forøvrig

<sup>9</sup> Se for eksempel fra Forbrukerombudets virksomhetsplan for 2004, der ett tema er prisinformasjon. Der nevnes følgende næringer hvor det er pekt på at prisinformasjon kan villede forbrukeren: biler, brune- og hvitevarer, jern- og byggevarer, dagligvarer, sportsartikler og møbler. Se <http://www.forbrukerombudet.no/index.db?id=1191>

<sup>10</sup> Se <http://www.lovdatab.no/for/sf/bf/alfab.html#P>

<sup>11</sup> Se [http://forbrukerportalen.no/ona/Tester/1023951954.76/1024046534.4/publikasjon\\_view.pt](http://forbrukerportalen.no/ona/Tester/1023951954.76/1024046534.4/publikasjon_view.pt) vedrørende kontaktlinser, og [http://forbrukerportalen.no/ona/Tester/1023951954.76/1024054709.75/publikasjon\\_view.pt](http://forbrukerportalen.no/ona/Tester/1023951954.76/1024054709.75/publikasjon_view.pt) vedrørende flyttebyråer.

<sup>8</sup> Se Konkurrentverket (2004).

beholdt en generell bestemmelse om at det kan pålegge selgere å gi prisopplysninger (se konkurranseloven § 23). Det gir Konkurransetilsynet en mulighet til å påby prisinformasjon hvis det skulle være ønskelig ut fra konkurransehensyn.

Det er noen få eksempler på at myndighetene i Norge faktisk har pålagt selgere å gi prisinformasjon som blir offentlig tilgjengelig. Konkurransetilsynet pålegger selger av elektrisk kraft til sluttbrukere å innrapportere ukentlig priser, og disse prisene blir gjort tilgjengelige på Internett på Konkurransetilsynets hjemmeside. Tilsvarende har Post- og Teletilsynet pålagt selgere av teletjenester å oppgi prisvilkår, som blir gjort tilgjengelig på Post- og Teletilsynets hjemmeside på Internett. Som det fremgår av de to sidene på Internett er det i begge de to tilfellene et stort antall selgere. I så henseende er det liten grunn til å frykte at den type offentliggjøring kan lede til mindre konkurranse. Følgelig er det grunn til å tro at dette er nyttig for kundene, da de kan finne frem til de billigste tilbyderne.

### 3 Mangelfull informasjon om kvalitet

I svært mange tilfeller er det slik at tilbyderen av en tjeneste (eller produkt) kjenner kvaliteten bedre enn kunden. I litteraturen er det vanlig å skille mellom erfaringsvarer og tillitsvarer. I det førstnevnte tilfellet blir kjøperen kjent med kvaliteten etter kjøp, mens i det sistnevnte tilfellet får kjøper aldri fullt ut kjennskap til kvaliteten. Et eksempel på det førstnevnte er kjøp av en flaske vin: kjøperen erfarer om vinen var god eller dårlig etter at kjøpet er gjort. Et eksempel på tillitsvare kan være verkstedstjeneste, eller tannlegetjeneste som vi kort drøftet i foregående kapittel. Det kan tenkes at en aldri finner ut om det virkelig var nødvendig å skifte forgasseren på bilen, eller å foreta rotfyllingen.

For å få innsikt i de problemer som kan oppstå på grunn av mangel på informasjon om kvalitet, er det naturlig å ta utgangspunkt i de to sentrale begrepene skjult informasjon og skjult handling. Det førstnevnte angår skjævt fordelt informasjon før en eventuell kontraktsinngåelse, og det sistnevnte skjævt fordelt informasjon etter kontraktsinngåelsen.

#### 3.1 To typer informasjonsskjøvet

La oss betrakte en enkel modell der det tilbys en tjeneste som en kunde kan inngå kontrakt om.<sup>12</sup>

For eksempel kan det være en rørlegger, eller en bedrift som inngår kontrakt med et rengjøringsbyrå. Etter at kontrakt er skrevet har bedriften mulighet til å tilby enten høy eller lav kvalitet. Hvis bedriften tilbyr lav kvalitet, vil den ha en lav kostnad. Det innebærer at den oppnår høy fortjeneste i inneværende periode. På den annen side vil det bety at kunden ikke vil velge denne bedriften i fremtiden. Følgelig vil lav kvalitet gi høy fortjeneste i dag, men medføre ingen fortjeneste i fremtidige perioder.

La oss definere følgende variabler:

P = Pris pr. enhet tjeneste

CL = Enhetskostnad for lav kvalitet

CH = Enhetskostnad for høy kvalitet

? = Bedriftens diskonteringsfaktor

Bedriftens diskonteringsfaktor er den neddiskonterte verdien av en krone i neste periode. Det vil for eksempel bety at dersom diskonteringsfaktoren er lik 0,8, vil en krone i neste periode ha samme verdi for bedriften som 80 øre i dag. Hvis ? er nær 1, betyr det at bedriften er svært tålmodig og verdsetter en krone i neste periode nesten like mye som en krone i dag. Hvis derimot ? er nær null, er bedriften myopisk i den forstand at den er nesten utelukkende opptatt av dagens profitt og fremtidig profitt har ingen verdi.

Vi antar inntil videre at bedriftens diskonteringsfaktor er kjent for kunden. Kunden vil foretrekke høy kvalitet til lavest mulig pris. Bedriften vil imidlertid bare tilby høy kvalitet dersom det er i dens egeninteresse. Den har incentiver til å tilby høy kvalitet dersom følgende betingelse, kalt incentivbetingelsen, er oppfylt:

$$(P - C_H) + (P - C_H) \frac{\delta}{1 - \delta} \geq (P - C_L)$$

Høyresiden av incentivbetingelsen er den profitten bedriften oppnår ved å tilby lav kvalitet (CL). Venstresiden av incentivbetingelsen er den profitten bedriften får ved å tilby høy kvalitet (velger CH). Det første leddet er profitten i denne periode, mens det andre leddet er neddiskontert framtidig profitt som følge av at bedriften oppnår gjentakelse. Såfremt bedriften gjør en tilfredsstillende jobb (tilbyr høy kvalitet), vil den være sikret gjentakelse for all framtid. Incentivbetingelsen kan omformes til

<sup>12</sup> Modellen som presenteres her bygger på en modell som første gang ble presentert i Klein og Leffler (1981).

$$P \geq (C_H - C_L) \frac{1 - \delta}{\delta} + C_H$$

Bedriftens incentivproblem kan illustreres ved hjelp av figur 1.2.

