



En vision för konkurrenspolitiken

Med blicken mot 2020

Innehållsförteckning

Innehållsförteckning	3
Förord	5
Sammanfattning	7
1 Rapportens bakgrund och struktur	19
2 Konkurrenspolitik som ett verktyg för att främja hållbar ekonomisk tillväxt	21
2.1 Kommande utmaningar för de nordiska ekonomierna	21
2.2 Konkurrens och ekonomisk tillväxt.....	26
2.3 Avlägsnandet av strukturella hinder för effektiv konkurrens stimulerar ekonomisk tillväxt	29
2.4 Avslutande kommentarer	32
3 Konkurrenspolitik i de nordiska länderna: Rättsliga och institutionella ramverk	34
3.1 De nordiska konkurrensmyndigheternas huvudsakliga uppgifter	34
3.2 Likheter i de nordiska ländernas konkurrenslagstiftning	48
3.3 Skillnader i rättsliga befogenheter mellan de nordiska konkurrensmyndigheterna	49
Bilaga 1 – Tillämpning av konkurrenslagen: Institutionella ramverk	67
4 Myndighetseffektivitet och utvärdering av de nordiska konkurrensmyndigheternas arbete	74
4.1 Arbetsverktyg och -metoder för att identifiera konkurrensproblem.....	74
4.2 Effektiv projektledning och projektleverans	83
4.3 Prioritering är nödvändigt för att nyttja tillgängliga resurser på bästa sätt	84

4.4	Att utvärdera effekterna av konkurrensmyndigheternas arbete	86
4.5	Sammanfattande kommentarer	95
5	Konkurrenspolitik som ett verktyg att stimulera innovation...97	
5.1	Vad är innovation?	97
5.2	Varför behöver vi innovation?	98
5.3	Hur kan konkurrens och konkurrenspolitik främja innovation?	99
5.4	Att balansera kort- och långsiktiga innovationseffekter inom konkurrenslagstillämpningen.....	103
5.5	Innovations- och konkurrenspolitik som komplement till varandra.....	109
5.6	Sammanfattande kommentarer	113
6	Konkurrenspolitik som ett verktyg att öka effektiviteten inom offentlig sektor	115
6.1	Offentlig upphandling	115
6.2	Den offentliga upphandlingsprocessen.....	116
6.3	Konkurrens och offentlig upphandling inom den nordiska hälso- och sjukvårdssektorn.....	122
6.4	Valfrihetssystem inom den offentliga sektorn	128
6.5	Ökad samverkan och konkurrens mellan privata och offentliga företag kan förstärka konkurrensproblemen.....	132
6.6	Tillämpning av konkurrenslagen på hälso- och sjukvårdssektorn.....	135
6.7	Sammanfattande kommentarer	136
	Referenser	138

Konkurrensverket har upplevt att det fanns en efterfrågan på en svensk översättning av rapporten "A Vision for Competition - Competition Policy towards 2020" som publicerades av de nordiska konkurrensmyndigheterna 2013.

Nu har vi tagit fram en svensk version av rapporten med titeln "En vision för konkurrenspolitiken – Med blicken mot 2020" som lyfter fram den viktiga roll som konkurrenspolitiken har att stimulera ekonomisk tillväxt.

Förord

Konkurrenspolitiken spelar en viktig roll för att stimulera ekonomisk tillväxt genom det positiva förhållande som råder mellan konkurrens och produktivitetsökningar i ekonomin. Konkurrenspolitiken utgör därför en del av ett bredare politiskt svar på de utmaningar som globalisering, demografiska förändringar och avtagande produktivitetstillväxt innebär för en hållbar ekonomisk tillväxt för de nordiska ekonomierna.

De nordiska konkurrensmyndigheterna har mångåriga erfarenheter av gränsöverskridande samarbete. Att samarbeta och lära av varandras erfarenheter är nödvändigt för att förbereda de nordiska konkurrensmyndigheterna för framtidens utmaningar och förse dem med de rätta politiska verktygen och befogenheterna för att vara så effektiva som möjligt i en föränderlig omvärld. På ett möte mellan de nordiska konkurrensmyndigheterna i Helsingfors, Finland, i augusti 2011 beslutade generaldirektörerna att bilda en arbetsgrupp i syfte att publicera en rapport om hur en effektiv konkurrenspolitik och effektiva konkurrensmyndigheter kan bidra till att hantera kommande utmaningar för ekonomisk tillväxt och välfärd i de nordiska länderna. Rapporten syftade också att identifiera centrala utmaningar att hantera för de nordiska konkurrensmyndigheterna fram till 2020.

Rapporten har identifierat ett antal områden av central betydelse. För det första fastslås i rapporten att en effektiv konkurrenspolitik som bidrar till ekonomisk tillväxt kräver starka och aktiva konkurrensmyndigheter som är utrustade med rätt verktyg och rättsliga befogenheter. Genom att jämföra de nordiska konkurrensmyndigheternas rättsliga befogenheter beträffande kartellbekämpning, företagskoncentrationer och sektorstudier både inom de nordiska länderna och gentemot EU-kommissionen har rapporten identifierat både ett behov och ett utrymme för att stärka de rättsliga instrumenten för att göra konkurrenspolitiken mer effektiv i framtiden. För det andra, konstateras att det är av vikt att de nordiska konkurrensmyndigheterna har förmåga att utvärdera sitt arbete för att kunna främja ständig förbättring och ansvarstagande. Även om effekterna av konkurrenspolitiken inte är enkla att mäta när det gäller det sammanlagda ekonomiska värdet, visar denna rapport att de nordiska konkurrensmyndigheternas arbete skapar positiva välfärdseffekter. Ett tredje ytterst viktigt område som identifierats är hur en effektiv konkurrenspolitik kan bidra till att

bibehålla och förbättra de nordiska ländernas innovationsklimat och innovationsförmåga. Här har de nordiska konkurrensmyndigheterna en potentiellt viktig roll att spela för att gynna innovation genom att stödja lagstiftningsreformer som underlättar marknadstillträde och främjar konkurrensen.

Slutligen understryker rapporten den roll som konkurrens, konkurrenspolitiken och de nordiska konkurrensmyndigheterna kan spela för att öka effektiviteten och förbättra kvaliteten och tillgängligheten inom den offentliga sektorn i de nordiska länderna. Vårdsektorn betonas särskilt på grund av dess betydande andel av de offentliga utgifterna. Rapporten har fastslagit tre viktiga områden där konkurrenspolitiken och de nordiska konkurrensmyndigheterna spelar och kommer att spela en viktig roll i framtiden: offentlig upphandling, inklusive innovationsupphandling; utveckling och genomförande av valfrihetssystem i den offentliga sektorn; samt säkerställande av att offentliga och privata företag konkurrerar på lika villkor.

Denna rapport är den tionde i sitt slag och ett resultat av gemensamma ansträngningar från anställda vid alla de nordiska konkurrensmyndigheterna. Syftet är att stimulera debatten och bidra med ett gemensamt nordiskt perspektiv på hur konkurrensen kan förbättras till förmån för konsumenterna.

Arbetsgruppen har bestått av följande personer från de nordiska ländernas respektive konkurrensmyndigheter:

- Konkurrens- og Forbrugerstyrelsen, Danmark: Lars Martin Jensen, Kathrine Thrane Bløcher och Christina Hoffgaard
- Kappingareftirlitið, Färöarna: Sigurd Rasmussen
- Konkurrens- och konsumentverket, Finland: Martti Virtanen och Tom Björkroth
- Konkurrencetilsynet, Grönland: Nicolai Odgaard Jensen
- Samkeppniseftirlitið, Island: Guðmundur Sigurðsson och Þorbergur Þórsson
- Konkurransetilsynet, Norge: Kjell Jostein Sunnevåg
- Konkurrensverket, Sverige (samordning och projektledning): John Söderström (projektledare), Lena Fredriksson (biträdande projektledare) och Erik Hegelund.

Arbetsgruppen har också fått värdefull hjälp från kollegor vid de nordiska konkurrensmyndigheterna.

Sammanfattning

Stabil och hållbar ekonomisk tillväxt är ett gemensamt mål för alla de nordiska ekonomierna och en effektiv konkurrenspolitik för väl fungerande marknader bidrar till detta ändamål. Denna rapport syftar till att diskutera den roll som konkurrens, konkurrenspolitik och de nordiska konkurrensmyndigheterna – genom att främja konkurrensen – kan spela för att uppfylla målet om hållbar ekonomisk tillväxt i ett framtidsperspektiv som sträcker sig till 2020 och därefter.

De utmaningar för en hållbar ekonomisk tillväxt som betonas i denna rapport inkluderar för det första en avmattning i produktivitetstillväxten under de senaste årtiondena. För det andra, utgör den globala konkurrensen från snabbväxande ekonomier i Asien, Afrika och Latinamerika en utmaning för de nordiska företagen. För det tredje utmanar kombinationen av en åldrande befolkning och en krympande del av befolkningen i arbetsför ålder också målet om en stabil och hållbar ekonomisk tillväxt. Naturligtvis kräver dessa utmaningar ett brett spektrum av åtgärder men som denna rapport betonar spelar konkurrenspolitiken en viktig roll för att hantera de nordiska ekonomiernas utmaningar. Väl fungerande konkurrens och effektiv konkurrenspolitik är således en del av en bredare lösning för dessa utmaningar. För att hantera framtidens utmaningar från ett konkurrenspolitiskt perspektiv är det dock av vikt att förstå hur konkurrens, konkurrenspolitik och de nordiska konkurrensmyndigheternas arbete kan bidra till detta. Det måste vara tydligt både från myndigheterna och politikerna vad som krävs i form av legala befogenheter och myndighetseffektivitet för att konkurrenspolitiken på bästa sätt ska bidra till att hantera framtidens utmaningar.

Konkurrenspolitik som ett verktyg för att stimulera ekonomisk tillväxt

Konkurrenspolitiken spelar en viktig roll för att stimulera ekonomisk tillväxt genom det positiva förhållande som råder mellan konkurrens och produktivitetsökningar i ekonomin.

Utmaningar för hållbar ekonomisk tillväxt

I en allt mer globaliserad värld är det absolut nödvändigt att de nordiska företagen utvecklar sin konkurrenskraft genom ökad produktivitet och utveckling av nya produkter och tjänster. Innovation och innovationskraft i de nordiska ekonomierna, som är det centrala temat för kapitel 5, är mycket viktigt från detta perspektiv. Ytterligare en utmaning som är gemensam för de nordiska länderna är den allt större andelen äldre i befolkningen. Denna demografiska utveckling där färre personer i arbetsför ålder kommer att behöva sörja för en åldrande befolknings ökande efterfrågan på hälso- och sjukvårdstjänster kan sätta ny press på de offentliga utgifterna. Detta bidrar till att det finns ett behov av att öka

produktionstillväxten och effektiviteten i den offentliga sektorn. I de nordiska länderna har dock produktivitetstillväxten avtagit ganska avsevärt sedan 1960-talet, vilket är en utmaning i detta sammanhang. Detta inte bara i offentlig sektor utan också inom de så kallade "inhemska" industrierna, dvs. branscher som i allmänhet inte är utsatta för konkurrenstryck från utländska företag, till exempel byggnads-, transport- och kommunikationsindustrin och några finans-, yrkes- och tjänstesektorer. På grund av deras ansevärliga storlek mätt som del av den totala sysselsättningen innebär låg produktivitetstillväxt i dessa branscher lägre produktivitetstillväxt för ekonomin som helhet. Detta gör det ännu viktigare att identifiera och eliminera potentiella hinder för utvecklingen av effektiv konkurrens i dessa branscher.

Konkurrenspolitiken påverkar ekonomisk tillväxt

Konkurrens stimulerar ekonomisk tillväxt genom en mängd olika kanaler vilket gör att konkurrenspolitiken är ett viktigt verktyg för att nå de nordiska ländernas långsiktiga tillväxtmål. I princip finns det fyra huvudkanaler genom vilka konkurrenspolitiken kan främja konkurrensen och stimulera ekonomisk tillväxt: tillämpning av konkurrenslagstiftningen för att upptäcka och lagföra brott mot konkurrenslagen; konkurrensfrämjande arbete som syftar till att avlägsna regelverk som snedvrider konkurrensen; förstärkning av konkurrenskulturen; och främjandet av effektiv konkurrens på det offentliga området, främst genom att gynna effektiva offentliga upphandlingsförfaranden.

En väl fungerande konkurrens sätter press på företagen att kontrollera sina kostnader och använda sina resurser på ett effektivt sätt, vilket i sin tur påverkar produktivitetstillväxten i ekonomin. Att underlätta företags in- och utträde på en marknad, är en faktor som påverkar konkurrensen positivt. På så vis bidrar konkurrens till att resurser omfördelas från mindre till mer effektiva företag. Marknadsinträde och marknadsutträde kan emellertid påverkas av olika typer av hinder. Där hindrena för tillträde är låga ger inträde – och hot om inträde – företagen incitament till att ständigt förbättra sig för att inte tvingas ut ur marknaden av nya företag. En tredje kanal är genom det tryck som konkurrensen skapar för förnyelse och innovation i företagen.

Lagstiftningsreformer kan stimulera konkurrens och tillväxt

För att konkurrensen ska fungera på en marknad, är det av vikt att de regler och bestämmelser som finns inte snedvrider konkurrensen eller företags möjligheter att träda in- och ut på marknaden. Det är således en viktig uppgift för konkurrenspolitiken och konkurrensmyndigheterna att identifiera olika typer av konkurrenshämmande lagar och regleringar där lagstiftningsreformer har stora möjligheter att förbättra konkurrensen. Under årens lopp har de nordiska konkurrensmyndigheterna identifierat en rad lagar och regleringar som begränsar

konkurrensen. I rapporten konstateras att det fortfarande finns en rad konkurrenshämmande regleringar, inte minst i "inhemska" industrier som inte är utsatta för internationell konkurrens. Detta innebär att det finns ett stort utrymme för produktivitetsvinster och ökad ekonomisk tillväxt genom olika former av lagstiftningsreformer som förbättrar konkurrensen. Arbete till stöd för konkurrensfrämjande påverkansarbete (advocacy) och lagstiftningsreformer är därför en viktig uppgift för de nordiska konkurrensmyndigheterna.

Rättsliga och institutionella ramverk för nordisk konkurrenspolitik

Det övergripande målet för de nordiska konkurrensmyndigheterna är att verka för effektiv konkurrens till nytta för konsumenterna. Samtidigt varierar de nordiska konkurrensmyndigheternas ansvarsområden såväl som de rättsliga och institutionella ramverk som styr tillämpningen av ländernas konkurrenslagar. Med utgångspunkt från detta jämförs i kapitel 3 de nordiska konkurrensmyndigheternas rättsliga befogenheter beträffande kartellbekämpning, företagskoncentrationer och sektorstudier, såväl mellan de nordiska jurisdiktionerna som gentemot EU-kommissionen. I rapporten konstateras att det finns stort utrymme för att stärka konkurrensmyndigheternas legala befogenheter för att göra konkurrenspolitiken mer effektiv i framtiden.

De nordiska konkurrensmyndigheternas huvudsakliga uppgifter

Samtliga nordiska konkurrensmyndigheter ansvarar för att säkra och främja konkurrensen i sina respektive länder genom att tillämpa konkurrenslagen och bedriva advocacy-arbete. Utöver dessa två viktiga uppgifter, vilka är ganska likartade i de nordiska länderna, har de nordiska konkurrensmyndigheterna ytterligare ansvarsområden när det gäller offentlig upphandling, branschtillsyn och konsumentpolitik. En översikt av de viktigaste likheterna och skillnaderna mellan de nordiska konkurrensmyndigheternas uppdrag med avseende på i tur och ordning lagtillämpning, advocacy, offentlig upphandling, branschtillsyn och konsumentpolitik ges i kapitel 3.

Ekonomisk teori tenderar att spela en större roll i tillämpningen av konkurrenslagen

Vid såväl tillämpning av konkurrensreglerna finns det två olika tillvägagångssätt: det formbaserade och det effektbaserade, vilka ibland kan ge olika resultat. Som svar på utvecklingen av det mer effektbaserade tillvägagångssättet har alla nordiska konkurrensmyndigheter förbättrat sin ekonomiska kompetens vad gäller industriell organisation (IO) och närliggande områden.

Likheter i de nordiska ländernas konkurrenslagor – kartellbekämpning och företagskoncentrationer

Den nordiska konkurrenslagstiftningen är harmoniserad med EU:s konkurrensrätt och innehåller regler beträffande kartellbekämpning, företagskoncentrationer och sektorstudier. De viktigaste av EU:s konkurrensregler, som är tillämplbara i de fall där handel mellan medlemsstater kan påverkas, anges i artiklarna 101 och 102 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (FEUF-fördraget). Dessutom finns det EU-regler om både företagskoncentrationer och lagstiftning i form av tillämpningsföreskrifter och gruppundantag. De nationella konkurrensreglerna innehåller förbud som är identiska med FEUF-fördragets och gäller när beteendet i fråga har en nationell effekt. De nordiska länder som inte är EU-medlemmar, med undantag av Färöarna, tillämpar artiklarna 53 och 54 i EES-avtalet i stället för nämnda EU-regler.

Potential för förbättrade och utökade tillsynsbefogenheter

Effektiv konkurrenspolitik kräver effektiv lagtillämpning. Samtidigt som det finns betydande likheter i de nordiska konkurrenslagarna finns det också skillnader när det gäller de rättsliga befogenheter att undersöka, straffa eller på annat sätt ingripa mot konkurrensproblem. Framför allt har de nordiska konkurrensmyndigheterna, i en jämförelse med EU-kommissionen, inte lika omfattande rättsliga befogenheter beträffande flera centrala områden som kartellbekämpning, företagskoncentrationer och sektorstudier.

– Antitrustlagstiftning – konkurrensbegränsande samarbeten och missbruk av dominerande ställning

I kapitel 3 redovisas de nordiska konkurrensmyndigheternas viktigaste arbetsverktyg för bekämpning av karteller, andra konkurrensbegränsande samarbeten och missbruk. Dessa omfattar beslut om förbud, bötesförelägganden, beslut om åtaganden och förlikningsförfaranden. Den jämförande analysen visar att de grundläggande beslutsbefogenheterna och beslutsförfarandena i regel är likartade, men att de nordiska konkurrensmyndigheterna generellt sett inte har lika omfattande beslutsbefogenheter som EU-kommissionen.

När det gäller platsundersökningar vid misstänkta överträdelser av konkurrenslagen, har samtliga nordiska konkurrensmyndigheter befogenhet att företa inspektioner i affärslokaler, begära information och genomföra förhör. Den huvudsakliga skillnaden mellan de nordiska konkurrensmyndigheterna är att inte alla kan företa inspektioner i andra lokaler än företagens egna, och att inte alla kan genomföra obligatoriska förhör. Vidare är de nordiska konkurrensmyndigheternas befogenheter att utfärda påföljder för överträdelser eller för felaktig eller vilseledande information i regel inte lika omfattande som EU-kommissionens.

Trots de många likheterna i tillämpningen av antitrustreglerna i de nordiska länderna finns det fortfarande ytterligare åtgärder att vidta för att förbättra tillämpningen i överensstämmelse med de ur många synpunkter mer omfattande befogenheterna som EU-kommissionen har. Att ha likartade verktyg och befogenheter för att tillämpa konkurrensrätten är dessutom nödvändigt för att underlätta framtida samarbete mellan de nordiska länderna.

– Företagskoncentrationer

Bedömningar av företagskoncentrationer involverar ofta komplicerade rättsliga och ekonomiska överväganden tillsammans med handläggning och analys av stora mängder kvantitativ och kvalitativ data som måste göras inom korta tidsramar. För att göra effektiva bedömningar vid företagskoncentrationer behöver konkurrensmyndigheterna effektiva verktyg.

I kapitel 3 visar rapporten att de flesta nordiska konkurrensmyndigheter saknar vissa beslutsbefogenheter och undersökningsverktyg som EU-kommissionen har, vilka skulle kunna öka effektiviteten för bedömningen av företagskoncentrationer i respektive länder. Med undantag för Sverige och Finland har de nordiska konkurrensmyndigheterna befogenhet att förbjuda företagskoncentrationer. Både EU-kommissionen och konkurrensmyndigheterna i Färöarna, Island och Norge har befogenhet att införa sanktioner för så kallad "gun-jumping" dvs. när parterna har genomfört en företagskoncentration innan den anmälts till myndigheterna eller under undersökningens gång. I Island, Norge och Sverige kan konkurrensmyndigheterna under vissa omständigheter utfärda ett föreläggande till de samgående parterna att anmäla en transaktion som inte uppnår tröskelvärdet för omsättning för obligatorisk anmälan.

Beträffande anmälan om företagskoncentrationer till de nordiska konkurrensmyndigheterna har alla myndigheter befogenhet att avgöra vilken information som ska ges för att starta de lagstadgade tidsgränserna. Vid företagskoncentrationer som ger anledning till oro för konkurrensbegränsande effekter är emellertid denna "grundläggande information" ofta inte tillräcklig för att man ska kunna göra en välgrundad bedömning. I praktiken behöver förmodligen de nordiska konkurrensmyndigheterna betydligt mer information, handlingar och data från parterna och ibland också från tredje parter. På grund av tidsgränserna måste de nordiska konkurrensmyndigheterna snabbt kunna motta och analysera den begärda informationen. Verktyg som garanterar ett effektivt insamlande av information är därför absolut nödvändiga för undersökningen. Om den begärda informationen inte lämnas in i tid, har här EU-kommissionen och konkurrensmyndigheterna i Finland och Norge befogenhet att "stoppa klockan", vilket innebär att perioden för den lagstadgade tidsgränsen stoppas från den sista dagen för inlämning av information tills den dag informationen lämnas in.

Samtliga nordiska konkurrensmyndigheter får begära in information förenat med vite. Konkurrensmyndigheterna i Finland, Island, Norge och Sverige får också kalla

personer som kan ha relevant information till förhör vid myndigheten, om så krävs förenat med vite. Endast EU-kommissionen och konkurrensmyndigheterna i Island och Norge har befogenhet att också utfärda böter om ett föreläggande inte följs, om parterna använder sig av "gun-jumping" eller om de bryter mot villkor som satts för godkännande av koncentrationen.

EU-kommissionen och konkurrensmyndigheterna i Danmark, Färöarna och Island kan återkalla ett beslut om godkännande som visar sig baserat på vilseledande eller felaktig information. Detsamma gäller om parterna bryter mot ett villkor eller inte fullgör en skyldighet som varit kopplad till godkännandet. I Finland måste konkurrensmyndigheten lämna in ett yrkande om ogiltigförklaring till domstolen, medan däremot möjligheterna att göra något åt dessa situationer förefaller begränsade i Norge och Sverige. I motsats till de isländska och norska myndigheterna får inte de svenska, finska och danska konkurrensmyndigheterna utfärda böter eller hindra företagskoncentrationer. Denna typ av ingrepp måste avgöras av de behöriga domstolarna.

– Sektorstudier

Sektorstudier ingår ofta i konkurrensmyndigheternas uppgift att främja konkurrensen inom en viss bransch eller på en viss marknad. Syftet med sådana utredningar är att analysera konkurrensen på en viss marknad och rekommendera konkurrensfrämjande åtgärder. Dessutom kan sektorstudier också avslöja överträdelser mot konkurrensrätten. På så sätt utgör sektorstudier en del av en effektiv konkurrenspolitik. Denna typ av utredningar är ofta mycket resurskrävande och kräver också tillgång till marknadsinformation som företag ofta är ovilliga att lämna ut, till exempel företagsuppgifter om marknadsandelar, strategier, priser, marginaler och kostnader. För att kunna utföra effektiva sektorstudier behöver därför de nordiska konkurrensmyndigheterna nödvändiga rättsliga utredningsbefogenheter för att få tillgång till relevant marknadsinformation.

En jämförelse mellan de nordiska konkurrensmyndigheterna och EU-kommissionens befogenheter vad gäller sektorstudier, visar att de största skillnaderna gäller befogenheter att utföra inspektioner på platsen och att utfärda böter i de fall där den information som lämnas till de nordiska konkurrensmyndigheterna antingen är oriktig eller vilseledande. Dessa befogenheter har inte alla nordiska konkurrensmyndigheter för närvarande.

– Effektiv konkurrenspolitik kräver tillräckliga rättsliga befogenheter

Den övergripande slutsatsen från de jämförande översiktarna i kapitel 3 är att de nordiska konkurrensmyndigheterna förefaller ha mindre effektiva rättsliga befogenheter än EU-kommissionen med avseende antitrust, företagskoncentrationer och sektorstudier. Det kan därför hävdas att det finns såväl behov av som utrymme för att förstärka det konkurrensrättsliga ramverket i de nordiska länderna och på så sätt öka effektiviteten i lagtillämpningen i framtiden. Det ligger emellertid utanför

denna gemensamma rapportens uppdrag att föreslå konkreta ändringar i de befintliga rättsliga ramverken för respektive jurisdiktion. Syftet har i stället varit att utifrån en jämförande analys identifiera potentiella förbättringsområden. Det är sedan upp till varje lands konkurrensmyndighet att avgöra behovet av att gå vidare med rekommendationer till politiskt ansvariga och lagstiftare.

Erfarenhetsutbyte för effektiv myndighetsutövning fram till 2020

Myndighetens effektivitet i fokus

I likhet med alla statliga institutioner som finansieras med offentliga medel måste de nordiska konkurrensmyndigheterna säkerställa att de är effektiva i genomförandet av sina respektive uppdrag och att de ger skattebetalarna värde för pengarna. För att garantera detta också i ett mer långsiktigt perspektiv är det dessutom mycket viktigt att de nordiska konkurrensmyndigheterna kan fånga upp och anpassa sig till förändringar i omvärlden. Detta innebär att de nordiska konkurrensmyndigheterna måste utveckla sina strategier och arbetsprocesser kontinuerligt för att möta omvärldens krav. Konkurrenspolitiken måste också vara anpassad och integrerad med andra typer av framtida näringspolitik, så som innovations- och forskningspolitik. För att öka såväl sin inre som yttre effektivitet fokuserar de nordiska konkurrensmyndigheterna på att utveckla och förbättra sina strategier, prioriteringar och arbetsverktyg. En del av det nordiska samarbetet syftar också till att öka myndighetseffektiviteten ("agency effectiveness") genom kompetensutveckling och erfarenhetsutbyte.

Förebyggande arbete har blivit viktigare

Att arbeta proaktivt har blivit allt viktigare för de nordiska konkurrensmyndigheterna. I detta arbete ingår utveckling inom flera olika områden: att förbättra förmågan att identifiera konkurrensproblem; öka kunskapen om konkurrensreglerna; prioritera mellan olika ärenden; samt främja effektiv projektledning och leverans samt förbättra förmågan att utvärdera och kommunicera det värde som myndighetens arbete skapar.

Den nuvarande trenden tyder på att det kommer att bli allt viktigare för de nordiska konkurrensmyndigheterna att prioritera och fokusera på de frågor och den verksamhet som kan ge bäst resultat för konsumenter och samhälle. Dessutom kommer troligen efterfrågan på effektutvärdering av konkurrenspolitiken att öka i framtiden och därför måste de nordiska konkurrensmyndigheterna ha förmåga och kapacitet att utvärdera sitt arbete och kommunicera det värde som de nordiska konkurrensmyndigheterna skapar för konsumenter och samhället i stort. Här är det nödvändigt att både konkurrensmyndigheter och berörda parter har god förståelse för utvärderingsmetoder och deras fördelar, nackdelar och begränsningar, och att

de utvärderingsmetoder som används är skräddarsydda för de behov och krav som både konkurrensmyndigheterna och deras uppdragsgivare har.

Effektiv konkurrenspolitik har positiva välfärdseffekter

När det gäller utvärderingen av effekter av konkurrenspolitiken och konkurrensmyndigheternas arbete ger kapitel 4 en kort presentation av både kvantitativa och kvalitativa utvärderingsmetoder samt några exempel på utvärderingar som utförts av de nordiska konkurrensmyndigheterna. En viktig insikt från denna översikt är att även om en kvantifiering av konkurrenspolitikens effekter kan tyckas vara attraktivt för att tillfredsställa politiska intressenter, finns det också begränsningar för att kunna göra detta. Framför allt tenderar kvantifieringar att vara resurskrävande och ställa stora krav på data som kanske inte alltid är tillgängliga, och de metoder som utvecklats hittills är också starkt beroende av antaganden, vilka kan påverka resultatens validitet.

Även om effekterna av konkurrenspolitiken inte lätt kan mätas i ekonomiska termer, kan mer kvalitativa utvärderingar av konkurrenspolitiken tillämpas för att fastställa och bedöma konkurrenspolitikens effekter. Exempel från de nordiska länderna visar att konkurrenspolitiken har lett till märkbara resultat i fråga om lägre priser, ökad tillgänglighet och kvalitet. Detta innebär att de välfärdseffekter som de nordiska konkurrensmyndigheterna genererar överstiger myndigheternas budgetkostnader. Konkurrenspolitik kan därför betraktas som ett kostnadseffektivt politiskt verktyg för att uppnå välfärdsvinster.

Konkurrenspolitik som ett verktyg för att stimulera innovation

Innovation främjar ekonomisk tillväxt

För att främja hållbar ekonomisk tillväxt har samtliga nordiska länder satt innovationspolitiken högt upp på sina agendor. Detta har stöd i modern tillväxtteori som identifierat starka kopplingar mellan investeringar i forskning och utveckling (FoU) och ekonomisk tillväxt. Samtidigt som företagens avkastning på FoU-investeringar kan vara betydande, visar den akademiska litteraturen att avkastningen för samhället som helhet kan vara ännu högre. Som visas i kapitel 5 är konkurrens och konkurrenspolitik en viktig kanal för att stimulera innovation i samhället.

Samspelet mellan konkurrens och innovation är komplext

Som uppmärksammas i kapitel 5 i denna rapport kännetecknas förhållandet mellan konkurrens och innovation av komplicerade samspel. För att ge en kort sammanfattning av den teoretiska diskussionen förefaller en ökning av antalet

företag på marknaden att minska företagens FoU-insatser, medan däremot en ökning av graden av produktutbytbarhet ökar FoU-insatsen under förutsättning att den totala marknaden för differentierade produkter inte krymper. En växande marknad anses därför öka FoU-insatserna, samtidigt som effekterna på antalet produktvarianter som erbjuds är oklara. Genom att underlätta marknadsinträde kan ett ökat konkurrenstryck påverka incitamenten till innovation.

En genomgång av den akademiska litteraturen som analyserar förhållandet mellan konkurrens och innovation, ger övertygande bevis för den så kallade inverterade U-relationen mellan konkurrens och innovation. Denna visar att branscher som präglas av knivskarp konkurrens uppvisar en högre grad av innovation. Detta indikerar tydligt att konkurrensbegränsning är skadlig för innovation. Karteller och utestängande missbruk av dominerande ställning som radikalt minskar konkurrensen på marknaden är särskilt skadliga på grund av den stora omfattningen av deras konkurrensbegränsande effekter.

Konkurrenspolitiken kan förstärka innovationspolitiken

En övergripande slutsats som kan dras av kapitel 5 är att både ekonomisk teori och den granskade statliga politiken fastställer att innovation och konkurrens är viktiga drivkrafter för en fortsatt ekonomisk utveckling och för att säkra det nordiska näringslivets konkurrenskraft i en global ekonomi. I detta avseende kompletterar innovations- och konkurrenspolitiken varandra. En annan slutsats är att innovationsfrågor hittills spelat en begränsad roll i de nordiska konkurrensmyndigheternas arbete, men att de förväntas spela en allt större roll i framtiden. Ytterligare en slutsats är att de nordiska konkurrensmyndigheternas befintliga rättsliga erbjuder tillräckligt spelrum för att på ett tillfredsställande sätt kunna väga in både lång- och kortsiktiga effekter i varje enskilt fall. Detta borde garantera att konkurrenspolitiken inte kommer i konflikt med målen för innovationspolitiken. Slutligen har de nordiska konkurrensmyndigheterna en potentiellt viktig uppgift i att stödja lagstiftningsreformer som bidrar till ökad innovation i samhället.

Konkurrenspolitik som ett verktyg för att främja effektivitet inom offentlig sektor

För att öka effektiviteten och förbättra kvalitet och tillgänglighet har den offentliga sektorn i de nordiska länderna under de senaste tjugo åren genomgått genomgripande reformer. Dessa reformer har successivt infört marknadsmekanismer och öppnat upp för privat tillhandahållande av olika välfärdstjänster. Denna utveckling har ökat konkurrensens och konkurrenspolitikens roll också inom det offentliga området.

Mot denna bakgrund syftar kapitel 6 till att beskriva och diskutera den roll som konkurrens, konkurrenspolitik och de nordiska konkurrensmyndigheterna kan

spela för att öka effektivitet, kvalitet och tillgänglighet i offentlig sektor. Konkurrensens roll när det gäller offentliga tjänster fokuserar på tre viktiga områden: offentlig upphandling, utveckling och genomförande av valfrihetssystem och vikten av att garantera att privata och offentliga aktörer konkurrerar på lika villkor.

Hälso- och sjukvården betonas särskilt i kapitlet, från vilken också flera exempel används. Det främsta skälet för detta val är att sektorn står för en betydande del av de offentliga utgifterna och även möter ständiga krav på att minska kostnaderna, öka effektiviteten och förbättra kvaliteten och tillgängligheten.

Främjande av konkurrensen inom offentlig upphandling

Effektiv offentlig upphandling är av strategisk betydelse för ekonomisk tillväxt och välfärd i de nordiska länderna. Det sammanlagda värdet av den offentliga upphandlingen uppgår till 15-20 procent av BNP i de nordiska länderna och utgör således en betydande del av de offentliga utgifterna. För att säkerställa ett effektivt utnyttjande av de offentliga resurserna är det av vikt att säkerställa en funderande konkurrens vid offentlig upphandling. En fungerande konkurrens vid offentlig upphandling minskar de upphandlande offentliga aktörernas kostnader, ökar kvaliteten på de upphandlade varorna och tjänsterna och gör det lättare för leverantörerna att sälja sina produkter. Dessutom kan en väl utformad och genomförd offentlig upphandling förbättra förutsättningarna för små och medelstora företag att träda in och verka på marknaden.

Ett av de allvarligaste problemen i offentlig upphandling är konkurrensbegränsande samarbeten i form av så kallade riggade anbud. Att bekämpa denna typ av otillåtet samarbete vid offentliga anbudsförfaranden är en utmaning för de nordiska konkurrensmyndigheterna. Detta inte minst eftersom denna typ av samarbeten kan vara mycket svåra att upptäcka. En effektiv tillämpning av konkurrenslagen vid offentlig upphandling är således avgörande för att förhindra anbudssamarbete som begränsar konkurrensen. För att konkurrensen ska fungera väl vid offentlig upphandling är det också av vikt för konkurrensmyndigheterna att också arbeta för att främja effektiviteten inom offentlig upphandling, liksom att öka kunskapen hos upphandlare om hur anbudssamarbete kan upptäckas.

Hittills har den offentliga upphandlingen huvudsakligen tillämpats på upphandling av relativt väl definierade produkter, tjänster och lösningar. För att öka såväl den inre som yttre effektiviteten i de nordiska ländernas offentliga hälso- och sjukvårdssystem finns det behov av innovation och därmed också anledning att utveckla så kallade innovationsupphandling. Innovationsupphandling är ett verktyg för att främja och införa nya lösningar när marknaden inte kan tillgodose identifierade behov. Genom sin stora köpmakt anses offentliga aktörer ofta inte bara kunna främja tillhandahållandet av kostnadseffektiva varor och tjänster utan också främja utvecklingen av produkt- och procesinnovationer i såväl offentlig

som privat sektor. I detta avseende är innovationsupphandling ett medel för att stimulera ständig innovation och ökad produktivitet både offentlig och privat sektor. Det är dock ett relativt nytt område och det finns tydliga tecken på att upphandlande aktörer anser att innovationsupphandling är väsentligt mer komplicerad än traditionella upphandlingsförfaranden, vilket kan vara ett hinder för utveckling av innovationsupphandling. En potentiell roll för de nordiska konkurrensmyndigheterna i detta avseende är således att främja förståelsen för hur innovationsupphandlingsförfaranden kan utformas och anpassas till nuvarande lagstiftning.

Valfrihetssystem för att främja kvalitet, tillgänglighet och effektivitet

För att förbättra konkurrensen inom offentlig sektor har samtliga nordiska länder genomfört olika valfrihetssystem. Valfrihetssystemen utgör ett verktyg som kan användas i de situationer när det offentliga vill konkurrensutsätta delar av verksamheten och låta brukaren själv välja utförare. Dessutom anses valfrihetssystem gynna mångfald och skapa bättre möjligheter för små företag, frivilligorganisationer och kooperativ av olika slag att komma in på marknaden.

Mot bakgrund av ett ökat införande av valfrihetssystem för ett bredare spektrum av välfärdstjänster är det rimligt att anta att en allt större del av den offentliga sektorns tjänster kommer att konkurrensutsättas i framtiden och att närvaron av privata aktörer kommer att öka. Baserat på detta faktum är det av vikt att säkerställa att det råder konkurrensneutralitet på marknaden, det vill säga att offentliga och privata aktörer konkurrerar på likartade villkor. En av de stora utmaningarna är att utveckla och implementera adekvata kompensationssystem som inte snedvrider konkurrensen mellan offentliga och privata aktörer och garanterar att de offentliga aktörernas tillhandahållande av tjänster grundas på en korrekt kostnadsbas så att det exempelvis så att det inte uppstår så kallad korssubventionering mellan icke-konkurrensutsatt och konkurrensutsatt verksamhet.

En ökad interaktion och konkurrens mellan privata och offentliga aktörer kan öka konkurrensproblemen

De marknadsbaserade reformer som genomförts i de nordiska länderna de senaste decennierna har inte bara förändrat utvecklingen och tillhandahållandet av offentliga tjänster utan har också skapat nya marknader där privata och offentliga aktörer både interagerar och konkurrerar med varandra. Marknadsorienterade reformer förväntas leda till ökad kvalitet och kostnadseffektivitet men kan också leda till nya konkurrensproblem i form av konkurrenssnedvridningar. Ofta uppstår dessa som resultat av att offentliga och privata aktörer bedriver verksamhet på olika villkor. Möjliga källor till konkurrenssnedvridningar från verksamhet inom den offentliga sektorn kan vara:

- Marknadsmislyckanden som uppstår på grund av regleringar och tillsyns-åtgärder, som exempelvis förordningar, beskattning, subventioner, korssubventioner och kapitalkostnader.
- Rättsliga eller praktiska undantag från konkurrensrätten.
- Statliga subventioner för att finansiera skyldigheten att tillhandahålla allmännyttiga tjänster om dessa används för att korssubventionera kommersiell verksamhet.
- Marknadssnedvridningar som orsakas av oklara regler för offentlig upphandling där tjänsteleverantörer inom offentlig sektor tillåts sätta priser som ligger under full kostnadstäckning.

I sådana situationer kan en lösning vara att förbjuda en offentlig aktör från att erbjuda produkter i konkurrens med privata företag, att införa krav på särredovisning av konkurrensutsatt verksamhet för att säkerställa att korssubventionering inte förekommer och/eller att rent organisatoriskt separera konkurrensutsatt från inte konkurrensutsatt verksamhet. För de nordiska konkurrensmyndigheterna är också detta av de områden som också ligger i fokus. I såväl Sverige som Finland har den ökade interaktionen och konkurrens mellan privata och offentliga aktörers lett till tillkomst av nya regler i konkurrenslagen som ska hindra att offentliga aktörers verksamhet snedvrider eller hämmar konkurrensen på marknaden. Dessa regler är dock relativt nya såväl i Sverige som Finland och det är ännu för tidigt att utvärdera effekterna av de nya reglerna.

1 Rapportens bakgrund och struktur

De nordiska länderna har mycket gemensamt. De är alla små öppna ekonomier och kännetecknas av en gemensam värdegrund, särskilt vad gäller den välfärdsmodell som ofta kallas just "den nordiska modellen", vilken inkluderar långtgående välfärdssystem och omfattande offentliga sektorer som finansieras av höga skatter. I detta sammanhang är stabil och hållbar ekonomisk tillväxt ett gemensamt mål för alla de nordiska ekonomierna. Det finns emellertid några utmaningar för detta mål som är ganska lika länderna emellan och som måste hanteras. Dessa utmaningar innebär för det första, som för de flesta OECD-länder, en nedgång i produktivitetstillväxten under de senaste årtiondena. För det andra utgör den globala konkurrensen från snabbväxande ekonomier i Asien, Afrika och Latinamerika en utmaning för de nordiska företagens konkurrenskraft, inte bara vad gäller priser utan också med avseende på kvalitet och kunskapsinnehåll. För det tredje utmanar också kombinationen av en åldrande befolkning och en minskande andel av befolkningen i arbetsför ålder målet om stabil och hållbar ekonomisk tillväxt. Dessa utmaningar kräver åtgärder på bred front och tillämpning av ett brett spektrum av strategier och styrinstrument. Konkurrens och konkurrenspolitik utgör i sig inte hela lösningen, men en effektiv konkurrenspolitik är ett viktigt verktyg för att nå detta mål, vilket visas i denna rapport.

Effektiv konkurrens pressar ned priserna, förbättrar kvaliteten och ökar omfattningen och mångfalden av de varor och tjänster som erbjuds. Konkurrens stimulerar också till ett mer effektivt resursutnyttjande, inträde av nya företag på marknaden och kan också tjäna som en drivkraft för innovationer. På så sätt stärks företagens möjligheter att konkurrera såväl nationellt som globalt. Dessutom kan marknadsmekanismer och konkurrensutsättning öka effektiviteten och bidra till att de offentliga finanserna använts på effektivast möjliga sätt också inom offentlig sektor. Väl fungerande marknader gynnar därför konsumenterna genom lägre priser och högre kvalitet på varor och tjänster, men också samhället i stort genom konkurrensens positiva effekter på hela samhällsekonomin. En effektiv konkurrens är emellertid ingen naturlag på marknaden. Tvärtom. Vinstmaximerande företag strävar alltid efter marknadsinflytande och kan därmed ha incitament att försöka snedvrیدا konkurrensen. En effektiv konkurrens kräver därför en effektiv konkurrenspolitik som dels kan angripa konkurrensbegränsande beteenden hos företag som skadar konsumenterna, och dels avlägsna strukturella hinder som begränsar konkurrensen på marknaden.

Konkurrenspolitikens övergripande syfte kan sägas vara att främja konkurrens genom att få marknader att fungera bättre samt bidra till ökad effektivitet och konkurrenskraft. I princip omfattar konkurrenspolitiken två huvudområden: tillämpning av konkurrensrätten och konkurrensfrämjande arbete (advocacy). Lagtillämpning syftar till att upptäcka och ingripa mot överträdelser av konkurrensrätten. Advocacy-arbete avser främjandet av väl fungerande marknader

genom andra medel än ren lagtillämpning, vilket främst sker genom kontakt med departement och andra statliga myndigheter. Detta inbegriper till exempel att rikta uppmärksamhet mot potentiellt konkurrensbegränsande statliga förordningar och öka allmänhetens medvetenhet om konkurrensrätten och fördelarna med konkurrens. Genom att främja konkurrensen är därför konkurrensmyndigheterna viktiga institutioner för att stimulera ekonomisk tillväxt. För att konkurrensen ska fungera väl på lång sikt, är det avgörande att konkurrenspolitiken kan anpassas till den utveckling och de utmaningar som ett samhälle i ständig förändring innebär. Det är således sannolikt att konkurrenspolitiken kan komma att genomgå vissa förändringar inom en mer eller mindre avlägsen framtid.

Mot den bakgrund som tecknats ovan fokuserar denna rapport på fem huvudsakliga områden av särskild betydelse för konkurrens och utveckling av konkurrenspolitiken i framtiden. I kapitel 2 diskuteras konkurrensens och konkurrenspolitikens effekt på framtidsutsikterna för en hållbar ekonomisk tillväxt med hänsyn till tidigare nämnda utmaningar. En effektiv konkurrenspolitik kräver också effektiva rättsliga och institutionella ramverk som kan utrusta konkurrensmyndigheterna med lämpliga befogenheter och verktyg. De rättsliga ramverken för konkurrenspolitiken i de nordiska länderna beskrivs och diskuteras därför i kapitel 3. Konkurrensmyndigheternas inre och yttre effektivitet är också avgörande för ett framgångsrikt genomförande av konkurrenspolitiken. Detta ämne vidareutvecklas i kapitel 4 tillsammans med en diskussion som rör det ökande kravet på effektutvärdering och redovisningsansvar. Genom konkurrensens förmåga att stimulera innovationer är konkurrenspolitiken ett viktigt verktyg för att öka innovationskraften i de nordiska ekonomierna och på så sätt bidra till målet om en hållbar ekonomisk tillväxt. Konkurrenspolitiken som ett verktyg för att stimulera innovation är fokus för kapitel 5. Avslutningsvis konstateras i rapporten att de nordiska länderna kännetecknas av en gemensam nordisk välfärdsmodell, med stora offentliga sektorer och där en stor del av välfärdstjänsterna tillhandahålls i offentlig regi. Genomgripande reformer under de senaste två årtiondena har successivt infört vissa marknadsmekanismer i den offentliga sektorn, vilket har aktualiserat konkurrensens och konkurrenspolitikens roll också på detta område. Med särskild betoning på hälso- och sjukvårdssektorn är syftet i kapitel 6 att diskutera hur effektiv konkurrens kan öka effektiviteten inom offentlig sektor och på så sätt säkra ett effektivt tillhandahållande av högkvalitativa välfärdstjänster i de nordiska länderna på längre sikt, vilket är ytterst viktigt med tanke på de utmaningar som de nordiska länderna står inför.

2 Konkurrenspolitik som ett verktyg för att främja hållbar ekonomisk tillväxt

Hållbar ekonomisk tillväxt är ett gemensamt mål för de nordiska länderna. Under de kommande åren utmanas emellertid den ekonomiska tillväxten i de nordiska länderna på olika nivåer. Globalisering, en åldrande befolkning och sjunkande produktivitetstillväxt är alla utmaningar som måste åtgärdas på bred front. Som detta kapitel kommer att visa spelar konkurrenspolitiken en central roll för att stimulera ekonomisk tillväxt genom att konkurrens främjar produktivitetsökningar i ekonomin.

