

KAPITEL II

KONKURRENCEPROBLEMER OG KONKURRENCEPOLITIK

II.1 Indledning

Konkurrence er vigtig

Effektiv konkurrence er en forudsætning for, at en markedsøkonomi giver den bedst mulige udnyttelse af ressourcerne. Som udgangspunkt vil markedsdeltagerne arbejde ud fra egne interesser, hvilket er en væsentlig drivkraft bag økonomien, og hvis konkurrencen er effektiv, resulterer egeninteressen i en god ressourceudnyttelse. Dette blev allerede indset af Adam Smith i 1776:

“It is not from the benevolence of the butcher, the brewer, or the baker, that we expect our dinner, but from their regard to their own interest.”

Adam Smith, Wealth of Nations

Effektiv konkurrence kommer ikke altid af sig selv

Markedskræfterne sikrer imidlertid ikke nødvendigvis af sig selv tilstrækkelig konkurrence. F.eks. kan virksomheder og deres ejere have interesse i at mindske konkurrencen og dermed forøge deres profit. Også dette forhold blev fremhævet af Smith:

“People of the same trade seldom meet together, even for merriment and diversion, but the conversation ends in a conspiracy against the public, or in some contrivance to raise prices.”

Adam Smith, Wealth of Nations

Kapitlet er færdigredigeret den 7. november 2005.

Dette kapitel handler om konkurrencens betydning for den danske økonomi. Er konkurrenceintensiteten i Danmark tilfredsstillende? Hvor store er de samfundsøkonomiske omkostninger, der følger af utilstrækkelig konkurrence? Hvilken betydning har international handel for konkurrencen? Hvilke muligheder er der for at forbedre konkurrenceloven, og hvordan påvirker den offentlige sektor og EU konkurrenceforholdene gennem regler, markedsdeltagelse osv.?

Aspekter af konkurrence

I afsnit II.2 gennemgås forskellige aspekter af konkurrence. I de sidste årtier har synet på konkurrence ændret sig, og Danmark har fået en mere moderne konkurrencelov, der fortsat udvikles. I international sammenligning ligger Danmark pænt, men der er fortsat et potentiale for konkurrenceforbedringer.

Måling af konkurrenceproblemer

Konkurrenceintensiteten i forskellige erhverv kan måles på forskellig vis. Mange af konkurrenceindikatorerne har problemer tilknyttet, hvorfor en samlet vurdering med fordel kan baseres på flere forskellige indikatorer. I afsnit II.3 beregnes overnormal profit (markup), overnormal aflønning af arbejdskraft (lønpræmie) samt forrentning af egenkapital. Disse mål indikerer, at der er visse erhverv, hvor der i særlig grad er konkurrenceproblemer. De særlige forhold i disse erhverv diskuteres dernæst.

Gevinster ved forøget konkurrence

I afsnit II.4 anvendes en ny økonomisk simulationsmodel, udviklet af IMF, til at give en vurdering af de samfundsøkonomiske gevinster, der kan følge af en forbedret konkurrencesituation. Konkurrenceintensiteten har også betydning for væksten, hvilket IMF's model ikke tager højde for. Sammenhængen mellem konkurrence og vækst er kompleks, men kan være nok så betydningsfuld som de gevinster ved øget konkurrence, der findes i simulationsmodellen. Afsnittet indeholder også en diskussion af dette.

International konkurrence

For en lille økonomi som den danske kan det være af afgørende betydning, at der er konkurrence fra udlandet. I afsnit II.5 analyseres, i hvilket omfang international handel kan bidrage til at reducere nationale konkurrenceproblemer.

Offentlig regulering

I afsnit II.6 ses på betydningen af offentlig regulering. Der findes f.eks. autorisationsordninger, antalsbegrænsninger, eneretsbevillinger og andre specifikke barrierer for erhvervsudøvelse. Ordninger af denne art kan være nødvendige af f.eks. sikkerhedshensyn, men hvis de er udformet uhensigtsmæssigt, vil de i unødvendig høj grad svække konkurrencen.

Servicedirektiv

Inden for EU er der fokus på at skabe konkurrence på tværs af landegrænser. På varemarkederne er der efterhånden kun få barrierer, men der er endnu betydelige forhindringer for fri international udveksling af serviceydelser. For at reducere disse barrierer har EU-Kommissionen for nylig fremlagt det såkaldte servicedirektiv, der imidlertid er blevet afvist af medlemsstaterne. I afsnit II.6 vurderes servicedirektivet som et konkret eksempel på, hvorledes konkurrencen kan styrkes.

Elmarkedet under stadig udvikling

Et mere moderne syn på konkurrence har medført en liberalisering af forsyningssektorer, hvor vurderingen ofte tidligere var, at offentligt ejerskab var den eneste effektive regulering. Som et eksempel ses på elsektoren. Elsektoren er blevet liberaliseret, men en række strukturelle forhold betyder, at der fortsat er behov for regulering. I afsnit II.7 gennemgås reguleringen af elmarkedet.

Konkurrencelov og konkurrencepolitisk strategi

Som en del af regeringens vækststrategi, "Vækst med vilje", har regeringen udformet en strategi for konkurrence frem mod 2010. I afsnit II.8 vurderes regeringens konkurrencestrategi. Desuden diskuteres mulighederne for at forbedre konkurrenceloven og den institutionelle opbygning af konkurrencemyndighederne.

Anbefalinger

I afsnit II.9 opsummeres kapitlet, og der gives forslag til, hvordan konkurrencen kan forbedres.

II.2 Aspekter af konkurrence

Dette afsnit giver et overblik over forskellige aspekter af konkurrence i Danmark. Indledningsvist redegøres for, hvorfor det er vigtigt at skabe tilstrækkelig konkurrence. Herefter diskuteres det, hvorledes opfattelsen af konkurrenceregulering har udviklet sig. Der gives et overblik over konkurrenceloven og den institutionelle opbygning af konkurrencemyndighederne. Konkurrenceintensiteten kan måles ved en række indikatorer, der gennemgås i oversigtsform. Sidst gives et overblik over den samlede konkurrencesituation i Danmark, og hvordan den har udviklet sig.

Hvorfor er konkurrence vigtigt?

Hvis der er størst mulig konkurrence på et marked (fuldkommen konkurrence), opfatter alle producenterne prisen som givet af markedet. På baggrund af denne markedspris beslutter de deres produktionsomfang. Det vil kunne betale sig for virksomhederne at vælge et produktionsomfang, hvor den ekstraomkostning, der er forbundet med at producere den sidste enhed, svarer til prisen. Dermed sikres forbrugerne mod at betale “overpriser”.

Økonomisk ineffektivitet

Hvis konkurrencen ikke er fuldkommen, har virksomhederne mulighed for at opnå en højere pris ved at reducere produktionen. Derved sikrer de sig en ekstra indtjening (overnormal profit). Dette er en fordel for den enkelte virksomhed, men forbrugerne lider et velfærdstab i form af reduceret forbrug og en for høj pris. Det kan vises, at forbrugernes tab overstiger producenternes gevinst. Dette betyder, at hvis konkurrencen ikke er fuldkommen, er der et samlet tab i forhold til situationen med fuldkommen konkurrence. Denne økonomiske ineffektivitet kaldes dødvægtstabet.

Produktionsmæssig ineffektivitet

En anden uheldig effekt af utilstrækkelig konkurrence er den produktionsmæssige ineffektivitet. Ved fuldkommen konkurrence overlever kun de virksomheder, der producerer mest effektivt. Hvis de ikke er fuldt effektive, vil de blive udkonkurreret af andre mere effektive virksomheder. Med mindre konkurrence overlever også virksomheder, der ikke er fuldt effektive, ligesom de effektive virksomheder kan “hvile på laurbærrene”. Derved bliver produktionen ikke

fuldt effektiv, og der opstår et samfundsøkonomisk tab ud over det ovenfor nævnte dødvægtstab.

Markedsmagt

Hvis en virksomhed har markedsmagt, kan den i et vist omfang påvirke prisen og dermed opnå en ekstra profit. En virksomhed kan f.eks. have markedsmagt, hvis der kun er få konkurrenter, og hvis det er svært for nye virksomheder at komme ind på markedet. I et ureguleret marked vil virksomhederne typisk forsøge at opnå en sådan markedsmagt, og formålet med konkurrenceloven er at fjerne kilderne til markedsmagt.

Traditionel opfattelse

Traditionelt har stor markedsconcentration været opfattet som en betydelig og permanent kilde til markedsmagt.¹ Tidligere havde man derfor fokus på at identificere markeder med høj koncentration og om nødvendigt prisregulere monopoler, se f.eks. Blomgren-Hansen og Møllgaard (2004).

Produkter ikke homogene

I praksis findes der ikke entydigt afgrænsede (homogene) markeder, da der altid vil være små forskelle på produkter fra forskellige virksomheder, om ikke andet så fordi de udbydes fra forskellige geografiske lokaliteter. Det er derfor mere relevant at opfatte markeder som kendetegnet ved et stort antal nært beslægtede produkter, der altid er forskellige, men som i visse tilfælde er nære substitutter. Når to produkter er meget nære substitutter, er muligheden for at udnytte markedsdominans mindre.

Dynamik vigtig

Problemstillingen kompliceres yderligere af, at der i praksis hele tiden opstår nye produkter, og markedsandelene skifter, dvs. koncentrationen ændrer sig konstant og er i øvrigt ikke veldefineret, da produkterne ikke er helt ens.

Profit giver incitament til vækst

Dette betyder, at fuldkommen konkurrence i praksis ikke kan bruges som en realistisk målsætning, da det altid vil være muligt for en virksomhed at indtjene en vis profit, også på den sidst producerede enhed. Dette kan dog også have fordele. Hvis en virksomhed har mulighed for at tjene

1) Koncentrationen er et udtryk for størrelsen og antallet af virksomheder på markedet. Få og store virksomheder er ensbetydende med høj koncentration.

ekstra profit, har den incitament til vækst og til at udvikle nye produkter til glæde for forbrugerne.

Kreativ destruktion

Processen med fortsat udvikling af nye produkter og produktionsmetoder og heraf følgende skift i markedsandele skaber et effektivitetspres på alle virksomheder. Hvis en virksomhed ikke producerer tilstrækkeligt effektivt og ikke er i stand til at udvikle forbedrede produkter, bliver den udkonkurreret. Dette er en fordel, da det derved kun er de mest effektive virksomheder, der forbliver på markedet "survival of the fittest". Denne produktivitetsfremmende proces kaldes kreativ destruktion (creative destruction).

Barrierer

Med dette udgangspunkt er en afgørende forudsætning for et velfungerende marked, at nye virksomheder har mulighed for at komme ind på markedet. Hvis der findes barrierer, der udelukker nye virksomheder, kan man ikke forvente kreativ destruktion: De eksisterende virksomheder kan tillade sig at slappe mere af i produktionsprocessen (blive mindre effektive), og nødvendigheden af at skabe nye produkter mindskes. Denne effekt forstærkes, hvis virksomhedernes risiko for at blive overtaget af mere effektive virksomheder også er reduceret. Fjernelse af barrierer for nye virksomheder er således centralt for velfungerende markeder. Det er ikke sikkert, at fraværet af barrierer leder til, at nye virksomheder etablerer sig, men alene truslen, om at muligheden findes, kan lægge pres på de eksisterende virksomheder.

Behovet for regulering

Der findes forskellige opfattelser af behovet for regulering af markederne. Et ydersynspunkt er, at det kun er offentlig regulering, der kan udgøre barrierer, dvs. hvis myndighederne blot undlader at blande sig, kan markedet selv løse problemet. Den almindelige opfattelse er dog, at også de eksisterende virksomheder via deres adfærd kan skabe barrierer for nye virksomheder. Uden regulering kan en dominerende producent f.eks. kræve eksklusivaftaler af detailhandlen og derved udelukke konkurrenter fra at afsætte deres produkter. Derved kan den eksisterende virksomhed opretholde en profit, der er uhensigtsmæssigt høj. Der er mange andre måder, hvorpå eksisterende virksomheder kan holde konkurrenter ude. En moderne konkurrencelov må opstille rammer, der begrænser disse mange muligheder. Samtidig må der arbej-

des for, at offentlig regulering i mindst muligt omfang skaber barrierer for nye virksomheder.

Nyere syn på konkurrence er afspejlet i konkurrenceloven

I 1997 blev konkurrenceloven ændret fra at være baseret på et kontrolprincip til et forbudsprincip. Denne ændring afspejler til en vis grad udviklingen fra den traditionelle opfattelse af monopoler, som noget der skulle identificeres og derefter reguleres, til en mere dynamisk tilgang med fokus på at fjerne barrierer forårsaget af u hensigtsmæssig regulering eller af store virksomheders forsøg på at holde konkurrenter ude af markedet.

Konkurrenceloven

Konkurrenceloven hviler på tre grundprincipper: Forbud mod konkurrencebegrænsende aftaler (f.eks. må virksomheder ikke indgå pris aftaler), forbud mod misbrug af dominerende stilling (virksomheder med store markedsandele må ikke benytte dette til f.eks. prisdumping) og fusionskontrol (dvs. fusioner må ikke skabe en markedsdominans, der hæmmer konkurrencen). Se boks II.1 for flere detaljer om konkurrenceloven. I afsnit II.8 diskuteres mulighederne for at forbedre konkurrencen ved ændringer af konkurrenceloven.

Konkurrencemyndighederne

Konkurrencerådet administrerer konkurrenceloven, og Konkurrencestyrelsen er sekretariat for Konkurrencerådet.² Konkurrencerådet består af en formand og 18 medlemmer. Formanden og 8 af Konkurrencerådets øvrige medlemmer skal være uafhængige af erhvervs- og forbrugerinteresser. Herudover udnævner Økonomi- og erhvervsministeren 7 medlemmer efter indstilling fra erhvervsorganisationer, 1 medlem efter indstilling fra forbrugerorganisationer og 2 medlemmer med særlig indsigt i offentlig erhvervsvirksomhed efter indstilling fra de kommunale organisationer. I international sammenhæng er det danske konkurrenceråd usædvanligt stort. Denne problemstilling diskuteres i afsnit II.8.

2) Se www.ks.dk for flere detaljer om den institutionelle opbygning.

Konkurrenceloven³ af 1997 betød, at kontrolprincippet blev udskiftet med forbudsprincippet. Konkurrenceloven opstiller spilleregler, der gælder for samtlige brancher, og kombineres med yderligere regulering af specifikke brancher med konkurrenceproblemer. Den nye konkurrencelov hviler på tre grundprincipper: Forbud mod konkurrencebegrænsende aftaler, forbud mod misbrug af dominerende stilling og fusionskontrol (fusionskontrol først fra år 2000).

Forbud mod konkurrencebegrænsende aftaler: Virksomheder må ikke indgå aftaler, der har til formål at begrænse konkurrencen. Det er f.eks. aftaler om priser eller forretningsbetingelser, aftaler, der begrænser eller kontrollerer produktion, aftaler, der opdeler markeder eller forsyningskilder, aftaler med ulige samhandelsvilkår, aftaler om at tillægsydelser skal indgå i en kontrakt (bundling), og aftaler om koordinering af virksomheders adfærd. Forbuddet gælder for aftaler mellem såvel virksomheder som sammenslutninger af virksomheder, f.eks. brancheorganisationer. Der findes såvel gruppefritagelser som individuelle fritagelser, f.eks. hvis en aftale styrker effektiviteten og giver forbrugerne en rimelig andel af gevinsten, eller hvis aftalen falder under en bagatelgrænse.

Forbud mod misbrug af dominerende stilling: Det er misbrug af dominerende stilling, hvis en virksomhed f.eks. påtvinger urimelige købs- og salgsvilkår (herunder bindende videresalgpriser), hvis levering nægtes, hvis der påtvinges ulige vilkår (f.eks. prisdiskriminering) eller hvis der laves krav om, at tillægsydelser skal indgå i en kontrakt. I fastlæggelsen, af hvornår en virksomhed har en dominerende stilling, vurderes virksomhedens markedsandel. Markedets størrelse er bestemt dels af produkttype, dels af geografisk afgrænsning. Produkterne skal i forbrugerens øjne kunne erstatte hinanden, og geografisk afgrænses markedet af, hvor produkterne afsættes. Markedsandele over 50 pct. opfattes i praksis som dominerende stilling.

Fusionskontrol: Fusioner skal godkendes af Konkurrencerådet, hvis: 1) de deltagende virksomheder tilsammen har en samlet årlig omsætning i Danmark på mindst 3,8 mia. kr., og mindst to af de deltagende virksomheder hver især har en samlet årlig omsætning i Danmark på mindst 300 mio. kr., eller 2) mindst én af de deltagende virksomheder har en samlet årlig omsætning i Danmark på mindst 3,8 mia. kr., og mindst én af de øvrige deltagende virksomheder har en samlet årlig omsætning på verdensplan på mindst 3,8 mia. kr.

3) Lov nr. 384 af 10. juni 1997. Den gældende konkurrencelov er lovbekendtgørelse 785 af 8. august 2005.

En fusion godkendes, hvis den ikke medfører, at en dominerende stilling skabes eller forstærkes, så den effektive konkurrence herved forringes. Hvis en fusion ikke umiddelbart kan godkendes, kan Konkurrencerådet opstille betingelser for godkendelse. Sådanne betingelser kan f.eks. være bortsalg af produktionsanlæg, trediepartsadgang eller andre tiltag, der sikrer, at en effektiv konkurrence oprettholdes.

Konkurrencerådets afgørelser

Konkurrencerådet træffer afgørelser i alle sager af principiel karakter. Øvrige sager afgøres af Konkurrencestyrelsen på baggrund af den praksis, som rådet har udstukket. Baggrundsmateriale for Konkurrencerådets afgørelser udarbejdes af Konkurrencestyrelsen. I 2004 blev der truffet 13 afgørelser af Konkurrencerådet, se Konkurrencestyrelsen (2005). Et eksempel på en afgørelse i Konkurrencerådet er fusionen mellem Elsam og NESAs, der blev godkendt i 2004 på en række betingelser, f.eks. at Elsam skulle sikre, at der blev etableret et storebæltskabel for derved at styrke konkurrencen mellem producenterne i de forskellige landsdele, se også afsnit II.7.

Konkurrenceankenævnet

Afgørelser truffet af Konkurrencerådet eller Konkurrencestyrelsen kan indbringes for Konkurrenceankenævnet. Konkurrenceankenævnet består af fem personer, hvor formanden skal opfylde betingelserne for at være højesteretsdommer, og de øvrige fire skal have henholdsvis økonomisk og juridisk sagkundskab. I 2004 traf Konkurrenceankenævnet ni afgørelser, hvoraf de seks stadfæstede Konkurrencerådets afgørelse.

Straffesager

I straffesager, f.eks. kartelsager, efterforsker Konkurrencestyrelsen sagen og overdrager den herefter til Statsadvokaten for Særlig Økonomisk Kriminalitet (SØK). SØK efterforsker sagen igen og rejser tiltale ved domstolene. Siden konkurrenceloven trådte i kraft i 1998, er der blevet overdraget 21 sager fra Konkurrencerådet til SØK. En af de mest omtalte sager var elkartellet, hvor 204 virksomheder blev idømt bøder for at have lavet priskoordinering. Samlet blev der i denne sag givet bøder for 25,6 mio. kr. Det er særegent for Danmark, at der er to myndigheder (Konkur-

rencestyrelsen og SØK), der efterforsker straffesagerne. Dette giver relativt lange sagsbehandlingstider og i visse tilfælde dobbeltarbejde.

Konkurrencestyrelsen

Konkurrencestyrelsen traf 68 større og 629 mindre afgørelser i 2004. Herudover udarbejder Konkurrencestyrelsen bl.a. den årlige Konkurrenceredegørelse, hvori der ses på den mere overordnede udvikling i konkurrencen og foretages en række brancheanalyser. Endelig varetager Konkurrencestyrelsen kontakten med andre konkurrencemyndigheder og interessenter, f.eks. EU og OECD.

EU

Hvis en konkurrencesag har samhandelspåvirkning, dvs. hvis den påvirker konkurrencen i flere EU lande, anvendes EU's konkurrencelovgivning. En række domme medvirker til at præcisere, hvornår der er tale om samhandelspåvirkning. EU's konkurrenceregler hviler på de samme principper som den danske konkurrencelov: Forbud mod konkurrencebegrænsende aftaler (artikel 81 i EU-traktaten), forbud mod misbrug af dominerende stilling (artikel 82 i EU-traktaten) samt fusionskontrol (forordning nr. 139/2004), men der er bl.a. forskel i bødeniveau. EU-Kommissionens konkurrencedirektorat (DG-COMP) undersøger mulige overtrædelser af konkurrencelovgivningen, afholder høringer, hvor de tiltalte kan fremlægge deres sag, afsiger initiale afgørelser af sagerne samt anbefaler sanktioner (bøder). Det er den samlede EU-Kommission, der afsiger den endelige afgørelse. Afgørelserne kan ankes til to højerestående retsinstanser.⁴ Med EU forordningen 1.2003 fik de nationale myndigheder bemyndigelse til at behandle konkurrencesager på vegne af Kommissionen. Sager af principiel karakter behandles fortsat af Kommissionen, som også deltager sammen med de nationale myndigheder i arbejdet med sager, der behandles under EU lovgivningen.

4) En af de mere omtalte afgørelser fra EU i 2004 vedrørte Microsoft, hvor Kommissionen fandt, at Microsoft havde udnyttet sin monopollignende stilling på markedet for styresystemer til pc'er.

Konkurrenceindikatorer

Der findes en lang række indikatorer for konkurrenceintensiteten. Nedenfor gives en kort oversigt over disse.

Koncentration

Ofte anvendes koncentrationen som en indikator.⁵ Denne indikator er dog ikke noget godt mål: Selvom der er en høj koncentration, kan der være tale om en hård konkurrence, enten fordi virksomhederne på markedet kæmper hårdt for at vinde markedsandele og derfor konkurrerer prisen ned, eller fordi nye virksomheder hurtigt kan træde ind på markedet, hvis der viser sig mulighed for en ekstra profit.

Markup

Bedre indikatorer er baseret på virksomhedernes indtjening. Et meget direkte mål er den såkaldte markup. Markup er defineret som forholdet mellem den pris, en virksomhed tager, og omkostningen ved at producere en ekstra enhed. I omkostningerne indregnes bl.a. kapacitets- og kapitalomkostningen, dvs. markup er overnormal profit. En markup på f.eks. 1,20 betyder således, at prisen er 20 pct. højere end omkostningen ved at producere en ekstra enhed. I afsnit II.3 præsenteres beregnede markup på erhvervsniveau sammen med andre konkurrenceindikatorer. Markup er ikke et perfekt konkurrencemål, da f.eks. overnormal indtjening også kan give sig udslag i højere lønninger til de ansatte, se nedenfor.

Forrentning af egenkapital

Som et alternativt udtryk for virksomhedernes indtjening kan forrentning af egenkapitalen beregnes, dvs. størrelsen på nettoafkastet (når der er taget højde for aflønning af alle inputfaktorer, herunder forrentning af fremmed kapital) i forhold til indskuddet af egenkapital. Forrentningen af egenkapitalen kan betragtes som et supplerende indtægtsmål.

Lønpræmie

Hvis der er en overnormal indtjening, giver det sig ikke nødvendigvis kun udslag i en højere profit. Det kan også give sig udslag i højere lønninger. En høj lønpræmie bety-

5) Hirschman-Herfindahl indekset er et udtryk for koncentrationen. Det er defineret som summen af de kvadrerede markedsandele. Dette giver et tal mellem 0 og 1, hvor 1 svarer til et rent monopol.

der, at de ansatte får højere løn end i andre erhverv, når der er taget højde for forskelle i f.eks. de ansattes uddannelsesniveau, alderssammensætning, køn og geografiske fordeling. En høj lønpræmie i en branche kan indikere, at der er en overnormal indtjening, som deles mellem virksomheds-ejerne og de ansatte (rent sharing). En høj lønpræmie kan dog også skyldes andre forhold, f.eks. at arbejdet i en branche er særligt belastende eller på andre måder mindre attraktivt, hvilket kompenseres af en højere løn. Endelig kan en høj lønpræmie afspejle en høj arbejdsproduktivitet. I afsnit II.3 præsenteres skøn over lønpræmier på erhvervsniveau.

Kreativ destruktion Andre konkurrenceindikatorer relaterer sig til omfanget af kreativ destruktion, f.eks. tilgangsraten af nye virksomheder og udsving i virksomhedernes markedsandele, dvs., i hvilken grad der er variationer fra år til år i virksomhedernes markedsandele. Hvis der er høj tilgang og stor mobilitet af markedsandele, kan det opfattes som en høj grad af kreativ destruktion og dermed effektiv konkurrence. Hvis der er stor spredning i produktiviteten i en branche, er det tegn på, at mindre effektive virksomheder ikke udkonkurreres, dvs. den kreative destruktion er ikke fuldt effektiv.

Nettoprisen Nettoprisen (dvs. forbrugerprisen rensset for moms og afgifter) giver ved sammenligning med tilsvarende udenlandske priser en indikation af konkurrenceintensiteten: Hvis nettoprisen i et land er højere end i et andet, kan det skyldes utilstrækkelig konkurrence. Problemet med denne indikator er dog, at det ikke kun er konkurrencemangel, der giver højere priser. Hvis prisen på input i produktionen er højere, vil også outputprisen være højere, uden at dette er udtryk for manglende konkurrence. Særligt kan lønforskelle være med til at forklare prisforskelle på sammenlignelige produkter i forskellige lande.

Graden af offentlig regulering Hvis en branche er underlagt offentlig regulering, er der en risiko for, at der skabes barrierer for nye virksomheders indtræden på markedet. Et eksempel er reguleringen af antallet af apoteker, der holder nye apoteker ude af markedet. Det bør dog bemærkes, at offentlig regulering kan være hensigtsmæssig af andre hensyn, hvorfor det ikke er til-

strækkeligt kun at anskue offentlig regulering ud fra et konkurrencesynspunkt. I afsnit II.6 ses nærmere på betydningen af offentlig regulering.

Konkurrencesituationen i Danmark

Konkurrencestyrelsens vurdering

De ovennævnte indikatorer giver hver for sig kun et delvist billede af konkurrenceintensiteten. Konkurrencestyrelsen anvender i sin vurdering, af hvilke brancher der har konkurrenceproblemer, en sammenvejning af flere indikatorer. Konkurrencestyrelsen har fundet, at antallet af brancher med konkurrenceproblemer er faldet fra 64 ud af ca. 800 i 2001 til 53 i 2005, se Konkurrencestyrelsen (2004a, 2005) og afsnit II.3.

Brancher med konkurrenceproblemer udgør over 20 pct. af værditilvæksten

De brancher, hvor Konkurrencestyrelsen finder, at der er konkurrenceproblemer, er ansvarlige for over 20 pct. af den samlede værditilvækst i private erhverv. Blandt erhvervene med konkurrenceproblemer er det særligt udvinding af olie og naturgas samt pengeinstitutterne, der repræsenterer en stor værditilvækst.

De danske nettopriser

De danske nettopriser er højere end i andre EU-lande, om end de siden 1994 har nærmet sig det gennemsnitlige niveau i EU.

Lønomkostninger

Det er ikke kun konkurrencemangel, der kan forklare højere priser: En oplagt alternativ forklaring på højere priser er højere enhedslønomkostninger. De danske enhedslønomkostninger er højere end i de øvrige EU-lande. Konkurrencestyrelsen (2005) finder, at virksomhedernes samlede arbejdsomkostninger i fremstillingserhverv i 2004 var 27 pct. højere end gennemsnittet af landene i tabel II.1.

Tabel II.1 Sammenligning af nettoforbrugerprisindeks

	1994	2004
	-----	-----
	Gns. = 100	
Danmark	109	106
Finland	103	103
Sverige	109	103
Tyskland	109	102
Frankrig	104	100
Storbritannien	80	98
Italien	84	98
Belgien	100	96
Holland	100	93

Anm.: Nettoforbrugerpriserne er forbrugerpriserne rensset for moms og afgifter. Resultaterne er baseret på data fra Eurostats købekrafts-paritetsundersøgelse (PPP prisundersøgelse).

Kilde: Konkurrencestyrelsen (2005).

