

ÆKSTERN UTREDNING OM VIRKNINGER AV KONKURRANSETILSYNETS HÅNDHEVNING

ENDELIG RAPPORT | 28. SEPTEMBER 2007

INFORMED DECISIONS



COPENHAGEN ECONOMICS

|

Forfatter: Claus Kastberg Nielsen, Simen Karlsen og Torben Thorø Pedersen

Klient: Fornyings- og administrasjonsdepartementet

Dato: 28. september 2007

ISBN:

INNHOLD

Kapittel 1	Virkninger av konkurransemyndighetenes inngrep og eksistens	4
1.1.	Direkte virkninger av konkurransepolitikk	5
1.2.	Indirekte virkninger av konkurransepolitikk	13
Kapittel 2	Virkningene av konkurransepolitiske handlinger.....	17
2.1.	Avgrensning av konkurransepolitiske handlinger	17
2.2.	Konkurransepolitikken virkninger.....	19
2.3.	Optimal håndheving av konkurransereglene.....	23
2.4.	Synliggjøring av konkurransepolitikken virkninger.....	29
2.5.	Anbefaling av konsekvensindikatorer og verktøy.....	34
Kapittel 3	Økonomisk litteratur om empiriske virkninger av konkurransepolitiske initiativer	37
3.1.	Samlede virkninger av konkurransemyndighetenes initiativer	40
3.2.	Virkninger av konkrete konkurransepolitiske inngrep.....	53
Kapittel 4	Myndighetserfaringer med å synliggjøre virkningene av konkurranseilsynets innsats	64
4.1.	Virkninger av tiltak mot fusjoner.....	67
4.2.	Virkninger av tiltak mot karteller og andre konkurransebegrensende avtaler.....	76
4.3.	Virkninger av inngrep mot misbruk av dominans.....	82
4.4.	Konkurranseilsynets eksistensverdi og andre aktiviteter	85
Kapittel 5	Anbefalinger om synliggjøring av virkninger av inngrep i kjernesaker 89	
5.1.	Hvilke virkninger kan beregnes og synliggjøres?.....	92
5.2.	Hvilke verktøy kan brukes til å beregne og synliggjøre?.....	94
5.3.	Kartellsak: Synliggjøring av virkninger av inngrep i bølgepappsaken.....	101
5.4.	Misbrukssak: Synliggjøring av virkninger av inngrep i flybonussaken	107
5.5.	Fusjonssak: Synliggjøring av virkninger av inngrep i Ticketmaster-saken	112
5.6.	Samlet vurdering av konkurranseilsynets inngrep i de tre kjernesaker og internasjonale erfaringer	118
Kapittel 6	Anbefalinger om synliggjøring av konkurransepolitikken indirekte virkninger.....	123
6.1.	Verktøy til å synliggjøre konkurransepolitikken indirekte virkninger.....	126
6.2.	Illustrasjon av indirekte virkninger i Norge.....	130
	Litteraturliste	138

Kapittel 1 VIRKNINGER AV KONKURRANSEMYNDIGHETENES INNGREP OG EKSISTENS

Fornyings- og administrasjonsdepartementet har bedt Copenhagen Economics om å utføre en utredning om virkningene av Konkurransetilsynets håndheving. Hovedoppgaven er å *'foreta empiriske analyser av Konkurransetilsynets kjernevirksomhet i form av inngrep mot fusjoner, misbruk av dominerende stilling og ulovlige avtaler. Utredningen søker dessuten å belyse Konkurransetilsynets eksistensverdi.'*

Utredningen fokuserer på de økonomiske virkningene av Konkurransetilsynets inngrep. Med dette forstår vi forskjellen mellom den samlede samfunnsøkonomiske velferd før og etter et inngrep i et marked. Ta for eksempel et inngrep overfor et kartell: Der svarer virkningene av inngrepet til forskjellen i velferd i en situasjon med et kartellmarked og i en situasjon uten kartell hvor markedet har funnet en ny likevekt. Dermed er *virkningene av inngrepet* ikke nødvendigvis lik (og typisk mindre enn) *virkningene av kartellet* når det måles som forskjellen i samfunnsøkonomisk velferd mellom et kartellmarked og et marked med full konkurranse. Saken er at Konkurransetilsynets inngrep nok kan skape et marked med mer konkurranse, men det kan ikke nødvendigvis skape et marked med full konkurranse.

Vi deler de økonomiske virkningene av Konkurransetilsynets inngrep opp i to typer: Direkte virkninger og indirekte virkninger. De direkte virkningene er virkningene på det markedet som det konkrete inngrepet er rettet mot. De indirekte virkningene er dels de avledede virkningene på andre markeder enn det markedet hvor inngrepet finner sted, og dels den preventive virkningen som skyldes Konkurransetilsynets blotte eksistens og ikke nødvendigvis det konkrete inngrepet.

Vi konkluderer at de samlede virkningene av Konkurransetilsynets inngrep med meget stor sannsynlighet er sterkt positive og langt overstiger de kostnadene som umiddelbart er forbundet med driften av tilsynet samt private virksomheters interne og eksterne kostnader i forbindelse med konkurranseloven. I dette regnestykket er det dog ikke tatt hensyn til om selskapene har avholdt seg fra å gjennomføre samfunnsøkonomisk gagnlige tiltak, fordi de (kanskje feilaktig) har vurdert at Konkurransetilsynet ville blokkert tiltaket.

Vurderingen bygger på en grundig gjennomgang av et stort antall internasjonale utredninger med målinger av konkurransemyndigheters resultat. I den forbindelse antar vi at de norske konkurransemyndighetene er like gode til å treffe korrekte avgjørelser som sine kolleger i andre europeiske land og USA.

1.1. DIREKTE VIRKNINGER AV KONKURRANSEPOLITIKK

De direkte virkningene av et inngrep er virkningene på det markedet som inngrepet er rettet mot. Det er viktig å skille mellom to forskjellige måter å anslå og synliggjøre de økonomiske virkningene. Man kan anslå de forventede virkningene (*ex ante*) og man kan anslå de faktiske virkningene (*ex post*).

De forventede virkningene (ex ante) er de virkningene som anslås før, samtidig med eller umiddelbart etter at inngrepet er utført. Da et inngrep utføres nettopp fordi man forventer positive økonomiske virkninger, er de forventede virkningene av konkrete inngrep alltid positive. Det vil si at de forutsetter at de forutsetningene som ligger til grunn for inngrepet er korrekte, og dermed at inngrepet i seg selv er korrekt.

De faktiske virkningene (ex post) er de reelt målte virkningene som inngrepet har ført til, og disse anslås på et tidspunkt passe lenge etter at inngrepet er foretatt. De faktiske virkningene er som de er, og kan være både positive og negative, positive for korrekte inngrep, og negative hvis det var galt å gripe inn, dvs. dersom forutsetningene som lå til grunn for inngrepet var feilaktige.

Internasjonal erfaring viser at de fleste land i hovedsak gjennomfører vurderinger av de forventede virkningene, dvs. *ex ante*-vurderinger under saksbehandlingen eller ganske kort tid etter saksbehandlingen. Vurderinger av de faktiske virkningene er mer begrensede, men er i de senere år gjennomført i blant annet USA, Danmark, Storbritannia og Nederland, spesielt i fusjonssaker. De fleste vurderingene av faktiske virkninger begrenser seg til å vurdere om de sentrale forutsetningene, som ligger til grunn for konkurransemyndighetenes beslutninger, har vært riktige. Hvis dette er tilfellet, kan man med en viss rett argumentere for at de opprinnelige målingene av de forventede virkningene er det beste anslaget for de faktiske virkningene.

Direkte virkninger av konkurransemyndighetenes inngrep

Vi konkluderer samlet sett at Konkurransetilsynets håndheving av konkurranseloven innenfor de tre kjerneområdene med stor sannsynlighet synes å ha betydelige, positive direkte samfunnsøkonomiske virkninger.

Internasjonale erfaringer viser stort sett samstemmig at forbrukerbesparelsene som følge av konkurransemyndighetenes inngrep er betydelige. Med få unntak konkluderes det i alle undersøkelser at myndighetene foretok et riktig valg og at det gav anledning til vesentlig lavere forbrukerpriser og større velferd. De kvantitative undersøkelsene viser at forbud mot fusjoner har ført til lavere priser i størrelsesordenen opp til 10 prosent, karteller opp til 30 prosent, og misbruk av dominans opp til 1 prosent, jf. Tabell 1.1.

Langt de fleste internasjonale resultat bygger på vurderinger av de forventede virkningene. Det er kun et mindretall som bygger på vurderinger av de faktiske virkningene, og i langt de fleste tilfellene har undersøkelsene av de faktiske virkningene bestått i en kvalitativ undersøkelse av om de forutsetningene som lå til grunn for inngrepet har vært korrekte eller ei. Men alle disse vurderingene er likevel enige i at konkurransemyndighetenes inngrep stort sett alltid har vært korrekte med enkelte unntak vedrørende avhjelpende tiltak.

Tabell 1.1 Internasjonale erfaringer med virkninger av konkurransepolitiske inngrep

Sakstype	Beregnings type	Politikkvariabel	Verktøy	Forventede virkninger	Faktiske virkninger	
Fusjoner	Kvantitativ, Absolutt	Forbud mot fusjoner eller godkjent på vilkår	Tommelfingerregel, simuleringsmodell	+Millioner		
	Kvantitativ, relativ	Fusjoner forbudt eller godkjent på vilkår	Simuleringsmodell, tommelfingerregel	5-30 %		
		Forbud mot fusjoner	Tommelfingerregel	1 %		
	Kvalitativ	Tillatelse av fusjoner	Intervju, markedsundersøkelser, Eventstudie			Hovedsakelig positive virkninger
		Tillatelse av fusjoner på vilkår	Intervju, markedsundersøkelser			Hovedsakelig positive virkninger
Kvalitativ	Tillatelse av fusjoner	Ex post versus ex ante		Korrekte inngrep, men betydelige forskjeller i gevinst		
Konkurransebegrensende avtaler	Kvantitativ, absolutt	Inngrep mot kartell	Tommelfingerregel, Simuleringsmodell	+Millioner		
		Inngrep mot kartell	Statistisk		+€1,2 mill.	
	Kvantitativ, relativ	Inngrep mot kartell eller misbruk	Simuleringsmodell	2-30 %		
		Inngrep mot kartell	Tommelfingerregel	10 %		
Kvalitativ	Inngrep mot kartell	Før og etter			Korrekt inngrep	
Misbruk av dominans	Kvantitativ, absolutt	Inngrep overfor leveringsnektelse og lojalitetsordninger	Før og etter, benchmark	+1-2 mrd kroner	+1,5 mrd kroner	
	Kvantitativ, relativ	Inngrep mot misbruk av dominans	Tommelfingerregel	1 % i 1-3 år		

Note Samlet oversikt basert på opplysninger fra kapittel 3 i denne rapporten og Copenhagen Economics (2007).

Opplysninger om de økonomiske virkningene er en forenklet oversikt over relevante saker (i selve saksvurderingene er det en mer fyllestgjørende vurdering av de økonomiske virkninger).

Kilde: Copenhagen Economics og Copenhagen Economics (2007).

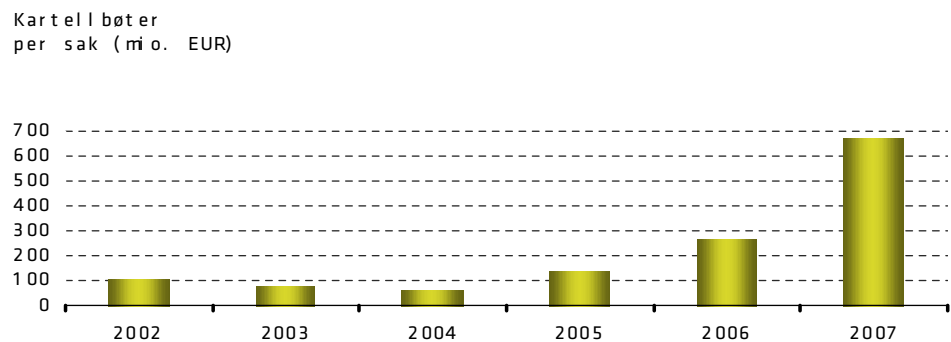
Konklusjonen underbygges av vurderinger av de direkte virkningene i tre konkrete norske saker som Konkurransetilsynet har behandlet. Vår konklusjon er også her at inngrepene har ført til betydelige forventede og faktiske forbrukerbesparelser. Disse tre sakene alene har ifølge våre undersøkelser resultert i forventede forbrukerbesparelser på om lag 1,5 milliarder

NOK. Dette svarer til en finansiering av Konkurransetilsynets budsjett på 80 millioner NOK om året i nesten 20 år.

Retts håndhevingen av konkurransepolitikken, især på EU-plan, viser at bøtenes størrelse har vokst systematisk gjennom årene, jf. Figur 1.1. Den mest sannsynlige forklaringen på denne utviklingen er en stigende erkjennelse av at konkurransepolitiske overtredelser kan innebære en betydelig samfunnsøkonomisk belastning.

Selv om bøtenes størrelse påvirkes av mange faktorer og neppe av virkningene av konkurransemyndighetenes inngrep i seg selv, kan utviklingen likevel fortolkes som en stigende erkjennelse av at riktige konkurransepolitiske inngrep kan ha en vesentlig positiv samfunnsøkonomisk betydning.

Figur 1.1 Bøtenivå fastsatt av Europakommisjonen i perioden 2002-2007.



Note: Europakommisjonen (2007)

Verktøy til å synliggjøre virkningene av konkurransemyndighetenes inngrep

De internasjonale utredningene viser at mange forskjellige verktøy kan brukes til å vurdere og synliggjøre de direkte virkningene av et konkret konkurransepolitisk inngrep.

Det mest brukte verktøyet er formodentlig intervjuundersøkelser hvor kunder og konkurrenter spørres om deres vurdering av utviklingen før og etter gjennomføringen av et konkurransepolitisk inngrep. Utover dette brukes det fem forskjellige kvantitative verktøy. Betegnelsen på disse verktøyene varierer ofte, men de er mest kjent som før og etter-metoden, benchmark-metoden, kostnadsmetoden, statistisk metode og simuleringmetoden, jf. Tabell 1.2.

Tabell 1.2 Kvantitative metodeverktøy til å vurdere konkurransepolitiske virkninger

Metode	Kort beskrivelse
Før og etter	Sammenligne marked før og etter et konkurransepolitisk initiativ
Benchmark	Sammenligne marked med andre sammenlignbare markeder uten samme konkurransepolitiske initiativ
Kostnad	Forutsi hvordan markedet ville ha sett ut uten konkurransepolitisk initiativ ut fra kostnadsstruktur, observerte kostnader og overskuddsnivå
Statistisk	Forutsi hvordan markedet ville ha sett ut uten konkurransepolitisk initiativ ut fra den statistiske sammenhengen mellom priser og andre data som kan forklare prisdannelsen på markedet
Simulering	Simulering av markedspris uten konkurransepolitisk initiativ på bakgrunn av en modell av prisdannelsen på det konkrete markedet.

Kilde: Copenhagen Economics.

Endelig bruker mange konkurransemyndigheter såkalte tommelfingerregler, for eksempel at et korrekt forbud mot en fusjon innebærer gevinster for forbrukerne i den relevante sektor på én prosent i to år. Tommelfingerregler er konservative vurderinger av de gjennomsnittelige virkningene av et konkret inngrep, for eksempel et forbud mot en fusjon.

Tommelfingerregler er problematiske, særlig i vurderingen av enkeltinngrep, fordi de ignorerer sakenes særlige kjennetegn. Virkningene avhenger således utelukkende av markedets størrelse, og ikke av inngrepets karakter.

Vi anbefaler på bakgrunn av en gjennomgang av de internasjonale erfaringene at Konkurransetilsynet systematisk søker å synliggjøre virkningene av de konkurransepolitiske inngrep på to forskjellige måter.

For det første bør Konkurransetilsynet i forbindelse med saksbehandlingen (før inngrepet besluttes) vurdere de *forventede virkningene* av et inngrep. Denne vurderingen bør så langt det er mulig være kvantitativ.

For det andre bør Konkurransetilsynet etter noen år vurdere de *faktiske virkningene* av inngrepet, hovedsakelig ved å vurdere i hvilken grad de forutsetningene som lå til grunn for beregningene av de forventede virkningene (og derfor for avgjørelsen) har vist seg å holde stikk. Hvis det i stor grad er overensstemmelse mellom forutsetningene og den faktiske utviklingen i markedet, er det stor sannsynlighet for at de forventede virkningene svarer til de faktiske virkninger.

Konklusjonen tar utgangspunkt i det faktum at det er under saksbehandlingen at saksbehandlerne har kontakt med aktørene på markedet, og har fått i den markedsrelevante informasjonen og de data som er nødvendige for å lage en kvantitativ vurdering av

virkningene av det konkrete inngrepet. Samtidig er det ytterst vanskelig og ressurskrevende å lage selvstendige vurderinger av de faktiske virkningene 5-10 år etter et inngrep.

Mer generelt konkluderer vi at valget av metodeverktøy i beregninger av de direkte virkningene avhenger av om vi skal vurdere de forventede eller de faktiske virkningene, og om vi skal foreta kvalitative eller kvantitative vurderinger, jf. Figur 1.2.

Figur 1.2: Metodeverktøy for bruk i ulike scenarier

	Forventede virkninger (ex ante)	Faktiske virkninger (ex post)
Kvalitative vurderinger	Benchmark	Intervju Benchmark
Kvantitative vurderinger	Simulering Benchmark (Tommelfingerregler)	Før og etter Benchmark Kostnads Statistisk Intervju

Kilde: Copenhagen Economics

Kvalitative vurderinger av forventede virkninger bør baseres på sammenligninger med tilsvarende situasjoner i andre bransjer eller land, og samtidig være basert på en konsistent økonomisk teori. Slike vurderinger bør inngå som en integrert del av den ordinære saksbehandlingen når det vurderes om en bestemt atferd er strid med konkurransereglene.

I *kvantitative vurderinger av de forventede virkningene* er det flere alternative metoder. I utgangspunktet anbefaler vi å bruke en simuleringsmodell da en slik modell bygger på økonomiske vurderinger av hvordan konkurransen fungerer i det relevante markedet, for eksempel konkurranseform og etterspørselens prisfølsomhet. I avsnitt 2 og 3 i appendiks finnes en teoretisk gjennomgang av de økonomiske modellene som er mest relevante for en simulering av konkurransepolitikkenes virkninger. Det skal understrekes at en simulering kan være avansert, men at den ikke nødvendigvis behøver å være det. Det avgjørende er snarere at vurderingen av virkningene er basert på en konsistent økonomisk teori.

Imidlertid er det ikke alle saker som er like egnede til å bli simulert i en modell. I flere saker er det vanskelig å få en simuleringsmodell til å gjenskape det relevante markedet. I slike situasjoner anbefaler vi så vidt det er mulig å bruke benchmark *metoder* til å beregne de forventede virkningene. Slike metoder kan for eksempel ta utgangspunkt i økonomiske

analyser av tilsvarende inngrep, eller i tidligere episoder på det relevante marked som kan forutsettes å si noe om virkningene av det konkrete inngrep.

Endelig kan det i visse saker være verdifullt å bruke helt enkle *tommelfingerregler*. Her anbefaler vi å bruke de samme tommelfingerreglene som i utlandet, for eksempel at et inngrep mot en fusjon har en potensiell virkning på én prosent av omsetningen på det relevante markedet i ett år. Disse skal imidlertid brukes med betydelig forsiktighet da tommelfingerregler er aktivitetsbaserte og ikke resultatbaserte, dvs. at virkningene avhenger av antall inngrep og av omsetningen på markedet som det gripes inn i. Det betyr at en aktiv bruk av disse reglene kan gi konkurransemyndighetene gale insentiv slik at de ikke fokuserer på kvaliteten av de vurderingene de gjør.

I *kvalitative vurderinger av faktiske virkninger* anbefaler vi å se på om de sentrale økonomiske forutsetningene som ble lagt til grunn for avgjørelsen har vist seg å være korrekte. Hvis man for eksempel stoppet en fusjon fordi etableringsbarrierene ble vurdert å være høye, er det i ettertid opplagt å vurdere om denne forutsetningen har vist seg å være korrekt. Vi anbefaler da først og fremst to verktøy: intervjuundersøkelse og benchmark-metode.

Vi anbefaler som hovedregel kun å utføre *kvantitative vurderinger av de faktiske virkningene* i saker hvor inngrepet gir en endring i det relevante markedet. Vi anbefaler som regel å belyse prisvirkningene av det konkrete inngrepet. Videre kan det være særlig relevant å undersøke virkningene på innovasjon, mobilitet og produktkvalitet. De relevante verktøy avhenger av den konkrete situasjonen, men de fem økonomiske standardverktøy vil være opplagte kandidater, dvs. før og etter-metode, benchmark-metode, kostnadsmetode, statistisk metode og simuleringsmodeller. I noen tilfeller vil intervjuundersøkelser også kunne gi kvantitative vurderinger av et inngreps virkninger.

Virkinger av inngrep i fusjonssaker

Fusjoner er det kjerneområdet hvor det er utført klart flest undersøkelser internasjonalt. De fleste undersøkelsene fokuserer på de forventede virkningene og er som oftest basert på simuleringsmodeller, benchmark-metoder eller tommelfingerregler. Konklusjonen av undersøkelsene er at konkurransemyndighetenes inngrep overfor fusjoner har store positive virkninger for forbrukere og for samfunnet. Nederland, Storbritannia og USA er blant de land som har utført slike undersøkelser.

Som utgangspunkt anbefaler vi å bruke simuleringsmodeller til å vurdere de forventede virkningene i fusjonssaker. Simuleringsmodeller kan være særlig nyttige når man ønsker å sammenligne utfallene fusjon uten avhjelpende tiltak og forbud mot fusjon. Dette vil særlig være relevant når en enkel og standardisert simuleringsmodell, for eksempel Bertrand-modell

med differensierte produkter eller en Cournot-modell, kan gi et dekkende bilde av konkurranseforholdene på de relevante markedene (se appendiks).

I saker hvor en simuleringsmodell er vanskelig å bruke anbefaler vi å bruke benchmarkmetoder som utnytter spesifikke egenskaper ved den enkelte sak og marked. Hvis det også er vanskelig å finne en brukbar benchmark-metode, kan det være relevant å bruke tommelfingerregler til å vurdere de forventede virkningene av inngrep overfor fusjoner.

Det er også utført undersøkelser av de faktiske virkningene av fusjoner. Disse er i hovedsak utført av konkurransemyndigheter, og er dessuten mindre kvantitative enn beregningene av de forventede virkningene. I undersøkelsene vurderes om inngrepet var korrekt og enkelte ganger hvor store de positive virkningene har vært. Det skjer oftest ved å se på om de sentrale forutsetningene i beslutningen har vist seg å holde stikk i praksis. Metoden er hovedsaklig intervjuer med hovedaktører i bransjen, kunder og bransjeeksperter. Slike undersøkelser er i de senere år gjennomført av blant annet Europakommisjonen og konkurransemyndighetene i Danmark, Storbritannia og Sverige.

Undersøkelser av faktiske virkninger av fusjoner kan oppdeles i to grupper. Den ene gruppen ser på tillatte fusjoner uten avhjelpende tiltak. Disse konkluderer stort sett at myndighetene foretok et riktig valg ved å tillate fusjonen. For eksempel viser en undersøkelse utarbeidet av PwC Economics at det fortsatt var effektiv konkurranse i markedene som ble berørt av 10 fusjoner. To uavhengige svenske undersøkelser har dog konkludert at konkurransemyndighetene undervurderte de konkurransebegrensende virkningene av to tillatte fusjoner.

Den andre gruppen ser på fusjoner som er tillatt på vilkår. Disse konkluderer også stort sett at vilkårene har hatt positive virkninger. Det synes imidlertid å være utfordringer tilknyttet utforming av vilkår. Særlig synes det å være vanskelig å utforme vilkår om frasalg av aktiver. For eksempel vises det til at fusjonspartene har handlet strategisk og solgt utskilte aktiver til selskaper som antas å være mindre effektive.

Vi har ikke sett undersøkelser av de faktiske virkningene av konkurransemyndighetenes forbud mot fusjoner. Det er verken gjennomført kvantitative eller kvalitative vurderinger. Dette henger trolig sammen med at det ved et forbud mot en fusjon ikke skjer en endring i det relevante markedet, hvilket gjør det vanskelig å vurdere de faktiske virkningene.

Virkninger av inngrep i kartellsaker

Det er gjennomført relativt få undersøkelser av virkninger av inngrep i kartellsaker. Dette henger formodentlig sammen med at karteller er en såkalt hard core-overtredelse som per

definisjon er ulovlig. Dette gjør det mindre sentralt å kunne synliggjøre kartellenes økonomisk virkning.

På samme måte som for fusjonssaker er det gjennomført flest undersøkelser av de forventede virkningene av disse inngrepene. Undersøkelsene er basert på simuleringsmodeller, ad hoc metoder og ofte tommelfingerregler. Undersøkelser er gjennomført i blant annet Nederland, Storbritannia, USA og Danmark og viser at inngrepene har betydelige positive virkninger.

Vi anbefaler som utgangspunkt å bruke simuleringsmodeller til å måle de forventede virkningene i kartellsaker. Da en slik modell prøver å inkorporere de økonomiske kjennetegn ved det relevante markedet, får man en forventet virkning som tar hensyn til egenskapene i markedet.

Der er også utført undersøkelser av de faktiske virkningene av inngrep overfor karteller. Både norske og nederlandske konkurransemyndigheter har foretatt beregninger som viser at myndighetenes inngrep har ført til lavere priser for forbrukerne. Dette ble gjort innenfor henholdsvis bøker og reker. For eksempel viser beregninger at oppløsningen av det internasjonale rekekartellet kan ha ført til besparelser for forbrukerne i milliardklassen.

I vurderingen av faktiske virkninger av inngrep overfor karteller, anbefaler vi å skille mellom saker som leder til inngrep og saker som ikke leder til inngrep. I saker som ikke leder til inngrep skjer det ikke en endring i markedet. På samme måte som for fusjoner som stoppes, anbefaler vi derfor å foreta kvalitative vurderinger hvor vi undersøker og etterprøver om de sentrale forutsetningene som ble lagt til grunn i beslutningen holder i praksis. I kartellsaker som ender med inngrep kan det være mulig å bruke kartellsituasjonen som en proxy for 'but for'-situasjonen. Dersom det ikke synes å være andre forhold som kan påvirke for eksempel prisutviklingen på det relevante markedet, kan man benytte 'før og etter'-metoden eller benchmark-metoden.

Virkninger av inngrep i misbrukssaker

Blant de tre kjernesakene er misbrukssaker helt klart den sakstypen hvor det er utført færrest vurderinger av inngrep. Som for fusjonssaker og kartellsaker, er det i langt de fleste av sakene snakk om vurderinger av de forventede virkningene av inngrep mot misbruk av dominans. Slike undersøkelser er blant annet utført i Storbritannia og USA, og de er stort sett alle basert på tommelfingerregler.

Vi vurderer at inngrep mot misbruk av dominans er den av de tre kjerneinngrepstypene som det er vanskeligst å vurdere de forventede virkningene av. Dette skyldes at inngrep mot misbruk av dominans ofte er mer sammensatte enn de andre inngrepstypene. Det betyr at

det i utgangspunktet er vanskeligere å modellere virkningene av inngrep i misbrukssaker med en standard simuleringsmodell.

Vi anbefaler å bruke en simuleringsmodell hvis dette er mulig og det anses at dette gir en teoretisk konsistent vurdering av inngrepets virkning. I praksis vurderer vi dog at det mest opplagte er å bruke benchmark-metoden. Blant annet har de norske konkurransemyndighetene brukt en ad hoc metode til å vurdere virkningene av Konkurransetilsynets inngrep overfor SAS' bonusordning på innenlandsflygninger. I beslutningen refererte Fornyings- og administrasjonsdepartementet til en undersøkelse fra Konkurrenceverket i Sverige fra 2002, som viser at bonusprogrammer øker prisene med minst 10 prosent. Hvis det ble antatt at det samme ville ha vært tilfellet i Norge, ville en forsiktig vurdering ha vært at inngrepet årlig ville spart de norske forbrukerne for ca. 1,5 mrd. NOK. Dersom det heller ikke betraktes mulig å bruke benchmarkmetoden, kan det også i misbrukssaker være relevant å bruke en tommelfingerregel.

Antallet ex post-undersøkelser hvor myndigheter har sett på de faktiske virkningene av inngrep mot misbruk av dominans er meget lavt. I undersøkelsen vår har vi kun observert en undersøkelse. Denne undersøkelsen handler om de faktiske virkningene av de norske konkurransemyndighetenes inngrep mot SAS' bonusordning på innenlandsflygninger. Konkurransemyndighetene konkluderer at inngrepet mot SAS' bonusordning har ført til besparelser for norske forbrukere i milliardklassen. Dette er dog en konklusjon som SAS ikke er enig i.

Vår anbefaling er også i misbrukssaker å skille mellom saker som leder til inngrep og endringer på det relevante marked, og saker som ikke leder til inngrep og endring på det relevante marked. I saker som ikke leder til inngrep og endring anbefaler vi å foreta kvalitative vurderinger hvor vi undersøker og etterprøver om de sentrale forutsetningene for beslutningen holder i praksis. I saker som ender med inngrep og endringer anbefaler vi å bruke misbrukssituasjonen som en proxy for 'but for'-situasjonen. Dersom det ikke synes å være andre forhold som kan påvirke for eksempel prisutviklingen i det relevante markedet, kan man benytte 'før og etter'-metoden eller benchmark-metoden.

1.2. INDIREKTE VIRKNINGER AV KONKURRANSEPOLITIKK

Utover de direkte virkningene av konkrete inngrep har konkurransepolitikken to indirekte virkninger. For det første har de konkrete inngrepene ofte noen avledede virkninger på andre markeder enn markedet hvor inngrepet finner sted. For det andre har kombinasjonen av en konkurransemyndighet og en konkurranselov en preventiv virkning som forhindrer overtredelser av konkurranseloven.

Avledede virkninger

Det er meget begrenset hva de forskjellige konkurransemyndigheter har gjort for å synliggjøre de avledede virkningene av inngrep i de tre kjernesakene. Flere konkurransemyndigheter, herunder myndighetene i Storbritannia og USA, har understreket viktigheten av ikke kun å se på de direkte virkninger, men ingen av dem har foretatt konkrete vurderinger.

Vi konkluderer at man vil undervurdere konkurransepolitikken virkninger dersom man utelukkende fokuserer på de direkte virkningene. Dette gjelder særlig innenfor sektorer hvor inngrep kan få betydelige virkninger i andre sektorer. Dette vil typisk være sektorer som enten kjøper mange innsatsfaktorer fra andre sektorer, eller sektorer som produserer et produkt som inngår som innsatsfaktorer i mange andre sektorer. Dessuten vil de avledede virkningene være større når det er tale om et produkt som lett kan substitueres med andre produkter.

Vi vurderer at en anvendt generell likevektsmodell kan brukes til å illustrere og synliggjøre de avledede virkningene av inngrep innenfor de tre kjerneområdene. En anvendt generell likevektsmodell kan fange opp de samlede virkningene av konkrete inngrep, dvs. både de direkte og de indirekte virkningene av et inngrep. Dessuten kan en slik modell gi en indikasjon på forholdet mellom de direkte og indirekte virkningene av inngrepet.

Som en konkret illustrasjon har vi brukt en generell likevektsmodell, CETM-modellen, til å beregne at et 10 prosent prisfall innenfor flytransportsektoren kan føre til over 7 milliarder kroner i økt verdiskapning (BNP), herav 0,8 milliarder kroner i direkte virkninger og 6,2 milliarder kroner i indirekte, avledede virkninger. Resultatet illustrerer at de indirekte virkningene kan være meget store og avhenge av hvor viktig rolle den relevante sektor har som underleverandør for andre sektorer.

Vi understreker dog at en anvendt generell likevektsmodell bygger på en rekke forutsetninger og antakelser. Vi understreker derfor at det kun er en illustrasjon av omfanget av de avledede virkningene, ikke en beregning av de faktiske virkningene.

Preventive virkninger

Den preventive virkningen er et resultat av konkurransemyndighetenes samlede håndheving og konkurranseloven, og ikke av de konkrete inngrep. Det er snakk om en virkning som oppstår fordi eksistensen av konkurransepolitikken medfører endringer i selskapenes atferd. For eksempel betyr den preventive virkningen at noen fusjoner ikke gjennomføres, eller at selskaper ikke gjennomfører de prisstigningene de ville ha gjennomført i en situasjon uten konkurransepolitikk.

De fåtalls empiriske undersøkelsene som er gjort av den preventive virkningen viser at den er positiv og betydelig. Det skal derimot understrekes at undersøkelsene kun forholder seg overfladisk til muligheten for at selskaper avstår fra overhode å gjennomføre tiltak, fordi virksomheten feiltolker eller misforstår konkurransemyndighetenes hensikt. Skjer dette i et vesentlig omfang kan den preventive effekten bli negativ.

De amerikanske og britiske konkurransemyndighetene vurderer at den preventive virkningen av konkurransepolitikken potensielt er minst like viktig som virkningene av de konkrete inngrepene som konkurransemyndighetene foretar. Men vurderingene deres er ikke basert på empiriske undersøkelser.

Derimot er det i Nederland gjennomført intervjuundersøkelser blant advokater og bedrifter som viser at det eksisterer en betydelig positiv virkning. Det ser ikke ut til å ha en vesentlig betydning om konkurransemyndighetene har vært aktive i den relevante bransjen. Til gjengjeld er det en betydelig forskjell mellom bransjene når det gjelder hvor mye selskapene tenker på konkurransereglene når de fatter beslutninger. I papirindustrien i Nederland gjelder det bare seks prosent, mens det gjelder mer enn 40 prosent i bransjer som veiarbeid, forsikring og pensjon samt passasjertransport.

Vi anbefaler å bruke intervjuundersøkelser til å avdekke betydningen av den preventive virkningen av konkurransepolitikken. Da det er mange fellestrekk mellom den norske og den nederlandske økonomi og konkurranselovgivning, er det sannsynlig at de nederlandske undersøkelsene gir et noenlunde dekkende bilde av de preventive virkningene i Norge. Det er dog også klart at det optimale ville være å gjennomføre noen konkrete undersøkelser av den preventive virkningen av konkurransepolitikken i Norge.

Som et supplement til intervjuundersøkelser kan en anvendt generell likevektsmodell brukes til å illustrere og synliggjøre verdien av den preventive virkningen. Det er derimot viktig å være oppmerksom på at likevektsmodellen bygger på en rekke forutsetninger og antakelser. Resultatene skal derfor kun presenteres som en illustrasjon, ikke som faktiske virkninger.

Vi har utført to illustrative undersøkelser av den preventive virkningen av konkurransepolitikken i Norge. Til sammen viser disse to illustrasjonene at de økonomiske gevinstene som følger av konkurransepolitikkenes preventive virkninger alene er større enn de samlede kostnadene ved konkurransepolitikken i Norge.

I den ene undersøkelsen illustrerer vi verdien av den preventive virkningen dersom den gir anledning til et generelt prisfall på 2 prosent i norsk økonomi. Basert på vår anvendte generelle likevektsmodell konkluderer vi at et slikt prisfall på lang sikt vil øke det norske

bruttonasjonalproduktet med 3 prosent. I 2001 ville et slikt prisfall ha svart til ca. 28 milliarder NOK.

I den andre undersøkelsen illustrerer vi hvor stort et gjennomsnittlig prisfall den preventive virkning skal føre til i norsk økonomi for at utgiftene ved konkurransepolitikken er tjent inn. Vi estimerer de samlede utgiftene knyttet til å ha en konkurransemyndighet til ca. 250 millioner kroner. Vi konkluderer at det nødvendige prisfallet er ganske beskjedent. Vi finner at et gjennomsnittlig prisfall på 0,25 prosent er tilstrekkelig.

Kapittel 2 VIRKNINGENE AV KONKURRANSEPOLITISKE HANDLINGER

Formålet med denne rapporten er å få et innblikk i, samt å synliggjøre, hvordan konkurransepolitikken påvirker den norske økonomien. Rapporten fokuserer både på virkningene av Konkurransetilsynets tre kjernetiltak, dvs. tiltak rettet mot fusjoner, misbruk av dominerende stilling og karteller, og på den preventive virkningen av Konkurransetilsynets eksistens.

Å foreta empiriske undersøkelser som synliggjør virkningene av Konkurransetilsynets kjernevirksomhet og tilsynets eksistensverdi krever innblikk i konkurransepolitikken potensielle eller teoretiske virkninger. Hvis ikke vi kjenner de potensielle virkningene, kan vi ikke vurdere hvilke virkninger vi skal gå etter når vi skal synliggjøre de faktiske virkningene av konkurransepolitiske handlinger.

Dette er bakgrunnen for at vi i dette kapitlet redegjør for ulike aspekter ved de potensielle virkningene av Konkurransetilsynets håndheving av konkurransereglene. Gjennomgangen vår fokuserer for det første på tilsynets kjernevirksomhet karakterisert ved tilsynets tiltak rettet mot fusjoner, misbruk av dominerende stilling og karteller. Vi fokuserer imidlertid også på virkninger av andre deler av tilsynets handlinger.

I avsnitt 2.1 begynner vi med å avgrense hva vi forstår med konkurransepolitiske handlinger. Deretter ser vi i avsnitt 2.2 på hvordan konkurransepolitiske handlinger virker. I avsnitt 2.3 gir vi et kort innblikk i hvilke faktorer som bestemmer om konkurranseloven håndheves optimalt. I avsnitt 2.4 ser vi på verktøy til å synliggjøre virkningene av konkurransepolitikken. Endelig presenterer vi i avsnitt 2.5 anbefalingene våre vedrørende valg av konsekvensindikatorer, og verktøy til å belyse og synliggjøre virkningene av konkurransepolitikken.

2.1. AVGRENSNING AV KONKURRANSEPOLITISKE HANDLINGER

En forutsetning for at vi skal kunne synliggjøre konkurransepolitikken virkninger er at vi har en klar forståelse av hvilke handlinger eller initiativer vi snakker om. Dette er bakgrunnen for at vi begynner kapitlet med å se på hvordan Konkurransetilsynet arbeider for å håndheve konkurranseloven og dermed nå lovens formål: ”... å fremme konkurranse for derigjennom å bidra til effektiv bruk av samfunnets ressurser”.

Vi begynner med å definere de handlingene eller tiltakene som Konkurransetilsynet utfører for å håndheve konkurranseloven. Disse initiativene kalles noen ganger også for politikkvARIABLE. De mest konkrete av disse politikkvareblene er tiltak og inngrep rettet mot fusjoner, misbruk av dominerende stilling og konkurransebegrensende avtaler. Disse tre tiltakene er det vi normalt kaller konkurransemyndighetenes kjernevirksomhet, eller de tre

kjernesakene. For alle de tre kjernesakene gjelder det at de kan ha meget forskjellig karakter, jf. Boks 2.1.

Boks 2.1: Konkurransetilsynets kjerne kategorier av initiativer

Forbud mot konkurransebegrensende avtale:

- Forbud mot prissamarbeid
- Forbud mot markedsdeling
- Forbud mot anbudssamarbeid

Inngrep mot misbruk av dominerende stilling:

- Forbud mot rovprising
- Forbud mot overprising
- Forbud mot leveringsnektelse osv.

Forbud mot oppkjøp og fusjoner som begrenser konkurranse n i vesentlig grad:

- Forbud mot en horisontal, vertikal eller konglomeratfusjon
 - Forbud mot et minoritetserverv
 - Tillatelse av en horisontal, vertikal eller konglomeratfusjon uten vilkår
 - Tillatelse av et minoritetserverv uten vilkår
 - Tillatelse av en horisontal, vertikal eller konglomeratfusjon med vilkår
 - Tillatelse av et minoritetserverv med vilkår
-

Kilde: *Copenhagen Economics*.

Det er disse tre kjernesakene som får størst oppmerksomhet, og det er også disse tre kjernesakene vi fokuserer mest på i denne rapporten.

Men en vurdering av Konkurransetilsynets eksistensverdi krever også at vi er oppmerksomme på tilsynets andre handlinger. Disse handlingene kan være påpekning av konkurransebegrensende reguleringer i det offentlige, tiltak innenfor særskilte bransjer, medieutspill, markedsundersøkelser, informasjonskampanjer og utgivelse av retningslinjer om tolkning av konkurransereglene, jf. Boks 2.2.

Boks 2.2: Andre konkurransepolitiske initiativer

Vurdering av særskilte bransjer, offentlige ordninger og reguleringer og påpekning av konkurransebegrensende virkninger.

- Tiltak innenfor særskilte bransjer utpekt i FADs årlige tildelingsbrev
- Påpekning av en konkurransebegrensende regulering
- Påpekning av et selskapsmessig skille for et statsselskap

Publisering av rapporter, innlegg, kronikker og artikler i media.

- Publisering av en nordisk konkurranse rapport
 - Publisering av en sektorrappport
 - Utgivelse av årsrapport
 - Medieutspill
 - Portalside med prissammenligninger
-

Kilde: *Copenhagen Economics*

Det direkte formålet med disse handlingene er ofte å opplyse om konkurransereglene, eller å forebygge at det skjer overtredelser av konkurranseloven. I siste rekke er formålet imidlertid det samme som formålet med inngrep i kjernesakene, nemlig å ”... fremme konkurranse for derigjennom å bidra til effektiv bruk av samfunnets ressurser”.

2.2. KONKURRANSEPOLITIKKENS VIRKNINGER

Vi begynner med å se på konkurransepolitikken forventede virkninger. Et innblikk i disse forteller oss hvor vi skal kikke for å observere de forskjellige virkningene av konkurransepolitikken. Dette er naturligvis viktig når vi skal synliggjøre de faktiske virkningene av konkurransepolitikken.

Deretter redegjør vi for konkurransepolitikken, i form av konkurransemyndighetenes tilstedeværelse og handlinger innenfor de tre kjerneområdene, samlede virkninger. Virkningene kan deles opp i tre hovedtyper: direkte virkninger, avledede virkninger og preventive virkninger.

Konkurransepolitiske konsekvensindikatorer

Når Konkurransetilsynet gjennomfører konkurransepolitiske initiativ, har det noen virkninger på den norske økonomi. Når vi skal belyse og synliggjøre disse virkningene, ser vi på noen relevante empiriske indikatorer. I denne rapporten kaller vi disse indikatorene for *konkurransepolitiske konsekvensindikatorer*.

En konkurransepolitisk konsekvensindikator er en empirisk indikator som oppfyller to betingelser:

- For det *første* skal det eksistere et teoretisk argument for at indikatoren sier noe om hvordan konkurransen virker i hele samfunnet eller på et spesifikt marked.
- For det *andre* skal det eksistere et teoretisk argument for at indikatoren vil bli påvirket av et konkurransepolitisk inngrep.

Konkurransepolitiske konsekvensindikatorer kan deles inn i to grupper.

Konkurranseindikatorer er primært tekniske indikatorer som måler graden av konkurranse på et marked. Konkrete eksempler er konsentrasjon, kundemobilitet og produktivitet. I teorien sier konsentrasjonen noe om graden av konkurranse på et marked, og i teorien vil konsentrasjonen påvirkes av et konkurransepolitisk inngrep, for eksempel et forbud mot en fusjon.

Velferdsindikatorer er økonomiske indikatorer som måler graden av økonomisk velferd, for eksempel endringer i forbrukerpris, sysselsetting, bruttonasjonalprodukt (BNP) eller forbrukervelferd. I teorien vil lavere priser indikere økt konkurranse, og i teorien vil et

konkurransepolitisk inngrep, for eksempel et forbud mot en fusjon, kunne resultere i økt konkurranse og lavere priser.

For en mer detaljert gjennomgang av potensielle konkurranseindikatorer og velferdsindikatorer henvises til ”Ekstern utredning om konkurranseindikatorer og andre relevante analysemetoder” fra Fornyings- og administrasjonsdepartementet (Copenhagen Economics (2007)).

Konkurransepolitikkenes tre virkninger

Som det neste ser vi nærmere på hvordan konkurransepolitiske inngrep påvirker disse konkurransepolitiske konsekvensvariablene. Vi redegjør i dette avsnittet for at de samlede virkningene av konkurransepolitikken kan deles opp i to hovedtyper:

- Direkte virkninger
- Indirekte virkninger

Konkurransepolitiske handlinger har først og fremst *direkte virkninger* på de markedene som handlingene er rettet mot og utføres på.

Noen av de direkte virkningene kan observeres her og nå. For eksempel kan en tillatelse av en fusjon føre til at konsentrasjonsindeksen CR-4 på det relevante markedet øker fra 30 til 35. Dette vil skje umiddelbart etter at fusjonen tillates.

Andre direkte virkninger vil først slå igjennom på det relevante markedet en stund etter at Konkurransetilsynet har besluttet seg for å gripe inn (eller ikke gripe inn). Hvis det for eksempel er tale om et inngrep mot et kartell, vil vi forvente at prisene faller og at innovasjonen på det relevante markedet vokser. Men vi vil ofte forvente at det går en stund før alle virkningene slår igjennom slik at vi kan observere virkningene på det relevante markedet.