Langs den vertikale akse har vi angitt pris og kostnad, mens vi langs den horisontale akse har angitt antall perioder. Da det er en enhet som selges i hver periode, vil det innebære at arealet  $(A+C)$  utgjør profitten bedriften får dersom den tilbyr lav kvalitet og ikke oppnår noe gjenkjøp. Dersom bedriften tilbyr høy kvalitet vil den få en profitt lik  $(C+B)$ .  $B$  er all framtidig profitt og må følgelig neddiskonteres. Vi ser at dersom prisen er tilstrekkelig høy, vil det være mer lønnsomt for bedriften å tilby høy kvalitet og få profitt lik  $C+B$  enn å tilby lav kvalitet og få profitt lik  $A+C$ .

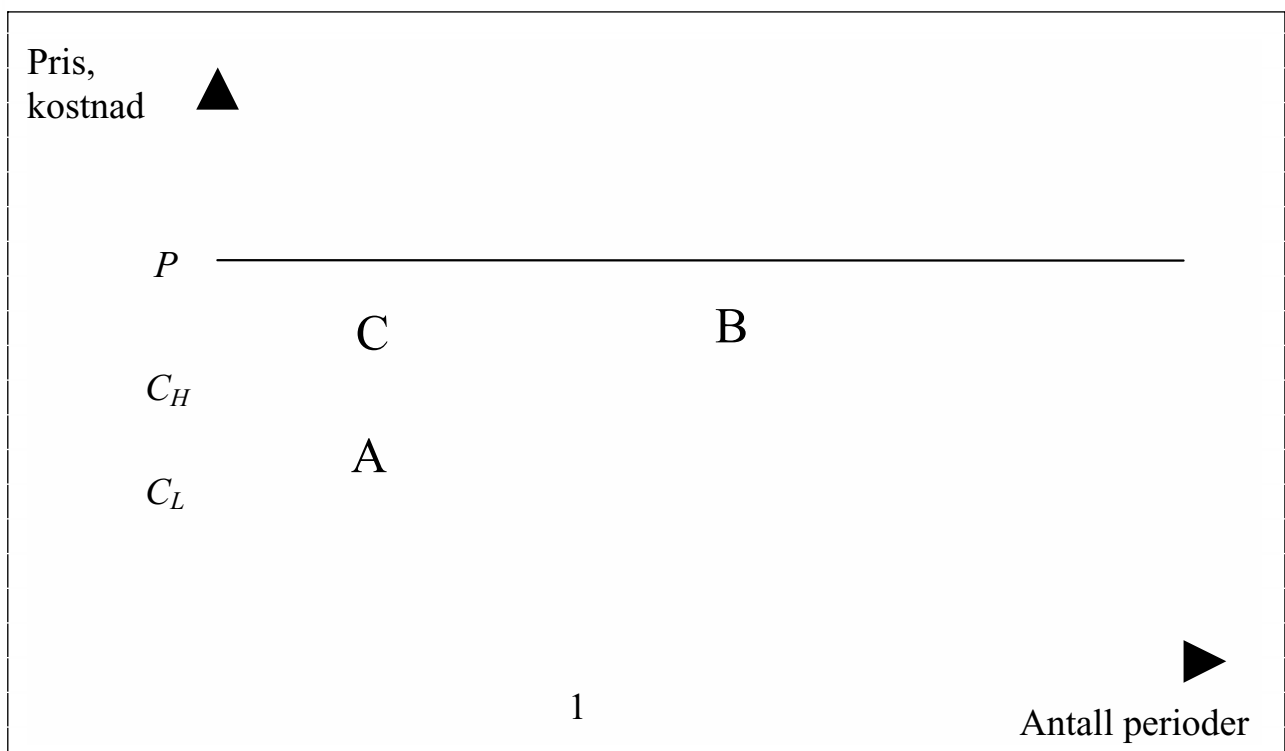
Denne enkle modellen kan benyttes til å illustrere både problemet med skjult informasjon og problemet med skjult handling. Det siste er kanskje mest åpenbart, så la oss starte med det.

Etter kontraktsinngåelsen kan bedriften velge å tilby lav kvalitet. Hvorvidt den faktisk gjør det avhenger av flere forhold. Men fra figur 1.2 er det særlig ett forhold som det er verdt å merke seg ved. Desto høyere pris bedriften mottar, desto mer lønnsomt er det å tilby høy kvalitet. Grunnen er at en høy pris gir utsikter til stor fortjeneste dersom den tilbyr høy kvalitet. Følgelig ser vi at

det er en potensiell konflikt mellom ønsket om mest mulig priskonkurranse og ønsket om at det tilbys høy kvalitet. Her er det altså slik at en økt priskonkurranse kan utløse en uheldig form for skjult handling.

Før kontraktsinngåelsen kan det forekomme skjult informasjon. For å illustrere det, la oss anta at bedriftens diskonteringsfaktor ikke er kjent for kunden. Fra uttrykket over ser vi at den kritiske prisen avhenger av hvor stor diskonteringsfaktor bedriften faktisk har. Hvis diskonteringsfaktoren er nær en, ser vi av uttrykket at pris kan være svært langt ned mot kostnad ved høy kvalitet uten at bedriften finner det lønnsomt å tilby lav kvalitet. Hvis derimot diskonteringsfaktoren er nær null, kan bedriften finne det lønnsomt å tilby lav kvalitet selv om pris er betydelig høyere enn kostnad ved høy kvalitet. Verdien av  $N$  kan si noe om hvilken type bedriften er. Hvis den for eksempel er en konkurstruet bedrift, vil den kunne være opptatt av å tjene mest mulig i inneværende periode for i det hele tatt å kunne overleve. I så fall er det forenlig med en svært lav  $N$ . Gitt det vi har sagt over, innebærer dette at en slik type bedrift vil være mer tilbøyelig enn andre bedrifter til å tilby lav kvalitet.

Et eksempel kan illustrere at det er to typer problemer. Tenk på markedet for rengjøringstjenester. Rengjøringsbyråer konkurrerer om å tilby slike tjenester til bedrifter.