Först presenteras en översikt över de tre ovan nämnda utmaningarna för ekonomisk tillväxt i de nordiska länderna, för vilka konkurrenspolitiken kan utgöra en del av en bredare lösning. Därefter diskuteras kortfattat kopplingarna mellan konkurrens och ekonomisk tillväxt, följt av en diskussion om lagstiftningsreformers tillväxtpotential för att avlägsna strukturella hinder för konkurrensen.

2.1 Kommande utmaningar för de nordiska ekonomierna

Ekonomisk tillväxt är en nödvändig förutsättning för hållbara välfärdssamhällen. Ekonomisk tillväxt, som allmänt definieras som en ökning av antalet varor och tjänster som produceras inom ett land under en viss tidsperiod, mäts i allmänhet som förändringar i BNP per capita. Mycket förenklat skapas ekonomisk tillväxt genom ökningar i produktionsfaktorerna arbete och kapital, eller genom att produktionsfaktorer används mer effektivt. På lång sikt är teknisk utveckling och produktivitetsökningar de viktigaste drivkrafterna för ekonomisk tillväxt.

Såsom framgår nedan innebär den demografiska utvecklingen i de nordiska länderna – där en åldrande befolkning tenderar att öka försörjningsbördan för den minskande andelen individer i arbetsför ålder – att ökad produktivitet är nödvändigt för att nå en hållbar ekonomisk tillväxt. Produktivitetstillväxten har dock avtagit över tid. Att öka produktiviteten är därför en utmaning som de nordiska länderna måste hantera och där har konkurrenspolitiken en viktig roll. Kortfattade beskrivningar av var och en av dessa tre utmaningar och hur de förhåller sig till konkurrens och konkurrenspolitik följer nedan.

2.1.1 Globalisering

Globalisering är en pågående process som har påverkat, påverkar och kommer att fortsätta påverka de nordiska länderna och deras ekonomier på olika sätt. För vanliga produkt- och tjänstemarknader resulterar globalisering och avlägsnandet av inträdes hinder i ett ökat konkurrenstryck från andra länder. I det långa loppet

gynnar detta både konsumenter och den inhemska industrin. Globaliseringen stimulerar effektiva företag att växa och mindre effektiva att lämna marknaden, samt stimulerar till innovation och resulterar i lägre priser, produkter av högre kvalitet och ett större urval av varor och tjänster för konsumenterna. För de nordiska industrierna har konkurrensen från lågkostnadsländerna och utvecklingen av informations- och kommunikationstekniken (ICT) möjliggjort nya källor till och nya former av konkurrens, samt öppnat nya marknader och möjligheter för att skapa och tillhandahålla varor och tjänster. För att vara konkurrenskraftig i en globaliserad värld måste de nordiska industrierna hitta sätt att bli mer produktiva och förnya sig och utveckla innovativa produkter och tjänster.

Ur näringspolitisk synvinkel är den nationella konkurrenspolitiken viktig för att både skapa och bevara konkurrensfördelar för nordiska företag som agerar på en internationell marknad.²⁵ Detta är viktigt inte minst för nya, framväxande industrier där en väl fungerande inhemska konkurrens eller "inhemska rivalitet" kan bidra avsevärt till en förbättring av produktionsfaktorer, produktenskaper och kvalitet.

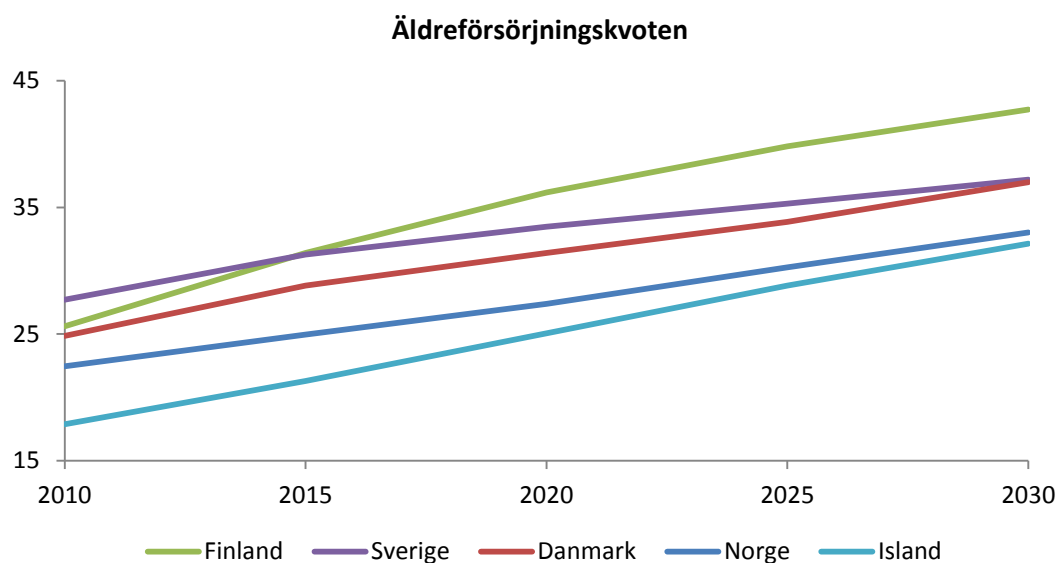
2.1.2 Demografiska förändringar

Ytterligare en utmaning som är gemensam för de nordiska länderna är att andelen äldre i befolkningen kommer att öka avsevärt i framtiden. För att illustrera den beräknade utvecklingen, visar figur 2.1 nedan hur äldreförsörjningskvoten beräknas öka i samtliga nordiska länder under kommande årtionden. Äldreförsörjningskvoten är en vedertagen indikator på demografisk förändring och mäts som antalet personer 65 år eller äldre uttryckt som procent av antalet personer i åldern 15-64 år. Ju högre äldreförsörjningskvoten är, desto större blir försörjningstrycket på de som är yrkesverksamma.

Den demografiska utvecklingen där en minskande andel yrkesverksamma ska sörja för en åldrande befolknings ökande efterfrågan på välfärdstjänster kan innebära en påfrestning på de offentliga utgifterna. Därför måste de nordiska länderna ta sig an de utmaningar som den förväntade demografiska strukturförändringen innebär.²⁶ Att öka effektiviteten och produktivitetstillväxten i den offentliga sektorn är således mycket viktigt i detta sammanhang.

²⁵ Se till exempel Porter M. E., 1990, *Competitive Advantage of Nations*, Free Press, Sölvell Ö., Zander I, och Porter M. E., 1991, *Advantage Sweden*, Nordstedts (omnämnd i EU kommissionens beslut nr COMP/M.1672 som hindrade det föreslagna övertagandet mellan lastbilstillverkarna Volvo och Scania).

²⁶ Se till exempel Nordregio (2008), Nordic Council of Ministers (2009) eller European Commission *Ageing and welfare state policies* http://ec.europa.eu/economy_finance/structural_reforms/ageing/index_en.htm



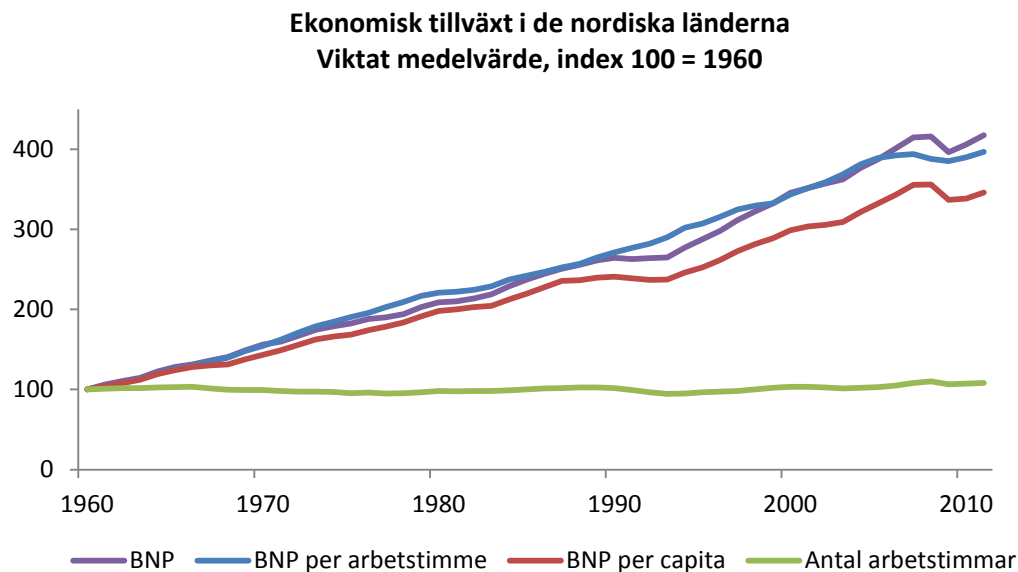
Figur 2.1 Andelen äldre kommer att öka i framtiden

Källa: Eurostat Population Database (2012).

I den offentliga sektorn finns framförallt utrymme för produktivitetsvinster genom organisatoriska förändringar och tekniska framsteg. Det finns också några områden inom den offentliga sektorn där vissa marknadsmekanismer eventuellt kan införas. I fråga om hälso- och sjukvårdssektorn, som är i fokus i kapitel 6, har erfarenheten visat att avsevärda vinster kan uppnås genom att införa olika former av valfrihetssystem och ersättningsmodeller samt genom effektiv konkurrens i offentlig upphandling. Det senare är förmodligen det område där konkurrenspolitiken är allra mest relevant och har störst potential att stimulera till effektivitetsvinster och produktivitetsökningar också inom den offentliga sektorn.

2.1.3 Avtagande produktivitetstillväxt

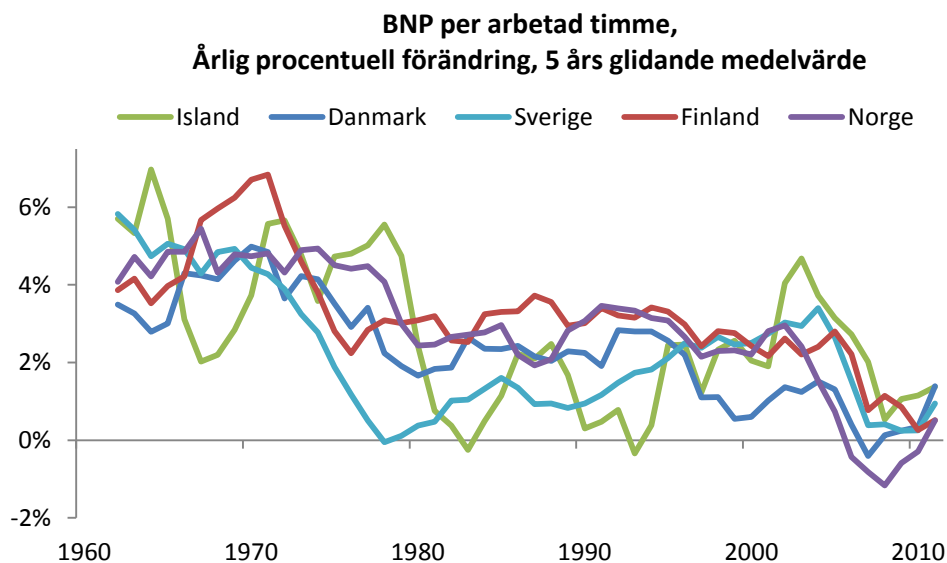
Avtagande produktivitetstillväxt är den tredje gemensamma utmaningen för de nordiska länderna som betonas i denna rapport. Det ska dock poängteras att de nordiska länderna har haft en betydande ekonomisk tillväxt sedan 1960-talet. Detta illustreras av Figur 2.2 nedan som visar viktade medelvärden för olika tillväxtmått för de nordiska länderna under de senaste femtio åren: BNP (bruttonationalprodukt), BNP per capita, BNP per arbetad timme och det totala antalet arbetade timmar. Som framgår av figuren har det totala antalet arbetade timmar varit relativt konstant under hela perioden medan BNP-måtten ökat markant, vilket visar på betydande produktivitetsökningar.



Figur 2.2 Ökad tillväxt i de nordiska länderna sedan 1960

Källa: The Conference Board (2011).

Vad som inte framgår från Figur 2.2 ovan, är att de nordiska länderna i likhet med de flesta OECD-länderna har haft en avtagande produktivitetstillväxt under de senaste årtiondena. BNP per arbetad timme är ett vanligt mått på produktivitetstillväxt och figur 2.3 nedan visar utvecklingen för detta mått i de nordiska länderna. Även om det finns individuella variationer i tillväxtmåtten mellan länder och över tid, är den övergripande trenden en avtagande produktivitetstillväxt sedan 1960-talet, vilket tydligt framgår av figur 2.3.



Figur 2.3 Avtagande arbetsproduktivitetstillväxt sedan 1960

Källa: The Conference Board (2011).

BNP per arbetad timme är ett illustrativt mått på produktivitetens utveckling, men det säger dock ingenting om de bakomliggande orsakerna till utvecklingen. För att bättre förstå denna är det nödvändigt att jämföra olika industrier. Som små öppna ekonomier i en alltmer globaliserad värld påverkar konkurrensen från utländska företag de nordiska företag som verkar på internationellt integrerade marknader. Exportföretag som huvudsakligen är aktiva i primär- och tillverkningsindustri är särskilt utsatta för detta konkurrensstryck. Industrier och branscher vilka i allmänhet inte möter konkurrens från utländska företag anses i allmänhet inte påverkas lika mycket. Dessa så kallade "inhemska" industrier inkluderar till exempel byggnads-, transport- och kommunikationsindustrin samt några finans- och tjänsteindustrier. Inom ramen för inhemska industrier spelar konkurrenspolitiken en viktig roll för att främja och bevara konkurrensen och på så sätt stimulera tillväxt och innovation.

Tabell 2.1 tar upp produktivitetstillväxten och sysselsättningsgraden för olika branscher i fyra nordiska länder samt genomsnittet för EU-15 för 10-årsperioden mellan år 2000 och 2010. Tabellen visar att tillverkningsindustriernas produktivitetsoökningar vida överstiger de inhemska industriernas. På grund av deras betydande storlek mätt som del av den totala sysselsättningen medför låg produktivitetstillväxt i de inhemska industrierna låg produktivitetstillväxt för länderna som helhet. Detta gör det ännu viktigare att diskutera potentiella hinder för effektiv konkurrens på de inhemska marknaderna.

Tabell 2.1 Produktivitet och sysselsättning i tillverkningsindustrier och inhemska industrier

	Danmark	Sverige	Norge	Finland	EU-15
Genomsnittlig årlig produktivitetstillväxt, 2000-2010 (%)					
- Tillverkningsindustri	2.4	4.5	2.5	4.0	2.3
- Inhemska industri	0.8	1.3	1.6	1.0	1.0
<i>Den totala ekonomin</i>	<i>0.4</i>	<i>1.6</i>	<i>0.4</i>	<i>1.4</i>	<i>1.0</i>
Andel av total sysselsättning (%)					
- Tillverkningsindustri	11.4	14.4	10.5	14.2	13.7
- Inhemska industri ¹	48.7	45.7	47.9	47.3	52.7
- Annan industri ²	39.9	39.8	41.6	38.5	33.5
<i>Den totala ekonomin</i>	<i>100</i>	<i>100</i>	<i>100</i>	<i>100</i>	<i>100</i>

¹) Byggnadsindustri, parti- och detaljhandel, transport, information och kommunikation, finanstjänster, fastighetsverksamhet och professionell vetenskaplig och teknisk verksamhet.

²) Jordbruk, skogsbruk och fiske, gruv- och stenbrottsindustri och offentlig förvaltning, försvar, utbildning, hälso- och sjukvårdstjänster.

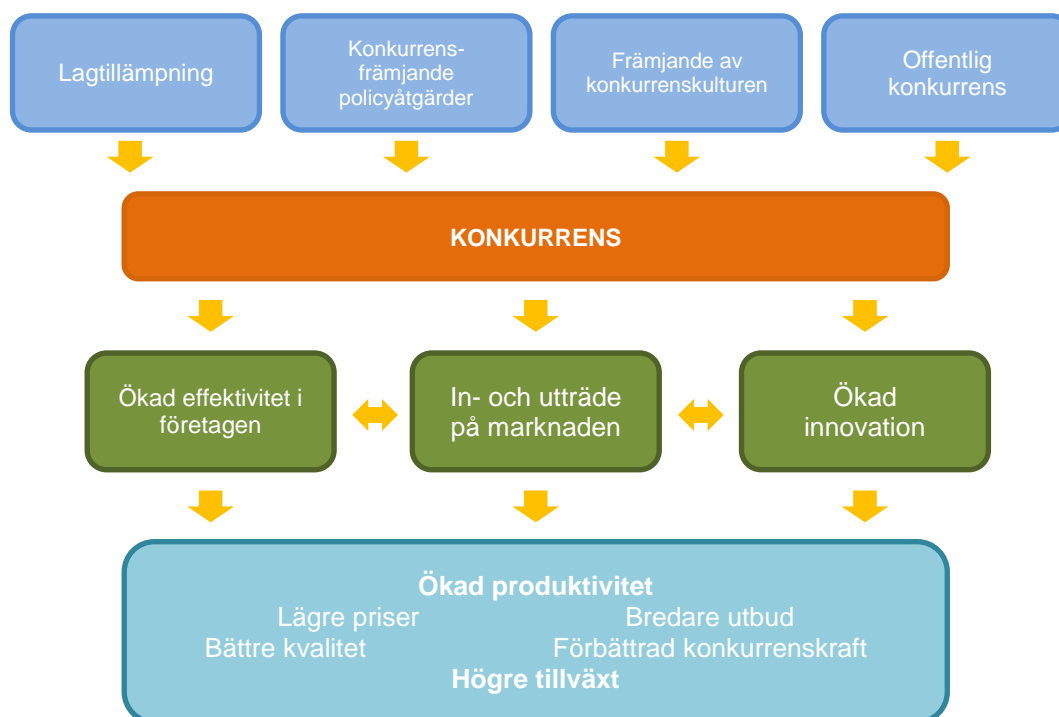
Annan industri domineras av den offentliga sektorn där det inte är självklart hur produktivitetstillväxt ska beräknas, då välfärdstjänster inte utan svårighet kan värderas i marknadspriser. Produktivitetmått för "annan industri" presenteras därför inte i tabellen.

Källa: Egna beräkningar baserade på Eurostat (2012).

2.2 Konkurrens och ekonomisk tillväxt

Ekonomisk tillväxt är beroende av flera faktorer i ekonomin, och olika tillväxtteorier tenderar att betona olika bestämningsfaktorer. Beträffande konkurrens som en av dessa faktorer pekar flera studier på konkurrens som den viktigaste drivkraften till produktivitetsökningar.²⁷ De huvudsakliga kanaler genom vilka konkurrens och konkurrenspolitik kan stimulera ekonomisk tillväxt ses i Figur 2.4 nedan.

Högst upp i Figur 2.4 är de fyra kanaler genom vilka konkurrens- och andra politikområden kan påverka konkurrensen: lagtillämpning för att upptäcka och ingripa mot överträdelser av konkurrenslagstiftningen; konkurrensfrämjande advocacy-arbete som syftar till att avlägsna regleringar som snedvrider konkurrensen; främjande av konkurrenskulturen; samt främjande av effektiv konkurrens på det offentliga området, främst inom det offentliga upphandlingsområdet. Den nedre delen av Figur 2.4 visar kopplingarna mellan konkurrens och, framför allt, produktivitetsökningar genom att företagen blir mer effektiva; avlägsnandet av in- och utträdeshinder så att effektiva företag kan växa och ineffektiva företag tvingas ut från marknaden; samt genom att ge företagen incitament att förnya sig och satsa på innovation. Härnäst redogörs mer ingående för dessa kopplingar.



Figur 2.4 Konkurrens som drivkraft för ekonomisk tillväxt

Källa: Konkurrensstyrelsen (2009).

²⁷ För en schematisk översikt över ett urval empiriska undersökningar om konkurrens och tillväxt, se Konkurrensstyrelsen (2009), tabell 1 s.10.

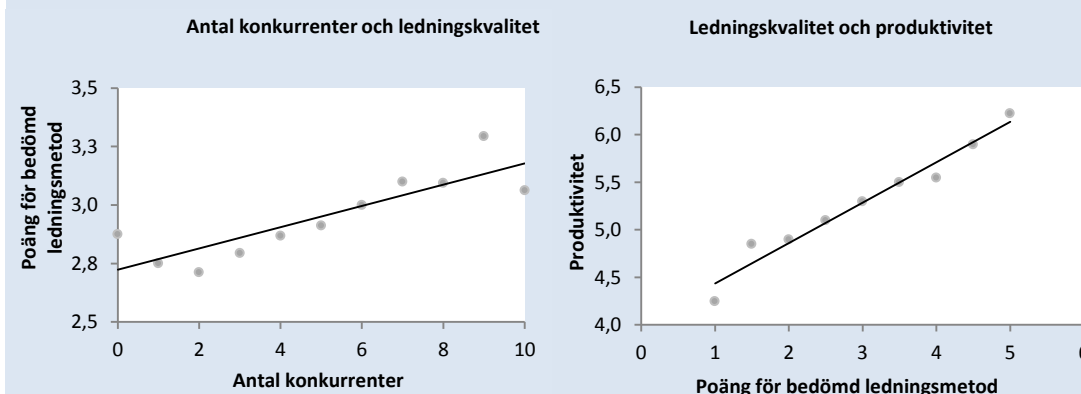
2.2.1 Konkurrens tvingar företagen att bli mer effektiva

Konkurrens sätter press på företagen att kontrollera sina kostnader och använda sina resurser mer effektivt. På så sätt är väl fungerande konkurrens ett viktigt medel för att öka produktiviteten. På en konkurrensutsatt marknad måste företagen ständigt sträva efter att sänka sina produktionskostnader så att de kan hålla konkurrenskraftiga priser. De måste också förbättra sina varor och tjänster så att de motsvarar konsumenternas efterfrågan. I praktiken fungerar detta på så sätt att konkurrensen påverkar företagsledning och management, som i sin tur får effekter på produktivitetsnivåerna. Detta illustreras i Faktaruta 2.1 nedan.

Faktaruta 2.1 Konkurrens, management och produktivitet

Konkurrens bidrar till bättre styrda företag. Detta är en slutsats från en studie av ungefär 4 000 medelstora företag i USA, Europa och Asien.²⁸ Studien genomfördes som en enkät till fabrikschefer. Ledningen bedömdes enligt tre huvudsakliga parametrar: driftsledning, prestandahantering och personalhantering. Som framgår av den vänstra figuren nedan råder ett positivt förhållande mellan konkurrens och ledningskvalitet vilket tyder på att konkurrens förbättrar ledningen. Undersökningen visar också att ju högre poäng den bedömda ledningsmetoden får, desto högre är företagets produktivitet, som den högra figuren nedan visar.

Undersökningen ger två förklaringar till detta samband. För det första förstärks företagets incitament att fokusera på gott ledarskap eftersom trycket från konkurrenterna tvingar företagen att prestera bättre för att konkurrera effektivt. För det andra tvingas företag med svag ledning ut från marknaden, vilket gör det möjligt för bättre styrda företag att växa. Detta resultat stöder kopplingen mellan konkurrens och ökad produktivitet via goda ledningsrutiner.



Källa: Bloom *et al.* (2007).

²⁸ Bloom, N. *et al.* (2007).

2.2.2 Konkurrens främjar produktivitet genom företagens in- och utträde på marknaden

Att enkelt kunna träda in på och ut från en marknad gynnar förutsättningarna för effektiv konkurrens. På lång sikt kommer företagens in- och utträde att omfördela resurser från mindre till mer effektiva företag. Enkelt uttryckt ökar marknadsinträde den totala produktiviteten när de nya företagen är mer effektiva än genomsnittet av de företag som redan befinner sig på marknaden. Marknadsutträde höjer produktiviteten när de företag som lämnar marknaden är mindre effektiva än genomsnittet.²⁹ Möjligheter till företags in- och utträde på marknader kan emellertid påverkas av olika hinder som till exempel etableringskostnader, vilka inte alltid kan tas igen i händelse av utträde, patent, stordriftsfördelar och statliga regleringar. Där inträdeshindren är låga, kan nya företag lätt komma in på marknaden och konkurrera om marknadsandelar. Marknadsinträde – och hot om inträde – ger därför företagen incitament att ständigt vässa sig för att inte konkurreras ut från marknaden av nytillkomna företag.

Flera studier beräknar att företagens in- och utträde svarar för 10-40 procent av den totala produktivitetstillväxten, naturligtvis med viss variation olika länder och sektorer de olika studierna emellan. In- och utträdeseffekterna på produktiviteten kan också ibland vara större i de tidiga skedena av produktlivslängden. I industrier där marknader och produkter ofta är mer utvecklade har in- och utträde en mindre påverkan på produktiviteten.³⁰ En studie från OECD beräknar att ungefär 10 procent av alla företag i ett antal OECD-länder är nya företag, samtidigt som en ungefär lika stor andel lämnar marknaden varje år.³¹ Ur konkurrenssynpunkt kan etablerade företags inträde på nya marknader där de inte verkat tidigare, eller utträde enbart från vissa marknader, ha samma effekt som inträde av nya företag och nedläggning av befintliga företag.

2.2.3 Konkurrens fungerar som en drivkraft för innovation

Att innovation fungerar som en stark drivkraft för ekonomisk tillväxt är väl belagt i den teoretiska och empiriska litteraturen och sambandet är också erkänt på politisk nivå. Innovationer kan delas in i två huvudgrupper: produkt- respektive processinnovation. Produktinnovation handlar om utveckling av nya produkter och tjänster eller förbättring av kvaliteten och funktionen på redan existerande produkter och tjänster. Processinnovation innebär utveckling av nya och förbättrade processer som effektiviserar produktionen och sänker produktions-

²⁹ Nytillkomna företag kan emellertid till en början bidra negativt till genomsnittsproduktiviteten i sådan omfattning att en viss tid krävs för att nå full produktionspotential, dvs. stordriftsfördelar, eller helt enkelt genom "lärande".

³⁰ Scarpette *et al.* (2002).

³¹ OECD (2004).

kostnaderna. Därmed frigörs resurser – kapital eller arbete – som då kan användas för andra produktiva ändamål. Detta bidrar till ekonomisk tillväxt.

På en konkurrensutsatt marknad kommer ett företag som till en början är marknadsledande men inte lyckas försvara sin position att så småningom tvingas ut från marknaden medan innovativa konkurrenter tar över. Samtidigt kan innovation vara en kostsam och långdragen process. Därför måste företagen kunna förvänta sig att få täckning för sina investeringskostnader i ett senare skede för att investera i innovationer. Om en konkurrent snabbt kan kopiera en ny produkt eller process kan detta utgöra ett hinder för att satsa på innovation. I vissa industrier kan det därför vara motiverat med patentskydd för att få företag att våga satsa på innovation.

Eftersom incitamenten för att satsa på innovation i hög grad beror på marknadsstrukturen är det troligt att graden och typen av konkurrens på marknaden påverkar innovationsmönstret. Konkurrens och konkurrenspolitik och deras potential att stimulera innovationer behandlas mer ingående i kapitel 5 i denna rapport.

2.3 Avlägsnandet av strukturella hinder för effektiv konkurrens stimulerar ekonomisk tillväxt

För att uppnå effektiv konkurrens på marknaden krävs att företagen aktivt söker upp och exploaterar nya marknadsmöjligheter. På vissa marknader kan lagar och regelverk emellertid stå i vägen för effektiv konkurrens. Generellt sett påverkar regleringar konkurrensen negativt om de begränsar antalet eller urvalet av leverantörer, begränsar deras förmåga eller incitament att konkurrera, eller begränsar kundernas valmöjligheter eller tillgång till information.³² Till exempel kan inskränkningar av öppethållandetider begränsa vissa affärsidéer, medan plan- och bygglagar kan skydda etablerade företag inom detaljhandeln mot potentiell konkurrens från aktörer som vill in på samma marknad. I de fall där lagar och regler snedvrider konkurrensen har regelreformer stor potential att främja konkurrensen.

Med början i det tidiga 1990-talet svepte en stor avregleringsvåg över Europa och så även de nordiska länderna. I första hand öppnades marknaderna för el, posttjänster, telekommunikation och inrikesflyg för konkurrens. I Sverige avreglerades också marknaderna för järnväg och taxi. Den omfattande empiriska forskning som bedrivits om privatisering och effektivitetsvinster pekar på att privata företag är både mer effektiva och mer lönsamma än statliga aktörer.³³ Framförallt indikerar forskningen två huvudsakliga kanaler genom vilka näringspolitiken påverkar företagets produktivitet. För det första påskyndar lägre

³² OECD (2011).

³³ Megginson, W.L. och J.M: Netter (2001).

inträdeshinder och minskad statlig kontroll anammandet av nya och innovativa produktionsteknologier och arbetsmetoder i tillverkningsindustrin, och för det andra, bidrar förändringar i ägarskapet till ökat konkurrenstryck och starkare entreprenörsanda.³⁴

Beroende på faktorer som omfattningen av det offentliga företagandet och teknikkapet till de mest effektiva metoderna i tillverkningsindustrin, varierar de potentiella vinsterna från regelreformer mellan de nordiska länderna. Simuleringar av en privatiseringsutveckling som går i riktning mot OECD-genomsnittet indikerar dock produktivitetsvinster i storleksordningen 0,7 procentenheter per år för länder med en hög andel offentligt ägda företag. Dessutom visar en OECD-studie att när det gäller Sverige, som är ett av de mest avreglerade länderna inom OECD, tycks regelreformerna ha resulterat i produktivitetsvinster på så mycket som 0,4 procentenheter per år mellan 1994 och 2003.³⁵

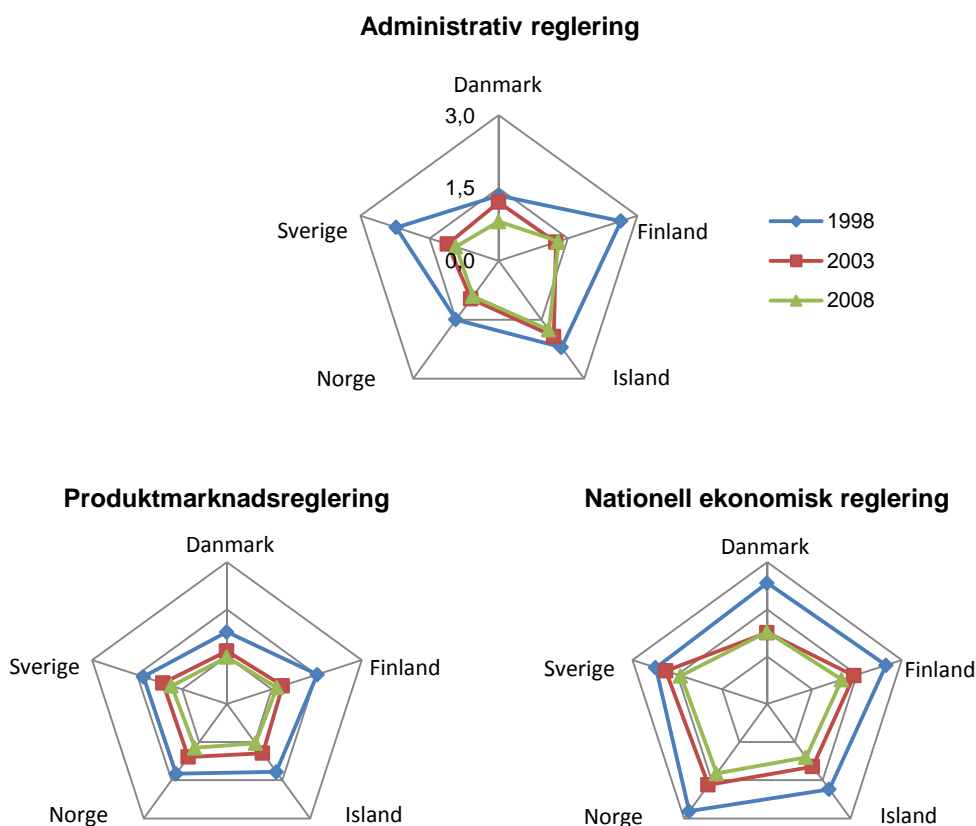
Figur 2.5 visar OECD:s marknadsregleringsindex för de fem största nordiska länderna för åren 1998, 2003 och 2008. Dessa index omfattar regler om statlig kontroll av företagssektorn, legala- och administrativa hinder för företagande, samt hinder för internationell handel och investeringar.³⁶ OECD:s marknadsregleringsindex sträcker sig från 0 (inga hinder) till 6, där en högre grad av reglering alltså ger ett högre index.

Under årens lopp har de nordiska konkurrensmyndigheterna identifierat ett antal konkurrensbegränsande regleringar som missgynnar konsumenterna och hämmar potentialen för ekonomisk tillväxt. Tabell 2.2 ger en översiktlig, om än inte helt uttömmande, förteckning över sådana industrier där de nordiska konkurrensmyndigheterna har rekommenderat antingen en översyn eller ett fullständigt avskaffande av regleringar med konkurrenshämmande effekter. Det är värt att notera att praktiskt taget alla de identifierade regleringarna är inriktade på vad som tidigare beskrivits som "inhemska" industrier. Detta pekar på ett stort utrymme för produktivitetsvinster och ökad ekonomisk tillväxt genom inrikespolitiska regelreformer. Advocacy-arbete som syftar till konkurrensfrämjande regelreformer är därför en viktig del av de nordiska konkurrensmyndigheternas verksamhet. Den sammantagna effekten av sådana reformer beror dock på hur stor del av den totala ekonomin som påverkas och på de ursprungliga konkurrensförhållandena på marknaden i fråga.

³⁴ Nicoletti, G. och Scarpetta, S. (2003).

³⁵ Erlandsen, E. och Lundsgaard, L. (2007).

³⁶ För en översikt av produktivitet och långsiktig tillväxt och indikatorer på produktmarknadsregleringar se till exempel, www.oecd.org/eco/pmr.



Figur 2.5 Marknadsregleringsindex 1998, 2003 och 2008

Diagrammen sträcker sig från inga regleringar alls, vilket är lika med 0 (mitten), till 3 (ytterkanten). Maximumvärdet på OECD-skalan är 6.

Källa: OECD (2011), Product Market Regulation Database.

Värt att nämna i detta sammanhang är att vissa regleringar med konkurrens-hämmande effekter har sin grund i samhällliga värderingar och överväganden som rör till exempel miljö-, hälso- och säkerhetsprioriteringar. Genom att reglera "smartare" är det dock möjligt att i vissa fall uppnå de önskvärda politiska målsättningarna men med mindre snedvridande effekter på konkurrensen. Till exempel har försäljningen av läkemedel i detaljhandeln historiskt sett varit starkt reglerad i de nordiska länderna, företrädesvis genom apoteksmonopol. Avsikten med att reglera läkemedelsförsäljningen har varit att garantera en säker distribution av läkemedel, tillgängliga för alla medborgare på ett kostnadseffektivt sätt. Norge, Island och Sverige har avskaffat apoteksmonopolet och därmed många av de tidigare restriktionerna för marknadsinträde och ägarskap. För att trygga en säker distribution av läkemedel är det fortfarande obligatoriskt med en legitimerad apotekare på varje apotek. Tvärtemot vad som befarades innan reformen, har antalet apotek ökat avsevärt efter reformen.

Tabell 2.2 Exempel på marknader där advocacy-arbete verkar för smartare regleringar

	Danmark	Sverige	Norge	Finland	Island
• Apotek	x	x	x	x	x
• Taxi	x	x	x	x	x
• Plan- och bygglag (tekniska normer)	x	x		x	
• Detaljhandel (plan- och bygglag)	x	x	x	x	x
• Elmarknaden	x	x			
• Professionella tjänster (t.ex. advokater, tandläkare, allmänläkare, fastighetsmäklare)	x	x			x
• Posttjänster	x	x		x	
• Järnvägstjänster		x			
• Speltjänster		x			
• Bredbandstjänster				x	
• Bilprovning		x		x	
• Jordbruk och mejerier					x

Källa: Egen enkät om de nordiska konkurrensmyndigheternas konkurrensfrämjande påverkansarbete.

För att nämna ytterligare ett exempel är tillgång till lokaler och tomtmark absolut nödvändiga för att nya aktörer ska kunna etablera sig inom detaljhandeln. Restriktiva plan- och bygglagar kan därför hämma konkurrensen då effekten blir att de etablerade näringsidkarna skyddas från det konkurrenstryck som potentiella konkurrenter normalt sett utgör om marknadsinträdet inte är förenat med stora hinder. Till exempel sätter lokaliserings- och marktillträdesregleringar ett tak för hur snabbt nya detaljhandelskedjor kan etablera sig och expandera. Detta hindrar utvecklingen av nya affärsidéer och sänker attraktionskraften för att framgångsrika internationella detaljhandelskoncept att etablera sig på marknaden, till exempel i lågpris- eller stormarknadssegmentet. Vad gäller just stormarknader, har konsultfirman McKinsey & Co i en studie av den danska detaljhandeln funnit att dessa skulle kunna öka produktiviteten i branschen avsevärt men att nuvarande plan- och bygglag inkluderar en storleksrestriktion som förbjuder uppförandet av så stora byggnader. De finska, norska och isländska konkurrensmyndigheterna har pekat på liknande problem på sina nationella marknader. I Sverige är emellertid etablering av och konkurrens mellan sådana storskaliga format tillåtna sedan en reform av detaljplansbestämmelserna 1992.

2.4 Avslutande kommentarer

Hållbar ekonomisk tillväxt är ett gemensamt mål för alla de nordiska länderna. Den förväntade demografiska utvecklingen tillsammans med en tendens till avtagande

produktivitetstillväxt utgör emellertid en utmaning för att uppnå de önskade tillväxtmålen som måste axlas på bred front.

Konkurrenspolitik är ett viktigt politiskt verktyg som de nordiska regeringarna kan använda sig av för att nå de eftersträvade långsiktiga tillväxtmålen. Som detta kapitel har visat har konkurrens potential att stimulera ekonomisk tillväxt genom kanaler som att resurser utnyttjas mer effektivt, att nya konkurrenter kommer in på marknaden och att ineffektiva företag samtidigt försvinner, samt genom att företag får incitament att satsa på innovation. Lika viktigt är emellertid det konkurrensfrämjande advocacy-arbete som bedrivs inom ramen för konkurrenspolitiken, och som kan bidra till regelreformer som avlägsnar eller begränsar konkurrensnedvridningar samt till att främja en positiv konkurrenskultur i samhället över lag.

3 Konkurrenspolitik i de nordiska länderna: Rättsliga och institutionella ramverk

Som tidigare visats i kapitel 2 kan en effektiv konkurrenspolitik påverka flera faktorer som är centrala för en hållbar ekonomisk tillväxt. Konkurrenspolitikens effektivitet och därmed konkurrensens potential för att öka produktiviteten och tillväxten beror dock till stor del på de nationella rättsliga och institutionella ramverk som styr konkurrenspolitiken, samt på de verktyg som de nordiska konkurrensmyndigheterna har för att utföra sina uppgifter. Därutöver har de olika uppgifter och ansvarsområden som tilldelas konkurrensmyndigheterna också betydelse i detta avseende.

Mot denna bakgrund presenteras i detta kapitel de nordiska konkurrensmyndigheternas huvudsakliga uppgifter och ansvarsområden samt hur dessa skiljer sig åt länderna emellan. Huvudsyftet är emellertid att identifiera områden där det finns utrymme för att stärka de nordiska konkurrensmyndigheternas rättsliga befogenheter att göra konkurrenspolitiken mer effektiv. Detta sker genom en jämförande analys mellan de nordiska ländernas rättsliga befogenheter för antitrustärenden (brott mot Artikel 101 och 102 FEUF), koncentrationsprövningar och sektorstudier. Jämförelsen görs såväl länderna emellan som gentemot EU-kommissionen. Den övergripande slutsats som kan dras med utgångspunkt från denna analys är att det finns utrymme för förstärkning av de nordiska konkurrensmyndigheternas rättsliga befogenheter och därigenom göra konkurrenspolitiken ännu mer effektiv i framtiden.

3.1 De nordiska konkurrensmyndigheternas huvudsakliga uppgifter

Det övergripande målet för de nordiska konkurrensmyndigheterna är att säkra konkurrensen på marknaden och skydda konsumenternas intressen genom tillämpning av konkurrensreglerna och genom konkurrensfrämjande verksamhet. Utöver detta kan de nordiska konkurrensmyndigheterna också ha andra uppgifter och ansvarsområden för offentlig upphandling, branschtillsyn och konsumentpolitik. Rollerna och uppdragen för dessa tre uppgifter skiljer sig dock ofta åt mellan de nordiska konkurrensmyndigheterna.

En översikt över de viktigaste likheterna och skillnaderna mellan de nordiska konkurrensmyndigheternas uppgifter för lagtillämpning, konkurrensfrämjande verksamhet, offentlig upphandling, branschtillsyn och konsumentpolitik ges nedan och illustreras med några exempel från de nordiska länderna. De olika nationella institutionella ramverken beskrivs separat, land för land, i Bilaga 1 till detta kapitel.

3.1.1 Tillämpning av konkurrensreglerna

Tillämpning av konkurrensreglerna är kärnan i konkurrensmyndigheternas verksamhet, och har ett dubbelt syfte. Å ena sidan ska lagtillämpningen användas som ett verktyg för att identifiera och ingripa mot överträdelser av konkurrensreglerna. Å andra sidan ska lagtillämpningen användas som ett medel för att förmå företag att respektera konkurrensreglerna och avhålla sig från att bryta mot dem. Detta sker företrädesvis genom att öka företagets kännedom om konkurrensreglerna samt om konkurrensmyndigheternas uppgifter och befogenheter.

De rättsliga ramverken för de nordiska konkurrenslagarna utvecklas ytterligare i avsnitt 3.3. Det är ändå värt att påpeka i denna översikt över konkurrensmyndigheternas verksamhet att det finns olika kategorier av tillämpning av konkurrensreglerna. Av dessa är prövning av företagskoncentrationer och kartellbekämpning två centrala delar.

För det första är en effektiv prövning av företagskoncentrationer en viktig del av konkurrenspolitiken, eftersom den motverkar potentiell skada för konsumenterna till följd av transaktioner som skulle kunna minska konkurrensen mellan företag eller utesluta konkurrenter. För det andra innehåller det så kallade antitrustregelverket två slags förbud: dels förbud mot samordnade förfaranden och avtal som har till syfte eller verkan att snedvrیدا konkurrensen, och dels förbud mot missbruk av dominerande marknadsställning. Karteller eller avtal om att göra upp om priser eller dela upp marknaden är exempel på förfaranden som omfattas av den första kategorin av förbud. Exempel på förfaranden som omfattas av den andra kategorin, missbruk av dominerande ställning, rör vanligtvis vägran att tillhandahålla en viktig vara eller tjänst, hindra tillgång till en nödvändig nyttinghet, dumpa priserna eller låta kunderna betala oskäligen priser.

Tillämpning av konkurrensreglerna i de nordiska länderna

För att ge en översikt över de nordiska konkurrensmyndigheternas lagtillämpning presenteras i tabell 3.1 en schematisk översikt över några gemensamma mått på konkurrenslagstillämpning under 5-årsperioden 2007–2011. Det bör emellertid betonas att det inte finns några angivna riktmärken (i absoluta tal) för de typer av lagtillämpningsåtgärder som rapporteras här. Variationer mellan åren är en naturlig konsekvens av skillnader i ärendetillströmning och förlikningsfall från år till år samt vissa skillnader i de nordiska konkurrensmyndigheternas uppgifter och legala ramverk.

Tabell 3.1 Översikt över företagskoncentrationer och karteller hos samtliga nordiska konkurrensmyndigheter

		2007	2008	2009	2010	2011
<i>Företagskoncentrationer</i>	Antal beslut om företagskoncentrationer ¹ varav:	231	235	111	133	168
	- ingripanden	6	16	12	14	23
	- återkallande	3	2	5	0	5
<i>Domstolsfall</i>	Totalt	16	20	27	23	16
	- varav vunna	15	15	26	18	11
<i>Antitrust</i>	Antal företag som dömts till böter. Varav:	33	33	34	22	17
	- otillåtet samarbete	26	19	19	16	10
	- missbruk av dominerande ställning	3	2	2	5	2
	- beslut med frivilliga åtaganden	10	12	13	18	15
	- andra fall ²	4	11	13	1	5
<i>Bötesnivåer</i>	Företagsböter, totalsumma i miljoner euro. ³ Varav böter för:	35,1	10,1	168,3	6,8	7,0
	- otillåten samverkan	28,9	8,1	166,7	5,8	1,5
	- missbruk av dominerande ställning	6,1	2,0	1,3	0,97	2
	- andra fall	0,107	0,01	0,21	0,08	3,5
	Vägt genomsnitt av böter som andel (%) av företagets totala årliga omsättning ⁴	0,2-0,5	0,28-1,0	0,25-1,0	0,25-1,0	0,25-1,0

¹ För Norge är endast beslut i fas 2 i koncentrationsärenden inkluderade på grund av låga tröskelvärden för anmälan av företagskoncentrationer (mellan 300-500 anmälningar/år, 10-20 koncentrationsbeslut i fas 2/år)

² Andra fall inkluderar till exempel underlåtenhet att anmäla en företagskoncentration till konkurrensmyndigheten

³ Genomsnittlig valutakurs euro till nordiska valutor 2011-2012

⁴ Siffror inte tillgängliga för alla länder

Källa: De nordiska konkurrensmyndigheterna.

För att ge en kommentar till ovanstående, är förvärvsprövning en viktig del av de nordiska konkurrensmyndigheternas arbete. Prövningen innebär en förhandsbedömning av om en företagskoncentration kan förväntas medföra konkurrensbegränsande effekter till skada för konsumenterna eller inte. Det första som framgår av tabell 3.1 ovan är att de flesta koncentrationer, att döma av de nordiska konkurrensmyndigheternas bedömningar, inte ger upphov till konkurrensproblem. Ändå har de nordiska konkurrensmyndigheterna funnit anledning att ingripa mot totalt 77 företagskoncentrationer under de senaste fem åren och också ogiltigförklara 15 i de länder där denna möjlighet finns. Genom dessa åtgärder mot

potentiellt skadliga företagskoncentrationer har de nordiska konkurrensmyndigheterna bidragit till att säkra en väl fungerande konkurrens till största möjliga nytta för konsumenterna.