Det er også viktig å ta med de *indirekte virkningene* av konkurransepolitikken og de konkurransepolitiske handlingene. Disse indirekte virkningene kan deles opp i to virkninger: preventive virkninger og avlede virkninger.

Vi begynner med den preventive virkningen. For det første kan det eksistere en preventiv virkning av konkrete inngrep. For eksempel kan et inngrep mot overprising overfor et selskap på et bestemt marked medføre at også selskaper på andre markeder blir mer forsiktige med å sette høye priser. Dette vil være en preventiv virkning som følge av et konkret inngrep. En slik preventiv virkning kan være til stede på det relevante markedet hvor det

konkrete inngrepet finner sted. Men den kan også være til stede på og smitte av på andre markeder i økonomien.

For det andre kan den blotte eksistens av en konkurranselov og en konkurransemyndighet ha stor innvirkning på markedsaktørenes konkurransemessige atferd, og dermed gi en preventiv virkning som ikke alltid ses hvis det bare fokuseres på virkningene av konkrete inngrep.

Den sistnevnte preventive virkningen kan oppstå på to måter:

- Konkurransetilsynet bidrar med rådgivning og utsteding av retningslinjer som påvirker selskapenes atferd. Effektivitetsfremmende selskapsatferd kan for eksempel bestå i at kostnadsbesparende fusjoner gjennomføres uhindret og at innovasjonsskapende investeringer gjennomføres, mens konkurransebegrensende aktiviteter bremses for selskap som ønsker å overholde loven. Rådgivning fremmer at selskapene selv treffer de korrekte valgene, uten at inngrep er nødvendig.
- Tidligere gjennomførte inngrep vil skape en viss presedens som minsker selskapenes juridiske usikkerhet med hensyn til hva som er tillatt og ikke-tillatt atferd. Dette vil eliminere dyre juridiske 'learning by doing'-prosesser. Sammen med muligheten for fremtidige inngrep vil dette avskrekke visse typer av atferd og avtaler. Målsetningen med dette er selvfølgelig at effektivitetshemmende atferd og avtaler elimineres, men en mulig bivirkning kan naturligvis være at overforsiktige virksomheter også avskrekkes fra effektivitetsfremmende aktiviteter.

Betydningen og viktigheten av den preventive virkningen kan illustreres ved å sammenligne konkurranseloven med trafikkloven. Hvis vi ikke har øye for lovenes preventive virkninger, vil vi undervurdere virkningene av begge lovene, jf. Boks 2.3.

Boks 2.3: Sammenligning av konkurranselovens og trafikklovens preventive virkninger

Hvis vi vurderer konkurranselovens virkninger uten å ta med de preventive virkningene, vil vi klart undervurdere konkurranselovens virkninger. Dette kan illustreres ved å dra en parallell til trafikkloven. Vi vil nemlig også undervurdere virkningen av fartsgrensene hvis ikke vi medtar deres preventive virkning.

Fartskontrollen har helt klart størst virkning på dem som blir tatt for å kjøre for fort. De får en bot for å kjøre for fort, og ved grove tilfeller mister de førerkortet sitt. For dem som ikke mister førerkortet, vil en bot ofte gjøre dem mer forsiktige slik at de kommer til å kjøre langsommere i perioden etter at de har fått boten. Dette er en preventiv virkning av konkrete inngrep etter trafikkloven.

Denne preventive virkningen kan sammenlignes med den preventive virkningen av konkrete inngrep etter konkurranseloven. Selskaper som opplever å bli gransket av konkurransemyndighetene vil ofte bli mer forsiktige i markedsatferden sin i tiden etter at de er blitt gransket.

Dette er dog langt fra de fulle virkningene av de to lovene. Fartskontrollen virker i høy grad også på de bilistene som ikke får en bot: Mange av disse bilistene kjører antageligvis langsommere enn hva de ellers ville ha gjort, fordi de frykter at politiet står rundt neste sving og gir dem en bot hvis de kjører for fort. I tillegg kan fartsreglene i seg selv påvirke bilistenes atferd, da folk flest er lovlidige og respekterer samfunnets spilleregler uavhengig av om de blir oppdaget eller straffet. De siste forholdene er de preventive virkningene av fartskontroller og trafikkloven.

Denne preventive virkningen kan sammenlignes med den preventive virkningen av den blotte eksistensen av en konkurranselov og en konkurransemyndighet. Den blotte eksistensen av en konkurranselov og en konkurransemyndighet kan ha en stor positiv innvirkning på markedsaktørens konkurransemessige atferd.

Kilde: Copenhagen Economics.

Endelig kan inngrep som øker konkurransen på et bestemt marked ha *avledede virkninger* i andre markeder i økonomien.

Dette kan for eksempel skje ved at lavere priser på et oppstrømsmarked gir lavere kostnader på et nedstrømsmarked. Dette vil gi lavere priser og større salg på dette nedstrømsmarkedet, og dermed sprer de positive virkningene seg i samfunnet. De avledede virkningene kan for eksempel skyldes et prisfall på en tjenesteytelse som følge av et oppløst kartellsamarbeid. Dette prisfallet påvirker beslutninger om produksjon og arbeidstilbud i andre selskaper og husholdninger som bruker denne ytelsen.

Tilsvarende kan lavere priser, og dermed økt etterspørsel på et bestemt marked, føre til økt etterspørsel etter innsatsfaktorer som brukes på dette markedet. Noen av disse avledede virkningene kan også motvirke eventuelle positive virkninger, for eksempel ved å gi økte lønninger som følge av økt etterspørsel etter arbeidskraft. De avledede virkningene kan samlet sett deles opp i to hovedvirkninger:

- *Inntektsvirkning:* Den lavere prisen på en vare betyr at husholdningenes disponible inntekt stiger. Dette får dels husholdningene til å kjøpe mer av den aktuelle varen, men samtidig vil de også etterspørre varer fra andre sektorer.
- *Substitusjonsvirkning:* Selskaper bruker innsatsfaktorer fra andre sektorer. Det betyr at når prisen på en vare senkes, vil de sektorene som bruker varen i sin egen produksjon kunne produsere billigere. Selskapene kan da substituere over mot den

billigere varen i sin produksjon på bekostning av innsatsfaktorer fra andre sektorer. Dermed vil prisene falle ytterligere, noe som forsterker inntektsvirkningen hos selskapene.

2.3. OPTIMAL HÅNDHEVING AV KONKURRANSEREGLENE

I dette avsnittet redegjør vi for hvordan midlene i konkurranselovgevingen arbeider sammen og supplerer hverandre. En forståelse av dette er viktig for den videre analysen fordi det gir et innblikk i hvordan konkurransepolitikken virker, og dermed også hvordan et effektivt og optimalt konkurranseregime bør utformes.

I den økonomiske litteraturen er det veldokumentert at konkurransepolitikken fremmer den økonomiske velferden, og dermed oppfyller sitt formål. Atskillige undersøkelser har påvist at land med en effektiv konkurransepolitikk generelt har en bedre samfunnsøkonomi enn land med en mindre effektiv eller en ikke-eksisterende konkurransepolitikk, jf. f. eks. OECD (2007) og Kapittel 3.

Det er imidlertid viktig å ha klart for seg at det ikke finnes noen garanti for at konkurransepolitikken har positive økonomiske virkninger. Konkurransepolitikken er ikke per definisjon effektiv, og derfor har konkurransepolitikken heller ikke per definisjon positive økonomiske virkninger.

I dette avsnittet vil vi kort belyse hvilke faktorer som bestemmer om håndhevingen av konkurranseloven er optimal, og om konkurransepolitikken kan ventes å ha positive virkninger i økonomien.¹ I avsnitt 4 i appendiks finnes en mer formell gjennomgang av de fleste av disse argumentene og poengene.

Innledningsvis vil vi forklare at det er viktig å skille mellom ikke-optimal håndheving av konkurransereglene og ikke-optimale konkurranseregler.

En ikke-optimal håndheving er hvis det begås feil i håndhevingen, slik at det gripes inn overfor og gis sanksjoner for atferd som ikke er forbudt, eller motsatt at det ikke gripes inn overfor eller gis sanksjoner for atferd som er ulovlig etter konkurranseloven. Dette betyr at selv om konkurransereglene er optimalt utformet, vil en ikke-optimal håndheving føre til reduserte velferdsgevinster. For eksempel kan det være at konkurransemyndighetene, som følge av en gal markedsavgrensning, feilaktig griper inn overfor en fusjon selv om effektivitetsgevinstene overgår de konkurransebegrensende virkningene.

¹ De sentrale referanser til dette avsnitt er Wils (2002), Wils (2006), Lear (2005) og Konkurransetilsynet (2001a).

Ikke-optimale konkurranseregler er regler som er utformet slik at de ikke forbyr alle former for samfunnsøkonomisk uheldig atferd, eller forbyr noen former for samfunnsøkonomisk heldig atferd. Dette betyr at selv om håndhevingen av konkurransereglene er optimal, vil ikke-optimale konkurranseregler føre til reduserte velferdsgevinster. Et eksempel kan være at myndighetene feilaktig griper inn overfor handlinger fordi regelverket forbyr handlinger som er positive for samfunnet.

Begge deler kan gi et samfunnsøkonomisk tap og er i prinsippet like relevante. I denne rapporten konsentrerer vi oss om hvilke faktorer som bestemmer om håndhevingen av konkurransereglene er optimal. Vi vil ikke se på hva som bestemmer om konkurransereglene i seg selv er optimale.

Sammenhenger mellom midler og virkninger i konkurransepolitikken

Vi begynner med å se nærmere på midlene i konkurransepolitikken, og hvordan bruken av disse midlene bestemmer både fortegnet og størrelsen på konkurransepolitikken virkninger. Vi ser herunder på hvilke forhold som bestemmer om virkningene av konkurransepolitikken blir positive eller negative. Dessuten forklarer vi hvordan de forskjellige midlene i konkurransepolitikken arbeider sammen og supplerer hverandre.

I konkurransepolitikken er det to midler som brukes til å fremme konkurransen.

Det ene midlet er konkurranseloven. Konkursloven inneholder regler om forbud mot konkurransebegrensende atferd. I den perfekte verden ville en lov vært tilstrekkelig til å hindre konkurransebegrensende atferd. Men da det ofte er en økonomisk gevinst ved konkurransebegrensende atferd, har selskapene et insentiv til å bryte konkurranselovens regler.

Det betyr at et effektivt konkurranseregime er avhengig av et annet middel, nemlig håndheving. Håndheving krever normalt to elementer, sanksjonssannsynlighet og en sanksjon. Disse kan i ulik grad påvirkes av ulike myndigheter. Både sanksjonsrisikoen og størrelsen på sanksjonene har stor betydning for den preventive virkningen av konkurranselovgivningen.

Hvis vi først tar de direkte og de avledede virkningene av konkrete inngrep, er det relativt enkelt å forstå hvordan et konkurranseregime kan skape disse virkningene. Midlet for å oppnå de direkte og de avledede virkningene er først og fremst en konkurransemyndighets konkrete inngrep i konkrete saker. Forutsetningen for å oppnå positive og maksimale virkninger er at Konkursilsynet treffer korrekte avgjørelser. Konkursilsynet skal bare foreta inngrep når et inngrep øker konkurransen og den økonomiske effektiviteten på de relevante markedene. Hvis denne betingelsen er oppfylt og inngrepet er perfekt, slik at

konkurranseproblemene løses, vil de direkte og de avledede virkningene av konkurransepolitikken til sammen være positive og størst mulige.

Det er dog klart at i praksis er sanksjoner en forutsetning for å oppnå virkninger av inngrep. Uten sanksjoner vil virksomhetene ikke ta konkurransemyndighetene alvorlig og rette seg etter deres påbud.

Det er litt mer komplisert med den preventive virkningen. I praksis er det nemlig et samspill mellom konkurranseloven, sanksjoner og konkurransemyndighetenes håndheving, som bestemmer om den preventive virkningen er positiv eller negativ, og om den er optimal.

Forutsatt igjen at konkurransereglene er optimale, kan vi i teorien oppnå en stor preventiv virkning på tre måter.

Den første muligheten er svært store sanksjoner og en minimal håndheving av konkurransereglene, dvs. en minimal sanksjonssannsynlighet. Hvis bøtene er store nok, vil bare den minste risiko for å bli oppdaget og bli sanksjonert kunne gi en stor preventiv virkning, og være nok til at selskapene forsøker å unngå brudd på konkurransereglene.

Den andre muligheten er omvendt minimale bøter og en omfattende håndheving av konkurransereglene, dvs. en høy sanksjonssannsynlighet. Hvis alle brudd på konkurransereglene oppdages og bringes til opphør, vil bøter ikke være særlig viktige.

Den tredje muligheten er en balanse mellom bøter og håndheving, hvor de to midlene supplerer hverandre. Her vil både sanksjonsrisikoen og størrelsen av sanksjonene ha stor betydning for den preventive virkningen av konkurranselovgivning.

I praksis er de fleste konkurranseregimer basert på en balanse mellom bøter og håndheving. Det sentrale spørsmålet er heretter hvilken kombinasjon av bøter og håndheving (sanksjonssannsynlighet) som gir en optimal håndheving og dermed den mest effektive konkurransepolitikken. Til å besvare dette spørsmålet bruker vi i det følgende ideer fra den såkalte rettsøkonomi. I avsnitt 4 i appendiks finnes en mer formell gjennomgang av de samme ideene.

En av flere grener i rettsøkonomien er teorien om optimal håndheving av konkurranseregler. Utgangspunktet i rettsøkonomien er å undersøke hvordan vi oppnår en optimal håndheving som best mulig hindrer atferd som er i strid med konkurransereglene, gitt at vi tar hensyn til de kostnadene som er knyttet til denne håndhevingen.

For å forstå teorien om optimal håndheving av konkurransereglene, kreves det innblikk i de mekanismene som forårsaker brudd på konkurransereglene.

Selskapers insentiv til å bryte konkurransereglene er at et brudd på konkurransereglene kan fremkalle en form for økonomisk gevinst for selskapet. Der er altså i noen situasjoner en konflikt mellom det enkelte selskaps økonomiske gevinst og den samfunnsøkonomiske gevinst.

En optimal håndheving av konkurransereglene skal forhindre at selskap utøver atferd som gir dem selv gevinst, men som påfører samfunnet et tap. Samtidig er det viktig at konkurransepolitikken ikke bremser atferd som både gir selskap og samfunn gevinst.

Sanksjoner er konkurransemyndighetenes middel til å hindre atferd som er til fordel for det enkelte selskap, men som gir et samfunnsøkonomisk tap. Ideelt sett bør en konkurransemyndighet tildele alle selskap som bryter konkurransereglene en sanksjon som nettopp betyr at det ikke er noen gevinst ved å bryte konkurransereglene. Med en slik sanksjon vil ingen selskap finne det optimalt å bryte konkurransereglene.

Hvis konkurransemyndighetene alltid kunne se hvem som brøt konkurransereglene og samtidig alltid kjente den personlige gevinsten deres, ville det være enkelt å håndheve konkurransereglene optimalt. I denne situasjonen skulle konkurransemyndighetene bare kunnngjøre at alle lovbryttere ville bli tildelt en sanksjon som svarte til deres økonomiske gevinst. En slik sanksjon ville avholde alle selskaper fra å bryte konkurransereglene uten at konkurransemyndighetene ville være nødt til å bruke ressurser på å håndheve konkurransereglene.

Men problemet er at der er noen mekanismer som gjør at konkurransemyndighetene i praksis ofte både har vanskelig for å oppdage brudd på konkurransereglene, og for å få et bilde av selskapenes økonomiske gevinst ved å bryte konkurransereglene. Det betyr for det første at konkurransemyndighetene må bruke ressurser på å oppdage og bevise at selskap bryter konkurransereglene og at selskapenes sannsynlighet for å bli oppdaget i praksis er mindre enn 100 prosent. For det andre betyr det at konkurransemyndighetene ikke alltid vet hvilken sanksjon som kreves for å forhindre ulovlig atferd.

Utforming av et optimalt konkurranseregime

Utfordringen i konkurransepolitikken er å utforme et konkurranseregime som tar høyde for de mekanismene som gir færrest regelbrudd og for kostnadene ved å håndheve konkurransereglene.

I dette avsnittet ser vi kort nærmere på hvordan denne utfordringen kan løses. I avsnitt 4 i appendiks finnes en teoretisk modellering av flere av de samme forholdene.²

Utfordringen å utforme et optimalt konkurranseregime krever en avveining mellom:

- Selskapenes gevinst ved å bryte konkurransereglene
- Sanksjonens (bøtenes) størrelse
- Sanksjonssannsynlighet
- Ressurskravene ved å øke sanksjonssannsynligheten

Det er her normalt å forutsette at antall regelbrudd er bestemt av om selskapenes forventede gevinst er større enn den forventede sanksjonen³. Den forventede sanksjonen er gitt som sanksjonssannsynligheten (i praksis sannsynligheten for å bli oppdaget og dømt, som ofte slås sammen) multiplisert med størrelsen på sanksjonen.

Som utgangspunkt taler denne forutsetningen for et konkurranseregime med strenge sanksjoner og en stram håndheving av konkurransereglene. En slik kombinasjon vil umiddelbart bety færrest lovbrudd. De strenge sanksjonene vil sørge for at så mange selskaper som mulig blir avskrekket fra å begå regelbrudd. Videre vil håndheving i kombinasjon med strenge sanksjoner føre til at mange av selskapene som allikevel overtrer reglene oppdages og mottar en streng sanksjon.

I praksis bidrar flere forhold dog til at det er mer komplisert å utforme et optimalt konkurranseregime.

For det *første* er den marginale gevinsten av håndhevingen fallende i takt med at håndhevingen økes. Dette skyldes at man først retter håndhevingsressursene mot det som gir størst gevinst enten i form av at man hindrer de mest skadelige overtredelsene, eller at prevensjonseffekten er stor. Det betyr at det ikke er noen garanti for å få en særlig høyere sanksjonssannsynlighet selv om det brukes flere ressurser på håndhevingen av konkurransereglene.

For det *andre* er de marginale kostnadene ved å håndheve konkurransereglene stigende. Dette kan først og fremst forklares med vanlige bedriftsøkonomiske argumenter, som at man må benytte dyrere eller mindre effektive innsatsfaktorer for å øke håndhevingsnivået.

² For mere om dette tema henvises til f.eks. Wils (2002), Wils (2006), Lear (2005) og Konkurransetilsynet (2001a).

³ Dette krever at det selskapet som overveier å overtrede konkurransereglene er risikonøytralt.

For det *tredje* øker en mer intens håndheving risikoen for såkalt overprevensjon, det vil si risikoen for at konkurransepolitikken hindrer atferd som ikke burde vært hindret. Normalt vil det være de klareste overtredelser som angripes først, og etter hvert som håndhevingen økes vil det være tale om mer marginale og usikre saker. Dette øker for det første risikoen for at konkurransemyndighetene begår feil og griper inn overfor atferd som burde tillates (såkalt type 1 feil). For det andre øker det risikoen for at selskaper blir overforsiktige, og at de for å være på den sikre siden opphører med samfunnsøkonomisk optimal atferd.

Rettsøkonomien fastslår at det optimale konkurranseregimet er kjennetegnet ved at den (avtakende) marginale gevinsten av håndheving og den (økende) marginalkostnaden ved håndheving er like. Så lenge den marginale gevinsten er større enn den marginale kostnaden vil økt håndheving være fordelaktig for samfunnet. Når det motsatte gjelder, vil mindre håndheving være en fordel for samfunnet.

Dessuten fastslår rettsøkonomien at (kostnadene ved) sanksjonene bør være proporsjonale med skadeomfanget og bør fastsettes så den forventede sanksjonen svarer til skaden som forvoldes med den ulovlige atferden. Dette betyr at kostnadene ved den optimale sanksjonen skal være lik nettoskaden på andre enn overtrederen dividert med sannsynligheten for å bli sanksjonert.

Videre sier rettsøkonomien at sanksjonene i det optimale konkurranseregimet bør være kostnadseffektive. En del av kostnaden ved håndheving er kostnaden ved å gjennomføre sanksjonen i seg selv. I rettsøkonomien antas normalt at bøter og gebyrer er de mest kostnadseffektive sanksjoner så lenge det ikke blir nødvendig med tvangsinn drivelse. Ulike former for frihetsberøvelse har store kostnader både i form av administrasjonskostnader og alternativkostnader.⁴

I praksis er det formuesavståelse og frihetsberøvelse som er de alternative sanksjonene. Andre konsekvenser av å bli oppdaget for brudd på konkurransereglene kan imidlertid også ses som noen indirekte sanksjoner. Slike indirekte sanksjoner kan for eksempel være tap av anseelse og omdømme.

Rettsøkonomien har også vist at et optimalt konkurranseregime kan inneholde et såkalt lempingsprogram hvor selskaper som samarbeider med konkurransemyndighetene får lavere sanksjoner. Et lempingsprogram har umiddelbart to motstridende virkninger.

⁴ Alternativkostnaden oppstår fordi en person i fengsel ikke kan optimalisere sin atferd, herunder tilby arbeidskraft mest mulig effektivt.

Fordelen er at et lempingsprogram kan redusere håndhevingskostnadene slik at flere overtredelser kan oppdages for de samme pengene. Spesielt i kartellsaker arbeider flere sammen om å overtrede konkurranseloven, og noen ganger kan samarbeidet være en forutsetning for hele overtredelsen. Et lempingsprogram utnytter at slike samarbeider om overtredelse krever enighet. For eksempel kreves det ofte enighet om hvordan gevinsten ved overtredelse skal fordeles mellom overtrederne.

Ulempen ved lempingsprogram kan være at det kan redusere den avskrekkende virkningen av håndheving ved at selskapene vet at de får lavere sanksjoner dersom de bare samarbeider med myndighetene.

2.4. SYNLIGGJØRING AV KONKURRANSEPOLITIKKENS VIRKNINGER

Som tidligere nevnt er formålet med denne rapporten å foreta undersøkelser som synliggjør virkningene av konkurransepolitiske inngrep mot fusjoner, misbruk og avtaler. Dessuten skal vi belyse tilsynets eksistensverdi.

I dette avsnittet redegjør vi for tre forhold som vi skal være oppmerksomme på når vi skal synliggjøre disse virkningene:⁵

- For det *første* redegjør vi for den sentrale utfordringen som er at konkurransepolitikker ofte er tilslørt.
- For det *andre* forklarer vi hvordan valget vårt av konsekvensindikatorer har betydning for sannsynligheten for at andre forhold tilslører konkurransepolitikkens virkninger.
- For det *tredje* redegjør vi for hvilke verktøy vi kan bruke for å fjerne virkningen av andre forhold og dermed isolere konkurransepolitikkens virkninger.

Den sentrale utfordringen: Konkurransopolitikkens virkninger er tilslørt

Det finnes en felles sentral utfordring når man skal synliggjøre konkurransepolitikkens virkninger. Virkningen er forskjellen mellom markedet med og uten det konkrete inngrepet. Vi kan normalt observere markedet med det konkrete inngrepet, slik at utfordringen er å vurdere hvordan markedet ville ha sett ut uten det konkrete inngrepet. I den økonomiske litteraturen kalles denne hypotetiske situasjonen for 'but for'-situasjonen.

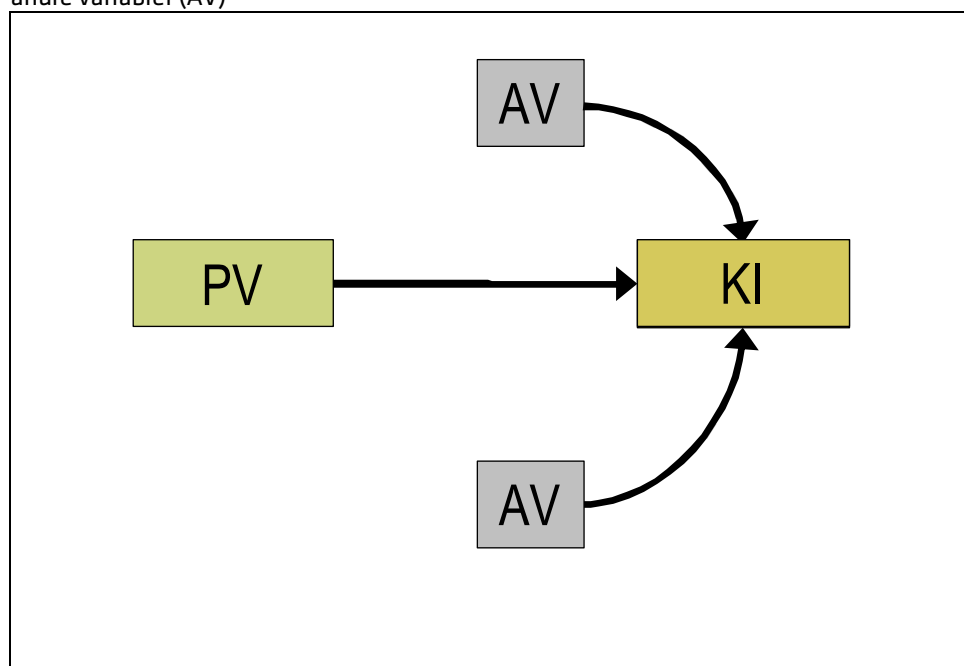
⁵ Dette avsnittet er basert på rapporten Copenhagen Economics (2007). I den rapporten så vi på alle typer konkurransepolitiske initiativer, mens vi her fokuserer på synliggjøring av virkningene innenfor de tre kjerneområdene samt av den preventive virkningen.

Denne utfordringen ville ikke vært så stor hvis vi alltid var sikre på at det eneste som påvirket konsekvensindikatorerne våre var de politikkvariablene som vi interesserer oss for. I dette tilfellet skulle vi bare sammenligne utviklingen på det berørte markedet enten før og etter et konkurransepolitisk inngrep eller med en kontrollgruppe som ikke ble utsatt for samme initiativ. Virkningen av det konkurransepolitiske inngrepet ville vi kunne observere direkte, enten som forskjellen i utviklingen på det berørte markedet før og etter inngrepet, eller i forskjellen mellom utviklingen på det berørte markedet og utviklingen på markedene i kontrollgruppen.

I praksis henger det dessverre ikke sammen slik. Stort sett er det noe som forstyrrer bildet av hvordan konkurransepolitikken virker, og dermed gjør det vanskelig å synliggjøre konkurransepolitikken virkninger. Det er især to årsaker til dette.

For det *første* vanskeliggjøres synliggjøringen nesten alltid av at det er mange andre faktorer, *andre variabler (AV)*, som påvirker konsekvensindikatorerne samtidig med at vi gjennomfører våre konkurransepolitiske initiativer. Disse andre variablene kan bestå av mange forskjellige forhold, fra konjunkturer, krig og politiske beslutninger til skift i forbrukernes preferanser. Det sentrale er at de kan forstyrre bildet når vi ønsker å synliggjøre konkurransepolitikken virkninger, jf. Figur 2.1.

Figur 2.1: Konsekvensindikatorer (KI) påvirkes ofte av både politikkvariabler (PV) og andre variabler (AV)



Kilde: Copenhagen Economics

For det *andre* vil manglende eller upresise data kunne forstyrre bildet, og dermed gjøre det vanskeligere å synliggjøre konkurransepolitikens virkninger. Hvis data mangler, kan det være mer eller mindre umulig å dokumentere virkningene av konkurransepolitikken. Det gjelder også når vi ikke er sikre på at de data vi har adgang til måler de forhold som de angir at de måler. Manglende presisjon kan gi mindre klare virkninger av ulike politikkvariabler, og i verste fall det kan føre til helt motsatte virkninger. Det kan da fremstå som om konkurransepolitikken ikke virker eller virker annerledes i praksis enn i teorien.

Disse støyfaktorene er særlig relevante når man skal synliggjøre de faktiske virkningene av et konkurransepolitisk initiativ. De er mindre viktige når man kun ønsker å synliggjøre de forventede virkningene, som ofte bygger på sentrale antagelser under saksbehandlingen om virkningene av et konkurransepolitisk initiativ.

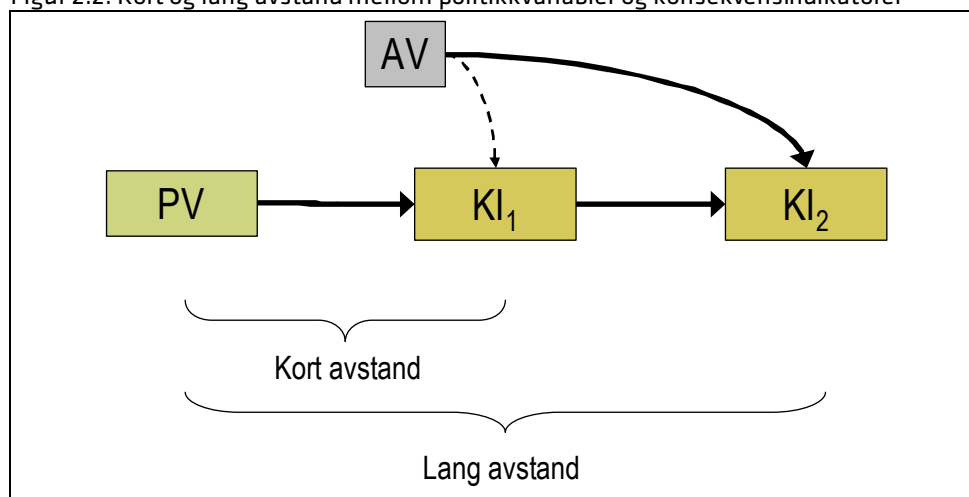
Det skal imidlertid tas hensyn til at beviskravet for tiltak etter konkurranseloven er gitt ved sannsynlighetsovervekt. Dette betyr at Konkurransetilsynet har oppfylt intensjonen i konkurranseloven dersom det ex post viser seg at gjennomførte konkurransepolitiske tiltak mest sannsynlig var korrekte. Det skal derfor ikke være et altfor strengt krav til signifikansnivå for å kunne synliggjøre virkningene av tilsynets tiltak.

Valg av konsekvensindikator har betydning for risikoen for at andre forhold tilslører

Heretter ser vi på hvordan valget vårt av konsekvensindikator kan påvirke sannsynligheten eller risikoen for at andre forhold tilslører konkurransepolitikens virkninger.⁶

Det sentrale er her at avstanden mellom politikkvariablene og konsekvensvariablene våre varierer. Med *avstand* mener vi hvor mange ledd og hvor lang tid det tar for en politikkvariabel å påvirke en konsekvensvariabel. Jo flere ledd og jo lenger tid, jo større er mulighetene for at andre faktorer påvirker konsekvensindikatoren, jf. Figur 2.2.

Figur 2.2: Kort og lang avstand mellom politikkvariabler og konsekvensindikatorer



Kilde: Copenhagen Economics

Dette poenget kan best illustreres med et eksempel hvor politikkvariabelen vår er at Konkurransetilsynet tillater en fusjon.

Konsentrasjonen, målt ved en Herfindahl-Hirschmann indeks (HHI), er en konsekvensvariabel med kort avstand til politikkvariabelen (tillatelse av en fusjon). Tillatelse av en fusjon vil gi en direkte og umiddelbar stigning i HHI. Normalt vil det på kort sikt ikke være andre forhold som endrer på HHI.

I motsetning til konsentrasjonen, er prisen et eksempel på en konsekvensvariabel med lang avstand til politikkvariabelen vår. Når fusjonen blir godkjent på tross av at den øker konsentrasjonen, kan det ifølge økonomisk teori øke prisen på markedet. Dette skjer imidlertid ikke direkte, men over en periode i takt med at selskapene endrer prissettingen sin

⁶ Dette avsnittet er basert på kapittel 1 i Copenhagen Economics (2007).

på markedet. Da det i løpet av denne perioden ofte vil skje endringer i andre forhold som har betydning for prisen, kan vi ikke være sikre på at en endring i prisen skyldes fusjonen. En observert prisendring kan skyldes endringer i andre forhold.

Verktøy som kan synliggjøre virkninger av konkurransepolitikken

Vi redegjør i dette avsnittet kort for seks forskjellige verktøy som alle kan brukes til å vurdere virkningene av et konkret konkurransepolitisk initiativ.⁷

Det mest brukte verktøyet er trolig kvalitative intervjuundersøkelser. Her undersøkes virkningene ved å spørre kunder og konkurrenter om deres vurdering av utviklingen før og etter gjennomføringen av et konkurransepolitisk initiativ, og om de sentrale forutsetningene i avgjørelsen har vist seg å holde stikk. Med intervjuundersøkelser er det ofte relativt enkelt å få mange svar, men det er viktig å være oppmerksom på at svarene er subjektive fordi kunder og konkurrenter kan ha en interesse i å få frem bestemte svar.

Utover dette brukes det fem forskjellige økonomiske og mer kvantitative verktøy. Disse verktøyene kan i stor grad anvendes til å underbygge kvalitative utsagn om tiltakenes resultater. Disse verktøyenes betegnelser varierer ofte, men er mest kjent som "før og etter"-metoden, benchmark-metoden, kostnadsmetoden, statistisk metode og simuleringsmetoden, jf. Tabell 2.1.

Tabell 2.1: Fem standardmetoder til å vurdere konkurransepolitiske virkninger

Metode	Kort beskrivelse
Før og etter	Sammenligne marked før og etter et konkurransepolitisk initiativ
Benchmark	Sammenligne marked med andre sammenlignbare markeder uten samme konkurransepolitiske initiativ
Kostnad	Forutsi hvordan markedet ville ha sett ut uten konkurransepolitisk initiativ ut fra kostnadsstruktur, observerte kostnader og overskuddsnivå
Statistisk	Forutsi hvordan markedet ville ha sett ut uten konkurransepolitisk initiativ ut fra den statistiske sammenhengen mellom priser og andre data som kan forklare prisdannelsen på markedet
Simulering	Simulering av markedspris uten konkurransepolitisk initiativ på bakgrunn av en modell av prisdannelsen på det konkrete markedet.

Kilde: Copenhagen Economics.

Felles for disse fem kvantitative verktøyene er at de krever adgang til visse kvantitative data for markedet. Normalt er 'før og etter'-metoden og benchmark-metoden de to metodene som krever minst data. Motsatt er den statistiske metoden den mest datakrevende av de fem metodene.

⁷ Disse verktøyene er beskrevet nærmere i Copenhagen Economics (2007).

2.5. ANBEFALING AV KONSEKVENSIKATORER OG VERKTØY

I dette avsnittet presenterer vi våre overordnede anbefalinger for valg av konsekvensindikator og verktøy for å synliggjøre virkningene av konkurransepolitiske initiativer innenfor de tre kjerneområdene, samt konkurransemyndighetenes eksistensverdi. Disse anbefalingene gjelder ikke nødvendigvis for andre konkurransepolitiske initiativer.

Vi konkluderer for det *første* at prisen (eller prisendringer) normalt er den beste konsekvensindikatoren for å synliggjøre virkningene av konkurransepolitikken.

Vi konkluderer for det *andre* at det i utgangspunktet ikke er noen grunn til å bruke mer avanserte verktøy, i stedet for enklere verktøy, for å synliggjøre virkningene av et konkurransepolitisk initiativ. Det er først og fremst når det er nødvendig å rense for virkningene fra andre faktorer at det er behov for å bruke mer avanserte metoder.

Pris normalt beste konsekvensindikator

På den ene siden er det klare fordeler ved å bruke konsekvensvariabler som har kort avstand til politikkvariablene våre. Dette vil normalt gjøre det lettere å isolere, og dermed synliggjøre, virkningene av et konkurransepolitisk inngrep på det relevante markedet.

På den andre siden er det også ofte en fordel å bruke konsekvensvariabler som ligger langt fra politikkvariablene våre. Fordelen er at disse ofte har størst kommunikasjonsverdi overfor offentligheten. Det er lettere å vinne forståelse for at konkurransepolitikken har ført til 2 prosent lavere priser enn at HHI har falt med 10 prosent. Når vi i en konkret situasjon skal velge konsekvensvariablene våre, må vi veie denne fordelene opp mot at det kan kreve mer kompliserte verktøy.

I Copenhagen Economics (2007) har vi valgt ut og beskrevet 31 konsekvensindikatorer som vi anser for å være særlig velegnede til å belyse og synliggjøre virkningene av hovedparten av de konkurransepolitiske initiativene, herunder både de tre kjerneområdene og flere andre konkurransepolitiske initiativer.

Tabell 2.2: Utvalgte konsekvensindikatorer

Konsentrasjon	Pris
▪ N-selskapskonsentrasjonsforhold	▪ Prisendringer
▪ Herfindahl-Hirschman Indeks (HHI)	▪ Kjøpekraftsparitet, PPP
▪ Import-produksjonsforhold	▪ Antall prisendringer
▪ Offentlig markedsandel	Profitt
▪ Konsentrasjonsforhold, endring i	▪ Eiendelsavkastning
▪ HHI, endring i	▪ Kapitalavkastning
Etableringsbarrierer	▪ Avkastning på investert kapital
▪ Kapitalkostnadsforhold	▪ Egenkapitalsavkastning
▪ Markedsføringsratio	▪ Salgsavkastning
▪ Kostnadsulempeforhold	▪ Brutto restinntekt
▪ Etableringsrate	▪ Netto restinntekt
▪ Nyetableringer pluss exit	Produktivitet
▪ Markedsvekst	▪ Arbeidsproduktivitet, endring i
Mobilitet	▪ Arbeidsproduktivitet, spredning i
▪ Konsentrasjonsvarianskoeffisient	▪ Total faktorproduktivitet, endring i
▪ Markedsandeler, stabilitet i	▪ Total faktorproduktivitet, spredning i
Innovasjon	Produktkvalitet
▪ FoU-ratio	▪ Forbrukerklager
▪ Patent-ratio	

Kilde: Copenhagen Economics (2007)

I denne rapporten fokuserer vi særlig på inngrep innenfor de tre kjerneområdene. I disse sakene vurderer vi at prisen eller prisendringer normalt er den beste konsekvensindikatoren. Dette skyldes spesielt to egenskaper ved denne konsekvensindikatoren.

For det *første* er prisendringer normalt entydige og direkte knyttet til de endelige virkningene av inngrep innenfor de tre kjerneområdene. Et fall i pris er stort sett alltid en indikasjon på en positiv økonomisk virkning, mens en stigning i pris vanligvis er en indikasjon på det motsatte.

For det *andre* kan prisen tydelig belyse de samlede virkningene av et initiativ. Hvis vi kjenner prisendringen og størrelsen av omsetningen på det relevante markedet kan vi beregne et skjønn for hva forbrukerne vil spare eller har spart som følge av et inngrep.

Selv om vi anbefaler å bruke prisen som konsekvensindikator finnes det selvfølgelig noen begrensinger forbundet med dette. Anbefalingen vår av prisen betyr ikke at det er kun er fordeler ved denne konsekvensindikatoren. For det første kan et inngrep ha andre virkninger

enn prisendringer, for eksempel virkninger på kvalitet og innovasjon. For det andre er prisen en konsekvensindikator med relativ lang avstand til inngrepene i de tre kjernesakene. Det betyr at det kan være relativt vanskelig å gjennomføre presise kvantitative vurderinger av ulike inngreps påvirkning på prisen. For det tredje vil prisendringer ofte først forekomme relativt lang tid etter det konkrete inngrepet.

Utover prisendringer anbefaler vi ikke bestemte konsekvensindikatorer til generell bruk i alle saker. Mange av konsekvensindikatorerne er hver for seg teoretisk ambivalente fordi det ikke er entydig om en stigning eller et fall i den gjeldende indikator vil være et uttrykk for en stigning i konkurranseintensiteten. Det kan kun avgjøres i den konkrete sak.

Enkle verktøy i utgangspunktet

De seks verktøyene til å synliggjøre virkningene av konkurransepolitiske initiativer er mer eller mindre kompliserte å bruke i praksis.

Vi konkluderer at det i utgangspunktet ikke er noen grunn er til å bruke mer avanserte i stedet for enklere metoder. Det avgjørende for hvilken undersøkelse som er mest optimal, er mengden av støy på det konkrete markedet. Vi anbefaler følgende retningslinjer for valg av verktøy.

Hvis vi har en situasjon hvor der verken er støy fra andre forhold eller fra dårlige data, vil de enkle verktøyene alltid være å foretrekke. Uten støy vil de enkle verktøyene gi det samme bildet som de mer avanserte verktøyene, men med færre ressurser.

Hvis vi derimot har en situasjon hvor andre forhold enn det konkrete tiltaket kan forklare den observerte utviklingen, er det nødvendig å bruke mer kompliserte verktøy for å kunne isolere virkningene fra det konkrete tiltaket som vi er interesserte i. Her vil vi med enklere verktøy ikke kunne være sikre på om de virkningene som vi observerer skyldes det konkurransepolitiske initiativet eller andre faktorer.

En situasjon med lav datakvalitet kan både bety at vi må bruke enklere og mer avanserte verktøy enn ellers. Hvis vi ikke har adgang til prisdata kan vi noen ganger bruke mer avanserte verktøy til å estimere en prisvirkning. Men lav datakvalitet kan også bety det motsatte, nemlig at vi må bruke enklere metoder fordi data ikke gjør det mulig å rense for virkningen fra andre forhold.

Kapittel 3 | ØKONOMISK LITTERATUR OM EMPIRISKE VIRKNINGER AV KONKURRANSEPOLITISKE INITIATIVER

Den økonomiske litteraturen viser relativt klart at konkurransepolitikk sett i en bred forstand er til gagn for et lands økonomiske vekst.

I en bred forstand omfatter konkurransepolitikk all form for regulering som har til formål å sikre økt konkurranse, og velfungerende og effektive markeder. Disse reguleringene omfatter naturligvis konkurransepolitikk, men utover dette omfatter de også de viktigste formene for regulering i handels- og næringspolitikken, jf. for eksempel Krakovski (2005).

I de senere år har flere empiriske undersøkelser vist at land med en åpen handelspolitikk og effektiv næringspolitikk, inklusive en effektiv konkurransepolitikk, har høyere økonomisk vekst enn andre land. Blant de empiriske undersøkelsene som har illustrert dette er blant annet en rekke undersøkelser fra OECD, samt undersøkelser av økonomer med tilknytning til OECD, f.eks. OECD (2005, 2007), Nicoletti og Scarpetta (2003, 2005, 2005a) og Conway et al. (2006).

Dette kapitlet omhandler empiriske undersøkelser av de økonomiske virkningene av konkurransepolitikk i en snevrere forstand. Konkurransepolitikk i snever forstand handler om det som normalt forbindes med et konkurranseregime, dvs. kombinasjonen av en konkurranselov og en konkurransemyndighet som har til oppgave å håndheve reglene i konkurranseloven. Med andre ord er konkurransepolitikk i snever forstand en delmengde av konkurransepolitikk i bred forstand.

Det har vært debatt om de økonomiske virkningene av et effektivt konkurranseregime omtrent like lenge som det har eksistert konkurranselover og konkurransemyndigheter. Debatten går både på om det samlet sett er økonomiske gevinster ved et konkurranseregime, og hvordan et konkurranseregime konkret påvirker økonomisk vekst.

I de senere år har det vært stigende oppmerksomhet rundt de empiriske virkningene av konkurransepolitikken i snever forstand. Dette skyldes i høy grad en voksende sjanger innenfor den økonomiske litteratur, hvor det spesielt er blitt satt fokus på hvordan konkurransemyndighetenes konkrete inngrep virker på de relevante markedene.

Det er som oftest konkurransemyndighetenes konkrete inngrep overfor konkurransebegrensende atferd som får oppmerksomhet og gir overskrifter. Dette er dog ikke det samme som at det bare er de konkrete inngrepene som skaper de positive økonomiske virkningene.

Konkurransepolitikk handler også om flere andre ting som kan ha samme eller større virkning enn de konkrete inngrepene. Dels bruker konkurransemyndigheter ofte en stor del av tiden sin på rådgivning om konkurranseforhold, dels kan den preventive virkningen av

konkurransemyndighetens blotte eksistens være like betydningsfull som de konkrete inngrepene som konkurransemyndighetene gjennomfører.

To grupper av artikler

Litteraturen og artiklene om virkningene av konkurransepolitikken kan mer eller mindre naturlig deles inn i *to* grupper.

Den *ene* gruppen ser på de samlede virkningene av konkurransepolitikken. Det skjer i noen av artiklene med hva som best kan betegnes som en *top down*-tilgang. Det etableres først mål for effektiviteten av forskjellige lands konkurranseregimer. Deretter undersøkes det hvorvidt det finnes en sammenheng mellom effektiviteten av de forskjellige landenes konkurranseregimer og enten konkurranseintensiteten eller den økonomiske veksten i de forskjellige landene. I andre artikler skjer det med det som best kan beskrives som en *bottom up*-tilgang. Det oppstilles forskjellige regnestykker for de samlede gevinstene og kostnadene ved konkurransemyndighetenes arbeid, og i den forbindelse kommer undersøkelsene inn på virkningene av konkrete konkurransepolitiske initiativer.