Figur: 1.2 Bedriftens gevinst ved å tilby henholdsvis lav og høy kvalitet

Etter en eventuell kontraktsinngåelse kan det tenkes at tilbyderer av rengjøringstjenester tilbyr lav kvalitet. Det innebærer rett nok at selskapet får et dårlig rykte i markedet, og ikke får så mange nye oppdrag. Men det kan tenkes at denne type skjult handling likevel er lønnsom, fordi gevinsten i dag i form av lave kostnader ved lav kvalitet dominerer. Før en eventuell kontraktsinngåelse er det relevant å spørre hvem som ønsker å tilby rengjøringstjenester. Hvis prisen er lav, vil det være et lite fristende marked for tilbydere med et langsiktig perspektiv. Høy kvalitet og gjenkjøp gir ikke mye fortjeneste. Derimot kan aktører med en kortsiktig horisont, i yttertilfellet myopiske aktører (kun opptatt av dagen i dag) ønske å få kunder og tilby lav kvalitet. Konkurranse som presser frem lave priser kan lede til ikke bare at den enkelte fristes til å tilby lav kvalitet, men også at de seriøse med et langsiktig perspektiv trekker seg ut og det blir uforholdsmessig mange aktører som kun er interessert i å tjene mest mulig på kortest mulig tid.

Problemet med skjevt utvalg kan i sin ytterste konsekvens føre til at markedet bryter sammen. Et klassisk eksempel fra litteraturen er markedet for bruktbiler.<sup>13</sup> De dårlige bruktbilene vil drive ut de gode bruktbilene. Det skyldes at desto flere dårlige bruktbiler, desto lavere blir gjennomsnittsverdien av bruktbiler. En som har en bruktbil som har høy verdi kan ikke få betalt for det den er verdt, men må i stedet akseptere en gjennomsnittsverdi for alle bruktbiler. Det innebærer i siste instans at kun dårlige biler blir tilbudt. Hvis det ikke er noen som har betalingsvilje for dem, kan dermed markedet i teorien forsvinne helt. I realiteten vil både selgere og kjøpere kunne iverksette ulike tiltak som delvis bøter på problemet (se neste avsnitt), slik at markedet ikke bryter sammen.

I den enkle modellen var det potensielle problemet at kvaliteten ble for lav. Det kan og tenkes at det blir for høy kvalitet. For å illustrere det, la oss fortsette eksempelet med bilverkstedet. Bilen har stoppet, og du leverer den inn for reparasjon. Det ender med at du får en stor regning, fordi en rekke deler er skiftet ut. I ettertid har du mistanke om at reparasjonsutgiftene ble unødige store, men du kan ikke bevise at så er tilfelle. Derimot kan du velge å foreta dine fremtidige reparasjoner ved et annet verksted. Følgelig ser vi at avvik i kvalitet, enten det er for lav eller for høy kvalitet, kan straffes i form av mindre gjenkjøp.

### 3.2 Kan markedet løse problemene?

Problemene som skapes i forbindelse med skjevt fordelt informasjon kan være ugunstig både for kjøpere og selgere. Av den grunn har både kjøpere og selgere incentiver til å foreta handlinger som kan bidra til å dempe problemene.

Den enkle modellen i foregående avsnitt peker på en markedsmekanisme som delvis kan rette på kvalitetsproblemet. Dersom det tilbys for lav eller for høy kvalitet, vil det redusere mulighetene for fremtidig salg. Det skyldes dels at det ikke blir gjenkjøp av den eksisterende kunde, og dels at ryktet om feil kvalitet betyr at andre potensielle kunder avstår fra å kjøpe produktet i fremtiden.

Dette innebærer at for produkter og tjenester som kjøpes ofte av en kunde er det grunn til å tro at markedet langt på vei selv vil regulere kvaliteten. For eksempel vil en kunde som kjøper frosenmat svært ofte kunne raskt reagere på dårlig kvalitet på produktet, og i den forstand straks straffe en selger ved å ikke kjøpe produktet på nytt. Merkevarer som sådan kan være et viktig signal om kvalitet.<sup>14</sup> Det kan skapes rykteeffekter på tvers av enkeltprodukter, og dermed kan ryktemekanismen styrkes. Hvis jeg for eksempel kjøper Toro produkter ofte, kan det bidra til at jeg kun en gang i blant kjøper noen spesielle varianter av Toro sine supper.

Men hva med tjenester som benyttes svært sjelden? Det kan være produkter som rørlegger-tjeneste, bilreparasjon eller begravelsesbyrå. For slike tjenester, som en (forhåpentligvis) benytter sjelden, er rykte naturlig nok et mindre effektivt instrument for å sikre tilfredsstillende kvalitet. Hva kan en eventuelt gjøre for å sikre kvalitet på slike produkter? Før vi drøfter mulige tiltak, la oss liste opp hva markedet selv kan gjøre for å forbedre ryktemekanismen.

Selgere som har til hensikt å tilby en tilfredsstillende kvalitet har all interesse av å få signalisert dette til potensielle kjøpere. Den vil gjerne gi et løfte til kundene om at kvaliteten blir slik de ønsker. Men et slikt løfte vil alle selgere ønske å gi, uansett om de i ettertid velger å tilby riktig kvalitet eller ikke. Dermed er utfordringen for selgeren å gi et løfte på en slik måte at en annen selger som har til hensikt å tilby feil kvalitet ikke finner det lønnsomt å gi et slikt løfte. Med andre ord må det være kostnader forbundet med å gi et slikt løfte, og disse kostnadene må være slik at det kun er lønnsomt for den som har til hensikt å tilby til-

<sup>13</sup> Problemet med skjevt utvalg ble første gang drøftet i Akerløf (1970), og der var nettopp bruktbiler eksempelet.

<sup>14</sup> Dette argumentet er drøftet i blant annet Vickers (2003).

fredsstillende kvalitet å gi et slikt løfte. Et slikt løfte er kalt et troverdig signal.

Det finnes en rekke former for troverdig signal. Et eksempel er garantier, det vil si en avtale om å reparere produktet kostnadsfritt dersom det oppstår noen feil i løpet av en bestemt tidsperiode. En selger som har en plan om å tilby et produkt med dårlig kvalitet vil ikke ønske å gi et slikt løfte, nettopp fordi kostnader ved de reparasjoner som oppstår blir store.

Et annet eksempel er reklame. Det er en utgift en selger påtar seg for å få solgt sitt produkt. Dersom det ikke forekommer gjenkjøp, er det fare for at reklamen som sådan ikke er lønnsom. Det er tilfelle dersom reklameutgiften er tilstrekkelig høy, da en slik utgift kan mer enn oppveie for den inntekt en selger kan få ved å selge produktet kun en gang til hver kunde (ikke gjenkjøp). Sett i et slikt perspektiv ser vi at reklame som sådan – uavhengig av innholdet i reklamen – kan ha en gunstig rolle å spille. Det kan være et troverdig signal om høy kvalitet, fordi det er lønnsomt kun dersom en lykkes med å få i stand gjenkjøp.