Utilstrækkelig konkurrence kan være årsag til 2,5 pct. højere danske priser

Konkurrencestyrelsen finder på baggrund af en statistisk analyse, at ca. 3,5 pct.point af de 6 pct., de danske priser er højere end gennemsnittet af de øvrige lande, skyldes højere danske lønomkostninger. Konkurrencestyrelsen vurderer, at det formentlig er manglende konkurrence, der er årsag til de resterende 2,5 pct.point. af forskellen. Det må dog bemærkes, at på den ene side dækker disse 2,5 pct.point over alle årsager, der ikke er inddraget eksplicit i analysen, og på den anden side kan også nettopriserne i andre lande være for høje som følge af utilstrækkelig konkurrence. Det vil sige, at prisforøgelsen, der er forårsaget af mangelfuld konkurrence, kan være såvel højere som lavere, end hvad Konkurrencestyrelsen finder, afhængig af størrelsesforholdet mellem disse to modsatrettede effekter. Endelig er det også muligt, at de højere danske priser skyldes lønpræmier, der dog også kan afspejle manglende konkurrence, jf. ovenfor.

OECD's konkurrence-indikatorer

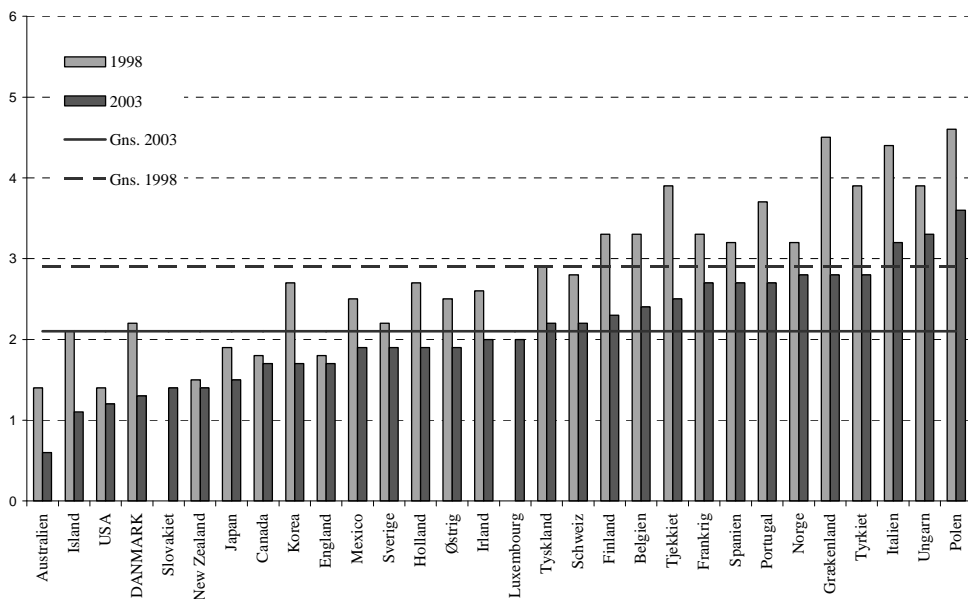
OECD beregner på baggrund af en lang række specifikke spørgsmål til medlemslandene indikatorer for graden af produktmarksregulering, se OECD (2005b) for en detaljeret beskrivelse af beregningsformen. Ved en sammenvejning af

svarene på disse spørgsmål beregner OECD graden af statskontrol, barrierer for iværksættere og barrierer for handel og investeringer. Figur II.1- II.3 viser en international sammenligning af barrierernes størrelse. Jo højere værdi, en indikator har, jo større er barriererne.

Indholdet af indikatorerne for produktmarksregulering

Graden af statskontrol er bestemt på baggrund af indikatorer vedrørende omfanget af offentlig produktion, direkte offentlig kontrol over private virksomheder, omfanget af priskontrol og brugen af direkte regulering med f.eks. påbud. Barrierer for iværksættere er omfanget af licens- og autorisationsordninger, effektiviteten i administrative procedurer, virksomhedernes administrative forpligtelser, omfanget af juridiske barrierer samt mængden af undtagelser fra konkurrenceloven. Barriererne for handel og investering vedrører barrierer for udenlandsk ejerskab, omfanget af diskriminerende procedurer, told og anden regulering.

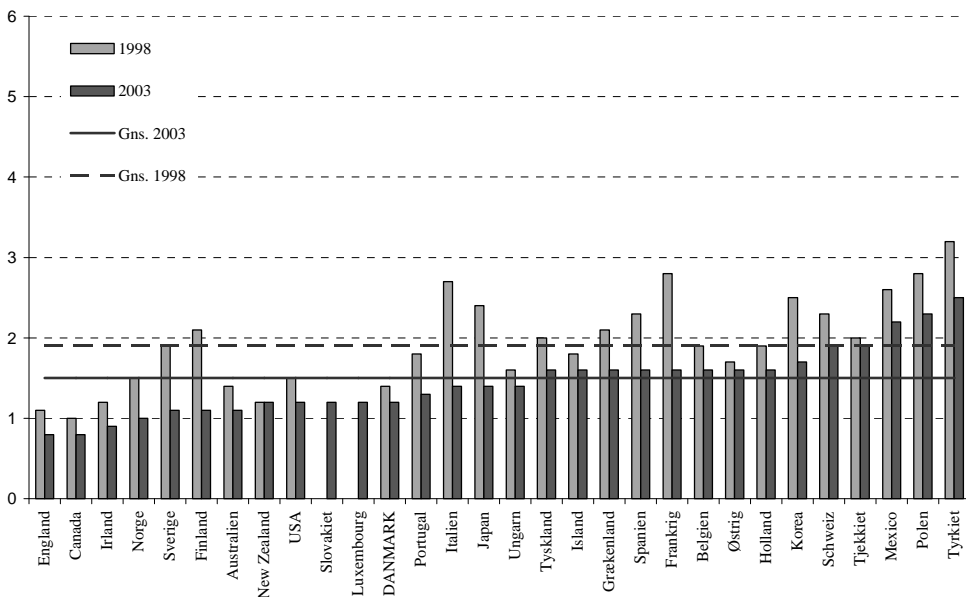
Figur II.1 Statskontrol



Anm.: Indikatoren rangerer mellem 0 og 6, hvor højere værdier svarer til strengere regulering.

Kilde: Conway P. mfl. (2005).

Figur II.2 Barrierer for iværksættere



Anm.: Indikatoren rangerer mellem 0 og 6, hvor højere værdier svarer til større barrierer.

Kilde: Conway P. mfl. (2005).

Danmark har små barrierer sammenlignet med andre lande

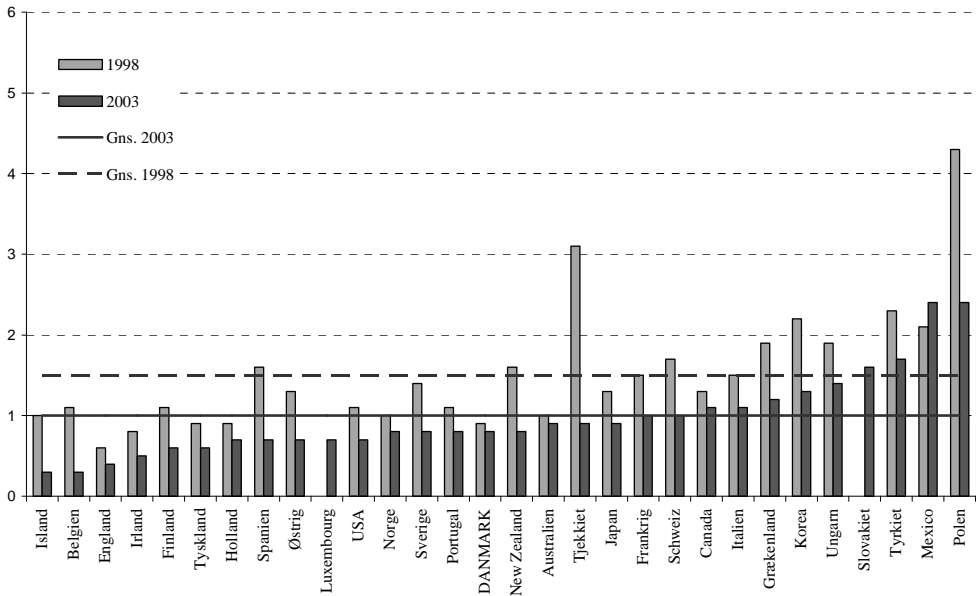
Det fremgår, at Danmark i international sammenligning har en meget lav grad af statskontrol, og at statskontrollen er blevet reduceret betydeligt fra 1998 til 2003. Det gælder dog generelt for landene, at statskontrollen er reduceret. Også de gennemsnitlige barrierer for iværksættere er reduceret i landene, mens barriererne stort set er uændrede i Danmark. Danmark ligger fortsat bedre end gennemsnittet, men er blevet overhalet af flere lande, bl.a. Sverige og Finland. Også med hensyn til barrierer for investering og handel er barriererne i mange lande blevet reduceret, mens de danske barrierer har været stort set uændrede, således at Danmark nu ligger tæt på gennemsnittet. Samlet set ligger Danmark dog placeret blandt de lande, der har den laveste produktmarkedsregulering. Som udgangspunkt er det ønskeligt med en begrænset regulering af produktmarkederne, men helt fravær af produktmarkedsregulering er ikke nødvendigvis hensigtsmæssig. F.eks. kan et minimum af barrierer for at starte ny virksomhed medvirke til at sortere useriøse iværk-

sættere fra, hvorved senere omkostninger ved konkurs undgås.

Yderligere potentiale usikkert

Det bør bemærkes, at OECD's indikatorer primært har værdi som relative mål til enten at sammenligne udviklingen over tid eller mellem lande. Så længe værdien er større end nul, er det principielt muligt at fjerne konkurrencebarrierer, men det er dog ikke sikkert, at det i praksis er realiserbart eller ønskværdigt, når der også inddrages andre faktorer end konkurrence. Det må dog forventes, at der også for Danmark kan realiseres en gevinst ved fortsatte reformer på produktmarkedet, se afsnit II.6.

Figur II.3 Barrierer for handel og investeringer



Anm.: Indikatoren rangerer mellem 0 og 6, hvor højere værdier svarer til større barrierer.

Kilde: Conway P. mfl. (2005).

Dansk økonomi er overraskende lukket

For en lille økonomi som Danmark er det vigtigt for konkurrencen, at der er en høj grad af åbenhed, således at de indenlandske producenter får konkurrence fra udlandet. For store lande er det mindre vigtigt, da det større indenlandske marked ofte giver tilstrækkelig konkurrence. Økonomi- og Erhvervsministeriet (2003, 2004) har analyseret størrelsen af den internationale handel. De danske import- og eksportkvoter ligger lidt over gennemsnittet for EU-landene, men Økonomi- og Erhvervsministeriets analyse viser, at hvis der korrigeres for blandt andet landenes størrelse, er den danske åbenhed kun er 85 pct. af EU gennemsnittet. Den internationale handels betydning for konkurrencen analyseres i afsnit II.4.

II.3 Konkurrencen i dansk erhvervsliv

Omkostning ved lav konkurrenceintensitet kvantificeres

Det fremgår af foregående afsnit, at der kan være samfundsmæssige omkostninger ved mangelfuld konkurrence. I dette afsnit kvantificeres konkurrenceintensiteten i erhvervene. Der beregnes markup, lønpræmier og forrentning af egenkapital, og resultatet sammenholdes med Konkurrencestyrelsens vurdering.

Konkurrenceintensitet i forskellige erhverv

Markup er central indikator

Der findes en række indikatorer for konkurrenceintensitet, jf. afsnit II.2. Det afgørende problem ved manglende konkurrence er, at der tages en for høj pris, hvorved der forbruges mindre, med et velfærdstab til følge. Derfor er et meget direkte mål for størrelsen af konkurrenceproblemet virksomhedernes markup, se afsnit II.2.

Beregning af markup

Der findes forskellige tilgange til beregning af markup. Vi tager udgangspunkt i en model af Roeger (1995). Roegers tilgang er blevet anvendt i en række andre sammenhænge, se f.eks. Det Økonomiske Råd (1995), Martins mfl. (1996) eller Lundin (2004 og 2005). Nedenfor præsenteres opdaterede beregninger af markup i danske erhverv. Metoden er beskrevet i boks II.2, og resultatet fremgår af tabel II.2. Det fremgår af boks II.2, at der er en række problemer forbundet med markupberegningen. Den beregnede markup kan derfor

kun opfattes som en grov indikator for konkurrencesituationen.

Høj markup i en række erhverv

Det fremgår, at der er høj markup (over 20 pct.) i el-, gas- og fjernvarmefremstilling, næringsmiddelindustri, nydelsesmiddelindustri, leverandører til byggeri, transportmiddelindustri, kemisk industri, anden transport mv., finansiell virksomhed og i andre tjenesteydende erhverv. Markup er særdeles høj i nydelsesmiddelindustri og finansiell virksomhed.

Ændring i markup

Efter 1997 har der tilsyneladende været en signifikant stigning i markup i nærings- og nydelsesmiddelindustrierne, mens der har været et fald i markup inden for handel.

Fortolkningsproblemer for visse erhverv

For visse erhverv kan markup ikke direkte tages som udtryk for konkurrencesituationen. I landbruget er der ikke taget højde for aflønningen af jord, hvilket betyder, at forudsætningen om konstant skalaafkast ikke er overholdt. En stigende pris på jord kan derfor give sig udslag i en stigende beregnet markup, uden at dette nødvendigvis er udtryk for stigende avancer. El, gas og fjernvarme har gennem det meste af perioden bestået af delvist offentligt ejede selskaber reguleret med hvile-i-sig-selv princippet, der betyder, at indtægterne over en årrække skal balancere med udgifterne. Derfor burde markup være lig 1. Erhvervet har imidlertid traditionelt finansieret nye investeringer ved tidligere henlæggelser. Da der i estimationsperioden er sket en stigning i kapitalapparatets størrelse i erhvervet, vil disse henlæggelser fremstå som markup. I de finansielle erhverv findes en særdeles høj markup. En del af denne markup dækker dog formentlig over en aflønning af finansielle aktiver, jf. boks II.2.

Markupberegningen følger samme tilgang som Roeger (1995). Markup, μ , er defineret som $\mu = P/MC$, hvor P er prisen, og MC er den langsigtede marginalomkostning. Roeger (1995) viser, at under antagelse af profitmaksimering og konstant skalaafkast gælder nedenstående relation, hvis der ses bort fra tilpasningsomkostninger og målefejl (udledningen af relationen er dokumenteret i et baggrundsnotat, der kan fås ved henvendelse til Det Økonomiske Råds Sekretariat eller på www.dors.dk):

$$\begin{aligned} & (\Delta x_t + \Delta p_t) - \alpha_t \cdot (\Delta n_t + \Delta w_t) - \beta_t \cdot (\Delta m_t + \Delta p_{mt}) - (1 - \alpha_t - \beta_t) \cdot (\Delta k_t + \Delta r_t) \\ & = B((\Delta x_t + \Delta p_t) - (\Delta k_t + \Delta r_t)) + \varepsilon_t \end{aligned}$$

hvor små bogstaver angiver, at data er logaritmisk transformeret. X er produceret mængde, P er outputpris, N er arbejdskraftinput, W er løn, M er materialeinput, P_m er pris på materialeinput, K er kapitalinput, og R er usercost for kapital. α og β er henholdsvis løn og materialekvote. $B = 1 - 1/\mu$. ε_t er et normalfordelt fejllid og t er et indeks for året. Alle parametrene er historisk kendt, dvs. B kan umiddelbart estimeres med OLS.

Venstresiden i relationen kan fortolkes som den del af den nominelle værditilvækst, der kan tilskrives vækst i totalfaktorproduktiviteten, mens udtrykket i parentes på højresiden er vækstraten i den nominelle output/kapital ratio.

Markup er estimeret for 17 ADAM erhverv for perioden 1966 – 2004 under antagelse af, at den nye konkurrencelov i 1997 betød et strukturelt skift.⁶ Der er anvendt data fra ADAM's databank til estimationen.

Markup giver ikke et perfekt billede af omkostningen ved konkurrencemangel. F.eks. siger den ikke noget om graden af produktionsineffektivitet, der kan følge af mangelfuld konkurrence. Endvidere indgår finansielle aktiver ikke som en del af kapitalapparatet i estimationen. Særligt for de finansielle erhverv kan dette være et problem, da en væsentlig del af deres aktiver er finansielle. Også aflønning af andre immaterielle aktiver, f.eks. royalties, kan give anledning til en overvurdering af markup. Den beregnede markup kan derfor være overvurderet. En manglende konkurrence kan give sig udslag i en højere aflønning af arbejdskraft, dvs. en lav markup er ikke nødvendigvis udtryk for fravær af konkurrenceproblemer. Desuden er det nødvendigt at antage konstant skalaafkast. Denne antagelse fore-

6) Det må dog formodes, at effekterne af den nye konkurrencelov er indtrådt gradvist, dvs. betydningen af den nye konkurrencelov kan være undervurderet.

kommer dog rimelig, når der anvendes makrodata. Endelig er det nødvendigt at antage konstant markup i estimationsperioden, hvilket er problematisk, da markup i visse brancher sandsynligvis udvikler sig i estimationsperioden. Alle disse forbehold betyder, at markup ligesom de øvrige konkurrenceindikatorer kun kan opfattes som et bidrag til det samlede billede af konkurrencesituationen.

Tabel II.2 Erhvervsopdelt markup estimeret med niveauskift i 1997

	Markup 1966-1996	Markup 1997-2004	Markup 1997-2004 signifikant større end 1^{a)}	Signifikans af niveauskift i 1997^{a)}
Landbrug	1,03	1,15	nej	nej
Energiudvinding ^{b)}	•	•	•	•
Olieraffinaderier	1,05	1,02	nej	nej
El, gas og fjernvarme	1,70	1,37	ja	nej
Næringsmiddel	1,08	1,25	ja	ja
Nydelsesmiddel	1,25	1,73	ja	ja
Leverandør til byggeri	1,28	1,26	ja	nej
Jern og metal	1,12	1,08	nej	nej
Transportmiddel	1,05	1,28	nej	nej
Kemisk mv.	1,17	1,27	ja	nej
Anden fremstilling	1,13	1,20	ja	nej
Bygge og anlæg	1,08	1,00	nej	nej
Handel	1,24	1,09	ja	ja
Søtransport	1,22	1,16	ja	nej
Anden transport mv.	1,17	1,25	ja	nej
Finansiell virksomhed	1,72	1,49	ja	nej
Andre tjenesteydende erhverv	1,20	1,23	ja	nej

a) Der testes på 5 pct. niveau.

b) De statistiske egenskaber i estimationen for energiudvinding var ikke tilfredsstillende, hvorfor den estimerede markup ikke er fortolkelig.

Kilde: Egne beregninger baseret på data fra ADAM's databank.

Andre konkurrence-indikatorer

Som nævnt i afsnit II.2 er det ikke sikkert, at mangelfuld konkurrence udelukkende giver sig udslag i en høj markup. Hvis arbejdstagerne har en stærk forhandlingsposition, er der mulighed for, at den overnormale indtjening giver sig udslag i en lønpræmie, dvs. en højere løn. Lønpræmien i forskellige erhverv er præsenteret i tabel II.3. I tabellen er desuden præsenteret forrentning af egenkapitalen, der kan opfattes som et supplerende indtjeningsmål. Metoden i beregningen er beskrevet i boks II.3.

Andre forklaringer på forskelle i lønpræmier

Der kan være andre årsager til en høj løn end deling af overnormal profit. Arbejdet i nogle brancher kan være mere ubehageligt end i andre, f.eks. kan det være fysisk hårdt, mere risikofyldt eller skifteholdsarbejde. Dette kan betyde, at en højere løn er nødvendig for at tiltrække ansatte. Det er også muligt, at der er forskelle i arbejdsproduktiviteten i erhvervene, hvor en højere produktivitet kan være et argument for en højere løn. Endelig kan der i visse brancher være en betydelig efteruddannelse, der ikke indgår i estimationen af lønpræmien. Det gælder f.eks. i de finansielle erhverv, hvor lønpræmien altså kan være overvurderet, jf. Finansministeriet (1997). Sådanne forhold er der ikke taget højde for i estimationen af lønpræmierne, der altså kun bør opfattes som indikationer.

Heterogenitet i kvalifikationer

Selv for personer med samme uddannelsesniveau, køn, alder osv. vil der være forskel i deres produktivitet pga. forskellige arbejdsevner. Erhverv, der stiller store krav til faktiske arbejdsevner, kan betale højere løn for at sikre sig de mest produktive personer. Der er i estimationen af lønpræmierne ikke korrigeret for heterogeniteten i faktiske arbejdsevner, hvorfor den estimerede forskel i lønpræmier kan være overvurderet.

Lønpræmieestimation: Estimationen af lønpræmien er baseret på IDA data (Danmarks Statistiks integrerede database for arbejdsmarkedsforskning). Beregningsmetoden følger metoden anvendt i Finansministeriet (1997) og i Konkurrencestyrelsen (2005). I modsætning til Konkurrencestyrelsens estimation er vores estimationsresultater aggregeret til ADAM erhverv, og specifikationen af kontrolvariable er forbedret. I estimationen beregnes den gennemsnitlige løn på brancheniveau. Møbelindustrien anvendes som målestok med værdien 100, da den har en relativt lav løn. Hvis der for en branche beregnes en lønpræmie på 20 pct., er lønnen således 20 pct. højere end i møbelindustrien. I estimationen er der korrigeret for de lønforskelle mellem brancherne, der kan tilskrives forskelle i de ansattes køn, alder, uddannelse, størrelsen af deres bopælskommune, bopæl (regional), børn i henholdsvis alderen 0-6 og 7-17 år, civilstand samt krydseffekter mellem disse. Der kan være relevante forhold, der ikke er medregnet i estimationen. For eksempel kan der ikke tages højde for intern efteruddannelse, ulønnet overarbejde samt individuelle produktivitetsforskelle, der ikke er bestemt af de inkluderede kontrolvariable. Derfor bør estimationen kun opfattes som en indikation. Estimationerne er dokumenteret i et baggrundsnotat, der kan fås ved henvendelse til Det Økonomiske Råds Sekretariat eller på www.dors.dk.

Egenkapitalforrentning: Forrentningen af egenkapitalen er beregnet som forholdet mellem driftsresultat efter skat og egenkapitalen. Beregningen er foretaget af Danmarks Statistik på virksomhedsdata fra Den generelle regnskabsstatistik. For de finansielle erhverv er forrentningen beregnet på baggrund af oplysninger fra Finanstilsynet. Visse erhverv er ikke dækket af disse statistikker, hvorfor forrentningen af egenkapitalen ikke kan beregnes for disse. For andre erhverv er estimatet beregnet på baggrund af data for dele af erhvervet.

Betydelige forskelle i lønpræmier

Det fremgår af tabel II.3, at der er en betydelig variation i lønpræmien, og at der er særligt høje lønpræmier i energidrivning, olieraffinaderier og finansiell virksomhed. Det er således kun i finansiell virksomhed, at der er såvel høj markup som høj lønpræmie. Generelt er der kun en svag positiv sammenhæng mellem markup og lønpræmien, hvilket antyder, at det er forskelligt fra erhverv til erhverv, i hvilket omfang en overnormal indtjening giver højere lønninger eller overnormal profit.

Tabel II.3 *Supplerende konkurrenceindikatorer: Lønpræmie og forrentning af egenkapital*

	Lønpræmie ^{a)}	Forrentning af egenkapital efter skat ^{b)}
	2002	2003
	----- Pct. -----	
Landbrug	-1,9	•
Energiudvinding	36,5	178,0
Olieraffinaderier	48,3	•
El, gas og fjernvarme	18,3	•
Næringsmiddel	14,4	11,7
Nydelsesmiddel	9,9	28,1
Leverandør til byggeri	6,6	4,9
Jern og metal	8,2	7,8
Transportmiddel	12,7	9,3
Kemisk mv.	21,1	14,7
Anden fremstilling	14,8	8,3
Bygge og anlæg	7,2	15,3
Handel	9,2	11,8
Søtransport	6,8	14,2
Anden transport mv.	27,0	7,2
Finansiell virksomhed	32,9	16,1 ^{c)}
Andre tjenesteydende erhverv	14,0	22,6

a) Angiver, hvor meget lønnen ligger over lønnen i møbelindustrien, når der er korrigeret for forskelle i bl.a. køn, arbejdstid, geografisk lokalisering og uddannelse.

b) Beregningen er baseret på Danmarks Statistiks regnskabsstatistik, der ikke dækker alle virksomheder. Derfor er tallet for landbrug samt for el, gas og fjernvarme udeladt og er for anden transport og andre tjenesteydende erhverv baseret på dele af brancherne. Da der kun er få olieaffinaderier, kan data ikke vises af diskretionshensyn.

c) Data dækker pengeinstitutter i 2004 og er baseret på oplysninger fra Finanstilsynet.

Anm.: Såvel lønpræmie som forrentning af egenkapital kan variere over tid. Således er forrentningen af egenkapital i energiudvinding steget fra et niveau på 123 i 2001 til 178 i 2003.

Kilde: Lønpræmie: Egne beregninger foretaget på registerdata. Forrentning af egenkapital: Beregninger foretaget af Danmarks Statistik på regnskabsstatistikken samt egne beregninger.

Forrentning af egenkapital i energiudvinding

Det er bemærkelsesværdigt, at forrentningen af egenkapital er på 178 pct. i energiudvinding. Da der er tale om et erhverv med en høj risiko, kan en høj forrentning være nødvendig for at tiltrække kapital, men sammenlignet med forrentningen i de øvrige erhverv forekommer forrentningen i energiudvinding eksorbitant høj. Da olieprisen er steget betydeligt siden 2003, må det formodes, at forrentningen i dag er endnu højere. Forrentningen kan imidlertid ikke kun tages som udtryk for et konkurrenceproblem: Olie afsættes på et verdensmarked, hvor producenterne næppe kan påvirke prisen. Den høje forrentning bør snarere opfattes som en gevinst ved udnyttelse af en knap ressource. Staten kunne med anderledes udformning af beskattningen eller ved at have sikret større konkurrence om koncessionsrettighederne have sikret sig en større andel af denne såkaldte ressource-rente.

Andre erhverv

Herudover er forrentningen høj i nydelsesmiddelindustrien og i andre tjenesteydende erhverv. Også inden for finansiell virksomhed findes en relativt høj forrentning af egenkapitalen.

Konkurrencestyrelsens indikatorer

Konkurrencestyrelsens vurdering af konkurrenceintensiteten i forskellige erhverv er baseret på en mere disaggregeret brancheopdeling end erhvervene præsenteret i analyserne ovenfor, hvorfor en direkte sammenligning ikke er mulig, se Konkurrencestyrelsen (2005). Konkurrencestyrelsen finder, at der i særlig grad er brancher med konkurrenceproblemer inden for forsyningsvirksomhed, råstofudvinding, nærings- og nydelsesmidler, papir og grafisk industri, kemisk industri, byggematerialer, transport, den finansielle sektor, liberale erhverv og "andre serviceerhverv". Det er således i høj grad de samme erhverv, som i analysen ovenfor havde særligt høje avancer.

Værditilvækst i problematiske brancher

I tabel II.4 er hovedresultaterne fra beregningerne af markup, forrentning af egenkapital og lønpræmier præsenteret. Yderligere er værditilvæksten i de underbrancher, som Konkurrencestyrelsen identificerer som problematiske, beregnet og opgjort i ADAM's erhvervsaggregering. I tabel II.4 angives værditilvæksten i underbrancher med konkurrencepro-

blemer i forhold til den samlede værditilvækst i de ADAM erhverv, som underbrancherne tilhører.

Tabel II.4 Oversigt over konkurrenceproblemer

	Markup	Forrentning af egenkapital	Lønpræmie	Andel af værditilvækst, pct. ^{a)}
Landbrug	-	•	-	0
Energiudvinding	•	++	++	100
Olieraffinaderier	-	•	++	0
El, gas og fjernvarme	++	•	+	100
Næringsmiddel	+	-	-	39
Nydelsesmiddel	++	++	-	67
Leverandør til byggeri	+	-	-	25
Jern og metal	-	-	-	2
Transportmiddel	+	-	-	0
Kemisk mv.	+	+	+	8
Anden fremstilling	+	-	+	21
Bygge og anlæg	-	+	-	0
Handel	-	-	-	4
Søtransport	-	-	-	1
Anden transport mv.	+	-	+	28
Finansiell virksomhed	++	+	++	99 ^{b)}
Andre tjenesteydende erhverv	+	++	-	14
Gennemsnit				23 ^{c)}

a) Angiver værditilvækst i underbrancher med konkurrenceproblemer (identificeret af Konkurrencestyrelsen) i forhold til den samlede værditilvækst i erhvervet.

b) Tallet kan være overvurderet, men ligger dog betydeligt over 60 pct.

c) Tallet kan være overvurderet, jf. note b), men 21 pct. udgør en undergrænse.

Anm.: +/- betyder, at indikatoren peger på et konkurrenceproblem hhv. over og under gennemsnittet.
++ betyder, at erhvervet er blandt de tre med den højeste værdi for den pågældende indikator.