Den *andre* gruppen av artikler er mer spesifikke, i det de bare ser på de økonomiske virkningene av enkelte og konkrete konkurransepolitiske initiativer. Det er for eksempel konkrete inngrep overfor horisontale avtaler, misbruk eller fusjoner. Formålet deres er å vurdere effektiviteten av konkurransemyndighetenes inngrep eller hvordan bestemte typer inngrep har virket på forbrukerpriser og/eller velferd.

Fire konklusjoner

Fra gjennomgangen vår av den økonomiske litteraturen om virkningene av konkurransepolitikken i snever forstand drar vi *fire* konklusjoner.

For det *første* konkluderer vi at hoveddelen av undersøkelsene er optimistiske med hensyn til de samlede økonomiske virkningene av et konkurranseregime med en konkurranselov og en konkurransemyndighet.

De fleste forfatterne vurderer at en effektiv konkurransemyndighet er en god investering for samfunnet. Det gjelder uansett om forfatterne bruker en *top down*-tilgang eller en *bottom up*-tilgang til å belyse virkningene av konkurransepolitikken. De konkluderer at et effektivt konkurranseregime gir betydelige gevinster i form av lavere priser og høyere velferd. De vurderer dessuten at gevinstene er betydelig større enn kostnadene ved å drive en konkurransemyndighet.

Det finnes dog artikler som er mer pessimistiske når det gjelder virkningene av konkurransemyndighetenes arbeid. Spesielt én av disse artiklene, Crandall og Winston

(2003), har vært med på å drive den seneste stigende oppmerksomheten rundt hvordan konkurransemyndighetenes arbeid virker. Hvis vi skal tro på konklusjonene i disse artiklene er konkurransepolitikk i snever forstand, dvs. kombinasjonen av en konkurranselov og en konkurransemyndighet, ikke noen god forretning for samfunnet. I stedet bør næringspolitikken begrenses til å skape gode rammevilkår for selskapene, og heretter la markedskreftene råde på så mange markeder som mulig.

For det *andre* konkluderer vi at det er betydelig større usikkerhet rundt virkningene av konkurransemyndighetenes konkrete inngrep enn rundt de samlede virkningene av et konkurranseregime.

Fortalerne for konkurransemyndigheter og deres inngrep i markedsekonomien mener at konkurransepolitiske inngrep setter en stopper for konkurransebegrensede atferd. Dessuten vurderer de at det ligger en verdifull preventiv virkning i å ha en konkurransemyndighet. De fremhever at den preventive virkningen forhindrer mye konkurransebegrensende atferd i å oppstå.

Motsatt fremhever kritikerne av konkurransemyndigheter og deres inngrep at konkurransepolitiske inngrep overfor spesielt fusjoner og misbruk ofte er både innviklede og dårlig timet. Derfor hevder de at inngrepenes virkninger på konkurransen er både uklare og usikre. I tillegg hevder kritikerne at konkurransemyndighetene ofte ikke evner å skille konkurransebegrensende og konkurransefremmende atferd fra hverandre, og at dette gjør selskap usikre og overforsiktige. Konkurransemyndighetenes feil betyr ifølge kritikerne at selskap avholder seg fra å gjennomføre visse konkurranse- og effektivitetsfremmende handlinger, fordi de frykter å bli feilaktig sanksjonert av en konkurransemyndighet som ikke klarer å skille mellom lovlige og ulovlige handlinger.

For det *tredje* konkluderer vi at den økonomiske litteraturen ikke har utviklet metoder som kan brukes til å gi en presis vurdering av den faktiske nettoverdien av konkurransemyndighetenes eksistens og innsats.

Kostnadene ved konkurransemyndighetenes arbeid er det som er best avdekket, men selv her er det usikkerhet. Spesifikt er det usikkerhet rundt hvor mye ressurser private selskap bruker på konkurransesaker i form av utgifter til blant annet advokater, økonomer og andre rådgivere.

Størrelsen på de faktiske gevinstene er preget av stor usikkerhet. Det er utviklet noen relativt enkle metoder som kan beregne de forventede virkningene av forskjellige konkurransepolitiske inngrep. Men om disse forventede virkningene blir til faktiske virkninger, avhenger normalt av om en rekke forutsetninger er korrekte. Når det kommer til

de faktiske virkningene er det ikke utviklet noen enkle metoder som kan brukes til å foreta kvantitative beregninger av virkningene av verken de konkrete inngrepene som konkurransemyndighetene foretar, eller av den preventive virkningen. Det kreves i første omgang en konkret vurdering for å fastslå om et konkret inngrep har positive eller negative virkninger. I neste omgang krever det en konkret vurdering for å fastslå størrelsen av de positive eller negative virkningene. Ingen av disse vurderingene kan utføres med enkle regler som for eksempel tommelfingerregler.

For det *fjerde* konkluderer vi at de fleste undersøkelsene av de faktiske virkningene av konkurransepolitiske inngrep (ex post-undersøkelser) er kommet fram ved å se på markedets utvikling før og etter at forskjellige konkurransepolitiske begivenheter har funnet sted. De fleste av disse ex post-undersøkelsene kan først utføres når det er gått en viss tid etter at inngrepet har funnet sted, og virkningene har nådd å slå igjennom. Det er dog i noen tilfeller mulig å utføre ex post-undersøkelser relativt kort tid etter at det konkrete inngrepet er gjennomført.

3.1. SAMLEDE VIRKNINGER AV KONKURRANSEMYNDIGHETENES INITIATIVER

I dette avsnittet tar vi tak i en rekke av de artiklene som beskjeftiger seg med de samlede økonomiske virkningene av konkurransemyndighetenes initiativer, dvs. de samlede økonomiske virkningene av å ha en konkurranselov og en konkurransemyndighet som har som oppgave å håndheve loven.

Vi ser først på et par artikler som bruker en *top down*-tilgang og som undersøker om det finnes en sammenheng mellom effektiviteten av forskjellige lands konkurranseregimer og deres økonomiske vekst. Disse artiklene tegner i det store og hele et positivt bilde av konkurransepolitikkenes virkninger, men lider dog under forskjellige måleproblemer.

Deretter ser vi på en rekke av de artiklene som i høyere grad bruker en *bottom up*-tilgang og som prøver å kvantifisere en rekke av de normale gevinstene og kostnadene ved forskjellige elementer av konkurransepolitikken, herunder spesielt inngrep overfor misbruk, avtaler og karteller, og/eller hvorvidt konkurransepolitikken har en preventiv virkning.

Den første artikkelen vi ser på er negativ overfor virkningene av konkrete konkurransepolitiske handlinger, herunder inngrep overfor misbruk, avtaler og fusjoner. Denne artikkelen er spesielt viktig fordi den har medvirket til å skape økt debatt rundt virkningene av konkurransemyndighetenes arbeid.

Deretter omtaler vi noen andre artikler som gir et nesten diametralt motsatt bilde av konkurransepolitikken. Disse artiklene peker på at både de konkrete konkurransepolitiske

inngrepene og den preventive virkningen gir betydelig større gevinster enn hva det koster å drive en konkurransemyndighet som håndhever konkurransereglene.

Dutz og Hayri (2000): Does More Intense Competition Lead to Higher Growth?

Artikkelen Dutz og Hayri (2000) er en av de artiklene som har sett på sammenhengen mellom et effektivt konkurranseregime og økonomisk vekst. Den overordnede konklusjonen i artikkelen er at det i en sammenligning av forskjellige land er en positiv sammenheng mellom et effektivt konkurranseregime og landets langsiktete økonomiske vekst.

Metoden i artikkelen er en blanding av spørreskjemaundersøkelse og regresjonsanalyse. Et spørreskjema brukes til å oppnå et mål for effektiviteten av de forskjellige landenes konkurranseregime. Ca. 3.000 fremtredende forretningsfolk i 36 forskjellige land er blitt spurt om hvor effektivt de opplever konkurranseregimet i hjemlandet sitt. Svarene deres er blitt sammenfattet i et samlet mål for effektiviteten av de forskjellige landenes konkurranseregime.

Dette målet for konkurranseregimets effektivitet inkluderes deretter sammen med en rekke andre forskjellige variabler for de forskjellige landene i en vekstmodell. Felles for disse andre variablene er at de i tidligere undersøkelser har vist seg å forklare den økonomiske veksten i forskjellige land.

Forfatterne konkluderer på bakgrunn av vekstmodellen at konkurranseregimenes effektivitet gir et klart positivt bidrag til den delen av den økonomiske veksten som ikke forklares av de variablene som normalt bidrar til økonomisk vekst.

Krakowski (2005): Competition policy works: The effect of competition policy on the intensity of competition; an international cross-country comparison

I Krakowski (2005) fokuseres det på sammenhengen mellom konkurransepolitikk på den ene siden og konkurranseintensitet og økonomisk velstand på den andre siden.

I en sammenligning av 101 land konkluderer forfatterne at et effektivt konkurranseregime sikrer en effektiv konkurranse, og dermed i siste rekke en høyere økonomisk vekst.

I sammenligningen av de 101 landene fokuseres det dels på når landene innførte en konkurranselovgivning, og dels på noen mål for effektiviteten av de forskjellige landenes konkurranseregime. Til å måle effektiviteten av konkurranselovgivningen i de forskjellige landene brukes et datasett som er utarbeidet av World Economic Forum og som på samme måte som datasettet i Dutz og Hayri (2000), er basert på en spørreskjemaundersøkelse.

Karakteristikaene ved de ulike landenes konkurransemyndigheter settes deretter i forhold til forskjellige indikatorer for hvor godt konkurransen fungerer i landets økonomi. Disse indikatorene består for det første av tradisjonelle konkurranseindikatorer som for eksempel konsentrasjon, inntjening, mobilitet osv. For det andre er det konkurranseindikatorer som stammer fra en spørreskjemaundersøkelse blant bedriftsledere.

På bakgrunn av undersøkelsen trekker forfatteren flere konklusjoner som understøtter teorien om at et effektivt konkurranseregime fremmer økonomisk vekst.

En av konklusjonene er at det tar tid å bygge opp et effektivt konkurranseregime. Undersøkelsen viser at konkurranseregimet generelt er mer effektivt jo lengre tid landet har hatt en konkurranselov og en konkurransemyndighet.

En annen konklusjon er at et effektivt konkurranseregime og en intens konkurranse på hjemmemarkedet følges ad. Undersøkelsen tyder på at størrelsen på økonomien samt effektiviteten av konkurranseloven og konkurransemyndighetene er to av de faktorene som har størst betydning for konkurransen på hjemmemarkedet.

En tredje konklusjon er at land med høy konkurranseintensitet på hjemmemarkedet har en høyere levestandard enn land med lav konkurranseintensitet. Forfatteren konkluderer på bakgrunn av dette at land som ikke allerede har et effektivt konkurranseregime kan heve levestandarden sin ved å innføre en effektiv konkurranselov og å etablere en effektiv konkurransemyndighet til å håndheve denne.

Crandall og Winston (2003): Does antitrust policy improve consumer welfare?

Undersøkelsen i Crandall og Winston (2003) har hatt stor betydning for det voksende fokus på virkningene av konkurransepolitiske initiativ, og den stigende etterspørselen etter ex post-undersøkelser.

Dette fremgår blant annet av Lear (2007):

“Much of the recent debate on the need to perform an ex-post assessment of the effectiveness of the antitrust law enforcement has been spurred by a provocative paper by Crandall and Winston (2003).”

Grunnen til at denne artikkelen har satt gang i debatten om virkningen av konkurransepolitiske initiativ er relativt klar. Artikkelen tegner et ytterst pessimistisk bilde av virkningene av de amerikanske konkurransemyndighetenes arbeid. Konklusjonen er at konkurransemyndighetenes innsats i beste fall ikke virker, da den verken medfører høyere forbrukervelferd eller har preventive virkninger. Videre argumenterer forfatterne at

konkurransemyndighetenes innsats i verste fall er til direkte skade for både forbrukerne og den samlede velferden i USA.

Det første temaet i artikkelen er størrelsen på kostnadene og gevinstene ved konkurransepolitikken i USA.

På kostnadssiden ses det på kostnadene ved konkurransemyndighetene i de seneste 20 årene. Det fremgår at driften av de amerikanske konkurransemyndighetene i 2000 kostet de amerikanske skatteyderne ca. 150 millioner dollar. Utover at dette er mange penger blir det antydnet at disse ressursene brukes uhensiktsmessig av konkurransemyndighetene. Det bemerkes at saker om misbruk av dominerende stilling beslaglegger mer enn 1/3 av konkurransemyndighetenes ressurser, selv om antallet av denne typen saker er ytterst få og at det er virkningene av disse inngrepene som er de mest tvilsomme.

Det bemerkes videre at de samlede kostnadene ved konkurransepolitikken er minst 10 ganger større enn konkurransemyndighetenes budsjetter. Det refereres konkret til en undersøkelse fra 1980 årene. I denne undersøkelsen var konklusjonen at private selskaps kostnader ved konkurransepolitikken utgjorde minst 1,5 mrd. dollar. I disse utgiftene inngår både selskapenes kostnader til økonomisk og juridisk bistand, og kostnadene ved at selskapenes ledelse og nøkkelpersoner bruker tid på konkurransesaker.

Endelig pekes det på at overdreven forsiktighet (*overdeterrence*) godt kan være den største kostnaden ved konkurransemyndighetenes arbeid. Artikkelen peker på at det er alt for utforutsigbart hva konkurransemyndighetene dømmer lovlig eller ulovlig. Denne usikkerheten kan ifølge forfatterne godt få selskapene til å gi opp potensielt effektivitets- og konkurransefremmende aktiviteter fordi de frykter å bli feilaktig sanksjonert av konkurransemyndighetene. Hvis dette er tilfellet kan det koste det amerikanske samfunnet dyrt.

Artikkelen forholder sig heretter til gevinstene ved konkurransepolitiske inngrep. Det anerkjennes at det naturligvis ikke kan avvises at gevinstene er så store at de mer enn veier opp for disse store kostnadene. Men det konkluderes også at det er mer enn alminnelig vanskelig å finne dokumentasjon for at de direkte gevinstene fra konkurransemyndighetenes arbeid er bare tilnærmevis like store som kostnadene.

Først fremheves det at den ideelle metoden for å vurdere gevinstene ville vært å sammenligne forbrukervelferden i en situasjon med og uten en konkurransemyndighet hvor alle andre forhold er konstante. Det pekes på at det har eksistert ett slikt tilfelle i det 20. århundret. Det var under *The Great Depression* i 1930 årene, hvor konkurranselovgivningen ble suspendert. Artikkelen peker på at det er blitt gjennomført undersøkelser av hva denne

suspensjonen betydde for prisene i USA. Ifølge forfatterne viser undersøkelsene at det ikke kom store prisstigninger. Det anerkjennes dog også at dette eksemplet kanskje ikke er det mest relevante på nåværende tidspunkt.

Deretter pekes det på hvordan gevinstene ved konkurransemyndighetenes arbeid ellers kan beregnes og vurderes. Det fremheves at det er relevant å se på konkrete konkurransesaker, og sammenligne prisene før og etter inngrepene. Dessuten pekes det på at det også er relevant å sammenligne prisene i forskjellige bransjer hvor håndheving av konkurransereglene er forskjellige.

Med dette som utgangspunkt ser Crandall og Winston (2003) på erfaringene fra konkrete konkurransesaker i USA. Blant sakene er det både saker om misbruk av dominerende stilling, kartellsaker og fusjonssaker. De fleste av sakene er noen store og ofte gamle konkurransesaker. Et eksempel er en misbrukssak mot Standard Oil fra begynnelsen av det 20. århundret. Et annet eksempel er en misbrukssak mot Paramount fra 1930-tallet.

Konklusjonen av gjennomgangen av disse konkurransesakene er at konkurransepolitikken av mange grunner har slått feil. De konkrete inngrepene har ikke virket etter hensikten verken i sakene om misbruk, karteller eller fusjoner. De primære grunnene som fremheves i undersøkelsen er:

- Saksbehandlingstiden i monopolsaker er lang, og ofte har markedsvilkårene endret seg av seg selv innen konkurransemyndighetene har fått truffet en avgjørelse
- Det er vanskelig å finne effektive vilkår i monopol- og fusjonssaker. Det finnes generelt dårlig kunnskap om hvordan forskjellige vilkår og krav virker på konkurransen.
- Det er vanskelig å identifisere de reelt problematiske fusjonene, hvilket gir stor risiko for både å gripe inn overfor konkurransefremmende fusjoner og å tillate konkurransehemmende fusjoner.
- Det er markante og særlig vanskelige utfordringer i bransjer som er preget av dynamisk konkurranse, hurtige teknologiskift, og problemstillinger om immateriell rett.
- Det er ofte politiske grunner snarere enn saklige argumenter som bestemmer hvilke saker som skal påbegynnes og hvilke som skal innstilles.

For fusjoner omfatter artikkelen blant annet en empirisk undersøkelse av hvordan konkurransepolitiske inngrep overfor fusjoner har påvirket profitten til de relevante selskapene. I undersøkelsen forsøkes selskapenes profitter forklart ut fra blant annet konkurransemyndighetenes beslutninger i konkrete fusjonssaker. Dette skjer i en regresjonsmodell som i artikkelen forklares på følgende måte:

”The assessment is largely based on a model in which price-cost margins in 20 manufacturing industries are regressed over court-based outcomes (...), second request for information and industry characteristics such as import-sales ratio (...), capital-sales ratio (...), and the growth of the number of firms with a five-year lag (to control for entry).”

Konklusjonen av den empiriske undersøkelsen er relativt pessimistisk for fusjonskontrollen. Det konkluderes ut fra undersøkelsen at det ikke finnes klare indikasjoner på at konkurransemyndighetenes inngrep har gjort en forskjell og senket prisene. Prisene ser ut til å være upåvirket av om konkurransemyndighetene har forbudt eller tillatt fusjoner.

Den samlede konklusjonen Crandall og Winston (2003) kommer frem til, er at konkurransemyndigheter utelukkende bør konsentrere seg om de klareste og mest graverende sakene. Resten av sakene bør de ganske enkelt holde seg fra. Det pekes på at det i størstedelen av de sakene som konkurransemyndighetene tar tak i ville ha vært mer effektivt og mindre ressurskrevende å la markedskreftene løse problemene.

Ifølge forfatterne finnes det mange eksempler på at det i virkeligheten har vært markedskreftene og ikke konkurransepolitiske inngrep som har løst problemene på et marked. Dette gjelder spesielt i misbruksaker, hvor det ofte er en lang prosess før beslutningen treffes og føres ut i livet.

Til slutt diskuterer Crandall og Winston (2003) den preventive virkningen. De innleder diskusjonen med å fastslå at de ytterst usikre bevisene for at konkurransemyndighetenes arbeid virker og gjør en forskjell i de konkrete sakene, får tilhengerne av konkurransepolitikken til å fremheve og lovprise den preventive virkningen av konkurransepolitikken.

Crandall og Winston (2003) erkjenner at det finnes argumenter for en preventiv virkning. Men de argumenterer videre at det er vanskelig å dokumentere denne. Så lenge det ikke er sett noe klart bevis for at det finnes en positiv preventiv virkning av konkurransepolitikken, er det vanskelig å bruke den som et klart og entydig argument for at konkurransepolitikken er verdt pengene.

Crandall og Winston (2003) skriver om den preventive virkningen av konkurransepolitikken:

“Given the lack of direct evidence that antitrust actions on monopolization, collusion and mergers have promoted competition and benefited consumers, supporters of an activist antitrust policy are left with the argument that such policy deters firms from anti-competitive behaviour. If the antitrust authorities had not prosecuted IBM, AT&T, Mi-

crosoft and others, who know what abuses could have occurred? Admittedly, providing evidence on what has been deterred, and therefore did not happen, is a difficult task. In any event, we have not found any evidence that antitrust enforcement has deterred firms from engaging in actions that would have seriously harmed consumers.”

Crandall og Winston (2003) slår fast at de selv ikke tror spesielt på den preventive virkningen, og at de ikke har sett noe håndfast bevis på at den eksisterer. Men selv hvis det skulle finnes en preventiv virkning er ikke det et entydig argument for at en konkurranselovgivning og en konkurransemyndighet er verdt pengene. Forfatterne vurderer at de frie markedskreftene som oftest er mye bedre til å skape en preventiv virkning enn en konkurransemyndighet og en konkurransepolitikk:

“Although we have not found any evidence that the antitrust laws have had beneficial deterrence effects, we suspect that such effects exist. However, any deterrence effect of the antitrust law may be relatively small compared with the well demonstrated ability of the competitive markets to deter anticompetitive monopolies, collusion and mergers.”

Baker (2003): The case for antitrust enforcement

De relativt negative konklusjonene i Crandall og Winston (2003) vedrørende virkningen av konkurransemyndighetenes arbeid har fått andre til å gå på offensiven og forsøke å bevise det motsatte: At konkurransepolitikken virker og gagnar både forbrukerne og samfunnet.

Et av disse bidragene til den økonomiske litteratur er artikkelen Baker (2003). Konklusjonen i Baker (2003) er at konkurransepolitikk er en god forretning for samfunnet. De besparelsene som myndighetenes inngrep i konkurransesaker medfører for samfunnet, overstiger ifølge Baker (2003) kostnadene ved å ha og drive en effektiv konkurransemyndighet.

Baker (2003) fastslår først at han er enig med Crandall og Winston (2003) i at det ikke alltid kan bevises med signifikante statistiske resultater at konkurransepolitikken medfører gevinster for samfunnet.

I motsetning til Crandall og Winston (2003) er Baker (2003) dog ikke i tvil om verken nødvendigheten av konkurransepolitikken, eller at den er en overskuddsforretning for samfunnet:

“The benefits of antitrust enforcement to consumers and social welfare (particular in deterring effects) seem likely to be far larger than what the government spends on antitrust enforcement and firms spend directly or indirectly on antitrust compliance”.

Baker (2003) peker heretter på hvor det går galt for Crandall og Winston (2003). For det første pekes det på at mange av konklusjonene er basert på saker som fant sted for lenge siden, og i en helt annen tid:

“...efforts to draw conclusions about the efficacy of current antitrust enforcement based on old Supreme Court cases (...) are similar to drawing conclusions about the value of monetary policy by looking at the actions of the Federal Reserve from its founding in 1913 through the Great Depression”.

Baker (2003) anerkjenner at det kan argumenteres for at det er unødvendig å rettsforfølge karteller så aggressivt som noen hevder. I et normalt konkurransemarked vil det i utgangspunktet være vanskelig for kartellets deltakere å opprettholde et kartell. De vil hver for seg ha et insitamant til å bryte kartellavtalen, og dette vil ofte få karteller til falle sammen av seg selv over tid.

Men Baker (2003) peker motsatt på at et slikt konkurransepress ikke er til stede på mange av virkelighetens marked. Det betyr at det er nødvendig for konkurransemyndigheter å gjøre en innsats for å forkorte kartellenes levetid. Ellers vil selskapene simpelthen inngå avtaler og utnytte forbrukerne.

I fusjonssaker finner Baker (2003) at det ofte er vanskelig å bevise resultatene og virkningen av konkurransemyndighetenes handlinger. Grunnlaget for en sammenligning av hvorvidt man hadde vært bedre tjent med en godkjent fusjon eller et forbud finnes ikke. Hvis en fusjon er blokkert, kan man ikke senere presist vurdere hvilke virkninger den ville ha hatt hvis den var blitt gjennomført. Det finnes metoder for å vurdere hvordan markedet sannsynligvis ville ha utviklet seg i denne hypotetiske markedssituasjonen, men disse metodene er usikre. Sammenligninger over tid er derfor enten umulige eller i beste fall svært usikre i fusjonssaker.

Allikevel argumenterer Baker (2003) at det er relativt sikkert at inngrep overfor fusjoner har gagnlige virkninger på priser og velferd. Baker (2003) peker på en rekke metoder som kan brukes til å få et inntrykk av disse positive virkningene. Blant annet fremheves det at små simuleringsmodeller (IO-modeller) klart viser at fusjoner vil medføre høyere priser og lavere velferd.

Artikkelen ser også på den preventive virkningen av en konkurransemyndighet. Det konkluderes at det helt sikkert finnes klare preventive virkninger av konkurransepolitikken selv om de naturligvis er vanskelige å kvantifisere og bevise.

Det pekes på at de preventive virkningene oftest stammer fra individuelle saker. Andre virksomheter blir mer påpasselige med å holde seg innenfor reglene når de opplever at andre virksomheter blir dømt i en konkurransesak. Størrelsen på den preventive virkningen avhenger av flere faktorer. Utover den potensielle gevinsten ved overtredelser av konkurransereglene fremheves risikoen for å bli oppdaget, risikoen for domfellelse samt størrelsen av den potensielle straffen, herunder ikke minst eventuelle etterfølgende private søksmål.

Baker (2003) vurderer at spesielt den preventive virkningen som følger av risikoen for private søksmål er vanskelig å måle og bevise. Det henger blant annet sammen med de særlige reglene om ”*treble damages*”. Disse reglene avviker nemlig på mange måter fra det som ifølge økonomisk teori er den optimale sanksjon og straff. Det kan innvendes at ”*treble damages*” både kan straffe for hardt og for lite. Samtidig kan det innvendes at ”*treble damages*” heller ikke er optimalt.

Baker (2003) vurderer dog at det ikke finnes empirisk belegg for at ”*treble damages*” resulterer i såkalt ”*overdeterrence*”, dvs. en situasjon hvor selskapene blir overforsiktige og unnlater å gjennomføre handlinger som er konkurransefremmende og effektivitetsfremmende av frykt for inngrep samt å bli feilaktig sanksjonert.

I slutten av artikkelen kommer noen betraktninger vedrørende de samlede gevinstene og kostnadene ved en konkurransemyndighet. Konklusjonen er at gevinstene høyst sannsynlig er større enn kostnadene. Det erkjennes dog også at ethvert forsøk på å kvantifisere nettogevinsten er dømt til å være spekulativt og usikkert:

“Do benefits of antitrust enforcement exceed the costs? Almost surely, although any quantitative calculus is highly speculative.”

Artikkelen anslår at de samlede kostnadene ved det amerikanske konkurranseregimet er ca. 2 mrd. dollar om året. Ut av dette er det bare 150 mill. dollar som er offentlige kostnader ved å drive konkurransemyndighetene i USA. De resterende 1,8 mrd. dollar er private selskaps kostnader ved offentlige konkurransesaker, og frem for alt kostnadene ved private søksmål. Disse kostnadene omfatter kostnader til advokater, økonomer og andre rådgivere. Dessuten omfatter de kostnader som private selskap har ved å skulle bruke tid og ressurser på konkurransesaker.

Baker (2003) konkluderer at det er opplagt at gevinstene er betydelig større enn 2 mrd. dollar om året. I undersøkelsen er det en lang rekke betraktninger om hvorfor andre mer pessimistiske vurderinger er feilslåtte og undervurderer de positive virkningene av konkurransepolitikken. Deretter argumenteres det for at kostnadene som følge av

konkurransebegrensende atferd ville utgjort minst 1 prosent av USAs bruttonasjonalprodukt dersom det ikke fantes en konkurranselov og en konkurransemyndighet. 1 prosent av USAs bruttonasjonalprodukt svarer til ca. 100 mrd. dollar om året.

Utover Baker (2003) har flere andre reagert på Crandall og Winston (2003). Slik som Baker (2003) peker de på en rekke forskjellige årsaker til at Crandall og Winston (2003) etter deres vurdering tar feil med sin negative oppfatning av virkningene av konkurransemyndighetenes inngrep. Blant annet kan nevnes Werden (2003) og Kwaka (2003).

Geroski (2004): Is competition policy worth it?

Geroski (2004) nevner ikke Crandall og Winston (2003) direkte, men allikevel kan artikkelen ses som en reaksjon på de påstandene som Crandall og Winston (2003) kom med i 2003. Geroski (2004) argumenterer for at nettogevinsten ved å ha en konkurranselov og en konkurransemyndighet er positiv.

Utgangspunktet for artikkelen er å finne svaret på om det kan betale seg å opprettholde konkurransemyndigheter og føre en aktiv konkurransepolitikk. Svaret gis først og fremst anekdotisk, og det trekkes ikke spesielt klare eller håndfaste konklusjoner.

Geroski (2004) begynner med å se på gevinstene fra konkurranse. Det fremheves at intens konkurranse er en klar fordel for samfunnet fordi konkurranse er en garanti for at ressursene utnyttes effektivt i hele samfunnet. Konkurranse kan medføre en ineffektiv duplisering av visse ressurser, men gevinstene i form av større effektivitet og produktutvikling er større enn disse kostnadene.

Videre peker artikkelen på at konkurranse innebærer både fordeler og ulemper for selskapene:

- På den *ene* siden er konkurranse et effektivt middel for selskapene til å få medarbeiderne sine til å arbeide hardt og effektivt. Trusselen om at konkurrentene stjeler kundene er et effektivt middel til å få medarbeiderne til å gjøre sitt beste.
- På den *andre* siden kan det være anstrengende for selskapene at de hele tiden må yte sitt aller beste for å være konkurransedyktige. Noen ganger kan selskapene ønske å slappe av og ta det mer med ro.

Deretter ser artikkelen på hvilken rolle konkurransepolitikken har i å sikre en effektiv konkurranse. Det fastslås at konkurransemyndighetenes saker i praksis bare vedrører noen få markeder. Det fastslås at antallet av faktiske saker er relativt lite i forhold til hvor mange markeder og saker som potensielt kunne vært etterforsket. Det pekes konkret på at det i

Storbritannia er mindre enn fem prosent av markedene som er gjenstand for konkurransemyndighetenes granskning hvert år. Samtidig fastslås det at de gjennomførte etterforskninger som oftest er kortvarige i forhold til hvor lenge gevinstene kan forekomme.

Dette betyr at man kan betrakte konkurransepolitikken som en investering som samfunnet foretar: Samfunnet investerer noen penger i å drive en konkurransemyndighet som gjennomfører etterforskning og avgjør noen saker. Denne investeringen medfører noen gevinster i form av besparelser i de neste mange årene. Konkurransepolitikk er en god idé hvis nåverdien av de fremtidige gevinstene er større enn den investeringen som skjer i dag.

Artikkelen peker på at det finnes gode argumenter for at konkurransepolitikken gir store gevinster, og at det faktisk skjer med en ganske beskjeden investering.

På gevinstsiden peker artikkelen på at de gevinstene det er lettest å sette tall på forekommer ved inngrep overfor karteller og prisavtaler. Det pekes på at flere saker i de seneste årtiene har gitt mange eksempler på hva karteller har kostet forbrukerne i form av høyere priser. Blant annet fremheves noen konkrete saker fra USA, Tyskland, Norge, Spania og Storbritannia, hvor karteller har kostet forbrukerne betydelig mer enn hva det koster å drive konkurransemyndighetene i disse landene.

På gevinstsiden fremheves det også at selskapene har store fordeler ved konkurransepolitikken. En stor fordel er ifølge artikkelen at konkurranse er med på å sikre at selskapene kan kjøpe billige innsatsfaktorer til produksjonen sin. I tillegg kommer det faktisk at konkurransemyndighetens innsats i mange tilfeller fungerer som en garanti for at mange små og mellomstore selskaper kan overleve på markedet. Det pekes på at små og mellomstore selskaper ofte ville blitt presset ut av markedet av store dominerende selskaper hvis det ikke fantes en konkurransemyndighet til å sikre like vilkår.

Endelig ser artikkelen også på de preventive virkningene av å ha konkurransemyndigheter. Det redegjøres for at det bak hver enkelt avgjørelse fra konkurransemyndighetene ligger en argumentasjon som selskapene kan se og bruke når de skal beslutte seg for sine fremtidige handlinger, for eksempel viser inngrep overfor prisavtaler at den slags atferd ikke aksepteres. Dette betyr at konkurransepolitikken virker og har gagnlige virkninger også selv om det ikke treffes konkrete avgjørelser.

Geroski (2004) anerkjenner også at denne preventive virkningen er vanskelig å tallfeste. Artikkelen refererer til en undersøkelse som har forsøkt å gjøre dette ved å sammenligne prisene i land med og uten en aktiv konkurransemyndighet. Ut fra denne undersøkelsen er det i Geroski (2004) anslått at de britiske forbrukerne årlig ville ha betalt minst 30 mill. dollar mer for varene sine hvis det ikke hadde vært en konkurransemyndighet i

Storbritannia. Denne besparelsen på 30 mill. dollar om året tilskrives i undersøkelsen den preventive virkningen av de britiske konkurransemyndighetenes eksistens.

Videre pekes det på at den preventive virkningen avhenger av hvor godt aktørene kjenner de gjeldende spillereglene og disiplineres til å overholde dem. Det er i virkeligheten snakk om hvor godt rettssystemet fungerer. Hvis rettssystemet fungerer godt og er forutsigbart for selskapene vil den preventive virkningen være effektiv. I motsetning vil uforutsigbarhet kunne medføre usikkerhet og i verste fall ”*overdeterrence*”.

Block og Feinsten (1986): The spill-over effects of antitrust enforcement

Block og Feinsten (1986) konkluderer at konkurransepolitikken faktisk virker bedre enn forventet. De finner at den preventive virkningen av konkurransepolitikken på flere markeder faktisk er større enn hva som kan forventes ut fra økonomisk teori.

Artikkelen peker på at det i undersøkelser av den preventive virkningen av konkurransepolitiske inngrep først og fremst fokuseres på de samme markedene som inngrepet rammer. Ved det samme markedet tenkes det i denne forbindelsen både på produktmarkedet og det geografiske markedet.

Ifølge Block og Feinsten (1986) er dette imidlertid feil tilnærming. Dette vil nemlig gi en tendens til å undervurdere den preventive virkningen. Det argumenteres at de observerte virkningene på de markedene hvor inngrepet finner sted som oftest bare utgjør en liten del av de samlede virkningene. Det pekes på to grunner til dette:

- For det *første* vil et inngrep overfor et konkret selskaps atferd på et bestemt produktmarked og et bestemt geografisk marked ofte ha en preventiv virkning på det samme produktmarkedet, men på andre geografiske markeder. Det fremheves at selskapene på det samme produktmarkedet legger merke til hva som skjer på andre geografiske markeder, og at det kan få dem til å være mer påpasselige med å holde seg innenfor lovens grenser.
- For det *andre* pekes det på at det ofte også vil være en preventiv virkning på andre produktmarked, dels i det samme geografiske området, dels i andre geografiske områder. Selskapene på et produktmarked vil ofte også legge merke til hvilke inngrep som foretas på andre produktmarkeder. For eksempel vil inngrep overfor rabatter og leveringsnektelse danne presedens på andre produktmarked.

Block og Feinsten (1986) undersøker disse påstandene i praksis ved å se på data for anleggsarbeid i forbindelse med motorveier (*highway construction*). For å fange disse preventive virkningene, eller spillover virkningene på andre marked, oppstilles en modell

som dels viser informasjon om konkurranseovertridelser på tilstøtende marked, og dels utleder relasjonene mellom priser og preventive virkninger. Formålet med modellen er at hvis kartell deltakerne har vært aktive på tilstøtende markeder, vil det være større muligheter for å finne karteller på disse markedene. Og hvis det er større mulighet for å bli oppdaget, vil selskapenes kartellmargin være lavere, og selskapene vil være mer følsomme overfor myndighetenes etterforskning og straff.

Konklusjonen av den empiriske undersøkelsen er at det finnes betydelige spillover virkninger. Dermed konkluderes det at de samlede virkningene av konkurransemyndighetenes inngrep er større enn bare virkningen på det konkrete produktmarkedet og geografiske markedet alene.

Block, Nold og Sidak (1981): The deterrent effect of antitrust enforcement

Artikkelen Block et. al. (1981) handler om den preventive virkningen av konkurransepolitikk. Den overordnede konklusjonen i artikkelen er at den preventive virkningen er tvilsom, men at etterfølgende private søksmål oftest har markante preventive virkninger.

Det teoretiske utgangspunktet i artikkelen er en modell som viser at den optimale prisen for et kartell verken er den normale konkurranseprisen eller den prisen som ville blitt avtalt hvis det slett ikke fantes noe som het konkurransepolitikk og konkurransemyndigheter. I modellen er den optimale prisen for et kartell i stedet en funksjon av hva prisen ville være uten konkurransemyndigheter, sannsynligheten for å bli avslørt og straffens strenghet.

Modellen viser at den optimale kartellprisen faller når sannsynligheten for oppdagelse stiger. Dessuten viser modellen at den optimale kartellprisen faller når størrelsen på straffen øker.

Det forutsettes i modellen at det å heve straffen for prissamarbeid vil gi større preventive virkninger. Dessuten forutsettes det at jo høyere priser kartell deltakerne setter, desto større er risikoen for å bli oppdaget. Intuisjonen er at både risikoen for klager og for snyteri mellom deltakerne vokser med kartellprisen. På samme måte forutsettes det at jo flere ressurser konkurransemyndighetene råder over, desto høyere sannsynlighet er det for oppdagelse.

Disse teoretiske argumentene undersøkes empirisk i artikkelen. I den empiriske undersøkelsen inngår data fra den amerikanske brødindustrien. Data fra en 12-årig periode brukes til å beregne de preventive virkningene av konkurransepolitiske initiativer.

De empiriske undersøkelsene viser at trusselen om en myndighetssak ikke er nok til å avskrekke kartell deltakerne fra å innlede ulovlig prissamarbeid. Straffen er simpelthen for liten til at de bekymrer seg over den.

Derimot viser de empiriske undersøkelsene at trusselen om sivile søksmål fungerer som en effektiv potensiell straff i kartellsaker. Utsikten til et privat søksmål hvor ofrene krever erstatning for tapene sine som følge av kartellets handlinger, har en helt annerledes preventiv virkning. Det skyldes ifølge undersøkelsen at straffen i private søksmål er markant større. I USA har man blant annet regler om ”*treble damages*” i private søksmål, hvilket kan gi store erstatninger og dermed en stor straff for deltakerne i karteller.

Artikkelen Block et. al. (1981) har i ettertid blitt kritisert av flere forfattere. Blant annet har både Werden (2003) og Connor (2004) kritisert artikkelens argumenter og konklusjoner.

3.2. VIRKNINGER AV KONKRETE KONKURRANSEPOLITISKE INNGREP

I dette avsnittet fortsetter vi med å se på noen av de artiklene som prøver å si noe om virkningene av konkrete konkurransepolitiske inngrep.

De artiklene vi fokuserer på er gjennomgående mer spesifikke enn de artiklene vi har sett på til nå. De fleste handler om virkningene av konkrete beslutninger og inngrep i fusjonssaker, men det er også betraktninger om virkningene av beslutningene i saker om misbruk av dominerende stilling eller konkurransebegrensende avtaler.

Vi begynner med en artikkel fra 1993 som fokuserer på virkningene av inngrep overfor horisontale avtaler. Konklusjonen i denne artikkelen er overraskende at inngrep overfor horisontale avtaler har medført høyere priser i stedet for lavere priser i årene etter inngrepet.

Deretter vender vi blikket mot en rekke artikler som begge handler om virkningen av fusjonskontroll. Disse artiklene tegner et litt annerledes bilde av enten fusjonskontrollens virkninger eller presisjonen av de verktøyene som brukes til å forutsi virkningene av fusjoner.

Sproul (1993): Antitrust and prices

I Sproul (1993) fokuseres det på virkningene av konkurransepolitiske inngrep overfor horisontale avtaler, herunder kartellavtaler.

Den overordnede konklusjonen er relativt negativ, sett fra et konkurransepolitisk perspektiv. Konklusjonen er at håndheving av konkurranselovgivningen ikke virker etter hensikten. I stedet for lavere priser, hvilket er hele hensikten med å gripe inn overfor avtaler, fører inngrepene til høyere priser i de etterfølgende år.

Artikkelens teoretiske utgangspunkt er at prisene på et marked må forventes å falle i årene etter at det er blitt grepet inn overfor horisontalt samarbeid, inkludert ulovlige karteller. Dette utgangspunktet baseres i artikkelen på økonomisk teori.

En empirisk undersøkelse i artikkelen viser dog det stikk motsatte. Undersøkelsen ser på hvordan prisene utvikler seg i en fireårig periode etter et inngrep overfor en konkurransebegrensende avtale. Det viser seg at prisene ikke som forventet falt i perioden etter inngrepet. Tvert imot steg prisene med i gjennomsnitt syv prosent i de første fire årene etter at det var avsagt dom i en konkurransesak.

Årsakene til de uventete prisstigningene er ifølge forfatterne først og fremst to forhold. Den ene er at det oftest straffes for mildt, slik at inngrepet ikke avskrekker selskapene til å senke prisene sine. Den andre er at det ofte gripes inn overfor konkurransefremmende handlinger fordi konkurransemyndighetene ikke er gode til å skille konkurransefremmende og konkurransebegrensende atferd fra hverandre.

Staffens betydning for prisstigningene bekreftes av samme empiriske undersøkelse. Forfatterne så på om det fantes en sammenheng mellom størrelsen på bøtene og prisstigningen i de fire årene. Konklusjonen er at høyere bøter ser ut til å ha en avskrekkende virkning etter at dommen har falt i en konkurransesak. Jo større bot som ble gitt, jo mindre steg prisen i de første fire årene etter at det ble avsagt dom i en konkurransesak.

Den empiriske undersøkelsen i artikkelen omfatter dog bare 25 konkurransesaker i USA fra perioden 1973-1984. Forfatterne har hatt adgang til opplysninger om alle de ca. 400 avgjørelsene innenfor horisontale karteller i USA i den gjeldende perioden. Men på grunn av manglende opplysninger var det bare 25 av disse sakene som kunne inngå i den empiriske undersøkelsen.

Forfatterne konkluderer på bakgrunn av den empiriske undersøkelsen at konkurransemyndighetenes inngrep overfor horisontale avtaler ofte skader mer enn de gagnar. Forfatterne mener først og fremst at konkurransemyndighetene må bli bedre til å skille konkurransebegrensende og konkurransefremmende atferd fra hverandre. Dessuten peker de på at høyere bøter og strengere straffer ser ut til å virke, og vil kunne sikre lavere priser.

Også denne artikkelen har i ettertid blitt kritisert av flere forfattere. Blant annet har både Werden (2003) og Connor (2004) kritisert argumentene og konklusjonene i denne artikkelen.

Duso, Gugler og Yurtoglu (2006): How effective is European Merger control?

Artikkelen Duso, Gugler og Yurtoglu (2006) handler om hvor effektiv Europakommisjonens fusjonskontroll har vært i årene fra 1990 til og med 2002.

Forfatterne finner at fusjonskontrollens avgjørelser bare er delvis effektive. Forbud mod fusjoner er effektive til å opprettholde konkurransen. Til gjengjeld konkluderes det at fusjonsvilkår ofte ikke virker etter hensikten når en fusjon godkjennes med vilkår.

Forfatterne bruker et såkalt "event-studie" til å undersøke hvor effektiv Europakommisjonens fusjonskontroll har vært i praksis. I et "event-studie" ses det på hvordan aksjekurser reagerer dels på annonseringen av fusjonen, dels på Europakommisjonens avgjørelse om og enten godkjenne fusjonen uten vilkår, godkjenne fusjonen med vilkår, eller å forby fusjonen. Det ses på utviklingen i både fusjonspartneres og konkurrentenes aksjekurser.

Det teoretiske utgangspunktet for slike undersøkelser av fusjonskontrollens effektivitet er basert på to antagelser:

- En fusjon medfører to eksternaliteter for konkurrentene til de fusjonerte partene. Den ene er en positiv eksternalitet. En fusjon gir konkurrentene økt markedsrett og mindre konkurranse gir høyere inntjening ikke bare for de fusjonerte parter, men også for konkurrentene. Den andre er en negativ eksternalitet. En fusjon skader konkurrentenes konkurransevne hvis fusjonen gir kostnadsgevinster for de fusjonerte partene.
- En effektiv fusjonskontroll skal være målrettet mot de konkurransebegrensende fusjonene hvor det vil oppstå økt markedsrett hvis det ikke gripes inn. I disse fusjonssakene skal en effektiv fusjonskontroll vurdere om det finnes effektivitetsgevinster som kan oppveie denne konkurransebegrensningen. En effektiv fusjonskontroll skal bremse eller gripe inn overfor de konkurransebegrensende virkningene uten at det reduserer de effektivitetsfremmende virkningene av fusjonen.

Dette utgangspunktet betyr at en undersøkelse av fusjonskontrollens effektivitet må inneholde to separate vurderinger.

For det *første* må det vurderes hvilke fusjoner som har vært konkurransebegrensende og hvilke som ikke har vært konkurransebegrensende.

For det *andre* må det vurderes om konkurransemyndighetene tillot de ikke-konkurransebegrensende fusjonene, og om de enten forbød eller stilte noen effektive vilkår for de konkurransebegrensende fusjonene.

Til å vurdere hvilke fusjoner som har og ikke har vært konkurransebegrensende ses det i artikkelen på både fusjonspartnerens og konkurrentenes profitt. Det konkluderes at det er fire forskjellige utfall for utviklingen i partenes og konkurrentenes profitt som kan si noe om konkurranseeffektene av en fusjon.

Det *første* utfallet er at fusjonen hever både partenes og konkurrentenes profitt. Det konkluderes at en fusjon alltid er konkurransebegrensende hvis fusjonen hever konkurrentenes profitt. En slik fusjon bør ikke tillates uten vilkår, jf. Tabell 3.1.