Selgerne kan samarbeide om å iverksette tiltak som sikrer tilfredsstillende kvalitet. En mulighet er å innføre minstestandarder. På den måten kan det vi definerte som lav kvalitet over være brudd på regelverket, og dermed har kjøper større mulighet for å klage på produktet. I så fall er det mer enn en trussel om å ikke benytte samme selger en gang til.

Et alternativ til innføring av minstestandard er lisensieringsordninger, der en aktør må oppfylle visse krav for å kunne etablere seg som selger i markedet. Det finnes en rekke eksempler på den type ordninger i Norge og andre land, for eksempel krav som stilles for å kunne praktisere som advokat. I for eksempel ulike håndverksyrker er det næringen selv som har ordninger som sikrer at nye som kommer til har den nødvendige bakgrunn og de nødvendige kvalifikasjoner. Det kan være gode grunner for å stille faglige krav, for eksempel at en som skal etablere seg har den nødvendige faglige utdanning. Men straks en lar næringen selv sette kravene, er det grunn til å frykte at en slik lisensordning kan bli for restriktiv. På den måten kan de eksisterende i næringen sikre at det blir et lite antall aktører og dermed unngå ødeleggende konkurranse. Ett eksempel er regelverket for godkjennelse av tittelen siviløkonom. Norges Handelshøyskole, som selv utdanner siviløkonomer, har hatt ansvaret for å tildele graden siviløkonomer til personer med økonomiutdanning fra utlandet. Noen har hevdet at Nor-

ges Handelshøyskole har vært svært restriktiv i sin tildeling av graden siviløkonom. Kanskje det er god grunn til å frykte at det er for få som har fått tildelt graden siviløkonom?

På den annen side kan også kundene iverksette tiltak for å rette på informasjonsskjevheten. I den forbindelse er det relevant hvilken kontrakt kundene inngår. Forsikringsmarkedet kan illustrere det. I det tilfellet er det selgeren som har minst informasjon, og har utviklet sofistikerte kontrakter for å hindre skjevt utvalg og skjult informasjon. For eksempel benyttes egenandel for å gi forsikringstaker incentiver til å være årvåken og unngå skader selv når vedkommende er forsikret.

På tilsvarende måte kan en kunde være bevisst i sin utforming av kontrakter. Dette kan illustreres med en privatperson som skal få utført en håndverkstjeneste i sin private bolig.

En mulighet er å ikke betale på forskudd men snarere på etterskudd, da det gir håndverkeren sterkere incentiver til å tilby en høy kvalitet. Dersom en frykter for stort omfang av tjenesten, vil en fastpris kunne bidra til å dempe incentivene til å tilby for høy kvalitet. Dette innebærer for eksempel at en avtaler en fast pris i stedet for å avtale en pris per time der det er opp til håndverkeren å bestemme antallet timer. I motsatt fall kan en pris etter regning i stedet for en fastpris bidra til høy kvalitet.

Kjøpermakten kan i denne forbindelse være av betydning. Store kjøpere vil bety at kjøperrollen i større grad kan profesjonaliseres. Slik sett vil en stor kjøper ha større mulighet til å bruke ressurser på å få i stand gode kontraktsrutiner og andre systemer som en liten kjøper verken har tid eller ressurser til å iverksette. Desto større kjøperen er, desto sterkere incentiver kjøperen har til å innhente informasjon. Grunnen er at en eventuell avsløring av lav kvalitet kan ha stor betydning, da det kan ha betydning for hele dets kjøp. Forsikringsbransjen er et godt eksempel på utnyttelse av slik motmakt. Forsikringsselskapene er store, og opptrer på en helt annen måte enn en enkelt privatkunde i markedet for verkstedstjenester.

Eksempelet med kjøpermakten illustrerer at det er et potensial for en mellommann som formidler informasjon. Det er eksempler på at et slikt marked vokser frem. Ett eksempel er kvalitetskontroll ved kjøp og salg av brukte biler. En kan nå kjøpe en tjeneste der en får sjekket kvaliteten på bilen før kjøp. Et annet eksempel er at det oppstår et marked for tidsskrifter hvor det gjengis resultater fra kvalitetsundersøkelser av ulike produkter.



Men det er åpenbart at det kan bli et mindre tilbud av den type tjeneste enn det samfunnet ønsker dersom slike tilbud kun tilbys dersom de er bedriftsøkonomisk lønnsomme. For eksempel vil et blad som gjennomfører en slik studie ikke være i stand til å innhente all den nytte som samtlige potensielle kjøpere vil ha av at det foretas slike studier. Det gir rom for offentlige tiltak, som vi kommenterer i det følgende.

### 3.3 Offentlige tiltak

Som eksemplene over illustrerer, vil det finnes en rekke ulike virkemidler som markedet selv iverksetter for å redusere problemene forbundet med skjult handling og skjult informasjon. Men hva kan eventuelt myndighetene gjøre for å ytterligere redusere markedssvikten?

Erstatningsansvaret har betydning for incentivene til å tilby høy kvalitet. Utsiktene til store erstatninger ved feil kvalitet vil bidra til å disiplinere selgerne. Sett i et slikt perspektiv er de amerikanske reglene avskrekkende, og kan bidra til å redusere sannsynligheten for at det tilbys lav kvalitet. Men det betyr ikke at et slikt system er utelukkende positivt. Utsikter til store erstatninger skaper incentiver til å gå til søksmål. Det vil bidra til at store ressurser benyttes i det juridiske system. Dessuten kan det og innebære at produsentene blir svært forsiktige i sin adferd, for å unngå at det oppstår noen kvalitetsproblemer. Det kan være et problem i seg selv, da det i mindre grad enn det kan være ønskelig skjer en utvikling og utprøving av nye produkter.