För det andra har de nordiska konkurrensmyndigheterna haft stor framgång i domstol och vinner de flesta mål som tas upp där. Öppenheten i konkurrensmyndigheternas verksamhet när det gäller att offentliggöra beslut om påföljder, riktlinjer och bedömningar och även lägga fram de argument som ligger bakom ett beslut, anses verka avskräckande och är av yttersta vikt för en effektiv lagtillämpning.³⁷ Stor framgång i domstol bidrar också till detta ändamål.³⁸

För det tredje, och något som är mycket viktigt för de avskräckande effekterna av lagtillämpningen, är de påföljder som kan utdömas. Böter är centralt i detta avseende eftersom de har en tydlig och direkt effekt på storleken av den ekonomiska förlust ett företag (eller en person i vissa jurisdiktioner) förväntas lida vid brott mot konkurrensreglerna. Kort sagt är den avskräckande effekten av böterna beroende av två faktorer: hur lagen bokstavligen är utformad och hur den tillämpas i praktiken.³⁹ De nordiska ländernas rättsliga ramverk för antitrust-ärenden och bötespåföljder utvecklas i avsnitt 3.3, medan resten av detta avsnitt fokuserar på den avskräckande effekt som nivån på utfärdade böter har.

Som framgår av tabell 3.1., uppgår det vägda genomsnittet för böterna i de nordiska jurisdiktionerna bara till en bråkdel av företagets totala omsättning 0,2-1,0 procent. Detta kan nog påstås vara mycket låga siffror. Litteraturen om konkurrensreglernas avskräckande effekter ger en tankeställare om huruvida den avskräckande effekten av antitrustsanktioner i de nordiska länderna skulle kunna förbättras genom att nivån ökas på de böter som faktiskt utfärdas för brott mot konkurrensreglerna.⁴⁰

I en internationell jämförelse om effektiviteten av antitrustsanktioner,⁴¹ förtjänar några viktiga punkter att särskilt nämnas. För det första, de böter som faktiskt utfärdats för karteller i EU under den tidsperiod som undersökts, 1993-2000, uppgår i genomsnitt till mellan 2 och 6 procent av företagets omsättning. Detta trots att riktlinjerna för de flesta jurisdiktioner inom EU, inklusive de nordiska

³⁷ Se till exempel Calviño, N. (2006) "Public Enforcement in the EU: Deterrent Effect and Proportionality of Fines" i C-D. Ehrlemann & Isabela Atanasiu (Eds.) *European Competition Law Annual 2006: Enforcement of Prohibition of Cartels*, Hart Publishing. Oxford/Portland, Oregon.

³⁸ Det är värt att nämna att uppgiften att ett fall som vanns i rätten skulle innebära att konkurrensmyndighetens bedömning i det särskilda fallet är "korrekt", och därmed "inkorrekt" om man förlorade, inte är helt riktig. Olika domstolar och byråer kan på basis av samma bevis vara oense om bedömningen av ett fall, varför all etikettering när det gäller "korrekt" och "inkorrekt" kan ifrågasättas. Se till exempel OFT (2007) "The deterrent effect of competition enforcement by the OFT", Discussion document. OFT963.

³⁹ Buccirosi *et al.* (2009).

⁴⁰ En granskning av den omfattande litteraturen om avskräckningsmedel i konkurrensreglerna ligger utanför ramarna för denna rapport. Se till exempel verk av Connor (2006), Calviño (2006) eller Buccirosi *et al.* (2009) som introduktion till ytterligare läsning.

⁴¹ Connor (2006).

länderna, föreskriver ett bötesbelopp på maximalt 10 procent av omsättningen på den berörda marknaden. Detta kan jämföras med USA och Kanada där medianvärdet för jämförbara böter var 11,1 procent respektive 16,9 procent under den aktuella tidsperioden. För det andra tyder bevis i samband med detta på att den allmänt sett stränga antitrustlagstiftningen i USA avskräcker globala karteller från att träffas fysiskt inom USA:s gränser och i stället väljer andra platser som anses mindre riskfyllda, som EU:s territorium. Slutligen tas det faktum att karteller fortfarande upptäcks som en indikation på att antitrustsanktioner har en dålig avskräckande effekt också i de "strängare" jurisdiktionerna USA och Kanada.

Sammantaget tyder dessa resultat på att det finns utrymme för att öka den avskräckande effekten genom att utfärda böter som ligger på den övre halvan av skalan för vad regelverken i de nordiska länderna föreskriver. Det är värt att här påpeka att även om maximiböterna på 10 procent av de berörda omsättningarna skulle tillämpas oftare skulle, beroende på den totala omsättningen för de berörda företagen, den avskräckande effekten av den bötesnivån fortfarande kunna vara under det optimala. I överensstämmelse med detta resonemang valde Storbritanniens Office of Fair Trading (OFT) att se över riktlinjerna för antitrustböter år 2012 och höjde maxnivån på böterna från 10 till 30 procent. Avsikten med höjningen var att avskräcka från konkurrensbegränsande beteende också på marknader som svarar för endast en liten del av den totala omsättningen.⁴²

Några exempel på tillämpning av konkurrensreglerna i de nordiska länderna

Utöver de siffror som rapporterats i föregående avsnitt presenteras nedan, i illustrativt syfte, några utvalda exempel på de nordiska konkurrensmyndigheternas tillämpning av konkurrensreglerna. För det första kan samhällskostnaden för konkurrensbegränsande beteende vara avsevärd. Karteller kan vara särskilt skadliga, inte bara för konkurrerande företag utan också för konsumenter och skattebetalare. Att avslöja och lagföra företag som är inblandade i sådan verksamhet är därför en prioriterad uppgift för konkurrensmyndigheterna. Ett exempel på ett uppmärksammat kartellfall är den så kallade asfaltkartellen i Finland, som beskrivs i faktaruta 3.1 nedan.

Faktaruta 3.1 Den finska asfaltkartellen

Upptäckten av och den fällande domen mot en kartell i den finska asfaltindustrin är ett bra exempel på tillämpningen av konkurrenslagen. Den landsomfattande kartellen var verksam åtminstone mellan 1994 och 2002 och involverade åtta företag.

År 2004 yrkade den finska konkurrensmyndigheten böter som uppgick till ungefär 97 miljoner euro för åtta företag för brott mot konkurrensreglerna. Myndigheten ansåg att företagen hade:¹

⁴² OFT (2012). OFT:s riktlinje beträffande lämpligt straffbelopp. OFT 423.

- begränsat produktionen för kartellmedlemmarna genom att införa ett årligt tonnage för deras asfaltproduktion
- tillämpat ett system där några företag vid anbudsgivningen måste avstå från att lämna anbud medan andra var tvungna att lämna ett högre eller lägre anbud än de övriga eller ett anbud där priset på något annat sätt baserades på samarbete mellan anbudsgivarna
- skapat ett system för att övervaka den överenskomna marknadsdelningen
- organiserat en kartell på ledningsnivå för asfaltverksamheten
- försvårat verksamheten för företag som inte var kartellmedlemmar och begränsat nya företags marknadstillträde
- utbytt information som klassificerats som affärshemligheter.

År 2007 höll Marknadsdomstolen delvis fast vid konkurrensmyndighetens yrkande och dömde parterna till böter på endast 19,4 miljoner euro. Den finska konkurrensmyndigheten och sex av asfaltföretagen överklagade Marknadsdomstolens beslut.²

År 2009 fastslog Högsta förvaltningsdomstolen att asfaltkartellen hade varat mellan 1994 och 2002 och att den varit sammansatt av alla de viktiga nationella aktörerna i branschen, vilka hade en gemensam marknadsandel på ungefär 70 procent av den berörda marknaden. Fallet avslutades med att Högsta förvaltningsdomstolen ålade företagen att betala böter på totalt 82,55 miljoner euro vilket, med hänsyn till företagets omsättningar, är den största summa som lagen tillåtit i Finland.³

¹ Finska konkurrensmyndigheten (2004). Finska konkurrensmyndigheten föreslår stränga böter för medlemmar av asfaltkartell. Publicerad på nätet den 31 mars 2004. Tillgänglig på <http://www.kilpailuvirasto.fi/cgi-bin/english.cgi?luku=news-archive&sivu=news/n-2004-03-31>.

² Beslut av Marknadsdomstolen den 9 december 2007 MAO:441/07.

³ Beslut av Högsta förvaltningsdomstolen den 29 september 2009, KHO:2009:83.

Böterna som utfärdades för de berörda företagen, 82,55 miljoner euro, står i relation till konkurrensproblemets allvarlighet och visar väl hur ekonomiskt skadlig en kartell kan vara i form av välfärdsförluster för samhället. Ungefär samtidigt upptäcktes och bötfälldes en asfaltkartell i Sverige, där den fortfarande är den största (upptäckta) kartellen.⁴³ Efter upptäckten av dessa karteller har priserna fallit i asfaltsbranschen. Uppmärksammade fall som dessa bidrar till att höja medvetenheten om konkurrensreglerna och konkurrensmyndigheternas befogenheter och, vilket är mycket viktigt, till att avskräcka många företag, också i branscher som inte är berörda, från att inlåta sig i kartellverksamhet.⁴⁴

⁴³ Se <http://www.kkv.se/t/Page.aspx?id=465> för information om den svenska asfaltkartellen.

⁴⁴ Flera studier har försökt att mäta lagtillämpningens avskräckande effekter. Den övergripande slutsatsen förefaller vara att effekterna varierar beroende på t.ex. företagsstorlek, bransch och typ av konkurrensbegränsande beteende (koncentrationer, missbruk av dominerande ställning, karteller och andra konkurrensbegränsande avtal) och att proportionerna på avskräckandet väl överskrider förhållandet 1:1. Även om resultatet av varje undersökning är beroende av det sammanhang och den metodik som använts, har Storbritanniens Office of Fair Trading (OFT) tidigare uppskattat

Ytterligare ett exempel på lagtillämpning gällande otillåtet samarbete presenteras i faktaruta 3.2. Här beskrivs den isländska konkurrensmyndighetens tillvägagångssätt när den upptäckte ett konkurrensbegränsande samarbete på den isländska marknaden för inlösentjänster med betalkort. Detta fall visar också att lagtillämpning inte alltid behöver involvera domstolsförhandlingar och att vissa fall kan hanteras mer effektivt genom förlikningsförfaranden, vilka ställer mindre krav på konkurrensmyndigheternas resurser.

Faktaruta 3.2 Otillåten samverkan på den isländska marknaden för inlösentjänster med betalkort⁴⁵

En ny konkurrent försöker komma in på marknaden

År 2002 försökte ett nytt företag, PBS/Kortapjonustan (PBS), att komma in på marknaden för inlösentjänster för betalkort på Island. Vid den tidpunkten var bara två företag verksamma på marknaden: Greiðslumiðlun (VISA Island) och Kreditkort (MasterCard Island), och det fanns åtskilliga tecken som tydde på att dessa två företag försökte hindra PBS från att etablera sig på marknaden.

En gryningsråd ger resultat

År 2006 gjorde den isländska konkurrensmyndigheten gryningsråd i både Greiðslumiðlun och Kreditkorts lokaler. De bevis som hittades ledde till en gryningsråd hos ett tredje företag i slutet av 2007, Fjölgreiðslumiðlun, som drev de elektroniska betalningssystem för tillstånd, insamling av poster och clearingbetalning för betalkortstransaktioner.

Bevis på utestängande beteende och otillåten samverkan avslöjas

Den isländska konkurrensmyndighetens utredning avslöjade att Greiðslumiðlun avsiktligt försökte driva ut PBS från marknaden av två skäl: för att säkra sin egen vinst och för att skrämja bort potentiella konkurrenter från att försöka komma in på marknaden. I sina försök att hålla PBS utanför marknaden tog Greiðslumiðlun kontakt med PBS kunder och erbjöd dem olagliga exklusiva prissänkningar och mer frekventa betalningar än vad som generellt stod till buds för Greiðslumiðlun egna kunder. Greiðslumiðlun bröt också mot konkurrensreglerna genom att erbjuda gratis eller reducerad hyra för kassaterminaler. Dessutom använde de hinder i form av olika tekniska lösningar för att försvåra kreditkortstransaktioner för handlare som använde PBS inlösentjänster.

Härtill kommer att den isländska konkurrensmyndighetens utredning avslöjade omfattande otillåten samverkan mellan Greiðslumiðlun och Kreditkort, i vilken också Fjölgreiðslumiðlun deltog i viss utsträckning, främst genom att ge information om den nya konkurrenten. I grund och botten bestod det otillåtna samarbetet av uppdelning av marknaden mellan Greiðslumiðlun och Kreditkort i syfte att undvika konkurrens dem emellan och också av otillåten samverkan om olika gemensamma åtgärder i syfte att hindra PBS från att etablera sig på marknaden, till exempel gällande marknadsföring och användarvillkor.

avskräckningskvoter på 1:12 för missbruk av dominerande ställning, 1:28 för karteller och 1:40 för andra typer av konkurrensbegränsande samarbete.

⁴⁵ Inlösen i detta sammanhang innebär tjänster till säljare (t.ex. detaljhandeln), genom vilka de tillåts ta emot betalning med betalkort, samla in data och göra utbetalningar när kortinnehavarna betalat sina räkningar.

Förlikning

I detta fall var bevisen för att de berörda företagen hade brutit mot konkurrensreglerna kristallklara och det var obestridligt att företagen skulle ha blivit dömda i domstol om fallet hade prövats där. För att undvika en lång och kostsam domstolsprocess tog Greiðslumiðlun, Kreditkort och Fjölgreiðslumiðlun gemensamt kontakt med den isländska konkurrensmyndigheten och begärde att deras fall skulle göras upp direkt med den isländska konkurrensmyndigheten. Förlikningarna slutfördes i början av 2008 och böterna uppgick totalt till ISK 735 miljoner (ungefär 7,5 – 8 miljoner euro).

Efterdyningar

Sedan förlikningarna mellan företagen och den isländska konkurrensmyndigheten har Fjölgreiðslumiðlun avvecklat sin verksamhet som tagits över av Islands centralbank i ett självständigt företag. Ägarskapet i de två övriga företagen har förändrats. En bank är nu majoritetsägare till vart och ett av företagen. Både Valitor (tidigare Greiðslumiðlun) och Borgun (tidigare Kreditkort) driver ett så kallat dubbelt inlösenssystem som har ökat konkurrensen på marknaden. Marknadsandelarna för företagen har också förändrats och är nu mera likvärdiga. Sannolikt har Valitor förlorat sin position som det enda dominerande företaget på denna marknad.

På grund av kartellers ljusskygga verksamhet är det mest effektiva sättet för en konkurrensmyndighet att upptäcka denna typ av konkurrensöverträdelser insiderinformation från ett företag som är medlem eller har insyn i kartellen. Eftergiftsprogram ("leniency"), dvs. att ge nedsättning av påföljderna för företag (eller personer) som är inblandade i karteller i utbyte mot att dessa lämnar kartellen och aktivt samarbetar vid myndighetens utredning, utgör därför ett värdefullt verktyg i kartellbekämpning. Samtliga nordiska konkurrensmyndigheter har infört eftergiftsprogram som ger det företag som först träder fram och anmäler förekomsten av en kartell till konkurrensmyndigheten möjligheten att slippa böter, under förutsättningen att det samarbetar med myndigheten genom hela utredningen. Det är praxis att belöna den som först träder fram med större eftergift än de som eventuellt följer efter.

Faktaruta 3.3 innehåller ett belysande exempel på hur riktade åtgärder mot karteller, i kombination med ett eftergiftsprogram, kan bidra effektivt till att överträdelser av konkurrenslagen upptäcks. I det norska fall som beskrivs i faktarutan nedan, indikerar ökningen av antalet eftergiftsansökningar att myndighetens arbete med att bekämpa karteller lönar sig.

Faktaruta 3.3 Norge – Kartellsatsningen ger resultat

Den norska konkurrensmyndigheten har under flera år arbetat systematiskt för att förbättra sin förmåga att hitta och lagföra karteller. Att avslöja olaglig prissamverkan och uppgjord anbudsgivning har haft högsta prioritet. Resultat av satsningen har nu börjat visa sig. 2010 säkrade myndigheten bevis i fyra fall på totalt 19 platser – betydligt fler än åren innan. Dessutom togs det upp totalt 32 formella vittnesmål i sex olika fall. Sedan den norska konkurrensmyndigheten intensifierade kontrollerna har flera företag själva rapporterat att de eventuellt är inblandade i otillåten samverkan och myndigheten undersöker för närvarande flera större fall parallellt.

Flera av de fall som nu aktivt undersöks är ett resultat av fler ansökningar till eftergiftsprogrammet. Det är här värt att påpeka att det norska eftergiftsprogrammet infördes 2004 men användes sparsamt fram till 2010 när konkurrensmyndigheten efter intensifieringen av ovan nämnda satsning tog emot totalt sex ansökningar om eftergift.

Källa: <http://www.konkurransetilsynet.no/en/news/archive/Cartel-commitment-brings-results>.

Ytterligare en allvarlig överträdelse av konkurrensreglerna är missbruk av dominerande ställning, dvs. när ett företag som är dominant på en marknad använder (missbrukar) sin marknadsmakt för att sätta priser långt över produktionskostnaderna i syfte att höja sin vinstmarginal på ett sätt som inte skulle vara möjligt på en konkurrensutsatt marknad. Som exempel presenteras i faktaruta 3.4 nedan ett fall som rör Føroya Tele. Detta fall illustrerar också hur förlikning kan vara ett framgångsrikt sätt att tillämpa konkurrensreglerna. Även om förlikning har sina nackdelar, den bidrar till exempel inte till rättspraxis och lämpar sig därför inte för fall där ett prejudikat är önskvärt, är det en snabb och kostnadseffektiv lösning för fall där företag uppenbart bryter mot konkurrensreglerna. Fallets komplexitet och hur snabbt man kan nå en rimlig uppgörelse är därför viktiga faktorer att väga in vid förlikning. Som exemplet nedan visar, kan förlikning vara mycket effektivt.

Faktaruta 3.4 Missbruk av dominerande ställning – Føroya Tele

En monopolist av internet-infrastruktur

Føroya Tele (FT) är den enda leverantören av internet-infrastruktur på Färöarna och också den största aktören på nedströmsmarknaden för MPLS/VPN-kopplingar. I september 2010 mottog den färöiska konkurrensmyndigheten ett klagomål från en av FT:s konkurrenter för leverans av MPLS/VPN-kopplingar som per automatik också var kund till FT men avseende på tillträde till infrastrukturen. Den klagande hävdade att FT missbrukade sin monopolställning på marknaden genom att vägra att leverera sådana kopplingar utan att också få tillhandahålla routern till varje koppling, vilket kan ses som ett fall av kopplingsförbehåll. Den klagande protesterade mot detta förfarande eftersom FT:s routern inte motsvarade företagets kvalitetsstandard. På grund av detta var den klagande tvungen att leverera två routern till sina kunder: dels den de själva föredrog och dels FT:s router. Till följd av detta var det pris som klaganden måste betala för MPLS/VPN-produkten 50 procent högre än det kunde ha varit utan tillägget av FT:s router. Dessutom kritiserade den klagande FT:s taxa för leverantörsbyte av MPLS/VPN-tjänster, vilket de hävdade hindrade rörligheten på marknaden.

Oskäligen prissättning

Intressant nog tillät FT:s licens dem att ta ut ett 15-procentigt påslag på alla faktiska kostnader för att täcka produktutveckling. Men efter den färöiska konkurrensmyndighetens översyn av FT:s intäkter och kostnader för MPLS/VPN-produkten fastslog myndigheten att flera kostnader var oskäligt prissatta, eller till och med onödiga, och att vissa försäljningsvillkor var obefogat stränga.

Förlikning

Myndighetens analys resulterade i ett förslag till förlikningsåtagande där:

- FT skulle leverera MPLS/VPN-kopplingar utan routers. Detta skulle minska priset för varje koppling med 50 procent.
- Priset för att installera en ny koppling skulle sänkas med 22 procent.
- Omställningskostnader skulle minska med 31 procent.
- En rabatt på 10 procent för 5-9 kopplingar och 15 procent för 10 beställningar eller mer skulle beviljas.

FT accepterade förslaget och fallet avslutades den 1 april 2011.

Ekonomisk teori tenderar att spela en större roll i lagtillämpningen

Både i antitrustärenden och förvärvsprövningar finns det två tillvägagångssätt för att tillämpa konkurrensreglerna: det formbaserade och det effektbaserade, vilka ibland kan leda till olika resultat. Enligt det formbaserade synsättet anses vissa beteenden vara förbjudna i sig ("per se"). I sådana fall är det inte nödvändigt för konkurrensmyndigheterna eller domstolarna att visa att ett visst beteende skadar eller kommer att skada konsumenterna för att kunna förbjuda beteendet och/eller införa straffpåföljder. Det effektbaserade synsättet kännetecknas av att ekonomisk teori och analys har en större betydelse, vilket ligger i linje med den mer ekonomiska tolkning som har utvecklats som en del av moderniseringen av EU:s konkurrensrätt.

I huvudsak kräver det effektbaserade tillvägagångssättet en analys av de ekonomiska effekterna av ett visst beteende. Konkurrensbegränsande effekter måste bevisas i varje enskilt fall och inkludera en utvärdering av om effektivitetsvinsterna uppväger de negativa effekterna. Fastställandet av konkurrensskada och trolig skada för konsumenterna måste baseras på ekonomisk teori och stödjas av empiriska bevis. Båda metoderna, den formbaserade och den effektbaserade, har sina starka och svaga sidor. Kritiker av den formbaserade metoden menar att formbaserade förbud kan eliminera marknadsbeteenden som faktiskt är positiva eller neutrala för marknads utveckling. Andra påstår att fördelen med den formbaserade metoden är att den ger större rättssäkerhet och snabbare beslut än effektbaserade metoder. Eftersom många prejudikat från EU och de nationella domstolarna vilar på det formbaserade tillvägagångssättet måste emellertid de nordiska konkurrensmyndigheterna vara beredda på att ta hänsyn till båda synsätten när de analyserar och handlägger konkurrensärenden i framtiden.

Som svar på dessa trender och de framtida utmaningar som kan uppstå med anledning av utvecklingen har samtliga nordiska konkurrensmyndigheter gjort ansträngningar för att öka sin kompetens inom industriell ekonomi (industrial organisation) och närliggande områden. I stort sett handlar det om en kompetenshöjning hos myndigheterna genom utbildning och fortbildning av personal, anställning av fler ekonomer generellt, varav fler disputerade, inklusive

inrättande av en chefsekonom på varje myndighet och utveckling av bästa praxis i ekonomisk analys. Sannolikt bör denna förstärkta kompetens också minska riskerna för "alltför sträng tillämpning" (typ 1-fel), som att förbjuda en "bra" företagskoncentration som skulle öka effektiviteten på marknaden och ha positiva effekter för konsumenternas välfärd, och även minska riskerna för "alltför svag tillämpning" (typ 2-fel), som att tillåta en företagskoncentration som sedan kan utöva sin marknads-makt och utnyttja konsumenterna.

Brott mot konkurrensreglerna kan bli kostsamma för alla parter

Brott mot konkurrensreglerna är kostsamma både ur ett konsumentperspektiv och ur skattebetalarsynpunkt. Lagtillämpningsärenden kräver betydande resurser, särskilt när fallen prövas i domstol där en slutlig dom ofta kan dröja flera år. Självfallet är detta kostsamt för alla berörda parter. För att tillämpningen av konkurrensreglerna ska bli mer effektiv både när det gäller personal- och budgetresurser är det därför önskvärt att rättssystemet är ändamålsenligt utformat och att konkurrensmyndigheterna också får befogenhet att avgöra fall utanför domstol när det är möjligt. I detta avseende är det anmärkningsvärt att de nordiska konkurrensmyndigheterna, i en jämförelse med EU-kommissionen, inte har lika omfattande rättsliga befogenheter för kartellbekämpning, kontroll av företagskoncentrationer och sektorstudier. Som analysen i avsnitt 3.3 visar finns det såväl behov av som utrymme för förstärkning av de nordiska ländernas konkurrensrättsliga ramverk för att öka effektiviteten i lagtillämpningen.

3.1.2 Konkurrensfrämjande verksamhet

Ytterligare en grundpelare för konkurrenspolitiken i de nordiska länderna är den konkurrensfrämjande verksamheten, eller advocacy-arbetet som det ofta kallas. Enkelt uttryckt handlar det om det arbete som utförs av konkurrensmyndigheterna i syfte att främja konkurrensen genom åtgärder som inte berör själva lagtillämpningen. Huvudsakligen utför konkurrensmyndigheterna denna verksamhet genom sina relationer med andra statliga myndigheter och verk samt departement, men även genom sitt arbete med att öka allmänhetens medvetenhet om fördelarna med konkurrens.

Den konkurrensfrämjande verksamheten är nära kopplad till det arbete som syftar till att avskräcka företag från att bryta mot konkurrensreglerna. Alla nordiska konkurrensmyndigheter ägnar betydande resurser åt informationsinsatser riktade till marknadsaktörer och intressenter. Vanliga sätt på vilka detta sker är genom att publicera rapporter, gå ut med offentliga uttalanden eller genom att föra en dialog. Det är också en långtgående tradition hos de nordiska konkurrensmyndigheterna att samarbeta med aktörer från såväl statlig som privat sektor inom ramen för den konkurrensfrämjande verksamheten.

Som tidigare nämnts i kapitel 2 har lagstiftningsreformer som främjar konkurrensen stor potential att stimulera ökad ekonomisk tillväxt. En viktig del av det konkurrensfrämjande arbetet är därför att identifiera strategier och regler som kan påverka konkurrensen negativt, och föreslå förbättringsåtgärder. Det kan till exempel handla om att stödja lagstiftningsreformer och avreglering, eller på annat sätt minimera omfattande statlig inblandning på marknaden. Ett belysande exempel på framgångsrikt advocacy-arbete ges i faktaruta 3.4 nedan. Exemplet beskriver hur den danska konkurrensmyndigheten faktiskt bidrog till liberaliseringen av den danska bokmarknaden.

Faktaruta 3.5 Lagstiftningsreform på den danska bokmarknaden

Dansk kulturpolitik sätter ett stort värde på böcker som en "kulturell nytthet" och betonar vikten av att medborgarna enkelt har tillgång till ett stort urval titlar till ett rimligt pris, inklusive "smalare" och mer specialiserad litteratur. Under lång tid var den rådande politiska uppfattningen i Danmark att detta mål gagnades bäst genom att det reglerades *vem* som skulle få sälja böcker och till *vilket pris*. Regleringen ansågs värna om författare, förläggare och bokhandlare genom att de garanterades vissa intäkter och tilläts publicera ett stort urval av böcker. I praktiken byggde regleringen på ett handelsavtal mellan Förläggarföreningen och Bokhandlarföreningen (*Forlæggerforeningen* och *Boghandlerforeningen*).

Även om avsikten med regleringen – ett stort urval av titlar till låga priser – var hedervärd, var de konkurrensbegränsande effekterna av regleringen en källa till bekymmer den danska konkurrensmyndigheten. Därför gav konkurrensmyndigheten 1999 ut ett diskussionsunderlag som ifrågasatte om det rådande handelsavtalet var bästa sättet att tillgodose den kulturpolitiska målsättningen, eller om en avreglerad marknad skulle vara lämpligare.¹ Detta diskussionsdokument mottogs först med stor skepsis men gav ändå näring till en livlig debatt bland berörda parter och beslutsfattare vilken faktiskt resulterade i förändringar av kulturpolitiken.

Dessa händelser blev inledningen till ett stegvis införande av en regelreformer av den danska bokmarknaden. Som ett första steg förlorade bokhandlarna sin ensamrätt att sälja böcker 2001. Dessförinnan var förlag och bokhandlare låsta av ett ömsesidigt exklusivt avtal att sälja böcker. Förläggarnas skyldighet att bestämma försäljningspriset mjukades upp 2006 när det övergick till att bli en rättighet, och 2006 inskränktes denna rättighet till att omfatta maximalt 10 procent av nyutkomna titlar. Branschen utnyttjade emellertid inte denna (inskränkta) rättighet till fullo och 2009 hade inte mer än 1 procent av de danska böckerna fasta priser. Den 1 oktober 2010 avskaffades det undantag från konkurrensreglerna som bokmarknadens system av fasta priser haft och den 1 januari 2011 avreglerades bokmarknaden helt i och med att handelsavtalet mellan förläggare och bokhandlare löpte ut.

¹ Konkurrensstyrelsen (1999), *Debatoplæg – Bogbranchens erhvervsvilkår*, tillgänglig i sin helhet via <http://www.kfst.dk/index.php?id=16971>.

3.1.3 Offentlig upphandling

Den offentliga sektorn utgör en stor del av var och en av de nordiska ekonomiernas samlade bruttonationalprodukt. Följaktligen omsätter offentlig upphandling, som utvecklas vidare i kapitel 6, en stor del av de nordiska ekonomiernas nationalräkenskaper. Det är därför av stor betydelse för samtliga nordiska länder att inte enbart konkurrensen på de berörda marknaderna är effektiv, utan också att konkurrensen inom de offentliga upphandlingsförfarandena fungerar väl och inte snedvrids av exempelvis anbudssamarbete eller korrupktion.

Det finns flera kopplingar mellan konkurrenspolitik och offentlig upphandling. De nordiska konkurrensmyndigheternas ansvarsområden skiljer sig dock åt inom detta område. Några länder samlar tillsynsuppdraget för konkurrens och offentlig upphandling inom samma myndighet, andra gör det inte. Konkurrensverket i Sverige har störst ansvar när det gäller offentlig upphandling. Konkurrensverket utsågs till tillsynsorgan för offentlig upphandling 2007 och har tilldelats uppgiften att arbeta för en effektiv offentlig upphandling för samhällets och marknadsaktörernas bästa. Tillsynsverksamheten prioriteras med stort utrymme för otillåten direktupphandling och myndigheten får dra dessa fall inför domstol. Den svenska erfarenheten är att myndigheten, sedan den tilldelats tillsynsuppgiften, har kunnat samla sakkunskap och forskningsresurser under samma tak. Detta har säkrat en bättre samordning av konkurrens- och upphandlingsverksamheterna vilket bidragit till ett mer effektivt utförande av arbetet på båda områdena. I september föreslog regeringen att Konkurrensverket från och med 1 juli 2014 får ansvar för det samlade upphandlingsstödet, inklusive innovationsupphandling.

I Danmark och Norge har konkurrensmyndigheterna ingen befogenhet att granska offentliga upphandlingar. I stället har reklamationsnämnderna för offentlig upphandling i Danmark (*Klagenævnet for Udbud*) och Norge (*Klagenemnda for offentlege innkjøp, KOFA*), befogenhet att avgöra om de upphandlande myndigheterna har brutit mot reglerna om offentlig upphandling. I Norge inhyser konkurrensmyndigheten nämndens sekretariat men de båda myndigheterna fungerar enligt olika bestämmelser och utan någon samordning vad gäller resurser. I Danmark kan konkurrensmyndigheten förhandla fram lösningar vid klagomål på offentliga upphandlingar där man ännu inte nått ett finansiellt avslut. Myndigheten har även rollen som stödorgan för offentlig upphandling och dess främsta uppgift är att säkerställa och främja effektiv konkurrens vid offentlig upphandling. Som en del i denna uppgift erbjuder den danska konkurrensmyndigheten vägledning och råd om hur reglerna för offentlig upphandling ska tolkas och tillämpas.

På Färöarna, i Finland och på Island har konkurrensmyndigheterna ingen formell roll vid offentlig upphandling utöver den som följer av konkurrensreglerna. Ändå, oavsett om de offentliga upphandlings- och konkurrensmyndigheterna arbetar enligt olika bestämmelser och i skilda organisationer, borde upprättandet av ett

samarbete mellan upphandlingstjänstemännen och konkurrensmyndigheterna prioriteras i alla nordiska länder. Utveckling av effektiva eftergiftsprogram, informationskampanjer och analys av upphandlingsstatistik för att upptäcka anbudssamarbete och andra typer av otillåten samverkan, är exempel på verksamhet som de nordiska konkurrensmyndigheterna skulle kunna bedriva för att främja effektiv offentlig upphandling.

3.1.4 Branschtillsyn

Branschtillsyn är ett ansvarsområde för vissa av de nordiska konkurrensmyndigheterna och uppdragen täcker olika områden. Exempelvis ansvarar den danska konkurrensmyndigheten för vissa regleringar i vattenverkssektorn och på kreditkortsmarknaden. Den finska konkurrenslagen ger vissa föreskrifter om konkurrensmyndighetens samarbete med andra institutioner, som Finansinspektionen och Kommunikationsverket. På Island måste konkurrensmyndigheten enligt lag samarbeta med den nationella energimyndigheten i frågor som rör överföring och distribution av elektricitet, och regeringen har föreslagit att den isländska konkurrensmyndigheten ska få ökade befogenheter enligt medielagen för koncentrationsprövning och -tillsyn på mediemarknaden. På Färöarna har konkurrensmyndigheten ett gemensamt sekretariat med fem tillsynsmyndigheter som övervakar områdena telekom, post, försäkring, elektricitet och företagsregistrering. Generaldirektören för de olika myndigheterna är densamme. Slutligen är i Sverige Konkurrensverket tillsynsmyndighet för lagen (2008:962) om valfrihetssystem (LOV). Konkurrensverket övervakar också regelefterlevnaden av den så kallade transparenslagen (2005:590) som verkställer direktiv 2006/111/EG om insyn i de finansiella förbindelserna mellan EU:s medlemsstater och offentliga företag liksom finansiell insyn i vissa företag.

3.1.5 Konsumentpolitik

Ytterligare skillnader i konkurrensmyndigheternas uppgifter kan observeras på konsumentpolitikens område. En ökad konsumentnytta är det gemensamma målet för både konkurrenspolitiken och konsumentskyddspolitiken. Ur konkurrenspolitisk synpunkt gynnas konkurrensen av en proaktiv konsumentpolitik. Utgångspunkten är att välinformerade, aktiva och rörliga konsumenter gör marknaderna mer dynamiska och konkurrenskraftiga.

Sambandet mellan konkurrens- och konsumentpolitiken har kanske tydligast kommit till uttryck i Danmark och Finland, först med sammanslagningen av konkurrens- och konsumentmyndigheterna till det danska konkurrens- och konsumentverket 2010 och i andra hand genom samgåendet mellan den finska konkurrensmyndigheten och konsumentverket i det nya konkurrens- och konsumentverket den 1 januari 2013. Grundtanken bakom sammanslagningarna är att stärka betydelsen av både konkurrens- och konsumentrelaterade frågor i samhället och att effektivisera administrationen.

På Island har motsatt strategi använts. På Island var konkurrens- och konsumentmyndigheten en enda myndighet fram till 2005 när den delades i två separata myndigheter: den isländska konkurrensmyndigheten och det isländska konsumentverket. Skälet till separationen av de två myndighetsområdena var att isländska lagstiftare hade gjort bedömningen att ansvaret för både konkurrensfrågor och konsumentskydd inom samma myndighet ledde till att båda verksamhetsgrenarna tappade fokus.

I Sverige och Norge planeras, såvitt idag känt, ingen sammanslagning mellan konkurrensmyndigheterna och konsumentverken. I båda länderna är också de två myndigheterna faktiskt belägna i olika delar av landet. Det geografiska avståndet till trots har de ändå nära och väl fungerande samarbeten inom vissa områden. Till exempel har Konkurrensverket inom sin konkurrensfrämjande verksamhet starkt fokuserat på den välinformerade och aktive konsumenten som en viktig del av konkurrenskraftiga och väl fungerande marknader. Konkurrensverket har också ett nära samarbete med Konsumentverket och har bland annat samarbetat vid flera informationskampanjer riktade till konsumenter. Dessutom har Konkurrensverket argumenterat för vikten av att staten skapar förutsättningar för konsumenterna att göra aktiva val som ökar pressen på företagen att tillhandahålla varor och tjänster av bra kvalitet till konkurrenskraftiga priser. Konkurrensverket har till exempel föreslagit reformer som syftar till att öka konsumentörsligheten och minska omställningskostnaderna för konsumenterna när det gäller till exempel bankväsendet, finansiella produkter och allmännyttiga tjänster, vilket skulle främja konkurrensen inom de branscherna.

3.2 Likheter i de nordiska ländernas konkurrenslagstiftning

Konkurrensreglerna i samtliga nordiska länder är harmoniserade med de mest centrala av EU:s konkurrensregler. Därav följer att det finns stora likheter i de rättsliga ramverken de nordiska länderna emellan. En översikt över de viktigaste likheterna presenteras i faktaruta 3.6 nedan. En förteckning över respektive lands konkurrenslagar återfinns i Tabell 3.2.

Faktaruta 3.6 EU:s och de nordiska ländernas konkurrensregler

Artikel 101 och 102 i Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (FEUF-fördraget) utgör de mest centrala delarna i EU:s konkurrenslagstiftning och är tillämplbara när handeln mellan två medlemsstater kan påverkas. Artikel 101 rör konkurrenshämmande avtal och samarbete som begränsar eller snedvrider konkurrensen, som karteller och uppgjorda priser, och med artikel 102 bekämpas missbruk av dominerande marknadsställning. Artikeln tillämpas på ensidiga beteenden, till exempel vägran att göra affärer med andra företag eller exploaterande prissättning. EU:s koncentrationsförordning 139/2004 (EUMR) innehåller regler om kontroll av företagskoncentrationer. Dessutom finns det EU-regler om kontroll av företagskoncentrationer samt lagstiftning i form av tillämpningsförfordningar och gruppundantag som undantar avtal på vissa områden från Artikel 101.

De nationella konkurrensreglerna i de nordiska länderna innehåller förbud som är identiska med de som anges i FEUF-fördraget och tillämpas när förfarandet i fråga påverkar den inhemska marknaden. Norge och Grönland, som inte är EU-medlemmar, tillämpar istället för nämnda EU-regler Artiklarna 53 och 54 i EES-avtalet. Dessa föreskrifter återspeglar dock EU-reglerna och tillämpas i de fall där handeln mellan "avtalsparterna" i EES-avtalet påverkas. Artikel 53 förbjuder konkurrensbegränsande avtal och Artikel 54 missbruk av dominerande ställning. Färöarna, som inte är medlem i vare sig EU eller EES, har en konkurrenslagstiftning som är mycket lik den danska.

Avslutningsvis finns det inget krav från EU på att medlemsstaterna ska reglera företagskoncentrationer och reglerna för kontroll av företagskoncentrationer bestäms nationellt. Det verkar dock finnas en ökande konvergens mellan nationella regler, till exempel vad gäller anammandet av substansstestet av "påtagligt hinder för effektiv konkurrens" (eng. Substantial Impediment to Effective Competition (SIEC)).

Som tidigare nämnts i avsnitt 3.1.1, kan de nordiska konkurrensreglerna delas in i två kategorier av förbud: dels förbud mot samordnade förfaranden som syftar till att hindra eller snedvrider konkurrensen och dels förbud mot missbruk av dominerande ställning på marknaden. Utöver dessa förbud innehåller reglerna också bestämmelser om kontroll av företagskoncentrationer. I grund och botten är bestämmelserna i de nordiska länderna likartade även om de kan rubriceras olika i de olika ländernas lagar.

Tabell 3.2 Konkurrenslagarna i de nordiska länderna

Land	Konkurrenslag
Danmark	Konkurrenanceloven nr. 1027/ 2007
Färöarna	Kappingarlógin (Løgtingslóg nr. 35/2007 um kapping, sum broytt við løgtingslóg nr. 18/2008)
Finland	Kilpailulaki/Konkurrenslag (948/2011)
Grönland	Landstingslov nr. 16 af 19. november 2007 om konkurrence
Island	Samkeppnislög (44/2005)
Norge	Konkurranseloven. (12/2004)
Sverige	Konkurrenslagen (2008:579) och Konkurrensförordningen (2008:604)

3.3 Skillnader i rättsliga befogenheter mellan de nordiska konkurrensmyndigheterna

Trots de grundläggande likheter som beskrivits ovan inrymmer de nordiska konkurrensreglerna många skillnader när det gäller de befogenheter som de nordiska konkurrensmyndigheterna har för att utreda, utdöma påföljder eller på annat sätt ingripa mot konkurrensproblem. I en allmän jämförelse med EU-kommissionens framgår att de nordiska konkurrensmyndigheterna inte har lika långtgående rättsliga befogenheter för kartellbekämpning, kontroll av företagskoncentrationer och sektorstudier. Likheter och skillnader med avseende på rättsliga

befogenheter de nordiska länderna emellan samt gentemot EU-kommissionen diskuteras och analyseras närmare nedan.

3.3.1 Beslutsbefogenheter i antitrustärenden

Som nämnts ovan innehåller de nordiska konkurrensreglerna förbud mot konkurrensbegränsande förfaranden och avtal samt mot missbruk av dominerande ställning. Tabellerna 3.2 och 3.3 ger en schematisk översikt av de nordiska konkurrensmyndigheternas besluts- och utredningsbefogenheter i jämförelse med EU-kommissionens. Kommissionens befogenheter att tillämpa Artiklarna 101 och 102 i FEUF-fördraget enligt rådets förordning (EG) nr 1/2003 visas i första kolumnen. Syftet är att klarlägga i vilka avseenden befogenheterna skiljer sig åt mellan å ena sidan EU-kommissionen och de nordiska konkurrensmyndigheterna och å andra sidan de nordiska myndigheterna emellan.

Beslutsbefogenheterna avser olika slags beslut och förfaranden vid tillämpning av konkurrensreglerna. Översikten täcker de nordiska konkurrensmyndigheternas befogenheter att besluta om förbud, bötesförelägganden, åtaganden och förlikning.

Tabell 3.3 Beslutsbefogenheter för de nordiska konkurrensmyndigheterna

Myndigheten har befogenhet att besluta om:	EC	DK	FO	FI	IS	NO	SE
<i>Förbud</i>	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
• Beteendemässiga åtgärder	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
• Strukturella åtgärder	✓	✗	✗	✗	✓	✓	✗
• Utfärda vite eller böter	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
<i>Bötesförelägganden</i>							
• Konkurrensmyndigheten själv	✓	✗	✗	✗	✓	✓	✗
• Konkurrensmyndigheten via domstol	-	✓	✓	✓	-	-	✓
<i>Åtaganden</i>	✓	✓	✓	✓	✗	✗	✓
• Vid vite eller böter	✓	✓	✓	✓	-	-	✓
• Godkänna åtaganden i händelse av allvarliga överträdelser	✗	✗	✗	✗	-	-	✗
• Återkalla beslut med åtaganden under vissa omständigheter	✓	✓	✓	✓	-	-	✓
<i>Förlikningsförfaranden</i>	✓	✗	✗	✗	✓	✗	✗
• Andra typer av förlikningar	-	✓	✓	✗	-	✓	✓
• Ge rabatter till företag	✓	✗	✗	✗	✓	✗	✗
✓ Ja		✗ Nej					

Källa: De nordiska konkurrensmyndigheterna.

Förbud

Som framgår av Tabell 3.3 är att samtliga nordiska konkurrensmyndigheter har rätt att kräva att ett företag upphör med överträdelser av någon av antitrustreglerna. Myndigheterna kan utfärda ett sådant beslut vid vite eller böter om beslutet inte efterlevs.

EU-kommissionen har befogenhet att ålägga företagen att vidta både beteendemässiga och strukturella åtgärder när den utfärdar ett beslut om förbud. De flesta nordiska konkurrensmyndigheter kan dock endast ålägga företagen att vidta nödvändiga beteendemässiga åtgärder som kan anses rimliga och som är nödvändiga för att överträdelsen ska upphöra. De isländska och norska konkurrensmyndigheterna har emellertid liknande befogenheter som EU-kommissionen i detta avseende, eftersom de kan ålägga ett företag att vidta strukturella åtgärder i de fall där det inte finns beteendemässiga åtgärder som är lika effektiva, eller om en beteendemässig åtgärd blir en större börda för det berörda företaget än en strukturell åtgärd.

Bötesförelägganden

EU-kommissionen får i sina beslut utfärda böter för företag vid överträdelser av förbuden i artiklarna 101 och 102 i FEUF-fördraget. Endast de norska och de isländska myndigheterna har samma befogenheter och får utdöma böter för överträdelser av konkurrensreglerna. I den isländska myndighetens fall också när företag bryter mot myndighetens beslut. Bötesbeslut får överklagas till de nationella domstolarna. På Färöarna, i Finland och i Sverige måste konkurrensmyndigheterna vända sig till nationell domstol med en stämningsansökan för att få administrativa böter för ett företag utfärdade. I Danmark måste konkurrensmyndigheten vända sig till statsåklagaren för att få böter för ett företag utdömda.

EU-kommissionen får, i fall av pågående överträdelser mot reglerna, också fatta beslut som kombinerar förbud mot överträdelsen med böter. På grund av skillnader i överklagandeförfarandet är detta inte möjligt i Sverige. Om Konkurrensverket har fattat ett beslut som förbjuder en viss överträdelse och förbudet förenats med vite, får myndigheten inte begära att domstolen ska utfärda administrativa böter för samma överträdelse för tiden efter det att föreläggandet utfärdades. Den norska myndigheten får emellertid fatta ett beslut som förbjuder en viss överträdelse även om myndigheten också ålägger företaget att betala administrativa böter för samma överträdelse.

När det gäller andra möjligheter att utdöma böter får den danska konkurrensmyndigheten utfärda besked om fasta bötesstraff med samtycke av statsåklagaren för allvarliga ekonomiska brott i fall där brottet medges av de berörda parterna och det finns en tydlig rättspraxis. På liknande sätt får Konkurrensverket utfärda bötesföreläggande i fall där de materiella omständigheterna för en överträdelse är

tydliga, parterna inte bestrider summan i bötesföreläggandet och fallet inte involverar nya eller tveksamma rättsliga frågor som har ett prejudicerande värde.

Åtaganden

Beslut som innehåller åtaganden är möjliga i alla jurisdiktioner med undantag för Island och Norge. Myndigheterna kan godkänna åtaganden som föreslagits av ett företag och göra åtagandena bindande och verkställbara därefter. Beslut med åtaganden innehåller inte en bedömning av en överträdelse utan konstaterar allmänt att det inte längre finns skäl till åtgärder. De nordiska konkurrensmyndigheterna godkänner inte åtaganden i fall som rör allvarliga överträdelser och i fall där ett beslut om förbud anses lämpligt. Beslut med åtaganden kombineras i regel med vite som kan utdömas om åtagandena inte följs. De nordiska konkurrensmyndigheterna får på samma sätt som EU-kommissionen återkalla beslut om åtaganden där det har skett en väsentlig förändring av de fakta som låg till grund för beslutet; där företagen agerar i strid mot sina åtaganden eller där beslutet baserats på ofullständig, felaktig eller vilseledande information från parterna.