Det *andre* utfallet er at fusjonen hever partenes profitt, men reduserer konkurrentenes profitt. Det konkluderes at dette utfallet viser at fusjonen er konkurransebegrensende, men at det finnes en effektivitetsgevinst som mer enn oppveier denne konkurransebegrensningen. En slik fusjon bør tillates uten vilkår, eller i det minste bør det ikke stilles vilkår som reduserer effektivitetsgevinsten, jf. Tabell 3.1.

Det *tredje* og det *fjerde* utfallet er at fusjonen senker fusjonspartnerens profitt, men hhv. hever og senker konkurrentenes profitt. Det kan virke paradoksalt at fusjoner som senker partenes profitt kan finne sted, men ifølge artikkelen finnes det ikke desto mindre mange eksempler på at dette faktisk skjer. En fusjon som senker partenes profitt, men hever konkurrentenes profitt bør det kanskje gripes inn overfor. Hvis den samlede profitten i bransjen stiger, kan det nemlig tyde på at fusjonen medfører en dominerende konkurransebegrensende virkning. Hvis det er tale om en fusjon som både får partenes og konkurrentenes profitt til å falle, bør det ikke gripes inn, jf. Tabell 3.1.

Tabell 3.1: Fire forskjellige utfall av fusjon og optimal handling

	Partenes profitt stiger	Partenes profitt faller
Konkurrentenes profitt stiger	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Større markedsrett ▪ Inngrep 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Lavere effektivitet ▪ Kanskje inngrep hvis samlet profitt stiger
Konkurrentenes profitt faller	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Høyere effektivitet ▪ Ingen inngrep 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Lavere effektivitet ▪ Ingen inngrep

Kilde: Duso, Gugler og Yurtoglu (2006).

Med dette som utgangspunkt, ses det på hvordan aksjemarkedene har reagert på annonseringen av fusjonen, og på Europakommisjonens avgjørelse om enten å forby fusjonen, tillate den med vilkår eller tillate den uten vilkår.

I undersøkelsen ses det på 167 større fusjoner som Europakommisjonen har behandlet i perioden fra 1990 til 2002. I utgangspunktet ønsket man å se på alle fusjonene som var gått til fase II, samt en stikkprøve av fusjonene som var avsluttet i fase I. Men på grunn av problemer med å identifisere de fusjonerte partenes konkurrenter samt partenes og konkurrentenes aksjekurser, endte man opp med en database som inneholdt 78 fusjoner som ble avsluttet i fase II og 89 fusjoner som ble avsluttet i fase I.

I undersøkelsen inngår det aksjekurser for i alt 544 forskjellige selskap. Felles for dem er at de enten er fusjonspartner eller konkurrenter til fusjonspartner. I gjennomsnitt hadde Europakommisjonen identifisert 7,6 konkurrenter pr. fusjon. I undersøkelsen inngår det dermed aksjekurser for 62,5 prosent av de identifiserte konkurrentene.

Det brukes et såkalt "event-studie" til å beregne om fusjonspartnerne og konkurrentene tjener på fusjonen. Dette innebærer at det ut fra utviklingen i selskapenes aksjekurser vurderes hvordan aksjemarkedene reagerer, først på fusjonens annonsering, og siden på Europakommisjonens avgjørelse om enten å tillate fusjonen uten vilkår, tillate fusjonen med vilkår eller å forby fusjonen.

Heretter brukes en regresjonsmodell til å vurdere hvordan Europakommisjonens beslutninger har påvirket selskapenes aksjemarked og dermed aksjemarkedenes forventning til fusjonens betydning for profitten deres.

Litt forenklet er hypotesen at hvis Europakommisjonens avgjørelse er korrekt og effektiv, skal aksjekursene, og dermed den forventede profitten, være enten høyere eller den samme på det tidspunktet hvor fusjonen annonseres, og på det tidspunktet hvor Europakommisjonen offentliggjør sin avgjørelse i fusjonssaken. Ideelt sett bør myndighetenes avgjørelse eliminere markedsmakten, slik at den samlede verdien som minimum blir nøytral og faller hvis tapet av markedsmakt er større enn den oppnådde effektivitetsgevinsten. Det betyr at utviklingen i aksjekursen bør være negativ for både fusjonspartnerne og for konkurrentene deres når Europakommisjonen offentliggjør beslutningen sin. Hvis aksjekursen stiger for konkurrentene, er det derimot et tegn på at Europakommisjonens beslutning har hatt negative konsekvenser i form av svekket forbrukervelferd, og/eller flytting av overnormal profitt fra partene til konkurrentene.

Resultatene av undersøkelsen gir anledning til to konklusjoner om Europakommisjonens fusjonskontroll:

- I de sakene som markedet har kategorisert som konkurransebegrensende fusjoner sikres konkurransen på markedet når Europakommisjonen forbyr en fusjon.

- De fusjonsvilkårene som Europakommisjonen krever overfor konkurransebegrensende fusjoner er i gjennomsnitt ikke effektive til å sikre konkurransen på de relevante markedene.

Det er ikke her noen forskjell på strukturelle og atferdsmessige vilkår. Spesielt i de tilfellene hvor det er blitt pålagt vilkår i ikke-konkurransebegrensende fusjonssaker tyder undersøkelsen på at vilkårene snarere overfører profitt fra fusjonspartene til konkurrentene deres enn å fremme konkurransen. Det er imidlertid også flere fusjonssaker hvor vilkårene ser ut til å være effektive til å sikre konkurranse.

Postema, Goppelsroeder og van Bergeijk (2006): Cost and benefits of merger control

Virkningene av den nederlandske fusjonskontrollen i perioden 1998-2002 er temaet i artikkelen Postema, Goppelsroeder og van Bergeijk (2006).

Forfatterne bruker simuleringsmodeller (IO-modeller) til å vurdere hvor store prisstigningene ble på de relevante markedene i Nederland som følge av at 11 konkrete fusjoner i perioden 1998-2002 enten ble forbudt eller møtt av krav om oppfyllelse av vesentlige vilkår.

Konklusjonen er at fusjonskontroll har vært en særdeles god forretning for det nederlandske samfunnet: De samlede kostnadene er betydelig lavere enn de gevinstene som forfatterne finner med IO-modellene sine.

Ambisjonen i artikkelen er å bli klokere på hvordan fusjonskontrollen virker, og om gevinstene ved fusjonskontroll er større enn kostnadene:

”Merger control only makes economic sense if its benefits exceed its cost”

Artikkelen reflekterer først over hvorfor den har valgt å belyse gevinster og kostnader ved nettopp fusjonskontroll, og ikke ved andre konkurransepolitiske initiativ. Det pekes på at valget av fusjonskontroll henger sammen med at det metodisk er lettere å vurdere virkningene av fusjoner enn av andre konkurransefremmende initiativ.

Som argumentasjon for denne påstanden peker forfatterne først på tre problemer som generelt er forbundet med å måle virkningene av konkurransepolitikken:

- Det er nesten pr. definisjon vanskelig å måle om konkurransen har blitt bedre eller verre.

- En nøyaktig vurdering krever at det er mulig å vurdere nøyaktig hvordan markedene ville ha utviklet seg uten de konkrete inngrepene, dvs. vi skal kjenne ”but for”-situasjonen eller ”the counterfactual”.
- Konkurransopolitiske initiativer virker oftest ikke med en gang, men slår igjennom over en lengre tidsperiode.

Heretter fastslår forfatterne at disse problemene, etter deres vurdering, er mindre i fusjonssaker enn i andre konkurransesaker. Argumentet deres er at den konkurransebegrensningen som finner sted er relativt veldefinert når to selskaper slutter seg sammen. Dette er ikke alltid tilfellet i blant annet konkurransebegrensende avtaler eller misbrukssaker. Dessuten peker forfatterne på at det i fusjonssaker er entydig hva som er den relevante ”but for”-situasjonen, nemlig at fusjonen tillates uten vilkår. I andre saker er dette ifølge forfatterne mye mindre klart.

Det sentrale i artikkelen er dens undersøkelse av gevinstene ved fusjonskontrollen i Nederland i perioden 1998-2002.

Utgangspunktet for undersøkelsen er de 11 konkrete fusjonene som enten ble forbudt eller tillatt med vesentlige vilkår. Som følge av enten dataproblemer eller modelltekniske problemer kunne de spesifikke analysene dog bare gjennomføres for fire av disse fusjonene.

For hver av disse fire fusjonene lages det en IO-modell som brukes til å simulere hva den gjeldende fusjonen ville ha betydd for priser og velferd på de relevante markedene. Konkret brukes det en Bertrand-modell med differensierte produkter, hvor de sentrale inndata er markedsandeler, priser, kostnader og elastisiteter. Bruken av en Bertrand-modell med differensierte produkter er grunnen til at to av de 11 fusjonene ikke inngår i undersøkelsen. Det vurderes i disse sakene at det er snakk om homogene produkter som ikke passer på en Bertrand-modell med differensierte produkter.

På etterspørselssiden brukes en rekke forskjellige funksjonsformer. Som i stort sett alle andre saker kjennes ikke den sanne etterspørselsfunksjonen. Derfor ses det på hvordan resultatene endrer seg når det brukes fire forskjellige funksjonsformer: lineær, log-lineær (kalles også constant elasticity), logit og Almost Ideal Demand System (AIDS). Effektivitetsgevinstene som følger av fusjonene inkluderes ikke i beregningene.

Ut fra simuleringene konkluderer forfatterne at inngrepene overfor de fire fusjonene har medført betydelige besparelser for de nederlandske forbrukerne. I gjennomsnitt konkluderes det at de fire fusjonene ville ha medført prisstigninger på de relevante markedene på 14 prosent.

Der er dog en relativt stor variasjon i resultatene for de fire fusjonene. For to av de fire fusjonene varierer priseffektene mellom ca. 5 og ca. 40 prosent. For den tredje fusjonen varierer priseffektene mellom ca. 1 og ca. 10 prosent. For den fjerde fusjonen varierer priseffektene mellom ca. 10 og ca. 15 prosent.

Der er fundamentalt sett to grunner til denne variasjonen.

- For det *første* er det betydelige forskjeller mellom de fire forskjellige fusjonene. Dette skyldes at markedene er forskjellige med hensyn til en rekke ulike parametere. Blant de sentrale parametrene som skaper variasjon mellom markedene er konsentrasjon, markedsandelene til de fusjonerte partene, hvor nære substitutter produktene er osv.
- For det *andre* er resultatene veldig forskjellige alt etter hvilke etterspørselsfunksjoner og øvrige forutsetninger som brukes i simuleringene. Det redegjøres i artikkelen for hvordan forskjellige etterspørselsfunksjoner kan gi anledning til forskjellige resultater. Generelt gjelder det at en lineær etterspørselsfunksjon gir de laveste og dermed de mest konservative priseffektene av en fusjon. Motsatt gjelder det generelt at en log-lineær etterspørselsfunksjon gir de største priseffektene av en fusjon.

I simuleringene er det ikke medregnet effektivitetsgevinster som følge av fusjonene. Forfatterne er klar over at dette kan føre til at man overvurderer priseffektene av fusjonene, og dermed også gevinstene av fusjonskontrollen. Men de understreker at de har forsøkt å kjøre med effektivitetsgevinster på 10 prosent av de marginale omkostningene, og at dette ikke reduserte priseffektene så mye at det ville kunne reises tvil ved om fusjonene burde ha vært enten godkjent med vilkår, for de fusjoner som ble forbudt, eller godkjent uten vilkår, for de fusjoner som ble godkjent med vilkår.

Forfatterne beregner ut fra de beregnede priseffektene at fusjonskontrollen i de øvrige fusjonssakene årlig har spart nederlandske forbrukere for € 1,5 mrd. i den relevante perioden fra 1998 til 2002.

I denne beregningen har forfatterne forutsatt at den gjennomsnittlige priseffekten på 14 prosent også hadde vært der på de øvrige relevante markedene. Dessuten bruker de opplysninger om at de relevante markedene for alle relevante fusjonene hadde en årlig omsetning på ca. € 11 mrd.

Deretter beregner forfatterne velferdseffekten som følger av disse forbrukerbesparelsene. Konklusjonen er at det samlede velferdstapet som følge av at de fire analyserte fusjonene ville ha utgjort syv prosent av omsetningen hvis de hadde blitt tillatt. Ved atter å forutsette at de

fire fusjonene er representative for alle de undersøkte fusjonene, regner de seg frem til en samlet årlig velferdsgevinst på € 770 mill.

Disse velferdsgevinstene settes deretter i forhold til kostnadene ved å utføre fusjonskontroll i Nederland. Det anslås at de samlede kostnadene til fusjonskontroll i Nederland i den gjeldende perioden har utgjort ca. € 120 mill. om året. Disse kostnadene omfatter både de offentlige utgiftene og de nederlandske selskapenes kostnader i forbindelse med fusjonskontrollen. Disse kostnadene omfatter blant annet selskapenes utgifter til advokater, økonomer og andre rådgivere.

Forfatterne konkluderer på denne bakgrunn at fusjonskontrollen sett over hele perioden fra 1998 til 2002 har vært en god forretning for det nederlandske samfunnet.

Weinberg (2007): An evaluation of merger simulation

Artikkelen Weinberg (2007) er en av flere artikler som i det siste har tatt fatt på å vurdere hvor gode kvantitative fusjonssimuleringer er til å forutsi de faktiske virkningene av horisontale fusjoner.

Siden 1990 tallet har fusjonsmodeller i stigende grad blitt brukt til å vurdere de forventede markedseffektene av fusjoner. Men inntil ganske nylig har det ikke blitt forsket i hvor gode disse kvantitative modellene er til å forutsi virkelighetens fusjonseffekter.

Konklusjonen i Weinberg (2007) er ikke spesielt oppløftende for tilhengere av kvantitative simuleringsmodeller som en del av fusjonskontrollen. Undersøkelsen viser at simuleringsmodellene har vært relativt dårlige til å forutsi de faktiske virkningene av fusjonene.

Konkret undersøker forfatteren to horisontale fusjoner som fant sted i henholdsvis 1997 og 1998. Den ene fusjonen var i markedet for motorolje, hvor Pennzoil mot slutten av 1998 kjøpte konkurrenten Quaker State. Den andre fusjonen var på markedet for sirup, hvor Aurora Foods, som i forveien eide merket Mrs. Butterworth, kjøpte det konkurrerende merket Log Cabin.

Begge fusjonene ble den gang godkjent av FTC uten vilkår. I forbindelse med beslutningen ble det ikke offentliggjort en kvantitativ fusjonsmodell til å gi en prognose på virkningene av fusjonen på forbrukerprisene. På den bakgrunn kan det antas at FTC vurderte at fusjonene ikke ville medføre nevneverdige prisstigninger på de relevante markedene.

Weinberg (2007) gjennomfører først en simulering av virkningene av de to fusjonene. Som i størstedelen av de tilfellene hvor konkurransemyndigheter bruker simuleringsmodeller gjøres det med en Bertrand-modell med differensierte produkter.

Dernest undersøkes det hvordan de to fusjonene i praksis har påvirket prisene på de relevante markedene. Dette skjer ved hjelp av en variant av benchmark-modellen som forfatteren kaller "difference in difference"-metoden. Metoden går ut på å sammenligne prisutviklingen på de relevante produktene med prisutviklingen i en gruppe av kontrollmarkeder. Denne kontrollgruppen består i begge undersøkelsene av private merkevareprodukter.

Til slutt sammenlignes simuleringsmodellens prognose med de beregnede faktiske virkningene. Det viser seg for begge fusjonene at de faktiske virkningene er annerledes enn simuleringsmodellens prognoser, men det er til gjengjeld forskjeller når det gjelder hvordan prognosen og de faktiske virkningene avviker fra hverandre.

I fusjonen på markedet for motorolje har de faktiske prisstigningene vært betydelig større enn forutsagt av simuleringsmodellene. Ifølge simuleringsmodellene ville fusjonen ikke medføre prisstigninger. I praksis har det imidlertid vist seg at prisene har steget betydelig i årene etter fusjonen.

Bildet var motsatt på markedet for sirup. Her forutsa simuleringsmodellene at fusjonen ville gi betydelige prisstigninger, men de faktiske prisstigningene har vist seg å være mer beskjedne. I teorien kunne dette avviket skyldes at fusjonen har medført effektivitetsgevinster. Dette ville imidlertid ha krevd et fall i fusjonspartenes marginalkostnader på ca. 45 prosent. Dette vurderes av forfatteren å være urealistisk.

Resultatene i Weinberg (2007) bekrefter for øvrig resultatene fra en stort sett identisk undersøkelse i Peters (2006). I Peters (2006) fokuseres det på fem fusjoner som fant sted på det amerikanske flymarkedet på slutten av 1980 tallet. De ble da godkjent av konkurransemyndighetene uten vilkår, og uten at det ble foretatt en kvantitativ fusjonsmodellering.

Peters (2006) bruker samme metoden som i Weinberg (2007) til å undersøke hvor gode kvantitative fusjonssimuleringer er til å forutsi de faktiske virkningene av horisontale fusjoner. Først bygges en teoretisk fusjonsmodell som gir en prognose for priseffekten av de fem fusjonene. Deretter sammenlignes disse prognosene med noen faktiske prisstigninger som er beregnet ved å sammenligne prisutviklingen på flyruter som var omfattet av fusjonene med andre flyruter som ikke var berørt av de fem fusjonene.

Peters (2006) viser liksom Weinberg (2007) at simuleringsmodellene er relativt dårlige til å forutsi de faktiske virkningene av fusjonene. Peters (2006) konkluderer imidlertid at dette ikke er ensbetydende med at fusjonsmodellene er uten verdi i en fusjonsvurdering. Det er bare viktig å huske på at fusjonsmodellene ikke gir en prognose for de faktiske samlede virkningene av fusjonene, men alene en prognose for de rent konkurransemessige virkningene av fusjonen på det relevante markedet:

”While merger simulation can be useful in understanding the effect of a merger on unilateral pricing incentives, such methods are likely to yield unsatisfactory predictions of a merger’s overall effect, at least in the airline industry, unless richer models of firm conduct are incorporated into the methodology”

Kapittel 4 MYNDIGHETSERFARINGER MED Å SYNLIGGJØRE VIRKNINGENE AV KONKURRANSETILSYNETS INNSATS

I dette kapitlet gjennomgår vi de mest sentrale erfaringene som myndigheter har hatt med å synliggjøre virkningene av de tre kjerneinngrepene, dvs. inngrep overfor fusjoner, misbruk av dominans og avtaler. Videre gjennomgås samme myndigheters betraktninger og undersøkelser av konkurransepolitikkenes preventive virkning i forskjellige land.⁸

Formålet er for det *første* å få et overblikk over hva Konkurransetilsynet og andre myndigheter, primært andre konkurransemyndigheter, har gjort for å synliggjøre virkningene av konkurransemyndigheters aktiviteter innenfor de tre kjerneområdene samt de preventive virkningene av konkurransemyndighetenes eksistens. For det *andre* er hensikten å belyse hvilke metoder som har blitt brukt til å synliggjøre virkningene. For det *tredje* er formålet å angi størrelsen på disse virkningene. Vi fokuserer da på de faktiske virkningene, dvs. ex post, da de forventede virkningene, dvs. ex ante, per definisjon er positive.

Dette innledende avsnittet inneholder først en oversikt over de mest sentrale undersøkelsene og hovedresultatene deres. Videre presenterer vi den avgrensningen som vi har brukt til å utvelge de undersøkelsene vi konsentrerer oss om.

Sentrale konklusjoner

Vi konkluderer for det *første* at det er gjennomført og offentliggjort undersøkelser både av inngrep innenfor de tre kjerneområdene og av den preventive virkningen. Undersøkelsene våre tyder på at det er tale om et område i utvikling. De undersøkelsene som er gjennomført er stort sett fra de siste tre til fem åra. Bare i løpet av første halvdel av 2007, da undersøkelsene våre er gjennomført, er flere undersøkelser blitt offentliggjort. Vi har dessuten kjennskap til at flere er på vei.

For det *andre* konkluderer vi at undersøkelser av virkningene av konkurransepolitiske initiativ overordnet kan inndeles i to grupper.

Den *ene* gruppen av undersøkelser er ex ante-undersøkelser av de forventede virkningene av typiske konkurransepolitiske inngrep. Disse undersøkelsene foretas som oftest i forbindelse med saksbehandlingen eller relativt kort tid etter myndighetenes inngrep, dvs. før de faktiske virkningene av inngrepet kan ses på markedet. De undersøkelsene som presenteres er oftest kvantitative beregninger av de forventede forbrukerbesparelsene som følger av et konkret inngrep. Metodisk er de basert på enten enkle tommelfingerregler eller på mer eller mindre avanserte beregninger i en IO-modell. Noen av dem presenteres i

⁸ Dette kapitlet er i vid utstrekning basert på innholdet i kapittel 2 i ”Ekstern utredning om konkurranseindikatorer og andre relevante analysemetoder” skrevet av Copenhagen Economics på oppdrag fra FAD. Mange av de undersøkelsene som omtales i dette kapitlet er omtalt med flere detaljer i den rapporten. Det finnes også andre undersøkelser i den rapporten.

konkurransemyndighetenes beslutninger, eller i forbindelse med at inngrepet annonseres, men som regel blir de presentert i konkurransemyndighetenes årsrapporter.

Den *andre* gruppen av undersøkelser er ex post-undersøkelser av de faktiske virkningene av forskjellige inngrep. Disse undersøkelsene foretas når det er realistisk at inngrepets virkninger faktisk har slått igjennom på markedet, og det kan vurderes om det konkrete inngrepet har virket etter hensikten eller ei. Undersøkelser av de faktiske virkningene er oftest kvalitative, men det finnes etter hvert også flere kvantitative undersøkelser av de faktiske virkningene av konkurransepolitikens virkninger. Metodisk er ex post-undersøkelser oftest basert på intervjuundersøkelser eller relativt enkle 'før og etter'-undersøkelser av prisutviklingen.

For det *tredje* konkluderer vi at det inntil videre er gjennomført flest undersøkelser av de forventede virkningene av inngrep i de tre kjernesakene. Det er færre undersøkelser av de faktiske virkningene, men antallet har vært voksende i de senere åra.

Beregningene av de forventede virkningene av inngrep i de tre typer kjernesaker kan inndeles i to grupper. Den ene gruppen omfatter mer eller mindre brede årlige beregninger av de forventede virkningene av konkurransemyndighetenes inngrep i de tre kjerneområdene. Slike beregninger presenteres oftest i konkurransemyndighetenes årsrapporter. I dag skjer dette ifølge undersøkelsen vår i USA, Storbritannia og Nederland. Metodisk brukes ofte en tommelfingerregel om størrelsen av de forventede forbrukerbesparelsene på det relevante markedet over enten et eller to år. I andre saker brukes konkrete vurderinger basert på for eksempel en IO-modell. Den andre gruppen beregninger presenteres oftest i forbindelse med inngrep i større saker. Metodisk er de ofte mer avanserte enn de bredere beregningene. Her brukes ikke tommelfingerregler, og i noen tilfeller brukes noen ganske avanserte IO-modeller til å vurdere de forventede virkningene av det konkrete inngrepet.

Undersøkelser av de faktiske virkningene av de tre typer kjerneinngrep er i de senere år gjennomført i blant annet USA, Danmark, Storbritannia og Nederland. Spesielt i fusjonssaker finnes det ex post-undersøkelser som fokuserer på om de sentrale forutsetningene i konkurransemyndighetenes beslutninger har vært riktige. Der finnes dog også kvantitative ex post-undersøkelser hvor for eksempel de faktiske forbrukerbesparelsene beregnes.

For det *fjerde* viser undersøkelsene av de faktiske virkningene at myndighetenes aktiviteter innenfor de tre kjerneområdene overordnet sett har hatt en positiv samfunnsøkonomisk virkning. De fleste undersøkelsene har vært gjennomført i forbindelse med fusjonssaker. Med ett unntak konkluderes det i alle undersøkelsene av fusjoner som er tillat uten avhjelpende tiltak at myndighetene foretok et riktig valg. Den samme konklusjonen nås i misbrukssaker og saker om konkurransebegrensende atferd.

For det *femte* viser undersøkelsene at det ligger utfordringer i saker hvor fusjoner er tillatt på vilkår. Selv om virkningene av å tillate fusjoner på vilkår stort sett har vært positive, pekes det på at det kan være vanskelig å utforme vilkår om frasalg av aktiver. For eksempel vises det i undersøkelsene til at fusjonspartene har handlet strategisk og solgt utskilte aktiver til selskap som antas å være mindre effektive.

For det *sjette* er det ikke i noen av undersøkelsene sett nærmere på de faktiske virkningene i saker hvor fusjoner er blitt fullstendig forbudt. Dette er til tross for at myndigheter har undersøkt en rekke fusjonssaker. Tilsvarende har man ikke undersøkt saker hvor myndigheter har funnet at bestemmelsene om misbruk av dominerende stilling eller konkurransebegrensende atferd ikke er overtrådt. Disse sakene har det til felles at avgjørelsene ikke har endret konkurransesituasjonen på de aktuelle markedene. Dette betyr at det er vanskelig å bruke forenklete metoder da vi i markedene ikke har opplevd noe som kan minne om ”but for”-situasjonen eller ”the counterfactual”.

For det *syvende* konkluderer vi at de få undersøkelsene som er gjort om konkurransepolitikens preventive virkning viser at den samlet sett er betydelig og positiv, sett fra et samfunnsøkonomisk perspektiv. En viktig grunn til at det finnes så få undersøkelser av preventive virkninger er at det ikke er mulig å observere dem direkte.

For det *åttende* konkluderer vi at den amerikanske konkurransemyndigheten FTC har vist til undersøkelser som viser at konkurransemyndighetenes generelle undersøkelser, veiledning og høringsfunksjon har gagnlige virkninger. Det finnes imidlertid bare få empiriske undersøkelser av virkningene av konkurransemyndigheters andre handlinger og av preventive virkninger av konkurransepolitikken.

Undersøkelsens avgrensning

Undersøkelsen er avgrenset til å omfatte offisielle undersøkelser som er gjennomført av enten konkurransemyndigheter, av andre myndigheter eller på oppdrag for disse myndighetene.

De undersøkelsene vi fokuserer på kan deles inn i to forskjellige grupper.

Den *ene* gruppen er undersøkelser av hva konkrete inngrep overfor fusjoner, misbruk av dominans og konkurransebegrensende avtaler har betydd for bestemte markeder.

Den *andre* gruppen inneholder undersøkelser av den preventive virkningen av konkurransemyndighetsutøvelse og konkurranselovgivning, og hva denne virkningen betyr for selskapers atferd, samt utfall på forskjellige markeder.

Kapitlet omfatter derimot ikke undersøkelser som er gjennomført av private selskaper, organisasjoner og forskere. Disse undersøkelsene er enten preget av særlige interesser etter å nå bestemte resultat eller har en mer eksperimentell karakter, og utgjør dermed ikke en egentlig evaluering av de faktiske virkninger.

Kapitlet omfatter heller ikke generelle undersøkelser av skadelige virkninger av konkurransebegrensende atferd. Da denne atferden kan stoppes med konkurransepolitiske initiativer, kan man argumentere for at disse undersøkelsene sier noe om de potensielle virkningene av konkurransepolitiske initiativer. Etter vår vurdering, mangler disse undersøkelsene imidlertid ofte en dokumentasjon for at det rent faktisk er et konkurransepolitisk tiltak som har satt en stopper for den konkurransebegrensende atferden. Vi vurderer at disse undersøkelsene av virkningene av konkurransebegrensende atferd ofte gir et bilde av de potensielle, snarere enn de faktiske virkningene av konkurransepolitiske tiltak. Da vi nettopp er ute etter å undersøke hvordan konkurransepolitiske initiativer rent faktisk virker, vil det tilsløre bildet hvis vi inkluderer undersøkelser som hovedsakelig viser de potensielle virkningene.

Et hypotetisk eksempel med et kartell som øker prisene på det relevante markedet med 10 prosent kan brukes til å illustrere poenget vårt, jf. Boks 4.1.

Boks 4.1: Forskjell mellom virkning av kartell og virkning av inngrep mot kartellet

Vi tar utgangspunkt i et hypotetisk eksempel hvor vi forutsetter at et kartell øker prisene på det relevante markedet med 10 prosent.

På dette markedet er det naturligvis klart at et perfekt konkurransepolitisk inngrep som setter en stopper for kartellet ville kunne gi en priseffekt på 10 prosent.

Men hvis vi i praksis skal måle virkningen av et inngrep mot kartellet, er det ikke nok å vite at kartellet øker prisene med 10 prosent. Vi må først ha et bestemt konkurransepolitisk inngrep som faktisk er gjennomført. Deretter må vi samtidig undersøke om dette inngrepet mot kartellet i virkeligheten også har satt en effektiv stopper for kartellet og dermed ført til en priseffekt på 10 prosent. Dette finnes det i utgangspunktet ikke noen garanti for, men på den andre siden kan det godt være tilfellet.

En konklusjon om virkningen av et konkret inngrep mot kartellet vil kreve en ex post-undersøkelse av de faktiske virkningene av det konkrete inngrepet som ble utført for å stoppe kartellet. Det vil ikke være tilstrekkelig å vite at inngrepet potensielt kan gi en priseffekt på 10 prosent.

Kilde: Copenhagen Economics.

4.1. VIRKNINGER AV TILTAK MOT FUSJONER

I dette avsnittet ser vi på de internasjonale erfaringene med å synliggjøre virkningene av inngrep overfor fusjoner. Undersøkelsen vår viser at det inntil videre er flest land som synliggjør de forventede virkningene av inngrep overfor fusjoner. Dette skjer som oftest ved å offentliggjøre kvantitative vurderinger av de forventede forbrukerbesparelser som følge av inngrepet. Det er også en del land som har forsøkt å synliggjøre de faktiske virkningene av slike inngrep. I de sistnevnte undersøkelsene finner man at myndighetenes avgjørelser i all hovedsak har hatt en positiv samfunnsøkonomisk virkning.

Forventede virkninger

Vi ser først på beregninger av de forventede virkningene av inngrep overfor fusjoner. Gjennomgangen vår av de internasjonale erfaringene med å synliggjøre de forventede virkningene viser at undersøkelsene kan deles opp i to grupper.

Den *ene* gruppen av undersøkelser er brede undersøkelser hvor konkurransemyndighetene forsøker å kvantifisere de samlede virkningene av en rekke inngrep overfor fusjoner, og presenterer dem som en del av resultatrapporteringen sin. I de fleste tilfellene omfatter beregningene kun fusjoner som er blitt blokkert eller godkjent med vesentlige endringer eller avhjelpende tiltak. Offentliggjørelsen skjer som regel i konkurransemyndighetenes årsrapporter.

Undersøkelsene våre viser at USA var det første landet som begynte å gjennomføre og offentliggjøre slike beregnede forbrukerbesparelser. Siden 1999 har både FTC og DOJ mer eller mindre fast presentert årlige beregninger av forbrukernes besparelser som følge av myndighetenes inngrep overfor fusjoner siden 1999. Dog skal det nevnes at FTC i en periode omkring 2004 ikke presenterte disse beregningene, noe som skjedde etter at de hadde møtt en del kritikk. Både FTC og DOJ bruker en kombinasjon av konkrete beregninger basert på IO-modeller og enkle tommelfingerregler. Det er imidlertid forskjell på de tommelfingerreglene som de to myndighetene bruker. FTC bruker en tommelfingerregel om en forbrukerbesparelse på én prosent i to år, mens DOJ bare regner med besparelser på én prosent i ett år, jf. Tabell 4.1.

Senere har konkurransemyndighetene i både Storbritannia og Nederland mer eller mindre kopiert den amerikanske praksis med å presentere brede beregninger av de forventede virkningene av inngrep overfor fusjoner. Metodisk minner beregningene også mye om de amerikanske, men det finnes også visse forskjeller.

I Nederland bruker NMa også en kombinasjon av tommelfingerregler og IO-modeller til å beregne forventede forbrukerbesparelser. Likeledes bruker NMa samme tommelfingerregel som DOJ Antitrust Division, dvs. en besparelse på én prosent av omsetningen i et år, jf. Tabell 4.1. Endelig presenteres beregningene i NMa's årsrapport. Utover dette har NMa dog supplert med beregninger av den forventede velferdsgevinsten. Denne velferdsgevinsten beregnes med en økonomisk modell som ikke er presentert i detalj i årsrapportene fra NMa.

I Storbritannia har OFT beregnet de forventede virkningene av inngrep overfor fusjoner i perioden fra 2000 til 2005. Disse beregningene er presentert i Davies og Majumbar (2002). OFT brukte i disse beregningene tommelfingerreglen fra DOJ Antitrust Division om forbrukerbesparelser på én prosent av den samlede omsetningen på det relevante markedet i ett år, jf. Tabell 4.1.

I 2006 begynte the Competition Commission i Storbritannia å presentere lignende beregninger i årsrapportene sine. Første gang var i årsrapporten for 2005/2006 hvor beregningene omfattet fire fusjoner som the Competition Commission hadde forbudt i perioden fra mars 2005 til mars 2006. The Competition Commission har brukt en blanding av IO-modeller og andre konkrete vurderinger til å beregne de årlige forbrukerbesparelsene. Dessuten har the Competition Commission brukt en enkel tommelfingerregel for varigheten av denne besparelsen. Det forutsettes at besparelsene varer i tre år, jf. Tabell 4.1. Resultatene er beskrevet i et notat som kan leses på the Competition Commissions hjemmeside.

Tabell 4.1: Oversikt over tommelfingerregler til beregning av forventede forbrukerbesparelser i fusjonssaker

	Priseffekt	Varighet
FTC	1 prosent	2 år
DOJ Antitrust Division	1 prosent	1 år
OFT	1 prosent	1 år
The Competition Commission	Ingen regel	3 år
NMa	1 prosent	1 år

Kilde: Årsrapporter og budsjetter fra FTC.

Den *andre* gruppen av undersøkelser består av undersøkelser hvor konkurransemyndighetene beregner og synliggjør de forventede virkningene av et inngrep overfor en fusjon i forbindelse med offentliggjørelsen av inngrepet. Beregningene er som regel utført på bakgrunn av en mer eller mindre avansert IO-modell som er tilpasset det konkrete relevante marked. Det er ikke alltid at beregningene offentliggjøres. Men når det skjer, er det for å synliggjøre og demonstrere virkningene av det konkrete inngrepet. Slike fusjonsmodelleringer har blitt brukt i flere land, herunder USA, Storbritannia, Norge, Sverige, Danmark, Italia og Nederland. En oversikt finnes blant annet i Goedesropper (2004).

Et konkret eksempel på en slik undersøkelse er utført for fusjonen på det nederlandske energimarked mellom Nuon og Reliant Energy Europe. Dette var en fusjon som de nederlandske konkurransemyndigheter blokkerte i 2003. I denne saken, som blant annet er omtalt i Oxera (2004) og Goedesropper (2004), brukte NMa to ulike simuleringsmodeller til å vurdere de forventede virkningene av fusjonen. Den ene modellen var laget av Frontier Economics, mens den andre var laget av NMa.

Avhengig av modell og forutsetninger, var konklusjonen at prisen på elektrisitet i Nederland som følge av fusjonen ville økt med mellom 6 og 13 prosent. En slik prisstigning ville ifølge

modellene medført et forbrukertap på mellom 274 og 612 mio. euro om året og et årlig velferdstap på mellom 1,6 og 4,1 mio. euro.

Faktiske virkninger

Vi ser nå på undersøkelser som synliggjør de faktiske virkningene av inngrep overfor fusjoner. Disse undersøkelsene er relativt nye, og er mindre kvantitative enn beregningene av de forventede virkningene av fusjonsinngrep.

Gjennomgangen vår av undersøkelser som synliggjør de faktiske virkningene av fusjonsinngrep viser at de kan deles opp i to grupper.

Den *ene* gruppen av undersøkelser forsøker å vurdere om inngrepet var korrekt, og enkelte ganger hvor store de positive virkningene har vært. Dette gjøres oftest ved å se på om de sentrale forutsetningene i beslutningen har vist seg å holde stikk i praksis. Slike undersøkelser er i de senere år gjennomført av blant annet Europakommisjonen og konkurransemyndighetene i Danmark, Storbritannia og Sverige.

Europakommisjonens undersøkelse, som er utført av Lear, finnes i en rapport om ex post-undersøkelser av virkningene av Europakommisjonens fusjonsavgjørelser, Lear (2007). Rapporten inneholder for det første en redegjørelse for forskjellige metoder til å utføre ex post-undersøkelser av virkningene av fusjonsavgjørelser. For det andre inneholder rapporten en konkret vurdering av virkningene av Europakommisjonens avgjørelse om å tillate fusjonen mellom to produsenter av elektriske kabler, Pirelli og BICC, fra 2000. Ex post-undersøkelsen av fusjonen mellom Pirelli og BICC omfatter to undersøkelser.

Den ene undersøkelsen var et event-studie av aksjemarkedets vurdering av Europakommisjonens beslutning om å tillate fusjonen. Konklusjonen er at aksjemarkedet var enig i Europakommisjonens vurdering om at fusjonen ikke begrenset konkurransen, og at det derfor var korrekt å tillate fusjonen:

”The main result of the event study we performed on the stock prices of the main competitors and customers of Pirelli and BICC is that, on average, competitors did not gain from the merger, while customers did. Hence, we can say that the financial market expected the merger to be pro-competitive and the Commission was right in allowing the merger”, Lear (2007).

Den andre undersøkelsen var en spørreskjemaundersøkelse hvor 44 kunder og konkurrenter ble spurt om utviklingen i konkurransen etter fusjonen. Det konkluderes at fusjonen ikke har medført høyere priser eller lavere produksjon på de relevante markedene:

“Overall, the information we have collected indicate that the merger had no negative effects on competition and, hence, that it did not increase prices or decrease output. It can, therefore, be concluded that the merger did not reduce consumer welfare and that its prohibition would not have been a welfare-maximising decision”, Lear (2007).

Resultatene fra event-studiet sammenfaller stort sett med resultat fra et event-studie gjennomført av Konkurrencestyrelsen i Danmark fra 2004. Konkurrencestyrelsens undersøkelse omfattet syv danske fusjonssaker. Ifølge Konkurrencestyrelsen viste undersøkelsen at aksjemarkedet hadde vært enig med Konkurrencestyrelsen i hvilke fusjoner som potensielt kunne svekke konkurransen.

De britiske konkurransemyndighetene offentliggjorde en ex post-undersøkelse av fusjonsinngrep i mars 2005. Det skjedde i en rapport som ble utarbeidet av PwC Economics (2005). Rapporten inneholder en ex post-undersøkelse av de konkurransemessige virkningene av OFTs ikke-inngrep i ti fusjonssaker

Formålet med undersøkelsen var å sammenligne de ti fusjonenes faktiske virkning på konkurransen med den virkningen konkurransemyndighetene hadde forventet. Alle de ti fusjonene var fusjoner som OFT hadde godkjent uten avhjelpende tiltak. OFT vurderte og forventet at de ikke ville ha en negativ betydning for konkurransen på det relevante markedet.

Det overordnede og sentrale temaet i undersøkelsen var om den faktiske utviklingen etter at fusjonen ble gjennomført bekreftet denne vurderingen, eller om fusjonen hadde ført til en signifikant negativ virkning på konkurransen på de relevante markedene.

For å belyse dette overordnede temaet ble det i undersøkelsen utpekt tre nøkkelspørsmål som skulle besvares i undersøkelsen. De tre spørsmålene var:

- Var det korrekt da konkurransemyndighetene konkluderte at fusjonene ikke ville begrense konkurransen på det relevante markedet?
- Hvis det har vist seg å holde stikk at fusjonene ikke er konkurransebegrensende, skyldes det i så fall de årsakene som konkurransemyndighetene pekte på eller andre årsaker?
- Hvis fusjonene har vist seg å skade konkurransen, hvordan har markedet utviklet seg i etterkant?

Undersøkelsens metode var først og fremst intervjuundersøkelser, hvor det ble undersøkt om de sentrale forutsetningene i avgjørelsen var korrekte. PwC Economics intervjuet både

veletablerte og nye konkurrenter, tredjeparter og fusjonspartene. Intervjuene var spesielt innrettet for å avdekke markedsaktørenes syn på utviklingen i konkurransen, både i perioden rett etter fusjonen, men også på litt lengre sikt.

På bakgrunn av intervjuene og konkurransemyndighetenes opprinnelige vurderinger dro PwC Economics fire konklusjoner:

- For det *første* konkluderes det at det fortsatt var effektiv konkurranse på alle de berørte markedene, muligens med ett unntak.
- For det *andre* konkluderte undersøkelsen at det i to av de ti fusjonssakene var kortvarige konkurransemessige problemer som følge av fusjonen, men at markedskreftene relativt fort løste konkurranseproblemene selv.
- For det *tredje* tyder undersøkelsen på at konkurransemyndighetenes vurdering av konkurransesituasjonen i det store og hele var korrekt. Spesielt synes konkurransemyndigheter å være dyktige til å forutsi om trusselen om etablering av nye konkurrenter er tilstrekkelig til å sikre en effektiv konkurranse på tross av høyere konsentrasjon.
- For det *fjerde* fremgikk det av undersøkelsen at konkurransemyndighetene generelt har vært dårlige til å vurdere virkningene av fusjonene etter graden av kjøpermakt på de relevante markedene.

I Sverige har Konkurrentverket vurdert de faktiske virkningene av to inngrep overfor fusjoner i Sverige.

Den ene fusjonssaken vedrører en fusjon fra 1998. Konkurrentverket ville i juli 1998 forby fusjonen mellom Optiroc og Ståbruken fordi Konkurrentverket vurderte at den ville føre til vesentlige begrensninger av konkurransen på de relevante markedene, dvs. markedene for fasadematerialer og gulvtjevningssprodukter. Beslutningen ble imidlertid brakt først for Marknadsdomstolen og deretter for Tingsrätten. Enden på hele forløpet ble at Konkurrentverkets beslutning ble annullert. Fusjonen ble dermed godkjent og gjennomført.

Konkurrentverket var imidlertid fremdeles av den oppfatning at konkurransen ville forverres som følge av fusjonen. For å undersøke om vurderingen deres var korrekt engasjerte Konkurrentverket i 2001 to forskere ved Umeå Universitet til å undersøke hvordan fusjonen inntil videre hadde påvirket konkurransesituasjonen på de to relevante markedene.

De to forskerne gjennomførte først og fremst en rekke intervjuer med sentrale markedsaktører. Konklusjonen var at fusjonen samlet sett har ført til at Optirocs dominans på de relevante markedene er blitt større. Riktignok viser undersøkelsen at prisene på de to produktene som påvirkes av fusjonen ikke har steget mer enn prisene på andre byggematerialer. Til gjengjeld har de rasjonaliseringene som partene lovet ikke ført til lavere priser.

Videre fant forskerne at noen av de gevinstene fra samordning på markedet for fasadetegl, som partene hadde framhevet, ikke var blitt realisert. Endelig fant forskerne at de konkurransebegrensningene som fusjonen hadde medført på markedet for gulvutjevningssprodukter og på markedet for pusseprodukter verken var blitt nøytralisert gjennom økt importkonkurranse eller gjennom nyetableringer siden fusjonen.

Den andre fusjonssaken som Konkurrencesverket har undersøkt virkningene av er fra mars 2003. I 2003 fusjonerte de to brødproducentene Cerealia AB og Schulstad A/S. Konkurrencesverket godkjente fusjonen uten avhjelpende tiltak. I forbindelse med behandlingen av fusjonen i februar og mars 2003 konstruerte Konkurrencesverket en simuleringsmodell som de brukte til å vurdere fusjonens konkurransemessige virkninger på det relevante markedet. Simuleringsmodellen forutsa små prisseffekter som følge av fusjonen, hvilket medvirket til at Konkurrencesverket godkjente fusjonen. Konkret forutsa simuleringsmodellen en prisstigning på markedene for hvitt brød og siktebrød på henholdsvis 1,5 og 2,7 prosent.

I 2005 laget to ansatte ved Konkurrencesverket en undersøkelse av hvordan prisene på de to markedene rent faktisk hadde utviklet seg i løpet av de om lag to årene som hadde gått siden fusjonen ble tillatt og gjennomført. Undersøkelsens konklusjon var at det så ut til at Konkurrencesverkets simuleringsmodell hadde undervurdert de konkurransebegrensende virkningene av fusjonen. I praksis viste undersøkelsen at prisene i resten av 2003 alene var steget med 3,3 prosent og at de var steget med ytterligere 1,2 prosent i løpet av 2004. I samme periode hadde det ellers vært en generell nedgang i prisene på matvarer i Sverige.

I undersøkelsen pekes det på at valget av etterspørselsfunksjon i simuleringsmodellen kan være en forklaring på at simuleringsmodellen forutsa en mindre prisstigning enn den faktiske. I modellen brukes en såkalt logit etterspørselsfunksjon. I den økonomiske litteraturen om simuleringsmodeller er det velkjent at denne etterspørselsfunksjonen kjennetegnes ved at den gir relativt konservative prisseffekter i en simuleringsmodell.