Myndighetene kan også gripe inn ved å sette ulike minstestandarder. Men i mange situasjoner er det problematisk. I noen markeder er det slik at noen kjøpere ønsker en vare med lav kvalitet, hvis prisen er tilstrekkelig lav. Bruktbilmarkedet er et eksempel på det. Det er marked for dårlige bruktbiler. Problemet er dersom de som eier en god bruktbil ikke kan få signalisert det til potensielle kjøpere. En minstestandard vil innebære at kjøper og selger som ønsker å omsette en vare med lav kvalitet blir forhindret fra å gjøre det. Dette innebærer at en bør være varsom når en utformer kvalitetsstandarder, og at det i mange tilfeller sannsynligvis er andre og mer effektive måter å rette opp markedssvikten på.<sup>15</sup>

Informasjonsspredning som sådan peker seg ut som et naturlig virkemiddel. Eksempelet over

med store kjøpere illustrerer at informasjonsspredning inneholder et kollektivt gode aspekt. Dersom du som kjøper får informasjon om at en bestemt selger er en dårlig type, vil andre kjøpere ha nytte av samme informasjon. Så lenge det er bare en kjøper, er effekten av å samle inn mer informasjon internalisert. Det taler for at myndighetene bidrar med spredning av slik informasjon, eller på andre måter gir incentiver til selgerne slik at de tilbyr en tilfredsstillende kvalitet. Nettsiden [www.forbrukerportalen.no](http://www.forbrukerportalen.no) er et godt eksempel på en slik offentlig innsats hva inngår innsamling og spredning av informasjon. For eksempel kan en der finne et oppslag som viser at selgere som tilbyr billig hundemat har like høy kvalitet på sitt produkt som selgere som tilbyr dyr hundemat.<sup>16</sup> Det er også et oppslag som viser at et kosmetikkmerke som fremstiller seg selv som miljøvennlig i realiteten er blant de dårligste i klassen på det området.<sup>17</sup>

Vi nevnte over at store kunder kan ha visse fordeler, da deres tiltak for å forbedre sin situasjon vil gjelde for et stort volum (stordriftsfordeler). Dermed kan store kunder i større grad oppføre profesjonelt overfor selgerne. Det offentlige kan iverksette tiltak slik at også små kunder får mulighet til å oppføre mer profesjonelt. Ett alternativ er å bidra med standardisering av kontrakter. På den måten kan selv en liten kunde nyte godt av konsepter som er utviklet og utprøvd hva angår kontraktsutforming. Igjen er det på nettstedet [www.forbrukerportalen.no](http://www.forbrukerportalen.no) eksempler på den type informasjon som den enkelte kunde kan få. For eksempel er det utarbeidet kontraktsforslag i forbindelse med kjøp av bruktbil.<sup>18</sup> Det samme gjelder ved kjøp av boliger.<sup>19</sup>

I den forbindelse kan det også være aktuelt med pålegg om bestemte former for informasjon som kunden har krav på. Ett eksempel er krav som stilles til selger om å komme med prisanslag før selve tjenesten gjennomføres. Det kan hindre en kjøper i å komme i en situasjon hvor vedkommende blir stilt overfor en mye større regning enn hva en kan forvente, og en slik regning kan være vanskelig å protestere mot i ettertid. De generelle kravene om prismerking som finnes i Markedsføringslovens § 3a, samt muligheten myndighetene har til å pålegge ytterligere pris-

<sup>16</sup> Se [http://forbrukerportalen.no/ona/Tester/2004/1078221355.71/publikasjon\\_view.pt](http://forbrukerportalen.no/ona/Tester/2004/1078221355.71/publikasjon_view.pt)

<sup>17</sup> Se <http://forbrukerportalen.no/Artikler/forbrukerrapporten/2004/1083596865.84>

<sup>18</sup> Se [http://forbrukerportalen.no/ona/Publikasjoner/kontrakt\\_skjema/bilkontrakt/publikasjon\\_view.pt](http://forbrukerportalen.no/ona/Publikasjoner/kontrakt_skjema/bilkontrakt/publikasjon_view.pt)

<sup>19</sup> Se <http://forbrukerportalen.no/Emner/bolig>

<sup>15</sup> Problemene forbundet med en minstestandard er drøftet i blant annet Leland (1979).

merking (se § 12 og § 14 i samme lov) gjør det mulig å gripe inn i enkeltmarkeder og påby prisanslag før tjenesten gjennomføres. Sett i et slikt perspektiv er kravene til prismerking som er gitt for blant annet tannlegetjenester samt gravferdjtjenester – den siste en tjeneste hvor det av naturlige grunner er grunn til å tvile på hvor aktive etterspørerne er – fornuftige tiltak.<sup>20</sup>

De tiltak som er nevnt over er primært knyttet til problemer med skjult handling som sådan, det vil si at selgeren tilbyr en lite tilfredsstillende kvalitet etter kontraktsinngåelse. Men myndighetene kan også ha en rolle å spille hva angår skjult informasjon, nærmere bestemt skjevt utvalg. Hvordan skal en sikre at det blir en riktig 'type' aktører som tilbyr sine tjenester i markedet? En ønsker rett og slett at de aktører som har størst evne til å tilby tilfredsstillende kvalitet er dem som faktisk tilbyr sine tjenester i markedet.

Hvordan skal en hindre at det forekommer et skjevt utvalg? En mulighet er å innføre ordninger som innebærer at selgere må oppfylle visse minstevilkår for å kunne drive en virksomhet. Det kan for eksempel være krav til en bestemt form for utdanning for å kunne utøve et yrke, for eksempel en bestemt utdanning for å kunne praktisere som tannlege. Slike krav vil sikre at de som driver en slik virksomhet har de nødvendige forutsetninger for å kunne tilby en tilfredsstillende kvalitet.

Utdanning som sådan er imidlertid viktig ikke bare som virkemiddel for å lære den nødvendige kunnskap for å kunne utøve et yrke. Det kan også spille en rolle hva angår å velge ut de riktige 'typene' til et yrke. For det første vil det gjennom valg av studie, og frafall i selv studiet, skje en selvseleksjon. De personer som er best motivert for den type virksomhet vil fullføre studiet og starte den type virksomhet. For det andre vil utdanning være tidkrevende, noe som i seg selv betyr at aktører som er opptatt av å oppnå høy fortjeneste på kort tid neppe blir tiltrukket av utdanning som sådan. Igjen vil det foregå en selvseleksjon, der den type aktør som kan oppfattes som 'seriøs' – i betydningen tenker langsiktig – er nettopp dem som er villig til å påta seg oppførelsen å ta utdanning. Følgelig vil en tidkrevende utdanning – helt uavhengig av hva en faktisk lærer under en slik utdanning – bidra til at de som gis tillatelse til å drive virksomhet faktisk velger å tilby høy kvalitet.