Kilde: Egne beregninger.

Erhverv med konkurrenceproblemer

Overordnet peger analyserne på, at der er konkurrenceproblemer i energiudvinding, el, gas og fjernvarme, nydelsesmiddelindustri og i den finansielle sektor. Dette indtryk bekræftes af Konkurrencestyrelsens vurdering, idet underbrancher, som ifølge Konkurrencestyrelsen har problemer, står for en betydelig del af værditilvæksten i disse erhverv.⁷

Erhverv med brede konkurrenceproblemer

For kemisk industri og andre tjenesteydende erhverv står de underbrancher, som Konkurrencestyrelsen har identificeret som problematiske, for en meget lille del af værditilvæksten, samtidig med at vores analyser peger på visse konkurrenceproblemer. Dette tyder på, at der er brede konkurrenceproblemer i disse erhverv, men at de kun indeholder få underbrancher, hvor problemerne er så store, at de kommer på Konkurrencestyrelsens liste.⁸

Forskellig indsats overfor smalle og brede konkurrenceproblemer

Mange underbrancher, der har forholdsvis små konkurrenceproblemer, kan imidlertid tilsammen udgøre et ligeså stort samfundsmæssigt problem som få underbrancher med store konkurrenceproblemer. Der kan være forskel på, hvorledes der skal sættes ind over for de to problemtyper. Ved store problemer i enkelte underbrancher kan der sættes ind med branchespecifikke tiltag, mens der på bredere områder kan være behov for ændringer af den generelle regulering. Eksempelvis vil en indførelse af servicedirektivet forbedre konkurrencen bredt i servicesektoren, se afsnit II.6.

Analyser af særligt problematiske erhverv

Det er tydeligt, at der er særlige problemer i fremstilling af el, gas og fjernvarme, nydelsesmiddelindustri og i finansiell virksomhed. Konkurrencestyrelsen har netop afsluttet en analyse af nærings- og nydelsesmiddelindustriene, og sat en større analyse af den finansielle sektor i gang, hvorfor disse sektorer ikke vil blive analyseret nærmere i denne rapport. I afsnit II.7 behandles elmarkedet.

- 7) Bemærk dog, at problemerne i energiudvinding som tidligere nævnt ikke nødvendigvis kan tilskrives utilstrækkelig konkurrence.
- 8) I princippet kan det også betyde, at de få brancher, der er på Konkurrencestyrelsens liste, har så massive problemer, at det slår igennem på den overordnede estimation.

II.4 Samfundsøkonomiske gevinster ved øget konkurrence

I afsnit II.3 blev vist, at der er konkurrenceproblemer i en række brancher, herunder at virksomhederne tager markup over omkostningen ved at producere en ekstra enhed (marginalomkostningen). Disse beregninger viser imidlertid ikke, hvilken betydning manglen på konkurrence i disse brancher har for samfundsøkonomien. I dette afsnit illustreres gevinsterne ved øget konkurrence med beregninger i en ny type generel ligevægtsmodel, der er udviklet af den Internationale Valutafond, IMF. Derved fås en vurdering af omkostningen ved mangelfuld konkurrence i Danmark. I beregningerne er det ikke muligt at tage hensyn til eventuelle effekter på innovation og vækst ved øget konkurrence. Dette diskuteres sidst i afsnittet.

Samfundsøkonomiske gevinster ved øget konkurrence

Mange afledte effekter af konkurrencemangel

De høje priser, der følger af konkurrencemangel, resulterer som nævnt i afsnit II.2 i et samfundsøkonomisk tab, det såkaldte dødvægtstab. Tabet rækker dog længere end blot til det berørte marked, da der ofte vil være afledte effekter på andre markeder, ikke mindst arbejdsmarkedet. Det kan således være store dele af økonomien, der er berørt. Derudover kan der være internationale effekter: Hvis eksportpriserne er høje pga. konkurrencemangel, vil også velfærden i det land, der importerer de givne produkter, være lavere. For at kvantificere disse konsekvenser er det således nødvendigt at have et modelapparat, der dels dækker hele økonomien i den relevante gruppe lande, dels kan anvendes til analyser af konkurrencemangel.

Modellen GEM integrerer disse effekter

IMF har udviklet modellen Global Economic Model (GEM), som lever op til disse krav, se Bayomi (2004). IMF har for Det Økonomiske Råds formandskab anvendt GEM til at vurdere gevinsterne ved at øge konkurrencen i forhold til det nuværende konkurrenceniveau. IMF har tidligere gennemført en lignende analyse, men på ældre estimater af markup, se Hunt (2004). I boks II.4 gives en oversigt over GEM's centrale egenskaber.

Anvendte markup før reformer

Baggrunden for modelsimulationen er den nuværende konkurrencesituation og fleksibilitet på henholdsvis produktmarkedet og arbejdsmarkedet i Danmark, Euro-land og USA.⁹ Konkurrencen og fleksibiliteten måles ved empiriske vurderinger af virksomhedernes markup og lønningernes størrelse i forhold til lønnen i de mest konkurrenceudsatte brancher, jf. tabel II.5. Konkurrencesituationen opgøres for fremstillingssektoren og for servicesektoren. For Danmark tages der udgangspunkt i estimerne for virksomhedernes markup gengivet i tabel II.2 i afsnit II.3. Da der i GEM anvendes en mere aggregeret brancheopdeling end i analysen af markup i afsnit II.3, er de i afsnit II.3 præsenterede markup aggregeret ved at vægte med branchernes værditilvækst. Med hensyn til markup i andre lande og markup på arbejdsmarkedet anvendes værdier, der er justeret lidt sammenlignet med Hunt (2004).¹⁰

Mest konkurrence- dygtige land

Effekterne afhænger af styrken af de reformer, der gennemføres, og dermed af forbedringen i konkurrencen. I beregningerne er det lagt til grund, at konkurrencen på produkt- og arbejdsmarkedet øges til niveauet i USA, der er det land i analysen, der har den laveste markup. Det er et valg, der følger naturligt af Lissabon-målsætningen om, at EU skal være den mest konkurrencedygtige økonomi i 2010. Det antages således for hvert land, at de med passende reformer kan opnå en markup på niveau med markup i USA.

9) USA repræsenterer resten af verden i beregningerne.

10) Hunt (2004) anvender estimerede markup for perioden 1970-92, jf. Martins mfl. (1996). Den estimerede markup for servicesektoren i Danmark (i perioden 1997-2004) er imidlertid lavere end markup i USA i Hunts studie. Det skyldes formentlig en generel tendens til øget konkurrence i både Europa og USA, som ikke fanges i de ældre estimer af markup. Derfor er markup i USA og Euro-området reduceret svarende til ændringen i Danmark.

GEM (Global Economic Model) er en multinational makromodel, som er udviklet af IMF, se Bayomi (2004). Den fokuserer på internationale makroøkonomiske sammenhænge. Modellen bygger på et mikroøkonomisk fundament og dermed en eksplicit modellering af de økonomiske aktørers reaktioner på ændringer i f.eks. konkurrencen og vilkårene for den internationale handel, jf. Obstfeld og Rogoff (1996).

Modellen indeholder en række trægheder i den økonomiske adfærd på kort sigt, jf. Christiano og Eichenbaum (2005). Reaktionen i centrale makroøkonomiske variable på ændringer i pengepolitikken svarer nogenlunde til reaktionen i disse variable i den europæiske centralbanks model, Area-Wide-Model (AWM), og den amerikanske centralbanks model, FRB-US. Den europæiske centralbanks pengepolitiske reaktion på ændringer i økonomien er fastlagt ud fra estimerede sammenhænge fra VAR-analyser. Den danske pengepolitik er fastlagt ud fra at sikre en fast valutakurs i forhold til euroen.

Det eksplicite mikroøkonomiske fundament gør modellen velegnet til at vurdere konsekvenser af ændringer i konkurrenceintensiteten. Dette er ikke muligt i traditionelle makroøkonomiske modeller som f.eks. SMEC, der ikke kan tage hensyn til incitamentsvirkninger af ændrede konkurrenceforhold. I forhold til modeller som f.eks. DREAM er GEM noget mere simpel. Der tages således ikke hensyn til demografiske ændringer, ligesom den offentlige sektor og skattesystemet er meget simpelt modelleret. Andre modeller beskriver den internationale handel på mange sektorer.

En mere detaljeret beskrivelse af sektorerne vil imidlertid ikke nødvendigvis ændre væsentligt på resultaterne. Dette skyldes, at effekterne af navnlig arbejdsmarkedsreformerne kan fortolkes som en reduktion af strukturledigheden, og det er tilstrækkeligt at analysere disse effekter i en mere simpel sektorstruktur, jf. Minford (2003). Modellen er velegnet til at analysere tilpasningen fra en situation med relativ lav konkurrence til en situation med højere konkurrence, og modellen inkorporerer reaktionen i den europæiske og amerikanske pengepolitik på ændringer i økonomien.

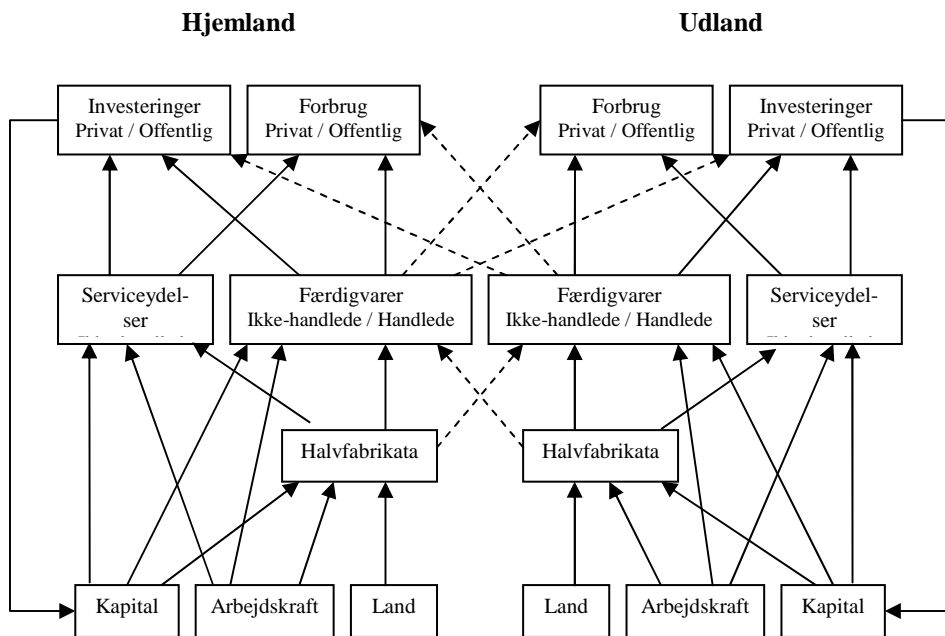
Modelstrukturen er angivet i figur A. Forbrugerne ejer de indenlandske virksomheder, investerer i kapitalapparatet og handler obligationer internationalt. Lønningerne på arbejdsmarkedet fastsættes som en markup over fuldkommen konkurrencelønnen, den marginale disnytte af arbejde, og ændres kun trægt over tid. Det er en simpel måde at indbygge trægheder på arbejdsmarkedet i modellen uden at skulle beskrive dagpengesystemet og lønforhandlingerne i detaljer. Arbejdskraft-

ten er internationalt immobil. Produktionssiden i modellen er bygget op med tre sektorer: en færdigvaresektor, en servicesektor og en sektor, der producerer halvfabrikata. Sektoropdelingen er simpel, men gør det muligt at analysere betydningen af ufuldkommen konkurrence i industrien og servicesektoren for sig.

Virksomhederne kan sætte priserne som en markup over fuldkommen konkurrencepriserne (marginalomkostningerne). Der er desuden træghed i virksomhedernes ændringer i priserne. Der er en offentlig sektor, der køber ikke-handlede varer og finansierer forbruget ved at opkræve ikke-forvridende skatter. Endelig kontrollerer det offentlige den korte rente via en renteregulering.

I den version af modellen, der anvendes til analyser for Det Økonomiske Råd, er der inkluderet tre landegrupper, Danmark, Euro-området og USA.

Figur A. Global Economic Model, GEM



Anm.: Stiplede linjer angiver internationale handelsstrømme.
 Kilde: Bayomi (2004).

Tabel II.5 Markup anvendt i beregninger med GEM

	Fremstilling	Service	Arbejds- marked
	----- Pct. -----		
Danmark	1,16	1,22	1,20
Euro-området	1,19	1,26	1,30
Laveste (USA)	1,15	1,17	1,16

Anm.: Der er ikke estimeret nye markups for Euro-området og USA. Det er antaget, at markups i USA og Euro-området procentuelt er reduceret svarende til den reduktion, der findes i den danske markup, når estimerne i afsnit II.3 sammenlignes med de ældre estimer i Hunt (2004).

Kilde: Hunt (2004) og egne beregninger.

Virkninger af gradvise reformer

Resultatet af GEM analyserne fremgår af tabel II.6 og tabel II.7. I tabel II.6 er vist resultater, hvor der på samme tid gennemføres reformer i Danmark og Euro-området. Når der samtidig gennemføres reformer i Euro-området, er effekten i Danmark større, fordi stigningen i privatforbruget i Euro-området blandt andet tilfredsstilles ved øget import fra Danmark. I tabel II.7 er vist resultater, hvor der kun gennemføres reformer i Danmark. Da det formentlig ikke er realistisk at gennemføre reformerne hurtigt, er det antaget, at de gennemføres gradvist over en årrække, hvor den største del af reformerne er gennemført efter 4-5 år.

Stigning i privatforbrug på ca. 4 pct.

Beregningerne i tabel II.6 antyder, at det danske bruttonationalprodukt efter 5 år vil stige med ca. 2 procent mere, end hvis reformerne ikke bliver gennemført, og på lang sigt med ca. 5½ procent. Stigningen i BNP kan henføres til en betydelig stigning i investeringerne og dermed opbygning af kapitalbeholdningen samt en stigning i det samlede antal arbejdstimer på knap 3 procent. Stigningen i antallet af arbejdstimer sker på baggrund af en stigning i reallønnen. Stigningen i privatforbruget sker først efter ca. 5 år. Det skyldes, at stigningen i indkomsten i starten anvendes til opsparing og investeringer i kapitalapparatet og først på lidt længere sigt til større forbrug. På lang sigt stiger privatforbruget med ca. 4 procent, svarende til 30 mia.kr. med udgangspunkt i privatforbruget i 2004.

Tabel II.6 *Konsekvenser af samtidige reformer i Danmark og Euro-området*

	5 år	10 år	Lang sigt
	----- Pct. ændring -----		
Danmark			
BNP	1,9	3,7	5,6
Privatforbrug	-0,2	1,1	4,2
Beskæftigelse ^{a)}	1,5	2,2	2,8
Kapitalbeholdning	2,3	5,4	9,5
Euro-området			
BNP	3,6	6,5	9,1
Privatforbrug	0,1	2,4	6,7
Beskæftigelse ^{a)}	3,7	5,1	6,2
Kapitalbeholdning	3,6	9,8	15,8

a) Målt ved det samlede antal arbejdstimer.

Anm.: Tabellen viser effekterne af, at markup på produkt- og arbejdsmarkedene i såvel Danmark som i Euro-området gradvist reduceres til amerikansk niveau.

Kilde: IMF beregninger med GEM.

Den kraftigere stigning i kapitalapparatet, og dermed investeringerne, end i privatforbruget er en konsekvens af ændringerne i den relative aflønning af arbejdskraft og kapital i virksomhederne. Da der er grænser for, hvor meget arbejdsudbuddet kan ændres på lang sigt, mens kapitalapparatet i højere grad kan tilpasses efterspørgslen, vil reallønningerne stige mere end omkostningerne til kapitalapparatet for samme stigning i efterspørgslen efter de to faktorer. For at mindske omkostningerne ved den øgede produktion vil virksomhederne derfor efterspørge relativt mere kapital, jf. Bayomi mfl. (2004).

Større gevinster i Euro-området

Gevinsterne i Euro-området er betydeligt større end i Danmark. Det skyldes, at de forudsatte reformer er større i Euro-området, da konkurrencen i dag er svagere end i Danmark og strukturproblemerne på arbejdsmarkedene større.

Isolerede danske reformer giver mindre effekt

I tabel II.7 er vist effekterne af at gennemføre isolerede danske reformer. Beregningerne er gennemført, hvor der antages reformer på både produktmarkederne og arbejdsmarkedet, og hvor reformerne kun gennemføres på et af markederne. Hvis Euro-landene ikke gennemfører reformer, vil effekten på det danske bruttonationalprodukt være omtrent halvdelen af effekten, hvis Euro-landene gennemfører reformer samtidig med Danmark. Den langsigtede stigning i privatforbruget vil kun blive omkring 80 procent af stigningen ved samtidige reformer.

Gunstige effekter fra udlandet

Gevinsten for Danmark ved reformer i Euro-landene skyldes en større efterspørgsel efter danske produkter. Det medfører en prisstigning på danske eksportvarer i forhold til relativt til de varer, Danmark importerer, og dermed en bytteforholdsforbedring, der øger de danske husholdningers realindkomst. Hvis det kun er Danmark, der gennemfører reformer, vil der opstå en negativ bytteforholdseffekt, dvs. den reale valutakurs falder, fordi det højere udbud af danske varer i forhold til udlandet kun kan afsættes, hvis prisen falder.

Størst effekt af reformer på produktmarkeder

De to nederste dele af tabel II.7 viser effekterne, hvis der kun gennemføres reformer på henholdsvis produktmarkedet og arbejdsmarkedet. Reforme på produktmarkederne har større effekt end reformer på arbejdsmarkedet. Stigningen i privatforbruget ved gennemførelse af arbejdsmarkedsreformer er ca. 40 pct. lavere end ved gennemførelse af produktmarkedsreformer. Hvis der kun gennemføres reformer på arbejdsmarkedet, øges privatforbruget med samme styrke som BNP. Det skyldes blandt andet, at arbejdskraften bliver relativt billigere for virksomhederne end kapitalen, og at virksomhederne derfor øger indsatsen af arbejdskraft relativt mere end kapital. Dermed er det ikke nødvendigt at øge den indenlandske opsparing så meget som ved produktmarkedsreformer.

Tabel II.7 *Konsekvenser af isolerede danske reformer*

	5 år	10 år	Lang sigt
	----- Pct. ændring -----		
Produkt- og arbejdsmarkedsreformer			
BNP	1,1	2,1	3,0
Privatforbrug	-1,4	0,1	3,3
Beskæftigelse ^{a)}	1,3	1,9	2,4
Kapitalbeholdning	1,3	4,2	6,8
Produktmarkedsreformer			
BNP	0,9	1,6	2,2
Privatforbrug	-0,7	-0,2	1,1
Beskæftigelse ^{a)}	0,7	1,0	1,2
Kapitalbeholdning	1,0	3,4	5,3
Arbejdsmarkedsreformer			
BNP	0,3	0,5	0,7
Privatforbrug	0,2	0,4	0,7
Beskæftigelse ^{a)}	0,5	0,8	1,0
Kapitalbeholdning	0,1	0,4	0,7

a) Målt ved det samlede antal arbejdstimer.

Anm.: Tabellen viser effekterne af, at markup på produkt- og/eller arbejdsmarkedene i Danmark gradvist reduceres til amerikansk niveau.

Kilde: IMF beregninger med GEM.

Øget konkurrence i Danmark realiserer 25 pct. af kravet til holdbar finanspolitik

Det bemærkes, at det samlede antal arbejdstimer stiger med ca. 2 pct. i løbet af 10 år ved isolerede danske reformer på både arbejdsmarkedet og produktmarkederne. Det svarer til ca. 40 pct. af kravet til stigningen i beskæftigelsen for at sikre en holdbar finanspolitik, jf. Det Økonomiske Råd (2004a). Beregningerne peger endvidere på, at omtrent 25 pct. af kravet til arbejdsstyrkevæksten vil kunne realiseres alene gennem øget produktmarkedskonkurrence.¹¹

11) Dette svarer til ca. halvdelen af, hvad der ifølge regeringens 2010-plan er nødvendigt for at sikre en holdbar finanspolitik.

Begrænsninger i GEM analyserne

Det er dog vigtigt at bemærke, at der er begrænsninger i vurderingen af de samfundsøkonomiske gevinster. Resultatet giver ikke præcis information om, hvilke typer af reformer der er behov for.

Stigning i arbejdstimer eller beskæftigelse?

Endvidere indgår arbejdsløsheden ikke direkte i GEM, da der fokuseres på ændringen i det samlede antal udførte arbejdstimer. Det er dog sandsynligt, at en del af stigningen i det samlede antal udførte arbejdstimer vil komme fra en stigning i beskæftigelsen, herunder et fald i den strukturelle ledighed. I en model med lønforhandlinger mellem virksomhederne og lønmodtagerne vil der være en sammenhæng mellem virksomhedens markup og reallønnen og dermed beskæftigelsen. Dette bekræftes af empiriske analyser, jf. Jean og Nicoletti (2002). Hvis virksomhedernes markup reduceres, vil det i disse modeller øge både reallønnen og beskæftigelsen. Det kan på baggrund af en sådan simpel model anslås, at beskæftigelsen vil stige med omkring 2 pct., hvis konkurrencen øges som angivet ovenfor.¹² Det svarer til, at stort set hele stigningen i antallet af arbejdstimer kommer via højere beskæftigelse. Der er dog betydelig usikkerhed om den sammenhæng mellem beskæftigelse og realløn, der ligger til grund for beregningerne.

- 12) Resultatet af forhandlingsmodellen er, at sammenhængen mellem beskæftigelsen og reallønnen er $de/e = -dm/((1+m)\beta)$, hvor e er beskæftigelsesgraden, de ændringen i beskæftigelsesgraden, $1+m$ markup, dm ændringen i markup og β er reallønselasticiteten mht. beskæftigelsesgraden, $\beta = (dw/w)/(de/e)$. Ifølge Blanchflower og Oswald (1994) er reallønselasticiteten mht. arbejdsløsheden $-0,1$ for de fleste lande. Denne elasticitet kan omregnes til en elasticitet for beskæftigelsen som $\tilde{\beta} = \beta \cdot (1-u)/u$, hvor $u=1-e$. Det giver en elasticitet på 1,7 under antagelse af en arbejdsløshedsprocent på 5,5. Blanchflowers og Oswalds analyse har dog været udsat for kritik, jf. Card (1995), og resultater for Danmark peger på en mindre effekt, jf. Nicolaisen og Tranæs (1996) og Albæk mfl. (2000).

Resultatet behæftet med usikkerhed ...

... men gevinsterne kan være større

Det er endvidere usikkert, om alle lande vil kunne gennemføre reformer, der kan sikre det forudsatte konkurrenceniveau. Det skyldes blandt andet, at der kan være naturgivne eller strukturelle forskelle, der sætter grænser for, hvor meget virksomhedernes markup reelt kan reduceres. På den anden side kan nogle lande formentlig opnå en stærkere konkurrence end forudsat, ligesom der også er en række faktorer, der ikke er inddraget i beregningerne, som vil kunne give større gevinster end beregnet. Det skyldes, at manglende konkurrence ikke blot giver et samfundsøkonomisk tab på kortere sigt i form af ineffektiv anvendelse af ressourcerne i økonomien her og nu – og dermed lavere produktion og forbrugsmuligheder – men at manglende konkurrence også kan påvirke den økonomiske vækst i økonomien. Svag konkurrence kan således også medføre såkaldt “dynamisk” ineffektivitet, jf. afsnit II.2. Dette aspekt er ikke inddraget i beregningerne på GEM, da det er vanskeligt at gøre inden for GEM’s makroøkonomiske modelramme, og fordi der haves for lidt specifik viden om størrelsesordenen af disse effekter på den samlede samfundsøkonomi.

Sammenhæng mellem vækst og konkurrenceintensitet

Konkurrence og vækst

Øget konkurrence kan som nævnt have en positiv effekt på den overordnede vækst i økonomien. For det første kan virksomhederne i et vist omfang undslippe konkurrencen ved at udvikle nye produkter. For det andet kan afkastet af omkostningsreducerende tiltag være større i mere konkurrenceudsatte markeder, hvor priselasticiteten er større. Endvidere kan skærpet konkurrence i brancher, hvor virksomhederne producerer relativt ens produkter, øge incitamentet til at innovere, fordi virksomheden opnår en markedsmæssig fordel ved at skabe et nyt produkt. Endelig kan konkurrence øge effektiviteten via tilgang af nye effektive virksomheder, der udkonkurrerer mindre effektive virksomheder, jf. Aghion og Howit (1998) og Ahn (2002).

Fremtidige overskud skaber innovation

Der er således en række argumenter for, at øget konkurrence kan skabe øget vækst. Der er omvendt også en række argumenter for, at en vis markedsmagt er gavnlig for væksten. Ifølge denne del af litteraturen er det i høj grad virksomhedernes muligheder for at skabe fremtidige overskud, der

inspirerer virksomhederne til at udvikle nye produkter eller nye produktionsmetoder. Overskuddene skabes ved, at virksomhederne kan opnå en markedsfordel i en kortere eller længere periode, efter de har udviklet et nyt produkt eller en ny produktionsmetode, fordi det kun er virksomheden selv, der producerer lige nøjagtig dette produkt. Det svarer til, at virksomheden er monopolist på en lille del af markedet i en periode. Øget konkurrence i de innovative brancher kan derfor potentielt hæmme innovationen i virksomhederne, jf. f.eks. Tirole (1988), Aghion og Howitt (1998) og Aghion mfl. (2004).

Omvendt U-formet sammenhæng

Traditionelt har empiriske analyser fundet, at der er en positiv sammenhæng mellem konkurrencepres og virksomhedernes innovation og produktivitet, jf. Blundell mfl. (1999), Nickell (1996), Dilling-Hansen mfl. (1998) og Okada (2005). Nyere resultater har imidlertid fundet, at sammenhængen både kan være positiv og negativ. I både Storbritannien og USA synes der at være en "omvendt U-formet" sammenhæng mellem konkurrenceniveauet og innovationsaktiviteten målt ved antallet af udtagne patenter i industrivirksomhederne, jf. Aghion mfl. (2005) og Hashmi (2005). Resultatet kan forklares inden for rammerne af en model for virksomhedernes innovation, der kombinerer indsigten fra de forskellige teoriretninger, jf. Aghion mfl. (2005).

Konkurrence og patentlovgivning

Analyserne viser, at det også i forhold til den økonomiske vækst er vigtigt med høj konkurrence. Meget hård konkurrence uden mulighed for at udtage patenter på innovationer, eller på anden måde undgå at konkret information om nyudviklede produkter og produktionsmetoder spredes, kan imidlertid hæmme virksomhedernes forsknings- og udviklingsindsats. I brancher med forholdsvis få muligheder for innovation er dette hensyn formentlig noget mindre, og fuldkommen konkurrence er i højere grad hensigtsmæssigt. Dertil kommer, at gevinsterne ved øget vækst som følge af ufuldkommen konkurrence i innovative brancher må afvejes mod velfærdstabene ved mindre konkurrence. Endvidere bemærkes, at der i beregninger af gevinsterne ved øget konkurrence i Danmark blev taget højde for, at der fortsat kan være en vis markup.

Vigtigt at sikre markedsadgang

Selvom der således er argumenter for, at innovative virksomheder skal kunne opnå en vis markedsfordel i en periode, er det vigtigt at sikre adgang til markedet, f.eks. ved at patentbeskyttelse af produkterne kun gælder en begrænset periode. En analyse på britiske data finder således, at en højere tilgang af nye virksomheder øger produktivitetsvæksten i de eksisterende virksomheder, se Aghion mfl. (2004). Omvendt vil barrierer for opstart af nye virksomheder mindske innovationen, hvilket illustreres af en negativ korrelation mellem omkostningerne ved at starte virksomheder og indkomsten pr. capita, Marimon og Quadrini (2005).

Store gevinster ved at øge konkurrencen

En samlet konklusion af analyserne i dette kapitel er, at der er store gevinster ved at øge konkurrencen i Danmark og Europa mere generelt. For at opnå det må der dels sikres øget konkurrence mellem de virksomheder, der i dag er på markedet, og dels sikres, at der er konkurrence fra nye virksomheder om at komme ind på markedet.

En mere detaljeret gennemgang af litteraturen findes i et baggrundsnotat, som kan fås ved henvendelse i Det Økonomiske Råds Sekretariat eller på www.dors.dk.

II.5 International konkurrence

International konkurrence

Indførelsen af det indre marked og den tiltagende internationale handel betyder, at danske virksomheder i stigende grad bliver udsat for konkurrence fra udenlandske virksomheder. Samtidig opnår virksomhederne større afsætningsmuligheder på udenlandske markeder. Betydningen af disse forhold for virksomhedernes konkurrencesituation vurderes i dette afsnit.