Til slutt fremhever undersøkelsen at det naturligvis kan være andre forklaringer enn svakere konkurranse på hvorfor prisene på de to typer brød er steget mer enn prisene på matvarer generelt. Det konkluderes imidlertid at det umiddelbart ikke er tegn til at det finnes slike

andre mulige forklaringer. For eksempel konkluderes det at det ikke er noe som tyder på at kostnadene er steget mer ved produksjon av brød enn ved produksjon av andre slags matvarer.

Den *andre* gruppen av undersøkelser av de faktiske virkningene av fusjonsinngrep handler om virkningene av avhjelpende tiltak i fusjonssaker. Slike undersøkelser er blant annet gjennomført av FTC, Europakommisjonen og Konkurrencestyrelsen i Danmark.

I 1999 offentliggjorde FTC en rapport om effektiviteten av de avhjelpende tiltakene som FTC stilte krav om i 35 fusjonssaker i perioden 1990 til 1994, jf. FTC (1999). De avhjelpende tiltakene var alle såkalte *divestitures* eller frasalg av forskjellige former for aktiver. Det gjaldt først og fremst fysiske aktiver som produksjonsanlegg, men i flere saker var det også tale om ikke-fysiske aktiver som lisenser, patenter og varemerker.

Studiet bestod av en kombinasjon av markedsundersøkelser og intervjuundersøkelser. I sistnevnte ble kjøperne av de frasolgte aktivaene spurt om erfaringene sine siden frasalget fant sted.

FTC dro tre hovedkonklusjoner i rapporten. Disse konklusjonene har senere inngått i FTCs behandling av fusjonssaker:

- Den *første* hovedkonklusjonen var at frasalgene generelt sett har vært suksessfulle. I langt de fleste sakene lyktes det å skape levedyktige konkurrenter på de relevante markedene, og disse konkurrentene har vært med på å sikre en effektiv konkurranse på disse markedene.
- Den *andre* hovedkonklusjonen var at partene som skulle fraselge aktiver i enkelte tilfeller hadde forsøkt å finne noen mindre effektive kjøpere til aktivaene, og at partene senere hadde forsøkt å handle strategisk og presse de nye aktørene ut av markedet igjen.
- Den *tredje* hovedkonklusjonen var at mange av kjøperne ofte ikke hadde hatt tilstrekkelig informasjon til å treffe optimale beslutninger i forbindelse med oppstart på det konkrete markedet.

I 2005 offentliggjorde Europakommisjonen (2005) en empirisk undersøkelse av effektiviteten av forskjellige fusjonsvilkår. Undersøkelsen tok mer enn tre år å gjennomføre. Den omfattet mer enn 40 fusjoner og nesten 100 av de i alt 227 fusjonsvilkårene som Europakommisjonen satte i perioden fra 1996 til 2000.

Undersøkelsen ble hovedsakelig utført ved hjelp av intervjuer med markedsaktører. Det var først og fremst to formål med undersøkelsen.

For det første ønsket Europakommisjonen å avdekke om partene hadde opplevd problemer ved utformingen og implementeringen av forskjellige fusjonsvilkår.

For det andre ville Europakommisjonen bruke undersøkelsen til å evaluere hvor effektive forskjellige fusjonsvilkår er til å opprettholde en effektiv konkurranse på et marked etter en fusjon. For alle de fusjonene det ble stilt vilkår til gjelder det at de, etter Europakommisjonens vurdering, alle ville ha begrenset konkurransen hvis de var blitt tillatt og gjennomført uten vilkår.

Resultatet av undersøkelsen er en rekke konklusjoner om hvordan forskjellige fusjonsvilkår virker og hva som især er viktig i forbindelse med implementeringen av forskjellige avhjelpende tiltak.

I en pressemelding, som ble sendt ut i forbindelse med at undersøkelsen ble offentliggjort, skrev Europakommisjonen følgende om konklusjonene av undersøkelsen:

”The conclusions of the study indicate that care is needed in particular in defining the right scope of a divested business, ensuring its interim preservation until divestiture, approving adequate purchasers and ensuring effective monitoring of the implementation of the remedies”, Europakommisjonen (2005).

I 2004 undersøkte Konkurrencestyrelsen i Danmark de konkurransemessige virkningene av styrelsens inngrep overfor fusjoner i perioden 2000-2004. Formålet var blant annet å vurdere hvordan det var gått på de berørte markedene etter at avgjørelsene ble truffet.

Av spesielt to årsaker omfattet undersøkelsen mindre enn 10 fusjoner.

For det første fikk ikke Danmark fusjonskontroll før i oktober 2000. Før oktober 2000, skulle alle fusjoner, bortsett fra de helt små, anmeldes til styrelsen, men styrelsen skulle ikke godkjenne dem eller behandle dem på noen måte.

For det andre er grenseverdiene i den danske fusjonskontrollen så høye at det bare er ca. 10 fusjoner hvert år som skal godkjennes av konkurransemyndighetene. Fusjonskontrollen i den danske konkurranseloven gjelder bare for fusjoner mellom selskaper som til sammen har en årlig konsernomsetning på minst 3,8 mrd. DKK. Da evalueringen foregikk i 2004, var 37 fusjoner blitt godkjent etter fusjonskontrollens regler. Herav var 28 blitt godkjent uten

videre, mens de øvrige ni var blitt godkjent på vilkår. Ingen fusjoner var blitt forbudt, hvilket heller ikke er skjedd i etterkant.

I undersøkelsen sammenlignet Konkurrencestyrelsen for det første de vilkårene som var blitt satt i Danmark med vilkårene i fusjonssaker i Europakommisjonen, Sverige og Norge. Sammenligningen viste at Europakommisjonen i høyere grad bruker strukturelle vilkår enn de nasjonale konkurransemyndigheter i de nordiske landene. Forskjellen mellom de tre nordiske landene var mer beskjeden, jfr. Tabell 4.2.

Tabell 4.2: Bruk av strukturelle og atferdsmessige avhjelpende tiltak i Norden og EU

	Bare strukturelle avhjelpende tiltak	Bare atferdsmessige avhjelpende tiltak	Begge slags avhjelpende tiltak
EU-KOM (2002-2003)	47 pst. (14)	20 pst. (6)	27 pst. (8)
Sverige (1994-2002)	25 pst. (4)	44 pst. (7)	31 pst. (5)
Norge (1994-2002)	21 pst. (3)	36 pst. (5)	43 pst. (6)
Danmark (1999-2004)	8 pst. (1)	46 pst. (6)	46 pst. (6)

Note: For Danmark gjelder det fra perioden 1999 til april 2004.

Kilde: Konkurrencestyrelsen (2004)

Konkurrencestyrelsen gjennomførte for det andre en ex post-undersøkelse av konkurransen på de relevante markedene. Styrelsen foretok en vurdering av utviklingen i konkurransen ut fra utviklingen i resultatindikatorer som forbrukerpriser, markedsandeler osv. for både det fusjonerte selskapet og for konkurrentene.

Konkurrencestyrelsen konkluderte at fusjonene bare i få tilfeller hadde ført til etterfølgende konkurranseproblemer og stigende forbrukerpriser. Dessuten konkluderte styrelsen at vedtak om at visse aktiver skal selges ut for at fusjonen tillates har banet veien for levedyktige konkurrenter, hvilket styrelsen tolket som et tegn på at fusjonsvilkårene har vært tilstrekkelige til å gjenopprette konkurransen på markedet.

4.2. VIRKNINGER AV TILTAK MOT KARTELLER OG ANDRE KONKURRANSEBEGRENSENDE AVTALER

I dette avsnittet ser vi på internasjonale erfaringer med å synliggjøre virkningene av inngrep mot karteller og andre konkurransebegrensede avtaler.

Undersøkelsen vår viser at det inntil videre er ganske få undersøkelser som synliggjør virkningene av inngrep overfor karteller og andre konkurransebegrensede avtaler. De undersøkelsene som er utført synliggjør som oftest de forventede virkningene av inngrep overfor karteller, mens enda færre undersøkelser ser på de faktiske virkningene. I de

undersøkelsene som ser på de faktiske virkningene finner man at myndighetenes inngrep har hatt en positiv samfunnsøkonomisk virkning.

Vi vurderer at en sentral forklaring på at så få undersøkelser synliggjør virkningene av inngrep overfor karteller er at karteller utgjør en såkalt hard-core overtredelse som per definisjon er ulovlig og hvor det derfor ikke er så stort behov for å påvise en økonomisk skadevirkning.

Forventede virkninger av inngrep mot konkurransebegrensende avtaler

Vi ser først på beregninger av de forventede virkningene av inngrep mot konkurransebegrensende avtaler. Gjennomgangen vår av de internasjonale erfaringene med å synliggjøre de forventede virkningene viser at undersøkelsene også her kan inndeles i to grupper.

Den *ene* gruppen av undersøkelser er brede undersøkelser hvor konkurransemyndighetene forsøker å kvantifisere de samlede virkningene av inngrep overfor karteller. Disse undersøkelsene presenteres som en del av myndighetenes resultatrapportering, og resultatene av beregningene presenteres ofte i konkurransemyndighetenes årsrapporter.

USA var det første landet som begynte å gjennomføre og offentliggjøre slike beregninger av forventede forbrukerbesparelser for inngrep overfor karteller. På kartellområdet er det bare DOJ Antitrust Division som foretar inngrep. DOJ Antitrust Division beregner forbrukerbesparelsene ved hjelp av en kombinasjon av konkrete beregninger basert på IO-modeller og enkle tommelfingerregler. DOJ Antitrust Division bruker en tommelfingerregel om forbrukerbesparelser på 10 prosent i ett år, jf. Tabell 4.3.

På kartellområdet har konkurransemyndighetene i både Storbritannia og Nederland mer eller mindre kopiert den amerikanske praksisen. Likheten inkluderer metodene, selv om det er visse forskjeller også på dette området.

I Nederland bruker NMa en kombinasjon av tommelfingerregler og IO-modeller til å beregne forventede forbrukerbesparelser fra inngrep overfor fusjoner. Likeledes bruker NMa samme tommelfingerregel som DOJ Antitrust Division, dvs. en besparelse på 10 prosent av omsetningen i ett år, jf. Tabell 4.3. Men utover dette har Nederland supplert med beregninger av den forventede velferdsgevinsten. Denne velferdsgevinsten beregnes med en økonomisk modell. Denne modellen er dog ikke presentert i detaljer i årsrapportene fra NMa.

I Storbritannia har OFT foretatt beregninger av de forventede virkningene av inngrep overfor karteller i perioden fra 2000 til 2005. Disse beregningene er presentert i Davies og

Majumbar (2002). I disse beregningene brukte OFT tommelfingerreglen fra DOJ Antitrust Division om forbrukerbesparelser på 10 prosent av den samlede omsetningen på det relevante markedet i ett år, jf. Tabell 4.3.

Tabell 4.3: Oversikt over tommelfingerregler til beregning av forventede forbrukerbesparelser av inngrep mot karteller

	Priseffekt	Varighet
DOJ Antitrust Division	10 prosent	1 år
OFT	10 prosent	1 år
NMa	10 prosent	1 år

Kilde: Årsrapporter og budsjetter fra FTC.

Blant annet har DOJ Antitrust Division og OFT pekt på at priseffekten på 10 prosent er dokumentert i den empiriske litteratur om kartellers virkning på prisnivået. OFT refererer til en lang rekke undersøkelser av kartellers priseffekter, som har vist en priseffekt på opp til 30 prosent. Dessuten vurderer OFT at en forutsetning om en varighet på ett år er meget konservativ, og at priseffekten som oftest vil vare betydelig lengre. OFT konkluderer på denne bakgrunn at en tommelfingerregel med en priseffekt på 10 prosent i ett år sannsynligvis utgjør en nedre grense.

Den *andre* gruppen av undersøkelser omfatter konkurransemyndigheters synliggjøring av de forventede virkningene av inngrep overfor karteller i forbindelse med offentliggjøring av inngrepet. Disse beregningene og vurderingene er som oftest relativt upresise og bygger som regel på mer eller mindre avanserte IO-modeller tilpasset det konkrete relevante markedet.

En kartellsak som vakte stor oppmerksomhet i Danmark og som trolig omfattet flere enn 1.000 elinstallatører utgjør en god illustrasjon på slike beregninger. I 1998 ble et omfattende anbudskartell bestående av flere enn 1 000 danske elinstallatører avslørt. Anbudssamarbeidet hadde ifølge Konkurrencestyrelsen pågått i årtier. I 2001 offentliggjorde Konkurrencestyrelsen en undersøkelse av elkartellets forventede virkning på prisene på elarbeid i Danmark.⁹ Undersøkelsen konkluderte at kartellet hadde ført til merpriser på koordinerte anbud på ca 20 prosent og til merpriser på det øvrige elarbeidet på ca. 15 prosent. Dette innebærer at elkartellet har påført det danske samfunnet ekstra kostnader på 2,5 milliarder DKK alene i 1998. Sett over de mange årene kartellet var virksomt, vurderte Konkurrencestyrelsen at det har vært snakk om ekstra kostnader på et betydelig tosifret milliardbeløp.

⁹ Beregningene ble omtalt i Konkurrenceregdegørelsen 2001 og samtidig ble dokumentasjon for beregningene offentliggjort på Konkurrencestyrelsens hjemmeside.

Det skal nevnes at Konkurrencestyrelsens undersøkelse hadde et element av en ex post-undersøkelse i seg. Konkurrencestyrelsen hadde snakket med Byggedirektoratet som er en av de største byggherrer i Danmark, og som gjennomfører en rekke anbud innenfor elområdet. I 2001 var det Byggedirektoratets vurdering at den gjennomsnittlige prisreduksjonen etter elkartellets opphør inntil videre hadde utgjort minst 10 prosent. Konkurrencestyrelsen vurderte i 2001 at Byggedirektoratets skjønne uttrykker den umiddelbare virkningen av elkartellets opphør.

I både Norge og Sverige har det i de senere år også vært kartellsaker som har fått stor oppmerksomhet i disse landene. Felles for disse sakene er at flere selskaper er blitt dømt for ulovlig kartellvirksomhet og har blitt idømt store bøter for dette, men at det ikke har blitt foretatt beregninger som synliggjør de økonomiske virkningene av kartellene.

I Norge har fem entreprenører i asfaltbransjen fått forelegg for ulovlig markedsdeling og prissamarbeid. Likeledes har fire entreprenører i byggebransjen fått forelegg for ulovlig prissamarbeid. I de to sakene har ØKOKRIM til sammen utferdiget forelegg på 36 millioner NOK og inndragning på 5,6 millioner NOK mot de 9 entreprenørene.¹⁰ Kartellene har omfattet kontrakter for svært store beløp, men inntil videre er det ikke blitt foretatt økonomiske undersøkelser av størrelsen på tapene for forbrukerne og samfunnet. Sommeren 2007 er det dog blitt besluttet at Statens Vegvesen skal utrede om og eventuelt hvor mye, samfunnet kan ha tapt.¹¹

I Sverige har det også falt dom for ulovlig kartellvirksomhet i asfaltbransjen. Det påståtte kartell har omfattet både offentlige og private anbud for meget store beløp. Det er imidlertid ikke blitt foretatt økonomiske beregninger av tapet som følge av det gjeldende kartell.¹²

Faktiske virkninger av inngrep overfor konkurransebegrensende avtaler

Når det gjelder de faktiske virkningene av inngrep overfor karteller og andre avtaler, viser undersøkelsen vår at det eksisterer ganske få undersøkelser fra myndighetenes side. I dette avsnittet omtaler vi tre ex post-undersøkelser av inngrep overfor konkurransebegrensende avtaler. Den ene undersøkelsen er fra Norge fra 2006, den andre er en britisk undersøkelse fra 2004 og den tredje er en nederlandsk undersøkelse fra 2005.

¹⁰ Nyhet fra ØKOKRIM, 30. juni 2006, www.okokrim.no/Gammelt/2006/saksomtaler/2006_26-270606_forelegg_entreprenoerer.htm

¹¹ Nyhet fra Statens Vegvesen, 29. juni 2007, www.vegvesen.no.

¹² Kartellsaken i Sverige er blant annet omtalt på Konkurrenserverkets hjemmeside, www.kkv.se/upload/Filer/Press/Bakgrund/Asfalt/asfalt_bakgrund.pdf.

I juni 2006 offentliggjorde Konkurransetilsynet en rapport om de første virkningene av en ny bransjeavtale som betydde friere prissetting på det norske bokmarkedet, Konkurransetilsynet (2006a).

I rapporten 'Virkningene av friere bokpriser' konkluderer Konkurransetilsynet at de nye reglene har vært til fordel for norske forbrukere. Tilsynets undersøkelser viser blant annet at det har blitt solgt betydelig mer skjønnlitteratur, og at prisene på skjønnlitteratur har falt etter at den nye avtalen ble virksom.

Den nye bransjeavtalen var i høy grad et resultat av Konkurransetilsynets innsats for å få mer konkurranse om omsetning av bøker. De friere reglene kan dermed ses som et inngrep fra Konkurransetilsynet mot en konkurransebegrensende avtale.

Den nye avtalen løser opp deler av omsetnings- og prisingssystemet for bøker. Blant annet er den såkalte fastprisperioden, der forlagene dikterer prisen for ny litteratur, redusert med åtte måneder. Alle salgskanaler kan nå gi rabatt på inntil 12,5 prosent i fastprisperioden. Tidligere var det bare bokklubbene som kunne gi inntil 25 prosent rabatt.

Som i flere andre land, blant annet Danmark, var bokbransjen motstandere av friere bokpriser. En av bransjens hovedinnvendinger var at friere bokpriser ville føre til et redusert utvalg av bøker, spesielt av smallitteratur. Dessuten har kritikere av friere bokpriser pekt på at fastprisordninger ikke nødvendigvis hemmer konkurransen og dermed ikke entydig gir høyere bokpriser.

I rapporten konkluderer Konkurransetilsynet for det første at det har blitt solgt betydelig flere bøker etter at den nye avtalen ble virksom. Tilsynets undersøkelse viser at antallet solgte bøker ikke falt slik som motstanderne fryktet. Tvert imot var det samlede salg av bøker i Norge 16 prosent høyere i 2005 enn i 2004. Målt ut i fra antall solgte titler økte salget med ni prosent.

Konkurransetilsynet konkluderer videre at bokprisene i Norge falt året etter at den nye avtalen trådte i kraft. Undersøkelsen viser at prisene falt på både bestselgere og smalere titler. Prisene på bestselgerne falt med 13 prosent fra 2004 til 2005. Prisen på den jevne tittel falt også, men kun med syv prosent.

Konkurransetilsynets undersøkelse er basert på et omfattende datamateriale med priser og antall solgte bøker hos en rekke norske bokhandlere før og etter den nye avtalen trådte i kraft. Konkret har tilsynet innsamlet opplysninger om mer enn to millioner solgte bøker hos et større antall bokhandlere i Norge. De bokhandlene som er med i undersøkelsen ble

tilfeldig valgt ut blant bokhandlene i de fem største bokhandelkjedene i Norge. Prisene på bøkene ble innsamlet i bestemte uker i 2004 og deretter i de tilsvarende ukene i 2005.

I rapporten gjør tilsynet oppmerksom på at det er flere metodiske vanskeligheter med å sammenligne bokpriser og boksalg på forskjellige tidspunkter. Dessuten gjør tilsynet oppmerksom på at resultatene kun beskriver salgsutviklingen det første året med ny bransjeavtale og ikke nødvendigvis den langsiktige virkningen av den nye reguleringen.

I Storbritannia har Department of Trade and Industry (DTI) tilsvarende undersøkt de faktiske virkningene av inngrep overfor konkurransebegrensende avtaler på bokmarkedet i Storbritannia. Konklusjonen var tilsvarende at inngrepet overfor avtalene hadde resultert i lavere bokpriser, men ikke i mindre salg av bøker.

Undersøkelsen av det britiske bokmarkedet er inkludert i DTI (2004). Mer konkret var det som i Norge og flere andre land snakk om et sett avtaler om bindende videresalgspriser på bøker.

I 1995 grep OFT inn overfor disse konkurransebegrensende reglene på det britiske bokmarkedet, kalt The Net Book Agreement. OFT vurderte at inngrepet ville resultere i økt konkurranse både i detaljeleddet og i forlagsbransjen. Argumentene mot inngrepet var de samme som i flere andre land, deriblant Norge. Kritikerne av inngrepet fryktet at resultatet av konkurransen ville være færre bokhandlere, og at det i siste rekke ville resultere i mindre salg av bøker og at færre nye bøker ville bli utgitt.

DTI (2004) gjennomgår for det første de eksisterende undersøkelsene av virkningene av de frie bokprisene og viderebringer for det andre resultatene av noen nye undersøkelser. En av konklusjonene i DTI er at inngrepet har resultert i lavere bokpriser. Konklusjonen er klarest for populære bøker mens problemer med å sammenligne bokpriser over tid etterlater en viss usikkerhet for de andre bøkene. En annen konklusjon er at de små bokhandlerne har tapt markedsandeler, men ikke så mye som kritikerne fryktet. Til gjengjeld har de store kjedebutikkene og supermarkedenes inntog på markedet hatt en klar positiv virkning på boksalget i Storbritannia. De britiske forbrukerne bruker i dag mer penger på bøker enn de gjorde før inngrepet.

I Nederland offentliggjorde NMa i 2005 en undersøkelse av velferdstapet som følge av et kartell på rekemarkedet, og dertil besparelser ved inngrepet overfor kartellet. Kartellet har i en årrekke omfattet rekeprodusenter i flere land, men spesielt i Nederland, Tyskland og Danmark. NMa oppløste kartellet i 2000. De har vurdert at inngrepet satte en stopper for kartellet.

Økonometriske beregninger som konsulentfirmaet Oxera har utført for NMa viser at forbrukerne har betalt overpriser på €0,7-6,1 millioner i året som følge av kartellet. Utover dette viser beregningene at overprisene har resultert i et årlig velferdstap på opp til €1,2 millioner.

4.3. VIRKNINGER AV INNGREP MOT MISBRUK AV DOMINANS

I dette avsnittet ser vi på internasjonale erfaringer med å synliggjøre virkningene av inngrep innenfor det siste av de tre kjerneområdene, nemlig inngrep mot misbruk av dominans.

Undersøkelsen vår viser at bare enkelte land forsøker å synliggjøre de forventede virkningene av inngrep mot misbruk av dominans. Undersøkelsen viser også at antallet av ex post-undersøkelser som ser på de faktiske virkningene av inngrep mot misbruk av dominans er enda mer begrenset. I de sistnevnte undersøkelsene finner man at myndighetenes inngrep har hatt en positiv samfunnsøkonomisk virkning.

Forventede virkninger

Helt generelt er inngrep mot misbruk av dominans det av de tre kjerneinngrepene som det er vanskeligst å vurdere de forventede virkninger av. Det skyldes at inngrep mot misbruk av dominans ofte er mer sammensatte enn de andre inngrepstypene, og at de dermed er vanskeligere å modellere med tankegangen fra en standard IO-modell.

Undersøkelsen vår viser at de eksisterende beregningene av de forventede virkningene av inngrep mot misbruk av dominerende stilling stort sett er basert på samme slags tommelfingerregler som brukes for inngrep mot fusjoner og konkurransebegrensende avtaler. Gjennomgangen vår av de internasjonale erfaringene med å synliggjøre de forventede virkningene viser at undersøkelsene også her kan inndeles i to grupper.

Den *ene* gruppen undersøkelser er brede undersøkelser hvor konkurransemyndighetene forsøker å kvantifisere de samlede virkningene av inngrepene overfor karteller, og som de presenterer som en del av resultatrapporteringen sin. Resultatene av disse beregningene presenteres ofte i konkurransemyndighetenes årsrapporter.

På samme måte som for inngrep mot fusjoner og konkurransebegrensende avtaler var USA det første landet som begynte å gjennomføre og offentliggjøre beregninger av forventede forbrukerbesparelser ved inngrep mot misbruk av dominans. Både FTC og DOJ Antitrust Division har siden 2001 beregnet forbrukerbesparelsene ved en kombinasjon av konkrete beregninger basert på IO-modeller og en enkel tommelfingerregel. Både FTC og DOJ Antitrust Division bruker en tommelfingerregel om forbrukerbesparelser på én prosent i ett år som følge av inngrep mot misbruk av dominans, jf. Tabell 4.4.

Konkurransemyndighetene i Storbritannia og Nederland har begge innført en praksis som minner mye om praksisen i USA, men det er også visse forskjeller i de to landenes praksis.

I Nederland beregner NMa de forventede forbrukerbesparelsene fra inngrep mot misbruk av dominans ved hjelp av en kombinasjon av tommelfingerregler og IO-modeller. Når tommelfingerreglen brukes, anvender NMa samme tommelfingerregel som FTC og DOJ Antitrust Division, dvs. en besparelse på én prosent av omsetningen i ett år. Dessuten har Nederland supplert med beregninger av den forventede velferdsgevinsten.

I Storbritannia har OFT beregnet de forventede virkningene av inngrep mot misbruk av dominans i perioden fra 2000 til 2005. Disse beregningene er presentert i Davies og Majumbar (2002). OFT brukte i disse beregningene tommelfingerreglen fra DOJ Antitrust Division om forbrukerbesparelser på én prosent av den samlede omsetningen på det relevante markedet i ett år.

Tabell 4.4: Oversikt over tommelfingerregler til beregning av forventede forbrukerbesparelser fra inngrep mot misbruk av dominerende stilling

	Priseffekt	Varighet
FTC	1 prosent	1 år
DOJ	1 prosent	1 år
OFT	1 prosent	1 år
CC	Ingen fast regel	3 år
NMa	1 prosent	1 år

Kilde: Årsrapporter og budsjetter fra FTC.

Faktiske virkninger

Undersøkelsen vår viser at antallet ex post-undersøkelser av virkningene av inngrep overfor misbruk av dominerende stilling er ytterst få. Faktisk har vi i gjennomgangen vår av internasjonale erfaringer bare funnet en enkelt undersøkelse.

Denne undersøkelsen er fra Norge, og den omfatter virkningene av Konkurransetilsynets forbud mot bonussystemer på innenlandsflygninger i Norge i 2002. Undersøkelsene er offentliggjort i årsrapportene fra Konkurransetilsynet for 2004, 2005 og 2006.¹³ Dessuten er de omtalt med flere detaljer i rapporter som er offentliggjort på tilsynets hjemmeside og i boken 'Competition and Welfare: The Norwegian Experience', som Konkurransetilsynet utga i desember 2006, Sørgard (2006).

¹³ Årsrapportene finnes på Konkurransetilsynets hjemmeside, www.kt.no.

Konkurransetilsynet har i årsrapporten for 2005 konkludert at forbudet mot bonussystemer har bidratt til å åpne markedet for nye aktører og dermed ført til økt konkurranse, flere valgmuligheter og lavere priser, til gagn for norske forbrukere. Tilsynet fastslår at den økte konkurransen har spart de norske flypassasjerene for ca. 2 mrd. kroner om året:

*”Konkurransetilsynet har gjennom inngrep mot bonussystemene og kontroll med at det ikke misbrukes markedsrett, lagt til rette for og opprettholdt sunn konkurranse i luftfarten. Dette har ført til flere flyavganger og et prisfall på 20 prosent, noe som har spart norske forbrukere for anslagsvis to milliarder kroner på årsbasis”,
Konkurransetilsynet (2006b).*

Konkurransetilsynets konklusjon er basert på to forhold. For det første en teoretisk vurdering av hvordan bonusprogrammer påvirker konkurransen på det norske innenriksflymarkedet. For det andre en ’før og etter’-undersøkelse av det norske innenriksflymarkedet.

Den teoretiske vurderingen er en kvalitativ ex ante-vurdering av de forventede virkningene av et inngrep mot bonusprogrammer. I vurderingen fastslår tilsynet at bonusprogrammer i virkeligheten er lojalitetsprogrammer som ifølge økonomisk teori kan begrense konkurransen. Det konkurransemessige problemet er at bonusprogrammer gjør forbrukere mindre prisbevisste, og at det dermed blir vanskeligere å erobre kunder fra konkurrenter. Dette er spesielt problematisk i en situasjon hvor det eksisterer et monopol og en potensiell konkurrent. En stor kundelojalitet gjør det vanskelig for en ny aktør å få fotfeste på markedet.

I ’før og etter’-undersøkelsen av de faktiske virkningene fastslår Konkurransetilsynet først at forbudet mot bonusprogrammer bidro til å åpne markedet og var avgjørende for at Norwegian etablerte seg på markedet i 2002. Før forbudet mot bonusprogrammer ble innført hadde SAS tilnærmet monopol på innenriksflygning i Norge, men Norwegian sto klar på sidelinjen som en potensiell konkurrent. Konkurransetilsynet vurderer at forbudet mot bonusprogrammer var avgjørende for at Norwegian valgte å gå inn på markedet som konkurrent til SAS.

Konklusjonen av ex post-undersøkelsen om årlige besparelser på 2 mrd. kroner er basert på en ’før og etter’-undersøkelse av prisene og tilbudet på flyreiser i Norge. Tilsynets undersøkelser viser at prisen på flybilletter i Norge falt med mer enn 20 prosent i årene etter at Norwegian etablerte seg på markedet.

Samtidig viser tilsynets undersøkelser at norske flypassasjerer hadde et markant større tilbud å velge i i begynnelsen av 2006 enn før konkurransen mellom SAS og Norwegian oppsto. I

begynnelsen av 2006 var det direkte konkurranse mellom Norwegian og SAS på ti innenlandsruter. Dessuten hadde Norwegian etablert totalt 55 direkteruter til utlandet i tillegg til SAS' flygninger.

Endelig viser tilsynets undersøkelser at konkurransen fra Norwegian har tvunget SAS til å reagere og å gjennomføre betydelige kostnadsbesparelser for å møte konkurransen.

4.4. KONKURRANSETILSYNETS EKSISTENSVERDI OG ANDRE AKTIVITETER

Inntil videre har vi sett på undersøkelser av virkninger av inngrep innenfor Konkurransetilsynets tre kjerneområder.

Konkurransetilsynet utfører imidlertid også andre handlinger, og gjør inngrep innenfor andre områder enn de tre kjerneområdene. For det første lager Konkurransetilsynet forskjellige undersøkelser av konkurranseforhold, hvor de kommer med forslag og anbefalinger til hvordan konkurransen kan økes. For det andre er veilednings- og høringsfunksjonen viktig for Konkurransetilsynet. Dertil kommer at konkurransepolitikken kan ha en preventiv virkning på markedsaktørens atferd.

I en samlet vurdering av konkurransepolitikken virkninger er det sentralt å ta med både virkninger av andre handlinger og initiativer, samt den preventive virkningen. I dette avsnittet ser vi på undersøkelser som har forsøkt å si noe om disse virkningene av konkurransepolitikken.

Undersøkelser, veiledning og høringsfunksjonen

Vi har i gjennomgangen vår av undersøkelser av konkurransepolitikken virkninger støtt på enkelte undersøkelser av virkningene av konkurransemyndighetenes generelle undersøkelser, veiledning og høringsfunksjon.

Den amerikanske konkurransemyndigheten FTC har pekt på undersøkelser som viser at konkurransemyndighetenes generelle undersøkelser, veiledning og høringsfunksjon har gagnlige virkninger. Vi har ikke sett at disse undersøkelsene er blitt offentliggjort, men har sett dem referert og omtalt i et bidrag fra FTC til en OECD Roundtable om "Evaluation of the actions and resources of competition authorities" fra 2005. I bidraget skriver FTC blant annet:

"The FTC and others have done qualitative evaluations of the advocacy program, finding that the comments were of value to the decision-making process. FTC Chairman Deborah Platt Majoras recently gave a speech that reviewed a selection of these competition advocacy filings and attempted to quantify the benefits of these actions. She con-

cluded that the competition advocacy program had greatly benefited consumers and was well worth the effort.”

Konkurranspolitikkenes preventive virkninger

Vi fokuserer nå på konkurransepolitikkenes preventive virkning. Gjennomgangen vår av internasjonale erfaringer viser at det er meget lite empirisk dokumentasjon av den preventive virkningen. Men gjennomgangen vår viser også at det allikevel er enighet om at den preventive virkningen er betydelig og meget viktig i en samlet vurdering av konkurransepolitikkenes virkning.

Den utbredte enigheten samt forventningen om at den preventive virkningen av konkurransepolitikken er positiv og sentral i en vurdering av konkurransepolitikkenes virkning, fremgår av konkurransemyndighetenes årsrapporter og andre resultatrapporteringer. I flere resultatrapporter fremhever konkurransemyndighetene at de ikke alene skal vurderes på bakgrunn av synlige resultat. De argumenterer for at den preventive virkningen ikke kan observeres, men at den ikke desto mindre er viktig. Dette fremgår blant annet av årsrapportene til de britiske og nederlandske konkurransemyndighetene.

I årsrapporten for 2005/2006 skrev the Competition Commission følgende om den preventive virkningen av de handlingene som the Competition Commission utfører på konkurranseområdet:

”There is the undoubtedly significant, but clearly unquantifiable, deterrent effect of our existence. The fact that we can block or remedy mergers means that business will not even try to complete obviously anti-competitive mergers, which would cause consumer detriment.”

Årsrapporten for 2005 fra den nederlandske konkurransemyndigheten NMa viser at nederlenderne også har forventninger om at den preventive virkningen av konkurransepolitikken er vesentlig:

“Competition enforcement by the NMa generates prosperity. In previous paragraphs a number of tentative calculations are given. Spontaneous compliance with competition legislation also has a positive effect on prosperity, but cannot be measured directly as it concerns intended conduct (ex ante) that is not actually put into practice (ex post). In a sense, such compliance concerns an ‘invisible effect’ or involves the effect of the ‘invisible hand’ of the NMa.”

Når det gjelder den empiriske dokumentasjonen av den preventive virkningen av konkurransepolitikken, viser gjennomgangen vår at det finnes ytterst få undersøkelser.

En av dem som klart har pekt på den manglende viten på området er de nederlandske konkurransemyndighetene, NMa. I årsrapporten for 2005 skrev de om den preventive virkningen av arbeidet sitt:

“This is still a blank spot in academic research on economic effects”.

Nettopp de nederlandske myndighetene har i de to siste årene gjennomført to undersøkelser som har bidratt til økt forståelse av den preventive virkningen av å ha en konkurranselovgivning og en konkurransemyndighet. Begge undersøkelsene er omtalt i årsrapporten for 2005. Undersøkelsene viser at eksistensen av en konkurransemyndighet i seg selv vil ha en betydelig positiv virkning på selskapers atferd, sett fra et konkurransemessig perspektiv.

Den ene nederlandske undersøkelsen er gjennomført for NMa av det nederlandske konsultantselskapet Twynstra Gudde. Denne undersøkelsen fokuserer på den preventive virkningen av fusjonskontroll i Nederland.

Den overordnede konklusjonen av undersøkelsen er at fusjonskontrollen i Nederland har en preventiv virkning og at den stort sett fungerer etter hensikten. Eksistensen av fusjonskontroll stopper mange konkurransebegrensende fusjoner allerede før de notifiseres til NMa, og det ser ut til at fusjonskontrollen ikke forhindrer ikke-konkurransebegrensende fusjoner i å gjennomføres. Ifølge undersøkelsen tyder dette på at konkurransereglene og håndheving av disse reglene ikke er så strenge at de får selskapene til å oppgi både konkurransebegrensende og ikke-konkurransebegrensende aktiviteter.

Den andre nederlandske undersøkelsen er utført av EIM, en uavhengig analyseenhet under den nederlandske regjeringen, som beskjeftiger seg med forholdene for små og mellomstore selskaper. EIM har for NMa undersøkt hva konkurranseloven og NMa's eksistens betydde for mer enn 4500 små og mellomstore selskaper i Nederland i 2005.

Undersøkelsen viser at konkurransemyndighetenes beslutninger har stor betydning for de små og mellomstore selskapenes strategiske beslutninger. 24 prosent av de små og mellomstore selskapene bekrefter at konkurransemyndighetenes reaksjoner og handlinger inngår i beslutningsprosessen deres.

Det ser ikke ut til å ha hatt en vesentlig betydning om konkurransemyndighetene har vært aktive i den relevante bransjen. Til gjengjeld er det en betydelig forskjell mellom bransjene

når det gjelder hvor mye selskapene tenker på konkurransereglene når de fatter beslutninger. I papirindustrien i Nederland er det bare seks prosent som gjør det, mens det er mer enn 40 prosent som gjør det i bransjer som veiarbeid, forsikring og pensjon samt passasjertransport.

I Norge har Konkurransetilsynet vurdert at en endring av den norske konkurranse-loven i 2004 har gitt innsikt i den preventive virkningen av konkurransepolitikken i Norge.

Endringen av den norske konkurranse-loven trådte i kraft i mai 2004. En av de sentrale endringene var at det ble innført et forbud mot misbruk av dominerende stilling. Konkurransetilsynet vurderer at dette forbudet hadde en positiv preventiv virkning som har medvirket til at Norwegian har klart seg i konkurransen mot SAS på det norske markedet for flytransport, jf. Sørgard (2006).

Før endringen av konkurranse-loven var tilsynet bekymret for at SAS ville drive Norwegian ut av markedet gjennom rovprising. Både i 2003 og i mai 2004 senket SAS prisene på flybilletter. SAS var samtidig spesielt aggressiv i prispolitikken på de rutene hvor de var i direkte konkurranse med Norwegian.

Relativt kort tid etter at det nye forbudet trådte i kraft valgte SAS imidlertid å heve prisene igjen. Konkurransetilsynet vurderer at en del av forklaringen kan være en kombinasjon av de nye konkurransereglene og tilsynets øvrige handlinger på dette markedet. Blant annet gjennomførte tilsynet i juni 2004 en bevissikring mot SAS for å undersøke om det fantes indikasjoner på at SAS hadde til hensikt å drive Norwegian ut av markedet.

Kapittel 5 ANBEFALINGER OM SYNLIGGJØRING AV VIRKNINGER AV INNGREP I KJERNESAKER

Dette kapitlet inneholder anbefalingene våre til Fornyings- og administrasjonsdepartementet om hvordan departementet kan beregne og synliggjøre virkningene av Konkurransetilsynets inngrep i de tre kjernesakene: kartellsaker, misbrukssaker og fusjonssaker.

Vi presenterer anbefalingene våre ved å svare på to spørsmål som er utledet av formuleringen i den opprinnelige oppgavebeskrivelsen:

1. Hvilke virkninger skal beregnes og synliggjøres?
2. Hvilke verktøy kan brukes til å beregne og synliggjøre virkningene?

I dette kapitlet gir vi et begrunnet svar på de to spørsmålene. Begrunnelsen bygger på studiet vårt av den økonomiske litteraturen og de internasjonale erfaringene som er presentert i kapitlene 1-3 i denne rapporten.

Dessuten inneholder kapitlet tre casestudier hvor vi for tre konkrete kjernesaker illustrerer og redegjør for hvordan anbefalingene våre kan brukes til å synliggjøre virkningene av de tre konkrete kjernesakene. Det er snakk om en av hver av de tre kjernesakene, jf. Tabell 5.1.

Tabell 5.1: De tre sakene i casestudiene våre

Saksnavn	Sakstype	Kort beskrivelse av inngrep
Bølgepappsaken	Kartellsak	Inngrep i 1990 mot ulovlig prissamarbeid mellom fire norske produsenter av bølgepapp i perioden 1983-1990
Flybonussaken	Misbrukssak	Inngrep i 2003 mot SAS' muligheter for å tilby opptjening på bonusprogrammene sine på innenlands flyruter
Ticketmaster-saken	Fusjonssak	Forbud i 2005 mot Ticketmasters oppkjøp av konkurrenten Ticnet

Kilde: FAD og Konkurransetilsynet.

Vi understreker at vi i de tre konkrete kjernesakene utelukkende illustrerer og redegjør for hvordan anbefalingene våre kan brukes å synliggjøre virkningene av inngrepene. Det betyr for det første at vi ikke alltid gjennomfører alle de undersøkelsene som det er mulig å utføre. I de av sakene hvor det allerede er gjennomført undersøkelser av virkningene inngår disse undersøkelsene i redegjørelsen vår. Utover dette illustrerer vi først og fremst hvilke undersøkelser som kunne vært relevante etter vår vurdering. Vi understreker dessuten at formålet med de tre casestudiene ikke er å etterprøve om de konkrete inngrep har vært riktige eller ikke. Vår hensikt er utelukkende å illustrere hvordan slike vurderinger kan skje.

Sentrale konklusjoner

Den overordnede konklusjonen vår er at det for hver av de tre kjernesakene finnes fire ulike metoder for å synliggjøre virkningene av de konkurransepolitiske handlingene.

Vi konkluderer dessuten at disse metodene tyder på at Konkurransetilsynets inngrep på de tre kjerneområdene har hatt en betydelig positiv virkning, sett fra et samfunnsøkonomisk perspektiv. Et eksempel er flybonussaken, som er en av de tre sakene vi behandler. I flybonussaken grep Konkurransetilsynet inn overfor flybonusprogrammer i norsk innenriksflytrafikk i 2002. Med bruk av de metodene som vi anbefaler, viser undersøkelser fra Konkurransetilsynet og departementet at inngrepet kan ha bidratt til besparelser i milliardklassen for flypassasjerene.

Umiddelbart er det mest interessante naturligvis å se på de faktiske virkningene. Det er imidlertid ofte vanskelig å foreta en kvantitativ synliggjøring av de faktiske virkningene av konkrete inngrep. Det er her sentralt å skille mellom saker hvor det skjer en endring på det relevante markedet (f. eks. tillatelse til en fusjon) og saker hvor det ikke skjer en endring (f. eks. forbud mot en fusjon). Mulighetene for å foreta kvantitative vurderinger er best i saker hvor det skjer endringer på markedet fordi det her er mulig å sammenligne utviklingen på markedet før og etter inngrepet.

I saker hvor det ikke skjer noen endring på markedet er det ikke mulig å sammenligne utviklingen før og etter inngrepet. Dette betyr at det oftest er best å foreta kvalitative vurderinger av de faktiske virkningene. Kvalitative vurderinger innebærer vanligvis vurderinger av antakelser og forutsetninger som har påvirket konkurransemyndighetenes beslutning. Et eksempel er høye etableringsbarrierer. Etter en viss tid kan man observere om det har funnet sted etableringer på det relevante markedet etter at beslutningen falt, og man kan intervju bransjeaktører om hvordan de anser at fusjonsforbudet har påvirket markedet.

Det skal imidlertid sies at det ikke er et klart skille mellom kvalitative og kvantitative vurderinger. Overgangen er glidende, for eksempel vil kvantitative vurderinger typisk bygge på kvalitative antakelser.

Oftest er det lettere å beregne de forventede virkningene av konkurransepolitiske inngrep enn de faktiske. Selv om det kan vise seg at det er forskjeller mellom de forventede virkningene og de faktiske virkningene, kan de forventede virkningene gi oss en pekepinn på virkningene av konkurransemyndighetenes aktiviteter før man kan observere de faktiske virkningene. Her eksisterer ikke samme behov for å skille mellom inngrep som medfører og ikke medfører endringer på det relevante markedet. Det kan foretas både kvalitative og kvantitative vurderinger av begge slags inngrep.

De tre casestudier som vi bruker anbefalingene våre på illustrerer hvordan de forventede virkningene kan synliggjøres. Ved å bruke de anbefalte metodene viser vi at de forventede virkningene i form av forbrukerbesparelser utgjør minst 1,5 mrd. kr. i de tre sakene.

Forutsatt at disse forventede virkningene er korrekte, vil disse tre inngrepene alene gi forbrukerbesparelser som svarer til Konkurransetilsynets årlige budsjett på ca. 80 millioner kroner i nesten 20 år.

De tre konkrete sakene illustrerer bruken av forskjellige verktøy for å synliggjøre de forventede virkningene av inngrep i de tre kjernesakene. I bonussaken bruker vi beregninger fra Sverige av skiftekostnadens virkning på passasjerpriser. I bølgepappsaken bruker vi en IO-modell da det i denne saken var tilgjengelig informasjon som gjorde dette mulig. I Ticketmaster-saken er det vanskelig å gjenskape markedet i form av en IO-modell. Det er også vanskelig å finne tidligere hendelser som kan brukes til å illustrere virkningen av å gå fra to til én billettformidler. Vi bruker derfor tommelfingerregler som også anvendes i utlandet.

De tre konkrete sakene viser også at man bør bruke andre metoder enn tommelfingerregler til å synliggjøre de forventede virkningene der hvor dette er mulig og der hvor det ikke krever for mange ressurser. Dette illustreres kanskje best i bølgepappsaken. Både de kvalitative vurderingene og IO-modellene indikerer at virkningen av inngrepet har vært begrenset. Hovedgrunnen er at prissamarbeidet i dette kartellet ikke synes å ha spilt en vesentlig rolle for prissettingen for mesteparten av omsetningen på det relevante markedet. Basert på vurderinger av konkurranseformen og prissamarbeidets betydning, virker de sakkyndiges beregninger av prisendringer på 1,5 prosent å være mer korrekte enn å ta et gjennomsnitt av prisvirkninger i en rekke kartellsaker, for eksempel OECDs beregnede gjennomsnitt på 50 prosent¹⁴.