Ett eksempel kan illustrere problemene med skjevt utvalg. Det stilles ingen spesifikke krav for

å starte et rengjøringsbyrå. Samtidig er det, som nevnt tidligere, mulighet for skjult handling i den type næring. I løpet av de siste ti-årene har en rekke offentlige virksomheter valgt å sette rengjøringstjenester ut på anbud. Dette har i en rekke tilfeller ledet til hard priskonkurranse. Det synes imidlertid som om i en rekke tilfeller har det oppstått kvalitetsproblemer, da byråer har tilbudt en lite tilfredsstillende kvalitet til tross for at de vet at det betyr at de ikke er aktuell når kontrakten skal fornyes. Slike problemer med kvalitet er i det tilfellet ikke overraskende. For det første kan den harde priskonkurransen som sådan bidra til lav kvalitet, da det enkelte selskap ikke har utsikter til stor fortjeneste ved å tilby høy kvalitet. For det andre er det faktum at det ikke kreves noen tidkrevende utdanning for å kunne drive slik virksomhet noe som innebærer at aktører med en kortsiktig horisont – det vil si primært opptatt av å tjene mest mulig penger på kort tid – blir fristet til å prøve seg i nettopp denne næringen.

Problemet med skjevt utvalg er et argument for å ha en eller annen form for sertifiseringsordning i næringer hvor det er et potensial for at kvalitet kan bli lite tilfredsstillende. Krav til en bestemt type utdanning kan være fornuftig i en rekke næringer, både ut fra den kunnskap en da erverver seg og ut fra hensynet til selvseleksjon. Men det betyr ikke at det nødvendigvis er gunstig med ordninger der næringen selv setter krav til hvem som får anledning til å drive en bestemt virksomhet. Som nevnt i tilfellet med tildeling av graden siviløkonom er det grunn til å frykte at ordningen blir mer restriktiv enn det samfunnet er tjent med. Dette er helt rasjonelt sett fra næringens synspunkt.

En fersk studie utført i regi av EU-kommisjonen illustrerer at regulering av enkelt næringer kan bli for omfattende.<sup>21</sup> Reguleringen av fem ulike liberale yrker – revisorer, advokater, arkitekter, ingeniører og farmasøyter – ble kartlagt i de 15 EU-landene. Det ble påvist betydelige forskjeller i omfanget av reguleringene i de 15 landene. Samtidig hevdes det at det ikke er noen påviselige tegn på at næringer med lav grad av regulering er preget av lav kvalitet. Derimot er det tegn som tyder på at næringer med høy grad av regulering har ført stor fortjeneste for den enkelte virksomhet. Dette gir grunn til å stille spørsmål ved hvorvidt reguleringen – som i utgangspunktet er fornuftig ut fra det vi har argumentert med over – er for omfattende i en del næringer i noen av EU-landene. Det hadde vært naturlig å følge opp studien

<sup>20</sup> Se <http://www.lovdatab.no/for/sf/bf/alfab.html#P>, hvor det er gjengitt lenker til ulike forskrifter om prismerking som er fastsatt i medhold av Markedsføringsloven § 3a.

<sup>21</sup> Se Paterson et al. (2003).

utført i regi av EU med en tilsvarende studie for Norge, der en sammenlignet reguleringene i Norge med de reguleringer som rapporten har dokumentert for EU.

## 4 Noen avsluttende merknader

I dette notatet har vi drøftet hvordan eksistensen av skjevt fordelt informasjon påvirker konkurransen og dermed ressursutnyttelsen i enkelt næringer. Vi har valgt å drøfte effekten av informasjonsasymmetrier hva angår både pris- og kvalitetsinformasjon. La oss i det følgende kort oppsummere vår drøfting (avsnitt 4.1), og dernest se de ulike offentlige tiltakene i sammenheng (avsnitt 4.2).

### 4.1 En kort oppsummering

Kjøperne er ofte dårlig informert om hvilke tilbydere som tar hvilken pris. Det gir tilsynelatende mulighet for å forbedre konkurransen ved hjelp av relativt enkle grep. Mer prisinformasjon kan gjøre kundene mer bevisste i sitt valg, noe som er til fordel for tilbyderne med lavest pris. Men så enkelt er det dessverre ikke. For det første vil generell informasjon om at det er prisforskjeller ikke nødvendigvis føre til hardere priskonkurranse. Så lenge det forekommer søkekostnader, kan alle tilbyderne ha incentiver til å opprettholde en høy pris. For det andre vil heller ikke mer informasjon om hvilken tilbyder som faktisk setter lav pris nødvendigvis føre til hardere priskonkurranse. Rett nok kan en økning i antallet kjøpere som er informert om hvem som tar lavest pris føre til at priskonkurranse styrkes. Det at flere kunder går til den som tilbyr lavest pris presser andre tilbydere til å sette ned prisen. Men et slikt potensial for mer konkurranse kan like gjerne føre til at det ikke blir konkurranse. Den enkelte tilbyder vil finne det lite fristende å sette ned prisen, da den vet at det kan føre til en umiddelbar reaksjon fra andre tilbydere.

Ut fra det vi her har sagt, er vi av den oppfatning at det offentlige bør være tilbakeholdende med å iverksette tiltak som fører til mer prisinformasjon. Det er særlig grunn til å advare mot et slikt type tiltak dersom forholdene ellers ligger til rette for fredelig sameksistens i en næring. I den forbindelse er det spesielt grunn til å peke på antallet tilbydere. Dersom det er et begrenset antall tilbydere vil det isolert sett tale for at mer prisinformasjon kan dempe snarere enn skjerpe priskonkurranse.

Selgerne er i mange tilfeller bedre informert enn kjøperne. Skjevt fordelt informasjon om kvalitet kan føre til lav kvalitet, da tilbyderen kan oppnå lavere kostnad ved å tilby lav enn ved å tilby høy kvalitet. Men markedet vil selv bidra til å unngå de mest alvorlige kvalitetsproblemene. For det første vil ønsket om å sikre gjenkjøp gi den enkelte tilbyder incentiv til å tilby høy snarere enn lav kvalitet. For det andre vil tilbyderne så langt det er mulig sende signaler som kan overbevise kundene om at en faktisk tilbyr høy kvalitet. Garantiorordninger, samt betydelige reklameutlegg, er eksempler på troverdige former for signalisering. For det tredje vil kjøperne ha incentiver til selv å samle inn ytterligere informasjon og å lage standardiserte kontrakter og rutiner. Sist, men ikke minst, vil det være et marked for aktører som samler inn informasjon og sprer den til aktuelle kjøpere i markedet.