Effekter af øget importkonkurrence

Øget importkonkurrence og større åbenhed på de udenlandske markeder påvirker virksomhedernes forhold forskelligt. Der kan umiddelbart peges på tre effekter af øget importkonkurrence. For det første vil øget import af materialer eller halvfabrikata reducere virksomhedernes omkostninger og dermed potentielt priserne på virksomhedens produkter. For det andet øges konkurrencen på de indenlandske markeder, hvilket vil reducere virksomhedernes eventuelle

markup, se f.eks. Krugman (1979). For det tredje øges den gennemsnitlige produktivitet, hvis ineffektive virksomheder presses eller udkonkurreres (kreativ destruktion, jf. afsnit II.2). Det er således veldokumenteret, at en del af den indenlandske produktivitetsvækst kan forklares ved, at lønmodtagere skifter job fra virksomheder med lavere produktivitet til virksomheder med højere produktivitet. Afhængig af hvordan og inden for hvilke brancher bidraget fra nedlæggelsen af lavproduktive virksomheder måles, kan det forklare mellem 18 og 70 pct. af produktivitetsvæksten i danske virksomheder, jf. Lentz og Mortensen (2005) og Økonomi- og Erhvervsministeriet (2004).

Potentiale for international handel udnyttes ikke

Beregninger fra Økonomi- og Erhvervsministeriet tyder på, at Danmark ikke udnytter mulighederne for international handel i den grad, som Danmark kunne forventes at gøre på baggrund af landets økonomiske og geografiske karakteristika, se Økonomi- og Erhvervsministeriet (2003 og 2004) og afsnit II.2.¹³ Dermed er der risiko for, at virksomhederne producerer med et højere omkostningsniveau og lavere produktivitet, end hvis potentialet blev udnyttet bedre, ligesom konkurrencepresset fra udlandet kan være relativt mindre.

Import øger konkurrencen

Der findes en række studier, der har undersøgt, hvorvidt omfanget af import påvirker virksomhedernes muligheder for at opnå overnormal indtjening. De finder, at jo større importen er, jo lavere er virksomhedernes overnormale indtjening, se f.eks. Tybout (2003) og Lundin (2004). Beregninger på tværs af EU-lande finder endvidere, at international handel mindsker priserne dels via øget produktivitet dels via lavere markup, se Chen mfl. (2004).¹⁴

- 13) Beregningerne er baseret på en regressionsanalyse af sammenhængen mellem størrelsen af den internationale handel og en række forklaringsfaktorer såsom landenes størrelser målt ved indbyggertallet, BNP pr. indbygger, den geografiske afstand mellem landenes hovedstæder og tætteste handelscentre, prisforskelle m.m. Beregningerne viser, at den danske internationale handel er mindre, end hvad der ifølge den statistiske sammenhæng kan forventes af et land med Danmarks størrelse og geografiske placering.
- 14) Forfatterne estimerer effekterne og simulerer virkningerne i en makroøkonomisk model. Den empiriske analyse afviger fra nedenstående analyse, både hvad angår data og metode.

Analyse af importkonkurrence

Der er gennemført en analyse af, hvilken betydning importkonkurrence har for virksomhedernes markup. Analysen er gennemført på baggrund af oplysninger for ca. 35.000 virksomheder i industrien i perioden 1999-2002, jf. boks II.5. Anvendelsen af oplysninger om den enkelte virksomhed frem for aggregerede nationalregnskabsdata, som blev anvendt i afsnit II.3, kan være fordelagtig, fordi det kan være problematisk at anvende aggregerede tal, hvis de underliggende enheder, virksomhederne, er meget forskellige, se Basu and Fernald (1997). På den anden side kan konkurrencesituationen kun beregnes for væsentlig færre brancher, end det er muligt med aggregerede tal, fordi oplysningerne ikke findes på virksomhedsniveau for en række brancher.

Ikke tegn på stor effekt af import konkurrence

Analysen har ikke kunnet påvise en negativ sammenhæng mellem omfanget af importkonkurrence og virksomhedernes markup. Der synes derimod at være en tendens til, at virksomhedernes markup er størst i de brancher, hvor importen er størst, jf. tabel II.8 og figur II.4. Effekten er dog insignifikant. Der kan være flere forklaringer på, at øget import kan give anledning til højere markup. For det første kan det være et udtryk for, at udenlandske virksomheder har lettere ved at komme ind på danske markeder, hvor der er svag konkurrence. Det er vanskelig at kontrollere, for denne omvendte årsagssammenhæng i analysen. Endvidere kan det skyldes, at det eventuelt ikke er den faktiske import, der påvirker konkurrencesituationen i den enkelte branche, men truslen fra potentielle udenlandske virksomheder om at gå ind på det danske marked. Dette tages der ikke højde for i analysen. Analysen peger dog på, at virksomheder, der importerer mere til anvendelse i virksomhedens produktion, har lavere markup. Det kan skyldes, at virksomheder, der er presset på indtjeningen, i højere grad vælger at outsource noget af produktionen.

Effekter af eksportmuligheder

International konkurrence kan også påvirke virksomhedernes markup via deres tilstedeværelse på eksportmarkederne. Den samlede effekt er imidlertid teoretisk vanskelig at bestemme. På den ene side kan det være nødvendigt for en eksportvirksomhed at acceptere en lavere markup for at kunne trænge ind på et stærkt konkurrencepræget eksportmarked. På den anden side er eksporterende virksomheder

Analysen af international konkurrences betydning for indenlandske industrivirksomheders konkurrencesituation er gennemført med samme metode som analysen af markup i forskellige brancher, jf. boks II.2. Her blev det vist, at Lerner-indekset i en given branche kan estimeres ud fra relationen

$$\Delta y_{kt} = B_k \Delta x_{kt} + \varepsilon_{kt}, \quad (1)$$

hvor Δy_t er givet som venstresiden i ligningen i boks II.2, og Δx_t er givet som variablene i parentesens på højresiden. B_k er Lerner-indekset i branche k , mens t er indeks for året. Markup i branchen kan herefter beregnes som $\mu_k = 1/(1 - B_k)$.

I denne analyse tages der højde for, at virksomhedernes markup kan være påvirket af udenlandske virksomheders tilstedeværelse på det indenlandske marked og af virksomhedernes egen eksport. Der estimeres følgende relation

$$\Delta y_{jkt} = (B^* + B^H \cdot H_{kt} + B^{IMPKV} \cdot IMPKV_{kt} + B^{IMPINT} \cdot IMPINT_{jkt} + B^{EXPDUM} \cdot EXP_{jkt} + B^{EXPINT} \cdot EXPINT_{jkt}) \Delta x_{jkt} + \lambda_t + \varepsilon_{jkt}, \quad (2)$$

hvor j er et indeks for virksomheden. λ_t er årsummyer, der fanger aggregerede stød til økonomien, som er ens for alle virksomheder. H_{kt} er et mål for koncentrationen af indenlandske virksomheder i branche k , målt ud fra virksomhedernes helårsbeskæftigede. $IMPKV_{kt}$ er den samlede import af varer, der produceres i branche k , i forhold til det samlede forbrug af disse varer (importkvoten), mens $IMPKV_{jkt}$ er virksomhedernes import til egen produktion i forhold til omsætningen. EXP_{jkt} er en dummy for virksomhedens tilstedeværelse på eksportmarkederne, mens $EXPINT_{jkt}$ måler virksomhedens eksportintensitet.

B^* måler det gennemsnitlige Lerner-indeks i industrien og dermed indirekte virksomhedernes markup, jf. ovenfor. B^H måler betydningen af koncentration af indenlandske virksomheder i branche k for virksomhedernes markup i denne branche i forhold til den gennemsnitlige markup i industrien, dvs. betydningen af den indenlandske konkurrence. B^{IMPKV} måler betydningen af importkonkurrence, og B^{IMPINT} måler betydningen af import til egen produktion. B^{EXPDUM} måler betydningen af, at virksomheden er eksportør, mens B^{EXPINT} måler betydningen af størrelsen af virksomhedens import.

Analysen er gennemført ved anvendelse af en kombination af virksomhedsoplysninger og oplysninger fra nationalregnskabet. Der haves oplysninger fra regnskabsstatistikken og den generelle firmastatistik. Statistikkerne dækker ikke alle brancher. Derfor er det kun brancher i industrien, der indgår i analysen. Der anvendes oplysninger om i alt ca. 35.000 virksomheder i årene 1999-2002.

Oplysninger om import af varer, branchen selv producerer, er fra en særkørsel på nationalregnskabs input-output-tabeller. Importkvoten er givet som import/(produktion + import - eksport), dvs. importen i forhold til det samlede forbrug. Importkvoteerne er beregnet for 35 brancher i industrien. Importen er målt som den samlede import af produkter svarende til branchens egen produktion inkl. import til endelig anvendelse. Oplysninger om virksomhedernes import og eksport er fra generel firmastatistik.

Tilsvarende analyser har været gennemført på svenske og britiske data, jf. Lundin (2004, 2005) og Görg og Warzynski (2003).

Analysen er yderligere dokumenteret i et baggrundsnotat, som kan downloades fra www.dors.dk.

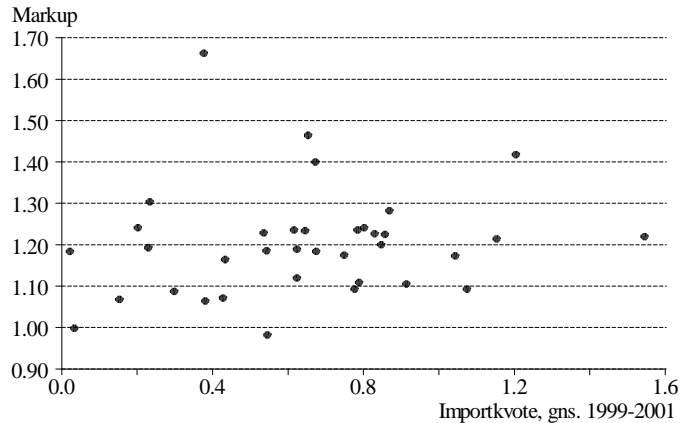
Tabel II.8 *Betydningen af international konkurrence for danske virksomheders markup, 1999-2002*

	(1)	(2)	(3)
Gennemsnitlig Lerner-indeks	0,148 ***	0,162 ***	0,164 ***
Indenlandsk koncentration	0,004	0,015	0,015
Importkonkurrence	0,042	0,056	0,052
Virksomhedens importintensitet	-0,081 **	-0,065 *	-0,073 *
Eksportør status	•	-0,050 ***	-0,066 ***
Eksportintensitet	•	•	0,054
R^2	0,11	0,11	0,17

Anm.: “***”, “**” og “*” angiver, at koefficienterne er signifikante på 1-, 5- og 10-pct. niveau på baggrund af standardafvigelse, der er robuste over for heteroskedasticitet og korrelation mellem virksomheder inden for samme branche. Jf. boks II.5 for en beskrivelse af metoden. Der er også inkluderet årsummyer. Estimatiorene er dokumenteret i et arbejdsnotat, jf. www.dors.dk.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af registerdata, jf. boks II.5.

Figur II.4 Sammenhæng mellem markup og importkvote



Anm.: Tallene for markup er fundet ved at estimere relationen i (1) i boks II.5 for hver branche.

Kilde: Egne beregninger på registerdata, jf. boks II.5.

ofte mere effektive end ikke-eksporterende virksomheder og kan derfor potentielt tage en højere markup, jf. f.eks. Bernard og Jensen (1999 og 2004) og Kaiser og Kongsted (2004). Markup kan således tænkes at være både større og mindre i de eksporterende virksomheder.

Eksporterende virksomheder generelt lavere markup

Analysen viser, at markup i de danske eksporterende industrivirksomheder er mindre end i de ikke-eksporterende virksomheder, jf. kolonne (2) tabel II.8. Eksporterende virksomheder i en gennemsnitlig branche i industrien vil ifølge beregningerne have en markup, der er godt 30 pct. lavere i gennemsnit end ikke eksporterende virksomheder.¹⁵ Dette kan højst sandsynligt tilskrives en effekt af højere konkurrence på de udenlandske markeder, idet de øvrige effekter af virksomheders tilstedeværelse på eksportmarkederne trækker i modsat retning og vil kunne give en højere markup. Den fundne effekt kan således undervurdere effekten af

15) Den estimerede gennemsnitlige markup for en ikke-eksporterende virksomhed er 19 pct. $(1/(1-0,162)-1)$ mens en eksporterende virksomhed har en gennemsnitlig markup på ca. 13 pct. $(1/(1-0,162+0,050)-1)$.

eksportmarkederne på markup. Blandt de eksporterende virksomheder peger resultaterne på, at de, der eksporterer mest målt ved virksomhedernes eksportintensitet, har højere markup, jf. kolonne (3) i tabel II.8. Det kan afspejle, at disse virksomheder er mere effektive end virksomheder, der eksporterer mindre, og derfor kan tage en højere markup. Sammenhængen er dog ikke statistisk signifikant.

Internationale analyser

Der findes kun enkelte internationale analyser vedrørende betydningen af eksport for virksomhedernes markup. De finder varierende effekter. En analyse på svenske data finder således en negativ sammenhæng mellem tilstedeværelse på eksportmarkederne og markup, mens en analyse på engelske data finder en positiv effekt, jf. Lundin (2005) og Görg og Warzynski (2003).

International handel skærper konkurrencen

Sammenfattende gælder, at øget åbenhed skærper konkurrencen for de indenlandske virksomheder. I ovenstående analyse er dette påvist for så vidt angår eksportvirksomhedernes markup. I modsætning til i en række udenlandske undersøgelser blev der derimod ikke påvist en signifikant effekt af importkonkurrence for virksomhedernes markup.

II.6 Offentlig regulering og konkurrence

Myndighedernes påvirkning af markederne

Myndighederne påvirker konkurrencen på mange måder. Konkurrenceloven fastlægger de overordnede rammer, men for mange erhverv er der specifik lovgivning, f.eks. autorisationsordninger eller godkendelsesordninger, der påvirker konkurrencen. I nogle erhverv kan markedsstrukturen endvidere nødvendiggøre offentlig regulering, som i tilfælde af en uheldig udformning kan medføre en mindre effektiv konkurrence. Endelig kan myndighederne påvirke prisdannelsen ved tilstedeværelsen på visse markeder som enten producent eller efterspørger.

Afsnittets indhold

Dette og det følgende afsnit omhandler sammenhængen mellem konkurrenceproblemer og offentlig regulering. Først diskuteres hvordan offentlig regulering påvirker konkurrencevilkårene. Dernæst ses på servicedirektivet, der sigter

mod at reducere omfanget af offentlige regulering og procedurer, der virker som konkurrencebarrierer.

Elmarkedet

Elsektoren er et eksempel på en sektor, der tidligere var under direkte offentlig kontrol, og som nu er liberaliseret, men underlagt betydelig offentlig regulering. I afsnit II.7 analyseres konkurrencen på elmarkedet, og det vurderes, hvorledes den offentlige regulering kan justeres, så konkurrencen bliver mere effektiv.

Betydningen af offentlig regulering

Der findes en omfattende markedsregulering. Omdrejningspunktet er konkurrenceloven, men herudover findes der specifik regulering af en række erhverv. Konkurrenceloven er beskrevet i afsnit II.2.

Offentlig produktion

Den specifikke regulering kan være indrettet på forskellig vis. En kraftig regulering finder sted, hvis der er tale om offentlig produktion, se Det Økonomiske Råd (2004a og 2004b). Omfanget af offentligt ejede selskaber er blevet reduceret, og der findes en række mekanismer til yderligere konkurrenceudsættelse af offentlig produktion. Såvel Det Økonomiske Råd (2004a) som Konkurrencestyrelsen (2005) har således vurderet, at der fortsat er rige muligheder for udlicitering af kommunale opgaver.

Typer af regulering

I en række andre tilfælde finder produktionen sted i privat regi, men myndighederne stiller en række krav til produktionen, der kan virke konkurrencebegrænsende. Der kan være tale om autorisationsordninger, antalsmæssige begrænsninger, eneretsbevillinger eller andre reguleringer, f.eks. returemballageordninger eller reklameregulering. I boks II.6 gives en oversigt over, hvilke erhverv der er omfattet af sådanne ordninger i Danmark.

Samlet omfang af dansk regulering

OECD vurderer, at Danmark i international sammenligning kun har en begrænset produktmarkedsregulering, og at omfanget er blevet reduceret fra 1998 til 2003, jf. figur II.1 i afsnit II.2.

**Regulering
begrænser
konkurrence,
men kan være
nødvendig**

Det fremgår af boks II.6, at der fortsat findes en lang række erhvervsspecifikke reguleringer. Selvom disse reguleringer oftest begrænser konkurrencen, kan den være nødvendig, da den medvirker til at rette op på markedsfejl, f.eks. asymmetrisk information, jf. senere.

**Antals-
begrænsninger**

Det er dog svært at finde argumenter for at bevare antalsmæssige begrænsninger såsom tilfældet er for bobestyrere, hyrevogne, bygningsagkyndige, apotekere og øvrige sundhedserhverv. Generelt udgør antalsbegrænsninger alvorlige adgangsbarrierer, der bør fjernes, hvor det er muligt.¹⁶ Hvor autorisationsordninger kun besværliggør adgang til markedet, kan antalsbegrænsninger helt udelukke nye udbydere.

Eneretsbevillinger

I visse tilfælde finder produktionen sted under naturligt monopol. Det gælder f.eks. for infrastrukturen i en række forsyningssektorer. Da markedsadgang her er stærkt begrænset som følge af teknologiske forhold, er der behov for offentlig regulering. I disse tilfælde er det en mulighed at skabe konkurrence om retten til en eneretsbevilling eller at udstede en eneretsbevilling kombineret med en prisregulering, f.eks. målestokskonkurrence, jf. Det Økonomiske Råd (2004a). For rutekørsel kan en eneretsbevilling f.eks. udgøre en del af en samlet aftale, der også indeholder, at bevillingshaveren forpligter sig til at køre på ydertidspunkter. Eneretsbevillinger kan dog opfattes som ekstreme adgangs begrænsninger, og de bør derfor kun anvendes på markeder med helt særlige problemer.

**Autorisations-
ordninger**

Mange erhverv er reguleret med autorisationsordninger. Set ud fra et konkurrencesynspunkt er autorisationsordninger uheldige, da de begrænser mulighederne for nye udbydere. I særdeleshed begrænser autorisationsordninger udenlandske serviceudbydere i at levere ydelser i Danmark. For en del erhverv kan der dog - f.eks. af sikkerhedshensyn eller pga.

16) Der kan dog argumenteres for, at en begrænsning i f.eks. antallet af læger, speciallæger og lignende imødegår den tendens til overefterspørgsel, der skyldes den gratis adgang til sundhedsydelser. Da det kan være svært at pege på en effektiv alternativ regulering af dette problem, kan det ikke udelukkes, at antalsbegrænsninger for netop læger bør opretholdes.

Erhverv, hvor der kræves særlig tilladelse eller autorisation:

Serviceerhverv: advokater, akkrediteringsvirksomhed, auktionsledere, bedriftssundhedstjeneste, bilinspektion, bobestyrere, bygningssagkyndige, certificeringsvirksomhed, dampkedelkontrol, dispachører, ejendomsformidlere, elevatorkontrol, elinstallatører, energikonsulenter, erhvervsdykkere, fondsmæglere, forsikringsvirksomhed, hjemmeservice, hotel- og restaurationsvirksomhed, inkassovirksomhed, kørelærere, landbrugskonsulenter, landinspektører, pantelånere, pengeinstitutter, radio-/tv-spredning, realkreditvirksomhed, registrerede revisorer, rottebekæmpelse, spil og lotteri, spillekasinoper, statsautoriserede revisorer, statsautoriserede vejere, telekommunikationsvirksomhed, translatører og tolke, trykbeholderkontrol, vagtvirksomhed, varmtvandskedelkontrol og ædelmetalkontrol.

Medico/sundhed: apotekere, bisygdomsinspektører, dyrlæger, fodterapeuter, fysio- og ergoterapeuter, jordemødre, kiropraktorer, kliniske diætister, kliniske tandteknikere, læger, optikere, psykologer, speciallæger, sygeplejersker, tandlæger og tandplejere.

Forsyning og transport: affaldsbortskaffelse, buskørsel, elforsyning, færgetransport, godskørsel, hyrevognskørsel, jernbanetransport, luftfartsvirksomhed, naturgasforsyning, saltindvinding, vandforsyning og varmforsyning.

Erhverv, hvor adgangen er antalmæssigt begrænset:

Serviceerhverv: bobestyrere og bygningssagkyndige.

Medico/sundhed: apotekere, fodterapeuter, fysioterapeuter, kiropraktorer, læger, psykologer og speciallæger.

Transport: Hyrevognskørsel.

Erhverv udøvet efter enerets/koncessionsbevilling:

Service og fritid: matrikulære arbejder i København og Frederiksberg, skorstensfejning, rottebekæmpelse, spil og lotteri – lotto og bookmaking.

Forsyning og transport: affaldsbortskaffelse (dele af erhvervet), elforsyning, naturgasforsyning (transport, forhandling og oplagring samt regional distribution), varmforsyning, saltindvinding, vandindvinding, jernbanedrift, rutekørsel, færgesejls på visse ruter.

Eksempler på øvrig regulering:

bindende videresalgspriser er tilladt for bøger, aviser, tobak og medicinalindustri. Returemballageordninger gælder for bryggerier og mineralvand, og for en del erhverv (f.eks. tobakssalg) er der reklameregulering. Endelig er produktionen i en række erhverv varetaget af den offentlige sektor, f.eks. store dele af vandsektoren.

Kilde: Konkurrencestyrelsen (2002). For enkelte erhverv kan reguleringen være ændret siden 2002.

betydelig asymmetrisk information - være god grund til at kræve særlige kvalifikationer af udøverne enten via autorisationsordninger eller uddannelseskrav.

Autorisationsordninger bør gennemgås

Listen over autorisationsordninger bør gennemgås for at vurdere, om der er forhold, der taler så stærkt for hver enkelt autorisationsordning, at fordelene herved overstiger omkostning i form af reduceret konkurrence.

Sikkerhedsregler

Fjernelse af autorisationsordninger må ikke forveksles med fjernelse af f.eks. sikkerhedsregler, der også skal overholdes, selvom en autorisationsordning afskaffes.

Læger

Et eksempel på en oplagt hensigtsmæssig autorisationsordning kan være læger. En læge har en større viden om sygdommen og behandlingen end patienten, der ikke kan gennemskue, om lægens anbefaling er korrekt. Det er derfor nødvendigt at regulere ydelsen, f.eks. ved at kræve at lægen har den fornødne uddannelse, selvom dette begrænser konkurrencen.

Anden regulering

Bindende videresalgspriser er tilladt for bøger, aviser, tobak og medicinalindustri. Det er vanskeligt at se, hvorfor konkurrencen er sat ud af kraft ved salg af netop disse produkter.¹⁷

Reklamer

Nogle erhverv er regulerede med hensyn til reklamering. Dette skaber et konkurrenceproblem, da det kan reducere en ny producents muligheder for at gøre forbrugerne opmærksomme på sin eksistens. I en del tilfælde, f.eks. ved reklamering over for børn, kan det være hensigtsmæssigt at beskytte "letpåvirkelige" forbrugere ved at regulere brugen af reklame. Det er dog uklart, om reklameregulering altid er det mest hensigtsmæssige instrument.

Tekniske handelshindringer

I visse tilfælde stilles der specielle danske tekniske krav til produkterne, hvilket kan være en barriere for konkurrence

17) Ud fra et sundhedssynspunkt kan det være hensigtsmæssigt, at tobak ikke er for billig. Dette hensyn sikres dog mest hensigtsmæssigt med høje afgifter frem for at tillade bindende videresalgspriser.

fra udlandet og dermed favorisere danske producenter. Det er ikke tilladt for EU's medlemsstater at skabe sådanne tekniske handelshindringer, men det kan være kompliceret at afgøre, hvornår der er tale om en sådan.

Især serviceerhverv er regulerede

Det fremgår af boks II.6, at det i særlig grad er serviceerhverv, der er underlagt offentlig regulering, i særdeleshed i form af autorisationsordninger. EU-Kommissionen har med sit forslag til servicedirektiv lagt op til at reducere omfanget af den offentlige regulering. Nedenfor ses der på konsekvenserne af at indføre servicedirektivet.

Taxier

Et konkret eksempel på en offentlig regulering, der kan være uheldig, er reguleringen af taxierhvervet, hvor der både er fysiske krav til bilerne, kvoter på antallet af taxier og maksimumspriser, som omtalt i boks II.7, hvor en liberalisering af taxierhvervet i Danmark diskuteres. Disse krav kan medvirke til, at markedet ikke fungerer hensigtsmæssigt. Svenske erfaringer tyder på, at såvel pris som antal taxier kan stige ved en liberalisering, se SOU (2005). Som nævnt i boks II.7 er prisstigningen dog ikke nødvendigvis uheldig, men kan blot være udtryk for en markedsligevægt, der afspejler forbrugerønsker. En liberalisering, der ikke er hensigtsmæssigt udformet, kan dog skabe mulighed for misbrug af markedsmagt, i det svenske tilfælde ved at bestillingskontorene kan priskoordinere, og ved at de kan udgøre en adgangsbarriere.

Taxierhvervet er i dag underlagt en stram regulering. Den ene del af denne regulering vedrører fysiske krav til bilerne: Der skal være plads til tre passagerer på bagsædet, og bilen skal have en minimumslængde og -bredde. Den anden del vedrører antallet af taxier og deres priser. Myndighederne fastlægger, hvor mange taxilicenser, der udstedes i hver kommune, og der fastlægges en overgrænse for prisen. Praktisk talt alle taxier tager denne pris, der således fungerer som en fast pris.

Reguleringen er uhensigtsmæssig. Ved at stille fysiske krav til bilens udformning forhindres et bredere produktsortiment, der kunne have været til glæde for forbrugerne. Ved at fastlåse antallet af taxier sættes markedskræfterne ud af spil, og antallet af licenser kan være sat så lavt, at tilgængeligheden af taxier bliver uhensigtsmæssigt lille. Overgrænsen for prisen betyder, at en vognmand ikke kan yde en bedre service for en højere pris. Disse uhensigtsmæssigheder er indset af flere lande, f.eks. Sverige, der har valgt at liberalisere taxierhvervet. Ved den svenske liberalisering blev prisloftet og adgangsbeholdningen fjernet (der er dog visse krav til chaufførernes egnethed).

Konsekvensen af liberaliseringen var en stigning i antallet af taxier, men også stigende gennemsnitlige priser, se SOU (2005). En tilsvarende udvikling er set i Storbritannien, se Toner (1996). Den stigende pris kan dog ikke i sig selv tages som et udtryk for, at liberaliseringen har været uheldig. Et stigende antal taxier betyder bedre tilgængelighed for forbrugerne. Dette er en gevinst, der kan overstige den forøgede pris, dvs., at forbrugerne samlet set kan være blevet bedre stillet.

Bestillingskontorerne, der kan opfattes som en central del af erhvervets fælles infrastruktur, kan imidlertid udgøre et problem i den svenske liberalisering. Der er ingen restriktioner på antallet af bestillingskontorer, men pga. stordriftsfordele er der kun få kontorer. De bestemmer selv, om de vil have flere taxier tilknyttet, og alle taxier i et bestillingskontor tager samme pris. Det er afgørende for at fungere som taxivognmand, at man kan tilknyttes et bestillingskontor. Ved at begrænse optaget af nye taxier i bestillingskontorerne kan de eksisterende vognmænd skabe en effektiv adgangsbeholdning. Samtidig udgør den ensartede pris inden for et bestillingskontor en effektiv priskoordinering, dvs. bestillingskontorerne skaber muligheder for misbrug af markedsmagt.

En liberalisering af det danske taxierhverv bør overvejes, men det er afgørende at vurdere vilkårene for bestillingskontorerne, f.eks. ved at forbyde den interne priskoordinering og kræve, at nye vognmænd skal optages på lige vilkår.

Patenter

Ved at udstede patenter begrænser myndighederne konkurrencen og skaber andre forvridninger, der kan være uheldige, jf. Mazzoleni og Nelson (1998). Når en virksomhed tildeles et patent, udelukkes andre virksomheder fra at kopiere og anvende den nye innovation. En mulig negativ effekt er risikoen for, at flere forskningsmiljøer kan have et kapløb om først at få et patent, hvilket kan betyde ressourcespild, da det kun tildeles den vindende part.¹⁸ Desuden er der en risiko for, at en virksomhed udtager et patent, som den ikke skal bruge, blot for at afholde konkurrenterne fra at bruge innovationen. Der er dog også tungtvejende fordele ved patenter. For det første kan eksistensen af patenter forøge innovationen og dermed væksten i økonomien, da de forøger det forventede afkast af forskning. For det andet kan patenter betyde, at virksomheder tvinges til at offentliggøre deres viden, hvorefter andre kan arbejde videre derfra. Det er således ikke en enkel sag at identificere det optimale omfang og design af patentbeskyttelse, og en dybere analyse ligger uden for rammerne af dette kapitel.