Ticketmaster-saken er en god illustrasjon på utfordringene forbundet med synliggjøring av virkningene av inngrep som ikke medfører endringer på det relevante markedet. I Ticketmaster-saken ble en fusjon forbudt. Dette gjør det vanskelig å foreta en kvantitativ vurdering som synliggjør de faktiske virkningene basert på en sammenligning av utviklingen på det relevante marked før og etter inngrepet. Dette stemmer godt overens med erfaringene fra forrige kapittel, hvor vi så at ingen myndigheter har beregnet de faktiske virkningene av å forby fusjoner.

Til slutt i kapitlet redegjør vi for hvordan anbefalingene og erfaringene våre fra de tre casestudiene kan brukes til å synliggjøre de samlede virkningene av Konkurransetilsynets inngrep i de tre kjernesakene, for eksempel over et helt år. Vi redegjør for at dersom vi skal beregne og synliggjøre eksistensverdien til Konkurransetilsynet, bør vi i utgangspunktet vurdere virkningene av alle Konkurransetilsynets inngrep i den relevante tidsperioden. I utgangspunktet er det også relevant å se på de faktiske virkningene av de relevante inngrepene, men de tre sakene illustrerer at det ofte er ekstremt vanskelig å beregne de

¹⁴ Jf. Conner (2005).

faktiske virkningene av inngrep i konkurransesaker. Ofte vil det eneste mulige være å synliggjøre de forventede virkningene av inngrepene.

Det betyr at når det gjelder å belyse og kartlegge gevinstene ved Konkurransetilsynets kjernevirksomhet og dermed Konkurransetilsynets eksistensverdi, er anbefalingen vår å beregne de forventede virkningene av Konkurransetilsynets inngrep. Gjennomgangen vår av de internasjonale erfaringene på området viser at det er flere konkurransemyndigheter som har innført en praksis med å beregne og vurdere de forventede virkningene av inngrepene deres, først og fremst inngrep overfor fusjoner og karteller.

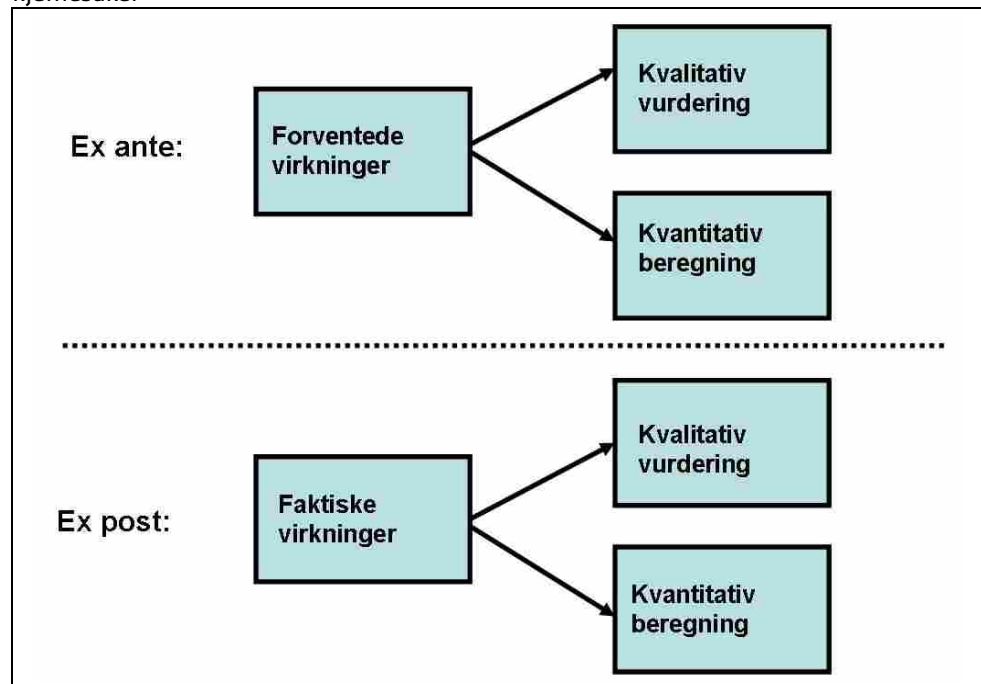
5.1. HVILKE VIRKNINGER KAN BEREGNES OG SYNLIGGJØRES?

Vi vurderer at Konkurransetilsynet for hver av de tre kjernesakene har fire ulike muligheter for synliggjøring av konkurransepolitiske handlinger.

For det *første* er det mulig å la vurderingene ta utgangspunkt i enten de forventede eller de faktiske virkningene, jf. Figur 5.1.

For det *andre* er det for både de forventede og de faktiske virkningene mulig å utføre både kvalitative og kvantitative vurderinger, jf. Figur 5.1.

Figur 5.1: De fire mulighetene for synliggjøring av virkningene av inngrep i de tre kjernesaker



Kilde: Copenhagen Economics.

Synliggjøring av de *forventede virkningene* av et konkret inngrep går ut på å vurdere hva man forventer blir virkningene av en konkurransepolitisk handling. Disse vurderingene kan ses som en begrunnelse for å foreta det konkrete inngrepet.

De internasjonale erfaringene på området viser at flere land gjennomfører vurderinger av de forventede virkningene av forskjellige inngrep. Dette er typisk *ex ante*-vurderinger som skjer enten under saksbehandlingen eller ganske kort tid etter saksbehandlingen, og før den konkurransepolitiske handlingen har gitt synlige virkninger.

Synliggjøring av de *faktiske virkningene* går derimot ut på å illustrere hvordan de konkurransepolitiske handlingene har virket i praksis. Denne synliggjøring er normalt en *ex post*-undersøkelse som finner sted noen år etter at avgjørelsen er truffet. Det avgjørende er at det skal være gått så lang tid at det kan antas at virkningene har slått delvis eller fullt igjennom på markedet.

Dette innebærer selvfølgelig ikke at man skal operere med 100 prosent beviskrav i vurderingen av de faktiske virkningene. Etter konkurranseloven er det tilstrekkelig med en sannsynlighetsovervekt for å utføre konkurransepolitiske handlinger. Konkurransetilsynet

har derfor oppfylt intensjonen i konkurranseloven dersom det ex post viser seg at utførte konkurransepolitiske handlinger mest sannsynlig var korrekte.

I *kvalitative vurderinger* sier man først og fremst noe om hvorvidt konkurransemyndighetenes handling var korrekt eller ikke. Det betyr at man forsøker å sannsynliggjøre fortegnet av den konkurransepolitiske handlingens virkning. Man gjør imidlertid ikke noe forsøk på å beregne størrelsen av virkningene. Kvalitative vurderinger av konkurransemyndighetenes handlinger er relevante både i saker hvor det skjer en endring på det relevante markedet og i saker hvor dette ikke skjer.

I *kvantitative vurderinger* ønsker man derimot også å si noe om hvor stor virkningen av den konkurransepolitiske handlingen har vært. Det typiske er at man i kvantitative vurderinger søker mer presise svar enn i kvalitative vurderinger. Kvantitative vurderinger av de faktiske virkninger er hovedsaklig bare relevante i saker hvor det skjer en endring på det relevante markedet, idet utviklingen før og etter inngrepet dermed kan sammenlignes. I tillegg kan kvantitative vurderinger brukes til å underbygge kvalitative vurderinger av det samme inngrepet. Ulempen er at kvantitative vurderinger ofte krever mer ressurser å gjennomføre, i form av både tid, data og kompetanse, enn kvalitative vurderinger gjør.

Vi er selvfølgelig klar over at det ikke alltid eksisterer et klart skille mellom kvalitative og kvantitative vurderinger. Det er snarere tale om en glidende overgang. For eksempel vil kvantitative vurderinger vanligvis bygge på kvalitative antagelser.

5.2. HVLKE VERKTØY KAN BRUKES TIL Å BEREGNE OG SYNLIGGJØRE?

Vi vurderer at Konkurransetilsynet har bruk for ulike verktøy alt etter hvilke inngrepvirkninger tilsynet ønsker å synliggjøre innenfor de tre kjerneområdene. I valget av verktøy betyr det for det første noe om Konkurransetilsynet skal synliggjøre de forventede virkningene (ex ante-undersøkelser) eller de faktiske virkningene (ex post-undersøkelser). I undersøkelser av faktiske virkninger betyr det dessuten noe om det er snakk om saker hvor det skjer, eller hvor det ikke skjer, en endring på det relevante markedet.

Forventede virkninger (ex ante-undersøkelser)

Vi begynner med anbefalingene våre vedrørende hvordan Konkurransetilsynet kan synliggjøre de forventede virkningene av inngrep i de tre kjernesakene. Gjennomgangen vår av internasjonale erfaringer med å synliggjøre virkningene av inngrep i de tre kjernesakene viser at flere og flere land utfører slike ex ante-undersøkelser, jf. Kapittel 4. De kan oppfattes som en form for begrunnelse for å foreta det konkrete inngrepet.

Innledningsvis konstaterer vi at det å foreta kvalitative vurderinger av de forventede virkningene ikke er noe nytt. Konkurransemyndigheter har alltid foretatt slike vurderinger. Dette skjer i forbindelse med saksbehandlingen i stort sett alle saker hvor avgjørelsen treffes på bakgrunn av en samlet vurdering av de forventede virkningene. Som regel inngår det visse kvantitative element i disse vurderingene, men vi kaller vurderingen for en kvalitativ vurdering fordi den ikke gir noe kvantitativt skjønn på de økonomiske virkningene av inngrepet. Verktøyet til å foreta kvalitative vurderinger av de forventede virkningene av et inngrep er økonomiske argumenter, jf. Tabell 5.2. De økonomiske argumentene skal brukes til å utarbeide en sammenhengende argumentasjon for inngrepet.

Vi konsentrerer oss heretter om kvantitative vurderinger av de forventede virkningene av de tre slags inngrep. Denne type vurderinger er heller ikke helt nye, men det er av nyere dato at konkurransemyndigheter bruker kvantitative metoder til å synliggjøre virkningene av inngrepene sine.

Kvantitative vurderinger av de forventede virkningene av de tre slags inngrep kan i utgangspunktet gjennomføres både for inngrep som medfører en endring på markedet, og for inngrep som ikke fører til en endring på markedet.

Vi anbefaler i utgangspunktet å bruke en eller annen form for *simuleringsmodell* for å oppnå en kvantitativ vurdering av de *forventede virkningene (ex ante)* på prisen på de relevante markedene. Simuleringsmodeller kan være enkle eller mer avanserte IO-modeller, jf Tabell 5.2.

Ofte kan det brukes en relativt enkel og standardisert simuleringsmodell, for eksempel en enkel Bertrand-modell med differensierte produkter eller en Cournot-modell. I appendiks til denne rapporten bringer vi en gjennomgang av en rekke av de IO-modeller som etter vår vurdering er de mest relevante å bruke til å beregne de forventede virkningene av et inngrep.

Det er derimot ikke alle saker som er like egnede til å bli simulert i en simuleringsmodell. Det er noen markeder hvor slike modeller ikke gir et riktig bilde av virkningene i de relevante markedene, for eksempel fordi det ikke er tale om priskonkurranse, men konkurranse på andre faktorer slik som kvalitet eller service.

I slike situasjoner anbefaler vi så vidt det er mulig å bruke *ad hoc metoder* til å beregne de forventede virkningene. Slike ad hoc metoder bør i så høy grad som mulig være knyttet til en økonomisk modell eller teori.

Ad hoc-metoder kan ta mange forskjellige former. Felles for dem er at de utnytter spesifikke egenskaper ved den enkelte sak og marked. Det kan for eksempel være at det på et marked

tidligere har vært episoder hvor konkurransen har endret seg, noe som kan gi indikasjoner på virkningene av det konkrete inngrepet, jf. Tabell 5.2.

Endelig erkjenner vi at det i visse saker kan være verdifullt å bruke helt enkle *tommelfingerregler* til å synliggjøre de forventede virkningene. I disse tilfellene anbefaler vi å bruke de samme tommelfingerreglene som i utlandet, for eksempel at inngrep mot fusjoner har en potensiell virkning på én prosent av omsetningen på det relevante markedet, i ett til to år.

Vi finner ikke behov for å utvikle særlige og bedre norske tommelfingerregler. Ingen av disse tommelfingerreglene er basert på empiriske estimater, og vi vurderer at det ikke er mulig å lage bedre norske tommelfingerregler. Alle forhold peker i retning av at de utenlandske tommelfingerreglene er noen allmenne konservative skjønn som også vil kunne brukes i Norge, jf. Tabell 5.2.

Tabell 5.2: Synliggjøring av forventede virkninger av inngrep i kjernesaker

	Anbefalte verktøyer
Kvalitative vurderinger	Økonomiske argumenter
Kvantitative vurderinger	Simuleringsmodeller (Ad hoc-vurderinger) (Tommelfingerregler)

Note: I appendiks finnes det en oversikt over en rekke av de mest relevante IO-modellene.

Kilde: Copenhagen Economics.

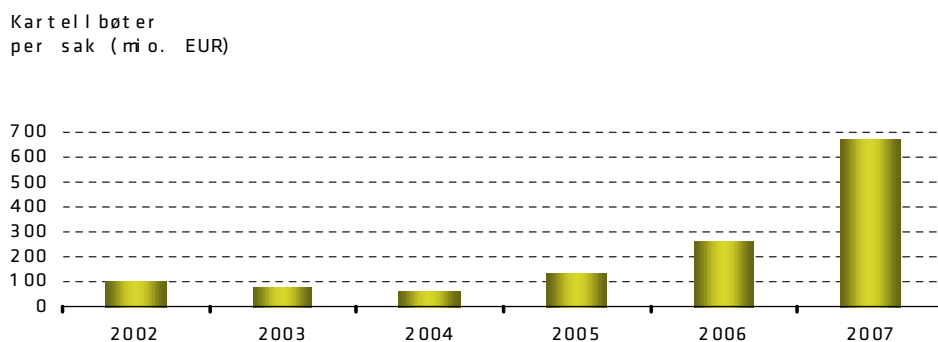
Tilsvarende kunne det tenkes at bøter som utstedes i forbindelse med overtredelse av for eksempel bestemmelsen om konkurransebegrensende samarbeid og misbruk av dominerende stilling, gir et bilde av forventede virkninger av inngrep. Dette er vi imidlertid skeptiske til av to hovedgrunner.

For det første tar bøkene utgangspunkt i hvor alvorlig overtredelsen er og ikke i virkningen av konkurransemyndighetenes inngrep for å stoppe kartellet, jf. Fornyings- og administrasjonsdepartementet (2005) og Europakommisjonen (2006). Det kan finnes en sammenheng mellom de historiske virkningene av overtredelsen og de fremtidige virkningene av inngrepet, men ofte er ikke dette tilfellet. For eksempel vil en økt varighet av et kartell typisk føre til større økonomisk tap og høyere bøter fra konkurransemyndighetene. Dette betyr imidlertid ikke at den økonomiske virkningen av inngrepet blir større som følge av økt varighet av kartellet. Virkningen av inngrepet avhenger av forskjellen i samfunnsøkonomisk velferd mellom kartellsituasjon og situasjonen etter inngrepet.

For det andre vurderes ikke overtredelsens alvor kun i lys av dens samfunnsøkonomiske skade. Selv om man ved bøtefastsettelsen også tar overtredelsens virkning på markedet i betraktning, er det også andre forhold som spiller inn. Dette kan blant annet være hvor stort det berørte markedet er, hvor aktiv rolle de ulike kartelldeltakerne har hatt i kartellet, i hvor høy grad markedsaktørene har bistått konkurransemyndighetene i forbindelse med etterforskningen og hvor stort det maksimale beløpet for overtredelsesgebyret er, jf. Fornøyings- og administrasjonsdepartementet (2005) og Europakommisjonen (2006).

Dette gjør at vi ikke anser bøtenivå som en god måte å vurdere virkningen av myndighetenes inngrep på. Denne måten å vurdere på blir særlig ille hvis man skulle tolke virkningen av myndighetenes inngrep i lys av bøtenivå over tid. Typisk finner vi at bøtenivået er høyere i dag enn tidligere. For eksempel viser utviklingen at bøtenivået som er fastsatt av Europakommisjonen har steget for karteller de siste år. I 2007 ligger bøtenivået per sak på over 600 mio. euro. I så måte signalerer bøtene at myndighetene anser overtredelser av konkurranseregler som meget uheldige for samfunnet og som derfor bør straffes hardt. For de siste syv år har Europakommisjonen ilagt bøter for til sammen 6,2 mia. euro, mens i Norge beløper inndragning av fortjeneste og bøter seg til 120 mio. kroner for perioden 1986-2006.¹⁵

Tabell 5.3: Bøtenivået fastsatt Europakommisjonen i perioden 2002-2007.



Note: Europakommisjonen (2007)

Hvis man derimot hadde hatt tro på bøtenivået som en god indikator for overtredelsens grovhet, ville denne utviklingen ha skyldtes at overtredelsene har blitt grovere med tiden og at konkurranselovgivningens preventive virkning har blitt dårligere. Derimot skyldes det i all hovedsak at lovgivningen om overtredelsesbøter har blitt skjerpet i Norge og andre land over

¹⁵ Jf. Europakommisjonen (2007) og Konkurransetilsynet (2006c).

tid. Det viser noe om at samfunnet ser strengere på overtredelse av konkurransereglene, men ikke at virkningene av inngrepene er blitt større.

Vi vil heretter understreke tre ting i forbindelse med disse kvantitative vurderingene av de forventede virkningene av inngrep innenfor de tre kjernesakene.

For det *første* er det sentralt at beregninger av de forventede virkningene av et inngrep ikke forveksles med beregninger av faktiske virkninger. Forventede virkninger beregnes under forutsetning av at de beslutningene som tilsynet treffer er korrekte. Men det er ingen garanti for at dette er tilfellet, og hvis det ikke er det, vil de faktiske virkningene bli annerledes enn de forventede virkningene.

For det *andre* er det viktig å være oppmerksom på en potensiell ulempe ved å bruke enkle tommelfingerregler. I realiteten er det tale om en ren aktivitetsberegning når vi bruker disse enkle tommelfingerreglene til å beregne virkningene av Konkurransetilsynets inngrep. Det vil per definisjon være slik at jo flere og jo større saker, jo større vil de forventede virkningene bli. Det kan gi et feil signal om å fokusere mer på mange og omfangsrrike avgjørelser enn på gode og viktige avgjørelser.

For det *tredje* krever vurderinger av de forventede virkningene færrest ressurser dersom de inngår som en del av den alminnelige saksbehandlingen. For eksempel vil bruk av en simuleringsmodell være lettest hvis den integreres i saksbehandlingen. I saksbehandlingen blir det nemlig ofte gjort de samme overveielserne som skal gjøres når man skal velge en konkret simuleringsmodell. Dessuten vil det i forbindelse med saksbehandlingen ofte bli samlet inn mange av de data som er nødvendige for å beregne de forventede virkningene.

Utover dette kan simulering i forbindelse med saksbehandlingen være med på å skape en bedre forståelse for de konkurransemessige virkningene av forskjellige tiltak. Dette vil dels kunne gjøre saken lettere å avgjøre for konkurransemyndighetene, og dels gjøre det lettere for andre å gjennomskue hva som ligger til grunn for konkurransemyndighetenes beslutninger.

Faktiske virkninger av inngrep (ex post-undersøkelser)

I dette avsnittet presenterer vi anbefalingene våre til hvordan Konkurransetilsynet kan synliggjøre de faktiske virkningene av inngrep i de tre kjernesakene. Dette er i situasjoner hvor man ex post ønsker å si noe om de faktiske virkningene av inngrep i de tre kjernesakene. Gjennomgangen vår av internasjonale erfaringer viser at det også er flere og flere land som utfører slike ex post-vurderinger, jf. Kapittel 4.

Gjennomgangen av de internasjonale erfaringene viser også at hovedparten av de vurderingene av faktiske virkninger som inntil videre er foretatt er kvalitative vurderinger. Dette henger sammen med at det ofte er en ganske betydelig utfordring å utføre kvantitative vurderinger av de faktiske virkningene.

Det vanskelige med kvantitative vurderinger er at det ofte er vanskelig å vurdere hvordan markedet ville ha utviklet seg uten det konkrete inngrepet. Dette er ofte mer eller mindre umulig i saker hvor det ikke skjer endringer på det relevante markedet, for eksempel i saker hvor en fusjon blokkeres. Her betyr inngrepet at markedet fortsetter som før, og vi kan ikke se virkningene ved å sammenligne utviklingen før og etter inngrepet. I utgangspunktet er det lettere å bruke kvantitative metoder i saker hvor inngrepet skaper en endring på markedet, for eksempel når en fusjon godkjennes. Men selv i disse sakene er det ofte ikke rett frem å gjennomføre kvantitative vurderinger. Slike vurderinger forutsetter ofte adgang til både betydelige analytiske ressurser og en stor mengde pålitelige markedsdata. I noen tilfeller vil manglende tilgang til markedsdata gjøre det vanskelig, eller i verste fall umulig, å dra klare og sikre konklusjoner om de faktiske virkningene av konkrete tiltak, jf. Kapittel 2. Her anbefaler vi at det i stedet gjennomføres kvalitative vurderinger av de faktiske virkningene.

Vi anbefaler at *kvalitative vurderinger* av faktiske virkninger ser på om de sentrale økonomiske forutsetningene som ble lagt til grunn for avgjørelsen har vist seg å være korrekte. Hvis man for eksempel stoppet en fusjon fordi etableringsbarrierene ble vurdert å være høye, er det i ettertid opplagt å sjekke om det etter inngrepet fant sted etableringer på det relevante markedet enten i Norge eller i andre land. Hvis dette ikke er tilfellet, tyder det på at inngrepet har vært korrekt og at inngrepet har hatt positive virkninger. Hvis derimot flere etableringer har funnet sted, er det mer tvilsomt om inngrepet har hatt en stor positiv virkning.

Vi anbefaler først og fremst to verktøy for å gjennomføre kvalitative vurderinger av de faktiske virkninger: intervjuundersøkelse og benchmark-metoden, jf. Tabell 5.4.

Ved å intervju personer i bransjen er det mulig å få et bilde av om de forutsetninger man la størst vekt på har vært korrekte. Dette gir en indikasjon på om inngrepet har hatt positive virkninger eller ikke.

Men det er også noen ganger mulig å oppnå et bilde av svaret på de samme spørsmålene ved å sammenligne utviklingen på det relevante markedet med utviklingen på liknende markeder eller det samme markedet i andre land.

I praksis vil det være de konkrete omstendighetene på markedet som bestemmer om en intervjuundersøkelse eller benchmark-metoden er det beste verktøyet i den konkrete situasjonen.

Som hovedregel anbefaler vi at *kvantitative vurderinger* av de faktiske virkningene belyser prisvirkningen av det konkrete inngrepet. En vurdering av inngrepets faktiske virkning på prisen på det relevante marked vil kunne gi en samlet vurdering av de økonomiske gevinster ved et inngrep som konkurransemyndighetene har foretatt. En slik vurdering vil eventuelt kunne sammenlignes med en vurdering av de forventede virkningene som ble foretatt *ex ante*. Det kan også være relevant å beregne virkningene på andre størrelser enn priser. Dette kan være særlig relevant ved vurdering av de dynamiske samfunnsøkonomiske virkninger. For eksempel kan det i innovative næringer være sentralt å undersøke virkningene på innovasjon, mobilitet og produktkvalitet.

Vi anbefaler først og fremst å bruke de fem økonomiske verktøyene fra Kapittel 2 til å utføre kvantitative vurderinger av de faktiske virkningene av konkrete inngrep: 'før og etter'-metoden, benchmark-metoden, kostnadsmetoden, statistisk metode og simuleringsmodeller. I noen tilfeller vil intervjuundersøkelser også kunne gi kvantitative vurderinger av et inngreps virkninger, jf. Tabell 5.4.

Tabell 5.4: Anbefalinger for synliggjøring av faktiske virkninger av inngrep i kjernesaker (ex post-vurderinger)

Type av vurdering	Anbefalte verktøyer
Kvalitative vurderinger:	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Intervjuundersøkelse ▪ Benchmark-metode
Kvantitative vurderinger:	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Før og etter-metode ▪ Benchmark-metode ▪ Kostnadsmetode ▪ Statistisk metode ▪ Simuleringsmodeller ▪ Intervjuundersøkelse

Kilde: Copenhagen Economics.

Vanligvis vil 'før og etter'-metoden og benchmark-metoden være de enkleste metodene å bruke. Både kostnadsmetode, simuleringsmetode og statistisk metode vil som regel være mer kompliserte. Hvis det vurderes at det å isolere virkningen av et inngrep krever bruk av de mer avanserte verktøyene er det viktig å huske på at dette krever adgang til både betydelige analytiske ressurser og en stor mengde pålitelige markedsdata

Ex post-undersøkelser vil være mindre ressurskrevende hvis de påtenkes allerede under Konkurransetilsynets saksbehandling. Allerede når en sak blir avgjort, kan Konkurransetilsynet med fordel tenke over hvordan det i fremtiden vil være mulig å måle og vurdere de faktiske virkningene av avgjørelsen i de etterfølgende år. Det er i saksbehandlingen at tilsynet har best innblikk i tilgjengelige data og de sentrale markedsmekanismer. Det vil dermed på dette tidspunktet være best mulighet for å vurdere hvilke verktøy som senere kan brukes til å gi innblikk i de faktiske virkningene av inngrepet.

5.3. KARTELLSAK: SYNLIGGJØRING AV VIRKNINGER AV INNGREP I BØLGEAPPSAKEN

I dette avsnittet illustrerer vi anbefalingene våre ved å gjennomgå en tidligere norsk kartellsak hvor Konkurransetilsynet grep inn. Det handler om den såkalte bølgepappsaken fra 1980 årene hvor fire norske produsenter av bølgepapp ble avslørt i et kartellsamarbeid. Vi understreker at hensikten vår utelukkende er å illustrere bruken av våre anbefalinger, og ikke å etterprøve hvorvidt Konkurransetilsynets inngrep var korrekt eller ei.

Vi konstaterer innledningsvis at saken er spesiell ved at det allerede i forbindelse med saksbehandlingen ble utført en kvantitativ vurdering som kan brukes til å synliggjøre de forventede virkningene av Konkurransetilsynets inngrep.

I dette avsnittet inngår denne kvantitative vurderingen i gjennomgangen vår. Dessuten illustrerer vi hvilke metoder som etter vår vurdering er mest relevante for å synliggjøre inngrepets virkninger. Bakgrunnen for vurderingen er kopier av saksdokumentene, dvs. av dommene fra Oslo byrett og Høyesterett, og egen undersøkelse av de offentlig tilgjengelige data for bølgepappbransjen.

Vi konkluderer for det første at den allerede utførte kvantitative vurderingen er en god illustrasjon på hvordan IO-modeller kan brukes til å synliggjøre de forventede virkningene av et inngrep.

Vi konkluderer for det andre at en kvalitativ vurdering av de faktiske virkningene synes mest opplagt i denne saken. Da det er tale om en sak hvor Konkurransetilsynets inngrep medførte en endring på det relevante markedet, er det umiddelbart mulig å foreta både kvalitative og kvantitative vurderinger av de faktiske virkningene. Gjennomgangen vår av data på dette markedet viser at en kvantitativ ex post-undersøkelse av de faktiske virkningene vil være vanskelig å gjennomføre, blant annet fordi begivenhetene ligger en del år tilbake i tid.

Saken kort

Saken går tilbake til 1982. På det tidspunkt opphevet norske konkurransemyndigheter et unntak for et prissamarbeid mellom de fire største norske produsentene innenfor bølgepapp.

Produsentene fortsatte imidlertid samarbeidet. Konkurransetilsynet anmeldte forholdet, og i 1995 fant Høyesterett at de fire produsentene hadde drevet med ulovlig samarbeid i perioden 1983-90. Høyesterett dømte de fire produsentene til å betale til sammen 23 mio. NOK i bøter. Dessuten fikk de fire produsentenes administrerende direktører en personlig straff.

Samarbeidet var et ulovlig prissamarbeid. Konkret avtalte de fire produsentene hvilke antagelser som skulle brukes i et felles system til å kalkulere priser, dvs. en kalkulasjonsmodell. Utover samarbeid om å utarbeide modellen innebar kartellet samarbeid om tekniske data og tallmateriale som ble lagt inn i modellens parametere.

Kalkulasjonsmodellen ble brukt til å beregne den prisen, kalt normalpris, som et veldrevet gjennomsnittsselskap måtte ha for at den enkelte ordre skulle oppfylle budsjettmessige krav til lønnsomhet. Denne modellen ble av noen selskap supplert med selskapsesifikke kalkulasjonselementer.

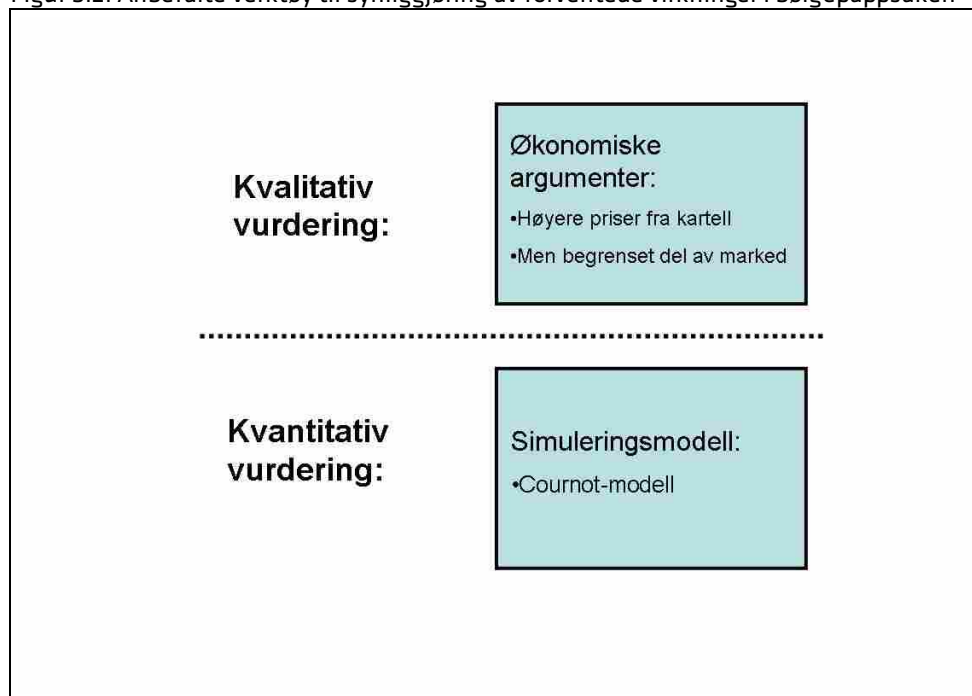
I Høyesterettsdommen fremgår det at det ulovlige samarbeidet fortsatte frem til 1990, dvs. i åtte år. I denne perioden foretok kartellselskapene ni økninger av tilbudspriser. Tidspunktet og størrelsen på prisøkningene var bortimot de samme for kartellselskapene. I forkant for prisøkningene var det styremøter i bransjeforeningen for bølgepapp. Til disse møtene skal man ha blitt enige om tall som skulle settes inn i kalkulasjonsmodellen. Dette skal ha resultert i en betydelig grad av prislikhet mellom kartellselskapene, samt stabilitet i selskapenes markedsandeler.

Synliggjøring av forventede virkninger

Vi begynner med en synliggjøring av de forventede virkningene av inngrepet i bølgepappsaken. Vi forestiller oss at vi befinner oss i 1990, når kartellet nettopp er blitt avslørt, og at vi skal vurdere hvilke virkninger inngrepet kan forventes å få på det norske markedet for bølgepapp.

Vi vurderer at de vurderingene som er foretatt i saksdokumentene er gode eksempler på hvordan anbefalingene våre kan brukes til å synliggjøre de forventede virkningene av et kartellinngrep. Vi ville anbefale å bruke økonomiske argumenter i en *kvalitativ vurdering*, og vi ville anbefale å bruke en simuleringsmodell i en *kvantitativ vurdering*, jf. Figur 5.2.

Figur 5.2: Anbefalte verktøy til synliggjøring av forventede virkninger i bølgepappsaken



Kilde: Copenhagen Economics.

Saksdokumentene inneholder for det første noen økonomiske vurderinger som utgjør en *kvalitativ vurdering* av de forventede virkningene, i tråd med våre anbefalinger. Det pekes på at prissamarbeidet bare har hatt betydning for en mindre del av omsetningen på det norske markedet for bølgepapp. Det pekes dessuten på at de faktiske salgsprisene avvok betydelig fra normalprisene da de faktiske prisene fremkom etter individuelle forhandlinger mellom kunder og det enkelte selskap. I Høyesterettsdommen ble det lagt til grunn at 95 prosent av selskapenes omsetning bygget på gjentakelsesordrer, og at 80 prosent av selskapenes omsetning skjedde ved årskontrakter. I disse tilfellene spilte kalkulasjonsmodellene en mindre rolle.

Saksdokumentene inneholder også en *kvantitativ vurdering* av de forventede virkningene. Denne vurderingen er i tråd med våre anbefalinger. Da Høyesterett skulle vurdere virkningene av kartellet, fikk Høyesterett noen økonomisk sakkyndige til å foreta en vurdering av kartellets virkninger på det norske markedet for bølgepapp¹⁶. De sakkyndige bygde vurderingen sin av kartellets prisvirkning på en simuleringsmodell eller en IO-modell.

¹⁶ De økonomisk sakkyndige var direktør Olav Magnussen og professor Victor Norman. Høyesterett ba dem konkret om å beskrive de økonomiske virkningene av det prissamarbeidet byretten hadde funnet bevist for.

Bruken av en IO-modell stemmer overens med våre anbefalinger for å synliggjøre de forventede virkningene av en konkurransepolitisk handling. Konkret brukte de økonomisk sakkyndige en Cournot-modell til å forutsi virkningene av kartellet. Bakgrunnen var en vurdering om at det var tale om et marked med homogene produkter med konstante grensekostnader, at det ikke var noen av de fire produsentene som var såkalt markedsleder og at det i høyere grad var tale om kvantumskonkurranse enn priskonkurranse.

De sakkyndiges konklusjon var at kartellet hadde medført økte priser, men at den sannsynlige prisvirkningen var ganske begrenset. Med bruk av deres modell, en rekke markedsdata (herunder markedsandeler, priser og priselastisiteter) og en rekke teoretiske overveielser, ble prisstigningen beregnet til ca. 1,5 prosent. Det samfunnsøkonomiske tapet ble beregnet til å være halvparten av dette, det vil si ca. 3/4 prosent av omsetningen på det norske markedet for bølgepapp, jf. Tabell 5.5.

Med en årlig omsetning på ca. 700 millioner NOK, gir dette et årlig forbrukertap på ca. 10 millioner NOK og et årlig samfunnsøkonomisk tap på ca. 5 millioner NOK, jf. Tabell 5.5.

Tabell 5.5: De sakkyndiges estimerte virkninger i bølgepappsaken

	Prosent	Millioner NOK pr. år
Prisvirkning ¹⁷	1,5	10
Velferdsvirkning	0,75	5

Kilde: Høyesteretts avgjørelse i bølgepappsaken.

De sakkyndiges konklusjon kan ses som et skjønn for den forventede årlige virkningen av et inngrep fra Konkurransetilsynet som setter en stopper for kartellet og den koordinasjon som kartellet innebar. En slik beregning er med på å synliggjøre de forventede virkningene av Konkurransetilsynets inngrep overfor kartellet.

En prisvirkning på 1,5 prosent kan virke som et lavt estimat. Andre undersøkelser av prisvirkningen av karteller har funnet en betydelig større prisvirkning. Blant annet har OECD samlet resultatene av et stort antall kartellundersøkelser i forskjellige land¹⁸. OECD konkluderer ut fra denne undersøkelsen at den gjennomsnittlige prisvirkningen av karteller har vært ca. 50 prosent, og at prisvirkninger på 20-40 prosent er helt normale. Det er imidlertid klart at prisvirkningen i praksis har vært mindre i bølgepappsaken enn i mange andre kartellsaker. Først og fremst har kartellet i bølgepappsaken bare omfattet en begrenset del av det norske markedet for bølgepapp. Blant annet i de 80 prosent av selskapenes omsetning som bygger på årskontrakter har det vært individuelle forhandlinger

¹⁷ De sakkyndige refererer til det prosentvise konsumenttapet som er forholdsvis lik den prosentvise prisvirkningen.

¹⁸ Jf. Conner (2005).

hvor prisene har blitt satt nokså uavhengig av priskartet. I tillegg kan det spille en rolle at de sakkyndige har tatt utgangspunkt i at det mest sannsynlige alternativet til kartell har vært Cournot-konkurranse, og ikke perfekt konkurranse.

Synliggjøring av faktiske virkninger

Vi har ikke kjennskap til at Konkurransetilsynet eller andre har utført ex post-undersøkelser som synliggjør de faktiske virkningene av inngrepet overfor bølgepappkartellet.

I dette avsnittet illustrerer vi hvilke undersøkelser som etter vår vurdering ville ha vært mest opplagte til å synliggjøre de faktiske virkningene av inngrepet. Bakgrunnen er en vurdering av de konkrete markedsforholdene og de data som er tilgjengelige på det norske markedet for bølgepapp.

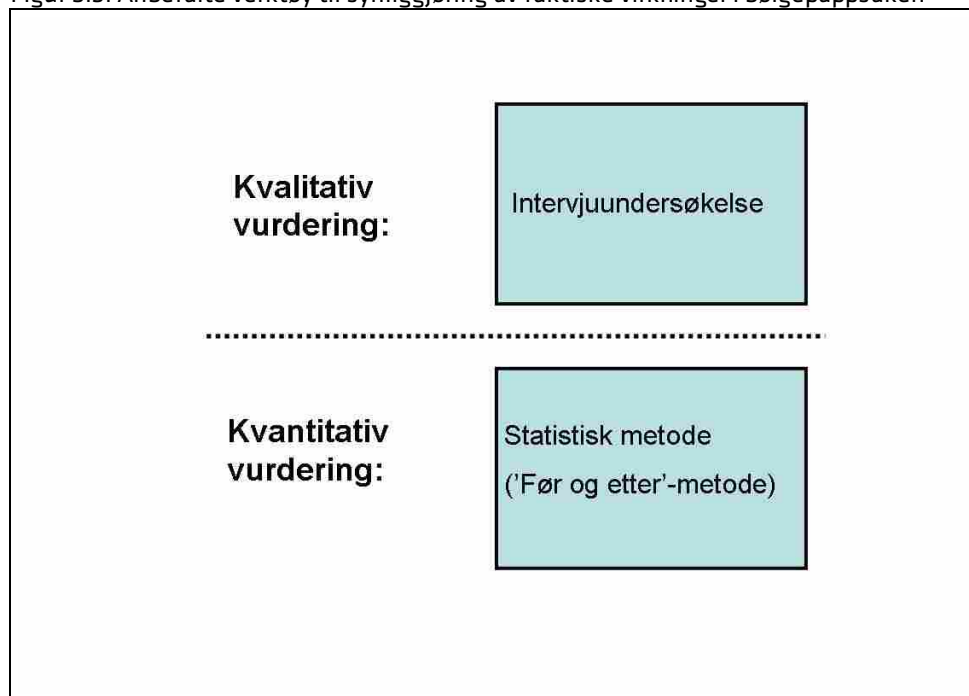
Vi vurderer at en *kvalitativ* ex post-undersøkelse i form av en intervjuundersøkelse ville ha vært den mest opplagte muligheten, jf. Figur 5.3.

Det mest opplagte vil ha vært å høre med kundene om de opplevde en endring i perioden etter at Konkurransetilsynet grep inn overfor kartellet og det kunne forventes at kartellet ikke lengre var virksomt. Dersom mange kunder har opplevd økt konkurranse og lavere priser i årene etter inngrepet er det en klar indikasjon på at inngrepet har hatt faktiske virkninger på markedet.

I den aktuelle saken vurderer vi at det er for sent å gjennomføre en slik intervjuundersøkelse. Inngrepet mot kartellet fant sted allerede i 1990. Eventuelle endringer er slått igjennom på markedet allerede i årene etter 1990. Hvis vi spør kundene på markedet i dag om endringer på markedet omkring 1990, får vi ikke brukbare svar. Mange kunder var ikke aktive på markedet den gang. En stor del av dem som var på markedet kan formentlig ikke huske hva som skjedde på markedet i årene etter 1990.

Da det er tale om en sak hvor inngrepet medførte en endring på det relevante markedet, ville det i utgangspunktet også være relevant å utføre en *kvantitativ* ex post-undersøkelse av de faktiske virkningene. Vi vurderer at den mest opplagte *kvantitative* ex post-undersøkelsen av inngrepets faktiske virkninger ville være å undersøke om prisutviklingen har endret seg etter inngrepet. Hvis 'før og etter'-metoden viser at prisene har falt eller steget mindre etter inngrepet, vil det utgjøre en god indikasjon på at inngrepet har hatt den forventede positive virkningen på konkurransen på det norske markedet for bølgepapp. Vi vurderer at en slik undersøkelse vil kreve bruk av en statistisk metode, men det letteste ville være å bruke den enklere 'før og etter'-metoden, jf. Figur 5.3.

Figur 5.3: Anbefalte verktøy til synliggjøring av faktiske virkninger i bølgepappsaken



Kilde: Copenhagen Economics.

Vi har ikke utført en slik kvantitativ ex post-undersøkelse i den konkrete saken. Det er to grunner til dette:

For det *første* viser undersøkelsene våre at det er begrenset tilgang til data som går tilbake til det aktuelle tidsrommet i årene før og etter 1990.

For det *andre* vurderer vi at en presis kvantitativ ex post-undersøkelse på markedet for bølgepapp både vil kreve en god del ressurser og nettopp en del gode data for årene før og etter 1990. Hvis vi hadde hatt adgang til gode prisdata for den relevante perioden, ville det vært relativt lett å utføre en enkel "før og etter"-undersøkelse av prisen på bølgepapp i Norge. Men vi vurderer at en enkel "før og etter"-undersøkelse neppe er tilstrekkelig i denne saken. Prisen på bølgepapp påvirkes av flere andre forhold enn konkurransen på markedet, herunder råvarepriser og energipriser. Det er sannsynlig at det er nødvendig å bruke statistisk metoder til å rense prisutviklingen for disse andre forholdene for å kunne si noe om prisvirkningen av inngrepet mot kartellet. Men utover å kreve ressurser, vil en slik statistisk analyse kreve adgang til gode data for den relevante perioden.

5.4. MISBRUKSSAK: SYNLIGGJØRING AV VIRKNINGER AV INNGREP I FLYBONUSSAKEN

I dette avsnittet bruker vi en tidligere norsk misbrukssak til å illustrere hvordan anbefalingene våre kan brukes til å synliggjøre virkningene av et inngrep overfor misbruk av en dominerende stilling. Vi understreker igjen at hensikten ikke er å etterprøve hvorvidt det konkrete inngrep var korrekt eller ei, men kun å illustrere bruken av våre anbefalinger i en misbrukssak.

Den konkrete saken er den såkalte flybonussaken fra 2002. I denne saken forbød Konkurransetilsynet fra 1. august 2003 SAS å tilby opptjening på bonusprogrammene sine på innenlands flyruter i de neste fem årene.

Flybonussaken er spesiell ved at Konkurransetilsynet allerede har utført en kvantitativ vurdering for å synliggjøre de faktiske virkningene av dette inngrepet.

I dette avsnittet plasserer vi denne kvantitative vurderingen inn i vår tankegang. Dessuten illustrerer vi hvilke andre undersøkelser som etter vår vurdering er de mest relevante for å synliggjøre inngrepets virkninger. Bakgrunnen for vurderingen vår er de relevante saksdokumentene fra Konkurransetilsynet og FAD, økonomiske undersøkelser fra Konkurransetilsynet og Konkurransetilsynets årsmeldinger for 2005 og 2006.

Vi viser for det *første* hvordan en ad hoc-beregning kunne ha blitt brukt til å synliggjøre de forventede virkningene av inngrepet da inngrepet fant sted.

For det *andre* konkluderer vi at Konkurransetilsynets allerede utførte ex post-undersøkelse er en god illustrasjon på hvordan en kvantitativ ex post-undersøkelse kan synliggjøre de faktiske virkningene.

Saken kort

I mars 2003 forbød Konkurransetilsynet SAS å tilby opptjening på bonusprogrammene sine på innenlands flyruter. Vedtaket trådte i kraft 1. august samme år og gjelder frem til 1. august 2007.

Bakgrunnen var at Konkurransetilsynet mente at opptjening i bonusprogram gjør kundene mindre prisfølsomme overfor etablerte aktørers tilbud og særlig øker etableringshindringene for potensielle nye selskaper. Det siste skyldes en vurdering av at bonusprogrammene øker fordelene ved å ha et etablert og utbygget nettverk.

Konkurransetilsynets vedtak ble opprettholdt av FAD som var klageinstans.

Synliggjøring av forventede virkninger

Når vi skal vurdere hvordan vi kan synliggjøre de forventede virkningene av inngrepet mot bonusprogrammer på det norske markedet for innenlands flytrafikk, er det lettest å forestille seg at vi er i 2002 da inngrepet mot flybonusprogrammet skjedde og at vi skal vurdere hvordan inngrepet kan forventes å virke på det norske markedet for innenlands flytrafikk.