Men markedet vil ikke alene være i stand til å eliminere alle problemer knyttet til kvalitet. For eksempel vil det for varer og tjenester som forbrukerne sjelden kjøper ikke være samme incentiver for selgerne til å tenke på sitt rykte og dermed opprettholde høy kvalitet for å sikre gjenkjøp. Dessuten vil informasjon som sådan ha et aspekt av et kollektivt gode. Når en aktør først avsløres som en som tilbyr lav kvalitet, vil det for samfunnets side være ønskelig at alle kjøpere fikk kostnadsfritt tilgang til denne informasjonen. Det vil imidlertid ikke være aktuelt å eliminere all risiko forbrukerne står overfor når de opererer i markedet. Det er i praksis umulig å eliminere enhver informasjonsskjevhet. Desto lenger en går i retning av full informasjon, desto dyrere blir det for samfunnet å iverksette nye tiltak som ytterligere fjerner informasjonsasymmetrier. Følgelig må offentlige tiltak på dette området, som tilfellet er på andre områder, rettes inn mot de områder hvor det er minst kostnader forbundet med å redusere informasjonsasymmetrier.

Offentlige subsidierte tjenester som opprettelsen av nettsiden [www.forbrukerportalen.no](http://www.forbrukerportalen.no) er et eksempel på den type offentlige tiltak som i prinsippet er fornuftig for å korrigere for markedssvikt. Vi peker imidlertid på at det også kan være andre alternative inngrep som er aktuelle. En mulighet er å innføre standarder. En bør imidlertid være varsom med det, da kvalitetsvariasjon som sådan kan være ønskelig. Problemet er ikke at en vare tilbys med lav kvalitet, men snarere at kunden ikke vet hvilken kvalitet varen faktisk har.

Det bør som nevnt over iverksettes tiltak som gjør det mindre lønnsomt å tilby lav kvalitet, for

eksempel ved å spre mer informasjon slik at flere blir oppmerksom på hvem som er lavkvalitetstilbyder. I tillegg er det også aktuelt å iverksette tiltak slik at den type aktør som er mer tilbøyelig til å tilby lav kvalitet enn andre aktører blir ekskludert fra markedet. Det kan tenkes ordninger som fører til en selvseleksjon, for eksempel krav til utdanning for å kunne drive en bestemt virksomhet. Ved å sette et slikt krav, kan en sikre at alle som driver virksomhet har et minimum av kunnskap som skal til for å tilby høy kvalitet. Minst like viktig er det imidlertid at et slikt krav gjør det kostnadskrevende, i betydning tidkrevende, å bli kvalifisert til å drive en spesiell type virksomhet. Det vil bidra til å ekskludere dem som har en kortsiktig horisont, og dermed dem som er tilbøyelig til å fristes å tilby lav kvalitet i dag for å oppnå høy fortjeneste i dag (og dermed lite i fremtiden).

For å unngå skjevt utvalg, nærmere bestemt stenge ute de 'dårlige' typene, er det altså argumenter for å ha restriksjoner på hvem som får adgang til å drive en spesiell virksomhet. Sett i et slikt perspektiv kan selvregulering, der næringen selv har innflytelse over krav til hvem som får adgang, være fornuftig. Men det er grunn til å frykte at selvregulering vil gå for langt, da de som er aktive i næringen åpenbart har egeninteresse av en restriktiv ordning. En studie fra EU av fem ulike liberale yrker viser at graden av regulering varierer sterkt fra land til land. Samtidig fant de ikke noen tegn på store kvalitetsforskjeller mellom land. Dette antyder at reguleringen i noen land er mer omfattende enn det som stengt tatt er nødvendig sett ut fra kvalitetshensyn. Det er naturlig å foreta en studie der en ser hvordan

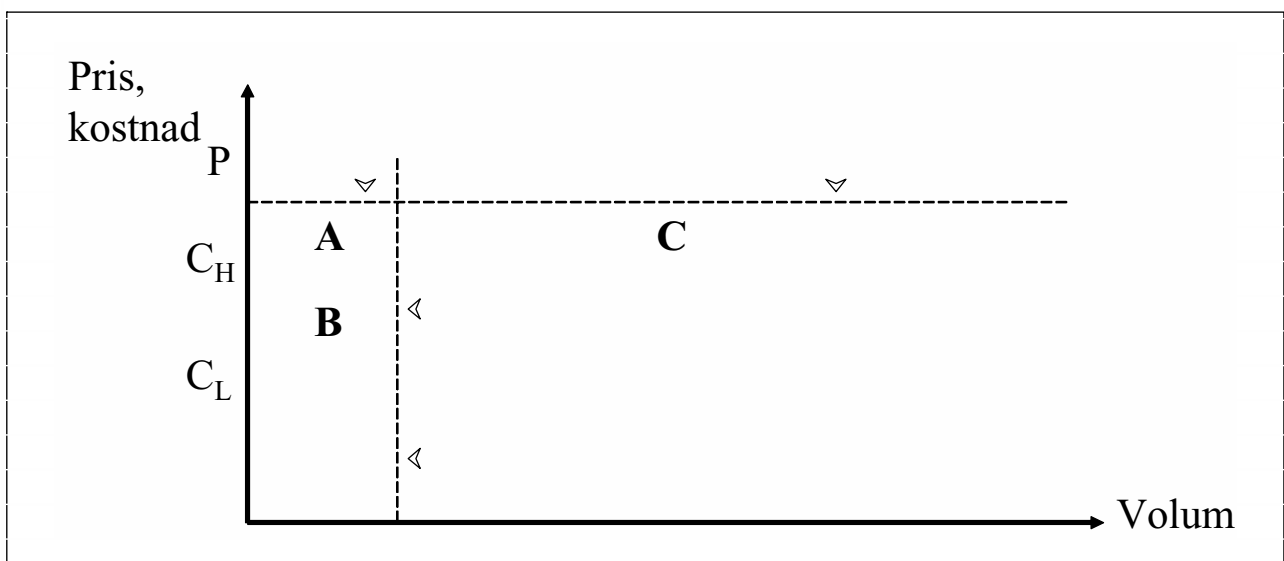
Norge plasserer seg i forhold til graden av regulering i EU, og dermed få en antydning om det er et potensial for en mindre restriktiv regulering i noen næringer i Norge.

#### 4.2 En helhetlig konkurransepolitikk

Oppsummeringen gjengitt over illustrerer at offentlige tiltak kan ha motstridende effekter på ressursutnyttelsen. Det taler for å utforme en helhetlig konkurransepolitikk. Det er nødvendig å se på kombinasjon av ulike tiltak for å vurdere om det er mulig å oppnå mer konkurranse på pris og samtidig sikre en høy kvalitet.