Förlikningsförfaranden

Ett viktigt element i EU-kommissionens antitrustlagstiftning rör förlikningsförfarandet, där kommissionen får hantera kartellärenden genom ett förenklat förlikningsförfarande. Enligt detta kan parterna, efter att ha sett bevisen i EU-kommissionens akt, välja att erkänna sin inblandning i kartellen och sitt ansvar i den. I utbyte mot erkännandet kan kommissionen minska de böter som ålagts parterna med 10 procent. Med undantag för Island gäller denna möjlighet inte till fullo för de nordiska jurisdiktionerna.

På Island är myndigheten behörig att i alla skeden av ett ärende avsluta fallet genom förlikning, på initiativ av berörda parter. Förlikningen är bindande för parterna när den har godkänts och skrivits under av parterna. En förlikning kan gälla erkännande av en överträdelse av konkurrensreglerna och ett åtagande att betala böter, när det är tillämpligt. Utöver detta kan en förlikning också gälla en parts åtagande att ändra ett visst beteende på marknaden eller godkänna instruktioner eller villkor som är avsedda att skydda eller främja konkurrensen. I vissa avseenden liknar det senare ett beslut med åtaganden. Skillnaden är dock att vid en förlikning måste de berörda parterna erkänna sina överträdelser av konkurrensreglerna som en del av uppgörelsen med myndigheten. Om ett företag inte fullgör de åtaganden som fastställts i förlikningen kan den isländska myndigheten återkalla förlikningen och utdöma böter för företaget eller utfärda ett beslut om förbud.

Även om Konkurrensverket inte har lika omfattande rättsliga befogenheter som EU-kommissionen och Island, får det utfärda bötesförelägganden i de fall där de materiella omständigheterna för en överträdelse anses klargjorda och fallet inte bestrids av det berörda företaget. Bötesföreläggandet berättigar inte det över-

trädande företaget till någon rabatt. Intressant nog baseras detta på antagandet att företag som väljer att försvara sig i domstol inte bör straffas genom ett högre bötesbelopp, en princip som inte tillämpas på EU-nivå. Detta innebär typiskt nog att större nordiska företag som träffar avtal om förlikning med EU-kommissionen drar nytta av en sådan rabatt medan mindre företag som träffar avtal med Konkurrensverket inte gör det. Trots att ingen rabatt tillämpas liknar ett bötesföreläggande ett förlikningsförfarande eftersom det ger företagen fördelen av att undvika ett kostsamt domstolsförfarande och att minska den negativa publicitet som förknippas med en rättegång. På liknande sätt kan Statsåklagaren för allvarliga ekonomiska brott i Danmark föreslå en bötesavgift och på så sätt lösa tvister utanför domstolen vid brottmål. I Norge finns inga formella lagstadgade grunder för förlikningar. I några fall har myndigheten emellertid beslutat att inte driva ärendet vidare om företaget beslutar att åta sig vissa förpliktelser.

3.3.2 Utredningsbefogenheter i antitrustärenden

När det gäller de nordiska konkurrensmyndigheternas utredningsbefogenheter i antitrustärenden kommer fokus i det följande att ligga på befogenheter som rör inspektioner i affärslokaler och andra lokaler än företagets och också på befogenheter som rör begäran om information samt förhör. En översikt över dessa befogenheter presenteras i tabell 3.4 nedan.

Tabell 3.4 Utredningsbefogenheter för de nordiska konkurrensmyndigheterna

Myndigheten har befogenhet att:	EC	DK	FO	FI	IS	NO	SE
<i>Företa inspektioner av affärslokaler</i>	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
• husrannsaktionsorder krävs	✗	✓	✓	✗	✓	✓	✓
• företa inspektion av lokaler för ej misstänkta företag	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
• kräva medverkan för att genomföra en inspektion	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
• möjlighet att spärra av lokaler	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✗
• möjlighet att ställa frågor/få förklaringar	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
• möjlighet att kopiera och beslagta originaldokument	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
• möjlighet att samla in/digitalisera kriminaltekniska bevis	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
• tvinga företag att samarbeta under inspektionen	✓	✗	✗	✓	✓	✓	✗
• utfärda böter för samarbetsvägran	✓	✗	✗	✗	✓	✓	✗
<i>Företa inspektioner av andra lokaler än företagens egna</i>	✓	✗	✗	✓	✗	✓	✓
• husrannsaktionsorder krävs	✗	N/A	N/A	✓	N/A	✓	✓
• ytterligare krav (t.ex. särskilda skäl, allvarlig överträdelse)	✓	N/A	N/A	✓	N/A	✓	✓
<i>Begära information</i>	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
• belagd med vite/böter	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
• påföljder för vägran och/eller ofullständig eller vilseledande information	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✗
<i>Hålla förhör</i>	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
• frivilliga förhör	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
• obligatoriska förhör	✗	✗	✗	✗	✓	✓	✓
• förenade med vite/böter	✓	N/A	✓	✓	✓	✓	✓
• påföljder för vägran och/eller ofullständig eller vilseledande information	✓	N/A	✓	✓	✓	✓	✗
✓ Ja	✗ Nej	N/A – inte tillämplig					

Källa: De nordiska konkurrensmyndigheterna.

Inspektioner av affärslokaler

Vid misstanke om överträdelser mot konkurrensreglerna har alla de nordiska konkurrensmyndigheterna befogenhet att företa inspektioner av företagslokaler. Detta sker vanligtvis vid så kallade "gryningsräder". I allmänhet krävs en husrannsaktionsorder för att utföra en räd eller inspektion. Undantaget är Finland där generaldirektören för den finska konkurrensmyndigheten har befogenhet att underteckna en inspektionsorder.

Vid räd har samtliga nordiska konkurrensmyndigheter rätt att göra kopior av handlingar och beslagta originalhandlingar. Dessutom får de samla in digitala kriminaltekniska bevis. Den norska myndigheten får konfiskera föremål som kan ha betydelse i bevishänseende för vidare undersökning, spärra av lokaler och försegla böcker eller affärsdokument. På Island gäller föreskrifterna i straffprocesslagen om husrannsakan och beslag av egendom vid räd, och den isländska myndigheten kan begära medverkan av polisen för att genomföra inspektioner. Konkurrensverket har rätt att begära handräckning av Kronofogden vid räd, vilket också görs regelmässigt. Kronofogden har till exempel befogenheter som Konkurrensverket saknar, som att spärra av lokaler och bryta upp låsta dörrar.

När det gäller möjligheten att kommunicera med den part som är föremål för räd får EU-kommissionen under inspektionen be om förklaringar till relevanta handlingar eller fakta som rör ämnet och syftet med inspektionen samt spela in svaren. De danska, färöiska, finska och norska konkurrensmyndigheterna får ställa frågor och kräva muntliga svar under inspektionen. Den finska och den danska konkurrensmyndigheten får begära förklaringar till fakta och handlingar som rör räd av företagets affärslokaler. Konkurrensverket får dock inte ställa frågor som direkt berör den misstänkta överträdelserna, däremot kan myndigheten be om muntliga förklaringar på plats om exempelvis förkortningar och namn.

Beträffande påföljder får EU-kommissionen utdöma böter eller vite för företag som vägrar att underkasta sig inspektioner, inte samarbetar med kommissionen eller försöker hindra en pågående inspektion. Även den norska och den isländska myndigheten får utfärda böter för vägran att underkasta sig konkurrensmyndigheternas inspektioner. I Sverige har de företag som är föremål för räd inte någon skyldighet att samarbeta med Konkurrensverket under inspektionen, men företagen måste ovillkorligen foga sig i en husrannsaktionsorder som ger myndigheten rätt att genomföra en räd. I Sverige får inte myndigheten utfärda böter för vägran att ge tillträde till lokalerna, men den kan få tillträde med hjälp av Kronofogden. På liknande sätt har företagen i Danmark och Färöarna inte skyldighet att samarbeta med myndigheterna under inspektion och myndigheterna har inga medel att utfärda påföljder mot företagen för bristande tillmötesgående eller samarbete.

Inspektion av andra lokaler än företagets egna

Företag som är inblandade i olagliga förfaranden kan försöka gömma bevis på sitt samröre på platser utanför företagets egna verksamhetslokaler, som till exempel i företagsledarens hem. Därför är möjligheten att utföra inspektioner av andra lokaler än företagets egna viktig. I Finland, Norge och Sverige har konkurrensmyndigheterna befogenhet att genomsöka också andra lokaler än företagets för att leta efter bevis. Detta inbegriper inspektion av VD, platschefers och andra anställdas bostäder. I alla tre länder krävs dock en husrannsaktionsorder i detta fall. I Sverige och Norge måste det finnas särskilda skäl att tro att bevis på överträdelsen kan hittas i andra lokaler än företagets och i Sverige beviljas en husrannsaktionsorder endast när misstankarna rör allvarliga överträdelser.

Den danska konkurrensmyndigheten saknar denna befogenhet med undantag för när myndigheten assisterar EU-kommissionen i deras utredningar, inom ramen för artikel 21 i rådets förordning (EG) nr 1/2003. Detsamma gäller för den isländska myndigheten i relation till EFTA:s övervakningsmyndighet och EU-kommissionen. Om myndigheten däremot utreder privatpersoners eventuella överträdelser av konkurrensreglerna får emellertid andra lokaler än företagets inspekteras, men då av den isländska polisen.

Begära information

Alla nordiska konkurrensmyndigheter har befogenhet att begära in information som är relevant för utredningen från de parter som är involverade i en misstänkt överträdelse av konkurrensreglerna. I Danmark och på Färöarna får konkurrensmyndigheterna bötfälla företagen om de vägrar att tillhandahålla efterfrågad information. På Island får konkurrensmyndigheten belägga företaget med periodiskt återkommande straffavgifter tills de begärda upplysningarna eller handlingarna överlämnas. Den finska konkurrensmyndigheten får förena kravet på information med vite. På samma sätt får kravet på information i Sverige förenas med vite.

När det gäller påföljder för personer som lämnat falsk eller vilseledande information i Finland kan dessa dömas till böter eller fängelse i upp till sex månader. Också på Island får konkurrensmyndigheten bötfälla företag för att ha lämnat falsk eller vilseledande information. Myndigheten kan också hänskjuta fallet till polisen för straffrättsliga påföljder mot privatpersoner. I Norge får böter eller fängelse i upp till tre år utdömas för personer som avsiktligt eller genom grov oaktsamhet vägrar att efterkomma konkurrensmyndighetens krav på information eller som lämnar felaktiga eller ofullständiga uppgifter. I Sverige finns ingen rättslig grund för att straffa ett företag för vägran att lämna information eller för att lämna falsk eller vilseledande information.

Förhör

Förhör är ofta en viktig del i en utredning när det gäller att klargöra de faktiska omständigheterna kring misstänkta överträdelser mot konkurrensreglerna.

Samtliga nordiska konkurrensmyndigheter får hålla förhör där personer från företag deltar frivilligt. De isländska, norska och svenska konkurrensmyndigheterna har också möjlighet att genomföra förhör med obligatoriskt deltagande för personer från företag medan denna befogenhet endast ges Statsåklagaren för allvarlig ekonomisk brottslighet i Danmark och på Färöarna. I Sverige får skyldigheten att infinna sig till förhör hos Konkurrensverket förenas med vite vilket kan verkställas av en domstol. Beträffande de bevis som lämnas i ett förhör anses uppgivande av falsk information vara ett brott både i Finland och på Island.

Potential för förbättrade och/eller utökade befogenheter för effektivare tillämpning av antitrustregler

Ovanstående analys visar tydligt att det finns utrymme för att stärka de nordiska konkurrensmyndigheternas rättsliga befogenheter för kartellbekämpning och få dem att stämma bättre överens med EU-kommissionens. Till att börja med visar Tabell 3.3 ovan att de grundläggande elementen i beslutsbefogenheter och beslutsfattande i allmänhet finns i alla nordiska jurisdiktioner med några få undantag. Den isländska och den norska myndigheten har beslutsbefogenheter som liknar EU-kommissionens vad gäller utfärdande av beslut om förbud som innehåller krav på såväl beteendemässiga som strukturella åtgärder. Vidare kan de båda myndigheterna utdöma böter utan att vända sig till nationell domstol. När det gäller att utfärda beslut förenade med åtaganden kan alla nordiska konkurrensmyndigheter utom den isländska och den norska göra detta. Den isländska myndigheten har befogenheter att under vissa omständigheter avgöra ett ärende med de företag som utreds. EU-kommissionen kan fatta beslut som förbjuder ett visst förfarande och förena detta med vite. Detta är en möjlighet som de nordiska myndigheterna inte har.

Vad gäller jämförelsen mellan de nordiska konkurrensmyndigheternas utredningsbefogenheter som gjordes i Tabell 3.4, har alla myndigheter befogenhet att företa inspektioner i lokaler hos både misstänkta och inte misstänkta företag, begära information och hålla förhör med personer på frivillig basis. EU-kommissionen och de finska, danska och färöiska konkurrensmyndigheterna kan inte genomföra obligatoriska förhör. Detta kan däremot de isländska, norska och svenska konkurrensmyndigheterna göra.

Vilka påföljder som kan utdömas är viktiga instrument för en effektiv tillämpning av konkurrensreglerna. Det är därför viktigt att de nordiska konkurrensmyndigheterna har möjligheter att utdöma böter eller vite för företag som inte samarbetar och/eller i vissa situationer lämnar felaktig, ofullständig eller vilseledande information. EU-kommissionens befogenheter att utfärda påföljder för bristande samarbete är omfattande. Förordning (EG) nr 1/2003 föreskriver till exempel en möjlighet att utfärda böter för företag som inte samarbetar, inte lämnar information och inte finner sig i en inspektion. I Danmark, på Färöarna och i Sverige får konkurrensmyndigheterna inte utdöma påföljder för företag som visar bristande samarbetsvilja med myndigheten. Myndigheterna kan till exempel inte

kräva att ett företag samarbetar under en inspektion. När det gäller förhör och krav på information kan Konkurrensverket inte utfärda böter för företag för att de lämnar ofullständig eller vilseledande information.

Trots de många likheterna i tillämpningen av antitrustreglerna i de nordiska länderna finns det fortfarande ytterligare åtgärder som kan vidtas för att förbättra tillämpningen av reglerna och därigenom öka konkurrenspolitikens effektivitet. Som betonades ovan har EU-kommissionen i många avseenden mer omfattande beslutsbefogenheter. Därför kan det hävdas att det finns både behov av och utrymme för vissa förbättringar av de nordiska konkurrensmyndigheternas rättsliga ramverk och i vissa fall även för ytterligare rättsliga beslutsbefogenheter i syfte att säkerställa en mer effektiv tillämpning av antitrustreglerna. Utöver detta skulle likartade instrument och befogenheter för att tillämpa konkurrensreglerna leda till en mer homogen användning och tillämpning i de nordiska länderna vilket också skulle underlätta ett effektivt samarbete mellan konkurrensmyndigheterna.

3.3.3 Kontroll av företagskoncentrationer i de nordiska länderna

Samgåenden mellan och förvärv av företag är normala transaktioner i en dynamisk marknadsekonomi.⁴⁶ Koncentrationer kan ha både positiva och negativa effekter för konsumentnyttan, allt beroende på omständigheterna. Den fråga som konkurrensmyndigheten ska ta ställning till vid en prövning av en företagskoncentration är huruvida koncentrationen skapar eller förstärker en marknadsstruktur som är skadlig för konkurrensen. Effektiv kontroll av företagskoncentrationer är därför en viktig del av en effektiv konkurrenspolitik eftersom den förhindrar att konsumenterna lider potentiell skada genom att transaktioner som skulle kunna minska konkurrensen mellan företag eller utestänga konkurrenter.

I motsats till kartellbekämpning handlar kontroll av företagskoncentrationer, också kallat förvärvsprövningar, inte om att finna efterhandsbevis på en överträdelse av lagen. I stället gäller det att göra en förhandsbedömning av framtida effekter av en affärstransaktion. Till skillnad från andra konkurrensutredningar, är de lagstadgade tidsperioder som myndigheterna har för att pröva företagskoncentrationer mycket korta.

Det bör understrykas att inte alla koncentrationer utreds. Vanligtvis föreskriver de nationella lagarna att om omsättningen för de samgående parterna överstiger vissa tröskelvärden måste parterna anmäla detta till konkurrensmyndigheten. Syftet med tröskelvärdena är att utreda de koncentrationer som skulle kunna få en avgörande inverkan på inhemsk konkurrens, medan de som i det typiska fallet inte skulle påverka konkurrensen i någon större utsträckning, till exempel för att de är för små lämnas därhän.

⁴⁶ I det följande betecknar termen "koncentration" både koncentrationer och förvärv av företag, där i det senare fallet, en part får kontroll över den andra.

Tabell 3.5 Tröskelvärden för prövning av företagskoncentrationer (valutaenheter i '000s)⁴⁷

	Tröskelvärde (nationella valutor)	Tröskelvärde (euro)	Tröskelvärde som % av nationell BNP
Danmark	900 000 DKK	120 849	0.051%
Färöarna	75 000 DKK	10 071	
Finland	350 000 EUR	350 000	0.195%
Island	2 000 000 ISK	12 354	0.130%
Norge	50 000 NOK	6 247	0.002%
Sverige	1 000 000 SEK	104 851	0.030%

¹ Valutakurser och BNP-uppgifter från 2010

Källa: Eurostat (2012), Information från de nordiska konkurrensmyndigheterna.

Säkerställande av effektiv kontroll av företagskoncentrationer

Förvärvsprövningar innebär ofta komplicerade rättsliga och ekonomiska överväganden, inklusive hantering och analys av stora mängder kvalitativa och kvantitativa data. Bedömningarna måste göras under en kort tidsperiod vilket kan innebära en utmaning för den utredande myndigheten.

Med avseende på att förvärvsprövningar ofta är komplicerade och måste hanteras inom en kort tid, arbetar de nordiska konkurrensmyndigheterna löpande med att förbättra effektiviteten i bedömningsprocessen och förfina de utredningsmetoder som används. Till exempel kan konkurrensmyndigheterna delta i regelbundna diskussioner med intressenter och utbyta information om bästa praxis med varandra. Organisationer och nätverk som OECD (Organisation for Economic Cooperation and Development), ICN (International Competition Network) och ECN (European Competition Network) ger också tillfälle för de nordiska konkurrensmyndigheterna att hålla sig uppdaterade med och bidra till den senaste utvecklingen, riktlinjerna för kontroll av företagskoncentrationer och rättspraxis. Jämförelser av beslutsbefogenheter och utredningsmetodik ger också idéer om hur kontrollen av företagskoncentrationer kan förfinas och effektiviseras.

De två faserna i koncentrationsutredningarna

Koncentrationsutredningar uppdelas i allmänhet i två faser: fas I och fas II. Den första fasen är ganska kort, ungefär en månad, och målet är att bedöma om koncentrationen ger anledning att anta att den kan leda till problem, vilka kan kräva en djupare utredning i fas II, eller om den kan godkännas direkt. I själva verket godkänns de flesta koncentrationer under fas I vilket återspeglar det faktum att syftet med kontroll av företagskoncentrationer är att endast stoppa de transaktioner som kan få betydande konkurrensbegränsande effekter.

⁴⁷ Valutakurser och BNP-uppgifter från 2010.

Reglerna för förvärvsprövningar föreskriver också vanligtvis en obligatorisk tidsfrist ("stand-still" period) under vilken de samgående parterna förbjuds att slutföra koncentrationen och samordna sitt beteende innan koncentrationen anmälts till och godkänts av den berörda konkurrensmyndigheten. En överträdelse av detta förbud kallas ofta för "gun-jumping" (ungefär "tjuvstart"). Gun-jumping kan också förekomma i transaktioner som inte behöver anmälas om två konkurrenter samordnar sitt beteende innan de i praktiken har avslutat ett samgående. I dessa fall kan gun-jumping utgöra en överträdelse av antitrust-reglerna.

Vissa faktorer kan ofta komplicera eller hota en effektiv koncentrationsutredning, främst när det gäller analysens komplexitet och de korta tidsfristerna. Det är därför viktigt att hitta verktyg som bidrar till en så friktionsfri och effektiv undersökningsprocess som möjligt. Som en del av denna analys ges en jämförande översikt över de nordiska konkurrensmyndigheternas beslutsbefogenheter vid kontroll av företagskoncentrationer i förhållande till EU-kommissionens i Tabell 3.6.

Beslutsbefogenheter vid kontroll av företagskoncentrationer – en jämförelse mellan de nordiska konkurrensmyndigheterna och EU-kommissionen

De nordiska konkurrensmyndigheternas beslutsbefogenheter tillsammans med de tillgängliga undersökningsverktygen är viktiga aspekter av kontroll av företagskoncentrationer. För att bedöma hur de nordiska konkurrensmyndigheternas befogenheter förhåller sig till EU-kommissionens jämförs i Tabell 3.6 de nordiska konkurrensmyndigheternas beslutsbefogenheter och undersökningsverktyg med EU-kommissionens enligt EG:s koncentrationsförordning (ECMR),⁴⁸ som visas i första kolumnen.

⁴⁸ Rådets förordning (EG) nr 139/2004 av den 20 januari 2004 om kontroll av företagskoncentrationer (EG:s koncentrationsförordning).

Tabell 3.6 Kontroll av företagskoncentrationer – Konkurrensmyndigheternas beslutsbefogenheter och undersökningsverktyg

Beslutsbefogenheter och undersökningsverktyg	EC	DK	FO	FI	IS	NO	SE
<i>Resultat av undersökningen</i>							
• Godkänna en koncentration	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
• Godkänna en koncentration med villkor och åtaganden (åtgärder)	✓	✓ (av konkurrensrådet)	✓	✓	✓	✓	✓
• Förbjuda en koncentration	✓	✓ (av konkurrensrådet)	✓	✗ (framställan hos domstol)	✓	✓	✗ (framställan hos domstol)
• Återkalla ett godkännandebeslut baserat på t.ex. inkorrekt eller vilseledande information	✓	✓	✓	✗	✓	✗	✓
• Återkalla ett godkännandebeslut med åtgärder om parterna bryter mot ett åtagande som är kopplat till beslutet	✓	✓ (av konkurrensrådet)	✓	✗ (framställan hos domstol)	✓	✗	✗
<i>Genomförande före anmälan eller godkännande ("obligatorisk tidsfrist" och "gun jumping")</i>							
• Förbud att genomföra en koncentration under pågående undersökning (obligatorisk tidsfrist)	✓	✓	✓	✓	✓	✓	Fas I: ✓ Fas II: ✗ (framställan hos domstol)
• Ålägga böter om parterna genomför en koncentration före anmälan (gun-jumping)	✓	✗ (framställan hos domstol)	✓	✗	✓	✓	✗
• Ålägga böter om parterna genomför en koncentration under obligatorisk tidsfrist (gun-jumping)	✓	✗	✓	✗ (framställan hos domstol)	✓	✓	Fas I: ✓ Fas II: ✗
<i>Undersökning av koncentrationer som faller utanför obligatorisk anmälan</i>							
• Myndigheten får utfärda ett föreläggande att anmäla en koncentration som inte uppnår omsättningströsklarna för obligatorisk anmälan	✗ (bortsett från hänskjutanden)	✗	✗	✗	✓	✓	✓

Beslutsbefogenheter och undersökningsverktyg	EC	DK	FO	FI	IS	NO	SE
<i>Anmälan innehåll</i>							
• Myndigheten beslutar vilken information som ska inkluderas i koncentrationsanmälan för att starta de lagstadgade tidsperioderna för undersökningen	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
• Myndigheten avgör om en registrerad anmälan uppfyller kraven på information	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
<i>Lagstadgade tidsperioder</i>							
• Angett i "arbetsdagar"	✓	✗ (helgfria vardagar)	✓	✗ (månad 1+3)	✓	✓	Fas I: ✓ Fas II: ✗
• Skjuta upp tidsperioden om informationen inte lämnas i tid ("stanna klockan")	✓	✗	✗	✓	✗	✓	✗
• Tidsperioderna förlängs automatiskt om parterna föreslår åtaganden	✓ (delvis)	✓ (delvis)	✗	✗	✗	✗	Fas I: ✓ Fas II: ✗
• Myndigheten får förlänga tidsperioden på begäran av parterna (till exempel om de föreslår åtgärder)	✓	✓ (Endast Fas II)	✓	✗ (hänskjutande till domstol)	✓	✓	✗ Hänskjutande till domstol (endast Fas II)
• Myndigheten får förlänga tidsperioden utan samtycke från parterna på särskilda grunder (t.ex. om information inte har lämnats i tid)	✗	✗	✓	✓	✓	✓	✗ Hänskjutande till domstol (endast Fas II)
<i>Krav på information</i>							
• Utfärda ett föreläggande för de samgående parterna för att få information	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
• Utfärda ett föreläggande för tredjeparter för att få information	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
• Kräva att personer som troligen har relevant information infinner sig till en utfrågning/intervju	✗	✗	✗	✓	✓	✓	✓
• Utfärda ovan nämnda föreläggen/krav på utfrågning vid vite	✓ (endast föreläggen)	✓ (endast föreläggen)	✓ (endast föreläggen)	✓	✓	✓	✓

Beslutsbefogenheter och undersökningsverktyg	EC	DK	FO	FI	IS	NO	SE
• Kräva att få utföra en inspektion i parternas lokaler	✓	✓	✓	✓	✗	✓	✗
<i>Utfärda böter</i>							
• Utfärda böter för företag/personer t.ex. om ett föreläggande inte följs eller om det förekommer brott mot ett villkor som var del av ett godkännandebeslut	✓	✗ (hänskjutande till domstol)	✗ (hänskjutande till domstol)	✗ (hänskjutande till domstol)	✓	✓	✗ (hänskjutande till domstol)
✓ - Handhas av de nordiska konkurrensmyndigheterna; ✗ - Inte tillämpligt/möjligt; ✗ + Förklaring - Inte avgjort direkt av de nordiska konkurrensmyndigheterna							

Källa: De nordiska konkurrensmyndigheterna.

Potential för förbättrade och ytterligare rättsliga befogenheter och verktyg för de nordiska konkurrensmyndigheternas kontroll av företagskoncentrationer

Trots likheterna i de rättsliga ramverken för kontroll av företagskoncentrationer mellan EU-kommissionen och de nordiska konkurrensmyndigheterna är den viktigaste slutsatsen som kan dras från den jämförande översikten i Tabell 3.6 att de flesta nordiska konkurrensmyndigheterna saknar några av de centrala rättsliga befogenheter och undersökningsverktyg som skulle ha potential att göra kontrollen av företagskoncentrationer i respektive land mer effektiv.

När det gäller det slutgiltiga beslutet kan det noteras att de nordiska konkurrensmyndigheterna, undantaget Sverige och Finland, kan förbjuda en koncentration. Vidare, vad beträffar gun-jumping, har EU-kommissionen och konkurrensmyndigheterna på Färöarna, Island och i Norge möjlighet att utfärda påföljder mot parter som har genomfört en koncentration innan den anmälts eller under pågående utredning. På Island, i Norge och i Sverige får konkurrensmyndigheterna under vissa omständigheter utfärda ett föreläggande för de samgående parterna att anmäla en transaktion som inte når upp till tröskelvärdena för obligatorisk anmälan. Denna möjlighet kan till exempel användas i vissa fall där tredjepart har uttryckt oro över eventuella konkurrenshämmande effekter av en företagskoncentration.

Samtliga nordiska konkurrensmyndigheter har befogenhet att avgöra vilken information som ska ingå i en koncentrationsanmälan för att starta de lagstadgade tidsfristerna. Vid koncentrationer som ger anledning till oro för konkurrensbegränsande effekter är emellertid denna "grundläggande" information i allmänhet inte tillräcklig för att kunna göra en välgrundad bedömning. I praktiken behöver konkurrensmyndigheterna avsevärt mycket mer information, handlingar och data från parterna och ibland också från tredjepart. På grund av de snäva tidsramarna måste konkurrensmyndigheterna snabbt kunna motta och analysera den begärda informationen. Detta är emellertid inte alltid möjligt. Det kan ta tid för parterna att

samla in data, de kan ha svårigheter med att få fram den på det sätt som behövs för denna särskilda situation och ibland kan de till och med vara ovilliga att lämna ut viss information. I dessa situationer kan värdefull utredningstid gå förlorad. Verktyg som säkerställer ett effektivt insamlande av data är därför avgörande för utredningen.

Om den begärda informationen inte lämnas in i tid har EU-kommissionen och konkurrensmyndigheterna i Norge och Finland en möjlighet att "stoppa klockan" varigenom den lagstadgade tidsperioden för undersökningen stoppas från den dag då tidsfristen för att lämna in information löper ut tills den dag då den information som begärts faktiskt lämnas in. Ytterligare ett verktyg som har betydelse för att erhålla relevant information i ett ärende, är den möjlighet som alla de nordiska konkurrensmyndigheterna har att begära information vid vite. Dessutom får konkurrensmyndigheterna i Finland, Island, Norge och Sverige också kalla personer som kan ha relevant information till en utfrågning på myndigheten, om nödvändigt också vid vite. Endast EU-kommissionen och konkurrensmyndigheterna på Island och i Norge har befogenhet att också utdöma böter om ett föreläggande inte följs, om parterna använder sig av gun-jumping eller om de bryter mot ett villkor som var en del av beslutet om godkännande av en koncentration. Alla konkurrensmyndigheter utom Islands och Sveriges kan kräva att få utföra en inspektion i parternas lokaler för att samla in relevant information. Ett beslut om godkännande av en koncentration som visar sig vara grundat på vilseledande eller felaktig information från parterna får återkallas av EU-kommissionen och av konkurrensmyndigheterna i Danmark, på Färöarna och Island. Detsamma gäller om parterna bryter mot ett villkor eller ett åtagande som var kopplat till beslutet. I Finland måste konkurrensmyndigheten lämna in en ansökan om upphävande till domstolen, medan däremot möjligheterna att ändra på dessa situationer förefaller begränsade i Norge och Sverige. I motsats till de isländska och norska konkurrensmyndigheterna får de svenska, finska och danska myndigheterna inte själva utfärda böter eller förbjuda koncentrationer. I Danmark får konkurrensmyndigheten förbjuda koncentrationer men inte utfärda böter. Dessa slags ingripanden måste beslutas av behöriga domstolar på talan av konkurrensmyndigheten.

3.3.4 Sektorstudier

Syftet med en sektorstudie är i regel att studera konkurrensen på en särskild marknad och rekommendera konkurrensfrämjande åtgärder som kan öka konsumentnyttan på det berörda området. En sektorstudie innebär vanligtvis en utredning av en särskild sektor av ekonomin eller av en typ av avtal inom olika branscher där det finns tecken på att konkurrensen begränsas eller snedvrids, men där det inte är säkert om och i vilken utsträckning problemen kan hänföras till några särskilda företags beteenden. I sig utgör en sektorstudie ofta en del av de nordiska konkurrensmyndigheternas uppgift att främja konkurrensen inom en viss

bransch eller marknad. Utöver sitt huvudsyfte kan en sektorstudie också leda till att konkurrensmyndigheten upptäcker bevis på överträdelser mot konkurrensreglerna vilka kan utgöra grund för vanliga lagtillämpningsåtgärder inom den berörda sektorn. Som vidare kommer att diskuteras i kapitel 4 är sektorstudier ofta komplicerade och resurskrävande eftersom de kräver en omfattande både kvantitativ och kvalitativ analys.

För att utföra en välgrundad analys av konkurrensen inom en särskild bransch eller marknad behöver de nordiska konkurrensmyndigheterna inte bara lämpliga resurser och kunskaper utan också tillgång till relevant data om marknadsandelar, strategier, priser, marginaler och kostnader som företagen kan vara ovilliga att avslöja. Under sådana omständigheter har konkurrensmyndigheterna möjlighet att beordra företag och offentliga myndigheter att lämna viss information eller handlingar. De nordiska konkurrensmyndigheterna får begära in information vid vite, som således kan utdömas om företaget underlåter att uppfylla myndighetens krav. Omfattningen av företagens uppgiftsskyldighet omfattar i allmänhet data som rör marknads- och konkurrensvillkor som är nödvändiga för att utföra den begärda analysen. Det finns emellertid en viss variation i de nordiska konkurrensmyndigheternas rättsliga befogenheter i detta avseende.

När det gäller sektorstudier begränsas de flesta nordiska konkurrensmyndigheters undersökningsbefogenheter i stort sett till möjligheten att begära in information, medan EU-kommissionen har mer långtgående befogenheter i detta avseende. Kommissionens undersökningsbefogenheter för sektorstudier anges i rådets förordning (EG) nr 1/2003 enligt vilken kommissionen får begära att företag och företagssammanslutningar ska lämna all nödvändig information, ta upp utsagor från alla fysiska eller juridiska personer eller – i motsats till de flesta nordiska konkurrensmyndigheter – utföra nödvändiga inspektioner. Dessutom får kommissionen utfärda böter när företag avsiktligt eller oavsiktligt lämnar felaktig eller vilseledande information vid en sektorstudie.

Arten och omfattningen av de undersökningsbefogenheter som är tillgängliga för de nordiska konkurrensmyndigheterna under en sektorstudie varierar. De mest slående skillnaderna är de rättsliga befogenheterna att genomföra inspektioner och utfärda böter i de situationer där den information som lämnas antingen är felaktig eller vilseledande. Det är förmodligen långt ifrån alltid nödvändigt att genomföra inspektioner inom ramen för sektorstudier när det gäller att bedöma konkurrensen på en särskild marknad. Finns det emellertid tecken på en lagöverträdelse som kan falla inom området för ordinarie lagtillämpning har alla de nordiska konkurrensmyndigheterna rättsliga befogenheter att genomföra inspektioner i detta fall.

3.3.5 Avslutande kommentarer

Överträdelser av konkurrenslagarna är kostsamma för samhället. Genom tillämpning av konkurrensreglerna kan konkurrensbegränsande beteenden stoppas

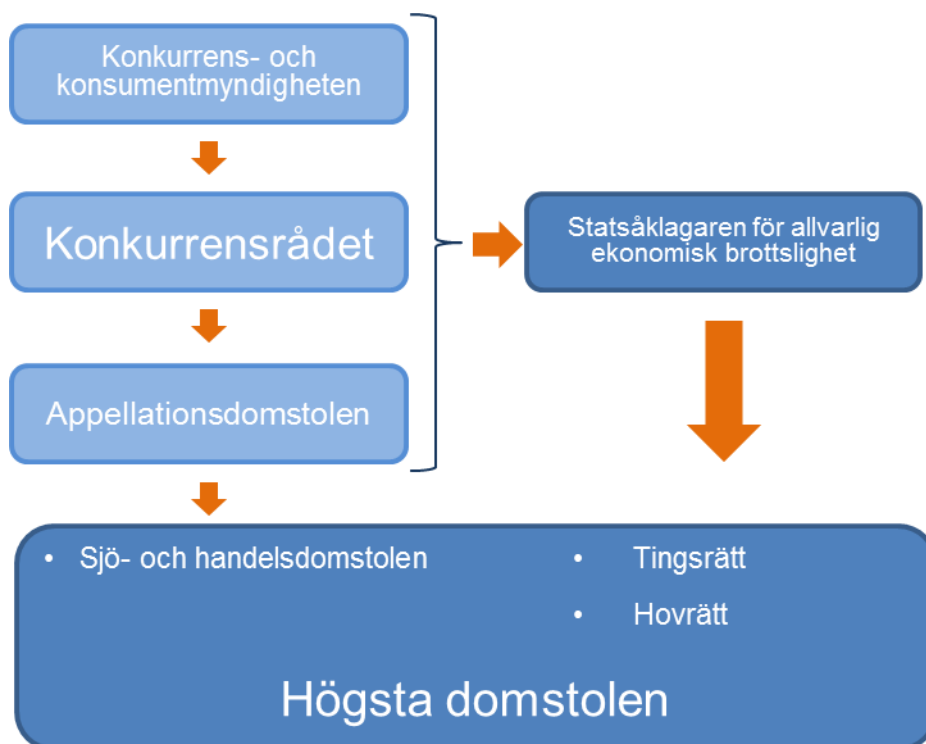
och bestraffas, och en kraftfull lagtillämpning har också en förebyggande effekt i den mening att den avskräcker från överträdelser av konkurrensreglerna. Att göra tillämpningen av konkurrensreglerna mer effektiv, inte bara med avseende på hur personal- och budgetresurser nyttjas, utan mer generellt med hänsyn till den förebyggande och avskräckande funktionen, bör därför prioriteras av de nordiska konkurrensmyndigheterna.

De jämförande analyser som gjorts i detta kapitel visar emellertid att de nordiska konkurrensmyndigheterna generellt sett förefaller ha mindre effektiva rättsliga befogenheter för tillämpning av konkurrensreglerna än EU-kommissionen. Detta är ett tecken på att det finns både behov och utrymme för att stärka de nordiska ländernas konkurrensrättsliga ramverk i syfte att öka effektiviteten i lagtillämpningen vid kartellbekämpning, kontroll av företagskoncentrationer och sektorstudier. Det ligger emellertid utanför denna rapports uppdrag att föreslå ändringar av de olika ländernas nationella regelverk. Sådana förslag står däremot fritt för varje enskild konkurrensmyndighet att föra fram.

Bilaga 1 – Tillämpning av konkurrenslagen: Institutionella ramverk

Denna bilaga syftar till att ge en schematisk översikt över de institutionella ramverk som gäller vid tillämpningen av konkurrensreglerna i de nordiska länderna.

Danmark

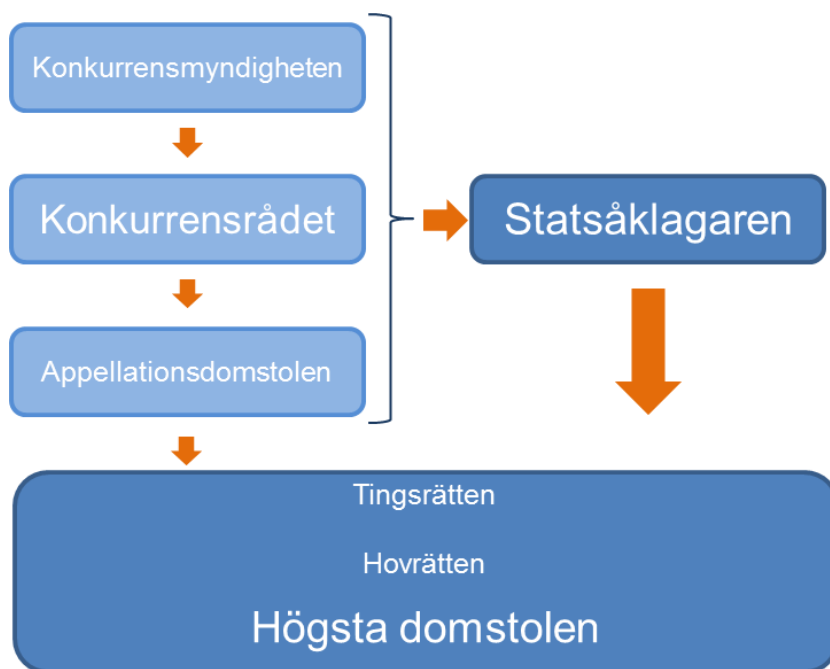


Figur 1 Det danska institutionella ramverket för tillämpning av konkurrenslagen

Den danska konkurrens- och konsumentmyndigheten (*Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen*) ansvarar tillsammans med Konkurrensrådet (*Konkurrencerådet*) för att tillämpa konkurrensreglerna. Lagen anförtroar, i enlighet med paragraf 14, Konkurrensrådet ansvaret för tillämpningen och föreskriver att ett sekretariat – Konkurrens- og konsumentmyndigheten – ska handlägga det löpande arbetet med att tillämpa lagen. Konkurrens- og konsumentmyndigheten sorterar under Danmarks finansministerium medan Konkurrensrådet är fristående från staten och sammansatt av 18 medlemmar som enligt vad lagen föreskriver måste ha en “djup insikt i offentlig och privat verksamhet inklusive sakkunskap i rättsliga, ekonomiska, finansiella och konsumentrelaterade frågor”. I praktiken delegerar rådet några av sina befogenheter till myndigheten. Konkurrensrådet beslutar i regel om de viktigaste ärendena medan myndigheten beslutar i resterande fall i enlighet med rättspraxis och rådets föreskrifter. Besluten kan överklagas till appellationsdomstolen för konkurrensfrågor och därefter till vanliga domstolar.

I samband med processen att harmonisera den danska konkurrenslagen med Artiklarna 101 och 102 i FEUF-fördraget år 2000 beslöt man i Danmark att de nationella bestämmelserna om påföljder och överträdelser mot konkurrenslagen skulle stå kvar. Därför är några överträdelser mot konkurrenslagen också överträdelser enligt den danska strafflagstiftningen. Där så är fallet fortsätter konkurrensreglerna att styras av de allmänna bestämmelserna om straffbara gärningar. Denna typ av tillämpning ska anförtros Statsåklagaren för allvarlig ekonomisk brottslighet (*Rigsadvokaten*). Statsåklagaren bestämmer om talan ska väckas i domstol för att få böter utdömda. Statsåklagaren kan väcka åtal på grundval av en rapport från en privatperson eller ett företag. Emellertid väcks talan oftast av Statsåklagaren på begäran av konkurrens- och konsumentmyndigheten som också kan hänskjuta ärenden till Statsåklagaren. Ärenden kan också rapporteras till Statsåklagaren efter beslut från Konkurrensrådet att ett företag har brutit mot konkurrenslagen.

Färöarna



Figur 2 Det färöiska institutionella ramverket för tillämpning av konkurrenslagen

Det färöiska institutionella ramverket har flera likheter med det danska. Konkurrensrådet (*Konkurrenserådet*) ansvarar för tillämpningen av konkurrenslagen och alla underordnade regler som utfärdas. Rådet består av en ordförande och fyra medlemmar, utsedda av ministern för industri och handel för en mandattid av upp till fyra år. Rådsmedlemmarna måste ha en omfattande insikt i både offentlig och privat verksamhet, inklusive sakkunskap i rättsliga, ekonomiska, finansiella och konsumentrelaterade frågor. Ordföranden och två medlemmar i rådet måste vara oberoende av kommersiella och konsumentrelaterade intressen. Konkurrens-

myndigheten (*Kappingareftirlitið*) ska tjäna som ett sekretariat till Konkurrensrådet i konkurrensfrågor och handlägga den dagliga rättsutövningen på rådets uppdrag.

Konkurrensrådets beslut kan överklagas till appellationsdomstolen för konkurrensfrågor. Beslut som fattats av appellationsdomstolen kan tas till högre instans inom åtta veckor efter det att beslutet har meddelats den berörda parten. Om denna tidsgräns överskrids, ska appellationsdomstolens beslut vara slutgiltigt.

Finland

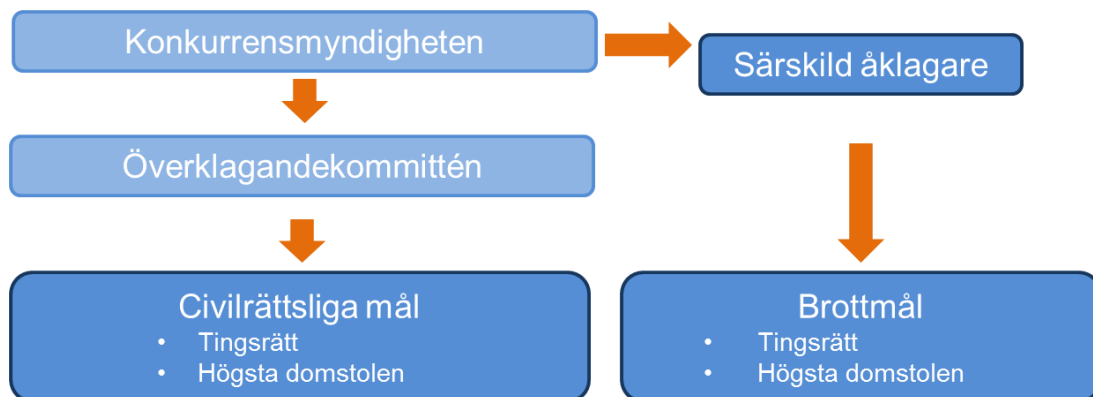


Figur 3 Det finska institutionella ramverket för tillämpning av konkurrenslagen

Den finska konkurrensmyndigheten (*Kilpailuvirasto*) sorterar under Arbets- och näringsministeriet. Generaldirektören ansvarar för verksamheten och driften av myndigheten, som har omfattande befogenheter för att tillämpa konkurrenslagen. Myndigheten får undersöka konkurrensbegränsande beteenden, kontrollera, bedöma och godkänna anmälda företagskoncentrationer och införa villkor för föreslagna koncentrationer innan de godkänns. Myndigheten har inga befogenheter att utfärda böter eller stoppa koncentrationer. Dessa åtgärder faller inom Marknadsdomstolens domäner. Domstolen får dock bara agera på förslag av myndigheten.

Marknadsdomstolen är en specialdomstol som handlägger ärenden som rör konkurrenslagen och offentlig upphandling. Konkurrensmyndighetens beslut kan överklagas till Marknadsdomstolen och beslut av Marknadsdomstolen kan i sin tur överklagas till Högsta förvaltningsdomstolen. Därmed leder systemet i Finland till att Marknadsdomstolen har två funktioner när det gäller tillämpningen av konkurrenslagen. För det första har domstolen exklusiv befogenhet att utfärda böter och stoppa koncentrationer. För det andra behandlas överklaganden av konkurrensmyndighetens beslut vid denna domstol.