Lissabonstrategi og servicedirektiv

Lissabonstrategi

Det Europæiske Råd vedtog i marts 2000 i Lissabon et økonomisk reformprogram, der havde til formål frem til 2010 at "...gøre EU til den mest konkurrencedygtige og dynamiske videnbaserede økonomi i verden", se Kommissionen for de Europæiske Fællesskaber (2002). Et vigtigt element i Lissabonstrategien var gennemførelse af et indre marked for tjenester, da tjenesteydelser udgør en betydelig del af økonomien, ifølge EU-Kommissionen 70 pct. af BNP i de fleste medlemslande.

Tjenesteydelser rammes hårdt af barrierer

Der findes i dag en række barrierer for fri udveksling af tjenesteydelser inden for EU, og Kommissionen mener, at tjenesteydelser på grund af deres komplekse og immaterielle karakter rammes hårdere af barrierer, end udveksling af varer gør. Yderligere fremgår det af boks II.6, at det i særlig grad er serviceerhverv, der er konkurrencebegrænsede på grund af offentlig regulering.

18) Patentkapløb kan dog også give gevinster, se Judd mfl. (2002).

Kommissionen for de Europæiske Fællesskaber (2002) identificerer de mange konkrete barrierer, der findes i medlemslandene. De er kategoriseret som henholdsvis barrierer for etablering i andre medlemsstater og barrierer for international handel inden for EU.

Barrierer for etablering

Barrierer for etablering kan f.eks. skyldes krav om godkendelse eller faglige kvalifikationer. Særligt vurderer Kommissionen, at antallet af tilladelser og langvarige bureaukratiske processer kan udgøre barrierer for etablering. En del af dette vedrører gentagelse af krav, som serviceudbyderne allerede opfylder i hjemlandet. Herudover udgør f.eks. begrænsninger i forbindelse med markedsføring et problem. Visse reklamer er forbudt, og andre er underlagt streng kontrol. Da de nationale regler er meget forskellige, forhindres virksomheder i at føre en fælles europæisk reklamekampagne.

Barrierer for EU handel med tjenester

Der er også en række barrierer for en effektiv international handel med tjenester. Det kan f.eks. være krav om, at tjenesteyderen skal være bosat eller etableret i det land, hvor tjenesteydelsen leveres. Herudover er der forskelle i f.eks. aftaleret og procedurer. I forbindelse med eftersalgsservice er der forskel mellem landene med hensyn til ansvar og erhvervsforsikring, finansielle garantier samt vedligeholdelse og reparation.

Forbrugersiden

For efterspørgerne efter serviceydelser fra udlandet kan det være svært at få information om serviceudbydere, og der kan være ringe beskyttelse mod uredelige serviceudbydere.

Små og mellemstore virksomheder

Kommissionen finder, at det i særlig grad er de små og mellemstore virksomheder, der rammes hårdt af barriererne. Dette skyldes, at omkostningerne ved at overvinde barriererne i et vist omfang er faste, dvs. for små virksomheder er de relativt større.

Servicedirektivet

Kommissionens arbejde mandede ud i et kommissionsforslag til direktiv om tjenesteydelser i det indre marked, det såkaldte servicedirektiv. Vedtagelsen af servicedirektivet er dog udskudt pga. uenighed. EU-Parlamentet forventes at skulle tage stilling til et revideret forslag primo 2006.

De fleste serviceerhverv omfattet

Det overordnede formål med servicedirektivet er "...at opstille en retlig ramme, der fjerner hindringerne for etableringsfriheden for tjenesteydere og den frie udveksling af tjenesteydelser." I boks II.8 gives en oversigt over indholdet af servicedirektivet. Direktivet dækker langt hovedparten af serviceydelseerne, men enkelte ydelser er undtaget, f.eks. finansielle serviceydelser, elektroniske kommunikationstjenester og visse transporttjenester. For f.eks. finansielle serviceydelser er der et selvstændigt EU-arbejde i gang.

Etableringsfrihed

For at fjerne hindringer for etableringsfriheden omfatter forslaget foranstaltninger til administrativ forenkling, f.eks. kvikskranker, så udenlandske serviceudbydere kun behøver at henvende sig ét sted, principper for tilladelsesordninger og forbud mod særligt restriktive retlige krav.

Frihed til udveksling af tjenesteydelser

Forslaget til servicedirektiv bygger, for så vidt angår international handel med tjenesteydelser, på oprindelseslandsprincippet, der indebærer, at tjenesteyderen kun er underlagt loven (f.eks. vedrørende tjenesteyderens adfærd, ydelsens kvalitet, reklame, kontrakter og tjenesteyderens ansvar) i det land, hvor de er etableret. Der er såvel generelle, som individuelle nationale og midlertidige undtagelser fra oprindelseslandsprincippet. Således er f.eks. pengetransporter midlertidigt undtaget, og medlemsstaterne kan under visse afgrænsede omstændigheder træffe særlige foranstaltninger vedrørende sikkerhed, sundhedsydelser og offentlig orden. Der er regler, der sikrer tjenestemodtagerens ret til at anvende tjenesteydelser fra andre medlemsstater uden at blive hindret af restriktive foranstaltninger. Endelig er der regler for opgavefordelingen mellem de to involverede landes myndigheder.

Harmonisering af oplysning

For at skabe "tillid" mellem medlemsstaterne omfatter forslaget bl.a. fælles regler for oplysninger f.eks. vedrørende forbrugerbeskyttelse og kvalitetskriterier for tjenesteydelserne. Således kan reglerne fortsat være forskellige i landene, men adgangen til oplysninger om reglerne bliver forenklet.

Dækker kun EU-lande

Direktivet vedrører udveksling af serviceydelser inden for EU. Det vil sige, at erhvervsdrivende fra tredjelande er så-

ledes ikke omfattet. Aftaler med tredjelande forhandles inden for rammerne af WTO.

Udstationeringsdirektivet

Der er en snæver sammenhæng mellem servicedirektivet og udstationeringsdirektivet.¹⁹ Udstationeringsdirektivet, der er et vedtaget og gennemført direktiv, fastlægger regler for udstationering. Hovedreglen er, at en udstationeret person skal følge reglerne for arbejds- og ansættelsesvilkår i det land, hvor vedkommende er udstationeret. Reglerne skal her opfattes dels som lovgivning, dels som kollektive aftaler, f.eks. om arbejdstid, lovbeholdningen mindsteløn, sikkerhed og ligestilling. Ved kollektive aftaler skal forstås aftaler eller voldgiftskendelser, der *skal* overholdes af alle virksomheder inden for et område. I Danmark er der f.eks. ikke en sådan aftale om mindsteløn. Det betyder, at det ikke kan kræves, at personer udstationeret i Danmark arbejder til "dansk" løn.

Analyser af servicedirektivet

Copenhagen Economics har for Kommissionen analyseret konsekvenserne af at indføre servicedirektivet, se Copenhagen Economics (2005). Der er tale om en ny type ganske kompliceret analyse. Resultatet bør derfor kun anvendes som en grov indikation. Samlet set finder Copenhagen Economics, at hvis servicedirektivet indføres, vil det give en velfærdsforbedring, se tabel II.9.

Gevinsten for Danmark

Analysen inkluderer kun ca. 2/3 af de erhverv, der er omfattet af servicedirektivet, og f.eks. byggeriet er udeladt. Gevinsten kan derfor blive større end angivet i tabellen. Der er for såvel Danmark som for hele EU en gevinst ved at indføre servicedirektivet. Gevinsten for Danmark er mindre end for EU som helhed. Dette kan skyldes, at barriererne i Danmark i udgangspunktet er mindre end i andre lande.

19) Se direktiv 96/71/EF.

Formålet med servicedirektivet er at fjerne hindringer for etableringsfrihed for tjenesteydere og for fri udveksling af tjenesteydelser samtidig med, at forbrugerbeskyttelsen sikres. Direktivet dækker de fleste former for tjenesteydelser, dog ikke f.eks. finansielle tjenesteydelser. Direktivet dækker ikke erhvervsdrivende fra lande uden for EU.

International udveksling af serviceydelser er omfattet af både servicedirektivet og udstationeringsdirektivet. Udstationeringsdirektivet (96/71/EF) er et gældende direktiv, der blev vedtaget i 1996, og som angiver regler for udstationering af arbejdstagere fra et EU-land i et andet EU-land. Servicedirektivet er et direktivforslag, der pt. er udsat. Servicedirektivet bygger på oprindelseslandsprincippet, ifølge hvilket det er oprindelseslandets krav til tjenesteydelsen, der gælder. Udstationeringsdirektivet bygger derimod på destinationslandsprincippet, ifølge hvilket det er destinationslandets (udstationeringslandets) krav til arbejdsvilkår, der gælder.

Konsekvensen af udstationeringsdirektivet er, at arbejdskraft fra et EU-land kan udstationeres i et andet EU-land, men at det er reglerne i det land, hvor arbejdet udføres, der gælder, f.eks. regler for arbejdstid, lovbealet mindsteløn, sikkerhed og ligestilling. Mindstelønnen i Danmark er ikke lovbealet, dvs. udstationeringsdirektivet implicerer ikke en mindsteløn for arbejde udført i Danmark. I forbindelse med forslaget om servicedirektivet er det fastslået, at udstationeringsdirektivet vil stå over servicedirektivet, dvs. udstationeringsdirektivets regler om arbejdsvilkår vil fortsat gælde, hvis servicedirektivet vedtages.

For at sikre etableringsfrihed omfatter servicedirektivet:

- Foranstaltninger til administrativ forenkling, særligt kvikskranker, hvor alle administrative formaliteter kan afvikles, også elektronisk. Kvikskrangerne skal også tilbyde den nødvendige information om f.eks. myndigheder, klagemuligheder og organisationer.
- Principper for tilladelsesordninger. Medlemsstaterne må lave tilladelsesordninger, men de må ikke være diskriminerende, de skal være objektivt begrundede, og målet med dem må ikke kunne nås på mindre restriktiv vis.
- Forbud mod visse retlige krav af særlig restriktiv art, der stadig måtte findes i nogle medlemsstaters lovgivning, f.eks. diskriminerende krav, nationalitetskrav, krav om ophold på deres område, forbud mod at være etableret i flere medlemsstater. Visse andre krav skal evalueres.

For at fjerne hindringerne for den frie udveksling af tjenesteydelser omfatter forslaget:

- Oprindelseslandsprincippet, der indebærer, at tjenesteyderne kun er underlagt loven i det land, hvor de er etableret, f.eks. vedrørende tjenesteyderens adfærd, ydelsens kvalitet, reklame, kontrakter og tjenesteyderens ansvar. Bemærk, jf. ovenfor, at udstationeringsdirektivets bestemmelser om arbejdsvilkår dog fortsat gælder. Det er tjenesteyderens hjemland, der har ansvaret for kontrol også i andre lande. Der er visse generelle undtagelser fra oprindelseslandsprincippet, f.eks. post og distribution af el, gas og vand. Der er også midlertidige undtagelser, f.eks. for pengetransporter, spil og retlig inkasso. Endelig kan medlemsstaterne under visse afgrænsede betingelser indføre individuelle undtagelser vedrørende folkesundhed, sundhedssektor og offentlig orden.
- Tjenestemodtageres ret til at anvende tjenesteydelser fra andre medlemsstater uden at blive hindret heri af restriktive foranstaltninger fra deres eget lands side eller af forskelsbehandling fra offentlige myndigheder eller private erhvervsdrivende.
- Bistand til tjenestemodtagere, der benytter tjenesteydelser fra andre medlemsstater, herunder især oplysninger om forbrugerbeskyttelseskrav.

For at fremme tilliden til udenlandske tjenesteydelser omfatter servicedirektivet:

- Harmonisering af oplysninger omkring forbrugerbeskyttelse.
- Bistand mellem de nationale myndigheder med hensyn til kontrol.
- Foranstaltninger til fremme af tjenesteydelsens kvalitet, f.eks. frivillig certificering, fastsættelse af kvalitetskriterier og samarbejde mellem handels- og håndværkskamre. Herudover tilgængelighed af oplysninger om serviceudbyderen, garantiordninger osv.

Mulighed for lønpres i visse brancher

De barrierer, der fjernes med servicedirektivet, kan betyde, at de fulde konsekvenser af udstationeringsdirektivet endnu ikke er slået igennem: På grund af barriererne har der været færre udenlandske serviceudbydere i Danmark, end der må forventes med servicedirektivets indførelse. Derfor kan det ikke udelukkes, at det vil give et nedadgående pres på de danske lønninger i visse brancher, hvis servicedirektivet vedtages. Den samlede realindkomst i samfundet vil dog stige, fordi en række tjenesteydelser bliver billigere.

Tabel II.9 Konsekvenser af at indføre servicedirektivet

	EU	Danmark
	----- Pct. ændring -----	-----
Velfærd ^{a)}	0,6	0,4
Beskæftigelse	0,3	0,2
Realløn	0,4	0,2
Afkast af kapital	1,1	0,5

a) Ækvivalerende variation (et velfærdsmål, der tager hensyn til ændringer i såvel forbrug som fritid).

Anm.: Resultatet kan kun betragtes som en grov indikation. En række erhverv, der er med i servicedirektivet, er ikke inkluderet i analysen, det gælder f.eks. byggeriet.

Kilde: Copenhagen Economics (2005).

Større lønpres i Danmark og Sverige

I Danmark og i Sverige er der ikke en lovbehaftet mindsteløn. Udenlandske servicearbejdere kan således forventes at ville arbejde til en lavere løn end andre på det danske og svenske arbejdsmarked. Derved kan presset for en lavere løn blive større her end i lande med lovbehaftet mindsteløn, ligesom danske servicevirksomheder kan komme under større pres.

Konkurrencepresset opstår kun langsomt

Det må dog forventes, at presset på den danske servicesektor kun opstår langsomt: For det første vil det tage tid at gennemføre servicedirektivet i praksis, og for det andet vil det tage tid, før udenlandske serviceudbydere opnår tilstrækkeligt markedskendskab til at kunne udbyde deres ydelser i Danmark. Servicedirektivet fjerner ikke alle barrierer, og det kan tage mange år, før f.eks. overvejende kulturelt betingede barrierer vil være væk. På længere sigt vil lønningerne i de nuværende lavtlønslande endvidere stige, hvorved presset på danske lønninger reduceres. Det er således næppe realistisk, at udbuddet af udenlandske lavtlønnede servicearbejdere i Danmark vil blive betydeligt.

Servicedirektivet en gevinst

Det kan ikke udelukkes, at kontrollen med virksomhederne bliver vanskeligere, da der vil være flere myndigheder involveret end tidligere. Ud over denne risiko er det dog svært at få øje på forhold, der – ud fra et økonomisk synspunkt – skulle tale imod indførelse af servicedirektivet. Der er tvær-

timod tegn på, at servicedirektivet kan give samfundsøkonomiske gevinster ved at fjerne barrierer for international handel i EU.

II.7 Elmarkedet under stadig udvikling

Europæiske elmarkeder i overgangsfase

Det europæiske elmarked er i en overgangsfase. Liberaliseringen blev skudt i gang af EU i 1996.²⁰ I de nordiske lande er liberaliseringen fuldført, men der er fortsat konkurrenceproblemer, og i en række lande er liberaliseringsprocessen endnu i gang, se Newbery (2005). EU-Kommissionen har fremlagt en strategi for udvikling af det “indre elektricitetsmarked”, se European Commission (2004). Den overordnede målsætning er at skabe et EU marked, hvor internationalt salg af el foregår lige så gnidningsfrit som nationalt. Formålet med dette er at sikre en effektiv elproduktion og et konkurrencepræget marked. Dette skal være opnået i 2010. For mange andre EU-lande, hvor markedsåbningen kun er gennemført i begrænset omfang, skal der gennemføres institutionelle ændringer. Der er en meget høj koncentration i den danske elproduktion, hvilket forøger producenternes muligheder for at misbruge markedsmagt. For Danmark og de øvrige nordiske lande kan problemet reduceres ved at sikre tilstrækkelig international transmissionsforbindelse.

I det følgende beskrives elmarkedet, og de muligheder, der er for at sikre et effektivt konkurrencemarked.

Elmarkedet og aktørerne

Typer af selskaber

Elmarkedet er sammensat af en række aktører. Elproducenterne, f.eks. E2 og Elsam, producerer strømmen, der via transmissions- og distributionsnettene ledes til forbrugerne. Det transmissionsansvarlige selskab (TSO) har ansvaret for at overføre strømmen via transmissionsnettet og sikrer yderligere, at der f.eks. er reservekapacitet. Distributionsselskaberne er ansvarlige for at lede strømmen fra det overordnede transmissionsnet via distributionsnettene til forbrugerne.

20) Se “Fælles regler for det indre marked for elektricitet”, (96/92/EØF).

Distributionselskaberne opkøber strøm på elbørsen eller direkte hos producenterne og sælger den til forbrugerne. En mere detaljeret beskrivelse af aktørerne findes i boks II.9.

Systemansvarlige selskaber

El er en speciel vare, der ikke kan lagres. Det betyder, at produktionen må finde sted samtidig med forbruget. Det er ikke muligt helt præcist at forudsige, hvor stort forbruget på et givet tidspunkt vil være, da det afhænger af, hvor mange forbrugere, der vælger at tænde for strømmen. Ligeledes kan der være produktionsenheder, der ved en fejl stopper produktionen, ligesom produktionen fra vindmøller afhænger af, hvor meget det blæser. Derfor er der behov for en mekanisme, der sikrer, at der rent faktisk er balance mellem produktionen og forbruget. Dette er i dag sikret ved, at de transmissionsansvarlige selskaber (TSO'erne) sikrer, at der er en kapacitet til rådighed, som kan tages i brug med kort varsel, hvis det viser sig, at produktionen ikke svarer til forbruget. Denne kapacitet kaldes reserve- og regulerkapacitet (herefter kaldet reservekapacitet).

Princippet i elhandlen

Den nordiske elhandel foregår på den nordiske elbørs, Nordpool.²¹ Dagen inden forbruget finder sted, angiver producenterne, hvor meget de er villige til at udbyde til forskellige priser. Ligeledes angiver forbrugerne (repræsenteret ved elhandelsselskaberne), hvor stor deres efterspørgsel er til forskellige priser. På denne baggrund findes på børsen en pris, hvor efterspørgslen svarer til udbuddet. Når transaktionen dagen efter finder sted, svarer udbud og efterspørgsel ofte ikke helt til de bud, der blev givet på børsen. Hvis der er underkapacitet, træder TSO'en til og starter produktion med reserve- og regulerkapaciteten og sikrer dermed balance på markedet. Hvis der er overkapacitet, har TSO'en en aftale med producenter om – mod betaling – at regulere ned. De omkostninger, TSO'en har herved, betales over elregningen af samtlige forbrugere. Der løses således to opgaver, dels matches den forventede produktion med det forventede forbrug på markedsvilkår, og dels finjusterer TSO'erne, så der rent faktisk sikres balance.

21) En væsentlig del af elhandlen foregår dog på langsigtede kontrakter, der ikke går via elbørsen.

Nordpool: Den nordiske elbørs. På denne matches udbud med efterspørgsel på timebasis.

Transmissionsansvarlige selskaber (TSO): Myndighedernes forlængede arm. Er ansvarlige for tilstrækkelig transmissionskapacitet, herunder forbindelser til udlandet. Er ansvarlige for tilvejebringelse af reguler- og reservekapacitet, se nedenfor. I Danmark var TSO'erne tidligere Elkraft og Eltra. Med energiaftalen indgået i marts 2004 slås de sammen til det statsejede Energinetdk, der også er ansvarlig for transmissionsnettet for gas.

Elproducenterne: Producerer el, som sælges enten på Nordpool eller ved bilaterale kontrakter. I Danmark er E2 og Elsam helt dominerende i henholdsvis den østlige og vestlige del af Danmark og ejer alle de store centrale kraftværker. Begge disse er for nylig fusioneret med DONG. Der anvendes mange forskellige produktionsteknologier, og der er en væsentlig samproduktion med fjernvarme. Ud over E2 og Elsam findes en lang række kommunalt ejede decentrale kraftvarmeværker og privatejede vindmøller.

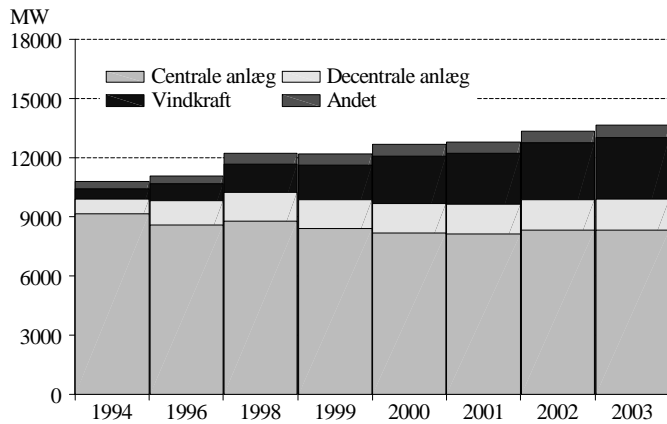
Elhandelsselskaberne: Køber el af producenterne, enten i indlandet eller udlandet, og sælger det til forbrugerne. Oftest sælges strømmen til forbrugerne til faste priser, hvorved selskaberne også bliver en slags forsikringsselskaber.

Distributionsselskaber: Er ansvarlige for, at strømmen bringes fra det overordnede transmissionsnet og ud til forbrugerne. De er regulerede private monopoler. Distributionsselskaberne køber el og fungerer dermed samtidig som elhandels-selskaber, men det er ikke alle elhandelsselskaber, der fungerer som distributions-selskaber. Som udgangspunkt sælger distributionsselskabet el til dets tilsluttede forbrugere. Forbrugerne kan dog vælge at købe el fra et andet selskab og kun købe distributionsydelsen hos områdets distributionsselskab. F.eks. er Københavns Energi og NESAs distributionsselskaber.

Stigende produktions- kapacitet

Produktionskapaciteten er steget kraftigt i løbet af 1990'erne, uden at efterspørgslen er steget tilsvarende, se figur II.5. Dette skyldes en kraftig udvidelse af den decentrale kraftvarme og af vindkraften, en udvidelse der primært har fundet sted af miljøhensyn.

Figur II.5 Dansk elproduktionskapacitet

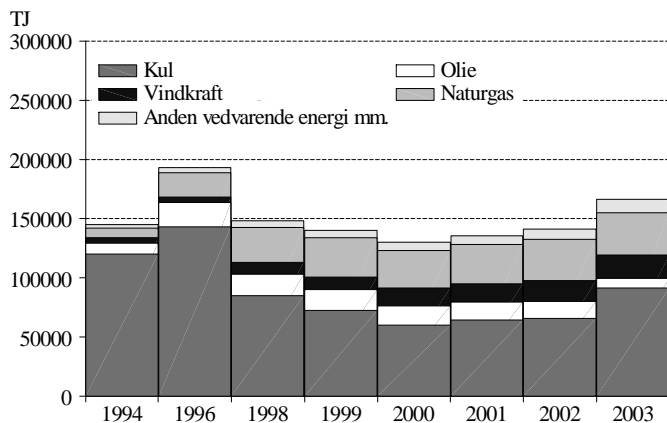


Kilde: Energistyrelsen (2004b).

Stigende elproduktion

Elproduktionen har været stigende siden år 2000, se figur II.6. Dette skyldes primært en forøget eksport til de øvrige nordiske lande, hvor der i højere grad er mangel på kapacitet. For perioden set under et har produktionen været nogenlunde konstant.

Figur II.6 Elproduktion fordelt efter anvendt brændsel



Kilde: Energistyrelsen (2004b).

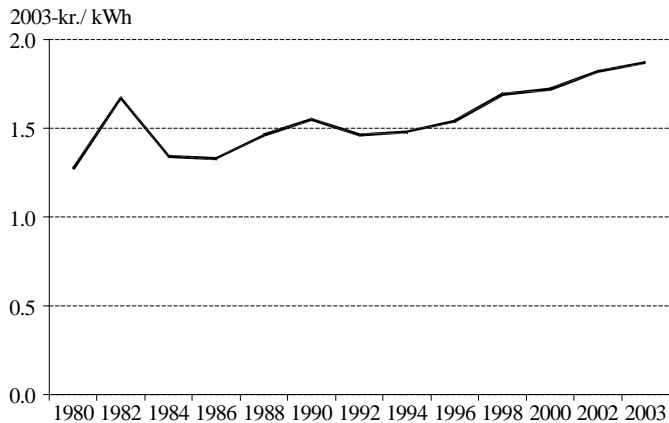
Stigning på kulfyrede anlæg

Stigningen i produktionen i de seneste år har primært fundet sted på kulfyrede anlæg. Også produktionen med vindmøller og anden vedvarende energi har været stigende, mens produktionen baseret på naturgas har været nogenlunde konstant.

Stigende elpris

Elprisen har været stigende, jf. figur II.7. Denne udvikling skyldes primært forhøjede afgifter, da nettoprisen har været stort set konstant siden 1980. Således udgør afgifter hovedparten af den elpris, som de danske husholdninger oplever. Produktions-, transmissions- og distributionsomkostningerne udgør under halvdelen af prisen. Afgifterne på elektricitet brugt af erhvervene er betydeligt lavere, og da deres større elforbrug også gør det muligt at købe el billigere, er virksomhedernes pris ca. 1/3 af husholdningernes. Den danske nettopris på el er dog fortsat kun på 84 pct. af EU gennemsnittet, se Konkurrencestyrelsen (2004b).

Figur II.7 Husholdningernes bruttoelpris



Kilde: Energistyrelsen (2005b).

Effektiv konkurrence

Konkurrenceproblemer på flere markeder

En række forhold betyder, at det kan være kompliceret at sikre tilstrækkelig konkurrence på elmarkedet. Markedet befinder sig fortsat i en overgangsfase, hvor reguleringen tilpasses. Dette kan resultere i et usikkert marked, hvor produ-

centerne er tilbageholdende med at foretage investeringer. Som led i denne overgang sker der en konsolidering af markedet, hvilket bl.a. giver sig udslag i fusioner og krydsejerskab og heraf følgende markedsdominans for enkelte producenter. Endelig er der i reguleringen af en række naturlige monopoler fortsat uhensigtsmæssigheder, der betyder, at der ikke gives de nødvendige incitament til, at produktionen bliver hensigtsmæssig. Dette vil fremgå af det følgende.

Først vurderes behovet for investeringer i produktionskapacitet, og hvorledes myndighederne bør forholde sig til dette. Dernæst ses på, hvorledes international konkurrence via internationale transmissionsforbindelser kan medvirke til at forøge konkurrencen. Endelig diskuteres de aktuelle fusioners betydning for konkurrencesituationen.

Investering i produktionskapacitet

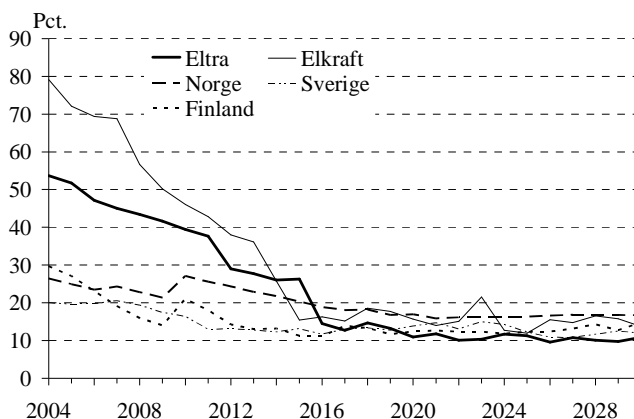
På et velfungerende marked finder nye investeringer i produktionskapacitet sted, når disse kan forventes at give et afkast svarende til markedsrenten, eventuelt med et tillæg for særligt risikofyldte investeringer. Hvis sådanne investeringer ikke finder sted, er det tegn på forvridding. En mulig forvridding er, at konkurrencen ikke er tilstrækkelig, og at potentielle investorer derfor tilbageholder investeringerne for derved at presse prisen højere op. En anden mulig forvridding er den såkaldte regulatorrisiko. Det vil sige risikoen for, at myndighederne griber ind i markedet, så gennemførte investeringer bliver urentable. En sådan risiko får investorer til at være mere tilbageholdende. En langsigtet plan, som regeringens energistrategi, kan, hvis den udformes hensigtsmæssigt, medvirke til at reducere regulatorrisikoen.²²

Tilstrækkelig kapacitet i Danmark

Der er ikke siden liberaliseringen på markedsvilkår foretaget danske investeringer i produktionskapacitet. Fraværet af investeringer har givet anledning til bekymring for, om konkurrencen er tilstrækkelig. Energistyrelsen (2005a) har dog beregnet reservekapaciteten i Norden til at være tilstrækkelig stor i en lang årrække, se figur II.8.