I kapittel 2 ble det konkludert med at mer prisinformasjon i mange tilfeller kunne føre til mindre snarere enn mer priskonkurranse. Av den grunn er det grunn til å være varsom med å iverksette et slikt tiltak dersom en ikke har spesielle grunner. Men hvordan skal en i så fall iverksette tiltak som fører til mer priskonkurranse? Som nevnt kan det tenkes at det i visse næringer er en mer omfattende regulering enn det som strengt tatt er påkrevet, jfr. den nevnte studien utført på oppdrag av EU-kommisjonen. Dette taler for at i de næringer hvor reguleringen er spesielt omfattende kan det være naturlig å vurdere å lempe på omfanget av reguleringene. Dette vil kunne føre til større mulighet for at nye selgere etablerer seg, og dermed mulighet for lavere priser.

Men som forklart i kapittel 3 kan et tiltak som er bra for priskonkurransen være problematisk sett ut fra hensynet til kvalitet. Mer priskonkurranse innebærer at det er lavere fortjeneste for hver enhet salg, og mindre utsikter til fremtidig



Figur: 1.3 Effekt av reduserte etableringshindre og mer informasjon om kvalitet

fortjeneste. Incentivene til å tilby høy kvalitet for å få gjenkjøp svekkes derved. Det kan tenkes at konkurransen i utgangspunktet er lite hard, slik at den eventuelle skjerpede priskonkurransen ikke er nok til at tilbyderne skifter fra høy til lav kvalitet. Men i prinsippet vil det imidlertid være en avveining, som kan illustreres ved hjelp av figur 1.3. Det er en videreføring av figur 1.2.

I figuren har vi antatt at prisen faller, hvilket kan ha sin årsak i reduserte etableringshindre i den aktuelle næring. Det vil isolert sett gjøre det mindre attraktivt å tilby høy kvalitet. Dette er vist med det mørkegrå arealet i figuren. Dessuten har vi antatt at det samtidig blir innført en ordning slik at kundene tidligere oppdager at en selger faktisk tilbyr lav kvalitet. Dette vil innebære at en bedrift blir 'straffet' hardere dersom den tilbyr lav kvalitet. I figuren er dette illustrert med det lysegrå arealet i figuren.

Vi ser dermed at de to tiltakene har motstridende effekter på tilbyders valg av kvalitet. Det innebærer at en ved å koordinere de to tiltakene kan oppnå både lavere pris og fortsatt høy kvalitet. Mer presist kan en ved å iversette mer tiltak hva angår informasjon om kvalitet motvirke faren for at reduserte etableringshindringer fører til lavere kvalitet.

Drøftingen her illustrerer at en må veie de kryssende hensyn mot hverandre, og kombinere ulike tiltak for å sikre at mer priskonkurranse ikke går på bekostning av kvaliteten. Drøftingen illustrerer også at en forbrukerpolitikk og konkurransepolitikk går hånd i hånd når en skal iverksette tiltak i denne type markeder. Mye av det som klassifiseres som forbrukerpolitikk er nettopp tiltak av den type vi har nevnt her. Det gjelder for eksempel tiltak som gir den enkelte kunde mulighet til å få mer informasjon om kvalitet, samt tiltak som hjelper kundene med å utforme kontrakter med selgere. Sett i et slikt perspektiv bør en økt innsats mot å forbedre ressursutnyttelsen i lokale markeder, som typisk er tjenester preget av informasjonsasymmetrier, være en kombinasjon av forbrukerpolitiske og konkurransepolitiske tiltak.

#### Referanser

Akerløf, G. A. (1970): «The Market for 'Lemons': Quality Uncertainty and the Market Mechanism», *Quarterly Journal of Economics*, 84: 488-500.

Albæk, S., P. Møllgaard og P. B. Overgaard (1997): «Government-Assisted Oligopoly Coordination? A Concrete Case», *Journal of Industrial Economics*, 40: 429-443.

Carlton, D. W. og J. M. Perloff (1994): *Modern Industrial Organization*, Harper Collins College Publishers, 2. utgave.

Church, J. og R. Ware (1999): *Industrial Organization – A Strategic Approach*, McGraw-Hill.

Devine, D. G. (1978): «A Review of the Experimental Effects of Increased Price Information on the Performance of Canadian Retail Food Stores in the 70s», *Canadian Journal of Agricultural Economics*, 26: 24-29.

Devine, D. G. og B. W. Marion (1979): «The Influence of Consumer Price Information on Retail Pricing and Consumer Behaviour», *American Journal of Agricultural Economics*, 62: 267-269.

Konkurrenseverket (2004): «Tåndvård og konkurrens», Rapport 2004:1, Konkurrenseverket, Stockholm.

McCracken, V. A., R. D. Boynton og B. F. Blake (1982): «The Impact of Comparative Food Price Information on Consumers and Grocery Retailers: Some Preliminary Findings of a Field Experiment», *The Journal of Consumer Affairs*, 16: 224-239.

Klein, B. og K. Leffler (1981): «The Role of Market Forces in Assuring Contractual Performance», *Journal of Political Economy*, 89: 615-641.

Leland, H. (1979): «Quacks, Lemons and Licensing: A Theory of Minimum Quality Standards», *Journal of Political Economy*, 87: 1328-1346.

Paterson, I., M. Fink, A. Ogus et al. (2003): «Economic Impact of Regulation in the Field of Liberal Professions in Different Member States», Institute for Advanced Studies, Vienna.

Schultz, C. (2004): «Transparency on the consumer side and tacit collusion», *European Economic Review*, under utgivelse.

Sørgard, L. (2003): *Konkurrensestrategi – eksempler på anvendt mikroøkonomi*, Fagbokforlaget. 2. utgave.

Vickers, J. (2003): «Economics for Consumer Policy», *British Academy Keynes Lecture*, holdt 29.10 2003.

Offentlige etater kan bestille flere eksemplarer fra:  
Statens forvaltningstjeneste  
Kopi- og distribusjonsservice  
[www.publikasjoner.dep.no](http://www.publikasjoner.dep.no)  
E-post: [publikasjonsbestilling@ft.dep.no](mailto:publikasjonsbestilling@ft.dep.no)  
Telefaks: 22 24 27 86

Andre kan bestille fra:  
Akademika AS  
Avdeling for offentlige publikasjoner  
Postboks 8134 Dep  
0033 OSLO  
Telefon: 22 11 67 70  
Telefaks: 22 42 05 51  
Grønt nummer: 800 80 960

Publikasjonen finnes på Internett:  
<http://odin.dep.no/>  
Forsidefoto: Dag A. Ivarsøy

Trykk: Mediehuset GAN – 02/2005