Konkurransetilsynets vedtak inneholder en rekke *kvalitative vurderinger* om hvordan inngrepet forventes å påvirke konkurransen på det norske markedet for innenlands flytransport. Konkurransetilsynet brukte økonomiske argumenter til å konkludere at inngrepet ville øke sannsynligheten for nyetableringer, og i tillegg gi både lavere priser og økt kvalitet. Til sammen utgjør disse økonomiske argumentene en kvalitativ synliggjøring av inngrepets forventede virkninger.

Tilsynet vurderte at inngrepet ville øke sannsynligheten for nyetableringer fordi det ville redusere etableringshindringene. Hos et selskap med et stort nettverk vil kundene få bonuspoeng på flere reiser enn i et selskap med et lite nettverk. Dessuten har en gratis reise større verdi når det kan velges mellom flere destinasjoner.

Dessuten vurderte tilsynet at et inngrep ville gi lavere priser og økt kvalitet fordi betydningen av ulike konkurranseparametre ville øke. Tilsynet fremhevet særlig at bonusprogrammene setter priskonkurransen ut av kraft fordi de gir de reisende (særlig forretningsreisende som som oftest ikke betaler billetten selv) insentiv til å konsentrere innkjøpene sine hos ett flyselskap. Tilsynet vurderte i tillegg at inngrepet ville gi økt konkurranse på kvalitet og service.

Konkurransetilsynet var oppmerksomt på at inngrepet i tillegg kunne gi et samfunnsøkonomisk effektivitetstap, for eksempel fordi bonusprogrammene har positiv betydning for flyselskapene i markedsføringssammenheng.

Dersom Konkurransetilsynet skulle synliggjort de forventede virkningene i en *kvantitativ vurdering*, ville en IO-modell ikke umiddelbart vært det mest opplagte verktøy. Teoretisk sett ville en IO-modell naturligvis gitt den beste kvantitative vurderinga, men vi vurderer det slik at det her ville vært en relativt stor oppgave slik at ressursbruken ikke ville ha stått i forhold til gevinstene.

Dette skyldes spesielt tre forhold. For det første er det ikke helt klart om det er tale om et marked med priskonkurranse eller konkurranse på kapasitet eller andre forhold. Da konkurranseformen er en av de helt sentrale input i en IO-modell, gjør denne usikkerheten også resultatene fra en IO-modell usikre. For det andre var det sannsynlig at inngrepet både ville endre antall selskap på markedet og ikke minst prisfølsomheten på markedet. Det siste

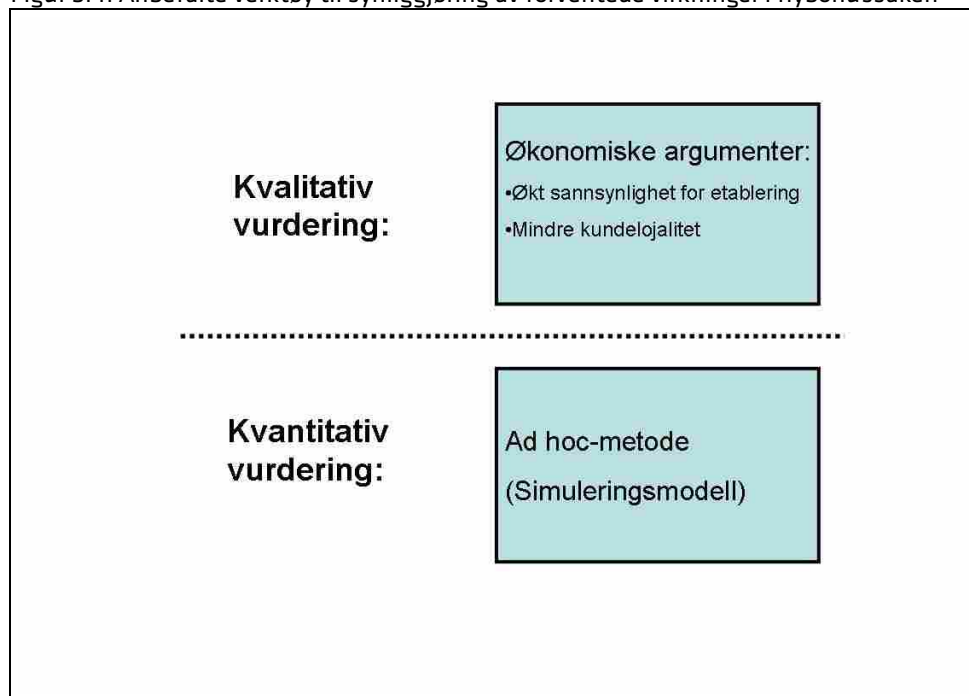
skyldes at bonusprogrammene øker de reisendes lojalitet og dermed reduserer de reisendes prisfølsomhet. Særlig dette forholdet ville utgjøre en utfordring i en IO-modell som estimerer de forventede virkningene. For det tredje utgjør hver enkelt rute et separat geografisk marked som skulle modelleres hver for seg for å oppnå en god kvantitativ vurdering av de forventede virkningene. Dette ville vært en stor oppgave å utføre dette i praksis.

En ad hoc-vurdering ville etter vår vurdering vært mest opplagt for å synliggjøre de forventede virkningene kvantitativt, jf. Figur 5.4. Konkurransetilsynet nevnte selv i avgjørelsen en undersøkelse som kunne brukes til å oppnå en forsiktig kvalitativ vurdering av den forventede prisvirkningen av inngrepet. FAD henviste i avgjørelsen sin til en undersøkelse fra Konkurrenceverket i Sverige fra 2002 som viser at bonusprogrammer øker prisene med minst 10 prosent. Hvis det ble antatt at det samme ville ha vært tilfellet i Norge, ville en forsiktig vurdering ha vært at inngrepet årlig ville spare de norske forbrukere for ca. 1,5 mrd. NOK.¹⁹

Når dette ville ha vært en forsiktig vurdering av inngrepets virkninger henger det sammen med at utgangspunktet i Norge var et litt annet enn i den svenske undersøkelsen. Konkurrenceverkets undersøkelse i Sverige viser priseffekten av et bonusprogram i en situasjon hvor et flyselskap med et bonusprogram er i konkurranse med et flyselskap uten et bonusprogram. I Norge var utgangspunktet et monopolmarked, men tilsynet forventet at inngrepet ville øke sannsynligheten for nyetableringer og skape faktisk konkurranse. Da prisene normalt er høyere under monopol enn i en konkurransesituasjon, vil det umiddelbart kunne forventes at inngrepets prisvirkning ville vært høyere i Norge enn i Sverige, hvis inngrepet både skapte konkurranse på det norske markedet for innenlands flyreiser og samtidig satte en stopper for bonusprogrammene.

¹⁹ Ifølge Statistisk Sentralbyrå utgjorde omsetningen innenfor ruteflygning i Norge i 2005 16,4 milliarder NOK.

Figur 5.4: Anbefalte verktøy til synliggjøring av forventede virkninger i flybonussaken



Kilde: Copenhagen Economics.

Synliggjøring av faktiske virkninger

Konkurransetilsynet og Fornyings- og administrasjonsdepartementet har allerede utført *kvantitative vurderinger* som synliggjør de faktiske virkningene av bonusinngrepet.

Disse undersøkelsene utgjør etter vår vurdering en fin illustrasjon av anbefalingene våre om å synliggjøre de faktiske virkningene av inngrepet med kvantitative ex post-undersøkelser. Hvis det skulle utføres ekstra vurderinger, vurderer vi først og fremst at en kvalitativ ex post-undersøkelse ville kunne gi økt viten om de faktiske virkningene av inngrepet. Saken illustrerer nemlig også hvor vanskelig det kan være å komme frem til klare og entydige vurderinger som alle er enige i.

Konklusjonen av ex post-undersøkelsene fra Konkurransetilsynet og Fornyings- og administrasjonsdepartementet er at forbudet mot bonusprogrammer har hatt stor virkning på utviklingen i konkurransen innenfor norsk luftfart. Konklusjonen er at inngrepet banet veien for etableringen av Norwegian, og at den økte konkurransen har gitt lavere priser og økt kvalitet til fordel for både forbrukerne og det norske samfunnet.

Konkurransetilsynets konklusjoner er presentert i tilsynets årsrapporter for 2005 og 2006²⁰. Tilsynet bruker 'før og etter'-metoden og vurderer at forbudet mot bonusprogrammer på det norske innenlands flymarkedet var en utløsende faktor når Norwegian Air Shuttle (Norwegian) i 2002 etablerte seg på som en konkurrent til SAS.

Videre er tilsynets konklusjon at perioden med konkurranse og fravær av bonusprogrammer har ført til både økt valgfrihet for norske flypassasjerer og 10-20 prosent lavere priser på flyreiser. Tilsynet vurderer at utviklingen har slått igjennom på både innenlandsruter og utenlandsruter til og fra Norge. Tilsynets vurdering er at de samlede gevinstene for de norske flypassasjerene utgjør 1-2 mrd. NOK om året.

Fornyings- og administrasjonsdepartementets konklusjoner finnes i et høringsnotat som vurderer om forbudet mot bonusprogrammer skal opprettholdes etter august 2007²¹. Departementet bruker også 'før og etter'-metoden og den samlede konklusjonen er at forbudet har hatt stor positiv virkning på konkurransen i norsk luftfart, og at forbudet derfor bør videreføres.

Et av departementets sentrale argumenter er at forbudet mot bonusprogrammer var avgjørende for at Norwegian etablerte seg og tok konkurransen opp med SAS. Ifølge departementet har forbudet hatt stor betydning for at Norwegian i 2005 oppnådde en markedsandel på ca. 25 prosent på innenriksnettet ut av Oslo.

Videre peker departementet på at billettprisene på innenlands flyreiser er blitt vesentlig redusert. Departementet peker på at tall fra Statistisk Sentralbyrå viser at billettprisene er redusert med 23 prosent i perioden 2001-2003 og ytterligere syv prosent frem mot 2005. Det pekes også på at beregninger fra Transportøkonomisk Institutt (TØI) viser at eksistensen av konkurranse på en rute i gjennomsnitt har redusert billettpreisen med ca. 16 prosent. Departementets konklusjon er at de samlede besparelsene på flyreiser til og fra Oslo i 2005 utgjorde 840 mio. NOK.

En sentral forutsetning i begge kvantitative vurderinger er at forbudet mot bonusprogrammer var avgjørende for at Norwegian etablerte seg på markedet. Vi vurderer at en *kvalitativ vurdering* av de faktiske virkningene kunne gitt økt forståelse for om denne påstanden er korrekt, jf. Figur 5.5.

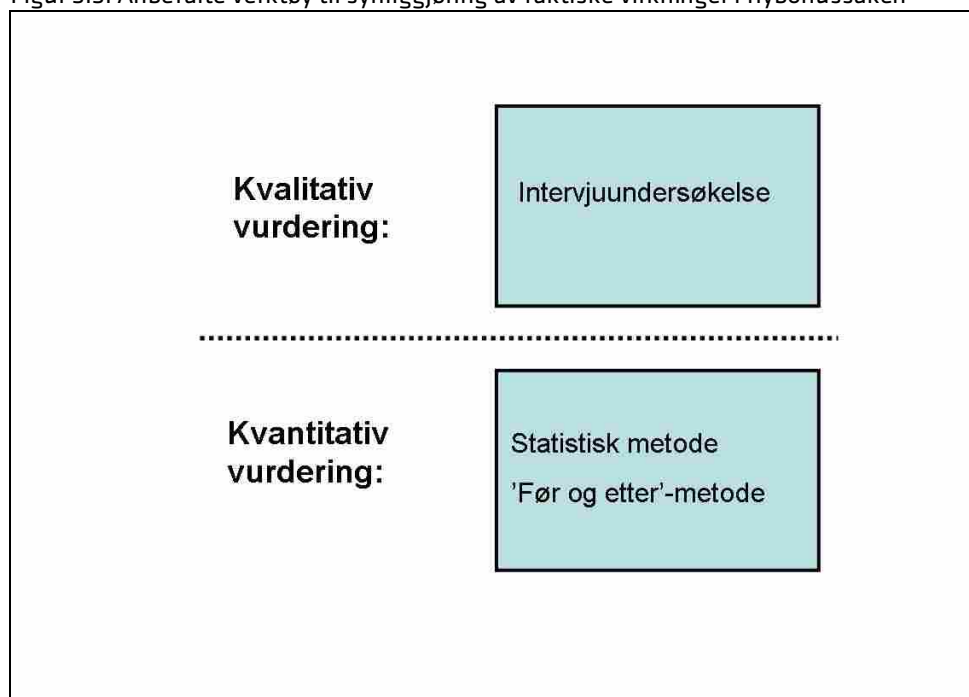
Verdien av å klarlegge sammenhengen mellom inngrepet og etableringen ytterligere understrekes av at SAS Braathens i et høringsvar til departementet fremfører at forbudet

²⁰ Konkurransetilsynets årsrapporter finnes på tilsynets hjemmeside.

²¹ Notatet "Høring - forslag til forskrift om forbod mot bonusprogram i norsk innenriks luftfart" finnes på Fornyings- og administrasjonsdepartementets hjemmeside.

mot bonusprogrammer ikke har hatt de virkningene som Konkurransetilsynet og departementet påstår. SAS Braathen peker for det første på at prisfallet ikke har vært så høyt som Konkurransetilsynet og departementet påstår. For det andre argumenterer SAS Braathens at det langt fra er sikkert at det er inngrepet mot bonusprogrammer som er forklaringen på prisfallet. SAS Braathens vurderer at dette ikke er tilfellet og at realiteten er at forbudet mot bonusprogrammer har vært til skade for norsk luftfart, jf. SAS Braathens (2007).

Figur 5.5: Anbefalte verktøy til synliggjøring av faktiske virkninger i flybonussaken



Kilde: Copenhagen Economics.

I en slik kvalitativ ex post-undersøkelse vurderer vi at en intervjuundersøkelse ville vært det mest opplagte verktøy. Det er relevant å intervju Norwegian om betydningen av forbudet mot bonusprogrammer for deres etablering på markedet. Men det kunne også gitt nyttig viten å snakke med SAS, Avinor, TØI osv. om virkningen av forbudet mot bonusprogrammer.

5.5. FUSJONSSAK: SYNLIGGJØRING AV VIRKNINGER AV INNGREP I TICKETMASTER-SAKEN

I dette avsnittet viser vi hvordan anbefalingene våre kan brukes til å synliggjøre virkningene av et inngrep i en fusjonssak. Det handler om den såkalte Ticketmaster-saken fra 2005, hvor

FAD stoppet en planlagt fusjon mellom Ticketmaster og konkurrenten Ticnet.²² Også her gjelder det at hensikten ikke er å etterprøve om det konkrete inngrepet var korrekt eller ikke, men kun å illustrere bruken av våre anbefalinger i en fusjonssak.

Denne saken er spesiell fordi inngrepet ikke har medført noen endring på markedet. Da inngrepet var å forby fusjonen betød inngrepet at markedet fortsatte som før. I slike saker er det normalt vanskeligere å vurdere de faktiske virkningene av inngrepet, og dette kan være en del av forklaringen på at det ikke er blitt gjennomført vurderinger av inngrepets virkninger utover de som ble foretatt under saksbehandlingen.

I dette avsnittet illustrerer vi hvordan det etter vår vurdering er mulig å synliggjøre virkningene av dette inngrepet.

Vi konkluderer for det *første* at dette er en sak hvor det ville ha vært mest hensiktsmessig å bruke en enkel tommelfingerregel dersom Konkurransetilsynet hadde ønsket en kvantitativ vurdering av inngrepets forventede virkninger.

Vi konkluderer for det *andre* at det i utgangspunktet kun er opplagt å foreta en kvalitativ undersøkelse av de faktiske virkningene av inngrepet. Da det er tale om en sak hvor inngrepet ikke har medført endringer på det relevante markedet, er det vanskelig å foreta en kvantitativ beregning av inngrepets faktiske virkninger.

Saken kort

I mars 2005 forbød Fornyings- og administrasjonsdepartementet Ticketmasters planlagte oppkjøp av konkurrenten Ticnet. Tidligere hadde Konkurransetilsynet godkjent fusjonen med fem avhjelpende tiltak, men departementet vurderte at de fem tiltakene ikke var tilstrekkelige for å sikre konkurransen.

Fornyings- og administrasjonsdepartementets begrunnelse var at oppkjøpet ville medføre redusert konkurranse på det relevante markedet. Det relevante markedet ble avgrenset til det norske markedet for forhåndssalg av billetter til sportsarrangementer og kulturarrangementer gjennom billettformidlingsselskaper.

På dette markedet forhåndsselger billettformidlingsselskapene billetter for arrangører av sportsarrangementer og kulturarrangementer. Arrangørene etterspør avtaler med billettformidlingsselskapene for å slippe å forhåndsselge billetter til publikum selv.

²² Vi tar utgangspunkt i FADs beslutning siden den er rettskraftig. Konkurransetilsynet hadde tidligere godkjent fusjonen med fem avhjelpende tiltak.

Publikum bestiller billetter gjennom selskapenes nettsider, via telefon eller kjøper billettene direkte i arrangørens billettluke (enten på forhånd eller ved arrangementstart). Billettene kan hentes og betales på de fleste postkontorer (gjelder kun Ticketmaster) eller i de fleste Narvesen-utsalg (gjelder kun Ticnet). Alternativt kan billettene betales på forhånd og sendes til sluttbruker via post eller hentes på arrangementstedet.

Departementet vurderte at markedet i forveien var preget av svak konkurranse og at fusjonen ville gjøre konkurransen ennå svakere. Ticketmaster eier det største norske billettformidlingselskapet, Billettservice, og Ticnet driver det andre større selskapet på markedet. Ved fusjon ville det derfor stort sett bli tale om et monopol.

Synliggjøring av forventede virkninger

I dette avsnittet vil vi se på hvordan de forventede virkningene av inngrepet overfor fusjonen mellom Ticketmaster og Ticnet kunne ha vært synliggjort. Vi forestiller oss at vi befinner oss i 2005, på det tidspunkt hvor inngrepet skjedde.

Vi begynner med de *kvalitative vurderingene* av inngrepets forventede virkninger. Vi vurderer at der i departementets avgjørelse er en rekke kvalitative vurderinger som synliggjør at departementet forventer positive virkninger på konkurranse og priser.

Konklusjonen i departementets avgjørelse er at fusjonen ville forsterket en allerede vesentlig begrensning i konkurransen og dermed føre til høyere priser og lavere effektivitet. Bakgrunnen var særlig tre økonomiske vurderinger.

For det første ville fusjonen ha resultert i et marked uten effektiv konkurranse. Ticketmaster hadde en markedsandel på 75-90 prosent og Ticnet hadde en markedsandel på 10-20 prosent. Da kjøpersiden etter departementets oppfatning ikke var sterk nok til å balansere konsentrasjonen på selgersiden, ville fusjonen resultert i svakere konkurranse.

For det andre var det etter departementets vurdering snakk om et marked med høye etableringshindringer. Departementet fant at det var vanskeligheter med å få tilgang til kunder og attraktive fysiske distributører som var den sentrale etableringshindringen. De fleste kundene var innelåst i langsiktige eksklusivavtaler hos enten Ticketmaster eller Ticnet, og antallet attraktive fysiske distributører var begrenset av eksklusive avtaler mellom Ticketmaster eller Ticnet og de eksisterende fysiske distributørene. Antallet nyetableringer de siste 10–12 årene bekrefter etter departementets vurdering at det er etableringshindringer på markedet. I denne perioden var det bare Ticnet som hadde klart å etablere en lønnsom virksomhet i konkurranse med Ticketmaster.

For det tredje vurderte departementet at fusjonen ikke ville gi samfunnsøkonomisk positive virkninger som ville oppveie de negative virkningene på konkurransen. Departementet var oppmerksomt på at det muligens var enkelte positive virkninger knyttet til en eventuell sammenslåing av administrasjon og lignende. Men departementet vurderte at disse mulige positive virkningene ikke ville være nok til å oppveie de negative virkningene på konkurransen.

Vi vurderer at dette er en sak hvor det ville være vanskelig å foreta en *kvantitativ vurdering* av inngrepets forventede virkninger ved hjelp av en IO-modell. Dette skyldes først og fremst konkurranseformen på markedet. Det er tale om et marked hvor arrangørene tilbyr sine avtaler i en form for auksjon blant de ulike billettformidlingsselskapene, dvs. et marked med auksjonskonkurranse. Dette er en konkurranseform som ligger langt fra en standard IO-modell som vi anbefaler å bruke i en kvantitativ modellering av forventede virkninger, dvs. en Bertrand-modell med differensierte produkter eller en Cournot-modell med homogene produkter. Det er mulig å bygge en IO-modell for slike markeder med auksjonskonkurranse, men det ville kreve så store ressurser at gevinstene ikke står i forhold til kostnadene.

Den mest opplagte muligheten vil da være å beregne en forventet kvantitativ virkning av inngrepet med en ad hoc-vurdering hvor det ses på hvordan markedet tidligere har reagert på tilsvarende endringer i konkurransen, eller hvor det ses på tilsvarende endringer i utlandet.

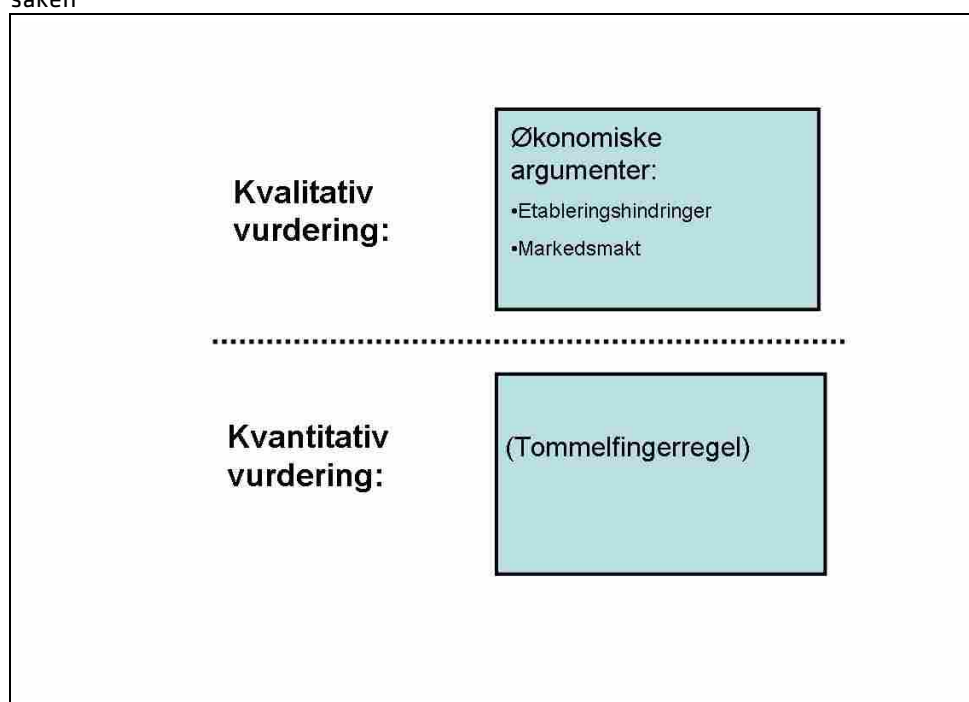
Vi har imidlertid ikke kjennskap til episoder eller erfaringer som kan gi en sannsynlig vurdering av hvordan fusjonen ville ha påvirket konkurransen og prisene på billettformidling i Norge. Et mulig unntak kan være Ticnets tidligere etablering. Denne hendelsen kan gi informasjon om forskjeller i konkurranseutfall mellom én og to større billettformidlingsselskaper.

I stedet vurderer vi at dette er en av de sakene hvor det ville være mest hensiktsmessig å bruke en enkel tommelfingerregel for å beregne en forventet kvantitativ virkning av inngrepet, jf. Figur 5.6. Konkurransemyndighetene i både Nederland, Storbritannia og USA bruker en tommelfingerregel om at et forbud mot en fusjon sparer forbrukerne for én prosent av omsetningen på det relevante markedet i en periode på ett år, jf. Kapittel 4. Med bruk av en slik regel ville de forventede besparelsene for de norske forbrukere som følge av inngrepet kunne beregnes ut fra den årlige omsetningen på det relevante markedet.

På grunn av fortrolighetshensyn fremgår den årlige omsetningen innenfor det relevante markedet ikke av vedtakene fra Konkurransetilsynet og FAD. I vedtaket til Konkurransetilsynet oppgis det bare at de to fusjonspartene til sammen hadde en omsetning på 50,1 mio. NOK i 2003. Ifølge Konkurransetilsynets vedtak hadde partene til sammen en markedsandel på omkring 95-100 prosent av det relevante markedet. Dersom vi anvender

tommelfingerregelen på en prosent i ett år ender vi opp med en forbrukerbesparelse på om lag 0,5 mio. NOK.²³

Figur 5.6: Anbefalte verktøy til synliggjøring av forventede virkninger i Ticketmaster-saken



Kilde: Copenhagen Economics.

Synliggjøring av faktiske virkninger

Vi kjenner ikke til at det er blitt foretatt undersøkelser av de faktiske virkningene i denne saken.

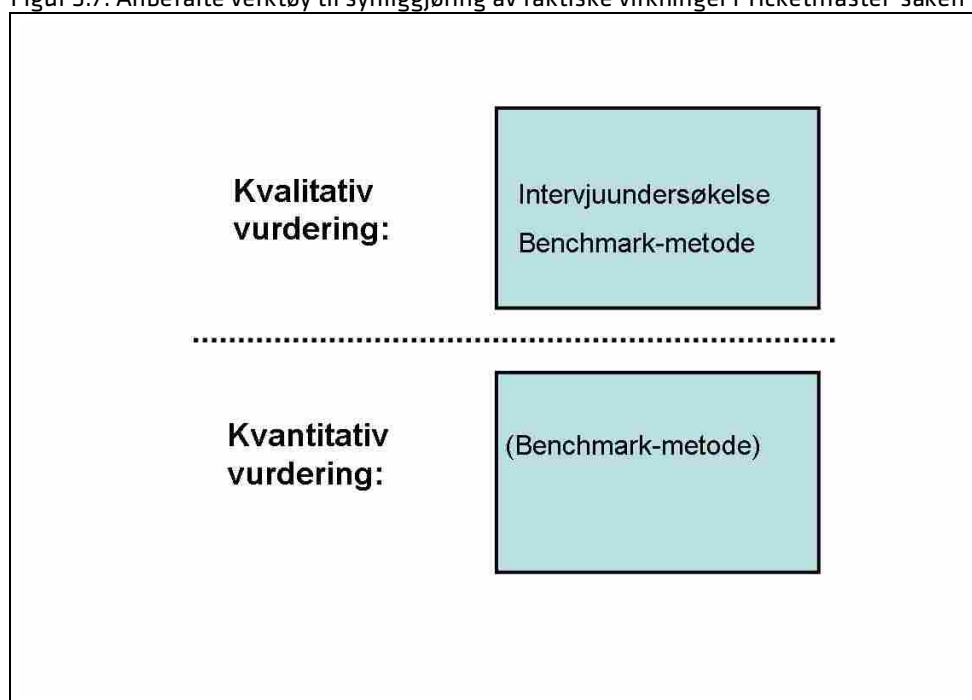
Dette kan henge sammen med at saken ikke er mer enn 2 år gammel, og at det derfor kanskje er i tidligste laget å forta en ex post-undersøkelse i denne saken.

Men det kan også henge sammen med sakens karakter: Da fusjonen ikke ble tillatt har det ikke skjedd noen endringer på markedet som følge av inngrepet. Det betyr at det i utgangspunktet ikke er mulig å utføre kvantitative ex post-undersøkelser, for eksempel 'før og etter'-metoden hvor vi bruker utviklingen før og etter et inngrep til å si noe om virkningen av inngrepet. Det realistiske ville være å gjennomføre en kvalitativ vurdering av

²³ Dette tallet skal tolkes med forsiktighet da det kan være at omsetningen til fusjonspartnerene også inneholder omsetning som ikke er del av det relevante markedet.

de faktiske virkningene, hvor det vurderes om de sentrale forutsetningene i avgjørelsen har vist seg å være korrekte.

Figur 5.7: Anbefalte verktøy til synliggjøring av faktiske virkninger i Ticketmaster-saken



Kilde: Copenhagen Economics.

Vi vurderer at det mest opplagte i denne saken er å foreta en *kvalitativ vurdering* av de faktiske virkningene av inngrepet. I en slik kvalitativ vurdering anbefaler vi å undersøke om de sentrale forutsetninger som ble lagt til grunn i avgjørelsen ser ut til å holde i praksis, eller om noen av dem har vist seg å være feilaktige.

I en slik undersøkelse vil det først være relevant å undersøke de forutsetningene som utgjorde bakgrunnen for departementets konklusjon om at fusjonen ville begrenset konkurransen. Disse forutsetningene var at fusjonen ville bety at det ikke ville være noen effektiv konkurranse på markedet, at etableringshindringene på markedet var høye og at de samfunnsøkonomiske gevinster var begrensede. En undersøkelse som viser at disse forutsetningene holder i praksis vil synliggjøre at de faktiske virkningene av inngrepet er positive.

Utover dette ville det også være relevant å undersøke de konklusjonene som lå til grunn for avgrensningen av produktmarkedet. Avgjørelsen viser at partene var uenige med

Konkurransetilsynet og departementet i avgrensningen av produktmarkedet. Partene mente at både forhåndssalg og salg av billetter på arrangementsdagen burde inngå i det relevante produktmarkedet. Både tilsynet og departementet vurderte imidlertid at substitusjonen ikke var tilstrekkelig til å avgrense markedet bredere. Generelt vil de positive virkningene av inngrepet kunne være mindre hvis det i praksis har vist seg at partene, og ikke tilsynet og departementet, har rett når det gjelder markedsavgrensningen.

Vi vurderer umiddelbart at det vil være mest hensiktsmessig å vente noen år med å gjennomføre en *ex post*-undersøkelse av disse forutsetningene. For flere av dem er to år i underkant av den periode som kreves for å nå klare konklusjoner. Men dersom en undersøkelse blir relevant i fremtiden, vurderer vi to verktøy som opplagte.

For det *første* er benchmark-metoden relevant. En sammenligning med avgjørelser fra andre konkurransemyndigheter og utviklingen i utlandet på dette området vil kunne gi verdifull informasjon om forutsetningenes riktighet i departementets beslutning.

Sentrale emner vil blant annet være hvordan det relevante markedet avgrenses i utlandet og om det har forkommet nyetableringer i utlandet. Det første vil gi et inntrykk av om departementets markedsavgrensning var riktig, og det andre vil gi en indikasjon på om forutsetningen om etableringshindringer var korrekt. Undersøkelsene våre viser at konkurransemyndighetene i blant annet Danmark, Sverige, Irland og Sveits har truffet avgjørelser på dette området.

For det *andre* er intervjuundersøkelse et opplagt verktøy. Det vil være relevant å spørre kunder og potensielle konkurrenter om deres vurdering av det relevante markedet og av etableringshindringene. På den måten kan man få en indikasjon av hvor viktig inngrepet har vært for markedets utvikling siden fusjonen ble stoppet.

5.6. SAMLET VURDERING AV KONKURRANSETILSYNETS INNGREP I DE TRE KJERNESAKER OG INTERNASJONALE ERFARINGER

I dette avsnittet redegjør vi for hvordan våre anbefalinger kan brukes til å vurdere de samlede virkningene av Konkurransetilsynets inngrep i de tre kjernesakene. Dessuten fremhever vi hvordan en slik vurdering kan brukes som en indikasjon på Konkurransetilsynets eksistensverdi. For å gi et samlet bilde av Konkurransetilsynets inngrep og eksistensverdi, vil vi først oppsummere de internasjonale erfaringene i å synliggjøre virkningene av konkurransemyndigheters inngrep. Vi bruker de samlede erfaringene til å illustrere anbefalingene våre i praksis.

Internasjonale erfaringer

Etter hvert er det gjennomført en del studier av virkninger av konkurransemyndigheters handlinger innenfor sælig fusjonsområdet. Dette gjelder især beregninger av forventede virkninger. Vi kan overordnet si at det er synliggjort betydelig økonomiske gevinster ved konkurransemyndigheters handlinger. Hovedsakelig er det tale om gevinster i millionklassen. Beløpene varierer imidlertid avhengig av markedsstørrelse og virkninger av overtredelse og av konkurransemyndigheters etterfølgende inngrep, jf. Tabell 5.6.

Tabell 5.6: Internasjonale erfaringer innenfor de tre kjernemråder

Sakstype	Beregnings type	Politikkvariabel	Verktøy	Forventede virkninger	Faktiske virkninger
Fusjoner	Kvantitativ, Absolutt	Forbud mot fusjoner eller godkjent på vilkår	Tommelfingerregel, simuleringsmodell	+Millioner	
	Kvantitativ, relativ	Fusjoner forbudt eller godkjent på vilkår	Simuleringsmodell, tommelfingerregel	5-30 %	
		Forbud mot fusjoner	Tommelfingerregel	1 %	
	Kvalitativ	Tillatelse av fusjoner	Intervju, markedsundersøkelser, Eventstudie		Hovedsakelig positive virkninger
		Tillatelse av fusjoner på vilkår	Intervju, markedsundersøkelser		Hovedsakelig positive virkninger
Kvalitativ	Tillatelse av fusjoner	Ex post versus ex ante	Korrekte inngrep, men betydelige forskjeller i gevinster		
Konkurransebegrensende avtaler	Kvantitativ, absolutt	Inngrep mot kartell	Tommelfingerregel, Simuleringsmodell	+Millioner	
		Inngrep mot kartell	Statistisk		+€1,2 mill.
	Kvantitativ, relativ	Inngrep mot kartell eller misbruk	Simuleringsmodell	2-30 %	
		Inngrep mot kartell	Tommelfingerregel	10 %	
Kvalitativ	Inngrep mot kartell	Før og etter		Korrekt inngrep	
Misbruk av dominans	Kvantitativ, absolutt	Inngrep overfor leveringsnektelse og lojalitetsordninger	Før og etter, benchmark	+1-2 mrd kroner	+1,5 mrd kroner
	Kvantitativ, relativ	Inngrep mot misbruk av dominans	Tommelfingerregel	1 % i 1-3 år	

Note Samlet oversikt basert på opplysninger fra kapittel 3 i denne rapport og Copenhagen Economics (2007).

Opplysninger om de økonomiske virkningene er en forenklet oversikt over relevante saker (I selve saks vurderingene er det en mer fyllestgjørende vurdering av de økonomiske virkninger).

Kilde: Copenhagen Economics og Copenhagen Economics (2007).

Når vi ser på prosentvise prisberegninger i fusjonssaker, varierer prisvirkningene mellom 5 og 30 % ved bruk av simuleringsmodeller. Ved bruk av tommelfingerregler angis kun én

prosent prisvirkning, noe som tyder på at tommelfingerreglene utgjør et forsiktig skjønn sammenlignet med IO-modelleringene.

Det er langt færre studier hvor det vurderes de faktiske virkningene i fusjonssaker. I disse studiene foretas kun kvalitative vurderinger. Det er ingen av studiene hvor de undersøker de kvantitative virkninger. Det typiske er at de vurderer om de forutsetningene som er lagt til grunn i saksbehandlingen har holdt vann i praksis.

Vi skulle tro at de mest interessante fusjonssaker å undersøke er fusjoner som konkurransemyndigheter har stoppet. Imidlertid er det ingen av studiene som vi har undersøkt hvor det vurderes de faktiske virkninger ved forbud mot fusjon. Dette kan være en meget god illustrasjon på at det er vanskelig å gjennomføre vurderinger når Konkurransemyndigheters handlinger ikke fører til noen endringer i konkurranseforholdene. Både før og etter fusjonsforbudet vil det være like mange aktører på det relevante markedet.

Det er færre studier som er gjennomført av virkningene av konkurransemyndigheters handlinger med hensyn til konkurransebegrensende avtaler. I disse studiene vises det også til forbrukergevinster i millionklassen. Prisvirkningene varierer fra 1,5 til 30 % av omsetningen i det relevante markedet. I så måte kan tommelfingerregler for kartellsaker på 10 % prissvirkning i det relevante markedet være et mer representativt estimat på den forventede virkning. I de få studier som er gjennomført av de faktiske virkninger angis også positive virkninger av konkurransemyndigheters handlinger.

Når de gjelder misbrukssaker, er det nesten ingen vurderinger av konkurransemyndigheters handlinger. De som er gjennomført viser imidlertid store forbrukergevinster. Dette gjelder både faktiske og forventede virkninger. På denne bakgrunn kan en tommelfingerregel på 1 % prisvirkning i det relevante markedet virke å være et forsiktig estimat.

Samlet er det derfor et bortimot entydig positivt bilde av virkninger av konkurransemyndigheters handlinger. Det er imidlertid viktig å være klar over at alle disse vurderingene er gjennomført av konkurransemyndigheter eller på oppdrag av konkurransemyndigheter. I de fleste av vurderingene er det videre undersøkt de forventede virkninger, som bygger på konkurransemyndighetenes forutsetninger fra saksbehandlingen.

Konkurransetilsynets inngrep og eksistensverdi

Dersom vi skal beregne Konkurransetilsynets eksistensverdi, må vi i utgangspunktet vurdere virkningene av alle Konkurransetilsynets inngrep og deretter sammenligne disse virkningene med kostnadene ved å drive Konkurransetilsynet.

Det er relativt lett å beregne kostnadene ved å drive Konkurransetilsynet, i hvert fall de direkte kostnadene. Konkurransetilsynets årlige budsjett er på om lag 80 mill. kroner. I tillegg kommer noen indirekte kostnader ved Konkurransetilsynet i form av at selskaper bruker ressurser på de konkurransesakene de er involvert i.

Til sammen illustrerer anbefalingene våre og de tre sakene som vi har gjennomgått i de tidligere avsnittene at det er betydelig vanskeligere å si noe om gevinstene. I utgangspunktet anbefaler vi å beregne de faktiske virkningene av de relevante inngrepene hvis dette vurderes å være mulig. Men som vi har illustrert med de tre sakene er det vanskelig å beregne de faktiske virkningene av inngrep i konkurransesaker.

Særlig i saker hvor det ikke skjer en endring på det relevante markedet er det vanskelig, men selv i saker hvor det skjer en endring er det ofte vanskelig å si noe entydig. Dette illustreres blant annet av flybonussaken, hvor Konkurransetilsynet og departementet har estimert store positive virkninger, men hvor SAS Braathens vurderer at forbudet har hatt skadelige virkninger. Dessuten illustreres det at ingen andre konkurransemyndigheter har gjennomført beregninger som sammenligner kostnadene ved å drive konkurransemyndighetene med de faktiske gevinstene ved de konkrete inngrepene.

Vi anbefaler i stedet å belyse og kartlegge gevinstene ved Konkurransetilsynets kjernevirksomhet, og dermed Konkurransetilsynets eksistensverdi, ved å beregne de forventede virkningene av Konkurransetilsynets inngrep. Gjennomgangen vår av de internasjonale erfaringene viser at der er flere konkurransemyndigheter som har innført en praksis med å beregne og vurdere de forventede virkningene av inngrepene sine, først og fremst inngrep overfor fusjoner og karteller.

Med våre anbefalinger og gjennomgangen av de tre kjernesakene har vi illustrert hvordan slike vurderinger av de forventede virkningene kan foretas. Dersom Konkurransetilsynet skal vurdere de samlede virkningene av sine inngrep i de tre kjernesakene, vil Konkurransetilsynet måtte foreta slike vurderinger i alle saker som Konkurransetilsynet avgjør. Undersøkelsene våre har vist at det ikke er noen land som fullt ut har gjennomført dette i praksis. Både Nederland og Storbritannia foretar vurderinger av de forventede virkningene, men det foretas bare konkrete vurderinger av et mindre antall av konkrete saker.

Dersom Konkurransetilsynet skal offentliggjøre beregningene av de forventede virkningene av inngrepene sine i de tre kjernesakene, er det etter vår vurdering viktig at det fremgår klart og tydelig at det er snakk om forventede virkninger som er basert på noen særlige forutsetninger, og ikke faktiske virkninger av konkurransepolitikken. Etter vår vurdering finnes det eksempler fra utlandet på at dette ikke alltid har vært gjort klart ved presentasjonen av resultatene.

Dessuten anser vi det som viktig at det følges opp med vurderinger av de faktiske virkningene. Selv om de oftest ikke vil gi så klare resultater som beregningene av de forventede virkningene, er det etter vår vurdering først og fremst via slike ex post-undersøkelser at konkurransemyndighetene kan få bedre viten om hvordan konkurransepolitiske inngrep virker i praksis. En slik viten er en forutsetning for å bli bedre til å føre en effektiv og virksom konkurransepolitikk i fremtiden.

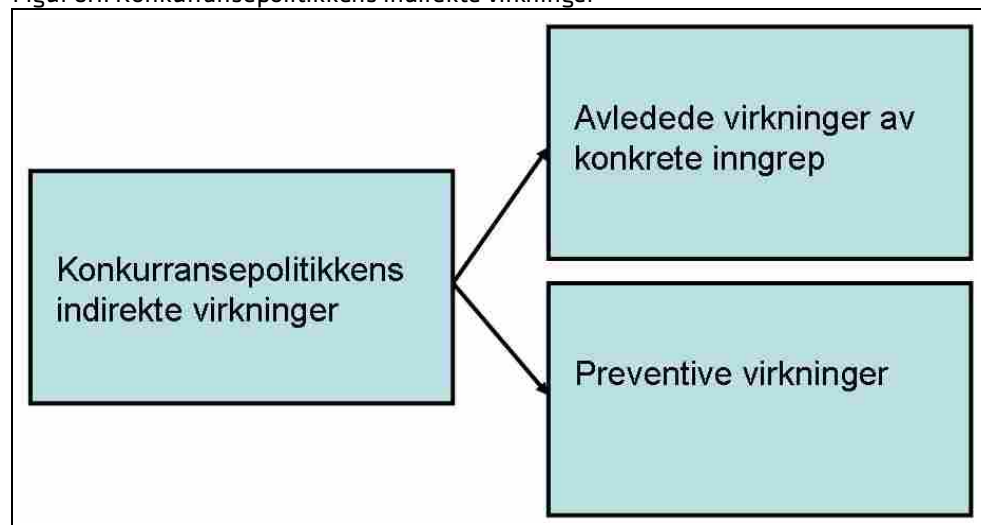
Kapittel 6 ANBEFALINGER OM SYNLIGGJØRING AV KONKURRANSEPOLITIKKENS INDIREKTE VIRKNINGER

I konkurransepolitikken er oppmerksomheten normalt rettet mot de konkrete inngrepene og deres direkte virkninger på de markedene hvor inngrepene skjer. Men Konkurransepolitikken virkninger er mer mangfoldige enn som så.

Utover de direkte virkningene av konkrete inngrep har konkurransepolitikken to indirekte virkninger.

- For det første har de konkrete inngrepene ofte noen avledede virkninger på andre markeder enn der hvor inngrepet finner sted, jf. Figur 6.1.
- For det andre har kombinasjonen av en konkurransemyndighet og en konkurranselov en preventiv virkning som forhindrer overtredelser av konkurranseloven, jf. Figur 6.1.

Figur 6.1: Konkurransepolitikken indirekte virkninger



Kilde: Copenhagen Economics.

Når man skal vurdere konkurransepolitikken verdi for det norske samfunnet, er disse indirekte virkningene potensielt minst like viktige som de direkte virkningene. Appendixen inneholder noen teoretiske vurderinger av konkurransepolitikken preventive virkninger, mens vi i dette kapitlet fokuserer på empirien om den preventive virkningen av konkurransepolitikken.

Dette innledende avsnittet inneholder først en oversikt over anbefalte verktøy til å måle de indirekte virkningene, deretter resultatene av illustrativ bruk av disse verktøyene.

I dette kapitlet gir vi for det *første* våre anbefalinger vedrørende hvilke verktøy som kan brukes til å beregne og synliggjøre konkurransepolitikkenes avledede og preventive virkninger. Bakgrunnen for anbefalingene våre er studiet vi har foretatt av den økonomiske litteraturen og av internasjonale erfaringer, hvilket er presentert i kapitlene 1-3 i denne rapporten.

For det *andre* illustrerer vi i dette kapitlet hvordan disse anbefalingene konkret kan brukes til å synliggjøre både forskjellige inngreps avledede virkninger, og konkurransepolitikkenes preventive virkninger.

For det *tredje* gir vi et anslag på størrelsen av både de avledede og de preventive virkningene. Vi fokuserer på hvor disse indirekte virkningene er i forhold til de direkte virkningene som ofte får størst oppmerksomhet offentlig.

Sentrale konklusjoner

Vi konkluderer for det *første* at de avledede virkningene av konkrete inngrep best illustreres ved bruk av en anvendt generell likevektsmodell. En slik modell kan brukes til å illustrere forholdet mellom de direkte og de avledede virkningene som følge av et inngrep i en bestemt bransje.