22) Se Transport- og Energiministeriet (2005). Energistrategien indeholder bl.a. et oplæg til en handlingsplan for den overordnede elinfrastruktur.

Figur II.8 Reservekapacitet i Norden



Anm.: Beregningen af reservekapaciteten er baseret på det maksimale udbud og den maksimale efterspørgsel. Den maksimale efterspørgsel er beregnet som den time i året, hvor efterspørgslen er størst. Det maksimale udbud er den samlede produktionskapacitet, hvor vindmøller er inkluderet med deres gennemsnitlige produktionskapacitet. Lukningen af Barsebäck i 2005 er inkluderet i beregningerne, men da øvrige svenske atomkraftværker opgraderes, bliver nettoeffekten meget lille.

Kilde: Energistyrelsen (2005a).

Beregning af kapaciteten

Det fremgår, at der i dag i Danmark er rigelig kapacitet, dvs., at nye investeringer næppe er rentable på markedsvilkår, og de fraværende investeringer kan ikke opfattes som et tegn på manglende konkurrence. Omkring år 2015 bliver kapaciteten så lille, at elprisen presses op på et niveau, hvor nye investeringer kan forrentes med 10 pct. Dette svarer til en elpris på ca. 30 øre pr. kWh, se Energistyrelsen (2005a). Det tager to til fem år at bygge ny kapacitet. Det vil sige, at fravær af investeringer i ny produktionskapacitet ikke bør vække bekymring før tidligst i 2010. Det må dog bemærkes, at da overkapaciteten i de øvrige nordiske lande er mindre, må et eventuelt fravær af investeringer i hele Norden give anledning til bekymring på et tidligere tidspunkt, men ikke endnu.

Regulatorrisiko bør så vidt muligt minimeres

Det er vigtigt, at myndighederne minimerer regulatorrisikoen ved på forhånd at annoncere strategien i fravær af investeringer.²³ Således kan myndighederne klart annoncere, at der ikke vil blive grebet ind i markedet for at fremtvinge nye investeringer, hvis de ikke fremkommer, når de er rentable. Derved er en betydelig del af regulatorrisikoen fjernet. Denne strategi kan dog også være problematisk, da den kun virker, hvis der i øvrigt er et velfungerende marked. Derfor må myndighederne gøre en betydelig indsats for at sikre et konkurrencemarked. Ligeledes er der en risiko for, at der på kort sigt opstår kapacitetsmangel og dermed meget høje priser eller egentlige strømudfald, der kan have meget store omkostninger, jf. Energistyrelsen (2004a). Risikoen, for at dette sker, vil dog begrænses, hvis der skabes et større europæisk marked. Også dette hensyn taler således for at sikre stærke udenlandske forbindelser.

Internationale transmissionsforbindelser

Liberaliseringsprocessen i Europa er i stigende grad fokuseret på betydningen af international handel med elektricitet, se Jamasb og Pollitt (2005). Der kan være flere grunde til at udbygge de internationale transmissionsforbindelser. Dels kan der, hvis produktions- eller efterspørgselsstrukturen i to lande er forskellig, være en gevinst ved international handel. Dels kan der være en gevinst ved, at konkurrencen bliver forøget ved yderligere transmissionsforbindelser. Endelig kan det, jf. ovenfor, af hensyn til forsyningsikkerhed og stabilitet i elmarkedet være hensigtsmæssigt at have stærke internationale forbindelser.

Effektiv nordisk handel

Danmark er en integreret del af den nordiske elbørs, Nordpool. Den fælles børs betyder, at elhandel inden for Skandinavien foregår relativt gnidningsfrit og i internationalsammenligning er meget velfungerende. På børsen fastlægges dagen inden produktionsdøgnet elpris, og hvilke producenter, der leverer strøm. Viser det sig, at der ikke er tilstrækkelig transmissionskapacitet mellem landene, foretager de transmissionsansvarlige selskaber modopkøb, der sikrer balance. Således skal udbydere og efterspørgere efter el ikke

23) Der må dog altid være en vis regulatorrisiko, da myndighederne ellers afskriver sig muligheden for at reagere på ny viden eller ændrede præferencer.

Mindre effektiv handel med andre lande

bekymre sig om, hvorvidt der er transmissionskapacitet. Det er mere kompliceret at handle uden for det nordiske område. Ved en handel f.eks. over den dansk-tyske grænse må en køber således foretage et køb i Tyskland, på en auktion sikre sig transmissionskapacitet og endelig sælge strømmen på Nordpool. Disse handelsbarrierer kan medvirke til, at strømmen i ca. en fjerdedel af tiden løber den forkerte vej (dvs. fra et højprisområde til et lavprisområde) på den vstdanske tyskelandsforbindelse.²⁴ Således er konkurrencen fra Tyskland fortsat beskeden.

Tabel II.10 viser, at importkapaciteten er ca. en fjerdedel af den indenlandske produktionskapacitet i Vestdanmark og en tredjedel i Østdanmark. Det betyder, at de indenlandske producenter har en dominerende position, også når der tages højde for den mulige konkurrence fra udlandet.

Ofte begrænsninger i transmissionskapacitet

Det fremgår af tabel II.11, at der i praksis ofte er transmissionsbegrænsninger imellem de nordiske lande. I de situationer, hvor der er transmissionsbegrænsninger, er producenterne på marginalen ikke udsat for konkurrence fra de andre nordiske lande, og de kan udnytte dette til at hæve prisen. Det er dog tilsyneladende primært i Vestdanmark, at der er problemer med utilstrækkelige internationale transmissionsforbindelser. For det enkelte land er der primært et konkurrenceproblem, når der er begrænsninger på importkapaciteten.

Dominerende producenter

Tabel II.12 viser, at E2 er den dominerende elproducent i Østdanmark, mens Elsam er dominerende i Vestdanmark. Også i Norge og Finland er der meget dominerende producenter, men dog ikke i samme omfang som i Danmark.

24) En anden forklaring på den "forkerte" strømretning er, at producenterne herved kan sikre sig en højere samlet indtjening, da den danske pris derved hæves.

Tabel II.10 Gennemsnitlige importhandelskapaciteter, 2003

	Vestdanmark	Østdanmark
	----- MW -----	
Fra Norden	1006	1210
Fra Tyskland	766	465
Total importkapacitet	1772	1675
Total produktionskapacitet	7016	5206
	----- Pct. -----	
Importkapacitet i pct. af samlet produktionskapacitet	25	32

Anm.: Der findes i dag ikke en transmissionsforbindelse over Storebælt, hvorfor tabellen er opdelt i Vest- og Østdanmark. Det er besluttet at bygge en sådan forbindelse. Midlertidige afbrydelser af forbindelserne og tekniske forhold betyder, at tallene varierer, selvom forbindelsernes fysiske kapacitet er uændret.

Kilde: Konkurrencestyrelsen (2004b).

Tabel II.11 Transmissionsbegrænsninger mellem Danmark og Norden

Forbindelse	2002		2003	
	Import	Eksport	Import	Eksport
	----- Pct. -----			
Vestdanmark Norge	28	24	8	46
Sverige	15	29	7	41
Østdanmark Norge	15	23	5	39
Sverige	8	1	1	0

Anm.: Tallene angiver den procentvise andel af tiden, hvor der er fuld kapacitetsudnyttelse.

Kilde: Konkurrencestyrelsen (2004b).

Tabel II.12 Markedsandele hos vigtigste aktører på det nordeuropæiske elmarked i år 2002

	Østdanmark	Vestdanmark	Tyskland	Sverige	Finland	Norge
	----- Pct. -----					
Elsam	-	70	-	-	-	5
E2	70	-	-	5	-	-
E.ON.	5	5	30	15	5	5
Vattenfall	5	15	15	40	15	10
Fortum	-	5	-	20	65	5
Statkraft	10	-	-	5	-	65
Andre	10	5	55	15	15	10
I alt	100	100	100	100	100	100

Anm.: ”-” svarer til en markedsandel på nul. Markedsandelene er baseret på den nationale produktionskapacitet og importkapaciteten. Ved import er hver aktør tildelt den andel af importkapaciteten, som aktøren har i eksportlandet.

Kilde: Konkurrencestyrelsen (2004b).

Mulighed for misbrug af dominerende stilling

Når der er forskellige priser i Tyskland og Norge/Sverige, kan en dominerende dansk producent ved at tilbageholde produktion udnytte sin markedsmagt til at påvirke, hvilken naboprís der “importeres” til det lokale område. I over 90 pct. af årets timer er den danske marginale produktionsomkostning mindre end den laveste tyske og svensk/norske pris, jf. Konkurrencestyrelsen (2004b). I disse timer kan en dominerende position udnyttes.

Dominerende stilling har været misbrugt

Det fremgår således af tabel II.13, at de danske producenters dominerende stilling rent faktisk udnyttes i vidt omfang til at sikre en højere indtjening.

Behov for transmissionskapacitet kan være stigende

Fehr mfl. (2005) har analyseret det nordiske elmarked i perioden 2002-03, hvor udbuddet af elektricitet var lavt pga. begrænsede nedbørsmængder og dermed begrænset mulighed for at producere på vandkraftanlæg i Norge og Sverige. (2005). De konkluderer, at markedet generelt har vist sig velfungerende. På længere sigt forventer de imidlertid, at en relativt lavere produktionskapacitet kombineret med øget offentlig regulering – f.eks. i form af CO₂ kvoter – skaber et

forøget behov for stærkere internationale transmissionsforbindelser for at sikre en tilstrækkelig konkurrence.

Tabel II.13 Elsams og Energi E2's udnyttelse af potentialet for ekstra profit

	Potentiale	Potentiale udnyttelse ^{a)}	Udnyttelsesgrad
	----- Mia. kr. -----	-----	---- Pct. ----
2001	1,5	1,0	66
2002	2,8	2,3	82
2003	3,3	2,4	73
Gennemsnit	2,5	1,9	76

a) Potentialet er beregnet som den absolutte forskel mellem den tyske og den norsk/svenske pris, ganget med det samlede danske elforbrug. Potentialet kan således opfattes som den ekstra profit, der kan indtjenes af en dominerende aktør i "transitområdet".

Kilde: Konkurrencestyrelsen (2004b).

Forsynings-sikkerhed og internationalt samarbejde

Traditionelt har reservekapaciteten været sikret af det enkelte land og inden for dets grænser. Liberaliseringen og den stigende internationale integration af elmarkederne i Europa åbner dog for nye muligheder for internationalt samarbejde. I det nordiske område er der allerede i dag et samarbejde om tilvejebringelsen af reservekapacitet, og i visse tilfælde køber Danmark reservekapacitet i de andre nordiske lande. Hvis der er tilstrækkelige internationale forbindelser, kan den ønskede forsynings-sikkerhed med international koordinering sikres med en mindre samlet reservekapacitet, end hvis der ikke er international koordinering. Ligeledes kan det pga. det større marked og dermed mere intensiv konkurrence være muligt at sikre reservekapaciteten til lavere omkostninger. Begrænsningerne i de internationale forbindelser komplicerer dog problemet. Hvis f.eks. Danmark og Norge valgte at have al deres reservekapacitet i Norge, ville forsynings-sikkerheden i Danmark være afhængig af, at den nødvendige transmissionskapacitet var til rådighed. I perioder er transmissionsforbindelserne mellem landene fuldt udnyttede, og i sådanne perioder ville eltransmissionen mellem landene altså begrænses af, at en del af kapaciteten

skulle være i reserve. Under alle omstændigheder kan internationalt samarbejde om reservekapacitet betyde en større effektivitet end i dag.

Også andre muligheder

En yderligere mulighed for at skabe konkurrence og effektivitet i tilvejebringelsen af reservekapacitet er en større inddragelse af efterspørgselssiden. Hvis en gruppe af forbrugere accepterer at få begrænset deres forbrug i situationer, hvor der er behov for reservekapacitet, vil behovet for reservekapacitet falde. Hvis disse forbrugeres omkostning ved at blive forbrugsbegrænset er lavere end omkostningen ved reservekapacitet, vil der være en besparelse. Yderligere vil der være mere konkurrence på markedet for reservekapacitet, således at der kan opnås en lavere pris for forbrugerne.

Fusioner

Der er i det seneste år planlagt en række fusioner på det danske energimarked. Omdrejningspunktet i fusionerne har været det statsejede DONG.

DONG

DONG, der primært er et gasselskab, har i første omgang købt den dominerende vstdanske elproducent Elsam. Elsam fusionerede sidste år med distributionsselskabet NESAs, der driver distributionsnet og sælger strøm til kunder hovedsagelig i Nordsjælland. Dernæst har DONG købt distributionsselskaberne Københavns Energi og eldelen af Frederiksberg Forsyning. Såvel Elsam som Københavns Energi havde betydelige aktieposter i den dominerende østdanske elproducent E2. Med opkøbene har DONG sikret sig hovedparten af aktierne i E2. DONG har dog afhændet ca. en fjerdedel af energiproduktionskapaciteten til svenske Vattenfall. Samlet status er altså, at DONG, hvis fusionen godkendes, nu er den dominerende gasleverandør, den dominerende elproducent i såvel Øst- som Vestdanmark samt elleverandør og distributionsselskab for en stor del af de danske elkunder. Bemærk dog at fusionsforhandlingerne endnu ikke er afsluttet, hvorfor det endelige resultat kan blive anderledes end beskrevet her.

Ulemper ved fusioner

Det store problem med fusioner er, at de skaber en risiko for markedsdominans, hvilket kan give unødvendigt høje priser

og dermed et samfundsøkonomisk tab. Der kan skelnes mellem to typer af fusioner, horisontale og vertikale. Ved horisontale fusioner fusionerer to virksomheder, der leverer sammenlignelige produkter, hvilket giver større koncentration og dermed forøger mulighederne for misbrug af markedsmagt. Ved denne type af fusioner skabes en virksomhed, som får en større markedsandel, og dermed større risiko for markedsdominans. Ved vertikale fusioner fusioneres to virksomheder, hvor den ene er leverandør til den anden. Denne type fusion kan betyde, at aftagervirksomheden ikke vælger det mest hensigtsmæssige input i sin produktion, men vælger dyrere produkter fra sin egen produktionsdel. Dette resulterer således ikke i en dominerende virksomhed på det enkelte marked, men kan give en u hensigtsmæssig allokering af ressourcer. En kraftig konkurrence på aftagervirksomhedens produktmarked vil kunne medvirke til at reducere dette problem. DONG's fusioner er såvel vertikale som horisontale. Som nævnt er DONG den altdominerende gasleverandør. Ved at tage en høj gaspris af sine konkurrenter på elmarkedet kan DONG således ikke alene tjene en overnormal profit på gas, men kan også stille sine konkurrenter på elmarkedet dårligere.

Fusionerne kan give langsigtede problemer

Incentamentet til effektiv produktion kan være mindre i den offentlige end i den private sektor, og dette kan være et argument for at privatisere DONG. Hvis fusionen gennemføres, er det imidlertid vanskeligt at privatisere DONG, uden at der dermed skabes et dominerende privat energikonglomerat.

Hypotetiske kortsigtede fordele

DONG er en meget dominerende gasleverandør, og Elsam og E2 er dominerende elleverandører i henholdsvis Vest- og Østdanmark. Finansministeriet har fremhævet, at med et direkte ejerskab vil staten have bedre muligheder for at undgå monopoladfærd, ligesom det kan være en fordel at have en "venligtsindet" aktør på banen for derved at kunne løse markedsproblemer.²⁵ Dette kan imidlertid også betyde,

25) Der er dog grænser for, hvor venligtsindet DONG kan være, da mindretalsaktionærerne har krav på en kommerciel drift.

Det statsejede SAS er blevet afsløret i ulovligt samarbejde med det konkurrerende Mærsk, dvs. statsejerskab giver således ikke

at regulatorrisikoen stiger, da DONG ikke nødvendigvis kun agerer på baggrund af kommercielle interesser. Som tidligere nævnt kan dette få andre potentielle aktører til at være mere tilbageholdende med investeringer.

Konkurrence- skabelse er hovedudfordringen

Den store horisontale og vertikale integration i et fusioneret DONG vil medføre store konkurrenceproblemer, hvis DONG privatiseres, og også under offentligt ejerskab er integrationen særdeles problematisk. Udfordringen for myndighederne vil i de kommende år være at få skabt tilstrækkelig konkurrence på elmarkederne, så en effektiv produktion sikres, hvad enten DONG privatiseres eller ej. På det helt korte sigt er det vigtigt, at konkurrencemyndighederne stiller tilstrækkelige krav i forbindelse med fusionen. F.eks. bør distributionsselskaberne udskilles fra DONG, og gas- og elproduktionen adskilles i forskellige selskaber. Endvidere bør den internationale transmissionskapacitet som nævnt ovenfor udbygges, så et integreret europæisk elmarked bliver en realitet. Opsplitningen og kapacitetsudbygningen bør ske snarest muligt og under alle omstændigheder inden en privatisering af DONG.

Regulering af naturlige monopoler i elforsyningen

Der er i forbindelse med elsektoren en række naturlige monopoler. Der kan ikke i praksis skabes konkurrence på transmissionsydelser for el og gas. Derfor varetages disse efter sammenlægningen af Elkraft og Elsam af Energinetdk. Ligeledes er det heller ikke muligt at skabe produktmarkeds-konkurrence på den videre distribution af el ud til forbrugere, hvorfor distributionsselskaberne er regulerede. På distributionsselskabernes handelsdel er der derimod konkurrence. El og varme samproduceres i vidt omfang i Danmark. På varmesiden er det ofte heller ikke muligt at skabe konkurrence, da der kun er en enkelt eller få, der leverer varme til de enkelte net.

Regulering af distributions- selskaber

Distributionsselskaberne var inden Energiaftalen reguleret med en indtægtsramme, dvs. en grænse for forrentningen af deres egenkapital. Dette begrænsede incitamentet til at mi-

pr. definition en markedsaktør, der altid handler på en samfundsmæssig venligtsindet måde.

nimere omkostningerne, da overflødige omkostninger uden konsekvenser kunne overvælttes i regningen til forbrugerne. Selskaberne er nu underlagt en maksimumspris baseret på deres indtægter i 2004.²⁶ De er endvidere fortsat underlagt et forretningsloft svarende til den lange byggerente plus et pct.point, hvilket kan reducere incitamentet til effektiv produktion. Fra 2008 vil de mindst effektive selskaber (identificeret ved en målestoksanalyse) blive underlagt effektiviseringskrav. Reguleringen minder således meget om målestokskonkurrence og repræsenterer et betydeligt fremskridt i forhold til den tidligere indtægtsrammeregulering. Det bør dog vurderes, om en mere enkel regulering, hvor forretningsloftet er helt afskaffet, ville kunne forbedre incitamenterne og samtidig give en enklere og mere gennemsigtig regulering.

Regulering af decentrale kraftvarmeværker

Også for de decentrale kraftvarmeværker er der sket ændringer i forbindelse med Energiaftalen. Produktionen fra disse værker var tidligere en del af den såkaldte prioriterede produktion, der var garanteret afsætning til på forhånd fastlagte priser efter den såkaldte treledstarif. Treledstariffen fastlagde faste afregningspriser differentieret efter produktionsstidspunkt. Prisen lå generelt over markedsprisen og inddrog derfor en betydelig støtte i forhold til markedsprisen.

Fra treledstarif til markedspriser

Med Energiaftalen har værkerne i højere grad fået mulighed for at reagere på markedssignaler. Udgangspunktet er, at de decentrale kraftvarmeværker ligesom andre elproducenter sælger strøm til markedspriser, f.eks. via Nordpool.²⁷ For at kompensere ejerne af de decentrale kraftvarmeværker for den ændrede regulering er der indført et produktionsuafhængigt tilskud, der er beregnet, så det svarer til støtten under den tidligere anvendte treledstarif. En betingelse for at få støtten udbetalt er dog, at kapaciteten i praksis er klar til produktion, men således ikke nødvendigvis er producerende. Ændringen i forhold til treledstariffen forbedrer incitamenterne. Producenterne får incitament til kun at producere, når det er samfundsmæssigt ønskeligt, dvs., når markedsprisen er lig med eller højere end marginalomkostningen.

26) Se Bekendtgørelse nr. 1520 af 23. december 2004.

27) Se Bekendtgørelse 1367 af 15. december 2004.

Dermed sikres det, at de forskellige teknologier anvendes, når det er mest hensigtsmæssigt.

Stadig forstyrrelse af prissignal

En række undtagelser og yderligere regulering betyder dog, at prissignalet ofte forstyrres. Foreløbig er det kun de større decentrale værker, der står for ca. 50 pct. af den decentrale produktion, der producerer på markedsvilkår. Fra 2007 vil de mellemstore værker, der står for 20 pct. af produktionen, også producere på markedsvilkår. De resterende værker vil fortsat producere efter trededstariffen. Disse værker vil altså stadig ikke kun producere, når det er hensigtsmæssigt.

Produktions-tilskud

De decentrale kraftvarmeværker modtager fortsat et elproduktionstilskud på typisk 8 øre/kWh. Det kan undre, at dette tilskud er opretholdt, da der netop er gjort en indsats for, at den decentrale produktion finder sted på markedsvilkår. Tilskuddet betyder, at produktion på de decentrale værker vil finde sted, selvom andre teknologier ville være mere hensigtsmæssige.

Fast afregningspris for produktion af vedvarende energi

En mindre del af de decentrale kraftvarmeværker er baseret på biobrændsler. Disse værker er sikret en fast afregningspris på 60 øre/kWh, der indebærer, at der ikke produceres på markedsvilkår.

Fjernvarme-produktionen

Ud over el producerer kraftvarmeværkerne også varme. Også på varmesiden er reguleringen problematisk, da der anvendes hvile-i-sig-selv princippet.

Effektiviserings-potentiale for decentrale kraftvarmeværker

Energistyrelsen og Konkurrencestyrelsen (2004) har foretaget en effektivitetsanalyse af de decentrale kraftvarmeværker. Ved at sammenligne de mindre effektive producenter med de mest effektive kan det beregnes, hvor stor en gevinst, der kunne opnås, hvis alle var lige så effektive som de mest effektive. Det er dog på den ene side ikke sikkert, at konkurrence vil resultere i, at alle bliver lige så effektive som de bedste, da der også i brancher med hård konkurrence er effektivitetsforskelle. På den anden side kan potentialet også være større end beregnet, da også de mest effektive måske kan blive endnu bedre. Analysen indikerer, at der er et effektiviseringspotentiale på 0,6 mia. kr. pr. år på de decentrale kraftvarmeværker i Danmark. Hvile i sig selv prin-

cippet giver således ikke tilstrækkeligt incitament til effektiv produktion.

Konkurrence på varmemarked ikke tilstrækkelig

På mange varmenet er der kun en eller meget få producenter. Derfor kan der ikke generelt skabes nok produktmarkeds konkurrence til at undgå markedsmagt, og det er nødvendigt fortsat at regulere varmemarkedet. Som et alternativ til produktmarkeds konkurrence kan anvendes målestokskonkurrence.

Målestokskonkurrence mulig løsning

I de områder, hvor der er konkurrerende fjernvarme producenter, kan målestokskonkurrencen suppleres med egentlig produktmarkeds konkurrence. Dvs., den enkelte forbruger skal selv kunne vælge, hvilken producent hun ønsker at købe varme af. Selv i de større fjernvarmenet er der dog kun et begrænset antal producenter. Det kan derfor ikke her forventes, at produktmarkeds konkurrencen bliver særligt effektiv. Selv en mindre effektiv produktmarkeds konkurrence kan dog bidrage med et effektivitetspres.

Eventuelt kompensation for uheldige investeringer

En del decentrale kraftvarmeværker har meget høje omkostninger og er ikke rentable på markedsvilkår. Det gælder mange af de såkaldte barmarksværker. Hvis varmeprisen begrænses til det nuværende niveau, og der skal bydes ind på elmarkedet på markedsvilkår, kan disse værker få problemer med at forrente investeringsomkostningen. En løsning på dette kan være at tillade, at varmeprisen hæves til et niveau, der afspejler produktionsomkostningen. Dette kan dog være politisk uacceptabelt, fordi der i mange tilfælde er tilslutningspligt til fjernvarme. I sådanne tilfælde kan fjernvarmeværkerne kompenseres for de højere priser ved et engangstilskud.

Tilslutningspligt kan være uheldig

Tilslutningspligten kan være problematisk: Ved at påtvinge en bestemt opvarmningsform afskæres forbrugeren fra at vælge andre løsninger. En ophævelse af tilslutningspligten kan give et effektivitetspres på fjernvarme produktionen, da den derved bliver udsat for konkurrence fra andre opvarmningsformer. På den anden side er der betydelige stordriftsfordele i fjernvarme produktionen, der betyder, at der kan være en samlet samfundsøkonomisk gevinst ved tilslutningspligten, der overstiger de privatøkonomiske omkost-

ninger for visse kunder. En arbejdsgruppe nedsat af Energistyrelsen og Konkurrencestyrelsen har vurderet konsekvenserne af at ophæve tilslutningspligten, se Energistyrelsen og Konkurrencestyrelsen (2004). Arbejdsgruppen konkluderer, at der i en række tilfælde kan være gevinst ved at ophæve tilslutningspligten.

Miljøproblemer

En betydelig del af reguleringen og investeringerne er oprindeligt introduceret af miljøhensyn. På en række punkter giver den nuværende regulering dog ikke incitamenter til at nå miljømål på en effektiv måde. Det gælder f.eks. den særskilte målsætning om miljøvenlig teknologiudvikling. For at sikre en effektiv produktion bør miljømålene som udgangspunkt opnås med markedsbaserede midler, f.eks. omsættelige forureningstilladelser eller afgifter.

Hensigtsmæssig regulering af decentrale kraftvarmeværker

En mere hensigtsmæssig regulering af de decentrale kraftvarmeværker indebærer således:

- Fjernelse af produktionstilskuddet til elproduktionen.
- Hvile i sig selv princippet på varmedelen erstattes med maksimumspriser efter målestoksprincippet.
- Eksterne effekter fra produktionen af el og fjernvarme reguleres med afgifter, der svarer til størrelsen af de eksterne effekter.
- Der kan være en gevinst ved at begrænse og evt. på lang sigt ophæve tilslutningspligten. Denne mulighed bør vurderes nærmere.
- Hvis der er politisk behov for at støtte økonomisk trængte værker, bør denne støtte være produktionsuafhængig.

II.8 Konkurrencestrategier

Konkurrenceniveauet er generelt højt i Danmark sammenlignet med gennemsnittet for EU-landene under et. I nogle brancher er konkurrencen dog mere begrænset end i andre. I afsnit II.4 blev det beregnet, at velstanden i Danmark kan hæves med ca. 2 pct. af BNP ved at øge konkurrencen til amerikansk niveau. I dette afsnit diskuteres, hvorledes konkurrencen kan styrkes.

Regeringens konkurrencestrategi 2010

Regeringen har et mål om, at konkurrencen i dansk økonomi i 2010 skal være på højde med de mest konkurrenceprægede lande i OECD, jf. Regeringen (2004). Det skal sikres gennem en velfungerende konkurrencelov og en bedre "konkurrencekultur". Det kræver ifølge regeringen reformer, der afskaffer konkurrencebegrænsende regulering på områder, hvor andre forhold, såsom forbrugersikkerhed, forsyningsikkerhed, miljø- og fordelingsaspekter, ikke begrundet reguleres. Det kræver endvidere liberaliseringer på post-, vand-, affalds- og energiområdet samt større international åbenhed og adgang til de danske markeder.

Seks delmål

I regeringens konkurrencestrategi opstilles seks delmål, som løbende følges. Målene er,

- at antallet af brancher med konkurrenceproblemer skal halveres,
- at danske forbrugere ikke skal betale højere nettopriser end forbrugere i andre lande med samme velstandsniveau,
- at der skal være væsentligt flere områder, hvor offentlig regulering ikke er med til at begrænse mulighederne for konkurrenceudsætning,
- at konkurrencen om offentlige opgaver skal øges væsentligt,
- at der er frit leverandørvalg på flere områder, og
- at Danmark skal være en mere åben økonomi.

Målene skal realiseres inden 2010.