Island



Figur 4 Den isländska institutionella ramen för tillämpning av konkurrenslagen

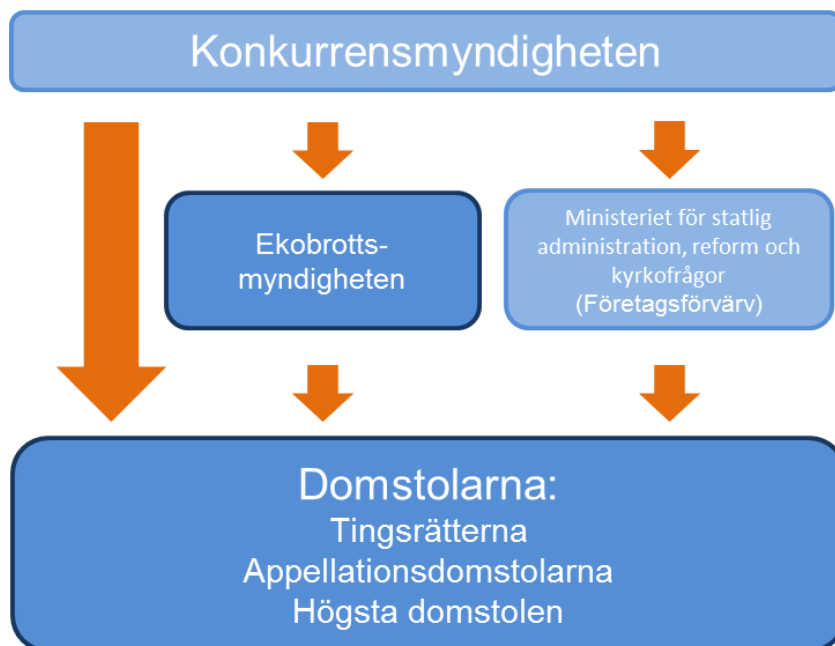
Den isländska konkurrensmyndigheten (*Samkeppniseftirlitið*) är ett självständigt organ under Handelsministeriet (*Viðskiptaráðuneytið*). Handelsministern utser myndighetens styrelse som i sin tur utser generaldirektören. Myndigheten har befogenhet att i samtycke med berörda parter avsluta alla frågor som rör överträdelse av reglerna i konkurrenslagen eller myndighetens beslut genom förlikning. Detta inkluderar överträdelser av de förbud som anges i konkurrenslagen. Detsamma gäller vid företagskoncentrationer som hindrar en effektiv konkurrens. Sådana förlikningar är bindande för de berörda parterna så snart de har godkänts. Större beslut ska generaldirektören överlämna till styrelsen för godkännande eller avslag. Större beslut i detta avseende är till exempel beslut om ogiltigförklaring av koncentrationer och beslut om att utdöma böter för företag.

Inom fyra veckor från datumet för myndighetens beslut får beslutet överklagas till överklagandekommittén för konkurrensfrågor vilken består av tre medlemmar utsedda av ministern efter nominering av Högsta domstolen. Beslut från överklagandekommittén ska meddelas inom sex veckor från datum för överklagandet. Beslutet från överklagandekommittén kan i sin tur hänskjutas till en tingsrätt inom sex månader från kommitténs beslutsdatum om en part i målet (inom konkurrensmyndigheten) inte är villig att godkänna kommitténs beslut. En sådan rättslig åtgärd avbryter i regel inte ikraftträdandet av kommitténs beslut. Tingsrättens domar kan hänskjutas till Högsta domstolen. När ett beslut från överklagandekommittén för konkurrensfrågor hänskjuts till domstolarna ska konkurrensmyndigheten försvara kommitténs beslut inför domstolarna.

I de fall när privatpersoner misstänks för brott mot konkurrenslagen ska konkurrensmyndigheten hänskjuta fallet till den Särskilde åklagaren. Åklagaren handlägger ärenden rörande finansiell och ekonomisk brottslighet, liksom undersöker och åtar privatpersoner för deras påstådda brottsliga beteenden i detta avseende. Den Särskilde åklagaren får emellertid inte vare sig utreda eller åtala privatpersoner för deras påstådda överträdelse av konkurrenslagen om inte konkurrensmyndigheten inlämnar ett formellt klagomål.

Norge

Den norska konkurrensmyndigheten (*Konkurransetilsynet*) sorterar under *Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet* (ungefär ministeriet för statlig administration, reform och kyrkofrågor). Myndigheten ska tillämpa konkurrenslagen oberoende av ministeriet. Medan ministeriet får ålägga myndigheten att undersöka eller handlägga ett visst mål enligt paragraf 8 i konkurrenslagen, får myndigheten inte styras när det gäller beslut i individuella fall.



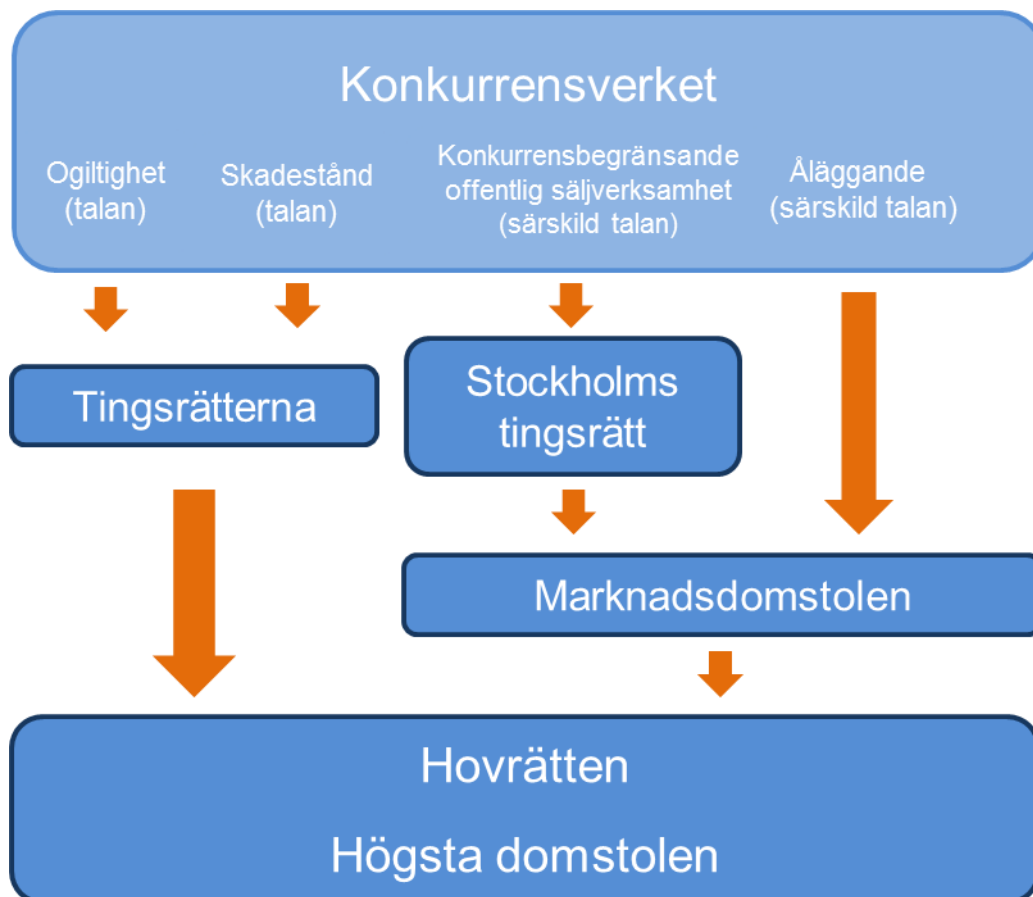
Figur 5 Det norska institutionella ramverket för tillämpning av konkurrenslagen

Ministeriet är överprövningsorgan för myndighetens beslut om företagskoncentrationer. Domstolarna är emellertid överprövningsorgan för beslut enligt förbudsförordningen. Därför är ministeriets beslut om överklagade och beslut om koncentrationer i själva verket slutgiltiga. Även om i princip alla administrativa beslut kan hänskjutas till domstolarna har ministeriets koncentrationsbeslut aldrig tagits till domstol.

Myndigheten handlägger de flesta fall av misstänkta brott mot konkurrenslagen även om svåra fall, där straffrättsliga påföljder är ett möjligt alternativ, ska hänskjutas till den norska nationella myndigheten för utredning och lagföring av ekonomiska brott och miljöbrott (ØKOKRIM). I dessa fall ska konkurrensmyndigheten samarbeta med ØKOKRIM under utredningen av konkurrensärendena och under domstolsförfarandet.

Sverige

Konkurrensverket är en självständig myndighet som sorterar under Näringsdepartementet. Medan Näringsdepartementet ansvarar för själva lagstiftningen, ansvarar myndigheten för det löpande tillsynsarbetet av lagen.



Figur 6 Det svenska institutionella ramverket för tillämpning av konkurrenslagen

Konkurrensverket får kräva att ett företag upphör med överträdelser av de förbud som är fastställda i konkurrenslagen eller i Artiklarna 101 och 102 i FEUF-fördraget. Överklaganden av sådana beslut får inges direkt till Marknadsdomstolen. Om Konkurrensverket beslutar att inte vidta åtgärder mot en överträdelse av nämnda förbud, har de företag som har drabbats av överträdelsen rätt att själva väcka talan i domstol. Genom den senaste reformen av den svenska konkurrenslagen fick Konkurrensverket ett nytt verktyg för att göra handläggningen av dessa fall mer effektiv. I stället för att väcka talan i domstol om utdömande av administrativa böter har myndigheten numera befogenhet att utfärda ett bötesföreläggande. Böterna ska motsvara det bötesbelopp som myndigheten skulle ha yrkat på om fallet hade dragits inför domstol. Ett sådant bötesföreläggande får utfärdas endast om de materiella omständigheterna för överträdelsen är klarlagda och ärendet inte är av prejudicerande intresse. Om bötesföreläggandet accepteras av den berörda parten blir det rättsligt bindande.

För andra typer av beslut har myndigheten inga beslutsbefogenheter utan fungerar som åklagare och kan anhålla om att Stockholms tingsrätt utfärdar böter, näringsförbud, förbud mot konkurrensbegränsande verksamhet av offentliga aktörer och förbud mot konkurrensbegränsande företagskoncentrationer. Gryningsräder och platsundersökningar av företags verksamhetslokaler kräver också förhandstillstånd från Stockholms tingsrätt. Överklaganden av domar om skadestånd ska inges till hovrätten och i sista hand till Högsta domstolen.

Utöver tillämpning av konkurrenslagen ska Konkurrensverket också vara tillsynsorgan för offentlig upphandling. Ärenden som rör offentlig upphandling ska i högre instans handläggas av förvaltningsdomstolarna.

4 Myndighetseffektivitet och utvärdering av de nordiska konkurrensmyndigheternas arbete

Utöver de rättsliga och institutionella ramverk som styr de nordiska konkurrensystemen har de nordiska konkurrensmyndigheternas arbete och metoder även betydelse för konkurrenspolitikens effektivitet. Precis som för alla statliga institutioner som finansieras genom offentliga medel, är det viktigt i sammanhanget att de nordiska konkurrensmyndigheterna ser till att vara effektiva i genomförandet av konkurrenspolitiken och att verksamheten ger valuta för skattebetalarnas pengar. I en värld i ständig förändring är det viktigt att de nordiska konkurrensmyndigheterna kan förbli effektiva också på lång sikt, genom att anpassa sig till och rätta sig efter de förändringar som framtiden för med sig. Mot denna bakgrund har de nordiska konkurrensmyndigheterna förbundet sig att utveckla och förbättra effektiva arbetsmetoder och arbetsverktyg som kan öka deras så kallade "myndighetseffektivitet" (*agency effectiveness*), dvs. förmåga att skapa positiva välfärdseffekter genom sina aktiviteter.⁴⁹

Med stöd av ett urval exempel från de nordiska länderna syftar detta kapitel till att ge en inblick i några viktiga gemensamma verksamhetsområden inom konkurrenspolitiken, även om det också finns skillnader, mellan de nordiska länderna vad gäller de rättsliga och institutionella ramarna. Det handlar om att identifiera konkurrensproblem genom olika analytiska metoder och verktyg, prioritera ärenden som ger konkurrensmyndigheterna möjlighet att skapa största möjliga värde med tanke på deras begränsade resurser, använda effektiva utredningsmetoder, lägga så liten börda som möjligt på företagen och slutligen att utvärdera och kommunicera effekterna av konkurrensmyndigheternas arbete till intressenterna.

Som detta kapitel kommer att visa inbegriper konkurrensmyndigheternas arbete och genomförandet av konkurrenspolitiken handläggning av komplicerade frågor, vilket i slutändan innebär att det inte alltid är möjligt att exakt värdera de välfärdsvinster som skapas genom konkurrensmyndigheternas arbete. Trots detta visar såväl forskning som utredningar att konkurrensmyndigheter skapar vinster för konsumenterna vida överstiger budgetkostnaderna.

4.1 Arbetsverktyg och -metoder för att identifiera konkurrensproblem

I kapitel 3 har det framgått att uppgiften att identifiera, korrigera och förhindra uppkomsten av konkurrensproblem är viktig för alla nordiska konkurrensmyndigheter. I huvudsak kan denna uppgift delas in i två lika viktiga huvudområden:

⁴⁹ Se t.ex. ICN, www.internationalcompetitionnetwork.org för information om Agency Effectiveness Working Group (AEWG) och dess gemensamma ansträngningar för att identifiera viktiga delar av en väl fungerande konkurrensmyndighet och lämpliga metoder för strategier och planering, verksamheter samt verktyg för lagtillämpning och förfaranden.

lagtillämpning och konkurrensfrämjande verksamhet (advocacy). Båda inbegriper såväl rättsliga som ekonomiska hänsyn. Vid åtgärder som gäller lagtillämpning lägger myndigheterna särskild vikt vid att bekämpa karteller och andra former av konkurrensbegränsande avtal samt åtgärder mot offentliga och privata aktörer som missbrukar sin dominerande ställning på marknaden. Bedömning av och eventuellt förbud mot anmälda företagskoncentrationer och förvärv är en annan viktig verksamhet som ingår i lagtillämpning.

Medan den verksamhet som avser lagtillämpning huvudsakligen riktar sig till specifika marknadsaktörer tillämpar myndigheterna i sitt konkurrensfrämjande arbete en bredare strategi för att hantera konkurrensproblem. Det kan handla om att analysera hela marknadssektorer, lägga fram förslag om ändring av regler och lagstiftning som hindrar konkurrensen samt andra åtgärder för att öka kunskapen om och respekten för konkurrensreglerna. Detta avsnitt innehåller en kort beskrivning av några arbetsmetoder och arbetsverktyg som kan användas för att identifiera konkurrensproblem både när det gäller lagtillämpning och konkurrensfrämjande verksamhet.

4.1.1 Utveckling av tipsfunktioner och eftergiftsprogram

Med tanke på konkurrensmyndigheternas begränsade resurser är tips och klagomål från allmänhet och företag ofta avgörande för att identifiera konkurrensproblem. Detta inte minst när det gäller kartellbekämpning. Utan information från marknadsaktörer och andra som har insikt om ett existerande konkurrensproblem är det svårt för myndigheterna att upptäcka och ha en chans att åtgärda problemet och därigenom få bättre fungerande marknader.

Tips, klagomål och förfrågningar från konsumenter, företag och andra intressenter är därför centrala för att upptäcka och rätta till konkurrensproblem. Liksom med alla informationsflöden handlar det om att kunna prioritera mellan olika tips och klagomål. För att kunna identifiera de mest relevanta frågorna behöver således myndigheterna även effektiva verktyg för att identifiera potentiella ärenden i det stora inflöde av tips, klagomål och förfrågningar som når myndigheterna. Att göra rätt prioriteringar och utveckla effektiva prioriteringssystem är därför av stor betydelse för samtliga nordiska konkurrensmyndigheter, vilket ytterligare behandlas i avsnitt 4.3.

Samtliga nordiska konkurrensmyndigheterna arbetar aktivt för att öka inflödet av relevanta tips, t.ex. genom att informera branschorganisationer och offentliga upphandlare om konkurrenslagstiftningen, fördelarna med effektiv konkurrens och hur de kan upptäcka tecken på olagligt konkurrensbegränsande beteende, som t.ex. anbudskarteller. Att öka kunskapen om konkurrens- och upphandlingslagstiftning har visat sig vara effektivt. Även inom detta område handlar det om att tänka innovativt och utnyttja de möjligheter som exempelvis sociala medier och utvecklingen inom informations- och kommunikationsteknologin innebär. Att

utveckla och implementera eftergiftsprogram (s.k. *leniency programs*) där böter eller andra påföljder lindras för deltagare i karteller som tillhandahåller viktig information till konkurrensmyndigheten är också en viktig del för att kunna upptäcka och eliminera konkurrensproblem.

Ett framgångsrikt och belysande exempel på en verksamhet som syftar till att höja medvetenheten om konkurrensbegränsande metoder är det svenska konkurrensverkets webbaserade interaktiva verktyg "Kör på grönt" som beskrivs i ruta 4.1 nedan.

Faktaruta 4.1 Kör på grönt – ett interaktivt verktyg för att sprida kunskap om konkurrensreglerna till marknadsaktörer

År 2006 skickade Konkurrensverket ut en enkät till 880 branschorganisationer som är verksamma i Sverige. Målet var att öka myndighetens allmänna förståelse för branschorganisationer och att få information om i vilken utsträckning organisationernas verksamheter och tjänster var förenliga med konkurrenslagstiftningen. Enkäten fokuserade på tre typer av verksamheter som kan förekomma inom branschorganisationer och som riskerar att ge upphov till problem med avseende på konkurrenslagen:

- Prisrekommendationer (inklusive standardiserade prislistor och prisjusteringar)
- Rekommendationer för kostnadsberäkning och prissättning
- Informationsutbyte

Resultatet från enkäten visade att omkring en tredjedel av de granskade branschorganisationerna ägnade sig åt en eller flera av de tre verksamheter som är uppräknade ovan och därför befann sig inom en rättslig gråzon där de kunde riskera att bryta mot konkurrenslagstiftningen. Med ledning av resultaten fann Konkurrensverket att det fanns ett behov av praktiska och tillgängliga riktlinjer riktade till branschorganisationerna och deras medlemmar.

Ett webbaserat interaktivt verktyg för tillgänglig praktisk information tas fram

Som svar på dessa iakttagelser utvecklade Konkurrensverket ett webbaserat interaktivt verktyg som hjälper branschorganisationerna och deras medlemmar att själva utvärdera sina aktiviteter och metoder. Verktöget "Kör på grönt" är tillgängligt på Konkurrensverkets webbplats¹ och baseras på ett *traffic light*-system för utvärdering. Verktöget är konstruerat som ett flödesschema och syftet är att branschorganisationerna ska kunna utvärdera sina aktiviteter och metoder ur ett konkurrensrättsligt perspektiv. Aktiviteterna och metoder som används av branschorganisationerna kategoriseras med röd, gul eller grön färg. Användarna kan klicka på den metod som de tror gäller dem och sedan besvara ett antal frågor som är utformade för att bedöma omständigheterna i det specifika fallet och om de kan ge upphov till problem med anknytning till konkurrenslagen.

Översikt av det webbaserade interaktiva verktyget "Kör på grönt"

FÖRBJUDET

- Prissamarbete
- Prisrekommendationer
- Begränsning av produktion eller försäljning
- Marknadsdelning

TILLÅTET ELLER OTILLÅTET?

- Kalkylstöd
- Informationsinsamling och informationsutbyte

TILLÅTET

Exempel på samarbeten inom branschorganisationer som typiskt sett är tillåtna är:

- Utbildning
- Inhämtande av information
- Generellt lobbyarbete mot myndigheter
- Utarbetande av standardavtal (utan prispåverkande moment)
- Rådgivning i juridiska frågor

Den **gröna** kategorin innehåller **exempel på metoder som är förenliga med konkurrenslagen**. Dessa metoder är bara uppräknade och behandlas inte i detalj i flödesschemat. De aktiviteter i listan som tillhör den röda kategorin strider mot konkurrensreglerna. Var och en av de aktiviteter som räknas upp länkas till en sida med ytterligare förklaringar av metodens konkurrensbegränsande effekter. För prisrekommendationer finns det ytterligare länkar med exempel på svensk och europeisk rättspraxis i detta ämne. Samtliga metoder beskrivs som tydliga överträdelser av konkurrensreglerna.

Den **gula** kategorin innehåller en lista över de två verksamheter som kan vara tillåtna eller förbjudna beroende på omständigheterna. Till denna kategori hör kalkylstöd, prissättningsstöd och informationsutbyte. Beroende på svaren på de interaktiva frågorna får användaren slutligen grönt, gult eller rött ljus.

Kännedomen om konkurrensreglerna har ökat

Den som använder sig av testet "Kör på grönt" är helt anonym. Konkurrensverket lagrar ingen information om användare eller resultat. Av den anledningen kan det dock inte användas som ett indikativt mått på hur konkurrenslagen efterlevs, men är ett viktigt medel för att höja medvetenheten och öka företagets kunskaper om konkurrensreglerna. Konkurrensverkets årliga intressentundersökning tyder emellertid på att branschorganisationernas kännedom om konkurrensreglerna ökat och det är mycket troligt att detta interaktiva verktyg har bidragit till den positiva utvecklingen. De två senaste offentliggjorda undersökningarna från 2010 och 2011 tyder på en betydande ökning av medvetenheten om konkurrensreglerna och kännedomen om reglerna bland branschorganisationernas chefer/tjänstemän jämfört med tidigare år.

² Statistik från den 31 maj 2011. Starten var utannonserad i affärspressen och under första veckan besökte 1 000 användare webbsidan "Kör på grönt".

4.1.2 Viktigt att balansera kvantitativ och kvalitativ analys vid branschutredningar och sektorstudier

Branschundersökningar och sektorstudier ingår i de nordiska konkurrensmyndigheternas arbete för att främja effektiv konkurrens inom olika branscher. Sådana undersökningar kan initieras av konkurrensmyndigheten själv eller beställas av respektive regering. Syftet med en branschundersökning är vanligtvis att bedöma konkurrensen inom ett visst område och ge rekommendationer till hur konkurrensen kan förbättras till förmån för konsumenterna, t.ex. genom förändringar av lagar, bestämmelser och strukturer som påverkar konkurrensen negativt. Ett annat resultat av branschutredningar och sektorstudier kan vara att brott mot konkurrenslagstiftningen upptäcks under utredningens gång. Medan avsnitt 3.3.4 i föregående kapitel beskriver det rättsliga ramverk som omger just sektorstudier i de nordiska länderna, syftar detta avsnitt till att beskriva hur branschundersökningar kan användas för att upptäcka konkurrensproblem. Avsnittet syftar även till att belysa riskerna med att uteslutande lita på traditionella kvantitativa indikatorer för att bedöma konkurrensen inom en specifik bransch eller på en specifik marknad.

Det finns en rad olika konkurrensindikatorer som utvecklats genom empirisk och teoretisk forskning och som inte sällan används för att studera om det kan finnas konkurrensproblem i en viss bransch. Det kan handla om hög marknads-koncentration eller hög lönsamhet för aktörerna i branschen. Erfarenheten visar dock att det inte går att förlita sig på enbart kvantitativa mått, utan att även mer kvalitativ analys krävs för att få en så heltäckande bild som möjligt av konkurrensförhållandena på en viss marknad eller inom en specifik bransch.

I tabell 4.1 finns en översikt av ett urval relevanta konkurrensindikatorer som de nordiska konkurrensmyndigheterna regelbundet använder för att studera konkurrensen på en marknad eller inom en bransch. Dessa indikatorer beskriver viktiga konkurrensaspekter, t.ex. koncentrationsnivåer, tillträdes hinder, rörlighet, innovation, priser, produktivitet, vinster och produktkvalitet.⁵⁰ Samtliga indikatorer har sina styrkor och svagheter, och ingen indikator är ensam tillräcklig för att bedöma om konkurrensen på en marknad fungerar väl eller inte. Några av de uppräknade indikatorerna beskrivs mer i detalj nedan.

⁵⁰ För en allmän introduktion i ekonomisk teori som gäller konkurrens, marknader och företag, se Viscusi *et al.* (2005), Belleflamme & Peitz (2010), eller [Davis & Garcés \(2010\)](#).

Tabell 4.1. Översikt av kvantitativa konkurrensindikatorer

Kvantitativa konkurrensindikatorer	
• Koncentration	• Inträdeshinder
• Rörlighet	• Innovation
• Pris	• Produktivitet
• Vinst	• Produktkvalitet

Källa: Copenhagen Economics (2007).

Hög marknadskoncentration kan försämra konkurrensen

Som en allmän regel gäller att ju fler antalet företag är på en marknad, desto bättre är villkoren för effektiv konkurrens. En högre grad av marknadskoncentration kan tyda på en mindre väl fungerande konkurrens, vilket kan vara en följd av att ett eller några företag kan påverka utbudet och/eller priserna på marknaden. Att mäta marknadsandelar ger en indikation men förklarar i sig inte i hur väl konkurrensen verkligen fungerar på marknaden. Starkt koncentrerade marknader kan fortfarande fungera väl ur konkurrenssynpunkt och kan istället förklaras av specifika produktgenskaper, konsumentbeteenden eller höga inträdeshinder.

Inträdeshinder kan begränsa konkurrensen

Möjligheten för ett företag att utöva marknadsinflytande kan motverkas av att en ny konkurrent träder in på marknaden. Enbart möjligheten att nya företag kan komma in på marknaden kan också ha en kraftig konkurrensbegränsande inverkan på företag som redan befinner sig där, samt hindra företag med mycket höga marknadsandelar att utöva inflytande.

Inträdeshinder inbegriper t.ex. tekniska patent eller patent på affärsprocesser, starka varumärken, kundlojalitet eller höga byteskostnader för kunden. Inträdeshinder kan också vara ett resultat av statligt ingripande, t.ex. regler och bestämmelser som gynnar en viss typ av företag, exempelvis inhemska jämfört med utländska eller stora jämfört med små. För att kunna identifiera om det finns problem måste inträdeshindren analyseras. Vilka hindren är kräver ofta att kvalitativa analysmetoder används, exempelvis att föra en dialog med marknadsaktörerna för att förstå inträdesproblemen och exempelvis i detalj granska de lagar, regler och bestämmelser som orsakar dessa problem för att sedan föreslå konkurrensfrämjande reglering.

Innovation – konkurrensfrämjande och konkurrensbegränsande

Konkurrensen på vissa marknader och branscher med innovativ verksamhet kan ibland mätas med kvantitativa indikatorer som patent eller genom relationen mellan investeringar för forskning och utveckling (FoU) och intäkter. Men som kommer att framgå i kapitel 5 är förhållandet mellan konkurrens och innovation komplicerat. Alltför hård liksom alltför begränsad konkurrens kan de facto leda till en minskad innovationsgrad. På många marknader är dock såväl produkt- som

processinnovation en viktig konkurrensparameter och väl fungerande konkurrens stimulerar innovation. Det finns dock omständigheter då konkurrens kan ha en dämpande inverkan på innovation, t.ex. när det inte finns något utrymme att ta igen de kostnader för forskning och utveckling som har lagts ner på innovation. Produktinnovationer kan också minska konkurrensstrycket, t.ex. när introduktionen av en ny produkt och standard gör det möjligt för ett företag att utöva marknadsdiktator.⁵¹

Konkurrens resulterar vanligen i lägre priser

I en konkurrenssituation som utmärks av priskonkurrens är analyser av prisnivåer och pristrender inom en sektor en indirekt men mycket informativ metod att bedöma konkurrens och som därför används i stor utsträckning. Det är emellertid svårt att helt isolera prisförändringar som beror på konkurrens från andra faktorer som också påverkar priset på en produkt, t.ex. händelser på världsmarknaden, internationella prisnivåer eller tekniska framsteg.

För internationella jämförelser används vanligen prisnivåer uttryckta i köpkraftspariteter (PPP) som jämförs med vissa genomsnittliga riktvärden. I bästa fall kan detta visa om konkurrensen i ett land är effektivare än i ett annat land. En försiktig tolkning är emellertid att föredra eftersom prisnivåerna i stor utsträckning återspeglar andra landsspecifika underliggande ekonomiska villkor än enbart konkurrens.

Produktivitetmätningar kan indikera konkurrensstryck

Effektiv konkurrens får företag att öka sin inre effektivitet och minska sina produktionskostnader, vilket har förklarats i kapitel 2. Ur konsumentens perspektiv är produktivetsvinster mest förmånliga när de tar sig uttryck i lägre priser. På en mer konkurrenskraftig marknad har skillnaderna i produktivitet en tendens att plana ut på lång sikt, eftersom företag som inte tillämpar de effektivaste produktionsmetoderna kommer att försvinna från marknaden. Produktivitetsspridning kan därför betraktas som en konkurrensindikator. Den underliggande logiken är nämligen att ju färre konsumenter som växlar mellan olika konkurrenter, desto större är den produktivitetsspridning som kan vidmakthållas i ett långsiktigt jämviktsläge.

Men enbart hög produktivitetsspridning kan också tyda på en mycket innovativ bransch. Därför bör egentligen denna indikator kombineras med mätningar av marknadsrörligheten, där en situation som karakteriseras av hög produktivitetsspridning i kombination med låga nivåer av inträde och utträde troligen kommer att ge upphov till konkurrensproblem.

⁵¹ Boone, J. (2000). Competitive pressure: the effects on investments in product and process innovation. RAND Journal of Economics, Vol. 31, Nr. 3, s. 549–569. Se även kapitel 5 i denna rapport för en utförligare diskussion om denna fråga.

Minskade vinstnivåer kan tyda på ökad konkurrens

Ökad konkurrens kan leda till lägre vinstmarginaler för företag genom att priserna pressas ner. Men detta är inte alltid fallet. Enkelt uttryckt, ju effektivare företaget är, desto högre är vinsten. Följaktligen kan de effektivare företagens vinster öka i förhållande till de mindre effektiva när en bransch blir mer konkurrenskraftig. Dessutom är vinster beroende av andra faktorer som företagsstruktur och risk, vilket komplicerar uppgiften att isolera effekterna av konkurrens på produktiviteten.⁵² Vinstnivåer är en viktig konkurrensindikator men kan inte isolerat vara en tydlig indikation på begränsad konkurrens eller att företag har marknadsmakt.

Konkurrens kan öka kvaliteten

På de flesta marknader är priset en viktig faktor som konsumenterna tar hänsyn till när de väljer mellan olika produkter. En annan viktig faktor är tjänste- eller produktkvalitet, vilket kan ha stora effekter på efterfrågan och konsumentnyttan. Konkurrens och risken för att förlora kunder driver på produkt- och tjänstekvalitet. Det är dock inte en självklar analys då det kan vara exempel på motsatsen. Det finns emellertid flera empiriska studier där man har funnit ett positivt samband mellan koncentration och produktkvalitet.⁵³ Samtidigt kan det vara svårt att kvantitativt mäta produktkvalitet. Hur mäts till exempel kvaliteten av en shoppingupplevelse i ett köpcentrum? Ett ökat tjänsteinnehåll i många erbjudande gör också att tjänstekvalitet blir allt viktigare vilket ofta definieras som kundupplevd kvalitet. Ett sätt att utvärdera kvalitet är därför att mer direkt få insikt om hur kunderna ser på de produkter och tjänster som erbjuds på en marknad är via olika kundundersökningar eller dialog med specifika kunder/kundgrupper.

Begränsningar i användningen av kvantitativa indikatorer

Sammanfattningsvis har olika kvantitativa konkurrensindikatorer var och en sina för- och nackdelar. Vid en konkurrensanalys är det viktigt att ha i åtanke att de är just indikationer, och inte ta utfallen som någon absolut sanning. Det som erfarenheten har visat att det är av vikt att använda sig av en kombination av indikatorer för att bedöma konkurrensen inom en utvald marknad eller bransch. Till detta måste även kvalitativa metoder användas eftersom det alltid finns risker med att förlita sig alltför starkt på just kvantitativa indikatorer.

Användning av kombinerad analys för att upptäcka konkurrensproblem ger pålitligare resultat

Av ovanstående följer att branschundersökningar och sektorstudier i regel är mest effektiv när olika undersökningsmetoder kombineras och såväl kvantitativ som kvalitativ analys används, samt att undersökningsmetoderna anpassas till den specifika situationen. För att illustrera problematiken med att enbart använda sig av kvantitativa indikatorer och vikten av en sammansatt analys visar faktaruta 4.2

⁵² För en kort diskussion om dessa frågor, se Boone, J. (2008).

⁵³ Crespi & Marette (2006).

en sammanfattning av en branschanalys av den svenska livsmedelsmarknaden som genomfördes av Konkurrensverket på uppdrag av regeringen. Sammanfattningen exemplifierar fördelarna med att kombinera kvantitativ och kvalitativ analys när konkurrensen inom en specifik bransch analyseras.

Faktaruta 4.2 Bedömning av konkurrensen på den svenska livsmedelsmarknaden

Den kvantitativa analysen visade att konkurrensen var svag ...

Mellan 2010 och 2011 genomförde Konkurrensverket, på uppdrag av regeringen, en analys av konkurrensen inom den svenska livsmedelskedjan. Kvantitativa konkurrensindikatorer visade att Sverige hade den högsta marknadskoncentrationen bland detaljhandlarna inom OECD¹, medan de svenska livsmedelspriserna och vinstmarginalerna bland detaljhandlarna inte verkade vara högre än i andra jämförbara länder. Detta resultat var något överraskande, och för att förstå orsaken till denna situation kombinerade Konkurrensverket både kvantitativa och kvalitativa metoder för att utvärdera konkurrensen inom detaljhandeln för livsmedel i Sverige.

... men den kvalitativa analysen gav en annan bild

Djupintervjuer med detaljister inom livsmedelshandeln visade att det finns konkurrens, framför allt på lokal nivå, även om marknadskoncentrationen bland detaljisterna är hög på nationell nivå. Lokala detaljhandlare kontrollerar ofta priserna och det produkturval som finns i lager, även när de ingår i en detaljistkedja. Detta främjar konkurrensen på de lokala marknaderna i högre utsträckning än om butikskedjorna skulle kontrollera pris, produktutbud och kvantiteter centralt från sina huvudkontor, vilket tycks vara vanligare i andra länder. Betydelsen av lokal konkurrens bekräftades också genom kvantitativ analys då man jämförde livsmedelspriserna i olika livsmedelsaffärer och stormarknader i Sverige och avslöjade relativt stora prisskillnader, både mellan och inom olika affärskoncept (t.ex. ICA Maxi, ICA Kvantum och ICA Supermarket).

Intervjuerna med företagare visade även att stora butikskedjor med höga marknadsandelar drar nytta av stordriftsfördelar och en relativt stark köpkraft i relation till sina leverantörer. En kombination av båda faktorerna bidrar till lägre priser, vilket så länge konkurrensen är effektiv bland detaljisterna, kommer att återverka på konsumenterna.

¹ [Metro-gruppen](#)

Som framgår av ovanstående är branschundersökningar och sektorstudier ett komplicerat och resursintensivt arbete för konkurrensmyndigheterna då det krävs omfattande kvantitativa och kvalitativa analyser. För att göra en tillförlitlig analys av konkurrensen inom en specifik bransch eller marknad behöver de nordiska konkurrensmyndigheterna inte enbart personella och finansiella resurser, utan behöver också tillgång till relevanta marknadsuppgifter såsom företagsuppgifter om marknadsandelar, strategier, priser, marginaler och kostnader, som företagen ofta ogärna avslöjar. Sammantaget innebär detta att för att konkurrenspolitiken ska vara effektiv måste konkurrensmyndigheterna ha befogenheter som ger dem tillgång till relevant data vid branschutredningar och sektorstudier.⁵⁴

⁵⁴ För en översikt av de rättsliga befogenheter som avser branschundersökningar, se diskussionen i kapitel 3.

4.2 Effektiv projektledning och projektleverans

Eftersom de flesta aktiviteter inom en konkurrensmyndighet bedrivs i projektform är effektiv projektledning och projektleverans en kritisk framgångsfaktor och en grundförutsättning för att uppnå hög myndighetseffektivitet. För de nordiska konkurrensmyndigheterna innebär detta att de måste kunna fullgöra sitt rättsliga mandat, oberoende av hur komplicerade och olika ärenden, förfaranden och deras speciella uppgifter är.⁵⁵

De nordiska konkurrensmyndigheterna arbetar därför kontinuerligt med att förbättra sitt arbete och projektleveranser. En avgörande faktor i detta sammanhang är de nordiska konkurrensmyndigheternas förmåga att prioritera inflödet av ärenden. Att utveckla prioriteringsmodeller har därför blivit en mycket viktig uppgift för de nordiska konkurrensmyndigheterna. Genom att utveckla en tydlig prioriteringsmodell kan ledningen och organisationen gemensamt komma överens om och tydligt definiera vilka verksamheter och projekt som bör prioriteras.

När väl projekt sätts igång är det av vikt att de genomförs på ett effektivt sätt. För att kunna göra detta arbetar de nordiska konkurrensmyndigheterna aktivt med att utveckla och införa effektiva projektverktyg och metoder, liksom att utbilda personalen i projekt- och kunskapshantering. Kunskapshantering, eller "knowledge management", är av central betydelse eftersom det finns ett stort värde för myndigheterna i att kunna använda och återanvända kunskap som utvecklats inom olika projekt. Det är särskilt viktigt att utveckla system för kunskapshantering (s.k. knowledge managementsystem), eftersom de utgör ett organisatoriskt minne och underlättar arbetet vid hög omsättning av personal. Sådana system gör att kunskapen kan kodifieras och att nya medarbetarna både kan lära genom att arbeta med erfarna medarbetare och genom att ta tillvara kunskap från tidigare projekt.

Det nordiska samarbetet syftar till att förbättra verksamheten och underlätta upptagandet av nya, förbättrade eller förfinade arbetsverktyg och -metoder som gör det möjligt att förbättra projektledning och projektleveranser. För Konkurrensverket är till exempel de principer och metoder som utvecklas inom lean i offentlig verksamhet och resurssnål produktion (*lean production*) en inspirationskälla till ständiga förbättringar. Lean syftar i grunden till att förbättra resultat och effektivitet genom att rationalisera processerna, identifiera och avskaffa verksamhet som inte är av avgörande betydelse för en högkvalitativ tjänsteleverans och genom att främja en kultur som präglas av kontinuerliga förbättringar.⁵⁶

⁵⁵ I fortsättningen syftar uttrycket "effektiv projektleverans" på tillämpningen av projekthanteringsteknik för att uppnå förväntade projektresultat på ett kompetent och effektivt sätt. Ett "projekt" genomfört av en konkurrensmyndighet är oftast en utredning av ett ärende men kan även gälla en marknadsundersökning, främjande verksamhet eller en informationskampanj.

⁵⁶ Se till exempel Modig N. & Åhlström P. 2012, "This is Lean - Resolving the Efficiency", Rhelogica Publishing och McKinsey, 2006, "Applying Lean Principles in the Public Sector", *McKinsey Quarterly* June 2006.

4.3 Prioritering är nödvändigt för att använda resurser på bästa sätt

Med begränsade resurser kan de nordiska konkurrensmyndigheterna inte övervaka varje bransch och varje marknad, utan måste prioritera mellan olika ärenden. Det är därför viktigt att myndigheterna har en effektiv prioriteringsstrategi som borgar för att myndigheterna använder sina resurser till de mest relevanta ärendena. Prioriteringsstrategin ska också vara vägledande i beslut om vilken balans som ska gälla mellan lagtillämpning, advocacy och forskning inom myndigheten. Gemensamt för de nordiska konkurrensmyndigheterna är att de prioriterar frågor som anses vara mest skadliga för en effektiv konkurrens på en marknad eller som har störst inverkan på ekonomin. För att vara flexibla och kunna anpassa sitt arbete och sin verksamhet till förändringar i omvärlden, för flera av de nordiska konkurrensmyndigheterna en dialog med intressenter och marknadsaktörer och beaktar deras åsikter och förslag i det kontinuerliga arbetet med att utveckla och uppdatera prioriteringsstrategin.

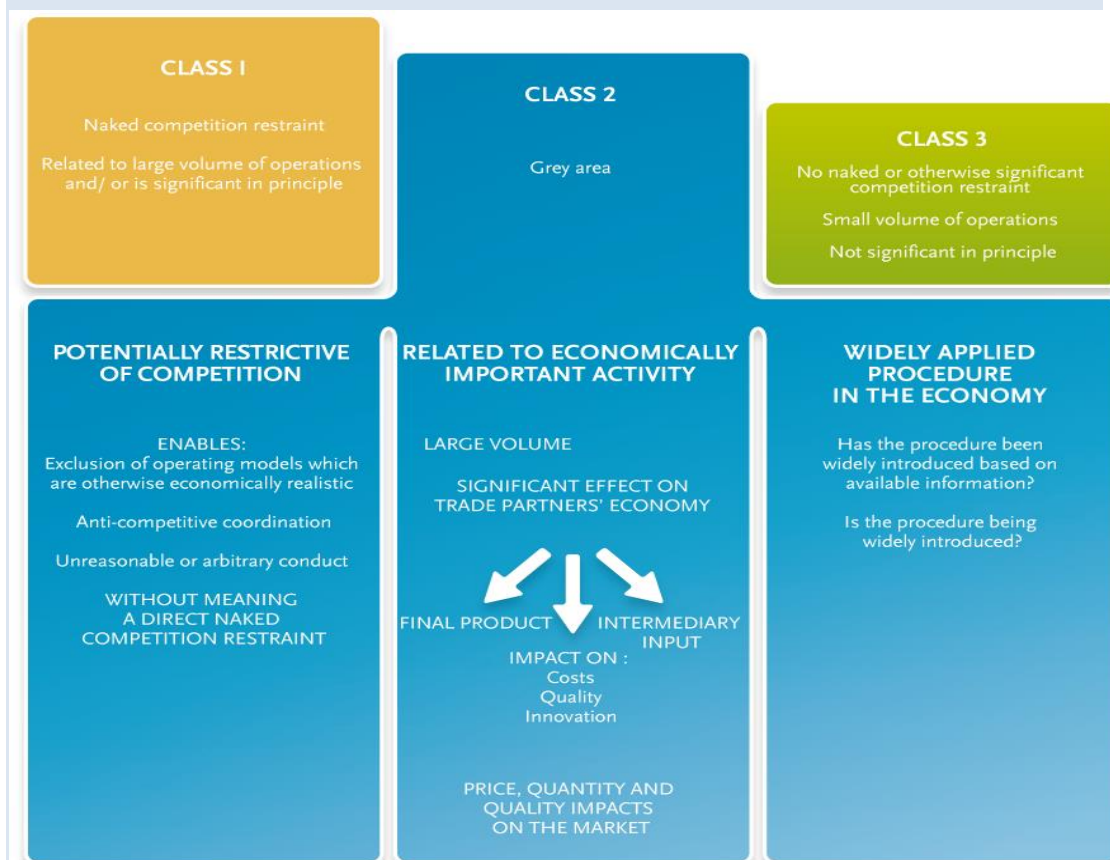
De nordiska konkurrensmyndigheternas prioriteringsstrategier ser alla olika ut. Detta beror framför allt på att ländernas rättsliga och institutionella ramverk ser olika ut och att myndigheternas olika roller skiljer sig åt länderna emellan. Det finns alltså ingen prioriteringsstrategi som passar alla, utan strategin måste anpassas individuellt till varje land och myndighet. Därför går det inte heller att jämföra de olika ländernas prioriteringsmodeller i syfte att hitta någon typ av "best practice". För att ge ett exempel på hur en prioriteringsstrategi kan se ut, presenteras i faktaruta 4.3 nedan den prioriteringsmodell som den finska konkurrensmyndigheten tillämpar.

Faktaruta 4.3 Den finska konkurrensmyndighetens prioriteringsprinciper

Översikt

Det finska konkurrensverket baserar sina prioriteringsbeslut på en övergripande bedömning av vinsterna för samhället och konsumenterna genom ett ingripande mot konkurrensbegränsning. I denna bedömning tar man hänsyn till allvaret och betydelsen av konkurrensbegränsningen, samt hur vanligt förekommande ett visst beteende är i ekonomin och vilka restriktiva verkningar en åtgärd mot konkurrensbegränsningen skulle ha på andra företag och branscher. I prioriteringsbedömningen vägs de vinster som kan uppnås genom ett ingripande mot de uppskattade utredningskostnaderna. De allvarligaste konkurrensbegränsningarna ingår i klass 1 och inbegriper framför allt otvetydiga lagöverträdelse, som till exempel karteller.

Uppställningen nedan illustrerar hur ärenden klassificeras enligt prioriteringskriterierna.



Källa: Det finska Konkurrensverkets årsredovisning för 2011.

Viktigt med tidsgränser

Ett effektivt genomförande av konkurrenspolitiken kräver att rimliga tidsgränser fastställs. Det finska konkurrensverket strävar efter att besvara olika förfrågningar, anmälningar och så kallade medborgarinitiativ samt avskrika ärenden som inte kan utredas inom en månad. Om ärendet inte faller inom denna kategori försöker det finska konkurrensverket göra en preliminär utredning inom fyra månader. Under denna tid görs en allmän bedömning av konkurrensproblemets karaktär och omfattning.

Om det vid den preliminära utredningen visar sig att ärendet är av ringa betydelse avskriver myndigheten ärendet inom sex månader efter anhängiggörandet. Ärenden som anses ha större betydelse behandlas inom det finska Konkurrensverkets ledningsgrupp, som beslutar om vidare åtgärder. I sådana fall upprättas en utredningsplan och parterna underrättas om att en mer detaljerad utredning inlett, om detta kan göras utan att äventyra utredningen, vill säga.

Ett användbart verktyg för interna processer och extern kommunikation

Implementeringen av denna relativt nyligt utvecklade prioriteringsmodell har avsevärt förbättrat det finska konkurrensverkets prioriteringsarbete. En bidragande orsak är att modellen underlättar intern dialog och kommunikation om prioriteringsfrågor. Modellen är i

dag en del av ett "gemensamt språk" eller en "gemensam vokabulär", när det finska konkurrensverket handlägger prioriteringsfrågor.¹

Prioriteringsmodellen är inte bara avsedd för internt bruk utan offentliggörs också i det finska konkurrensverkets årsböcker och används i dialogen med olika externa intressenter. Den finska prioriteringsmodellen visar att tydliga modeller och processer kan vara till nytta för de nordiska konkurrensmyndigheterna, eftersom de underlättar både intern och extern kommunikation och därigenom inverkar på ärendehandläggningens snabbhet och effektivitet.