Vi konkluderer for det *andre* at man bør bruke intervjuundersøkelser som det primære verktøy for å synliggjøre den preventive virkningen av konkurransepolitikken. Vi vurderer derimot også at en anvendt generell likevektsmodell kan brukes som et supplerende verktøy til å illustrere den økonomiske betydningen av konkurransepolitikkenes preventive virkninger.

Tabell 6.1: Anbefalinger vedrørende illustrasjon og synliggjøring av konkurransepolitikkenes indirekte virkninger

Indirekte virkning:	Anbefalte verktøyer:
Avledede virkninger	Illustrasjon ved bruk av anvendt generell likevektsmodell
Preventive virkninger	Intervjuundersøkelse Illustrasjon ved bruk av anvendt generell likevektsmodell

Kilde: Copenhagen Economics.

For det *tredje* konkluderer vi at det er viktig at resultater som bygger på likevektsmodellen bare presenteres som en illustrasjon av omfanget av de preventive virkningene, og ikke som faktiske virkninger. Dette skyldes at likevektsmodellen bygger på en rekke forutsetninger og antakelser, som ikke nødvendigvis avspeiler de faktiske forholdene i alle sektorene. I denne sammenheng er det også viktig å være klar over at miljøvirkninger og andre relevante eksternaliteter ikke nødvendigvis fanges modellanalysene. For eksempel kan

konkurranseinngrep som fører til økt aktivitet innenfor transportsektoren gi økte klimagassutslipp, og dermed negative virkninger for miljøet.

For det *fjerde* konkluderer vi at virkningene av konkrete inngrep vil kunne være betydelige når man tar hensyn til både de direkte og de avledede virkningene. Som en illustrasjon har vi beregnet at et 10 prosent prisfall innenfor flytransportsektoren på lang sikt kan føre til over 7 milliarder kroner i økt verdiskapning (BNP). Det var også i denne sektoren norske konkurransemyndigheter grep inn overfor SAS' bonusordning, noe konkurransemyndighetene mener har ført til et betydelig prisfall på passasjertransport.

For det *femte* konkluderer vi at de avledede virkningene kan være langt større enn de direkte virkningene. Dette kan særlig være tilfelle i sektorer som bruker innsatsfaktorer fra andre sektorer, eller i sektorer som produserer et produkt som inngår som innsatsfaktor i andre sektorer. Et godt eksempel er illustrasjonen vår fra flysektoren hvor de avledede etterspørselsvirkningene er omtrent ni ganger større enn de direkte etterspørselsvirkningene. Dette er også et svært interessant forhold når man tenker på at det meste av offentlighetens fokus i inngrepsaker er på de samfunnsøkonomiske virkningene innenfor de relevante markedene, dvs. de direkte virkningene.

For det *sjette* konkluderer vi at et fokus utelukkende på de direkte virkningene av konkurransepolitikken vil kunne føre til en undervurdering av konkurransepolitikken potensielle samfunnsøkonomiske virkninger. Dette gjelder særlig innenfor sektorer hvor inngrep får betydelige ringvirkninger i andre sektorer. Dette vil typisk være sektorer som enten kjøper mange innsatsfaktorer fra andre sektorer, eller sektorer som produserer et produkt som inngår som innsatsfaktor i mange andre sektorer. Dessuten vil de avledede virkningene være større når det er tale om et produkt som lett kan substitueres med andre produkter.

For det *syvende* konkluderer vi at de preventive virkningene kan være langt større enn virkningene av enkeltinngrep. Det er vanskelig å gi eksakte tall på de preventive virkningene, da disse ikke kan observeres direkte. Intervjuundersøkelser fra Nederland viser dog at det eksisterer en betydelig positiv virkning, sett fra et samfunnsøkonomisk ståsted. Da det er mange fellestrekk mellom de ulike europeiske økonomier og konkurranselovgevinger, mener vi at de nederlandske undersøkelsene kan gi et dekkende bilde av de preventive virkningene i Norge.

Til slutt konkluderer vi overordnet at alle undersøkelsene våre indikerer at det samlet sett er samfunnsøkonomisk lønnsomt å ha en konkurransemyndighet og en konkurranselov. Illustrasjonene våre av enkeltinngreps totale virkninger og av de preventive virkningene viser at gevinstene overgår kostnadene forbundet med å ha en konkurransemyndighet. Som en

illustrasjon beregner vi hvor stort et gjennomsnittlig prisfall i norsk økonomi den preventive virkning skal resultere i for å den skal kunne finansiere Konkurransetilsynet. Vi beregner at de direkte utgiftene forbundet med å ha en konkurranselovgivning er ca. 250 millioner kroner om året. Disse pengene er i vår modell tjent inn igjen hvis bare den preventive virkningen senker prisnivået i Norge med 0,25 prosent i gjennomsnitt. De betydelige samfunnsøkonomiske ringvirkningene understreker imidlertid også at det er viktig at myndighetene gjennomfører korrekte vurderinger. Ellers kan de samfunnsøkonomiske virkningene få tilsvarende negativ betydning.

6.1. VERKTØY TIL Å SYNLIGGJØRE KONKURRANSEPOLITIKKENS INDIREKTE VIRKNINGER

I dette avsnittet presenterer vi våre anbefalinger for hvordan det er mulig å synliggjøre dels den preventive virkningen av konkurransepolitikken, dels de avledede virkningene av de inngrep som Konkurransetilsynet foretar seg.

Avledede virkninger

Internasjonale erfaringer viser at det er begrenset hva de forskjellige konkurransemyndigheter har gjort for å beregne og synliggjøre avledede virkninger av inngrep innenfor de tre kjerneområdene, jf. Kapittel 4.

Når man ønsker å illustrere og synliggjøre de avledede virkningene av inngrep etter konkurranseloven, består utfordringen i at det er snakk om endringer på andre markeder enn der hvor de konkrete inngrepene skjer. I konkurransepolitikken er det en klar tendens til å fokusere på virkningene i de markedene hvor inngrepene finner sted. Men de avledede virkningene av de konkrete inngrepene kan også forekomme på alle andre markeder i økonomien. Virkningene vil være størst på de markedene som handler mest med selskap på det markedet hvor det konkrete inngrepet finner sted. Det innebærer de markedene som enten kjøper produksjonsfaktorer fra disse selskapene eller selger produkter som inngår som produksjonsfaktorer i disse selskapenes produksjon. Men for å fange opp de samlede avledede virkningene av et inngrep skal vi i prinsippet også inkludere alle andre markeder i undersøkelsen vår.

Vi anbefaler å bruke en anvendt generell likevektsmodell til å illustrere og synliggjøre de avledede virkningene av inngrep innenfor de tre kjerneområdene.

En av de klare fordelene ved en anvendt generell likevektsmodell er at den kan fange opp de samlede virkningene av konkrete inngrep, dvs. både de direkte og de indirekte virkningene av et inngrep. Dessuten kan en slik modell gi en indikasjon på forholdet mellom de direkte og indirekte virkningene av inngrepet.

Det er imidlertid viktig å være klar over at slike modeller bygger på en rekke forutsetninger og antakelser. Bruken av likevektsmodeller gir derfor kun en illustrasjon av omfanget av de avledede virkningene. Det er viktig at det gjøres oppmerksom på dette når resultatene presenteres, slik at man ikke får inntrykk av at det er snakk om faktisk avledede virkninger.

Den preventive virkningen

Gjennomgangen vår av de internasjonale erfaringer med å beregne og synliggjøre virkninger av konkurransepolitikken viser også at det bare er gjennomført noen få forsøk på å måle betydningen av den preventive virkningen, jf. Kapittel 4.

Vi anbefaler på bakgrunn av vår gjennomgang å bruke *intervjuundersøkelser* som det primære verktøy til å synliggjøre den preventive virkningen av konkurransepolitikken.

Når man ønsker å synliggjøre den preventive virkningen av konkurransepolitikken, består utfordringen i at det er snakk om en virkning som ikke kan observeres direkte på noe marked. Det er tale om en virkning som oppstår fordi eksistensen av konkurransepolitikken medfører endringer i selskapenes atferd. For eksempel betyr den preventive virkningen at noen fusjoner ikke gjennomføres eller at virksomheter ikke gjennomfører de prisstigningene de ville ha gjennomført i en situasjon uten konkurransepolitikk.

Denne typen endringer er det vanskelig å vurdere virkningene av ved bruk av for eksempel en IO-modell. Det vil heller ikke være mulig å fange opp disse endringene med 'før og etter'-metoden, benchmarkmetoden, kostnadsmetoden eller statistisk metode

Vi vurderer at det mest effektive verktøyet til å illustrere og synliggjøre de preventive virkningene av konkurransepolitikken er intervjuundersøkelser. Hvis vi skal få et dekkende inntrykk av hva den preventive virkningen av konkurransepolitikken betyr for norsk økonomi, er det etter vår oppfatning mest effektivt å intervju de relevante selskapene og deres advokater om hvordan de opplever at konkurransepolitikken endrer selskapenes markedsatferd.

Det er naturligvis klart at verdien av slike undersøkelser avhenger av om selskapene og advokatene deres er ærlige når de svarer. Gjennomgangen vår av de internasjonale erfaringene viser at det i de senere år er gjennomført to slike intervjuundersøkelser i Nederland. Det er urealistisk å tro at alle respondenter er 100 prosent ærlige. Men vi vurderer at de gjennomførte undersøkelsene har bidratt til økt forståelse av den preventive virkningen av å ha en konkurranselovgivning og en konkurransemyndighet.

I den *ene* undersøkelsen, som er gjennomført for NMa av det nederlandske konsultantselskapet Twynstra Gudde, fokuseres det på den preventive virkningen av fusjonskontroll i Nederland.

Metoden som brukes i undersøkelsen er en rekke intervjuer med et antall nederlandske konkurranseadvokater, investeringsbanker og selskaper fra forskjellige bransjer. Alle er blitt stilt en rekke spørsmål som avdekker hvorvidt fusjonskontrollen har fått dem til å droppe en fusjon, eller om fusjonskontrollen har påvirket prosessen i en gjennomført fusjon.

Undersøkelsen oppdeler fusjonsprosessen, fra den første ideen til fusjonen oppstår til fusjonen gjennomføres, i tre faser:

- Fase I: Fra idé til initiativ (ethvert initiativ til fusjon, uavhengig av om den er veloverveid eller ikke)
- Fase II: Fra initiativ til notifikasjon (en fusjonsplan som er grundig gransket av en konkurranseadvokat)
- Fase III: Fra notifikasjon til fusjon (enhver fusjonssak som notifiseres til en konkurransemyndighet)

Undersøkelsen viser at en stor del av fusjonene droppes allerede i fase I og fase II, og at dette i høy grad skyldes at selskapene og advokatene forutser at fusjonskontrollen ikke vil tillate at fusjonen går igjennom i fase III. For ikke å kaste bort ressurser, velger de derfor å stoppe tankene om en fusjon på et tidlig stadium,

I perioden fra 2000-2003 var det ifølge undersøkelsen ca 1 650 ideer til fusjoner, men ut av disse ble bare ca 950 til egentlige fusjonsinitiativer, og bare 661 ble notifisert til NMa.

Undersøkelsen konkluderer også at den preventive virkningen stort sett fungerer etter hensikten. Utgangspunktet er at NMa er i stand til å vurdere de konkurransebegrensende virkningene av fusjoner korrekt. Det betyr at den preventive virkningen bare er hensiktsmessig hvis partene kan forutsi hva NMa vil si til en konkret fusjon: De vil således unnlate å gå videre med fusjoner med konkurransebegrensende virkninger, men fortsetter med ikke-konkurransebegrensende fusjoner.

I den *andre* undersøkelsen, utført av EIM²⁴, en uavhengig analyseenhet under den nederlandske regjeringen, beskjeftiger man seg med forholdene for små og mellomstore selskaper. EIM har, for NMa, undersøkt hva konkurranseloven og NMa's eksistens betydde for mer enn 4500 små og mellomstore selskaper i Nederland i 2005.

²⁴ Jf. OECD (2006)

Undersøkelsen viser at konkurransemyndighetenes beslutninger har stor betydning for de små og mellomstore selskapenes strategiske beslutninger. 24 prosent av de små og mellomstore selskapene bekrefter at konkurransemyndighetenes reaksjoner og handlinger inngår i selskapenes beslutningsprosesser.

Det ser ikke ut til å ha hatt vesentlig betydning om konkurransemyndighetene har vært aktive i den relevante bransjen. Til gjengjeld er det en betydelig forskjell mellom bransjene når det gjelder hvor mye selskapene tenker på konkurransereglene når de fatter beslutninger. I papirindustrien i Nederland gjelder det bare seks prosent, mens det gjelder mer enn 40 prosent i bransjer som veiarbeid, forsikring og pensjon samt passasjertransport.

Undersøkelsene i Nederland utgjør en klar illustrasjon på at eksistensen av en konkurransemyndighet i seg selv har betydelig virkning på selskapers atferd, og at denne virkningen er positiv sett fra et konkurransemessig synspunkt.

Vi vurderer at en stor del av erfaringene fra de nederlandske undersøkelsene kan overføres til Norge. Konkurransopolitikken i Nederland og Norge er lik på mange punkter, og det samme er de underliggende økonomiske vilkårene i de to landene. Etter vår oppfatning betyr dette at resultatene fra de nederlandske undersøkelsene godt kan illustrere den preventive virkningen av konkurransepolitikken i Norge.

Vi vurderer dog også at det vil være gevinster å hente ved å se nærmere på de forholdene som er spesifikke for Norge. Det vil naturligvis alltid være forskjeller mellom to land, og det kan ha stor verdi å få et overblikk over disse forskjellene. Samtidig vil en norsk undersøkelse helt klart ha større gjennomslagskraft i den norske debatten enn hva en nederlandsk undersøkelse vil ha.

Som et supplement til intervjuundersøkelser vurderer vi at en anvendt generell likevektsmodell også kan brukes til å illustrere og synliggjøre verdien av den preventive virkningen. Vi vurderer at en anvendt generell likevektsmodell kan illustrere hvor stor samlet økonomisk betydning en generelt bedre konkurransemessig atferd blant norske selskaper kan ha for det norske samfunn. Illustrasjonen kan blant annet vise at konkurransepolitikkenes preventive virkning kan øke den samlede velferden i norsk økonomi.

Det er her viktig å være oppmerksom på at likevektsmodellen bygger på en rekke forutsetninger og antakelser. Resultatene skal derfor kun presenteres som en illustrasjon av omfanget av de preventive virkningene, ikke som faktiske virkninger.

6.2. ILLUSTRASJON AV INDIREKTE VIRKNINGER I NORGE

Dette avsnittet inneholder noen illustrasjoner av hvordan anbefalingene våre kan brukes til å illustrere og synliggjøre konkurransepolitikkenes indirekte virkninger på den norske økonomien. Vi ser først på de avledede virkningene av konkrete inngrep som Konkurransetilsynet foretar. Dernest fokuserer vi på de preventive virkningene som både kan komme av konkrete inngrep og som en konsekvens av konkurransepolitikkenes eksistens.

I illustrasjonen av både de avledede virkningene og de preventive virkningene bruker vi vår egen anvendte generelle likevektsmodell: Copenhagen Economics Trade Model (CETM).

CETM er en modell som på det mest detaljerte nivået omfatter 89 land/regioner og 59 sektorer i hvert av disse landene/regionene. I illustrasjonen vår bruker vi modellens data for Norge. For å gjøre ting enkelt, men uten at det har noen betydning for resultatene og illustrasjonen vår, har vi aggregert de 59 sektorene til 10, jf. Boks 6.1.

Boks 6.1: Beskrivelse av Copenhagen Economics Trade Model (CETM)

The Copenhagen Economics Trade Model (CETM) er en statisk global, multiregional generell likevektsmodell.

Modellen bygger på den såkalte GTAP-databasen. Databasen gir et konsistent datasett for produksjon, selskaper og internasjonal handel mellom land og sektorer for den globale økonomien i år 2001. På det mest detaljerte nivået inneholder modellen 59 sektorer og 89 land/regioner. En detaljert beskrivelse av databasen kan finnes i Dimaranan and McDougall (2005).

Det er den detaljerte sektoroppdelingen i modellen som gjør det mulig å analysere avledede virkninger mellom sektorene i de enkelte landene samt bilaterale handelseffekter mellom de forskjellige landene i modellen.

Hvert land/region har et representativt selskap for hver sektor, en offentlig sektor samt en produksjonssektor for hver vare eller tjeneste som produseres. Tilbudssiden i modellen består av selskaper som produserer enten en vare eller en tjenesteytelse. Produksjonen foregår ved hjelp av de primære produksjonsfaktorene kapital og arbeidskraft, samt halvfabrikata fra andre sektorer. Etterspørselssiden i modellen består av en representativ agent for hvert land. De finansierer forbruket sitt med inntekter fra salg av arbeidskraft og kapital. Endelig har hvert land en offentlig sektor som finansierer virksomheten sin gjennom skatter og avgifter.

Modellen er således teoretisk konsistent.²⁵ I standardmodellen blir varer og tjenester produsert ved konstant skalaavkastning og selskapene selger varene sine på markeder som er karakterisert ved perfekt konkurranse. Det er imidlertid ikke alle sektorer som i praksis oppfyller disse forutsetningene. Bruken av denne modellen til å beregne de indirekte virkningene utgjør derfor bare en illustrasjon av virkningenes omfang.

Dessuten er Norge gruppert sammen med Island og Liechtenstein. Vi vurderer dog at vi uten videre kan bruke de tre landenes samlede økonomi som en proxy for den norske økonomien. For det første utgjør den norske økonomien om lag 95 prosent av de tre landenes samlede økonomi. For det andre er de tre landenes økonomier relativt like. Det er dog klart at det gir en viss usikkerhet i tallene at Norge er slått sammen med to andre land.

I illustrasjonen vår for Norge har vi, for å holde tingene enkle, valgt å aggregere de 59 sektorene til bare 10. Dette har ingen betydning for resultatene og illustrasjonen vår. De 10 sektorene som vi fokuserer på er de følgende:

- Mat- og drikkevarer
- Trykkeri og papirindustri
- Maskinindustri
- Detaljhandel og hoteller
- Andre tjenester
- Flytransport
- Kommunikasjon
- Offentlige og finansielle tjenester
- Fritid og sport
- Annen industri

Når prisen i en sektor blir redusert i CETM modellen, oppstår det to hovedvirkninger:

- En inntektsvirkning: Den lavere prisen på varen betyr at husholdningenes disponible inntekt stiger. Det får dels husholdningene til å kjøpe mer av den aktuelle varen, men samtidig vil de også etterspørre mer av varer fra andre sektorer.
- En substitusjonsvirkning: Selskapene bruker innsatsfaktorer fra flere sektorer. Det betyr at når prisen på en vare senkes, vil de sektorene som bruker varen i sin egen produksjon kunne produsere billigere. Da selskapene i modellen har en kostnadsminimerende atferd, vil de substituere mot den billigere varen i produksjonen sin, på bekostning av innsatsfaktorer fra andre sektorer. Dermed vil selskapsprisene falle ytterligere, hvilket forsterker inntektsvirkningen hos selskapene.

De to virkningene illustrerer at en prisendring i en sektor ikke kun påvirker den aktuelle sektoren, men brer seg ut over flere sektorer i økonomien. Dette betegnes som de avledede virkningene eller spill-over virkningene.

Kilde: Copenhagen Economics.

²⁵ For nærmere informasjon om modellen, les Copenhagen Economics (2005) og Rutherford (1999).

Vi gjør oppmerksom på at det kun er tale om en illustrasjon av omfanget av de avledede virkningene, og at resultatene ikke skal ses som faktiske resultater.

Avledede virkninger av et 10 prosent prisfall på flytransport

Vi begynner med vår illustrasjon av konkurransepolitikken avledede virkninger i norsk økonomi. I illustrasjonen vår forestiller vi oss at Konkurransetilsynet foretar et inngrep i flytransportsektoren, som i vår illustrasjon omfatter både person- og godstransport med fly. Det betyr ikke noe om det er snakk om et inngrep i en fusjonssak, en misbrukssak eller en avtalesak. Det sentrale er inngrepets virkninger, ikke hva som fremkaller virkningene.

Vi forutsetter at Konkurransetilsynets inngrep er korrekt og effektivt. Videre forutsettes det at inngrepet gir en direkte prisvirkning i flysektoren på 10 prosent. Den umiddelbare virkningen av inngrepet er altså at prisene på flytransport i Norge faller med 10 prosent.

Beregningene i CETM gir oss for det første innblikk i de samlede langsiktete virkningene på norsk økonomi av et slik inngrep i flytransportsektoren, dvs. summen av både inngrepets direkte og avledede virkninger. For det andre gir beregningene oss også en indikasjon på størrelsesforholdet mellom de direkte og de avledede virkningene av inngrepet.

Vi begynner med de samlede virkningene i norsk økonomi som følge av inngrepet, dvs. summen av de direkte og indirekte virkningene. Beregningene i CETM forteller oss at et prisfall på flytransport i Norge på 10 prosent på lang sikt vil øke det norske bruttonasjonalproduktet med 0,8 prosent, hvilket i 2001 svarte til en stigning i det samlede norske bruttonasjonalproduktet på ca. 7,5 milliarder NOK. Den samlede etterspørselen i norsk økonomi vil vokse med 6,4 milliarder NOK og stigningen i aktiviteten vil resultere i en stigning i den samlede sysselsettingen i Norge på 0,02 prosent eller 456 heltidsansatte, jf. Tabell 6.2.

Tabell 6.2: Oversikt over samlede virkninger i norsk økonomi ved et prisfall på 10 prosent i flytransportsektoren

Beskrivelse av virkning	Størrelse av virkning
Stigning i norsk velferd (bruttonasjonalprodukt)	7,3 milliarder NOK
Stigning i etterspørsel (forbruk)	6,4 milliarder NOK
Stigning i sysselsetting	456 heltidsansatte

Kilde: Copenhagen Economics' beregninger i CETM.

Heretter bruker vi resultatene fra CETM til å illustrere hvor stor del av de samlede virkningene som skyldes henholdsvis de direkte virkningene på markedet for flytransport og de avledede virkningene i resten av norsk økonomi.

Vi kan ikke bruke modellen til å dele velferdsgevinsten og stigningen i sysselsetting presist opp i direkte virkninger på markedet for flytransport og avledede virkninger i resten av den norske økonomi. Imidlertid kan vi bruke modellen til å fordele stigningen i den samlede etterspørselen, eller forbruket, mellom de ulike sektorene i den norske økonomien. Denne fordelingen gir oss en indikasjon av størrelsesforholdet mellom de direkte og de avledede virkningene i den norske økonomien.

Beregningene gir en klar indikasjon på at de avledede virkningene er noe større enn de direkte virkningene i eksemplet vårt. Som tidligere nevnt vil prisfallet på 10 prosent på flytransport samlet øke forbruket i Norge med 6,5 milliarder NOK. Beregninger viser at ca. 10 prosent av dette vil skyldes økt forbruk på markedet for flytransport, dvs. at forbruket av flytransport vil vokse selv om prisen på flytransport faller. De resterende ca. 90 prosent av stigningen i forbruket i Norge vil skje i andre sektorer i norsk økonomi, og skyldes dermed avledede virkninger, jf. Tabell 6.3.

Tabell 6.3: Fordelingen av stigningen i det samlede forbruket som følge av et prisfall på 10 prosent på markedet for flytransport

Bransje	Andel av stigning i forbruk
Flytransport	8 prosent
Alle andre bransjer	92 prosent

Kilde: Copenhagen Economics' beregninger i CETM.

Disse betydelige avledede virkningene i andre bransjer, som følge av et prisfall på 10 prosent på markedet for flytransport, har sitt utspring i tre mekanismer.

For det *første* gir prisfallet på flytransport både en direkte inntektsvirkning på markedet for flytransport og en indirekte inntektsvirkning i andre sektorer. Den lavere prisen på flytransport betyr at nordmennesenes kjøpekraft stiger. Inntekten deres rekker lengre. I et visst omfang vil husholdningene bruke den økte kjøpekraften til å kjøpe mer flytransport. Dette vil gi en direkte inntektsvirkning i form av økt etterspørsel etter flytransport. Men en del av den økte kjøpekraften vil brukes til å etterspørre og kjøpe andre varer og tjenester. Dette gir en indirekte inntektsvirkning, slik at etterspørselen i de andre sektorene også stiger.

For det *andre* gir prisfallet en substitusjonsvirkning. Denne virkningen oppstår i bransjer hvor flytransport er en innsatsfaktor i produksjonen. Her blir selskapenes innsatsfaktorer billigere, slik at de blir mer konkurransedyktige og dermed vil oppleve økt etterspørsel. Forutsatt at selskapene har en kostnadsminimerende atferd vil de samtidig substituere seg vekk fra andre transportformer og over til den billigere flytransporten. Det siste vil trekke i retning av et enda større kostnadsfall, og forsterke inntektsvirkningen hos selskapene ytterligere.

For det *tredje* oppstår det en positiv økonomisk virkning i de bransjene som leverer innsatsfaktorer til flytransporten. En økt etterspørsel etter flytransport vil bety at disse bransjene vil oppleve en økt etterspørsel etter produktene sine.

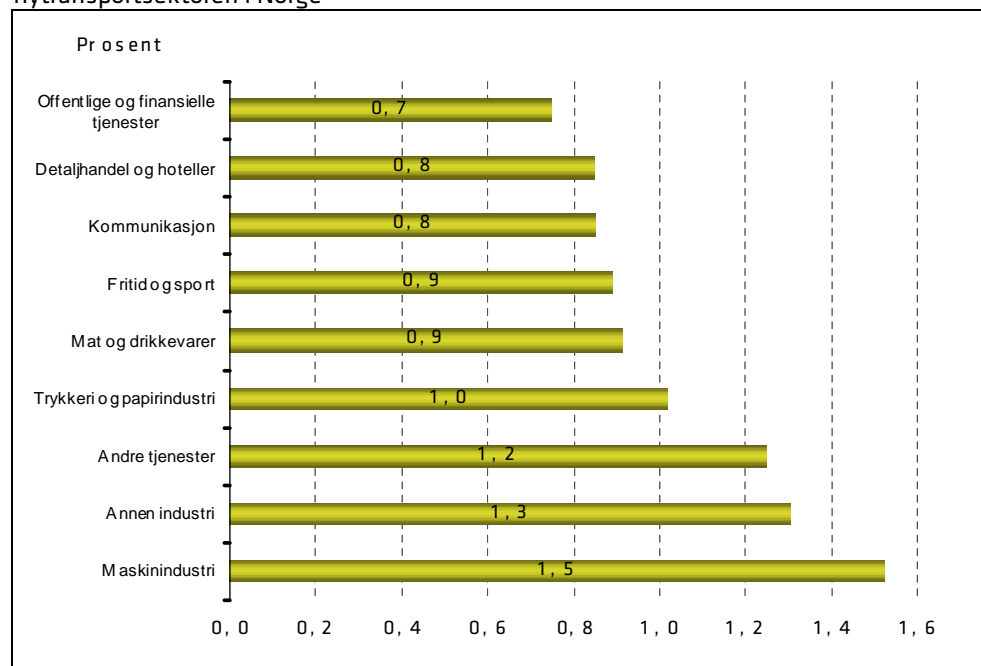
Disse mekanismene betyr at de avledede virkningene av et inngrep kan variere kraftig mellom bransjer.

Normalt vil den avledede virkningen i én bransje som følge av et inngrep i en annen bransje, være større hvis det produktet som faller i pris er et produkt som i høy grad inngår som innsatsfaktor i den gjeldende bransje. Dette trekker mot en stor substitusjonsvirkning i denne bransjen.

Utover dette vil den avledede virkningen være større hvis produktet som faller i pris som følge av det konkrete inngrepet i større grad er et substitutt til andre produkter. Dette vil gi en stor indirekte inntektsvirkning i denne bransjen.

Variasjonen i de avledede virkningene mellom sektorer ses av illustrasjonen vår hvor vi forutsetter et prisfall på 10 prosent innenfor flytransport. Beregningene fra CETM viser at den største stigningen i etterspørsel observeres innenfor *maskinindustri* og *annen industri*, mens den minste stigningen observeres innenfor *offentlige og finansielle tjenester*, jf. Figur 6.2.

Figur 6.2: Prosentvis stigning i etterspørsel ved prisfall på 10 prosent i flytransportsektoren i Norge



Kilde: Copenhagen Economics' beregninger basert på CETM

Dette er helt i tråd med hva vi ville forvente. Både *maskinindustri* og *annen industri* er sektorer som leverer betydelige mengder innsatsfaktorer til flytransportsektoren, og derfor nyter godt av den økte aktiviteten i denne sektoren. Sektoren med den tredje største stigning i etterspørsel, *andre tjenester*, mottar typisk innsatsfaktorer fra flytransportsektoren. Motsatt er *offentlige og finansielle tjenester* en sektor som verken leverer store mengder innsatsfaktorer til, eller mottar store mengder innsatsfaktorer fra flytransportsektoren. Den sistnevnte sektoren merker derfor ikke spesielt mye til en større økonomisk aktivitet i flytransportsektoren.

De tre mekanismene som gir de avledede virkningene betyr også at størrelsen på de avledede virkningene kunne ha vært betydelig annerledes hvis inngrepet foregikk i en annen sektor enn flytransportsektoren. De kunne både ha vært større og mindre – det avhenger av hvordan denne sektoren avviker fra flysektoren. Normalt vil de avledede virkningene være størst når det er snakk om en sektor som enten kjøper mange innsatsfaktorer fra andre sektorer eller en sektor som produserer et produkt som inngår som innsatsfaktor i mange sektorer. Begge deler vil gi en stor substitusjonsvirkning. Dessuten vil de avledede virkningene være større når det er tale om et prisfølsomt produkt som lett kan substitueres med andre. Dette vil gi en tendens til en stor inntektsvirkning.

Den preventive virkningen

Vi fortsetter illustrasjon vår av konkurransepolitikens indirekte virkninger ved å se på den preventive virkningen.

Vi anbefaler å bruke intervjuundersøkelser som det primære verktøyet til å synliggjøre den preventive virkningen av konkurransepolitikken, men vi vurderer samtidig at en anvendt generell likevektsmodell kan brukes som et supplement til intervjuundersøkelser, jf. avsnitt 6.1.

I dette avsnittet illustrerer vi konkurransepolitikens preventive virkninger med et enkelt eksempel hvor vi bruker den anvendte generelle likevektsmodellen vår, CETM. Vi ser på hva den preventive virkningen av konkurransepolitikken potensielt kan bety for den samlede velferden, etterspørselen og sysselsettingen i norsk økonomi.

Utgangspunktet vårt er et hypotetisk og forenklet eksempel. Vi forutsetter helt enkelt at den preventive virkningen av konkurransepolitikken er den samme i alle bransjer i norsk økonomi. I praksis vil den preventive virkningen utvilsomt virke forskjellig fra bransje til bransje, men denne forutsetningen vil bare påvirke illustrasjonen kvantitativt og ikke kvalitativt.

Konkret forutsetter vi at konkurransepolitikens eksistens legger bånd på selskapenes markedsatferd. Dette betyr at selskapene i Norge i gjennomsnitt setter prisene sine 2 prosent lavere enn hva de ville ha gjort hvis det ikke fantes en konkurranselov og en konkurransemyndighet som håndhevet denne.

Beregningene våre viser at et generelt prisfall på 2 prosent i norsk økonomi på lang sikt vil øke det norske bruttonasjonalproduktet med 3 prosent. I 2001 ville dette ha svart til en stigning i det samlede norske bruttonasjonalproduktet på ca 28 milliarder NOK. Den samlede etterspørselen i norsk økonomi ville ha vokst med ca 30 milliarder NOK, og stigningen i aktivitet ville ha resultert i en stigning i den samlede sysselsettingen i Norge på 0,9 prosent, eller 20.500 heltidsansatte, jf. Tabell 6.4.

Tabell 6.4: Oversikt over samlede virkninger i norsk økonomi ved et generelt prisfall på 2 prosent i alle bransjer

Beskrivelse av virkning	Størrelse av virkning
Stigning i norsk velferd (bruttonasjonalprodukt)	27,7 milliarder NOK
Stigning i etterspørsel (forbruk)	30,0 milliarder NOK
Stigning i sysselsetning	20.500 heltidsansatte

Kilde: Copenhagen Economics' beregninger i CETM.

Denne illustrasjonen kan ses som en indikasjon på at blant annet de amerikanske og de britiske konkurransemyndighetene har rett i vurderingen om at den preventive virkningen av konkurransepolitikken potensielt er minst like viktig som virkningene av de konkrete inngrepene som konkurransemyndighetene foretar, jf. Kapittel 4.

En sammenligning av resultatene i Tabell 6.3 og Tabell 6.4 viser at virkningene på norsk økonomi av et generelt prisfall på 2 prosent er mange ganger større enn virkningene av et prisfall på 10 prosent i flytransportsektoren. Dette viser at det skal mange effektive inngrep til for å oppnå de samme positive virkningene som den preventive virkningen av at prisene i hele den norske økonomien blir 2 prosent lavere.

Videre kan man ved hjelp av CETM-modellen illustrere hvor viktig den preventive virkningen av en konkurransemyndighet er ved å beregne hvor stort et gjennomsnittlig prisfall den preventive virkningen skal resultere i for å kompensere for de direkte utgiftene av å ha en konkurransemyndighet. Våre beregninger viser at et gjennomsnittlig prisfall på 0,25 prosent som følge av den preventive virkningen er nok til å finansiere Konkurransetilsynets budsjett. Et gjennomsnittlig prisfall på 0,25 prosent i norsk økonomi vil etter modellen gi forbrukerbesparelser på cirka 250 millioner kroner. Dette svarer til de estimerte årlige utgiftene knyttet til å ha en konkurransemyndighet.

De totale utgiftene på 250 millioner kroner er sammensatt av tre utgiftsposter. Den ene er Konkurransetilsynet som har et årlig budsjett på om lag 80 millioner kroner. Den andre er konkurransedelen av Konkurransopolitisk avdeling i FAD, som har et budsjett på om lag 10 millioner kroner. Den siste delen består av private aktørers kostnader i forbindelse med konkurranserettsrådgivning og konkurranserettsprosedyrer, for eksempel advokathonorarer.

I Oxera (2005) beregnes den siste delen til å være om lag 50-100 prosent større enn budsjettet til det nederlandske konkurransetilsynet, NMa. Basert på et 100 % påslag innebærer dette etter norske forhold om lag 160 millioner kroner i kostnader for private aktører. Da det tar tid å bygge opp en dyktig og forutsigbar konkurransemyndighet som gir en forventet positiv preventiv virkning, ser vi på en 10 års periode.

På denne bakgrunn konkluderer vi at gevinstene som følger av konkurransepolitikken preventive virkninger er betydelige, og potensielt kan de være mye større enn virkningene av konkrete inngrep. I denne forbindelse har vi illustrert at kan være nok med et gjennomsnittlig prisfall på rundt 0,25 prosent som følge av den preventive virkningen for å overgå utgiftene ved å ha en konkurransemyndighet.

| LITTERATURLISTE

- Ashenfelter and Hosken (2004). "Price Effects of Consumer Product Market Mergers", working paper, Princeton University, 2004.
- Baker, Jonathan B. (2003). "The Case for Antitrust Enforcement", *The Journal of Economic Perspectives*, Vol. 17(4), pp. 27-50.
- Block and Feinstein (1986). "The Spillover Effect of Antitrust Enforcement", *The Review of Economics and Statistics*, Vol. 68(1), pp. 122-131.
- Block, Nold and Sidak (1981). "The Deterrent Effect of Antitrust Enforcement", *Journal of Political Economy*, Vol. 89, No. 3, pp. 429-445.
- Copenhagen Economics (2007). "Ekstern utredning om konkurranseindikatorer og andre relevante analysemetoder", rapport for Fornyings- og administrasjonsdepartementet, 2007
- Competition Commission (2006). "Annual Report and Accounts 2005/2006", http://www.competition-commission.org.uk/rep_pub/annual_rev_archive/pdf/cc2006.pdf.
- Conner (2004). "Comment on Crandall and Winston (2003)", Staff Paper #04-01, January 2004, Department of Agricultural Economics, Purdue University, http://agecon.lib.umn.edu/cgi-bin/pdf_view.pl?paperid=12467&ftype=.pdf.
- Conner (2005). "Determinants Of Cartel Duration: A Cross-Sectional Study Of Modern Private International Cartels", Jeffrey E. Zimmerman and John M. Connor. Purdue University Working Paper, April 2005.
- Conway et al. (2006). "Regulation, Competition and Productivity Convergence", OECD Economics Department Working Papers, no. 509.
- Crandall R. W. and C. Winston, 2003. "Does Antitrust Policy Improve Consumer Welfare? Assessing the Evidence," *Journal of Economic Perspective*, 17, 4, pp. 3-26.
- Davies og Majumbar (2002). "The Development of Targets for Consumer Saving arising from Competition Policy",

<http://www.offt.gov.uk/Business/Economic+research/completed.htm>.

Dimaranan and McDougall (2005). "Global Trade, Assistance, and Production: The GTAP 6 Data Base", Center for Global Trade Analysis, Purdue University.

DTI (2004). "The Benefits from Competition: some illustrative UK cases", DTI ECONOMICS PAPER NO. 9, juli 2004, <http://www.berr.gov.uk/files/file13299.pdf>.

Duso, Gugler and Yurtoglu (2005). "EU Merger Remedies: A Preliminary Empirical Assessment", WZB working paper, <http://ideas.repec.org/p/trf/wpaper/81.html>.

Duso, Gugler, and Yurtoglu (2006). "How Effective is European Merger Control?" WZB Discussion Paper, SP II 2006-12.

Dutz and Hayri (2000). "Does more intense competition lead to higher growth?", World Bank, Development Research Group, Policy Research Working Paper no. 2320.

Europakommisjonen (2005). "Merger Remedies Study", DG Competition, http://ec.europa.eu/comm/competition/mergers/others/remedies_study.pdf.

Europakommisjonen (2006). "Guidelines on the method of setting fines imposed pursuant to Article 23(2)(a) of Regulation No 1/2003", http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/oj/2006/c_210/c_21020060901en00020005.pdf.

Europakommisjonen (2007). "Cartels Period 2002-2007", DG Competition, <http://ec.europa.eu/comm/competition/cartels/statistics/statistics.pdf>

Fornyings- og administrasjonsdepartementet (2005): "Forskrift om utmåling og lempning av overtredelsesgebyr", <http://www.lovdata.no/cgi-wift/ldles?doc=/sf/sf/sf-20050822-0909.html>.

FTC (1999). "Performance and accountability report, fiscal year 1999", www.ftc.gov.

FTC (2000). "Performance and accountability report, fiscal year 2000", www.ftc.gov.

FTC (2001). "Performance and accountability report, fiscal year 2001", www.ftc.gov.

- FTC (2002). "Performance and accountability report, fiscal year 2002", www.ftc.gov.
- FTC (2003). "Performance and accountability report, fiscal year 2003", www.ftc.gov.
- FTC (2004a). "Performance and accountability report, fiscal year 2004", www.ftc.gov.
- FTC (2004b). "Achieving Better Practices in the Design of Competition Policy Institutions, William E. Kovacic, FTC, Remarks before the Seoul Competition Forum 2004, Seoul, April 2004.
- FTC (2005). "Performance and accountability report, fiscal year 2005", www.ftc.gov.
- Goedesropper (2004). "Simulation Analysis in Merger Control – A review of the development and application of merger simulation techniques in the EU and US", rapport fra NMa, Nederlandene, 2004.
- Geroski (2004). "Is competition policy worth it?", Professor Paul Geroski, Chariman, Competition Commission, UK, september 2004.
- Konkurrencestyrelsen (2004). "Konkurrenceredegørelse 2004", Konkurrencestyrelsen, maj 2004.
- Konkurrensverket (2001). "Utværdering av Optirocs förvärv av Stråbruken", rapport fra Konkurrensverket, 2001.
- Konkurransetilsynet (2006a) Effekene av friere bokpriser. Konkurransetilsynets skriftserie 1/2006, juni 2006.
- Konkurransetilsynet (2006b). "Årsberetning 2005".
- Konkurransetilsynet (2006c). "Etikk og marked", presentasjon ved Konkurransedirektør Knut Eggum Johansen ,
<http://www.kt.no/iKnowBase/Content/416109/061025%20ETIKK%20OG%20MARKED.PDF>.
- Krakowski (2005). "Competition Policy Works: The Effect of Competition Policy on the Intensity of Competition – An International Cross- Country Comparison" HWWA DISCUSSION PAPER 332, Hamburgisches Welt-Wirtschafts-Archiv (HWWA),

Hamburg Institute of International Economics, 2005.

Kwoka (2003). "The attack on antitrust policy and consumer welfare: a response to Crandall and Winston", mars 2003.

Lear (2005). "Optimal Fines in the Era of Whistleblowers. Should Price Fixers still Go to Prison?", Paolo Buccirossi and Giancarlo Spagnolo, Lear Research Paper 05-01.

Lear (2007). "Ex-post review of merger control decisions", rapport for EU-Kommissionen, februar 2007

Nicoletti og Scarpetta (2003). "Regulation, productivity and growth: OECD evidence", Economic Policy, vol. 18, pp. 9-72.

Nicoletti og Scarpetta (2005). "Regulation and economic performance: product market reforms and productivity in the OECD", OECD Economics Department Working Papers, no. 460.

Nicoletti og Scarpetta (2005b). "Product Market Reforms and Employment in OECD Countries", OECD Economics Department Working Papers, no. 472.

Nicholson (2004). "Quantifying antitrust regimes", Federal Trade Commission, Bureau of Economics Working Paper No. 267.

Nilsson og Strand (2005), "On Simulation and Reality: an Example", Konkursverket, Sverige.

NMa (2005). "Research into the Anticipation of Merger Control", http://www.nmanet.nl/engels/home/news_and_publications/publications/research_into_the_anticipation_of_merger_control.asp.

NMa (2005). "Annual Report 2004", <http://www.nmanet.nl/engels/home/Index.asp>.

NMa (2006). "Annual Report 2005", <http://www.nmanet.nl/engels/home/Index.asp>.

NMa (2007). "Annual Report 2006", <http://www.nmanet.nl/engels/home/Index.asp>.

OECD (2005a). "Evaluation of the Actions and Resources of Competition Authorities",

<http://www.oecd.org/dataoecd/7/15/35910995.pdf>.

OECD (2005b). "The benefits of liberalising product markets and reducing barriers to international trade and investment in the OECD", OECD Economics Department Working Papers, no. 463.

OECD (2007). "Relationship between Competition Policy and Economic Performance", Directorate for Financial and Enterprise Affairs, Competition Committee, note by the secretariat, februar 2007.

OFT (2005). "Positive impact-An initial evaluation of the effect of the competition enforcement work conducted by the OFT", <http://www.dti.gov.uk/files/file13299.pdf>.

Oxera (2004). "Cost and benefits of market regulators", rapport for det nederlandske Økonomiministerium, oktober 2004.

Peters (2006). "Evaluating the Performance of Merger Simulations: Evidence from the U.S. Airline Industry", *Journal of Law and Economics* 49.

Postema, Goppelsroeder og van Bergeijk (2006). "Cost and benefits of merger control", *KYKLOS*, Vol. 59 – 2006 – No. 1, 85–98.

PwC Economics (2005). "Ex-post Evaluation of mergers", http://www.oft.gov.uk/shared_oftrreports/comp_policy/oft767.pdf.

Röller (2005). "Economic Analysis and Competition Policy Enforcement in Europe", in *Modelling European Mergers: Theory, Competition Policy and Case Studies* (Edward Elgar, ed.), 2005.

SAS Braathens (2007). "HØRINGSSVAR – FORSLAG TIL FORSKRIFT OM FORBUD MOT BONUSPROGRAM PÅ NORSK INNENRIKS LUFTFART", SAS Braathens, mai 2007, finnes på Fornyings- og administrasjonsdepartementets hjemmeside.

Sproul (1993). "Antitrust and Prices", *The Journal of Political Economy*, Vol. 101(4), pp. 741-754.

Sørgard (2006). "Competition and Welfare: The Norwegian Experience", *Norwegian Com-*

petition Authority, 2006.

Weinberg (2006). "Price Effects of Horizontal Mergers: A Survey" Working paper, University of Georgia, 2006, <http://mweinber.myweb.uga.edu/>.

Weinberg (2007). "An Evaluation of Merger Simulations", Matthew Weinberg, januar 2007, <http://mweinber.myweb.uga.edu/>.

Werden (2003). "The Effect of Antitrust Policy on Consumer Welfare: What Crandall and Winston Overlook", US Department of Justice, Economic Analysis Group Discussion Paper, No. EAG-03-2.

Werden (2004). "The effect of antitrust policy on consumer welfare: What Crandall and Winston overlook", discussion paper EAG 03-2, Economics Analysis Group, Department of Justice, Antitrust Division, USA.

Wils (2002). "The Optimal Enforcement of EC Antitrust Law: A Study in Law and Economics", Kluwer Law International.

Wils (2006). "Optimal Antitrust Fines: Theory and Practice", World Competition, Vol 29, No. 2, June 2006.