Kun langsomme forbedringer i den private sektor

Ifølge Konkurrencestyrelsens vurdering går det imidlertid langsomt med at nå målene. Der er kun forbedringer på to af de seks indikatorer, som Konkurrencestyrelsen anvender til at vurdere, om målene opfyldes. Reguleringen af produktmarkederne er således mindsket fra 1998 til 2003, jf. afsnit II.2, og antallet af brancher med konkurrenceproblemer er faldet, jf. afsnit II.3. Derimod er de danske priser på et uændret højt niveau sammenlignet med udlandets priser, ligesom åbenheden i den danske økonomi er uændret. Det må samtidig påpeges, at det ikke er afgørende i hvor mange brancher, konkurrencen øges, men at der fokuseres på at øge konkurrencen i de brancher, der har størst betydning for den danske økonomi.

Stilstand på det offentlige område

Endvidere står Danmark svagt med hensyn til udviklingen i udbud vedrørende offentlige indkøb. Værdien af offentlige indkøb, der kommer i EU-udbud, har således været næsten konstant fra perioderne 1995-97 til 2001-03, mens andelen er steget i de fleste andre EU-lande. Danmark er som følge heraf faldet fra en femteplads til en tolvteplads blandt EU15-landene. Udliciteringsgraden af driftsopgaver er ligeledes næsten uændret de senere år i både staten, amter og kommuner, jf. Konkurrencestyrelsen (2005) og Det Økonomiske Råd (2004a).

Frit valg

Der er indført frit valg på en række nye områder inden for den offentlige sektor de seneste år, f.eks. frit valg af hjemmehjælp og sygehuse. Frit valg kan potentielt styrke konkurrencen på disse områder. Danmark ligger nummer 9 blandt 12 lande i en undersøgelse af udbredelsen og anvendelsen af frit valg, hvilket afspejler, at der fortsat eksisterer barrierer for det frie valg, se Konkurrencestyrelsen (2005) og Det Økonomiske Råd (2004a).

Der er dog taget en række initiativer, som først kan forventes at få virkning de kommende år, herunder ændringer i konkurrenceloven, jf. nedenfor.

Regeringens initiativer

Regeringen (2004) har fremlagt en række øvrige initiativer og fokusområder med henblik på at fremme konkurrencen. Det drejer sig blandt andet om udarbejdelse af handlingsplaner for konkurrencebegrænsede brancher og initiativer, der skal fjerne visse konkurrencehæmmende regler inden for afgrænsede områder som bl.a. arbejdstilsyn og juridisk rådgivning. Endvidere er Post Danmarks eneret til at udbringe små breve pr. 1. januar 2005 nedsat til kun at gælde for breve under 50 gram. Regeringen vil også undersøge muligheden for liberalisering eller øget effektivitet inden for bl.a. affaldsområdet, vand- og fjernvarmesektoren samt mulighed for større gennemsigtighed og udbud inden for taxiområdet. Regeringen har endvidere oprettet en "task force", som undersøger, om lovgivningen på afgrænsede områder følger principperne for det indre marked, og som vil iværksætte initiativer til fremme af den internationale handel. Endelig ønsker regeringen flere offentlige og private partnerskaber. Flere af initiativerne synes dog at mangle

konkret udmøntning og kan kun forventes at få effekt på noget længere sigt i deres nuværende udformning. For eksempel er der udarbejdet handlingsplaner for 20 brancher, men de indeholder kun få konkrete forslag, der kan skærpe konkurrencen.

Nye muligheder med ny konkurrencelov

Konkurrenceloven er blevet ændret 1. februar i år. Ændringerne øger myndighedernes mulighed for at kontrollere, om en dominerende virksomheds adfærd skader konkurrencen, og Konkurrencestyrelsen gives nye muligheder for at stille betingelser for at godkende en fusion, når denne skaber eller styrker et oligopol.²⁸ Endvidere er det eksisterende forbud mod bindende videresalgspriser præciseret, jf. Konkurrencestyrelsen (2005). Tærskelværdierne i de danske fusionsregler er dog høje sammenlignet med de øvrige EU-lande, jf. OECD (2005a).

Andre konkurrencepolitiske instrumenter

Der findes imidlertid en række andre mulige konkurrencepolitiske instrumenter, som ikke er taget i anvendelse i Danmark. Det drejer sig om muligheden for at indføre strafabatorninger for kartelvirksomheder, adgang til ransagning i private hjem, juridisk ansvarliggørelse af direktører og medarbejdere, der medvirker til kartelsamarbejde eller ulovlige prisaftaler, samt større brug af økonomiske og statistiske argumenter som bevis i retssager. Endvidere kan det diskuteres, om den danske organisering af konkurrencemyndighederne er den mest hensigtsmæssige. Disse spørgsmål diskuteres i det følgende.

Strafrabatorninger

Strafrabat

Strafrabatorninger for kartelvirksomheder, der samarbejder med konkurrencemyndighederne om afsløring og dokumentation af kartellet, kendes fra mange OECD-lande. Sådanne ordninger har eksisteret i mange år i USA og har siden 1996 været anvendt af EU-Kommissionens konkurrencedirektorat (DG-konkurrence). Endvidere har de fleste EU-lande indført strafabatorninger de seneste år. Danmark er således et af de få EU-lande sammen med Estland, Cypern, Litauen og Malta, der ikke har en strafabatorning, jf. European Com-

28) Jf. boks II.1 for en beskrivelse af fusionsgrænserne.

mission (2005). Der kan dog gives strafabat i Danmark i størrelsesordenen 20-30 pct., men Konkurrencestyrelsen kan kun anbefale Statsadvokaturen for Særlig Økonomisk Kriminalitet (SØK), at der gives rabat, og rabatten har næppe særlig stor betydning for virksomhedernes incitament til at afsløre kartellerne.

Amerikansk strafabat

I USA har der siden 1978 været en strafabatordning. Ordningen blev ændret i 1993, hvorefter virksomheder, der melder sig selv, inden en undersøgelse iværksættes, og efterfølgende samarbejder fuldt ud, gives fuld og automatisk strafritagelse, den såkaldte "automatiske amnestiregel". Der gives kun amnesti til den første virksomhed, der melder sig, også selvom en anden virksomhed eventuelt melder sig få timer efter den første. Der kan endvidere gives strafabat til andre virksomheder, der samarbejder efter iværksættelse af en undersøgelse, jf. Spratling (1998) og Hammond (2004). Det amerikanske system er beskrevet nærmere i boks II.10.

EU-Kommissionens strafabatordning

I EU-Kommissionens strafabatordning gives en rabat på 75-100 pct. af bøden til den første virksomhed, der samarbejder fuldt ud med EU-Kommissionens konkurrencemyndighed, før en undersøgelse iværksættes, mens der gives en rabat på 50-75 pct. til den første virksomhed, der samarbejder fuldt ud, efter en undersøgelse er sat i værk. Øvrige virksomheder, der samarbejder, kan gives rabatter på mellem 10 og 50 pct., jf. European Commission (2002). I Europa er der ingen sanktion over for enkeltpersoner. Det er således udelukkende virksomheden, der kan ansvarliggøres, i modsætning til USA, hvor enkeltpersoner kan idømmes fængselsstraf.

USA har siden 1978 haft en strafbratordning, på engelsk kaldet "leniency". De første år af ordningens eksistens var virkningen imidlertid begrænset. Der blev kun indgivet én ansøgning om straffrihed om året, og der blev ikke afsløret et eneste internationalt kartel.

I 1993 blev systemet udvidet, så straffritagelsen blev givet automatisk, hvor lovovertræderne tidligere kun var kvalificeret til straffritagelse. Endvidere blev det muligt at opnå fuld straffritagelse, efter konkurrencemyndighedernes undersøgelse starter, hvis de berørte virksomheder samarbejder med myndighederne. Endelig kan alle direktører og medarbejdere i virksomheder, der kvalificerer til automatisk amnesti, og som samarbejder med myndighederne, modtage automatisk amnesti.

I USA kan den enkelte direktør og medarbejder gøres personligt ansvarlig for medvirken til overtrædelse af konkurrenceloven. Grove kartelforbrydelser takseres som såkaldte "felony crimes", der ofte giver fængselsstraf, og som medfører, at man mister en række civile rettigheder, f.eks. stemmeretten. Der gives op til 10 års fængsel, og individer kan idømmes bøder på op til 1 mio. dollars, i nogle tilfælde mere.

Strafbratordningens effektivitet skyldes formentlig kombinationen af, at straffen ved lovovertrædelser er betydelig, og at gevinsterne ved samarbejde er betragtelige. Bødestørrelserne svarer således ofte til 30 pct. eller mere af omsætningen fra varen, der indgik i kartellet, i hele prissamarbejdets periode. Der er i alt idømt bøder ved overtrædelse af konkurrencelovgivningen på over 2½ mia. dollars siden 1997, og over 90 pct. er uddelt i sager, der har været understøttet af strafbratordningen. Den højeste bøde til en enkeltvirksomhed var på 500 mio. dollars (vitaminkartel).

Systemets effektivitet illustreres yderligere af, at de amerikanske konkurrencemyndigheder i 2004 gennemførte undersøgelser af mere end 50 formodede internationale karteller, der opererede på seks kontinenter, og programmet har ifølge de amerikanske konkurrencemyndigheder afsløret flere karteller end alle de øvrige tiltag, som de amerikanske konkurrencemyndigheder benytter sig af, herunder ransagninger, lyd- og videoaflytninger og FBI-undersøgelser.

For yderligere beskrivelse, se Spratling (1998) og Hammond (2004).

Adfærdsvirkninger af strafabat

Strafaborordninger har overordnet flere effekter. For det første giver strafabatten virksomhederne større incitament til at gå ud af et kartel og afsløre kartellet. Dermed kan antallet af karteller, der afsløres, øges. For det andet kan ordningerne medvirke til at mindske myndighedernes omkostninger ved at afsløre karteller, fordi det er en af de delta-gende virksomheder, som har præcise informationer om kartelaftalerne, der samarbejder med myndighederne. For det tredje kan ordningerne have en forebyggende effekt, så antallet af nye karteller mindskes, fordi risikoen ved deltagelse i karteller øges. Endelig kan ordningen øge sandsynligheden for, at kartellerne opløser sig selv, fordi de destabiliseres pga. risikoen for, at nogle kartelmedlemmer samarbejder med myndighederne. De økonomiske adfærdsvirkninger af strafaborordninger er nærmere beskrevet i boks II.11.

Vanskeligt at afsløre karteller

Ud over de mere snævre økonomiske argumenter kan det også fremhæves, at overtrædelser af konkurrenceloven, i modsætning til anden økonomisk kriminalitet som for eksempel insiderhandel, kan gennemføres, på en måde, så det kun meget vanskeligt eller slet ikke kan gøres. Endvidere er ulovlige karteller en form for organiseret kriminalitet. Gevinsten ved kartellet opstår kun ved, at flere samarbejder over en længere periode, og gevinsten ved kartellet består netop i, at det er et længerevarende forhold, jf. Spagnolo (2003).

Optimal rabat ved anmeldelse

Ved indførelse af en strafaborordning vil det være afgørende, hvordan systemet indrettes. Ud fra en økonomisk betragtning kan det være optimalt, at der ikke blot skal gives rabat, men at der kan gives en økonomisk belønning til virksomheden. Det kan imidlertid være uacceptabelt at belønne virksomheder, der har haft en ulovlig adfærd, hvorfor dette system ikke anvendes i praksis. Rabatten skal formentlig være betydelig, dvs. tæt på fuld rabat. Der er også argumenter for, at gentagne bøder skal være stigende, hvis ikke virksomheden samarbejder, jf. Spagnolo (2003) og boks II.11.

Et af formålene med at indføre strafabatorninger er at påvirke virksomhedernes økonomiske incitament til at danne ulovlige karteller. Strafaborningerne indfører incitament der spiller virksomhederne ud mod hinanden.

Hvis en virksomhed overvejer at deltage i ulovlig kartelvirksomhed, må den afveje de forventede gevinster ved deltagelse mod de forventede omkostninger i form af mulige bøder. Strafaborningerne ændrer på forholdet mellem omkostningerne og gevinsterne ved deltagelse i kartellet.

Umiddelbart kunne det forventes, at den reducerede bøde for den samarbejdende virksomhed i en strafaborning blot skal være mindre end den "forventede" bøde for en kartelvirksomhed, der ikke samarbejder, dvs. bøden gange sandsynligheden for afsløring, se f.eks. Kaplow og Shavell (1994). Men da virksomhederne samtidig tager hensyn til, at indtjeningen i fremtiden er lavere, hvis kartellet afsløres, skal den reducerede bøde være lavere, dvs. rabatten større, for at virksomhederne har tilstrækkeligt incitament til at afsløre kartellet, jf. Motta og Polo (2002).

Hvis myndighederne øger indsatsen for at afsløre kartellerne, og sandsynligheden for afsløring stiger, kan strafabatten være mindre, uden at kartelvirksomhedernes incitament til at melde sig selv mindskes. Hvis omvendt værdien af at deltage i et kartel stiger, f.eks. som følge af større muligheder for internationale kartelsamarbejder, skal rabatten være større for at opretholde incitamentet til at afsløre kartellet. Hvis bøden stiger ved gentagne afsløringer af fortsat kartelvirksomhed, kan rabatten sættes mindre, fordi afsløringen af kartellet mindsker de fremtidige forventede gevinster ved ny kartelvirksomhed som følge af de større bøder, jf. Spagnolo (2003).

Virksomhederne kan også have incitament til at afsløre kartellet for at opnå en strategisk markedsfordel, og strafaborninger kan svække tilliden blandt deltagerne og dermed øge sandsynligheden for, at kartellet opløser sig selv. Endelig kan ordningen give bedre dokumentation af kartellet. Dette øger de forventede bøder ved afsløring og dermed de forventede omkostninger ved deltagelse i kartellet, jf. Ellis og Wilson (2002), Spagnolo (2003) og Brenner (2005).

Strafaborningerne kan under visse bestemte forudsætninger også indebære, at kartellet stabiliseres, fordi karteldeltagerne kan anvende afsløring som trussel mod deltagere, der begynder at blive ustabile og underbyde de andre, se Ellis og Wilson (2002) for en teoretisk model og Aspestegua mfl. (2005), der undersøger strafabatten gennem kontrollerede eksperimenter (markedsspil).

Rabat efter undersøgelsesstart

Der er endvidere argumenter for at tildele en vis rabat til virksomheder, der melder sig efter en undersøgelse er startet, som det kendes fra de europæiske ordninger, jf. Motta og Polo (2002).

Praktiske erfaringer

Erfaringerne fra USA tyder på, at der skal være store rabatter, for at et strafabatsystem virker effektivt. Ifølge de amerikanske konkurrencemyndigheder virker ordningen i USA, fordi lovgivningen indebærer en trussel om betydelige sanktioner for deltagere i ulovlig kartelvirksomhed, men samtidig betydelige gevinster ved at melde sig selv, både for virksomheden og for den enkelte person, jf. beskrivelsen i boks II.10. For at systemet skal fungere, må der samtidig være en vis sandsynlighed for afsløring, og der må være gennemsigthed og forudsigelighed i konsekvenserne ved at melde sig selv – og ved ikke at melde sig selv – dvs., der skal være automatik i rabatorrdningen. I de europæiske systemer kan enkeltpersoner ikke retsforfølges. Det taler for, at bøderne i stedet må være højere, hvilket da også er tilfældet i praksis, jf. Hammond (2004).

Empiriske analyser af strafabat vanskelige

Det er vanskeligt at dokumentere effekten af strafabatorrdninger empirisk. Det skyldes bl.a., at det europæiske system kun har eksisteret i relativt få år. Efter indførelsen af det europæiske system steg antallet af afslørede karteller. Det er imidlertid vanskeligt at afgøre, om det er en konsekvens af programmet, eller om det skyldes en underliggende stigning i antallet af karteller som følge af f.eks. liberaliseringen af den internationale handel og det indre marked, jf. Evenett mfl. (2001). Et alternativt mål er den tid, kartellerne eksisterer. I en analyse af det europæiske program findes, at varigheden af kartellerne ikke ændrede sig efter indførelsen af strafabatorrdningen. Dette kan være en konsekvens af andre underliggende tendenser, og analysen skal tages med forbehold pga. det beskedne statistiske materiale, jf. Brenner (2005). Erfaringerne fra USA tyder imidlertid på, at systemet er ganske effektivt.

Argumenter mod strafabatsystemer

Der er således en række økonomiske argumenter, som taler for at indføre et strafabatsystem i Danmark i forbindelse med kartelvirksomhed. Der kan imidlertid være andre hensyn, som kan tale imod indførelsen. Det kan f.eks. opfattes

som uretfærdigt, hvis der gives straffrihed for lovovertrædelser, så ikke alle lovovertrædere ikke straffes lige meget.

Hvem skal give rabatten?

Et andet spørgsmål er, hvem der skal give strafabbatten. I dag kan Konkurrencestyrelsen henstille til Statsadvokaturen for Særlig Økonomisk Kriminalitet (SØK) eller til domstolene, at der skal gives strafabbat, mens konkurrencemyndighederne i flere andre lande har mulighed for dels at idømme bøder og samtidig give strafabbat. I Danmark har der ikke hidtil været tradition for at give sådanne beføjelser til andre myndigheder end politi og domstole. Forbrugerombudsmanden kan dog anlægge civile retssager ved Sø- og Handelsretten om forbud mod handlinger, der er i strid med markedsføringsloven, og forbrugerombudsmanden kan nedlægge foreløbige forbud. En mulig løsning er at ændre organisationen og arbejdsdelingen mellem Konkurrencerådet og SØK og evt. lave en sammenkobling af Konkurrencerådet og SØK, jf. nedenfor.

Andre instrumenter

Ransagning af direktørers privatadresser

Et andet instrument i afsløringen af ulovlige karteller kan være at give Konkurrencestyrelsen adgang til ransagning af f.eks. direktørers privatadresser. Det er imidlertid usikkert, hvilken effekt dette vil have. Det skyldes, at der ofte ikke eksisterer fysiske beviser på kartelsamarbejdet, eller at de kan skjules andre steder.

Den enkelte person juridisk ansvarlig

I USA er den enkelte person juridisk ansvarlig ved medvirken til skabelsen af ulovlige karteller, men har samtidig mulighed for automatisk amnesti. I Danmark er der ikke tradition for at gøre den enkelte person ansvarlig i kartelsager. Den enkelte person er juridisk ansvarlig på andre områder for økonomisk kriminalitet, f.eks. insiderhandel. Det skyldes formentlig, at den enkelte har en direkte personlig gevinst herved. I kartelsager er det "virksomheden" og dens ejere, der opnår den direkte fordel af samarbejdet og ikke den enkelte person. Men personer, der deltager i kartelvirksomheden, vil formentlig ofte opnå en økonomisk fordel i form af højere aflønning, hvilket kan begrunde, at de også personligt gøres juridisk ansvarlige.

Belønningsordning er alternativ

Enkeltpersoner i virksomhederne sidder inde med information, som kan være vigtig for myndighedernes muligheder for at afsløre karteller. Et alternativ til at gøre personerne juridisk ansvarlige er at indføre belønningsordninger, hvor den enkelte person belønnes for at viderebringe vigtig information. Dette kan være en mere effektiv metode til at fremskaffe information end at dømme den enkelte medarbejder for kartelvirksomhed, jf. Aubert mfl. (2005). Ud fra et retfærdighedssynspunkt kan forslaget dog være problematisk, da man derved belønner personer, der har medvirket til økonomisk kriminalitet.

Erstatning for lidte tab

I konkurrenceloven er der ikke direkte adgang til at opnå erstatning for lidte tab fra en virksomhed, der overtræder konkurrenceloven, men det er muligt gennem civile søgsmål. Der er dog ikke nogen stor tradition for civile erstatningssager i Danmark. Det kan blandt andet skyldes, at det er vanskeligt at føre en sag, formentlig som følge af de krav domstolene stiller til et bevis for, at skadelidte har haft et tab. På det seneste er der dog begyndt at komme flere sager.

Kollektive søgsmål

I USA kan en person eller et offentligt organ, f.eks. konkurrencemyndigheden, optræde som part i et erstatningsretligt søgsmål på vegne af andre personer – såkaldte kollektive søgsmål. En fordel ved dette system er, at den skadelidte får bedre mulighed for at opnå erstatning. Skadevolder undgår samtidig mange retssager om samme forhold. Norge har overvejelser om at indføre sådanne muligheder, jf. Konkurrencestyrelsen (2005).

Bøder

Bøder blev indført i dansk konkurrencelovgivning fra 1998, hvor konkurrencereguleringen overgik til forbudsprincippet, jf. afsnit II.2. Hidtil har de danske bødestørrelser været væsentligt under bødeniveauerne i flere andre europæiske lande. Med en lovændring i 2000 blev det f.eks. angivet, at bødeniveauet skulle følge danske retstraditioner. Med den seneste ændring af konkurrencelovgivningen er der indført et højere bødeniveau i lovgivningen, men det er uvist, om domstolene vil hæve de faktiske bødestørrelser tilsvarende, da der endnu ikke er afsagt domme under de nye regler. De hidtidige bøder har været mellem 90.000 kr. og 3,2 mio. kr.,

hvoraf nogle sager er afgjort, inden de er nået til domstolene, jf. Konkurrencestyrelsen (2005).

Organiseringen af konkurrencemyndighederne

Organiseringen af myndighedsudøvelsen på konkurrenceområdet i Danmark afviger på en række områder fra organiseringen i andre lande, og det kan diskuteres, i hvor høj grad det danske system understøtter effektiv konkurrence.

Mange aktører

For det første er der mange aktører, og der kan følgelig gå lang tid, før sager havner i egentlige domsafsigelser. I straffesager overdrager Konkurrencestyrelsen f.eks. sagen til Statsadvokaturen for Særlig Økonomisk Kriminalitet. Der foretages således to undersøgelser af sagen, inden den eventuelt kommer for domstolene. Konkurrencerådet har heller ikke adgang til at idømme bøder. Det er kun domstolene, der har denne mulighed. I en række andre lande har konkurrencemyndighederne adgang til at idømme bøder og give straffritagelse.

Erhvervsorganisationer repræsenteret i Konkurrenceråd

For det andet har erhvervsorganisationerne sæde i Konkurrencerådet. Et argument for at have erhvervsrepræsentanter i Konkurrencerådet kan være, at repræsentanterne sidder inde med vigtig information, som kan forbedre beslutningsgrundlaget. I forvejen eksisterer der imidlertid en høringsprocedure, hvor de involverede parter har mulighed for at fremlægge deres synspunkter, og det er derfor ikke klart, at erhvervsrepræsentanterne bidrager med viden, som ikke kan fremskaffes på anden måde i forbindelse med høringsprocedurerne. Inddragelse af erhvervsrepræsentanter, der ikke er uafhængige af de involverede parter i en konkurrencesag, medfører derimod en risiko for, at det ikke kun er hensyn til konkurrencen, der bliver bestemmende for Konkurrencerådets afgørelser, og at parter i sagen kan påvirke rådets afgørelser, jf. OECD (2005a).

Mulige ændringer: Det bør derfor overvejes at ændre organiseringen af myndighedsudøvelsen, som det også er foreslået af OECD, se OECD (2005a). For det første bør organiseringen af Konkurrencerådet ændres, så rådet alene består af uafhængige juridiske og økonomiske eksperter med særlig indsigt i konkurrenceforhold og erhvervslivets forhold i øvrigt. For det andet anbefales, at Konkurrencestyrelsen og den del af Statsadvokaturen for Særlig Økonomisk Kriminalitet, der omfattes af konkurrenceloven, sammenlægges. Det vil effektivisere håndhævelsen, bl.a. ved at dobbelte sagsgange undgås. Endelig kan det overvejes at oprette en særskilt domstol, der alene tager sig af konkurrencesager, som det kendes fra EU-systemet og fra Storbritannien. Domstolen vil kunne opnå særlig ekspertise i de ofte meget komplicerede sagsområder.

Et mindre Konkurrenceråd

Kun én myndighed

En særlig domstol

Økonomisk og statistisk analyse

Som vist i afsnit II.4 er der væsentlige gevinster ved at styrke konkurrencen i Danmark. Derfor er det nødvendigt, at konkurrencereglerne og konkurrencemyndighedernes beslutningsgrundlag bygger på et solidt økonomisk grundlag. EU-domstolene lægger ligeledes vægt på, at der skal være et stærkere økonomisk grundlag at vurdere sagerne på inden for fusionsområdet, jf. Röller (2005) og Röller og Buigues (2005).

Økonomiske og statistiske analyser

Brugen af økonomiske og statistiske analyser har flere formål. For det første er det muligt at vurdere af de samfundsøkonomiske omkostninger ved mangelfuld konkurrence, og hvilke fordele der kan opnås ved at forbedre konkurrencen, jf. afsnit II.4. For det andet kan økonomisk analyse lede frem til, at der kan opstilles nogle overordnede principper og retningslinjer baseret på faktiske og potentielle økonomiske virkninger af f.eks. en given markedssituation. For det tredje kan økonomisk og statistisk analyse bidrage til at bevise eller sandsynliggøre overtrædelser af konkurrencelovgivningen, jf. Röller (2005) og Vickers (2004). Endelig kan brugen af økonomisk analyse forbedre samarbejdet mellem nationale konkurrencemyndigheder, der kan have meget forskellige juridiske traditioner på området, jf. Neven og Röller (2003).

Fusionsanalyser

Eksempler på områder, hvor økonomisk og statistisk analyse kan bidrage til at afklare eventuelle overtrædelser af konkurrenceloven, er priskoordinering og fusioner. Det er således vanskeligt at afgøre, om der sker koordinering af priser, ligesom det kan være vanskeligt at afgøre betydningen af en ny fusion. Det skyldes, at det er vanskeligt at fastlægge, om priserne er højere som følge af en mulig priskoordination, da man mangler et sammenligningsgrundlag, dvs. oplysninger om, hvordan priserne ville have været i fravær af koordineringen. For fusioner, er det ligeledes vanskeligt at fastlægge, hvad der vil ske på markedet, hvis fusionen gennemføres. I stedet kan prisfastsættelsen eller fusionens mulige virkninger analyseres i en økonomisk model. I økonomiske modeller er der en klar sammenhæng mellem forudsætninger og resultater, og ændringerne i forudsætningerne, f.eks. en fusion mellem to virksomheder, kan analyseres stringent. Hvis fusionen sker mellem virksomheder, der afsætter i et bestemt geografisk område, kan virkningerne på prisdannelsen af allerede gennemførte fusioner undersøges ved statistiske analyser af forskellen i prisen i den pågældende region og i andre regioner, hvor der ikke er sket fusion, den såkaldte “difference-in-difference”-metode, jf. Mathiesen (2000) og Froeb (2005).

Indicium

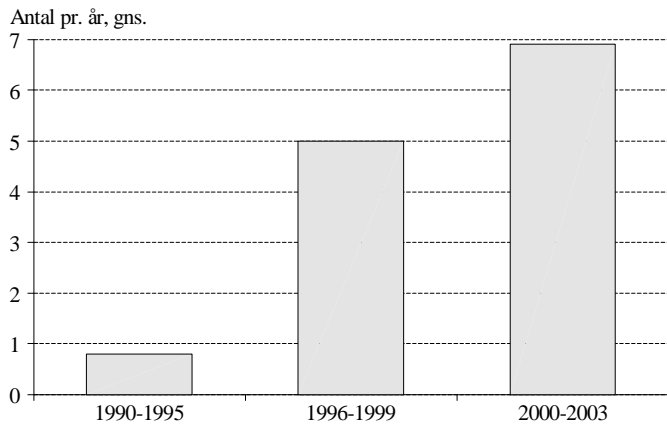
Anvendelse af økonomisk og statistisk analyse kan således bidrage til at give retningslinjer for myndighedsudøvelsen. Analyserne vil formentlig i mindre omfang kunne anvendes som direkte bevis, men vil kunne anvendes som indicium i en række tilfælde og vil dermed kunne bidrage til at udforme sagerne.

Konsekvenser af globaliseringen

Globaliseringen indebærer, at det bliver lettere at investere i udlandet og øge konkurrencen mellem indenlandske og udenlandske virksomheder. Globaliseringen indebærer også, at det bliver lettere for virksomhederne at flytte hovedsæde. Forskellige konkurrenceregler i landene kan gøre det mere attraktivt at etablere sig i nogle lande frem for andre. Endvidere kan globaliseringen give nye muligheder for samarbejde mellem virksomheder, hvilket kan øge risikoen for, at der opstår nye karteller. De seneste 10-15 år er der sket en

stigning i antallet af afslørede globale karteller, jf. figur II.9. Det kan dog både være et udtryk for, at det er blevet lettere og mere profitabelt at indgå i kartelsamarbejde, og at indsatsen mod karteller er blevet mere effektiv.