¹ Det "gemensamma språkkonceptet" ingår som en viktig del i litteraturen om kunskapshantering och betraktas som en avgörande faktor för lärande och utbyte av kunskap mellan individer och organisationer. Se t.ex. Carlile, 2004, "Transferring, Translating and Transforming: An Integrative Framework for Managing Knowledge across Boundaries", *Organization Science*, Vol 15 nr 5, pp. 555-568.

4.4 Att utvärdera effekterna av konkurrensmyndigheternas arbete

Hårdare budgetkrav driver fram behov av ökad myndighetseffektivitet. Detta ställer inte bara krav på bättre prioriteringar, kompetens och organisation av arbetet utan också på att effekten av konkurrensmyndigheternas arbete kan mätas och kommuniceras. Detta gäller inte bara i de nordiska länderna utan är något som har uppmärksammats internationellt. Bland annat har OECD:s konkurrenskommitté angett utvärderingen av konkurrenspolitiken och konkurrensmyndigheternas arbete som ett prioriterat område för perioden 2012-2014. Den ökade betydelsen av utvärderingar avspeglas också i den växande akademiska litteraturen i ämnet. Tyngdpunkten inom akademi och praktik ligger dock framför allt på att mäta vilka effekter konkurrensmyndigheters ingripande har på konsumentnyttan. Som poängteras i denna rapport är det dock av vikt att komma ihåg att konkurrens- och konkurrenspolitik har en vidare inverkan på ekonomin som helhet och makroaggregat som tillväxt, investeringar, sysselsättning, produktivitet och innovation.

4.4.1 Utvärdera – varför, vad och hur?

Utvärderingar om konkurrenspolitikens effekter fyller olika syften, antar många former och genomförs både internt och av extern expertis såsom forskare eller oberoende konsulter. Syftet med utvärderingar av konkurrensmyndigheternas arbete kan grupperas i tre stora kategorier som i viss utsträckning överlappar varandra: utvärdering av ansvarsskyldighet (eng. accountability), utvärdering av specifika ingripanden och utvärdering av den mer omfattande effekten av konkurrenspolitiken. Dessa kategorier beskrivs i tur och ordning nedan.

I likhet med hur konkurrensproblem kan upptäckas och bedömas och som har beskrivits tidigare i kapitlet, kan en utvärdering av konkurrenspolitikens effekter innefatta både kvantitativa och kvalitativa metoder, som var och en har sina fördelar och svagheter. Enligt Bergmans (2008) kategorisering syftar kvantitativa

undersökningar i detta avseende på en viss typ av utvärderingar som ger en kvantitativ uppskattning av besparingarna för konsumenterna eller välfärdsvinsterna för samhället. De inbegriper undersökningar om prisseffekter, vinster eller förluster för konsumenterna och välfärden på grund av en specifik händelse (framför allt företagskoncentrationer) eller de samlade välfärdsvinster som myndighetens lagtillämpningsverksamhet genererar. I de nordiska länderna har det primära inte varit att fastställa de ekonomiska verkningarna i form av mätningar av välfärdsvinster för konsumenterna. Istället har fokus legat på användandet av kvalitativ utvärderingsmetodik för att belysa effekterna av konkurrenspolitiken. Oavsett metod, är det dock tydligt att effektutvärdering är ett allt viktigare område och de nordiska konkurrensmyndigheterna arbetar därför för att utveckla sin kompetens och förståelse för olika utvärderingsmetoder, och att utvärderingsresultaten effektivt kan kommuniceras till intressenter.

Kvantitativa effektutvärderingar

Kvantitativa utvärderingar av konkurrenspolitikens effekter har dragit till sig ett allt större forskningsintresse på senare år, samtidigt som de vunnit allt större mark inom vissa jurisdiktioner, framför allt i Storbritannien, USA och EU. Davies (2012) visar i sin genomgång att de kvantitativa mätningar som gjorts av konkurrensmyndigheters arbete i EU, Storbritannien och USA, att de välfärdsvinster som effektiva konkurrensmyndigheter genererar överstiger myndighetens budgetkostnad. I Storbritannien beräknade exempelvis brittiska konkurrensmyndigheten *Office of Fair Trading (OFT)* att för åren 2008-2011 att förhållandet mellan konsumenternas välfärdsvinster och budgetkostnaderna uppgick till 10:1, nästan dubbelt så mycket som målet 5:1. Detta innebär alltså att för varje pund som myndigheten kostar skattebetalarna, får de 10 pund tillbaka i ökad konsumentnytta. Liknande resultat har även uppmätts för EU:s konkurrensmyndighet DG Competition och amerikanska Departement of Justice.⁵⁷ Välfärdsvinsterna genereras framför allt av ingripande mot konkurrensbegränsande företagskoncentrationer och karteller samt på effekten av branschutredningar och sektorstudier.⁵⁸

När det gäller kvantitativa utvärderingar av konkurrenspolitikens effekter, är det viktigt att framhålla att de kvantitativa metoder som tillämpas idag är under utveckling. De har viss bäring, men det finns fortfarande frågetecken kring hur tillförlitliga resultat de ger. Därutöver ställer kvantitativa bedömningar av detta slag också höga krav på data som inte sällan är svåråtkomlig och tar stora utredningsresurser i anspråk, vilket gör att de än så länge tillämpas i begränsad utsträckning. En översikt av de metoder som ändå används, om än resultaten ska tolkas med viss försiktighet, ges i tabell 4.2. nedan.

⁵⁷ Se Davies (2012)

http://www.konkurrensverket.se/upload/Filer/Trycksaker/Rapporter/uppdraagsforskning/forsk_rap_2012-1.pdf

⁵⁸ Ibid.

Tabell 4.2. Kvantitativa utvärderingsmetoder

Metod	Beskrivning
<i>Simulering av strukturmodeller</i>	Modellering av typen av konkurrens på en marknad för att bedöma hur ett specifikt ingripande kommer att förändra jämvikten på marknaden, jämfört med antagandet om vad som skulle hända utan ingripandet.
<i>Eventstudier</i>	Eventstudier innebär att man försöker mäta effekterna av ekonomiska händelser (t.ex. tillkännagivandet av en företagskoncentration) på ett företags värde genom att studera vad som händer på aktiemarknaden. Under förutsättning att aktiepriserna avspeglar tillgångarnas underliggande ekonomiska värden kommer förändringar av börsvärdena att fånga upp förväntade förändringar av företagets ekonomiska lönsamhet.
<i>Difference-in-differences</i>	Jämförelse av priser eller andra konkurrensindikatorer före och efter en händelse (t.ex. en koncentration eller gryningsråd) jämfört med en liknande marknad som är opåverkad av händelsen eller med företag på samma marknad som inte berörs av händelsen (skillnads-skillnader).

Källa: Davies (2012).

Utvärderingar kan delas in i två typer: ex-ante och ex-post. I praktiken utförs dock vanligtvis både ex-ante- och ex-post-utvärderingar retrospektivt och innebörden i distinktionen hänför sig huvudsakligen till den typ av data som används i utvärderingen. I korthet blickar ex-ante-analyser framåt och försöker skapa en modell av "det som händer sedan", efter ett visst ingripande eller beslut, och jämför detta med ett "kontrafaktiskt scenario" – en hypotetisk, icke-observerbar situation som beskriver det hypotetiska scenariot för en händelse som äger rum/inte äger rum.⁵⁹

Som namnet antyder blickar en ex-post-analys bakåt och använder informationen om "det som faktiskt hände sedan", jämfört med det hypotetiska kontrafaktiska scenario för det som hade hänt om inte den specifika händelsen hade inträffat. I allmänhet är en utvärdering ex-ante enklare att genomföra med tanke på att den ställer mindre krav på data, genom att använda information som vanligtvis finns tillgänglig vid tidpunkten för myndighetens ingripande. En ex-post-utvärdering kan å andra sidan bara genomföras några år efter ett ingripande då exakta

⁵⁹ Till exempel: Hur länge hade en kartell överlevt om den inte hade upptäckts av konkurrensmyndigheten? Hur definieras den berörda marknaden och hur stor andel av marknaden kommer troligen att påverkas av tillämpningen av konkurrenslagen/ingripandet? Valet av en "kontrafaktisk" situation har både konceptuella och empiriska dimensioner – vilken kontrafaktisk situation är mest hållbar teoretiskt sett, och hur skulle modellen kalibreras med rimliga beräkningar av nyckelparametrar? Valet av den kontrafaktiska situationen är därför en central fråga inom de flesta kvantitativa utvärderingar. Trots detta måste varje särskild kvantitativ metod som används för att utvärdera ett specifikt ärende göra att man väljer en kontrafaktisk situation, även om det ibland bara är underförstått.

uppgifter om vad som faktiskt hände blir tillgängliga. Utvärderingar ex-post blir också osäkra på grund av möjligheten att det som sedan händer kanske inte enbart beror på det ingripande som granskas, utan på andra skeenden i omvärlden.

En central fråga när det gäller att värdera effekterna av konkurrensmyndigheternas åtgärder är att endast det som är känt kan utvärderas, naturligtvis med större eller mindre säkerhet, och att det är bara en del av alla potentiella konkurrensbegränsningar som utreds. Avskräckande effekter är dock en viktig del av konkurrensmyndigheternas arbete. I figur 4.1. illustreras hur möjliga fall av konkurrensbegränsningar kan fördelas i en ekonomi. En del fall avskräcks och inträffar därför aldrig och bland de fall som inte avskräcks kommer vissa att upptäckas och andra inte. Inom gruppen med upptäckta fall kommer vissa att utredas, andra inte. Om de villkorliga sannolikheterna betecknas genom avskräckningsgraden (ω), upptäcktsgraden (ϕ) och undersökningsgraden blir följden att samplet av undersökta fall (σ) representerar en mycket liten andel av de potentiellt konkurrensbegränsande fallen. Det finns alltså en risk att vid en utvärdering missa att fånga upp positiva avskräckningseffekter och inte heller de "missade möjligheter" som utgörs av skadliga fall, som antingen felaktigt inte utreds eller helt har undgått upptäckt.

Avskräckta ω	Inte avskräckta $(1-\omega)$	
	Inte upptäckta $(1-\phi)$	Upptäckta ϕ
	Utreds inte $(1-\sigma)$	Utreds $\sigma=(1-\omega)\cdot\phi\cdot\sigma$

Figur 4.1 En allmän klassificering av potentiella konkurrensärenden

Källa: Davies and Ormosi (2010), bearbetning av Konkurrensverket.

Ovanstående figur är ett sätt att illustrera konkurrenspolitikens övergripande effekter. Men mycket är fortfarande osäkert när det handlar om att kvantifiera konkurrenspolitikens effekter på konkurrensnytta och på samhällsekonomin som helhet. Framför allt kan det anses allmänt vedertaget att de positiva avskräckande effekter som tillämpningen av konkurrenslagstiftningen har är avsevärda och att de sannolikt vida överskrider de mätbara effekter som utgörs av konkurrensmyndigheternas nuvarande sammanlagda ärenden. Däri grundar sig också en kritik av kvantitativa utvärderingar från Bergman (2008), som argumenterar för att det förutsägbara resultatet av sådana utvärderingar blir att konkurrensmyndigheterna skapar välfärdsvinster som i stor utsträckning överskrider deras budgetkostnader. Detta behöver dock inte innebära att det kan finnas ett stort värde av kvantitativa utvärderingar, men innebär att det måste

finnas kunskap om vilka antaganden som är rimliga för att kunna göra en adekvat bedömning av välfärdsvinsterna av ingripande och avskräckande effekter.

Kvalitativa effektutvärderingar

De kvalitativa utvärderingar av konkurrenspolitikens effekter som genomförs av de nordiska konkurrensmyndigheterna inriktar sig vanligen på specifika ingripanden, t.ex. företagskoncentrationer, eller på politiska reformer som framför allt avregleringen av vissa sektorer.⁶⁰ För att bedöma effekterna använder konkurrensmyndigheterna både kvantitativa konkurrensindikatorer såsom förändringar av marknadskoncentration och prisnivåer samt kvalitativa metoder som till exempel enkäter eller djupintervjuer för att fånga upp de effekter som inte enkelt låter sig mätas kvantitativt.

I allmänhet gör inte de nordiska konkurrensmyndigheterna någon regelbunden utvärdering av effekterna av konkurrenspolitiken. I stället tenderar utvärderingarna att bli mer situationsstyrda (*ad hoc*) och genomförs när det finns relevanta ärenden att bedöma samt när tillräckligt lång tid har gått efter ett visst ingripande eller händelse för att en utvärdering ska ge meningsfulla resultat. De nordiska konkurrensmyndigheterna har använt lite olika metoder för att utvärdera och kommunicera värdet av verksamheten. Bland annat har Konkurrensverket i närmare 20 års tid använt sig av intressentundersökningar för att utvärdera och även förbättra verksamheten. Denna typ av intressentundersökningar har visat sig vara värdefulla vid utvärdering men visar också effekterna av konkurrensfrämjande verksamhet, vilket hjälper myndigheten att prioritera bland sina åtgärder. Sedan några år publicerar dessutom den norska konkurrensmyndigheten, som enda nordisk konkurrensmyndighet, i sina årsredovisningar en översikt av samhällseffekten av konkurrenspolitiken, där effekterna av ett urval av myndighetens ingripanden eller konkurrensfrämjande åtgärder sammanfattas.

Nedan följer ett urval utvärderingar som har genomförts eller beställts av de nordiska konkurrensmyndigheterna. Uppföljningar av politiska reformer som syftar till att främja konkurrensen är ett vanligt tema. Två belysande exempel gäller lagstiftningsreformen av den danska bokmarknaden (faktaruta 4.3), som på många sätt har visat sig vara positiv för de danska konsumenterna, och avskaffandet av tullar för grönsaksimport till Island (faktaruta 4.5), något som har lett till ökad inhemsk produktion, lägre priser och ökad konsumtionen av grönsaker.

⁶⁰ Observera att "kvantitativ" i detta sammanhang avser utvärderingar som resulterar i en uppskattning av konsumenternas välfärdsvinster, medan alla andra utvärderingar, även om de kan innehålla vissa numeriska indikatorer, definieras som kvalitativa, enligt Bergmans (2008) definitioner.

Faktaruta 4.4 Danska bokmål vinnare vid politisk reform

Som tidigare beskrivits i faktaruta 3.5 avreglerades den danska bokmarknaden stegvis under 2000-talet och reformen föregicks av en het kulturpolitisk debatt. Den danska konkurrensmyndigheten publicerade 2010 en uppföljningsstudie om marknadsutvecklingen efter lagstiftningsreformen.¹ I utvärderingen drogs slutsatsen att lagstiftningsreformen av den danska bokmarknaden inte verkade ha skadat de kulturpolitiska målen. Tvärtom verkade den ha främjat dem på alla sätt.

Utredningen fokuserade på konsumenternas tillgång till böcker, utbudet av titlar, priser och köppupplevelsens kvalitet. Den viktigaste slutsatsen av detta är att avregleringen av bokmarknaden verkar ha haft positiva effekter inom alla områden.

För det första har konsumenternas tillgång till böcker ökat väsentligt eftersom andra försäljningsställen än bokhandlar nu har tillstånd att sälja böcker. Framför allt har stormarknader, kiosker och nätbokhandlar underlättat denna utveckling. För det andra finns det nu större tillgång på och variation i utbudet av böcker. Mellan 2003 och 2009 ökade till exempel utgivningen av skönlitteratur med 22 procent. För det tredje finns det tecken på att priset på böcker sjunker i jämförelse med andra varor och tjänster, i och med att 40 procent av konsumenterna som tillfrågats i en enkätundersökning upplevde att böcker blivit billigare efter reformen. Dessutom uttryckte konsumenterna en större tillfredsställelse med hela köppupplevelsen på grund av att det nu finns andra försäljningskanaler som i högre grad motsvarar deras krav. Detta tycks ha ökat efterfrågan på böcker.

Ett beaktansvärt resultat är slutligen att nya konsumentgrupper, som låginkomsttagare och människor utan högre utbildning, börjat köpa böcker i större utsträckning än tidigare. På det hela taget köper fler människor böcker än före reformen och de som handlar böcker köper i medeltal mer än innan den genomfördes.



¹ Den danska konkurrens- och konsumentmyndigheten (2010)

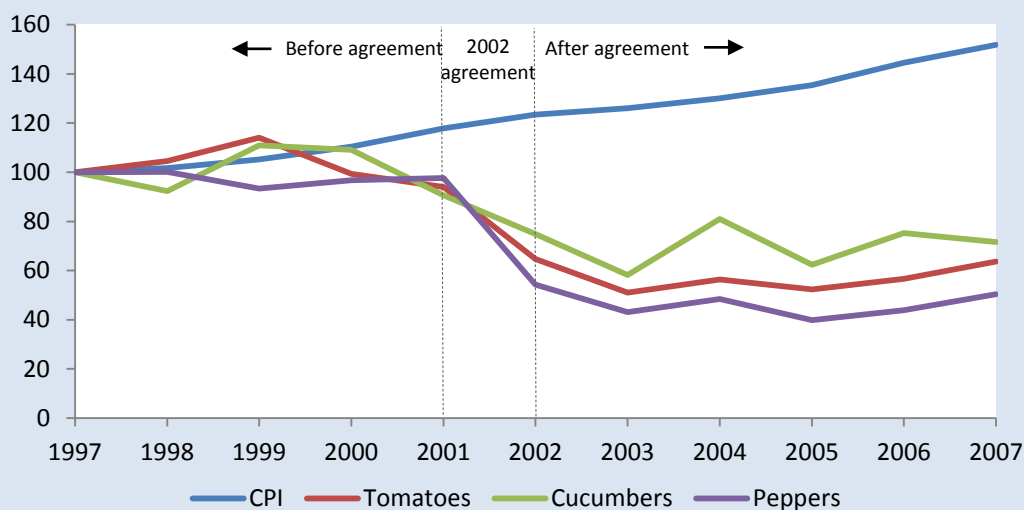
Faktaruta 4.5 Billigare grönsaker på Island

År 1999 fick den isländska konkurrensmyndigheten ett tips från en grönsaksproducent om en omfattande olaglig samverkan inom produktion och distribution av grönsaker på Island. Under utredningen visade det sig att de inhemska distributörerna genom sin samordning avseende bland annat tillhandahållande av information och rådgivning olika myndigheter som de facto hade stort inflytande över storleken på importtullar på vegetabiliska produkter. Dessa tullar ledde till högre priser på importerade grönsaker och gav de inhemska aktörerna möjlighet att hålla upp priserna på grönsaker. Denna insikt om marknadsförhållandena och konkurrensen på den isländska marknaden för import och distribution ledde till att det isländska konkurrensverket betonade för den isländska regeringen av att det var av yttersta vikt att inleda en översyn av de relevanta bestämmelserna i den isländska tull- och jordbrukslagen för att förbättra konkurrensen på marknaden för grönsaker. År 2002 beslutades att tullavgifterna på tomater, gurkor och paprika avskaffades. Istället infördes ett produktionsstöd till inhemska aktörer, vilket enligt överenskommelse mellan den isländska staten och producenterna skulle avskaffas senast 2013. Resultatet av denna reform var att inte bara priserna utan även att den inhemska produktionen och konsumtionen av grönsaker ökade. Detta illustreras i figuren

nedan där prisutvecklingen på tomater, gurkor och paprika jämförs med tiden före och efter den implementerade reformen.

Som framgår av diagrammet nedan föll de nominella detaljhandelspriserna dramatiskt när tullavgifterna avskaffades och subventionerna infördes. Till exempel var detaljhandelspriset på paprika i medeltal 546 isländska kronor per kilo 1997–2001, men minskade till 276 kronor under perioden 2002–2005. Produktionen och konsumtionen av dessa grönsaker på Island har också ökat sedan dess. Subventionerna har också minskat under senare år.

Lägre priser efter reformen av grönsaksmarknaden (index 1997=100)



[Före avtalet – Avtalet 2002 – Efter avtalet]

[CPI= KPI – (Konsumentprisindex) – Tomater – Gurka – Paprika]

Källa: Den isländska konkurrensmyndigheten.

Ett annat exempel på de positiva effekterna av konkurrensmyndigheternas advocacy-arbete är den norska konkurrensmyndighetens insats för att bereda fler norska fotbollsentusiaster möjlighet att följa matcher hemma från tevesoffan, vilket beskrivs i faktaruta 4.6 nedan.

Faktaruta 4.6 Mer fotboll till norrmännen

Under vintern 2007/2008 inledde den norska konkurrensmyndigheten överläggningar med det norska fotbollsförbundet om den förestående försäljningen av sändningsrättigheterna till *tippeligans* fotbollsmatcher 2009-2012. Den norska konkurrensmyndigheten uttryckte oro över att fortsatt exklusiv försäljning under nästa kontraktsperiod skulle resultera i negativ konkurrens till skada för konsumenterna. För att säkra den effektivaste konkurrensen om rättigheterna tog myndigheten kontakt med det norska fotbollsförbundet för att erbjuda riktlinjer i ett antal specifika frågor som gällde konkurrensutsättningen i den förestående försäljningsprocessen.

Sändningsrättigheterna för 2009 till 2012 såldes till ett antal olika parter och fördelades mellan flera konkurrerande leverantörer. Detta resulterade både i ökad tillgång till betal-TV och fler matcher i den fria (digitala) marksända televisionen än tidigare. När flera parter konkurrerar om samma kunder resulterar detta vanligen i lägre priser och/eller ökad kvalitet. Den norska konkurrensmyndighetens analys visar att tittarna år 2009 kunde välja mellan ett bredare urval av matcher jämfört med 2008. Samtidigt har priserna fallit och blivit mer differentierade när det gäller de olika matchalternativ som erbjuds. Fördelningen av sändningsrättigheterna för fotbollsmatcher bland flera leverantörer och åtföljande konkurrens har sålunda bidragit till att skapa ett bredare produktutbud och minskade avgifter, till förmån för konsumenterna.

Framför allt har medieavtalet resulterat i ett större urval av fotbollsmatchsändningar, framför allt på de internetbaserade plattformarna som har gjort det möjligt för konsumenterna att få tillgång till en rad nya tjänster, däribland en ökad grad av samspel mellan konsumenter och leverantörer och tillfälle att se klipp från matcher eller hela matcher i efterhand. Man kan därför hävda att det nya medieavtalet också har tjänat som en drivkraft för innovation när det gäller att tillhandahålla fotboll som en produkt och att det har vidgat konkurrensarenan mellan traditionell TV och webb-TV. Det har samtidigt varit ett viktigt avtalsvillkor att leverantörerna kan garantera lämplig kvalitet för webb-TV-tjänster. Leverantörerna av webb-TV har också gjort justeringar för att se till att nätinfrastrukturen kan hantera fler tittare samtidigt utan att krascha. Enligt TV2 och Schibsted verkar detta ha fungerat bra.

Källa: Den norska konkurrensmyndigheten (2009).

Ytterligare en anledning till utvärdering är att konkurrensmyndigheterna ska granska tidigare ärenden (i de flesta fall företagskoncentrationer) för att utvärdera om deras egna beslut varit korrekta, förbättra de metoder som används och kontrollera om de förutsägelser som gjordes när ett beslut fattades visade sig vara korrekta eller felaktiga. Ett exempel på ett sådant ärende är den analys som två oberoende forskare gjorde på uppdrag av Konkurrensverket. Analysen rörde en koncentration som Konkurrensverket ville stoppa, men som godkändes av domstolen (faktaruta 4.7). Detta fall är exempel på en situation då myndigheten verkar ha haft rätt i sitt beslut att försöka förhindra en företagskoncentration, som, när den genomfördes, inte infriade löftet om att priserna skulle sänkas på grund av effektivitetsvinster.

Faktaruta 4.7 Optiroc/Stråbruken – en koncentration då de utlovade vinsterna för konsumenterna aldrig infriades

År 1998 försökte Konkurrensverket stoppa en sammanslagning av två svenska företag som levererar byggnadsmaterial: Optiroc Groups AB (Optiroc) och Stråbruken AB (Stråbruken). Domstolen gick dock emot Konkurrensverket och godkände samgåendet mellan de två företagen.

Vid tidpunkten för samgåendet utgjorde de två företagens sammanlagda marknadsandel 60-80 procent på de flesta relevanta marknaderna. I sitt förslag att få domstolen att förhindra koncentrationen hävdade Konkurrensverket att en koncentration skulle vara konkurrensbegränsande eftersom den skulle ge upphov till dominans eller ökad dominans. Parterna hävdade emellertid att koncentrationen skulle leda till effektivitetsvinster och att konkurrensen från internationella aktörerna skulle öka.

Två år efter genomförandet av koncentrationen uppdrog Konkurrensverket åt två forskare vid Umeå universitet, Maria Bengtsson och Agneta Marell, att genomföra en uppföljningsstudie av ärendet.¹ Syftet med ex-post-studien var att utvärdera koncentrationens inverkan på konkurrensen på de berörda marknaderna. I studien analyserade forskarna material som gällde detta ärende och genomförde intervjuer och undersökningar bland marknadsaktörerna. En av slutsatserna av analysen var att Optirocs förvärv av Stråbruken hade inverkat negativt på konkurrensen på de berörda marknaderna genom att öka marknadskoncentrationen.

När det gäller priser var det, med tanke på insatsens omfattning, inte möjligt att samla in alla relevanta prisuppgifter från alla marknadsaktörer. I stället valde forskarna att göra en kvalitativ bedömning genom att efterfråga köparnas åsikter om prisförändringar och rabatter. Resultaten var blandade och trots att den allmänna åsikten var att priserna hade ökat något var det, på grund av bristande tillgång till råvaruprisuppgifter, inte möjligt att dra slutsatsen att priserna verkligen hade ökat på grund av koncentrationen. Å andra sidan fann Bengtsson och Marell inga bevis på infriade effektivitetsvinster, vilket parterna hade framfört som en anledning till att domstolen skulle godkänna företagskoncentrationen. Inte heller noterade man någon ökning av importen från internationella aktörer, vilket kunde ha ökat konkurrenstrycket på den svenska marknaden.

¹ Bengtsson, M. and Marell, A. (2001) "Utvärdering av Optirocs förvärv av Stråbruken", Konkurrensverket

Ett sista exempel på kvalitativa utvärderingar av konkurrenspolitikens effekter är den svenska intressentundersökning som har genomförts årligen i nästan 20 år. Intressentundersökningen beskrivs kortfattat i faktaruta 4.8 nedan, tillsammans med resultaten av den senaste tillgängliga undersökningen från 2011, med särskild hänvisning till lagtillämpningen.

Faktaruta 4.8 Utvärdering av intressenternas syn på konkurrenspolitiken

En vanlig metod bland konkurrensmyndigheterna är att studera intressenternas medvetenhet om konkurrenslagstiftningen och allmänhetens syn på konkurrenspolitiken. Som exempel på detta har Konkurrensverket sedan 1994 beställt årliga undersökningar där intressenter tillfrågas om vad de vet om konkurrensreglerna och konkurrensbestämmelserna och i vad mån de anser att Konkurrensverket bidrar till effektivare konkurrens. Bland dessa intressenter finns stora företag (med 200 anställda eller fler), små och medelstora företag (med färre än 200 anställda), branschorganisationer, kommuner och landsting, affärsjurister, journalister samt offentliga myndigheter och förvaltningar.

Vad gäller effekterna av konkurrenspolitiken avslöjar den senast tillgängliga undersökningen för 2012 att det finns en synnerligen positiv inställning till konkurrens och en allmän uppfattning om att konkurrens är till fördel för konsumenterna. På frågan om konkurrenslagstiftningen har bidragit till väl fungerande marknader vidhåller en betydande andel av alla intressentgrupper, med undantag av den grupp som inbegriper offentliga myndigheter och byråer, att detta är fallet. En möjlig orsak till oro är emellertid att uppfattningen att marknadsaktörerna avsiktligt kränker konkurrenslagstiftningen har ökat bland alla intressentgrupper, med ett undantag – stora företag och branschorganisationer. I alla undergrupper, med undantag av offentliga organisationer, anser en majoritet att Konkurrensverket aktivt motverkar skadligt, konkurrensbegränsande beteende. Den negativa attityden hos myndigheter och advokatbyråer

är troligen knuten till Konkurrensverkets senaste utökning av de reglerande funktionerna inom området för offentlig upphandling och kommersiell verksamhet i den offentliga sektorn.

De resultat av intressentundersökningen som avser tillämpningen av lagstiftningen läggs fram i Konkurrensverkets årsredovisningar och hänsyn tas till resultaten av undersökningen när man beslutar om prioriteringen av den uppsökande informationsverksamheten under kommande år.

Källa: Konkurrensverket (2012).

4.5 Sammanfattande kommentarer

Ett effektivt genomförande av konkurrenspolitik kräver effektiva rättsliga ramverk, men är också beroende av konkurrensmyndigheternas inre och yttre effektivitet. Detta innebär att de nordiska konkurrensmyndigheterna måste utveckla, anpassa och införa ännu effektivare arbetsverktyg och arbetsmetoder för att bedriva ett effektivt och kompetent arbete. Dessutom förväntas pressen öka på de nordiska konkurrensmyndigheterna att kunna visa upp positiva välfärdseffekter av verksamheten, eftersom politikernas intresse av att utvärdera effekterna av den politik som bedrivs blir allt större.

Mot denna bakgrund har detta kapitel haft två syften. Först och främst har det fokuserat på frågor som är gemensamma för de nordiska konkurrensmyndigheterna genom att ta upp några exempel från de nordiska länderna. Exemplet visar hur de nordiska konkurrensmyndigheterna arbetar i praktiken för att garantera ett effektivt genomförande av konkurrenspolitiken. För det andra har kapitlet innehållit en kortare diskussion om vilka möjligheter och begränsningar som finns vid utvärdering av konkurrenspolitikens effekter. Hur effektiv konkurrenspolitiken är påverkas starkt av de legala och institutionella ramverken, dvs. graden av formell självständighet, åtskillnad mellan dömande och beivrande funktioner, omfattningen av utredningsbefogenheter, nivån på aktiviteterna (sanktionernas storlek, budgetarnas och resursernas storlek etc.), och hur allvarliga de sanktioner som konkurrensmyndigheten kan utdöma är. Det är dock viktigt att de nordiska konkurrensmyndigheterna även utvecklar sin myndighetseffektivitet.

För att sammanfatta det viktigaste i detta kapitel kan det konstateras det inte är någon enkel uppgift att analysera konkurrensproblem. Det krävs ofta en kombinerad strategi av både kvantitativa och kvalitativa analytiska metoder med utgångspunkt från det enskilda fallet, eftersom metoder som används var för sig kan ge missvisande resultat. För att genomförandet av konkurrenspolitiken ska bli effektiv med tanke på de begränsade resurserna är det därför viktigt att konkurrensmyndigheterna prioriterar rätt ärenden och har lämpliga verktyg och metoder för att göra detta. För att vara en effektiv myndighet krävs också utvecklade arbetsätt och processer och effektiv projektledning. Dessutom måste

myndigheterna arbeta aktivt med konkurrensfrämjande åtgärder (advocacy) inom en rad områden för att effekten av konkurrenspolitiken ska bli så stor som möjligt. För att möta framtidens utmaningar arbetar samtliga nordiska konkurrensmyndigheter för att kontinuerligt förbättra sig inom dessa områden.

Avslutningsvis, vad gäller utvärderingen av effekterna av konkurrenspolitiken har detta kapitel innehållit en inblick i vissa allmänna kvantitativa och kvalitativa utvärderingsmetoder kombinerat med några exempel på utvärderingar som har genomförts av de nordiska konkurrensmyndigheterna. Här bör det betonas att, även om en kvantifiering av effekterna av konkurrenspolitiken kan vara frestande för att utvärdera myndigheterna, finns det begränsningar som gäller de metodiska och praktiska möjligheterna att exakt kvantifiera effekterna. Framför allt tenderar sådana kvantifieringar att bli resurskrävande, de förutsätter information som kanske inte alltid är tillgänglig och de metoder som finns idag för att kvantifiera effekterna av konkurrenspolitiken bygger i hög grad på att vissa antaganden görs, vilket medför att resultaten som uppnås måste tolkas med stor försiktighet. Det är därför viktigt att hitta en bra balans mellan olika kvantitativa och kvalitativa utvärderingsmetoder.

5 Konkurrenspolitik som ett verktyg att stimulera innovation

Kombinationen av de utmaningar som kontinuerlig ekonomisk tillväxt möter och ambitionen att bevara välfärdsidealerna i den nordiska modellen, innebär ett behov av att öka de nordiska ländernas produktivitet och konkurrenskraft. Innovation och förnyelse är således en viktig del i detta arbete. Mot denna bakgrund har alla de nordiska länderna satt innovationspolitiken högt på sina agendor.

Eftersom det finns en koppling mellan konkurrens och innovation är syftet med detta kapitel att belysa de möjligheter som konkurrenspolitiken har att hjälpa de nordiska regeringarna att uppnå sina innovationspolitiska mål, samt redogöra för de möjliga utmaningar som finns för att konkurrens och konkurrenspolitik ska kunna främja innovationsklimatet.

Kapitel 5 inleds med en kortfattad översikt som beskriver hur innovation kan definieras och varför innovation är av avgörande betydelse för vårt samhälle. Därpå följer en teoretisk och empirisk genomgång av vilken roll konkurrens och konkurrenspolitik kan spela för innovation. Därefter följer en kort diskussion om hur innovationsaspekter kan bedömas inom ramen för konkurrenslagstiftningen i de nordiska länderna, samt några belysande exempel både på EU- och nordisk nivå. Avslutningsvis innehåller kapitlet en kort översikt av sambandet mellan innovations- och konkurrenspolitik med fokus på hur konkurrensproblem och innovationspolitik hanteras i de nordiska länderna.

5.1 Vad är innovation?

Ordet "innovation" har utan tvivel en positiv innebörd eftersom det ger signaler om förnyelse, effektivitetsförbättringar och problemlösningar. Ändå är det ett något vagt begrepp och det finns ett brett spektrum av definitioner. Den gemensamma nämnaren för dessa definitioner är emellertid ofta någon form av "nyhet" och att en idé blir en innovation först när den sprids på marknaden. Det finns också olika typer av innovation, vilka kan sammanfattas enligt Tabell 5.1 nedan.

Tabell 5.1 Olika typer av innovation

Produktinnovation	En produkt eller tjänst som är ny eller avsevärt förbättrad. Till denna typ hör betydande förbättringar som avser tekniska specifikationer, komponenter och material, mjukvara i en produkt, användarvänlighet och andra funktionella egenskaper. <i>Exempel: Utvecklingen av smarta mobiltelefoner</i>
--------------------------	--

Processinnovation	En ny eller avsevärt förbättrad produktions- eller leveransmetod. Denna typ inbegriper betydande förändringar av teknik, utrustning och/eller mjukvara. <i>Exempel: Internetbank i jämförelse med fysiska banktjänster</i>
Organisationsinnovation	En ny organisationsmetod för affärsmetoder, arbetsplatsorganisation eller externa kontakter. <i>Exempel: Produktionskoncept som "lean production"⁶¹ (mer värde med mindre resursinsats)</i>
Innovation som gäller affärsmodeller	Nya marknader eller olika sätt att nå nya marknader. <i>Exempel: Streamingtjänster för musik i jämförelse med att köpa fysiska CD-skivor</i>
Insatsinnovation	Nya kompetenser, resurser eller material <i>Exempel: Maxfas, ett material som ersätter guld</i>

Källa: IVA (2010) Innovationer, entreprenörskap och tillväxt och Oslomanualen: Guidelines for Collecting and Interpreting Innovation Data, 3e upplagan (2005) (www.oecd.org/sti/oslomanual)

5.2 Varför behöver vi innovation?

Innovation är av central betydelse för våra samhällen av många skäl. Det kanske viktigaste av dem är att innovation stimulerar ekonomisk tillväxt och välfärd i och med att ny kunskap uppstår och förvandlas till nya produkter, processer och tjänster som marknaden behöver. Innovation är också viktigt för samhällsutvecklingen och människans fortsatta välbefinnande.

I modern tillväxtteori betonas de starka sambanden mellan kunskapsinvesteringar i form av utbildning, forskning och utveckling (FoU), och ekonomisk tillväxt. Den empiriska litteraturen finner stöd för sambandet mellan utgifter för FoU och produktivitetsoökningar. Företagets vinster av FoU kan vara betydande, samtidigt som den akademiska litteraturen visar att samhället i stort kan ha ännu mer att vinna på detta.⁶² Därför kan en politik som stödjer och främjar innovation ge stor utdelning till samhället. Konkurrens och konkurrenspolitik är viktiga delar i en sådan sammanhållen politik, men det är samtidigt viktigt att känna till att sambandet mellan konkurrens och innovation inte är helt okomplicerat. Växelspelet mellan konkurrens och innovation beskrivs därför närmare i efterföljande avsnitt.

⁶¹ Womack, J.P. *etal.* (1990).

⁶² Grilches, Z. (1992).

5.3 Hur kan konkurrens och konkurrenspolitik främja innovation?

Enligt ett traditionellt sätt att resonera, som kan härledas till Schumpeter (1943), stimuleras innovation av marknadskoncentration. Grundtanken är att innovation ofta ger upphov till temporära monopol som, enligt Schumpeter, ger nödvändiga incitament för att företag ska investera i innovation. Denna åsikt utmanades tidigt av Arrow (1962), som hävdade motsatsen, nämligen att en mer konkurrensutsatt marknad skulle ge starkare incitament till innovation. Problematiken är emellertid inte så svart eller vit, eftersom ett flertal olika krafter samverkar. Ett sätt att strukturera förhållandet mellan konkurrens och innovation är därför att beskriva de olika effekter som har anknytning till frågan.

Trots att innovation i allmänhet anses ha positiv inverkan på tillväxt och utveckling måste konkurrenspolitikens roll, inverkan och genomförande beaktas närmare, eftersom detta kan vara avgörande för de grundläggande konkurrensvillkoren. Enligt t.ex. Ahn (2002) har de teoretiska modellerna olika syn, vilket kanske bäst framgår av diskussionen Schumpeter kontra Arrow. Det finns ett antal teoretiska exempel som förklarar varför konkurrens har, eller kanske inte har, den önskvärda effekten att främja innovation och tillväxt. Fyra huvudsakliga teorier sammanfattas i faktaruta 5.1 nedan.

Faktaruta 5.1 Teorier om sambandet mellan konkurrens och innovation

Darwineffekten bygger på argumentet att intensifierad produktkonkurrens kan tvinga företagsledare att snabbare utnyttja ny teknik för att undvika konkurs (Aghion *et al.*, 1999). Med andra ord måste företag förnya sig för att kunna överleva under konkurrenstryck (jfr. Porter, 1990).

Effekten av knivskarp konkurrens (*neck-and-neck competition*) har anknytning till modellen med "kreativ förstörelse" (*creative destruction*) som i huvudsak betyder att något nytt ersätter något gammalt i en innovationscykel som enligt vissa forskare är ändlös.⁶³ Etablerade (dominerande) företag har, i motsats till nytilkomna utmanare, svaga incitament att förnya sig. Om tekniken skulle utvecklas gradvis och de etablerade företagen stegvis kan ägna sig åt innovativ verksamhet kan konkurrens öka innovationgraden. Detta följer av den intensivare produktkonkurrensen mellan företag som ligger i framkant vad gäller teknologi, vilket kommer att öka varje företags strävan att inta eller öka den tekniska ledningen i jämförelse med konkurrenterna.⁶⁴

Rörlighetseffekten bygger på en modell som går ut på att "lära sig genom att göra något" (*learning by doing*) för att uppnå endogen tillväxt. Den hastighet med vilken tillväxt konvergerar till över tid, det så kallade "steady-state" (ungefär "jämvikt" eller "stabilit tillstånd"), kan ökas om den kvalificerade arbetskraften blir mer anpassningsbar vid övergången till nya produktionslinjer. Ett sådant scenario innebär att intensifierad konkurrens mellan nya och gamla produktions sätt kommer att motivera den kvalificerade arbetskraften att snabbare

⁶³ För empiriska upptäckter som gäller "kreativ förstörelse", se t.ex. Maliranta, M. (2005).

⁶⁴ Se figur 5.1. nedan om förhållandet mellan konkurrens och innovation, där branscher som är utsatta för knivskarp konkurrens (*neck-and-neck competition*) är isolerade.

gå över från gamla till nyare metoder (Aghion och Howitt, 1996).⁶⁵ En effekt som beskriver utmaningarna med denna fråga är **Arrows ersättningseffekt**. Denna effekt innebär att om ett företag som är etablerat på marknaden saknar en FoU-fördel har det inte lika stora incitament att satsa på innovation som "outsiderföretag" som står utanför marknaden, eftersom det etablerade företaget endast tillgodogör sig den värdestegring som är förenad med innovationen. Outsiderföretag får inga vinster om de misslyckas med innovation, men om de lyckas kommer de själva kunna bli monopolister. De monopolvinster som en framgångsrik innovatör gör kommer sedan att minska i takt med ökande konkurrens, och då minskar också tydligt ett outsiderföretags drivkraft att investera.

5.3.1 Incitament för innovation och graden eller formen av konkurrens

Många teoretiska överväganden har försökt fastställa sambandet mellan konkurrensintensitet och incitament till innovation på en marknad. Eftersom ökad lönsamhet är ett övergripande incitament till handling har Bonanno & Haworth (1998) studerat förhållandet mellan konkurrensintensitet och lönsamheten vid innovation. Huvudfrågan var om intensivare konkurrens innebär en starkare eller svagare drivkraft att införa en kostnadsbesparande innovation.⁶⁶ För att besvara denna fråga jämförde forskarna två identiska industrier (samma efterfrågan och kostnader, samma antal företag) som bara skiljde sig åt när det gällde konkurrenssystemet: Bertrandmodellen (priskonkurrens) mot Cournotmodellen (kvantitetskonkurrens).⁶⁷ Det Bonanno och Haworth upptäckte var att incitamentet att införa en kostnadsbesparande innovation är starkare för en Cournotkonkurrent, vilket innebär att ett minskat konkurrenstryck skulle kunna förbättra incitamenten för kostnadsbesparande innovation. Systemet för eller intensiteten av konkurrens har stor betydelse för olika företag i den meningen att:

- För "högkvalitetsföretag" visar resultatet att om det finns en skillnad mellan det val som görs av en Bertrandkonkurrent och det som görs av en Cournotkonkurrent kommer den förre att satsa på produktinnovation (förbättrad produktkvalitet), medan den senare kommer att föredra processinnovation (prissänkningar).
- För "lågkvalitetsföretag" är däremot resultatet det omvända: När helst det finns en skillnad kommer Bertrandkonkurrenten att satsa på processinnovation, medan Cournotkonkurrenten väljer produktinnovation.

⁶⁵ Intensifierad konkurrens syftar här på ökad utbytbarhet mellan olika produkter.

⁶⁶ Enligt Delbono och Denicolo (1990) samt Bester och Petrakis (1993).

⁶⁷ Konkurrens enligt Bertrandmodellen innebär att företagen konkurrerar på en oligopolmarknad och använder priset som strategisk beslutsvariabel. Enligt Cournotmodellen är den strategiska variabeln (eller vapnet) den kvantitet som levereras. Enligt Bertrandmodellen räcker ett duopol (två företag) för att pressa ner priserna till marginalkostnadsnivå, vilket gör att ett duopol resulterar i perfekt konkurrens. Enligt Cournotmodellen pressas marknadspriset ner till marginalkostnadsnivå när antalet företag mångdubblas i all oändlighet.

Dessa resultat tycks tyda på att för ett "högkvalitetsföretag" leder intensifierad konkurrens till större fokus på förbättrad produktkvalitet. När konkurrensen är mindre intensiv tycks detta å andra sidan göra att produktionsprocessen effektiviseras för att företaget ska göra effektivitetsvinster. För ett "lågkvalitetsföretag" kan valen bli de motsatta.

5.3.2 Marknadsinträde och incitament till innovation

För att i korthet sammanfatta den teoretiska diskussionen ovan är det rimligt att säga att om antalet företag ökar verkar detta minska FoU-ansträngningarna, medan en ökad grad av produktutbytbarhet leder till ökade FoU-ansträngningar, under förutsättning att den totala marknaden för ett varierat utbud inte krymper. Det anses att en växande marknad ökar FoU-ansträngningarna men har tvetydiga effekter på antalet produktvarianter som erbjuds.⁶⁸ Det är emellertid viktigt att observera att det finns stöd för att ett underlättat marknadsinträde påverkar innovation på grund av det ökade konkurrenstrycket. Vives (2005, s. 35) beskriver dessa effekter på följande sätt:

- *Marknader med begränsat inträde:* Ett ökat konkurrenstryck på grund av ett större antal företag innebär mindre FoU-ansträngning per företag, medan ökat konkurrenstryck på grund av att produkterna är mer utbytbara (vilket inte minskar den totala marknaden för produktvarianter) innebär större FoU-ansträngning per företag.
- *Marknader med fritt inträde:* En ökning av marknadsstorleken eller produktutbytbarheten (utan att minska den totala marknaden för produktvarianter) ökar innovationsansträngningen och avkastningen per företag. En ökning av marknadsstorleken kan göra att antalet produktvarianter som introduceras (produktinnovationen) ökar eller minskar, trots att det förra är troligare än det senare. En ökning av produktutbytbarheten kommer att innebära en minskning av marknadsinträdet och produktsortimentet om inte marknaden expanderar. En minskning av inträdeskostnaderna kommer att innebära ett ökat antal nya aktörer och en minskad (individuell) innovationsansträngning.

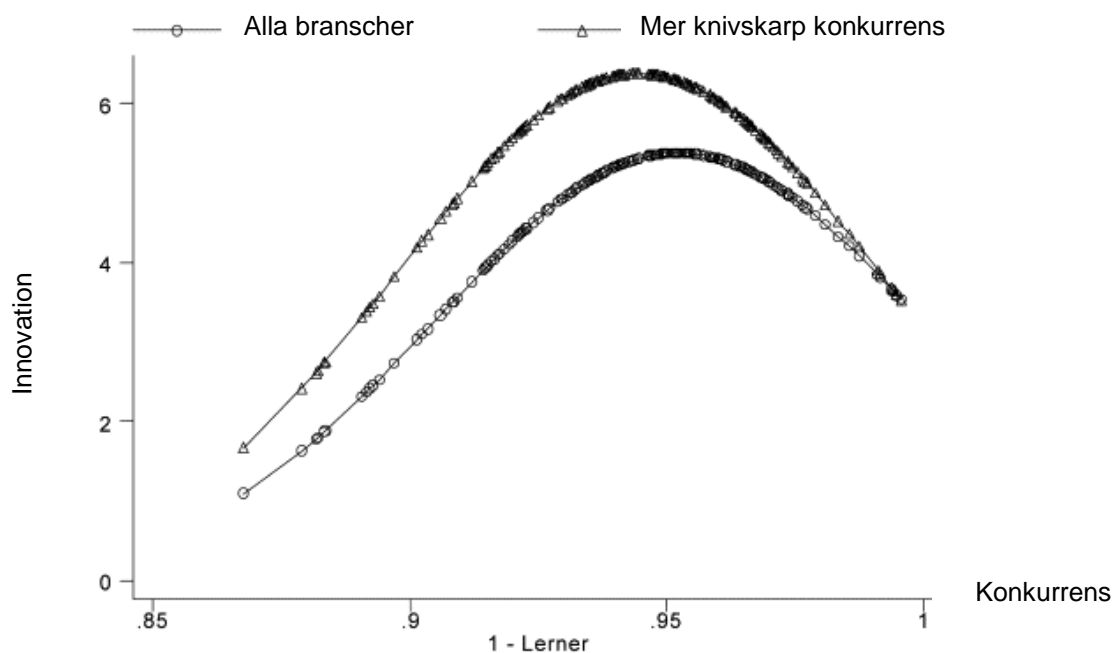
5.3.3 Resultat från empirisk forskning

Inom den empiriska forskning som studerar sambandet mellan konkurrens och innovation och som gått igenom här, ger tydliga indikationer på ett samband mellan branschstruktur och FoU där faktorer så som tekniska möjligheter, efterfrågan och hur ändamålsenliga innovationerna är. Det är dock svårt att göra direkta jämförelser mellan olika empiriska studier, eftersom de underliggande

⁶⁸ Att sänka kostnaden för marknadsinträde anses öka antalet nya företag och ett varierat utbud men minskar FoU-ansträngningen per varietet, vilket överensstämmer med den första punkten.

faktorerna som på ett betydande sätt kan påverka resultaten kan variera kraftigt i de fall som studeras.⁶⁹

Aghion *et al.* (2005) presenterar övertygande bevis för det så kallade inverterade U-förhållandet mellan konkurrens och innovation, vilket framgår av figur 5.1 nedan.⁷⁰ Deras slutsatser är särskilt viktiga med hänsyn till effekterna av knivskarp konkurrens. Ett större antal branscher med knivskarp konkurrens uppvisar en högre nivå av innovation (enligt antalet viktade registrerade patent) för alla nivåer av produktkonkurrens (mätt med användning av priskostnadsmarginalerna), och den inverterade U-kurvan har funnits vara brantare för branscher som karakteriseras av mer knivskarp konkurrens.⁷¹ Följaktligen kan den intuitiva slutsatsen dras att konkurrensbegränsningar är till skada för innovation. Karteller och utestängande missbruk av dominerande marknadsställning som radikalt minskar konkurrensen på marknaden är särskilt skadliga på grund av omfattningen av deras konkurrensbegränsande effekter.



Figur 5.1 Innovation och konkurrens

Källa: Baserad på Aghion *et al.* 2005, s. 720.

⁶⁹ Framgångsrika innovativa prestationer och kreativitet är beroende av ett stort antal institutionella villkor. Man har hävdat att dessa villkor bland annat inbegriper skatte- och regelsystem som stimulerar innovation, spridning och produktiv användning av kunskaper inom alla delar av ekonomin. Många av dessa villkor har inte behandlats ingående i denna rapport. (Se Braunerhjelm, P. *et al.* (2012)).

⁷⁰ Aghion, P. *et al.* (2005). Det kan också framhållas att Kilponen och Santavirta (2007) finner empiriska bevis för den inverterade U-kurvan när det gäller FoU-stöd i Finland.

⁷¹ Aghion *et al.* (2005) använde 1-(Lernerindex) för att mäta konkurrens. Lernerindex kan definieras som den relativa priskostnadsmarginalen, dvs. $(\text{pris} - \text{marginalkostnad})/\text{pris}$. Ett högt Lerner-indexvärde anses avspegla en låg grad av produktkonkurrens. Följaktligen anses ett lågt 1-L-värde avspegla en mindre intensiv produktkonkurrens.

På ett mer övergripande plan i relation till de nordiska konkurrensmyndigheternas politiska prioriteringar och fokusering på branscher och sektorer som visar tecken på ineffektiv konkurrens, är det sannolikt att finna dessa i sammanhang som karakteriseras av hög marknadskoncentration och höga inträdeshinder, vilket motsvarar den vänstra delen av den inverterade U-kurvan i figur 5.1. Detta gör att en effektiv konkurrenspolitik som inriktar sig på sådana branscher har möjlighet att främja innovation till gagn för samhället. Detta gäller såväl branscher med knivskarp konkurrens som andra branscher.

Empiriska studier som uppvisar ett negativt förhållande mellan konkurrens och innovation stödjer Schumpeters tes om att en konkurrensutsatt marknad eventuellt inte är den bästa miljön för att främja innovation. Å andra sidan har flera empiriska studier upptäckt ett positivt förhållande som stärker Arrows slutsatser, åtminstone beträffande processinnovation. Teorin om den inverterade U-kurvan förenar därmed dessa motsatta sätt att argumentera.

Trots frågans flerdimensionella natur kan de befintliga studierna kategoriseras utifrån de faktorer som de fokuserar på, eller enligt de metoder som använts för att mäta konkurrens. Dessa inbegriper rollen som immateriella rättigheter spelar, finansieringsmöjligheter och tekniska möjligheter. Analysen är dock också avhängig hur konkurrenstryck och innovation definierats och uppmätts. Graden av konkurrens har vanligen mätts genom branschkoncentration eller företagsstorlek och innovation enligt antal patent, FoU-utgifter, antalet sysselsatta inom FoU och antalet innovationer.

Produkt- och processinnovation hålls ofta åtskilda från varandra eftersom de ger olika resultat. I bilaga 1 finns en icke uttömmande lista över empiriska forskningsresultat till stöd för förhållandet mellan konkurrens och innovation, som i kombination med ovanstående resultat kan kontrasteras mot de slutsatser som har dragits av Dasgupta & Stiglitz (1980) och Spence (1984), som visar att ett ökat antal företag, vilket är ett typiskt mått på ökat konkurrenstryck, minskar innovationsinsatserna. Detta är intressanta slutsatser som belyser behovet av att på ett ingående sätt ta hänsyn till olika detaljer från fall till fall, t.ex. inträdsvillkor och typen av konkurrens, i varje specifikt innovationsrelaterat ärende som utreds av en konkurrensmyndighet.

5.4 Att balansera kort- och långsiktiga innovationseffekter inom konkurrenslagstillämpningen

En utmaning vid tillämpningen av konkurrenslagstiftningen uppkommer genom de dynamiska effektivitetsvinster som innovation kan ge upphov till på lång sikt, och den mer statiska bedömningen av konkurrenseffekter som uppkommer på kort sikt. Konkurrenspolitiken i de nordiska länderna och i EU syftar till att stoppa konkurrensbegränsande beteende för att skydda innovation och konsumentintressen och för att garantera lika möjligheter till konkurrens. De nordiska

konkurrensmyndigheternas gemensamma hållning är att i största möjliga utsträckning undvika förbud. En översikt av hur de statiska och dynamiska frågorna kan balanseras inom de rättsliga ramverken beskrivs i stora drag härnäst.

Alla de nordiska konkurrenslagarna innehåller paragrafer vars innehåll och tolkning motsvarar artiklarna 101.3 och 102 i FEUF-fördraget.⁷² Detta ramverk möjliggör en bedömning från fall till fall av innovationsproblem enligt följande: För det första bör avtal mellan företag som bidrar till att förbättra produktionen eller varudistributionen eller för att främja tekniska eller ekonomiska framsteg, samtidigt som de ger konsumenterna en rimlig andel av de resulterande fördelarna, undantas från förbud. För det andra är det förbjudet för ett eller flera företag som är dominerande på marknaden att missbruka sin ställning genom att begränsa produktion, marknader eller teknisk utveckling och innovation till nackdel för konsumenterna.

Trots att samarbete om innovation kan ha eventuella positiva effekter på lång sikt är de ofta svåra att förutsäga, och inte minst att kvantifiera, för att de ska ingå i en utvärdering av marknadsmakt som kan vara mycket lättare att bedöma på kort eller medellång sikt. Enligt nuvarande konkurrensrättspraxis är det därför i internationellt hänseende vanligt att kräva att de som föreslår eller försvarar konkurrensbegränsande förfaranden eller förvärv ska lägga fram bevis på tydliga och övertygande effekter på lång sikt som, åtminstone i rimlig grad kan föras vidare till konsumenterna, om dessa förfaranden eller förvärv ska få möjlighet att fortgå trots att de har negativa effekter på kort sikt. I synnerhet dynamiska, innovationsrelaterade effekter som förväntas visa sig först i en mer avlägsen framtid är, på grund av sin natur, osäkrare och kan därför inte alltid möta sådana beviskrav. Förbud av detta slag har framför allt införts inom området för kontroll av företagskoncentrationer (Monti, 2001; Bishop and Caffarra, 2001; Veljanovski, 2001).

5.4.1 Konkurrenslagtillämpning och innovation – Europeiska och nordiska erfarenheter

På EU-nivå har kommissionen initierat flera lagtillämpningsärenden i syfte att värna innovationen på specifika marknader, inte minst inom informations- och kommunikationsteknologi. Företaget Rambus "patentbakhåll"⁷³ är ett exempel på ett sådant ärende. "Patentbakhåll" är en inbyggd risk med standardiseringsorganisationer (ISO) och innebär att en ISO-medlem som deltar i utvecklande och fastställande av en standard samtidigt undanhåller information om ett patent som medlemmen eller dennes företag äger, men som ännu inte godkänts eller som ska registreras. Informationen är relevant för utformningen av den aktuella standarden

⁷² En översikt av konkurrenslagarna land för land och hur länder behandlar eller inte behandlar innovationsaspekter finns i bilaga 2 till detta kapitel.

⁷³ IP/09/1897.

och så snart standarderna har godkänts hävdar medlemmen att intrång har gjorts på dennes patent genom användning av de överenskomna standarderna. År 2007 inledde EU-kommissionen ett förfarande mot det USA-baserade företaget Rambus. EU-kommissionen ansåg att företaget hade ägnat sig åt "patentbakhåll" för fastställandet av standarder för minneschips av typen DRAM-minne (*Dynamic Random Access Memory*). Minneschipsen hade standardiserats av den amerikanska standardiseringsorganisationen JEDEC och företaget hade sedan begärt oskäligt höga royaltys för användningen av vissa DRAM-patent; patent som hade undanhållits från standardiseringsprocessen. EU-kommissionen ansåg att Rambus genom detta "patent-bakhåll" hade missbrukat sin dominerande ställning och därigenom brutit mot Artikel 82 i EG-fördraget (nu Artikel 102 i FEUF-fördraget). Rambus accepterade därefter åtaganden som innebar en begränsning av företagets royaltynivåer för vissa DRAM-patent.

Ett annat exempel är ärendet med Microsoft Internet Explorers så kallade kopplingsförbehåll⁷⁴ då EU-kommissionen hävdade att Microsoft, eftersom Internet Explorer var knutet till operativsystemet Windows på 90 procent av världens personatorer, snedvred konkurrensen genom att ge Internet Explorer en artificiell distributionsfördel. EU-kommissionen menade att Internet Explorer genom detta tillvägagångssätt skyddades mot konkurrens från andra webbläsare och att förfarandet skulle skada såväl innovationstakten som produktkvaliteten. Vidare menade EU-kommissionen att Internet Explorers utbredning skapade artificiella incitament för innehållsleverantörerna och mjukvaruutvecklarna att huvudsakligen utforma webbsidor eller mjukvara för just Internet Explorer. Detta riskerade i förlängningen att ytterligare undergräva incitamenten för konkurrens och innovation på marknaden. I december 2009 nådde EU-kommissionen och Microsoft en förlikning, som innebar att det krävs att de personatorer med Windows som sedan dess säljs på den inre marknaden vid installationen ger användarna tillgång till en ruta för att göra ett aktivt programval. Därigenom erbjuds de möjlighet att installera upp till tolv av de vanligaste webbläsarna som är kompatibla med Windows, inkluderat Microsofts egen webbläsare Internet Explorer. I juli 2012 inledde EU-kommissionen emellertid en ny undersökning av Microsoft för att undersöka företagets eventuella underlåtelse att infria sina åtaganden beträffande val av webbläsare. Dessa förfaranden baserades på uppgiften att Microsoft inte hade installerat tillvalsskärmen tillsammans med Windows 7 Service pack 1, som släpptes i februari 2011. Undersökningen visade att Microsoft inte fullgjort sina åtaganden och inte möjliggjort för kunderna att välja webbläsare och ålade Microsoft att betala 561 miljoner euro, närmare 4,7 miljarder kronor, i böter för att ha brutit mot konkurrensreglerna och inte uppfyllt sina tidigare gjorda åtaganden.

Ett pågående EU-ärende handlar om Googles påstådda missbruk av dominerande ställning genom sin sökmotorverksamhet⁷⁵. Kommissionen har i detta ärende

⁷⁴ Se närmare IP/10/216.

⁷⁵ IP/10/1624 (ej avslutat i oktober 2013).

uttryckt farhågor om att fyra av Googles affärsmetoder kan utgöra missbruk av dominerande ställning i enlighet med artikel 102 i EUF-fördraget. Det gäller följande metoder: i) det sätt på vilket Googles vertikala söktjänster visas i allmänna sökresultat jämfört med konkurrenternas söktjänster; ii) det sätt på vilket Google kan använda och visa tredje parters innehåll på sina vertikala söktjänster; iii) exklusivitetsavtal för överföring av Googles sökannonser till andra webbplatser; iv) begränsningar av möjligheten att överföra innehållet i AdWords annonskampanjer. Google lämnade in en utförlig beskrivning av åtaganden i slutet av januari 2013. Kommissionens bestämde sig för att analysera Googles förslag för att avgöra om det ger kommissionen anledning att inleda förfarandet med att anta ett beslut i enlighet med artikel 9 i förordning (EG) nr 1/2003. Trots att Google ställer sig avvisande till EU-kommissionens påståenden har företaget förklarat sig villigt att inleda diskussioner om åtaganden för att därigenom undvika ett långdraget processande med kommissionen och till slut riskera böter på upp till 10 procent av sin totala omsättning. EU-kommissionen har uttryckt en önskan om att få en snabb lösning i ärendet "till förmån för konkurrens och innovation" på de "snabbt skiftande marknader" som ärendet gäller.⁷⁶

I några ärenden har istället frågan ställts om hur konkurrens- och immaterialrätt förhåller sig till varandra och när innehavaren av en immaterialrätt genom sitt agerande kan begränsa konkurrensen och skada konsumenterna. Immaterialrätten omfattar skydd av intellektuella prestationer och kännetecken. Immaterialrätten har som syfte att främja utvecklingen av intellektuella produkter genom att skydda innehavaren av upphovsrätten från exempelvis kopiering. Immaterialrätten har stor betydelse för fungerande konkurrens på marknaden och utgör ofta ett viktigt konkurrensmedel. Det skydd för rättigheterna som finns i form av ensamrätt bidrar till innovation och förnyelse och är därför konkurrensfrämjande. Samtidigt kan ensamrätter skapa rättsliga monopol som är konkurrensbegränsande. Ensamrätter har således per se monopolskapande effekter vilka är speciellt påtagliga inom patenträtten.⁷⁷ Problemet från ett konkurrensperspektiv är att innehavaren av upphovsrätten kan ibland störa en fungerande konkurrens och skada konsumenterna. EU-kommissionen har i några fall hävdats att innehavare av immaterialrätter har missbrukat sin dominerande ställning i strid med artikel 82 (102 EFUF). Ett sådant missbruk som har uppmärksammats på EU-nivå är licensvägran vilket har gjort att frågan om tvångslicensiering har aktualiserats. Frågan om tvångslicensiering har bland annat dykt upp i rättsfallen *Magill*, *Tiercé Ladbroke*, *IMS-Health* och *Microsoft*.⁷⁸ Vid en tvångslicensiering måste en innehavare av en immaterialrätt, mot sin vilja ingå avtal med en konkurrent som vill få tillgång till denna immaterialrätt. På EU-rättslig nivå har i rättspraxis utvecklats olika bedömningsgrunder för när en immaterialrätt kan licensieras ut. Förutsatt att

⁷⁶ ANFÖRANDE/12/372 av Joaquín Almunia, 21-05-2012.

⁷⁷ Bernitz et al (2011).

⁷⁸ Mål C-242/91 *RTE och ITP mot kommissionen* REG 1995 s I-743, mål T-504/93 *Tiercé Ladbroke SA mot kommissionen*, REG 1997 s. II-923, C-481/01 *IMS Health mot NDC Health*, REG s I-5039, mål T-201/04, 2004 s I-5039, *Microsoft mot kommissionen* REG 2007 s II-3601.

särskilda omständigheter föreligger kan licensvägran utgöra ett missbruk och en tvångslicensiering medges.⁷⁹

Faktaruta 5.2 Fördelning av nätkapacitet på den svenska mobilmarknaden

Vid fyra olika tillfällen har Konkurrensverket utrett ärenden som gäller samriskföretag inom infrastrukturindustrin för mobila telekom- och datatjänster, en marknad som växer väldigt snabbt och där den tekniska utvecklingen också går framåt i snabb takt.⁸⁰ Det senaste ärendet är från september 2010.

Det aktuella ärendet gällde Tele2 och Telenor, som hade kommit överens om att samarbeta om ägarskap, utveckling, verksamhet och underhåll av nätverksinfrastruktur för mobiltelefoner och bredbandskommunikation.⁸¹ Bland annat gällde samarbetet en utvidgning av nästa generations mobilnät (4G) och modernisering av ett gemensamt GSM-nätverk (2G). I avtalet ingick inga tjänster.⁸² Frågan gällde därför hur man skulle kommersialisera viktig teknisk innovation på effektivaste sätt.

Konkurrensverket gjorde bedömningen att samriskföretaget stod för en relativt liten del av varje operatörs totala kostnader för tillhandahållande av mobila tele- och datatjänster. Det noterades också att den snabba tekniska utvecklingen (dvs. innovationen) på marknaden gör det svårt för företag att inleda och vidmakthålla ett konkurrensbegränsande samarbete. Därför beslutade Konkurrensverket att lägga ner sin undersökning.

När det gäller koncentrationer och innovationsproblem är det finska nätverksärendet Sonera/Digita, som beskrivs i faktaruta 5.3, ett relevant exempel. Det finska konkurrensverket ville förbjuda koncentrationen på grund av att den skulle utestänga konkurrenter. Konkurrensrådet godkände dock samgåendet men på så stränga villkor att parterna aldrig genomförde sina planer på att gå ihop.⁸³

Faktaruta 5.3 Det finska ärendet Sonera/Digita

Sonera/Digita-ärendet gällde en företagskoncentration som innebar att Digita Oy, ett dotterbolag till Yle, Finlands public service-bolag för radio och TV, skulle ställas under gemensam kontroll av Yle och Sonera. Sonera verkar inom mobil telekommunikation, internet och dataöverföringstjänster samt inom de traditionella områdena inom telekom för marknät och lokala marknader för kabelnätverk. Anledningen till detta var digitaliseringen av det analoga radio- och TV-nätverket. Konkurrensverket ansåg att målet var en strategisk allians. Genom den kunde ett kluster som styrde båda sektorernas överföringstjänster ha utvecklats mellan telekomverksamhet och medieföretag. Genom Digitaaffären kunde Soneragruppern erbjuda ett heltäckande paket som omfattade överföringstjänster, kompatibla tjänsteplatt-

⁷⁹ Se bland annat mål C-481/01 *IMS Health mot NDC Health*, REG s I-5039 med hänvisning till mål T-201/04C-242/91 mål 238/87 *Volvo mot Veng* Reg 1988s 6211 p 9 och mål C-241/91 och 242/91 *RTE och ITP mot kommissionen* REG 1995 s I-743.

⁸⁰ För detaljer, se: dnr 579/2001 (Hi3G och Europolitan) och dnr 62/2002 (Tele2 och Telenor).

⁸¹ Dnr 374/2009.

⁸² Se Konkurrensverkets pressmeddelande http://www.konkurrensverket.se/t/NewsPage___6471.aspx och beslut i ärendet http://www.kkv.se/upload/Filer/Konkurrens/2010/Beslut/beslut_374_2009.pdf

⁸³ Konkurrensrådets beslut 53/690/2000. Ärendet diskuteras i Virtanen (2001).

formar och andra tekniska lösningar inom alla digitala nätverk och terminaler. Sonera kunde på detta sätt ha erbjudit ett fullständigt produktutbud inom nätverken för dataöverföring.

På grund av risken för utestängning av konkurrerande tjänsteleverantörer föreslog det finska konkurrensverket att affären skulle förbjudas. Konkurrensrådet gick emellertid emot denna rekommendation och godkände affären, men på så strikta villkor att Sonera beslöt att dra sig ur. I slutet av år 2000 sålde Yle 49 procent av företaget till TDF, ett franskt företag som utvecklar system för radiokommunikation.

Förutom lagtillämpning spelar de nordiska konkurrensmyndigheterna en viktig roll för att främja innovation genom att främja konkurrenspolitiska åtgärder, vilket illustreras av erfarenheter från Finland och Danmark. I Finland utfärdade konkurrensmyndigheten ett uttalande om regeringens förslag till en lag om avfallshantering där det uttryckte oro över skyddet av incitamenten till innovation och upptaget av nya innovationer inom det relevanta området (faktaruta 5.4).

Faktaruta 5.4 Uttalande om den finska regeringens förslag till en ny lag om avfallshantering

I sitt uttalande om regeringens förslag (HE 199/2010 vp) om en ny lag för avfallshantering betonade det finska Konkurrensverket vid flera tillfällen de negativa följder som förslaget kunde få för effektiv konkurrens och innovation. Det finska konkurrensverket erkände behovet av och grunden till en ny lag om avfallshantering, men påpekade emellertid de uppenbara utmaningarna med att kombinera utvecklingen av de institutionella ramverken för avfallshantering för att möjliggöra en effektiv resursanvändning med tanke på energi och återvinning och samtidigt bevara incitamenten för innovation.

För att den finska ekonomin ska vara konkurrenskraftig krävs att resursanvändningen ständigt effektiviseras. Området för avfallshantering har möjlighet att bli en framtida källa till komparativa fördelar. Av denna anledning har det finska konkurrensverket betonat att konkurrenssituationen inom sektorn för avfallshantering skulle kunna modereras för att kunna betraktas som föregångare inom innovation. Enligt uttalandet från det finska konkurrensverket erbjuder marknadsmekanismer och konkurrens incitament till företag att utveckla och genomföra nya innovationer. Därför skulle ett mera önskvärt och naturligare utvecklingsförlopp vara att öka valfriheten och stödja olika alternativ än att begränsa dessa friheter eller ge upphov till en monopolisering.

Källor: Dnro 39/14.00.20/2011, 20.1.2011, Ärende: IV/35.691/E-4 (EGT L24/1; 30.1.1999).

I Danmark har ett kartellärende kommit att illustrera hur kartellmedlemmar kan använda branschstandarder för att försena innovation (faktaruta 5.5), vilket är en fråga där konkurrensfrämjande verksamhet kan åstadkomma förändringar till förmån för innovation.

Faktaruta 5.5 Den danska kartellen för fjärrvärmerör

I Danmark bildades 1990 en kartell för fjärrvärmerör som året därpå utvidgades till Tyskland och Italien.⁸⁴ Kartellen omorganiserades 1994 för att täcka hela den inre marknaden. Kartellmedlemmarna ägnade sig åt marknadsdelning, fastställande av priser, manipulerad anbudsgivning, samordnad underprissättning och att fördröja innovation.⁸⁵

Kartellen, som blev ett ärende på EU-nivå, upptäcktes efter ett klagomål från en svensk konkurrent, Powerpipe. Gryningsrader mot nio tillverkare av isoleringsrör för fjärrvärme och deras branschorganisationer genomfördes därefter den 28 juni 1995. Därigenom fick EU-kommissionen detaljerade bevis på att företagen hade konspirerat för att dela upp marknader, göra upp om prissättning och manipulera anbudsgivning på olika marknader under perioden 1990 – 1996, samt att de försökt tvinga bort Powerpipe genom att organisera en bojkott mot företagets leverantörer.

I detta fall avser fördröjningen av innovation de resultat som framkom vid undersökningen. De visade sig att företagen hade använt branschstandarder för att fördröja lanseringen av ny, kostnadsbesparande teknik. Møllgaard (2006) erkänner att detta stämmer överens med kartellmedlemmarnas brist på incitament att skära ner kostnaderna och förhindra den darwinska effekten. Enligt denna effekt växer effektivare företag medan ineffektiva företag krymper för att slutligen försvinna.

5.5 Innovations- och konkurrenspolitik som komplement till varandra

En framgångsrik innovationspolitik kräver i dag effektiv samordning av närliggande policyområden, och det konkurrenspolitiska området är en viktig del i detta sammanhang.⁸⁶ Det officiella erkännandet av betydelsen av konkurrens och marknader, och därigenom av konkurrenspolitiken, innebär emellertid inte att någon samordning mellan de olika delarna av den offentliga politiken verkligen sker.

Målet med innovationspolitiken är att få igång en dynamisk process för ytterligare utveckling av produkter och processer genom samarbete mellan ekonomiska aktörer. Under dessa omständigheter är fortsatt innovation möjlig, vilket kan säkra konkurrensfördelar och en stadig ström av dynamiska effektivitetsvinster, som med säkerhet kommer att kompensera för alla tillfälliga effektivitetsförluster som kan uppkomma till följd av ökat marknadsinflytande på kort sikt (statiska effekter). Som hävdas i denna rapport, bör ett kraftfullt konkurrenstryck i det relevanta ekonomiska sammanhanget främjas, i syfte att uppmuntra de ekonomiska aktörerna att fortsätta att på dynamisk väg åstadkomma ytterligare innovativ utveckling. Det är tydligt att en rent statisk konkurrenspolitik för att nå optimala resultat skulle stå i skarp motsättning till en framåtsyftande innovationspolitik.

⁸⁴ Ärende: IV/35.691/E-4 (EGT L24/1; 30.1.1999).

⁸⁵ Se Møllgaard, P. (2006).

⁸⁶ Denna text baseras på Kyläheiko, K. och Virtanen, M. (2007).

Som tydligt framhållits ovan kan en effektiv konkurrenspolitik i sig betraktas som en förutsättning för framgångsrik innovationspolitik. Detta innebär att en samordning av innovations- och konkurrenspolitiken har stora möjligheter att förstärka varandra och därmed få större effekt. Det bör också betonas att det inte finns någon inneboende motsats mellan dessa två politikområden när det gäller att balansera statiska och dynamiska effekter inom de nuvarande konkurrensrättsliga ramverken. Det är emellertid mycket troligt att den ökande betydelsen av innovation i konkurrensen mellan företag kommer att öka antalet ärenden där olika former av konkurrensbegränsande förfaranden visar både betydande statiska effektivitetsförluster och möjlighet till stora dynamiska effektivitetsvinster (dvs. innovation).

5.5.1 Innovationspolitiken i de nordiska länderna

Mot bakgrund av den diskussion som förs ovan följer här en kort översikt av målen med innovationspolitiken i de nordiska länderna, med betoning på hur konkurrenspolitiken hanteras i det innovationspolitiska sammanhanget.

Danmark

I det danska regeringsprogrammet betonas uttryckligen sambandet mellan konkurrens och innovation.⁸⁷ Det fastställer att det finns utrymme för mer intensiv konkurrens, framför allt inom de mindre branscher (t.ex. byggnation och tjänster) som huvudsakligen möter inhemsk efterfrågan. Av programmet framgår att det finns en stark tilltro till effekterna av konkurrens: "Effektiv konkurrens tvingar företagen att göra sitt bästa och främjar hög produktivitet och innovation. Därför kommer konkurrens att främjas inom alla branscher."⁸⁸

Till de konkreta förslagen hör fastställandet av en strategi som gynnar innovation med en effektivare användning av offentlig upphandling. Detta syftar till att stödja företagets incitament för innovation, till exempel genom användning av modern välfärdsteknik. En tydlig strävan att öka innovationsförmågan inom ekonomin framgår också av det danska regeringsprogrammet där vikten av att identifiera redan starka områden och viktiga kluster inom ekonomin där innovationsförmågan kan ökas. När det gäller produktiviteten framhävs i programmet att produktivitetsutvecklingen har varit relativt svag sedan mitten av 1990-talet. För att råda bot på detta kommer regeringen att inrätta en kommitté för att undersöka orsakerna till denna utveckling. Det lämnas öppet vilken vikt som kommer att läggas vid konkurrens och innovation i den utredningen.

⁸⁷ "Et Danmark, der står sammen" Regeringsunderlaget, Oktober 2011.

⁸⁸ s. 14 i det danska regeringsprogrammet.

Färöarna

På Färöarna fastställs i den nybildade regeringens koalitionsdokument att regeringen på ett aktivt sätt kommer att uppmuntra företagsinnovation och entreprenörskap. Ändå finns det ingen detaljerad beskrivning av hur detta ska genomföras. Dokumentet *Vøkstur og Virksemi* (Tillväxt och industri) som publicerades 2009 inriktar sig huvudsakligen på att främja innovation och entreprenörskap inom utbildningssystemet, liksom inrättandet av ett system för statligt finansierad företagsutveckling och rådgivningstjänster, samt ökat fokus på innovativa satsningar inom offentlig finansiering och system för startkapital. Konkurrenspolitiken nämns alltså inte uttryckligen bland dessa innovationsfrämjande åtgärder.

Finland

I Finland har regeringen som mål att öka sysselsättningen och sänka arbetslösheten till en femprocentig nivå. På listan över tänkbara och effektiva åtgärder som kommer att lanseras i enlighet med regeringsprogrammet nämns en idé om en justering av innovationspolitiken. Detta är i linje med strategin för Europa 2020 och agendan för nordiskt samarbete. Kapitel 6 i regeringsprogrammet handlar om ekonomisk politik, sysselsättnings- och innovationspolitik. I programmet erkänns betydelsen av innovation, men de innovationsfrämjande åtgärderna är i stor utsträckning knutna till finansiering och främjande av aktiviteter för FoU med subventioner och institutioner som syftar till ett intensifierat samarbete mellan vetenskaplig forskning och företagssektorn.

I programmet betonas emellertid att "den finska industripolitiken måste garantera en konkurrenskraftig verksamhetsmiljö, både nationellt och i öppen internationell konkurrens." Programmet framhäver också behovet av att främja effektiviteten inom tjänstesektorn. Vad gäller hälso- och sjukvårdsektorn framhäver inte det finska regeringsprogrammet, till skillnad från det danska programmet, konkurrens som ett särskilt medel för att nå detta mål.⁸⁹

Island

Kollapsen av det isländska finansiella systemet 2008 ledde till ett nytt perspektiv på framtiden för innovation och vetenskapliga framsteg under 2000-talet. Efter krisen såg den isländska regeringen ett behov av att fokusera på utbildning, vetenskap, teknik och innovation för att skapa ekonomisk tillväxt i landet. Nu har ett politiskt råd för vetenskap och teknik inrättats som verkar under ledning av premiärministern. Dess roll är att främja vetenskaplig forskning och forskningsutbildning inom vetenskap och att uppmuntra tekniska framsteg på Island i syfte att stärka grunden för Islands kultur och öka konkurrenskraften för landets

⁸⁹ "Forskning och produktutveckling relaterad till social välfärd och sjukvård kommer att förstärkas. Undersökningarna om effektivitet kommer att öka. Forskning om social välfärd och sjukvård samt finansiering av forskning och utbildning genom särskilda statliga överföringar kommer att granskas som en del av reformen av tjänstesystemet. Samarbetet med Tekes – den finska finansieringsbyrån för teknik och innovation kommer att främjas." (s. 104).

ekonomi, trots att konkurrenspolitik inte uttryckligen nämns. Rådet utformar den offentliga politiken för vetenskaplig forskning och teknisk utveckling.⁹⁰

I denna politik betonar rådet vikten av att fortsätta att använda innovation och vetenskaplig forskning för att stimulera ekonomisk tillväxt. Likaså betraktar rådet användningen av kunskaper och skapandet av ny teknik som en grundval för nya möjligheter för den isländska industrin och det isländska samhället.

Norge

I Norge konstaterar regeringen att konkurrens bidrar till en innovativ och anpassbar industristruktur som producerar varor och tjänster på ett effektivt sätt och som kommer att stärka Norges konkurrenskraft internationellt. De kanske tydligaste tankarna om förhållandet mellan konkurrens och innovation finns i rapporten *Ett innovativt och hållbart Norge*,⁹¹ där grunderna för regeringens innovationspolitik fastställs. Förutom bättre villkor för små och medelstora företag, förstärkning av utbildning och forskning inbegriper huvuddelarna av regeringens innovationspolitik målet att skapa en mer innovativ offentlig sektor. Samtidigt som regeringen fastställer detta uttrycker den sin oro över att de viktiga utmaningar som den offentliga sektorn nu står inför inte kan lösas bara genom att öka resurserna för arbete och kapital. Det är också nödvändigt att finna nya innovativa lösningar och att organisera arbetet på ett effektivare sätt. Detta gäller både produkt- och processinnovation och inte minst sjukvårdssektorn.

Sverige

I oktober 2012 presenterade regeringen en ny nationell innovationsstrategi för Sverige.⁹² Regeringen framhåller däri vikten för Sverige av att bli mer innovativt för att möta de globala samhällsutmaningarna, öka konkurrenskraften och förnya framtidens välfärds- och samhällstjänster. I strategin presenteras långsiktiga riktlinjer för hur arbetet inom många politiska områden fram till år 2020 kan skapa bättre förutsättningar för människor i alla delar av samhället att genom sin kunskap, kompetens och kreativitet bidra till ett mer innovativt Sverige. Strategin betonar uttryckligen behovet av väl fungerande, ändamålsenliga och stabila ramvillkor, incitament och styrmedel som grund för ett gott innovationsklimat. Exempel på sådana ramvillkor är stabila statsfinanser, fria och öppna marknader med effektiv konkurrens, väl fungerande handel, regelverk och strukturer för beskattning, arbetsmarknad, finansiella marknader, utbildnings- och forskningssystem samt infrastruktur. Det gäller också lagar och förordningar om avtal och upphandling samt ändamålsenliga system för immaterialrättsligt skydd.

⁹⁰ På sin hemsida, www.vt.is, har rådet offentliggjort sin politik för 2010-2012.

⁹¹ Vitbok, Rapport nr. 7 till Stortinget (2008–2009). En kort version på engelska finns på följande adress:
http://www.regjeringen.no/upload/NHD/Vedlegg/brosjyrer_2008/innomeld_kortv_eng.pdf

⁹² Den svenska nationella innovationsstrategin är tillgänglig på adress:
<http://www.government.se/sb/d/2025/a/202558>

Därutöver nämns också normer och attityder till nyskapande initiativförmåga och entreprenörskap i samhället i stort är andra exempel på ramvillkor för innovation.

5.6 Sammanfattande kommentarer

Den första övergripande slutsats som kan dras från detta kapitel är att såväl ekonomisk teori som den förda regeringspolitiken i de nordiska länderna betraktar innovation och konkurrens som viktiga drivkrafter för fortsatt ekonomisk utveckling och för att stärka de inhemska industriernas konkurrenskraft i en global ekonomi. I detta avseende kompletterar innovations- och konkurrenspolitiken varandra, trots att det finns vissa skillnader mellan innovationspolitiken i de nordiska länderna när det gäller den uttalade tilltron till, eller åtminstone betoningen på, konkurrens och konkurrenspolitik som drivkrafter för innovation.

En annan slutsats är att innovationsfrågor hittills spelat en begränsad roll i de nordiska konkurrensmyndigheternas arbete och har endast kommit till uttryck i ett mindre antal ärenden. Utgångspunkten är dock att dessa typer av ärenden kommer att öka som resultat av utvecklingen av nätverksindustrier, tvåsidiga marknader, e-handel och andra dynamiska branscher. I detta sammanhang bör två saker noteras. För det första finns det en gemensam vilja hos de nordiska konkurrensmyndigheterna att undvika att ingripande med hjälp av konkurrensreglerna ska påverka utvecklingen av nya produkter och processer negativt. Samtidigt har företagen i detta avseende ett ansvar att minska de eventuella konkurrensbegränsande effekterna av samarbete som är relaterat till innovation, och etablerade företag med innovationsrelaterade konkurrens fördelar måste vara noga med att inte missbruka sin marknadsställning som i de ärenden som uppmärksammas på EU-nivå ovan.

Det kan hävdas att det finns en potentiell konflikt inom de konkurrensrättsliga ramverken mellan att balansera de långsiktiga dynamiska effektivitetsvinster från innovation mot statiska bedömningar av kortsiktiga effekter på konkurrensen, som uppkomsten av tillfälliga monopol vilka kan vara relaterade till företags innovationskraft. Trots detta delar de nordiska konkurrensmyndigheterna åsikten att de befintliga konkurrensrättsliga ramverken erbjuder tillräckligt spelrum för att på ett lämpligt sätt väga in både lång- och kortsiktiga effekter från fall till fall, vilket bör förhindra att konkurrenspolitiska intressen kommer i konflikt med de innovationspolitiska målen.

Avslutningsvis, har de nordiska konkurrensmyndigheterna en potentiellt viktig roll att spela för att främja innovation genom att stödja lagstiftningsreformer som underlättar marknadsinträde och stärker konkurrensen. Ett både slående och belysande exempel på detta är avregleringen av en rad nätverksindustrier som telekommarknaderna, vilket har lett till sänkta priser för kommunikation, uppmuntrat innovation och investeringar i nya tjänster och nätverk samt bidragit till förbättrad konkurrenskraft och ökad sysselsättning.

Bilaga 2 – Empiriska undersökningar som stöder det positiva sambandet mellan konkurrens och innovation

Författare	Data	Konkurrens-indikator	Resultat
Aghion <i>et al.</i> (2005)	17 branscher på tvåsiffrig nivå från 1973 till 1994	(1-Lernerindex) i branschen	Konkurrens avskräcker underutvecklade företag från att förnya sig, men uppmuntrar företag som utsätts för knivskarp konkurrens att bedriva innovation. Tillsammans med effekten av konkurrens på industrins jämviktsstruktur skapar de ett inverterat U.
Carlin, Schaffer & Seabright (2004)	4 000 företag i 24 transitions-ekonomier	Antal konkurrenter	Närvaron av en viss grad av konkurrens på marknaden är viktig, eftersom detta säkerställer att resurser som är tillgängliga för ett företag från någon grad av marknadsinflytande används effektivt.
Galdón-Sánchez & Schmitz (2002)	Paneldata från sex länder för produktions- och transportkostnader för järnmalm, produktionsnivåer, arbetsproduktivitet mellan 1960- och 1990-talet.	Ökad sannolikhet att gruvan läggs ner på grund av sammanbrott på stålmarknaden.	En ökning av det konkurrenstryck som producenterna stod inför på grund av en nedgång på producentens marknad, ledde till stora vinster för dessa producenters produktivitet. (Till grund för ökningen av produktiviteten ligger ett exempel på process- snarare än produktinnovation, eftersom tekniken och produkterna inte förändrades).
Blundell, Griffith & Van Reenen (1999)	Företags räkenskaper, aktieindex och en beräkning av innovation för 340 tillverkningsföretag registrerade på internationella Londonbörsen (LISE) och vars uppgifter observerades minst nio år i följd.	Industri-koncentration, importpenetration.	1) Ju mer konkurrenskraftig en bransch är, desto större är antalet innovationer. 2) Ökad produktkonkurrens inom branschen tenderar att stimulera innovativ aktivitet. 3) Bland företagen kommersialiserar de som har höga marknadsandelar fler innovationer. 4) Företag med höga marknadsandelar gynnas mest av innovation genom ökad lagervärdering.
Nickell (1996)	Paneldata om 670 brittiska tillverkningsföretag.	Antal konkurrenter och vinstnivåer.	1) Marknadsinflytande, mätt som marknadsandelar, ger upphov till lägre produktivitet. 2) Konkurrens, mätt som en ökning av antalet konkurrenter eller enligt lägre vinstnivåer, hänger ihop med högre tillväxttakt av den totala faktorproduktiviteten.
Geroski (1990, 1994)		Industri-koncentration	1) Negativt samband mellan koncentration och innovation. 2) Ett positivt samband mellan innovation och industrikoncentration verkar uppstå när branscher som har stora tekniska möjligheter också tenderar att bli mycket koncentrerade.

6 Konkurrenspolitik som ett verktyg att öka effektiviteten inom offentlig sektor

För att hushålla med offentliga resurser, förbättra kvaliteten och tillgängligheten har det under de senaste 20 åren genomförts en rad reformer inom offentlig sektor i de nordiska länderna. Genom dessa reformer har marknadsmekanismer införts successivt inom olika områden och numera har även privata företag möjlighet att tillhandahålla olika välfärdstjänster.

Mot denna bakgrund syftar detta kapitel till att beskriva och diskutera vilken roll konkurrens, konkurrenspolitik och de nordiska konkurrensmyndigheterna kan spela för att öka effektiviteten inom offentlig sektor i de nordiska länderna. Diskussionen fokuserar på tre huvudsakliga områden: offentlig upphandling, utveckling och implementering av valfrihetssystem, samt vikten av att privata och offentliga aktörer konkurrerar på lika villkor.

I detta kapitel läggs särskild tonvikt vid hälso- och sjukvårdssektorn. Den viktigaste anledningen till detta är att hälso- och sjukvård utgör en stor del av de offentliga utgifterna och att sektorn möter ständiga krav på att minska sina kostnader, öka effektiviteten och förbättra kvaliteten och tillgängligheten. Den diskussion som förs med avseende på hälso- och sjukvård gäller dock i allt väsentligt också andra delar av offentlig sektor. Dessutom kan den demografiska utveckling som förutspås och som diskuterats i de tidigare kapitlen öka efterfrågan på allmännyttiga tjänster i allmänhet och välfärdstjänster i synnerhet, något som gör att effektiviteten vid tillhandahållandet av hälso- och sjukvårdstjänster blir allt viktigare i ett framtida perspektiv.

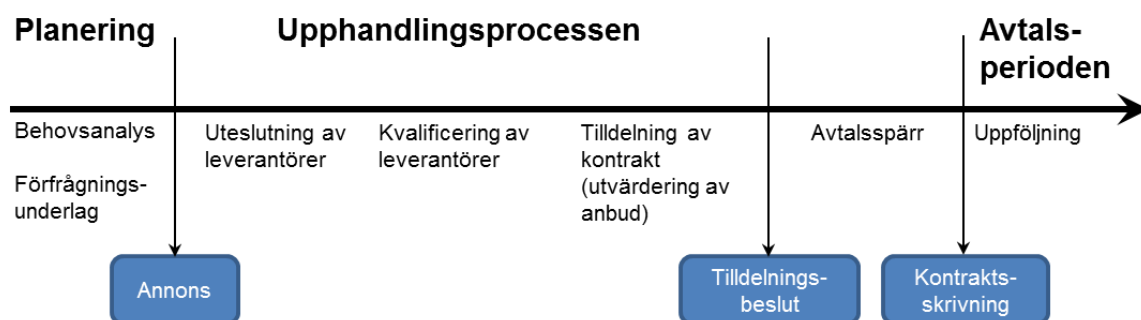
6.1 Offentlig upphandling

Effektiv offentlig upphandling är strategiskt viktig för den ekonomiska tillväxten och välfärden i de nordiska länderna. Värdet av offentlig upphandling uppgår till 15-20 procent av BNP i de nordiska länderna och utgör således en stor andel av de offentliga utgifterna. Av ekonomiska skäl är det därför viktigt att systemet för offentlig upphandling utnyttjar de möjligheter som konkurrensutsättning medför. Väl fungerande konkurrens inom offentlig upphandling minskar de upphandlande enheternas kostnader, ökar kvaliteten på upphandlade varor och tjänster och gör det lättare för privata företag att sälja sina produkter och tjänster.⁶⁸ Dessutom kan offentlig upphandling, om den genomförs på ett bra sätt, underlätta för små och medelstora företag att verka och växa.

⁶⁸ Konkurrensverket, 2009. "Åtgärder för bättre konkurrens".

6.2 Den offentliga upphandlingsprocessen

Ett standardförfarande för offentlig upphandling beskrivs i figur 6.1 nedan. Processen inleds med att definiera ett behov och en analys av hur det kan tillgodoses. Därefter planeras upphandlingen, den annonseras och konkurrensutsätts i enlighet med upphandlingsreglerna och sedan följer tilldelningsfasen innan kontraktperioden tar vid, vilken kräver fortlöpande uppföljning.



Figur 6.1 Den offentliga upphandlingsprocessen

Källa: Konkurrensverket (2012) Upphandlingsreglerna – en introduktion.

Ramavtal är ett vanligt inslag i offentliga upphandlingar. Ramavtal är avtal som slutits mellan en eller flera upphandlande myndigheter och en eller flera leverantörer i syfte att fastställa villkoren för senare tilldelning av kontrakt under en bestämd tidsperiod. Ett ramavtal kan gälla produkter, tjänster eller byggtreprenader.

6.2.1 De grundläggande principerna för offentlig upphandling

I de nordiska länderna syftar regelverken för den offentliga upphandlingsprocessen till att garantera god konkurrens mellan leverantörerna och att ge dem möjlighet att konkurrera på lika villkor i varje anbudsprocess. De nordiska ländernas upphandlingsregler är till stor del baserade på EU:s direktiv 2004/18/EG om samordning av förfarandena vid offentlig upphandling av byggtreprenader, varor och tjänster. De grundläggande principerna för offentlig upphandling sammanfattas i faktaruta 6.1 nedan.

Faktaruta 6.1 De grundläggande principerna för offentlig upphandling

Icke-diskriminering: Det är förbjudet att direkt eller indirekt diskriminera leverantörer på grund av nationalitet.

Likabehandling: Alla leverantörer ska behandlas lika och ges lika förutsättningar. Alla måste exempelvis få samma information och vid samma tillfälle.

Transparens: Det är en skyldighet för den upphandlande myndigheten att lämna information om upphandlingen och hur den kommer att genomföras. För att anbudsgivarna ska ges samma förutsättningar för anbudsgivning måste förfrågningsunderlaget vara klart och tydligt och innehålla samtliga krav på det som ska upphandlas.