Figur II.9 Antallet af afslørede globale karteller



Anm.: Globale karteller er defineret som karteller, der virker på multi-kontinentale markeder.

Kilde: Connor (2004).

Internationalt samarbejde

Globaliseringen øger behovet for internationalt samarbejde om konkurrencepolitikken. For eksempel kan forskelle mellem enkelte konkurrencemyndigheders procedurer for undersøgelser vanskeliggøre samarbejdet om afsløring af internationale karteller.

International Competition Network

Der foregår allerede et internationalt samarbejde, som dog er relativt nyt. Konkurrencemyndighederne samarbejder bl.a. gennem International Competition Network (ICN), der startede i 2001, og der er i regi af Verdenshandelsorganisationen (WTO), et arbejde i gang med større ensretning af bl.a. procedurerne for undersøgelse af fusionssager.

Internationale aftaler kan være hensigtsmæssige

I forlængelse heraf er det spørgsmålet, om der er behov for bindende internationale konkurrenceaftaler, f.eks. i regi af WTO. Det drejer sig både om at forbedre mulighederne for

at afsløre overtrædelser af konkurrencelovgivningen, og om at de enkelte landes konkurrencelovgivning kan være diskriminerende for udenlandske virksomheder og dermed begrænse den internationale konkurrence. For eksempel anvendes anti-dumpingreglerne i nogen udstrækning som en form for handelshindring over for udviklingslandene, jf. Hoekman (1997).

II.9 Opsummering og politikanbefalinger

Konkurrence – en forudsætning for en velfungerende markedsøkonomi

Effektiv konkurrence er en forudsætning for, at en markedsøkonomi giver den bedst mulige udnyttelse af ressourcerne. Markedskræfterne sikrer imidlertid ikke nødvendigvis af sig selv tilstrækkelig konkurrence. Hvis der f.eks. er få virksomheder på et marked, eller hvis de samarbejder om f.eks. fastsættelse af priser, kan virksomheder og deres ejere mindske konkurrencen og forøge deres profit på forbrugernes bekostning. Samlet vil dette lede til et samfundsøkonomisk tab.

Markedsadgang afgørende

Effektiv konkurrence opnås bedst ved at sikre markedsadgang for nye virksomheder, indenlandske såvel som udenlandske. Analyserne i kapitlet peger således på, at international handel øger konkurrencen, og udenlandske analyser peger på, at tilgang af nye virksomheder til en branche øger produktivitetsvæksten. Derfor er det afgørende, at eventuelle barrierer for nye virksomheders adgang til markedet fjernes. Barrierer kan være et resultat af offentlig regulering, som er indført af andre hensyn end konkurrence, men kan også skyldes, at dominerende virksomheder misbruger deres position til at holde konkurrenter ude af markedet. Fokus i konkurrencepolitikken er – og bør fortsat være – på at fjerne barrierer.

Gevinst på 5½ pct. af BNP ved øget konkurrence og reformer på arbejdsmarkedet i EU

Beregninger i kapitlet viser, at der er konkurrencemangel i en række brancher. Beregningerne antyder, at manglen på konkurrence kan udgøre et betydeligt samfundsøkonomisk tab, og at der fortsat er betydelige barrierer i den danske økonomi. Beregningerne viser, at der vil være en gevinst i størrelsesordenen 2 pct. af BNP ved at forbedre konkurrencen på produktmarkederne i Danmark svarende til det ame-

rikanske konkurrenceniveau. Hvis alle EU-lande forbedrer konkurrencen og samtidig øger fleksibiliteten på arbejdsmarkedet, vil gevinsterne for Danmark kunne udgøre ca. 5½ pct. af BNP.

Konkurrenceproblemer i over 20 pct. af de private erhverv

OECD finder, at Danmark i international sammenligning har relativt små barrierer for iværksættere, en lav grad af statskontrol og barrierer for handel og investeringer på niveau med de øvrige landes. På trods af dette er der dog fortsat betydelige konkurrenceproblemer i Danmark. Konkurrencestyrelsen identificerer brancher med konkurrenceproblemer. Beregninger i kapitlet viser, at disse brancher står for godt 20 pct. af værditilvæksten i private erhverv. De danske priser er 6 pct. højere end i andre EU-lande, og omkring 2,5 pct. point af forskellen tilskrives Konkurrencestyrelsen utilstrækkelig konkurrence.

Konkurrenceindikatorer

Der findes ikke en enkelt indikator, der kan måle konkurrenceniveauet. Derfor må vurderingen af konkurrencesituationen baseres på flere indikatorer. For at vurdere konkurrenceintensiteten i de forskellige erhverv beregnes der i kapitlet overnormal profit (markup), forrentning af egenkapital og overnormal aflønning af arbejdskraft (lønpremie), der kan være forårsaget af manglende konkurrence.

Særligt store problemer i visse brancher

På baggrund af de beregnede indikatorer vurderes det, at der er konkurrenceproblemer i en del brancher. Der er tilsyneladende betydelige problemer i energiudvinding, i el, gas og fjernvarme samt i den finansielle sektor, hvor der både er høj overnormal indtjening og høj overnormal aflønning af arbejdskraft.²⁹ Også i nydelsesmiddelindustrien findes en høj markup, mens der kun i begrænset omfang er overnormal aflønning af arbejdskraft.

Offentlig regulering

Offentlig regulering og barrierer

Der findes en række forskellige former for offentlig regulering, der kan skabe konkurrencebarrierer. Dette kan f.eks. være i form af offentligt ejerskab, eneretsbevillinger, andre

29) I energiudvinding kan der dog være tale om aflønning af selve naturressourcen snarere end konkurrencemangel.

antalsbegrænsninger og autorisationsordninger. I visse tilfælde er der undtagelser fra konkurrenceloven, f.eks. tilladelse til bindende videresalgspriser eller andre former for regulering, f.eks. reklameregulering. Det forekommer uheldigt at tillade bindende videresalgspriser, mens andre former for regulering kan være velbegrundede ud fra f.eks. hensyn til forbrugersikkerhed.

Ordninger bør gennemgås systematisk

Konkurrencemyndighederne bør gennemgå den offentlige regulering i form af autorisationsordninger, antalsbegrænsninger og eneretsbevillinger med henblik på at vurdere, om de fortsat er nødvendige, eller om de kan omlægges, så de i mindre grad hæmmer konkurrencen.

Antalsbegrænsninger, eneretsbevillinger og autorisationsordninger

Antalsbegrænsninger, f.eks. for hyrevogne, udgør betydelige adgangsbarrierer. De vil ofte være unødvendige eller kunne erstattes af anden regulering, der er mindre konkurrenceforvridende. Eneretsbevillinger er som udgangspunkt uheldige. Hvis der er tale om naturlige monopoler, f.eks. rutekørsel, kan en eneretsbevilning dog være en nødvendig del af en samlet aftale, men i så fald må der skabes konkurrence i forbindelse med tildeling af eneretsbevillingen. Autorisationsordninger kan være hensigtsmæssige, men også disse bør gennemgås kritisk, særligt i de tilfælde hvor de også indeholder et element af antalsbegrænsning.

Service direktivet fremmer handel og konkurrence

Som et led i Lissabonstrategien har EU-Kommissionen fremlagt det såkaldte servicedirektiv. Direktivet har til formål at fjerne barrierer for international handel med serviceydelser og barrierer for etablering. Servicedirektivet forenkler servicevirksomheders adgang til andre EU-landes markeder, og der kan forventes betydelige samfundsøkonomiske gevinster for Danmark, hvis servicedirektivet vedtages.

Sammenhæng med udstationeringsdirektivet

Forslaget til servicedirektivet skal ses i sammenhæng med udstationeringsdirektivet, der indebærer, at det er reglerne for f.eks. arbejdstid, løvbefalet mindsteløn, sikkerhed og ligestilling i landet, hvor arbejdet udføres, der gælder. Servicedirektivet ændrer ikke på dette.

Mulighed for et begrænset lønpres, men stigning i den samlede realindkomst

Det er muligt, at der vil komme et nedadgående lønpres i visse brancher som følge af servicedirektivet. Dette kan blive forstærket af, at der i Danmark ikke findes en lovbestemt mindsteløn. Den samlede realindkomst i samfundet vil dog stige, da en række tjenesteydelser vil blive billigere. Under alle omstændigheder må det forventes, at det øgede konkurrencepres, som følger af servicedirektivet, kun vil slå langsomt og gradvist igennem. På længere sigt må det også forventes, at de østeuropæiske lønninger vil stige til et niveau, der nærmer sig det vesteuropæiske. En gennemførelse af servicedirektivet vil bidrage til denne proces.

Liberaliseringen af elmarkedet har overordnet set været vellykket

Elmarkedet er blevet liberaliseret, og overordnet set har denne reform været vellykket. Det har været en lang reformproces, og med energiaftalen er reguleringen ændret i en hensigtsmæssig retning. Erhvervet er dog fortsat underlagt betydelig regulering. Regulering er nødvendig, men konkurrencen er fortsat utilstrækkelig, og der er tegn på misbrug af markedsmagt. Reguleringen er således endnu ikke fuldt hensigtsmæssig.

Fusionen uheldig

I forbindelse med DONG's fusion med Elsam bliver staten en dominerende aktør på elmarkedet, og koncentrationen vil blive høj. Fusionen er uheldig, og den høje koncentration kan gøre det svært at sikre tilstrækkelig konkurrence. Ud over høj koncentration betyder fusionen også vertikal integration, hvilket i særlig grad giver konkurrenceproblemer. Problemerne forøges, hvis staten sælger DONG. I forbindelse med fusionen bør konkurrencemyndighederne derfor kræve, at elproduktionen, gasproduktionen og eldistributionen adskilles i selvstændige selskaber, således at det senere vil give færre problemer, hvis staten sælger sine selskaber.

Udlandsforbindelser bør forbedres

Der bør gøres en ekstra indsats for at sikre tilstrækkelig konkurrence på elmarkedet gennem forbedrede transmissionsforbindelser til udlandet, og det kan af konkurrencehensyn være nødvendigt at etablere forbindelser, der ikke er rentable på markedsvilkår.

Dele af detailreguleringen fortsat uheldig

Reguleringen af decentrale kraftvarmeværkers varmeproduktion er fortsat uheldig, og der gives i kapitlet konkrete forslag til forbedringer. Reguleringen af distributionsselska-

berne er blevet forbedret, men er dog fortsat unødvendigt kompliceret og kan forbedres yderligere.

Konkurrenceloven

Konkurrenceloven er senest blevet ændret i starten af 2005. Der er dog fortsat grundlag for forbedringer.

Ny organisering af myndighederne

Det bør overvejes at ændre organiseringen af myndighedsudøvelsen af konkurrenceloven. For det første bør organiseringen af Konkurrencerådet ændres, så rådet alene består af uafhængige juridiske og økonomiske eksperter med særlig indsigt i konkurrenceforhold og erhvervslivets forhold i øvrigt. For det andet anbefales, at Konkurrencestyrelsen og den del af Statsadvokaturen for Særlig Økonomisk Kriminalitet, der omfatter konkurrenceloven, sammenlægges. Det vil effektivisere håndtævelsen, bl.a. ved at dobbelte sags-gange undgås. Endelig kan det overvejes at oprette en særskilt domstol, der alene tager sig af konkurrencesager, som det kendes fra EU-systemet og fra Storbritannien. Domstolen vil kunne opnå særlig ekspertise i de ofte meget komplicerede sagsområder.

Strafrabatordning

Det anbefales endvidere, at der indføres en strafabatordning for kartelvirksomheder, der samarbejder med konkurrencemyndighederne om afsløring og dokumentation af kartellet. Danmark er et af de få EU-lande, der ikke har en strafabatordning. Strafabatordningen vil forbedre myndighedernes muligheder for at dokumentere kartellerne og dermed retsforfølge virksomhederne. Ordningen vil også kunne forebygge, at der opstår nye karteller. For at systemet skal være effektivt, skal strafabatten være betydelig og eventuelt indebære fuld straffritagelse.

Høje tærskelværdier og små bøder

Tærskelværdierne i de danske fusionsregler er fortsat høje sammenlignet med de øvrige EU-lande. Endvidere har bøderne for overtrædelse af konkurrenceloven været væsentligt under niveauerne i flere andre europæiske lande. Der er indført et højere bødeniveau med den seneste ændring af konkurrenceloven, men udviklingen i domstolspraksis bør følges med henblik på en eventuel yderligere skærpelse af

bøderammerne. Højere bøder vil samtidig gøre en strafretbatorning mere effektiv.

Kollektive søgsmål

Det bør endvidere overvejes, om der skal indføres mulighed for kollektive søgsmål, hvor en person eller et offentligt organ, f.eks. konkurrencemyndigheden, optræder som part i et erstatningsretligt spørgsmål på vegne af andre personer.

Økonomisk og statistisk analyse

Økonomisk og statistisk analyse har fået større udbredelse hos konkurrencemyndighederne de seneste 10-20 år. Det er vigtigt, at denne proces fortsætter. Økonomisk og statistisk analyse kan anvendes som indicium i nogle konkurrencesager og kan bidrage til at opstille retningslinjer for myndighedsudøvelsen. Derved lettes det internationale samarbejde mellem nationale konkurrencemyndigheder, der kan have meget forskellige juridiske traditioner.

Hovedanbefalinger

Analyserne i kapitlet illustrerer nødvendigheden af en hensigtsmæssig offentlig konkurrenceregulering og en effektiv konkurrencelov. Forbedringer vil lede til betydelige samfundsøkonomiske gevinster.

Offentlig regulering

Offentlig regulering er ofte konkurrencebegrænsende. Derfor anbefales, at:

- EU-Kommissionens servicedirektiv vedtages i en form tæt på den, Kommissionen har fremlagt.
- Antalsbegrænsninger, eneretsbevillinger og autorisationsordninger gennemgås kritisk med henblik på eventuel fjernelse eller omlægning til mindre forvridende regulering.

Konkurrencelov

Konkurrenceloven er blevet løbende forbedret, men der er stadig muligheder for forbedringer. Det anbefales derfor, at:

- Sammensætningen af konkurrencerådet ændres, så det alene består af uafhængige eksperter med økonomisk og juridisk indsigt i konkurrenceforhold og erhvervslevets forhold i øvrigt.
- Konkurrencestyrelsen og de relevante dele af Statsadvokaturen for Særlig Økonomisk Kriminalitet sammenlægges.

- Der oprettes en særlig konkurrencedomstol.
- Der indføres en strafretlig ordning for kartelvirksomheder, der afslører kartellet for myndighederne.
- Økonomisk og statistisk materiale i højere grad anvendes som indicier i konkurrencesager.

Brancher med særlige problemer

Der er særligt store konkurrenceproblemer i erhvervene el, gas og fjernvarme, i den finansielle sektor og i nydelsesmiddelindustrien. Mindre problemer i en række andre brancher bidrager også til det samfundsøkonomiske tab ved utilstrækkelig konkurrence. Liberaliseringen af elmarkedet har været relativt vellykket, men det anbefales, at:

- Etablere tilstrækkelige udenlandske transmissionsforbindelser til sikring af konkurrencen i elproduktionen.
- Opsplitte DONG, således at gasproduktionen, elproduktionen og eldistributionen adskilles i forskellige selskaber. Dette bør stilles som et krav i forbindelse med godkendelse af fusionen.
- Forbedre reguleringen af de decentrale kraftvarmeværker og distributionselskaber yderligere.

Litteraturliste

Aghion, P. and P. Howit (1998): *Endogenous Growth Theory*. The MIT Press, London.

Aghion, P., R. Blundell, R. Griffith, P. Howitt and S. Prant (2004): Entry and Productivity Growth: Evidence from Microlevel Panel Data. *Journal of European Economic Association*, 2 (2-3), pp. 265-276.

Aghion, P., N. Bloom, R. Blundell, R. Griffith, and P. Howitt (2005): Competition and Innovation: An Inverted-U Relationship. *The Quarterly Journal of Economics*, 120 (2), pp. 701-728.

Ahn, S. (2002): Competition, Innovation and Productivity Growth: A Review of Theory and Evidence. Economics Department Working Paper no. 317. OECD, Paris.

Albæk, K., R. Asplund, S. Blomskog, E. Barth, B.R. Guðmundsson, V. Karlsson and E.S. Madsen (2000): Dimensions of the Wage-Unemployment Relationship in the Nordic Countries: Wage Flexibility without Wage Curves. *Research in Labor Economics*, 19, pp. 345-381.

Aspestequia, J., M. Dufwenberg and R. Selten (2005): Blowing Whistle. Paper. University of Navarre.

Aubert, C., P. Rey and W.E. Kovacic (2005): The Impact of Leniency and Whistleblowing Programs on Cartels. Paper.

Basu, S. and J.G. Fernald (1997): Returns to Scale in U.S. Production: Estimates and Implications. *Journal of Political Economy*, 105 (2), pp. 249-283.

Bayomi, T. (2004): GEM. A New International Macroeconomic Model. IMF Occasional Paper 239. Washington.

Bayomi, T., D. Laxton and P. Pesenti (2004): Benefits and Spillovers of Greater Competition in Europe: A Macroeconomic Assessment. Staff reports No. 182. Federal Reserve Bank of New York.

Bernard, A.B. and J.B. Jensen (1999): Exceptional Exporter Performance: Cause, Effect or Both. *Journal of International Economics*, 47, pp. 1-25.

Bernard, A.B. and J.B. Jensen (2004): Why some Firms Export. *The Review of Economics and Statistics*, 86 (2), pp. 561-569.

Blanchflower, D.G. and A.J. Oswald (1994): *The Wage Curve*. MIT Press, Cambridge, Mass.

Blomgren-Hansen, N. og P. Møllgard (2004): Frie markeds kræfter, regulering og markeds magt. *Samfundøkonomien*, nr. 2, s. 4-11.

Blundell, R., R. Griffith and J. van Reenen (1999): Market Share, Market Value and Innovation in a Panel of British Manufacturing Firms. *Review of Economic Studies*, 66, pp. 529-554.

Brenner, S. (2005): An Empirical Study of the European Corporate, Paper. Humbolt-University, Berlin.

Card, D. (1995): The Wage Curve: A Review. *Journal of Economic Literature*, 33, pp. 785-799.

Chen, N., J. Imbs and A. Scott (2004): Competition, Globalization and the Decline of Inflation. CEPR Discussion Papers no. 4695. Centre for Economic Policy Research, London.

Christiano, L.J. and M. Eichenbaum (2005): Nominal Rigidities and the Dynamic Effects of a Shock to Monetary Policy. *Journal of Political Economy*, 113 (1), pp. 1-45.

Connor, J.M. (2004): Global Antitrust Prosecutions of Modern International Cartels. *Journal of Industry, Competition and Trade*, 4 (3), pp. 239-267.

Conway P., V. Janod and G. Nicoletti (2005): Product Market Regulation in OECD Countries: 1998 to 2003. Economics Department Working Papers No.419. OECD, Paris.

Copenhagen Economics (2005): Economic Assessment of the Barriers to the Internal Market for Services. Final Report. København.

Det Økonomiske Råd (1995): *Dansk Økonomi. Efterår 1995*. København.

Det Økonomiske Råd (2004a): *Dansk Økonomi. Forår 2004*. København.

Det Økonomiske Råd (2004b): *Dansk Økonomi. Efterår 2004*. København.

Dilling-Hansen, M., T. Eriksson, E. Strøjer Madsen og V. Smith (1998): Hvad bestemmer forekomsten og omfanget af virksomhedens F&U Investeringer? *Nationaløkonomisk Tidsskrift*, 137 (1), s. 66-81.

Ellis, C.J. and W. Wilson (2002): What Doesn't Kill us Makes us Stronger: An Analysis of Corporate Leniency Policy. Paper. Department of Economics, University of Oregon.

Energistyrelsen og Konkurrencestyrelsen (2004): *Effektivisering af fjernvarmesektoren. Idékatalog*. København.

Energistyrelsen (2004a): *Omkostningerne ved elforsyningssvigt*. København

Energistyrelsen (2004b): *Energy in Denmark 2003*. København.

Energistyrelsen (2005a): *Energistrategi 2025. Perspektiver frem mod 2025 og oplæg til handlingsplan for den fremtidige el-infrastruktur*. København

Energistyrelsen (2005b): *Energistatistik*. København.
www.ens.dk

European Commission (2002): Commission Notice on Immunity from Fines and Reduction of Fines in Cartel Cases. 2002/C 45/03. Brussels. http://europa.eu.int/eur-lex/pri/en/oj/dat/2002/c_045/c_04520020219en00030005.pdf.

European Commission (2004): Medium Term Vision for the Internal Electricity Market. DG Energy and Transport Working Paper. Strategy Paper. Brussels.

European Commission (2005): Results of the questionnaire on the reform of national competition laws following the adaption of EC regulation No. 1/2003. ECN Working Group on Transitional Issues. Italian Competition Authority.

Evenett, S., M.C. Levenstein and V.Y. Suslow (2001): International Cartel Enforcement: Lessons from the 1990s. *World Economy*, 24, pp- 1221-1245.

Fehr, V.D., N.H.M. Amundsen and L. Bergman (2005): The Nordic Market: Signs of Stress. European Electricity Liberalisation. *Energy Journal*, 26 (Special Issue).

Finansministeriet (1997): *Finansredegørelsen 1997*. København.

Froeb, L.M. (2005): The Use of Economics in Merger Analysis. IBC Conference, Brussels.

Görg, H. and F. Warzynski (2003): Price Cost Margins and Exporting Behaviour: Evidence from Firm Level Data. DIW Discussion Papers no. 365. Berlin.

Hammond, S.D. (2004): Cornerstones of an Effective Leniency Program. Paper.
www.usdoj.gov/atr/public/speeches/206611.pdf

Hashmi, A.R. (2005): Competition and Innovation: The Inverted-U Relationship Revisited. Paper presented at EEA Conference, Amsterdam.

Hoekman, B. (1997): Competition Policy and the Global Trading System. Policy Research Working Paper no. 1735. World Bank, Washington.

Hunt, B. (2004): *Denmark – Selected Issues*. IMF Country Report 04/241. IMF, Washington DC.

Jamasb T. and M. Pollitt (2005): Electricity Market Reform in the European Union: Review of Progress toward Liberalisation & Integration. *Energy Journal*, 26 (Special Issue).

Jean, C. and G. Nicoletti (2002): Product Market Regulation and Wage Premia in Europe and North America: An Empirical Investigation. Economic Department Working Paper no. 318. OECD, Paris.

Judd, K.L., K. Schmedders and S. Yeltekin (2002): Optimal Rules for Patent Races. Center for Mathematical Studies in Economics and Management Science. Discussion Papers no. 1343. Northwestern University.

Kaiser, U. and H.C. Kongsted (2004): The Versus Spurious State Dependence in Firm Performance: The Case of West German Exports. CAM 2004:04. Centre for Applied Microeconometrics. University of Copenhagen.

Kaplow, L. and S. Shavell (1994): Optimal Law Enforcement with Self-Reporting of Behavior. *Journal of Political Economy*, 102 (3), pp. 583-605.

Kommissionen for de Europæiske Fællesskaber (2002): Rapport fra Kommissionen til Rådet og Europa-parlamentet. Status over det indre marked for tjenester. Rapport om første fase af strategien for tjenester i det indre marked. Bruxelles.

Konkurrencestyrelsen (2002): *Konkurrenceredegørelsen*. København.

Konkurrencestyrelsen (2004a): *Konkurrenceredegørelsen*. København.

Konkurrencestyrelsen (2004b): *Fusionen mellem Elsam og NESAs, marts 2004*. København.

Konkurrencestyrelsen (2005): *Konkurrenceredegørelsen*. København.

Krugman, B. (1979): Increasing Returns, Monopolistic Competition and International Trade. *Journal of International Economics*, 9 (4), pp.469-479.

Lentz, R. and D.T. Mortensen (2005): An Empirical Model of Growth Through Product Innovation. NBER Working Paper no.11546. Cambridge MA.

Lundin, N. (2004): Import Competition, Product Differentiation and Mark-Ups. Microeconomic Evidence from Swedish Manufacturing in the 1990s. FIEF Working Paper no. 195. Stockholm.

Lundin, N. (2005): Do Exports lead to higher mark-ups? – Microeconomic evidence from Swedish manufacturing in the 1990s. Örebro University.

Marimon, R. and V. Quadrini (2005): Competition, Innovation and Growth with Limited Commitment. Paper. CREI and CREA, Universitat Pompeu Fabra.

Martins, J. O., S. Scarpetta and D. Pilat (1996): Mark-up Pricing, Market Structure and the Business Cycle. *OECD Economic Studies*, 27(II).

Mathiesen, L. (2000): Numerisk modellering av markeder med differensierte produkter. SNF Rapport nr. 11/00. Stiftelsen for Samfunns- og Næringslivsforskning, Bergen.

Mazzoleni R. and R. R. Nelson (1998): Economic Theories about the Benefit and Costs of Patents. *Journal of Economics*, 32 (4).

Minford, P. (2003): Comments on Bayoumi, Laxton, Pe-senti. International Research forum on Monetary Policy. Federal Reserve Board of Governors.
www.ecb.int/events/pdf/conferences/Minford.pdf

Motta, M. and M. Polo (2002): Leniency Programs and Cartel Prosecution. *International Journal of Industrial Organization*, 21, pp. 347-379.

Neven, D.J. and L.H. Röller (2003): The Scope of Conflict in International Merger Control. *Journal of Industry, Competition and Trade*, 3 (4), pp. 235-249.

Newbery, D. (2005): Electricity Market Reform in the European Union: Review of Progress toward Liberalisation & Integration. *Energy Journal*, 26, (Special Issue).

Nickell, S.J. (1996): Competition and Corporate Performance. *Journal of Political Economy*, 104 (4), pp. 724-746.

Obstfeldt, M. and K. Rogoff (1996): *Foundations of International Macroeconomics*. The Mit Press, London.

OECD (2005a): *OECD Economic Surveys. Denmark*. Paris.

OECD (2005b): *The Benefits of Liberalising Product Markets and Reducing Barriers to International Trade and Investment: The Case of the United States and the European Union*. Paris.

Okada, Y. (2005): Competition and Productivity in Japanese Manufacturing Industries. NBER Working Paper no. 11540. NBER, Cambridge MA.

Regeringen (2004): *Mere konkurrence – større vækst. Vækst med vilje*. København.

Roeger, W. (1995): Can Imperfect Competition Explain the Difference Between Primal and Dual Productivity Measures? Estimates for U.S. Manufacturing. *Journal of Political Economy*, 103 (2), pp. 316-330.

Röller, L. (2005): Economic Analysis and Competition Policy Enforcement in Europe. In: *Modelling European Mergers: Theory, Competition and Case Studies*. Edward Elgar.

Röller, L. and P.A. Buigues (2005): The Office of the Chief Competition Economist at the European Commission. Paper. European Commission, Brussels.
http://europa.eu.int/comm/dgs/competition/officechiefecon_ec.pdf

Smith, A. (1776): *The Wealth of Nations*. London.

SOU, Statens Offentliga Utredningar (2005): *Liberalisering, regler och marknader. Betänkande av Regelutredningen*. SOU 2005:4. Stockholm.

Spagnolo, G. (2003): Divide et Impera: Optimal Deterrence Mechanisms Against Cartels and Organized Crime. Paper. CEPR, University of Mannheim.

Spratling, G.R. (1998): The Corporate Leniency Policy: Answers to Recurring Questions. Paper. ABA Antitrust Section, Washington.
www.usdoj.gov/atr/public/speeches/1626.pdf

Tirole, J. (1988): *The Theory of Industrial Organization*. The Mit Press, London.

Toner, J. (1996): English Experience of Deregulation of the Taxi Industry. *Transport Reviews*. 16 (1), pp. 79-94.

Transport- og Energiministeriet (2005): *Energistrategi 2025. Perspektiver frem mod 2025 og oplæg til handlingsplan for den fremtidige elinfrastruktur*. København.

Tranæs, T. og S. Nicolaisen (1996): Lønkurve for Danmark. *Nationaløkonomisk Tidsskrift*, 134 (3), s. 223-237.

Tybout, J. R. (2003): Plant- and Firm-Level Evidence on “New” Trade Theories. In Kwan Choi, E. and J. Harrigan (eds): *Handbook of International Trade*. Basil-Blackwell, Oxford.

Vickers, J. (2004): Abuse of Market Power. Conference Speech, European Association for Research in Industrial Economics, Berlin.

Økonomi- og Erhvervsministeriet (2003): *Vækst gennem globalisering. Handlingsplan og baggrundsanalyse*. Vækst med vilje. København.

Økonomi- og Erhvervsministeriet (2004): *Vækstredøgørelse 04 – Konkurrencedygtige vækstvilkår*. Vækst med vilje. København.