Proportionalitetsprincipen: Kraven på leverantören och kraven i kravspecifikationen måste ha ett naturligt samband med och stå i rimlig proportion till det som upphandlas. De krav som ställs ska vara både lämpliga och nödvändiga för att uppnå syftet med upphandlingen. Om det finns flera alternativ bör det alternativ väljas som är minst ingripande eller belastande för leverantörerna.

Ömsesidigt erkännande: Intyg och certifikat som har utfärdats av en medlemsstats behöriga myndigheter ska gälla också i övriga EU/EES-länder.

6.2.2 Att säkerställa konkurrens vid offentlig upphandling

Konkurrenspolitiken har en övergripande roll att främja konkurrensen på marknaden. Rent allmänt är det viktigt att offentliga upphandlingar genomförs på ett sätt som främjar konkurrens. Emellertid måste denna hänsyn vägas mot målet att nå effektiva resultat. Vid offentlig upphandling är vissa inslag i upphandlingsprocessen av särskild betydelse.

Med tanke på att den offentliga sektorn är en stor köpare har sektorn potential att påverka konkurrensklimatet på marknaden genom sina upphandlingsbeslut. I detta avseende inriktar sig de nordiska konkurrensmyndigheterna på att ge vägledning till offentliga upphandlare om hur de ska utforma och genomföra upphandlingsstrategier och upphandlingar för att främja konkurrensen och försäkra sig om att få bäst valuta för pengarna också på lång sikt. På grund av sin storlek och möjlighet att utöva köparmakt riskerar offentliga upphandlingar emellertid att gynna större företag som kan dra fördel av skalfördelar, till nackdel för små och medelstora företag. Trots att detta kan vara frestande på kort sikt finns det dock en risk att konkurrensen minskar på lång sikt. Genom att exempelvis undvika upphandlingar där flera upphandlande enheter går ihop eller att samla ihop och kombinera kontrakt, samt undvika alltför komplicerade upphandlingsprocesser, kan offentliga upphandlare genomföra effektiva upphandlingar utan att minska konkurrensen på kort sikt och därigenom främja en konkurrenskraftig marknadsstruktur även i framtida upphandlingar.

Därutöver, på grund av kraven på transparens och den relativa bristen på flexibilitet i den offentliga upphandlingsprocessen, är det allmänt erkänt att offentlig upphandling riskerar att drabbas av otillåten samverkan mellan anbudsgivande företag. Allvarligast är anbudskarteller som eliminerar konkurrens och motverkar syftet med offentliga upphandlingar. Risken för otillåten samverkan är särskilt hög på marknader som kännetecknas av höga inträdeshinder och en hög nivå av transparens och där det finns relativt få potentiella anbudsgivare som träffas regelbundet över tid. Tydliga exempel på detta är asfaltkartellerna i Finland, Sverige och Norge där ledande marknadsaktörer i förväg kom överens om de anbud var och en skulle lämna in i ett stort antal anbudsförfaranden från landsting, kommuner och privat sektor. Företagen delade upp marknaderna mellan sig och kom överens om priserna. Landstingen, kommunerna, och därigenom också skattebetalarna, ådrog sig stora förluster på grund av kartellsamarbetet för att hålla priserna på en hög nivå.

Att bekämpa konkurrensbegränsande samarbete i offentlig upphandling är en viktig uppgift och en framtida utmaning för de nordiska konkurrensmyndigheterna, framför allt på grund av att anbudskarteller är svåra att upptäcka. Effektiv lagtillämpning är viktigt för att både upptäcka och avskräcka denna typ av lagöverträdelse, men konkurrensfrämjande aktiviteter som syftar till att främja effektiva och ändamålsenliga offentliga upphandlingar samt öka medvetenheten om karteller är också viktiga. De senare inbegriper förebyggande verksamhet som att till exempel informera tjänstemän inom området för offentlig upphandling liksom potentiella anbudslämnare om konkurrenslagstiftningen och fördelarna med konkurrens. Några av de nordiska konkurrensmyndigheterna har till exempel utfärdat riktlinjer om hur anbudskarteller kan upptäckas. Överlag syftar riktlinjerna till att minska incitamenten för att bilda karteller genom att:

- Hjälpa upphandlare att minimera riskerna för kartellbildning genom noggrann utformning av upphandlingsprocessen,
- Hjälpa upphandlare att upptäcka och anmäla olaglig konkurrensbegränsande samverkan under upphandlingsprocessen,
- Göra konkurrensmyndigheten till en betrodd partner för att upptäcka och väcka åtal mot överträdelser av konkurrenslagen.

Som exempel på detta har Konkurrensverket utfärdat en checklista över omständigheter som kan tyda på att företag samarbetar vid en upphandling. Denna checklista sammanfattas i faktaruta 6.2 på nästa sida.

Faktaruta 6.2 Tolv sätt att upptäcka anbudskarteller

1. **Misstänkt höga priser** – Detta kan vara tecken på artighetsanbud, vilket innebär att företagen är med och lämnar anbud för syns skull, medvetna om att ett annat företag kommer att lämna ett mer konkurrenskraftigt anbud.
2. **Misstänkt olika priser** – Om ett företag lämnar väsentligt högre anbud i vissa upphandlingar jämfört med andra upphandlingar, utan att det finns några uppenbara kostnadsskillnader, kan det tyda på att företaget är med i en anbudskartell.
3. **Misstänkt stora prisskillnader** – Om skillnaden är oförklarligt stor mellan det vinnande anbudet och de andra anbud som lämnats, kan några företag ha bildat en anbudskartell för att hålla prisnivån uppe.
4. **Misstänkt lika priser** – Om flera företag lämnar identiska eller misstänkt lika priser, kan det innebära att de kommit överens om att dela på kontraktet.
5. **Misstänkt bojkott** – Om inga företag lämnar anbud kan det vara fråga om en samordnad bojkott för att påverka villkoren i upphandlingen. Syftet med en samordnad bojkott kan till exempel vara att medlemmarna i en kartell ska kunna dela upp en viss marknad mellan sig.
6. **Misstänkt få anbud** – Detta tyder på att det kan finnas en marknadsdelningskartell.
7. **Misstänkt lika anbud** – Om anbuden hänvisar till överenskommelser i branschen som kan påverka priset, kan företagen ha kommit överens om gemensamma branschprislistor, förseningsavgifter eller andra försäljningsvillkor. Sådana överenskommelser är olagliga.
8. **Misstänkt mönster** – Om samma företag vinner upphandlingen varje gång ett kontrakt ska förnyas, kan företagen ha delat upp marknaden mellan sig. Andra misstänkta mönster kan vara att något företag alltid lägger lägst anbud i ett visst område eller att företag verkar lämna lägst anbud enligt en viss turordning.
9. **Misstänkta arrangemang som avser underleverantörer** – Om ett företag som vunnit en upphandling ger uppdrag till andra som lämnat högre anbud i samma upphandling, kan det tyda på en anbudskartell. Företagen har då kommit överens om att vinnaren ska kompensera konkurrenterna genom att anlita dem som underleverantörer.
10. **Misstänkt slarviga anbud** – Om endast det vinnande anbudet är grundligt och detaljrikt sammanställt, medan de övriga verkar slarvigt gjorda, kan det tyda på en anbudskartell.
11. **Misstänkta formuleringar** – Om det finns konstigheter i flera av de olika anbuden eller i de frågor som företagen ställer till upphandlaren, kan det tyda på att företagen har samordnat sig. Det kan gälla identiska formuleringar, samma kalkyleringsfel eller samma brevpapper och formulär.
12. **Misstänkt gemensamt anbud** – Om ett gemensamt anbud lämnas av fler företag än vad som är nödvändigt för att utföra uppdraget, kan det vara olagligt.

Källa: http://www.kkv.se/upload/Filer/Konkurrens/anbudskarteller_checklista.pdf.

Konkurrensverkets avdelning för tillsyn av lagen om offentlig upphandling organiserar utåtriktad verksamhet för offentliga upphandlare. I denna verksamhet ingår information om checklistan för att upptäcka anbudskarteller och att informera om vikten av att offentliga upphandlare uppmärksammar Konkurrensverket på sina misstankar. Som ett resultat av dessa informationsinsatser har Konkurrensverket fått tips om misstänkta anbudskarteller vilket lett till att karteller upptäckts och bötfällts.

De nordiska konkurrensmyndigheterna har i ett antal fall med framgång upptäckt och bötfällt företag för uppgjord anbudsgivning och andra former av otillåten samverkan. Tre av fallen som har anknytning till vårdsektorn beskrivs i faktarutorna 6.3 och 6.4 nedan.

Faktaruta 6.3 Konkurrensbegränsande samarbete på den danska marknaden för laborietester

I februari 2007 begärde två regionala statligt ägda miljöcenter i Danmark – Miljøcenter Roskilde och Miljøcenter Nykøbing Falster – in offerter för tillhandahållande av laborietester, men de offerter som togs emot väckte misstanke om anbudssamverkan mellan två företag: Miljølaboratoriet I/S och Milana A/S. Enligt den danska konkurrensmyndigheten hade de två företagen samordnat sina priser och delat upp kontrakten mellan sig genom att Milana lämnade ett anbud för upphandlingen i Nykøbing Falster och Miljølaboratoriet den som gällde Roskilde. Miljöcentren fick inte in några andra anbud vilket gjorde att kostnaden för tjänsterna blev mycket högre än väntat och att de båda centren tvingades därför skära ner på sin verksamhet.

Åklagarmyndigheten väckte talan i tingsrätten för grov ekonomisk brottslighet och i mars 2011 dömdes både laborietesterna och deras VD:ar för överträdelse av konkurrenslagen. Eftersom de två laborietesterna hade låga marknadsandelar och hade gjort begränsade vinster från det konkurrensbegränsade samarbetet fastställde tingsrätten bötesbeloppet till 500 000 DKK för varje laboratorium och i överensstämmelse med rättspraxis 25 000 DKK för respektive VD, trots att tingsrätten betonade att överträdelsen innebar en mycket allvarlig överträdelse av konkurrenslagen.

Faktaruta 6.4 Anbudssamarbete vid upphandling av patienttransporter i Norge

I Norge spenderas omkring 2 miljarder NOK varje år på patienttransporter, varav den största delen gäller taxiresor. De regionala hälsovårdsmyndigheterna är ansvariga för upphandlingen av patienttransporter och använder konkurrensutsatta anbudsförfaranden för att stimulera konkurrensen och för att på detta sätt minska sina utgifter för dessa transporter och därigenom frigöra ekonomiska resurser för att behandla patienter. Både de licensgivande myndigheterna (länsstyrelserna) och köparna (de regionala hälsovårdsmyndigheterna) kan påverka graden av konkurrens i upphandlingar av patienttransporter. Länsstyrelserna kan exempelvis främja konkurrensen genom att tillåta fler taxicentraler i ett område eller genom att öka antalet taxilicenser. De regionala hälsovårdsmyndigheterna kan påverka konkurrenssituationen genom sitt sätt att formulera förfrågningsunderlaget och genom att vara vaksamma på tecken på otillåten samverkan vid anbudsgivning, som i de två fall som i korthet beskrivs nedan.

Fall 1. I september 2006 lämnade Taxi Midt-Norge AS – ett rikstäckande transportföretag som organiserar innehavare av taxilicenser i regionen Nord-Trøndelag – ett anbud för samtliga taxiföretag och innehavare av taxilicenser i en upphandling för patienttransporter som var utannonserad av Helse Midt-Norge RHF i Nord-Trøndelag. Helse Midt reagerade på detta sätt att lämna anbud och lämnade in ett klagomål om misstänkt otillåtet samarbete till den norska konkurrensmyndigheten. Efter att ha utrett ärendet drog konkurrensmyndigheten slutsatsen att anbudet utgjorde en överträdelse av paragraf 10 i konkurrenslagen. I mars 2009 dömdes Taxi Midt-Norge att betala 300 000 NOK i böter för överträdelse av lagen.

År 2008 inledde Helse Midt en ny upphandlingsprocess för att teckna nya kontrakt och få nya leverantörer för patienttransporter från och med 1 januari 2009. Processen ställdes dock in eftersom de anbud som lämnades in skulle ha resulterat i avsevärt högre kostnader än vad som hade budgeterats för patienttransporter i regionen. Helse Midt inledde därför förhandlingar direkt med flera potentiella leverantörer på marknaden, varefter tre leverantörer tilldelades kontrakt för patienttransporter i olika delar av Nord-Trøndelag för perioden 1 januari 2009 till 31 december 2011, med möjlighet att förlänga kontraktet med ett år.

Enligt hälsovårdsmyndigheten i Nord-Trøndelag uppgår de besparingar som görs genom att konkurrensutsätta patienttransportkontrakten till omkring 2 miljoner NOK om året. Helse Midt har konstaterat att konkurrensmyndighetens anmälan om ingripandet mot Taxi Midt-Norge spelade en viktig roll för att få förståelse för resultatet av deras direktförhandlingar med potentiella tjänsteleverantörer.

Fall 2. Det andra fallet är från år 2010. I ett anbud om patienttransporter som utannonserades av universitetssjukhuset i Oslo samarbetade två konkurrerande taxiföretag, Follo Taxisentral och Ski Taxi via ett gemensamt företag, Ski Follo Taxidrift AS, om att lämna anbud i två upphandlingar där kontrakten var värda omkring 20 respektive 30 miljoner NOK. I första omgången fick universitetssjukhuset i Oslo bara in ett enda anbud och beslutade därför att ställa in upphandlingen på grund av bristande konkurrens. I nästa omgång lämnade de två företagen återigen ett gemensamt anbud via det gemensamma företaget, men mötte samtidigt konkurrens från två andra anbudslämnare.

Den norska konkurrensmyndigheten drog slutsatsen att Follo Taxisentral och Ski Taxi är att betrakta som konkurrenter på taximarknaden i Follo och att det inte fanns något i förfrågningsunderlaget från Oslo universitetssjukhus som hindrade företagen från att lämna individuella anbud. När de två företagen i stället valde att samarbeta överträdde de bestämmelserna i paragraf 10 i konkurrenslagen. I sitt beslut dömde den norska konkurrensmyndigheten Ski Follo Taxidrift till 2.2 miljoner NOK i böter, Follo Taxisentral till 400 000 NOK och Ski Taxi till 250 000 NOK.

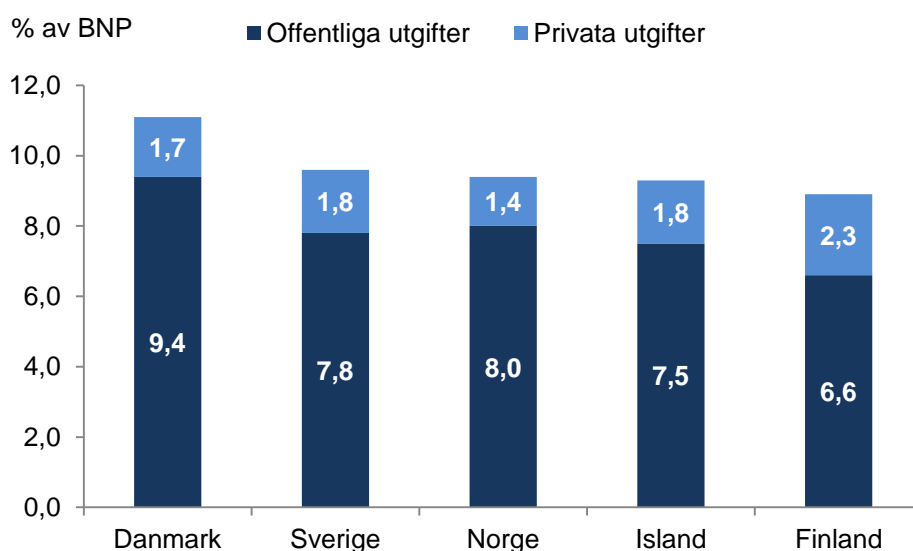
Avslutningsvis kan nämnas att de nordiska konkurrensmyndigheterna arbetar aktivt med att främja konkurrens inom upphandlingsområdet. Det finns dock utrymme för att intensifiera dessa insatser. Exempel på detta kan vara att främja politiska initiativ för att sänka inträdeshinder, försvåra för anbudskarteller att själva upptäcka och straffa medlemmar som avviker från samarbetet, och att stärka tillämpningen av upphandlingslagstiftningen.

6.3 Konkurrens och offentlig upphandling inom den nordiska hälso- och sjukvårdssektorn

På grund av ständiga krav på att öka effektiviteten, höja kvaliteten och förbättra tillgängligheten kombinerat med de demografiska förändringar som diskuteras i föregående kapitel, är det troligt att kraven på välfärdstjänster i allmänhet och hälso- och sjukvårdstjänster i synnerhet att öka framöver. Detta gör att effektivitetsvinster vid tillhandahållandet av tjänster för vård och omsorg är avgörande för att i framtiden kunna fortsätta att erbjuda effektiva välfärdstjänster av hög kvalitet.

De nordiska välfärdssystemen kännetecknas av universalism där kärnvärdena är lika möjligheter, social solidaritet och trygghet för alla. Vad gäller hälso- och sjukvårdstjänster finns individuella skillnader i utformningen av de olika ländernas system, som dock vilar på en gemensam grund som kännetecknas av lika tillgång till vårdtjänster för alla, höga nivåer av skattebaserad finansiering, offentligt ägda sjukhus och decentraliserade system för tillhandahållande av vårdtjänster.⁶⁹

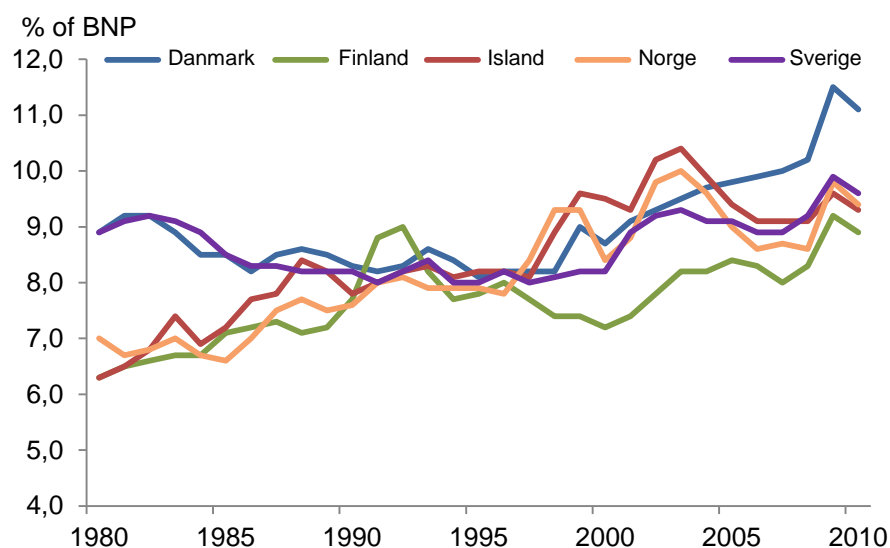
Som framgår av figur 6.2 nedan motsvarar utgifterna för hälso- och sjukvård omkring 10 procent av BNP i de nordiska länderna. Samma figur visar också förhållandet mellan offentlig- och privatfinansierad vård, och visar tydligt att de offentliga utgifterna för folkhälsa vida överskrider de privata hälso- och sjukvårdsutgifterna i samtliga länder i figuren.



Figur 6.2 Hälso- och sjukvårdsutgifternas andel av BNP år 2010

Källa: OECD Internationell statistik 2012.

⁶⁹ Kristiansen I.S. och Pedersen, K.M., (2000).



Figur 6.3 Hälsa- och sjukvårdsutgifternas andel av BNP 1980-2010

Källa: OECD Internationell statistik 2012.

Sett över tid har utgifterna för hälso- och sjukvård som andel av BNP ökat, om än i långsam takt, vilket visas i figur 6.3 ovan. Om denna trend håller i sig beräknas dessa utgifter överskrida 20 procent av BNP i de flesta OECD-länder år 2050.⁷⁰ En sådan utveckling skulle oundvikligen innebära en stor utmaning för finansieringen av vårdsektorn i dess nuvarande omfattning och utformning. Med en sådan utveckling skulle med största sannolikhet systemen behöva reformeras, utöver de reformer som de nordiska länderna redan genomgått under de senaste årtiondena.

Som en del av de aktuella systemreformerna av hälso- och sjukvårdssektorn använder sig de nordiska länderna nu av offentlig upphandling av både varor och tjänster, som till exempel upphandling av vacciner och patienttransporter, för att använda tillgängliga resurser på bästa sätt. Ett exempel på hur offentlig upphandling kan bidra till att sänka de offentliga utgifterna inom vårdsektorn beskrivs i faktaruta 6.5 nedan.

⁷⁰ McKinsey & Co (2008).

Faktaruta 6.5 Upphandling av laboriemedicinska tjänster minskar kostnaderna

Som en del av Konkurrensverkets uppdrag som att utöva tillsyn över lagen om valfrihetsystem (LOV) har myndigheten gjort en kartläggning om konkurrensen inom laboriemedicinska tjänster. Kartläggningen visar att priserna för laboriemedicinska tjänster är betydligt lägre när de varit föremål för konkurrensutsatt upphandling. Kostnaden för en så kallad CRP-analys (indikator på infektion eller inflammation) varierade från 33,57 SEK i Örebro, det dyraste landstinget, till 4,31 SEK i Stockholms landsting som hade genomfört en upphandling av laboriemedicinska tjänster.

Konkurrensverket drar utifrån sin kartläggning slutsatsen att offentlig upphandling är en viktig faktor för lägre priser och tydliga kvalitetskrav när det gäller dessa tjänster. Dessutom rekommenderade Konkurrensverket att landstingen också skulle anpassa laboratorierna till behoven inom primärvården – inte bara till sjukhusens behov – och påpekade att landstingens krav på IT-system inverkar på laboratoriernas förmåga att etablera sig på marknaden, vilket kan påverka konkurrens klimatet. Konkurrensverket underströk också vikten av att skapa konkurrensneutralitet mellan olika laboratorier, till exempel genom samma ackrediteringskrav för alla.

Källa: Konkurrensverket (2012) Konkurrens inom laborietjänster. Rapport 2012:5.

6.3.1 Köparmakt i offentlig upphandling

Som redan nämnts i avsnitt 6.2.2 ovan är köparmakt en aspekt av offentlig upphandling som kan inverka på villkoren för konkurrensen på en marknad. Det är vanligt att offentliga upphandlare samarbetar i sin upphandlingsverksamhet för att åstadkomma rationaliseringsvinster och för att öka sin köparmakt. För att nämna ett exempel, har vårdföretagen i Norge inlett ett samarbete om upphandling av läkemedel, *Legemiddelinnkjøps samarbeidet* (LIS). Syftet med samarbetet är att skapa en gemensam grund för avtal om inköp och leverans av läkemedel på uppdrag av de statligt ägda sjukhusen och därigenom minska kostnaderna.

Gemensam upphandling, framför allt som ett resultat av omfattande ramavtal, tenderar att stänga ute små och medelstora företag från upphandlingsprocessen och ger heller inte alltid bäst valuta för myndigheternas pengar. De samarbetande myndigheterna riskerar också att låsa fast sig vid en enhetslösning som inte alltid passar allas behov. Denna kritik härrör från såväl akademisk forskning som omfattande kontakter med upphandlande myndigheter.⁷¹ Också Konkurrensverket har vid flera tillfällen uttryckt oro när det gäller gemensam upphandling, som dessutom blivit allt vanligare i Sverige, framför allt genom den nya formen av centrala inköpsorgan som är tillåtna enligt lagen om offentlig upphandling.

De generella slutsatser som kan dras utifrån den kritik som finns mot att utnyttja köparmakt, är att ramavtal bör användas med försiktighet och utformas utifrån en

⁷¹ Detta inbegriper forskning som finansieras av Konkurrensverket, EU-kommissionen, intressegrupper, myndigheter och andra intressenter.

noggrann bedömning av den relevanta marknaden och möjlighet till deltagande för små och medelstora företag. Det ska dock poängteras att farhågorna framför allt inte härrör från själva upphandlingsbestämmelserna utan snarare från de upphandlande myndigheternas tillämpning av bestämmelserna i enskilda upphandlingar.

6.3.2 Ideella och icke vinstdrivna organisationers deltagande i offentlig upphandling

Välfärdstjänster erbjuds inte enbart av offentliga institutioner eller privata företag. I vissa fall verkar även ideella och icke vinstdrivna organisationer på denna "marknad", genom anbud från en begränsad eller specifik grupp av anbudsgivare eller i konkurrens med privata vinstdrivna aktörer. De regler, bestämmelser och eventuella undantag som styr ideella och icke vinstdrivande organisationers deltagande i offentliga upphandlingar skiljer sig åt mellan de nordiska länderna.

I Sverige finns det inga specifika regler eller bestämmelser för upphandling från frivilliga eller icke vinstdrivna organisationer. I Norge ska sjukhus som ägs och drivs av icke-statliga organisationer garanteras goda villkor genom avtal med myndigheterna.⁷² Dessutom inbegriper regeringens principdeklaration om konkurrenspolitik, offentligt stöd och offentlig upphandling på ministeriets webbsida även ett åtagande som gäller samhällslösningar och offentlig kontroll i stället för obligatorisk anbudsinfordran inom viktiga välfärdsområden som skola, vård och omsorg. Detta avspeglar den nuvarande norska regeringens politiska plattform i enlighet med den så kallade "Soria Moria-förklaringen".⁷³

I Finland får icke vinstdrivna organisationer delta i offentliga upphandlingar, men då finns vissa bestämmelser som den upphandlande enheten måste ta hänsyn till. Paragraf 64 i lagen om offentlig upphandling (348/2007) gäller upphandling från organisationer som har en relation med den upphandlande enheten. Där fastställs att hänsyn bör tas till alla bidrag som har tagits emot när man jämför de aktuella anbudspriserna. Enligt paragraf 63 i denna lag kan upphandlaren förkasta anbud som innehåller exceptionellt låga priser eller om anbudsgivaren har tagit emot olagligt statligt stöd. Innan upphandlaren förkastar sådana anbud måste anbudsgivaren få tillräcklig tid att visa att det aktuella statliga stödet har beviljats på lagligt sätt.

⁷² Den norska regeringens politiska plattform från 2005, även kallad Soria Moria-förklaringen.

⁷³ En version på engelska av Soria Moria-förklaringen är tillgänglig på adress <http://arkiv.sv.no/partiet/english/dbaFile127882.pdf> (29 juni 2012).

6.3.3 Innovationsupphandling – En viktig möjlighet för att hälso- och sjukvårdssektorn i de nordiska länderna

Än så länge tillämpas offentlig upphandling huvudsakligen för upphandling av standardprodukter och standardlösningar. Emellertid kommer hållbarheten för de nordiska ländernas offentliga hälso- och sjukvårdssystem till stor del att vara beroende av innovationer som kan öka tjänsternas effektivitet, säkerhet, kvalitet och produktivitet. Dessa krav sträcker sig också utanför Norden där en global marknad kräver innovativa lösningar. På grund av den offentliga sektorns stora köpmakt har det offentliga inte bara makt att främja tillhandahållandet av kostnadseffektiva varor och tjänster, utan också makt och möjlighet att utveckla hållbara tekniska lösningar och främja process- och produktinnovation, både inom offentlig- och den privata sektor.⁷⁴ I detta avseende har offentlig upphandling, som ett sätt att simulera kontinuerlig innovation lyfts fram alltmer under det senaste decenniet i diskussionen om hur Europa och de nordiska länderna ska kunna bli mer innovativa.⁷⁵

I konceptet för innovationsupphandling ingår tre huvuddelar:⁷⁶

- *Upphandling av innovationer* – Upphandling av tidigare okända lösningar på ett definierat problem eller behov av en lösning som ännu inte är etablerad på någon marknad eller som sällan används i landet. Det strategiska beslutet att utveckla en innovation görs av upphandlaren.
- *Innovationsvänlig upphandling* – Den upphandlande enheten öppnar upp upphandlingsprocessen för att beakta och dra fördel av leverantörens idéer om innovation, vilket innebär att det strategiska beslutet att utveckla en innovation görs av leverantören. I princip bör alla offentliga upphandlingsprocesser vara innovationsvänliga, i meningen att innovativa lösningar inte bör uteslutas eller missgynnas.
- *Innovativ upphandling* – Upphandlingsprocessen genomförs på ett innovativt sätt, i den meningen att processen organiseras på ett nytt eller förbättrat sätt.⁷⁷

Även om flera studier har betonat innovationsupphandlingens potential som ett viktigt verktyg för att öka innovation, produktivitet och tillväxt inom den offentliga och privata sektorn, spelar den så här långt en begränsad roll i Norden. Flera undersökningar visar att upphandlande enheter anser att innovationsupphandlingar är långt mer komplicerade än traditionella upphandlingsprocesser.⁷⁸ Som i alla former av offentlig upphandling är det naturligtvis viktigt att de upphandlande enheterna följer regelverket. De största hindren för innovations-

⁷⁴ De nordiska konkurrensmyndigheterna (2010), SOU (2010).

⁷⁵ Nordiska rådet (2011).

⁷⁶ SOU (2010), Vinnova (2012).

⁷⁷ Nordiska rådet (2011).

⁷⁸ Se t.ex. SOU (2010), Nordiska rådet (2011) och Rolfstam (2010).

upphandling förefaller emellertid inte vara av juridisk art. Istället tycks de oftast vara relaterade till hur de offentliga upphandlingsprocesserna organiseras, bristen på juridisk och teknisk kompetens för att hantera innovationsupphandlingen hos de upphandlande enheterna, riskaversion hos dessa enheter och svårigheten att beräkna livscykelkostnaden för olika typer av utrustning och system.⁷⁹

För att utveckla innovationsupphandling till ett verktyg för innovation inom den offentliga och privata sektorn är det viktigt att uppmuntra ledarskap, visioner och särskild expertis hos dem som arbetar med offentlig upphandling och se till att kunskap och goda exempel förmedlas till marknadsaktörer och andra intressenter. Ett projekt inlett av Nordiska rådet, "Innovativ upphandling inom hälso- och sjukvårdssektorn", som beskrivs i faktaruta 6.6 nedan, är ett exempel på ett initiativ för att främja tillämpningen av innovationsupphandling. De två svenska innovationsupphandlingsinitiativ som beskrivs i faktaruta 6.7 är ytterligare exempel inom detta område.

Faktaruta 6.6 Nordiskt samarbete för att utveckla innovationsupphandling

I oktober 2010 beslutade de nordiska ministrarna inom områdena för handel och industri att inleda ett samarbetsprogram om industri- och innovationspolitik med betoning på grön tillväxt. Programmet inleddes 2011 och kommer att utvärderas 2013. Samarbetet spänner över sex samnordiska projekt, varav ett med titeln "Offentlig upphandling och innovation inom hälso- och sjukvårdssektorn". Projekten organiseras av organisationen Nordisk innovation inom Nordiska rådet i samarbete med de nordiska länderna. Syftet med ovan nämnda projekt är att förbättra hälso- och sjukvårdstjänster genom kompetensutveckling och samarbete samt att utveckla tjänstesektorn genom närmare kontakter med offentliga upphandlare. Projektets viktigaste målgrupp är upphandlande enheter inom hälso- och sjukvård, det vill säga sjukhus, landsting och kommuner. Tanken är att den nordiska hälso- och sjukvårdssektorn, genom att öka medvetenheten och kunskapen på förvaltningsnivå om den potential som innovationsupphandling har, kan bli en ännu mer innovativ och krävande upphandlare och därigenom öka effektiviteten och måluppfyllelsen vid tillhandahållandet av hälso- och sjukvårdstjänster. Ett mer långsiktigt mål är att göra Norden till en global föregångare inom området för innovationsupphandling inom denna sektor.

Det samnordiska projektet är indelat i två huvudteman. Det första handlar om att skapa ett nordiskt kompetensnätverk för innovation och upphandling inom hälso- och sjukvårdssektorn, där man kan dela erfarenheter, metoder och lyckade exempel med varandra och även sprida dessa till en bredare allmänhet. Det andra temat är ett nordiskt projekt för marknadskunskap och dialog mellan upphandlare och anbudslämnare, som i grunden handlar om att skapa ett bättre informationsflöde genom att höja medvetenheten och uppmuntra gränsöverskridande lärande och partnerskap.

Källa: Nordiska rådet (2012) och Nordic innovation, <http://nordicinnovation.org>

⁷⁹ Ibid.

Faktaruta 6.7 Innovationsupphandlingsinitiativ i Sverige

I april 2012 gav den svenska regeringen i uppdrag åt de statliga myndigheterna VINNOVA, Trafikverket och Energimyndigheten att arbeta aktivt med innovationsupphandling för att ytterligare stärka svensk innovation. Initiativet är en del i den svenska Innovationsstrategin och har tilldelats 30 miljoner kronor fram till 2014. Tanken är att VINNOVA och Energimyndigheten tillsammans med berörda intressenter ska arbeta med innovationsupphandling som kan utveckla nya och förbättrade miljölösningar inom aktuella områden, som till exempel inom transportområdet. Trafikverket är en viktig aktör inom offentlig upphandling, och dess uppdrag är här att analysera hur innovationsupphandling kan användas för att stimulera utvecklingen av effektivare processer och ny teknik, samt att implementera dessa lösningar. Ett annat syfte med detta initiativ är att bidra med värdefulla praktiska erfarenheter inom innovationsupphandlingsområdet och som också kan vara värdefulla för andra offentliga aktörer. I regeringens budgetproposition hösten 2013 har det föreslagits att Konkurrensverket ska ha ansvar för det samlade upphandlingsstödet, inklusive innovationsupphandling, vilket ska vara tillgängligt senast den 1 juli 2014. Det ska fokusera på kompetenshöjande insatser inom områdena regelverk och rättspraxis; hur en effektiv upphandling genomförs.

Källa: VINNOVA www.vinnova.se och Näringsdepartementets pressmeddelande från 19 april 2012 "Ökad innovationsupphandling för framtidens samhällslösningar och affärsidéer", Konkurrensverket, www.kkv.se, pressmeddelande "Bra med samordning av upphandlingsstödet", 18 september 2013.

6.4 Valfrihetssystem inom den offentliga sektorn

Som tidigare nämnts har alla nordiska länder redan infört valfrihetssystem inom den offentliga sektorn, eller är på väg att utveckla sådana system. Valfrihetssystem ger offentliga institutioner ett verktyg som de kan använda i situationer då de önskar konkurrensutsätta hela eller delar av en verksamhet genom att överföra valet av tjänsteutövare till individen.

Möjligheten för den enskilde att välja gör att man inom området för offentligt finansierade tjänster blir mer lyhörd för den enskilde användarens behov och krav. Den kan också leda till bättre möjligheter för privata företag och icke-statliga organisationer att verka och utvecklas genom att på ett enklare sätt kunna konkurrera med välfärdstjänster som offentliga aktörer erbjuder i egen regi. Dessutom anses valfrihetssystem främja mångfald och ge bättre möjligheter för små aktörer, ideella och icke-vinstdrivna organisationer och olika former av kooperativ att få tillträde till marknaden.

6.4.1 Nordiska exempel på valfrihetssystem inom social sektor och hälso- och sjukvårdsområdet

Valfrihetssystem inom områden som barnomsorg och skola har en lång tradition i de nordiska länderna, och har på senare tid också införts för sociala tjänster och hälso- och sjukvård. Som exempel kan nämnas arbetsförmedlingstjänster, vård av äldre och funktionshindrade, hemtjänst, primärvård och viss specialistvård. Inom hälso- och sjukvårdssektorn är huvudsyftet med införandet av patientval att öka

valfriheten för användarna, främja kvalitet, tillgänglighet och effektivitet genom att uppmuntra konkurrens och mångfald bland de aktörer som erbjuder dessa tjänster. Valfrihetssystem inom de finska, norska, svenska och danska hälso- och sjukvårdssystemen presenteras kortfattat härnäst.

Finland

Lagen om servicesedlar inom social- och hälsovården trädde i kraft 2009 och omfattade nästan alla dessa tjänster i Finland. Den finska konkurrensmyndigheten hade länge verkat för denna reform. En anledning var att servicesedlar motiverar utövarna att utveckla sin verksamhet i enlighet med brukarnas önskemål. Samtidigt möjliggör de konkurrens och uppkomsten av en funktionell tjänstemarknad. Servicesedlar betraktas också som ett sätt att korta ned väntelistorna och tillgodose de omedelbara vårdbehoven. Servicesedlar passar emellertid bara för vissa tjänster och fungerar bäst vid standardiserade förfaranden med mycket förutsägbara behandlingsprocesser. Sjukhusdistriktet Helsingfors och Uusimaa, som är den största leverantören av specialistvård i Finland, använder servicesedlar för behandling av grå- och grön starr. Vissa ortopediska operationer och handkirurgi kan också vara aktuella för att tillämpa valfrihetssystemet med servicesedlar. Gemensamt för samtliga behandlingar är att processerna är förutsägbara.

I januari 2011 genomförde den finska innovationsfonden Sitra en undersökning av användandet av servicesedlar på kommunnivå. Enligt undersökningen använde omkring en tredjedel av alla kommuner servicesedlar vid tillhandahållandet av 338 olika sociala och hälso- och sjukvårdstjänster.

Norge

Sedan 2001 har norska patienter rätt att välja sjukhus för planerade behandlingar, specialistrådgivning och/eller diagnostik.⁸⁰ Patientens kostnader för resa, kost och logi ersätts av den regionala hälso- och sjukvårdsmyndigheten medan patienterna själva endast betalar ett begränsat belopp. För att underlätta patienternas rätt att välja var de ska få behandling tillhandahåller det norska hälsovårdsministeriet sedan 2003 en informationstjänst på internet som kallas "Fritt sjukhusval Norge". Där erbjuds patienterna, deras anhöriga och sjukhuspersonalen aktuell information om patienträttigheter, väntetider och kvalitetsinformation om de olika sjukhusen, samt andra relevanta upplysningar. Detta gör det möjligt för patienterna att fatta mer välinformerade beslut om vilket sjukhus/vilken institution de ska välja för olika typer av behandling. Patienterna kan be sin husläkare om hjälp att välja, själva beställa behandling via internet eller ringa till ett gratisnummer. Utöver internettjänsterna har telefontjänsten för att stödja människors rätt att själva välja sjukhus förbättrats. Informationen omfattar alla offentliga och privata sjukhus som har ett avtal med den regionala hälso- och sjukvårdsmyndigheten vad gäller vissa behandlingar. Ett syfte med denna tjänst är att bidra till ett bättre utnyttjande av

⁸⁰ För ytterligare information se <http://www.frittsykehusvalg.no/english>

behandlingskapaciteten och att öka konkurrensen mellan de statligt ägda sjukhusen.

Generellt sett är det viktigt att främja konsumenternas möjlighet att välja för att få marknaderna att fungera mer effektivt och minska väntetiderna och det finns bevis för att så har varit fallet i Norge.⁸¹ För att detta ska fungera, rekommenderar den norska konkurrensmyndigheten att patienter ska ha tillgång till goda, pålitliga, jämförbara och lättåtkomliga upplysningar om relevanta aspekter på de olika valmöjligheterna. Teknologirådet lade emellertid 2011 fram en rapport till Stortinget om det fria patientvalet.⁸² En slutsats var att den information som patienterna hade tillgång till var otillräcklig. Denna slutsats bekräftades senare av den norska riksrevisionen som konstaterade att patienterna fick otillräckliga upplysningar från sjukhusen om möjligheten att förkorta sin väntetid genom att byta sjukhus – trots att många sjukhus har långa väntetider för många behandlingar. En annan slutsats av undersökningen var att det fria sjukhusvalet utnyttjades ojämnt av patienterna. Av denna anledning rekommenderade riksrevisionen att Hälso- och omsorgsdepartementet skulle se till att husläkare och sjukhus började använda systemet med fritt sjukhusval mer aktivt för att uppnå de hälsovårdspolitiska målen. Det norska Teknologirådet bedriver också ett projekt, "Patient 2.0" för att undersöka vilken form av information som patienterna behöver och hur dessa upplysningar på bästa sätt kan presenteras online. Bättre vägledning kan bidra till att bestämmelserna i lagen om patienträttigheterna för det fria sjukhusvalet kombinerar målen med ökat patientdeltagande vid beslutsfattande och lika tillgång till vårdtjänster. Samtidigt kan en ökad användning av det fria sjukhusvalet bidra till att förbättra utnyttjandet av specialistvårdens behandlingskapacitet.

Sverige

Lagen om valfrihetssystem (2008:962) (LOV) trädde i kraft 2009 och tillämpas när en upphandlande myndighet öppnar delar av sin verksamhet för konkurrens genom att inrätta ett valfrihetssystem för de tjänster som ingår i systemet. I detta hänseende är lagen om valfrihetssystem ett alternativ till lagen om offentlig upphandling (LOU) (2007:1091). Konkurrensverket har till uppgift att övervaka valfrihetssystemet med avseende på konkurrens och att förhindra överträdelser av lagen. Konkurrensverket tillhandahåller också allmänna riktlinjer och information om lagen. I Sverige är principerna för valfrihetssystem i grunden desamma som för offentlig upphandling (faktaruta 6.1), vilket innebär att tjänsteleverantörerna inom

⁸¹ 2005 rapporterade den norska konkurrensmyndigheten att väntetiden genom valfrihetssystemet minskar för varje patient som använder det på rätt sätt. I den senaste rapporten från Riksrevisionen som överlämnades till Stortinget hösten 2011 bekräftas att patienter som utnyttjar systemet med det fria sjukhusvalet upplever kortare väntetider. (Dokument 3:3 (2011-2012) 'The Office of the Auditor General's investigation into the free choice of hospital system'. En sammanfattning på engelska är tillgänglig på <http://www.riksrevisjonen.no/en/Formedia/PressReleases/Pages/freechoice.aspx>). Se även doktorsavhandlingen "Four Essays on Health Care Reforms in Norway" från universitetet i Bergen (januari 2012) som också finner stöd för att patientrörligheten har ökat genom det fria sjukhusvalet.

⁸² Teknologirådet är ett oberoende organ för teknologisk bedömning som inrättades av den norska regeringen 1999 på initiativ av Stortinget.

den upphandlande myndighetens egen organisation och de privata tjänsteleverantörerna inom valfrihetssystemet måste behandlas lika och att diskriminerande eller oproportionerliga krav för leverantörernas tillträde till systemet inte är tillåtna.

Genom att införa ett valfrihetssystem överför den upphandlande myndigheten möjligheten att välja tjänsteleverantör inom systemet till tjänsteanvändarna. Användarna kan i många fall välja mellan privata leverantörer med vilka den upphandlande myndigheten har ingått ett avtal inom valfrihetssystemet eller med tjänsteleverantörer inom den upphandlande myndighetens egen organisation. Den betalningsnivå som erbjuds leverantörer fastställs av den upphandlande myndigheten och fastställs i förfrågningsunderlaget. Den är beroende av antalet användare som väljer leverantören i fråga som tjänsteleverantör. Enligt lagen är landstingen upphandlande myndigheter för primärvården och de kommuner som har beslutat att införa valfrihetssystem inom området för hälso- och sjukvård och sociala tjänster. Enligt hälso- och sjukvårdslagen är det sedan den 1 januari 2010 obligatoriskt för landstingen att införa valfrihetssystem för hälso- och sjukvård inom primärvården, vilket framförallt gäller vårdcentralerna.

Konkurrensverket har gjort ett antal utvärderingar om olika aspekter av reformen. Den övergripande slutsatsen av dessa utvärderingar är att reformen har visat sig framgångsrik genom att antalet leverantörer har ökat och därigenom vidgat patienternas valmöjligheter. Reformen har också haft positiva effekter för små och medelstora företag; nästan alla nystartade företag tillhör denna kategori, där de flesta ägs och/eller drivs av kvinnliga företagare. Dessutom har möjligheterna att själv välja vårdcentral ökat betydligt. Tillgängligheten har också förbättrats, vilket visar sig genom att avståndet till vårdcentralen minskat för många boende i glesbygd. Under det första året efter införandet av reformen ökade antalet vårdcentraler med 223 stycken vilket motsvarar 23 procent. Antalet privata vårdalternativ till landstingens vårdcentraler har också ökat, från 28 procent 2009 till 37 procent 2010.⁸³

Danmark

Danska medborgare har valfrihet inom många områden som gäller välfärdstjänster. Ett av de största områden där valfrihet har införts är valet av sjukhus. Fritt val av sjukhus infördes i Danmark 2002. Barn- och äldreomsorg är två andra stora områden där valfrihetssystem har införts i Danmark.

Inom de olika valfrihetsområdena kan medborgarna välja mellan tjänster utförda av olika offentliga leverantörer, framför allt inom kommunen. I vissa fall är det möjligt att välja tjänster som tillhandahålls av privata eller offentliga leverantörer i andra kommuner. I vissa områden får bidrag överföras mellan kommunerna.

Inom några valfrihetsområden finansieras tjänsterna helt med offentliga medel, medan det inom andra områden också finns egenavgifter. Egenavgifterna fastställs

⁸³ Konkurrensverket (2010).

i regel av kommunen. Eftersom tjänsten antingen finansieras helt med offentliga medel eller till ett fastställt pris, oavsett vilken utförare man väljer, skapar det danska valfrihetssystemet ingen priskonkurrens. Här blir istället den viktigaste drivkraften kvalitetskonkurrens.

Eftersom de marknader där fritt val har genomförts ofta levererar många olika tjänster kan konsumenterna ha svårt att bedöma skillnaderna mellan leverantörerna. Dessutom finns det väntelistor inom flera av områdena för fritt val, vilket begränsar ett effektivt fritt val mellan olika leverantörer. Det är viktigt att beakta dessa hinder för att uppnå de fördelar som valfrihetssystemet kan erbjuda.

6.4.2 Nya utmaningar för valfrihetssystemen inom offentlig sektor

Trots de reformer av den nordiska hälso- och sjukvården och den sociala sektorn, som har öppnat upp för konkurrens och gett privata företag möjlighet att erbjuda välfärdstjänster, dominerar fortfarande de offentliga aktörerna. Mot bakgrund av att valfrihetssystem introduceras för ännu fler välfärdstjänster är det rimligt att anta att en allt större del av tjänsterna inom den offentliga sektorn kommer att öppnas för konkurrens från privata aktörer i framtiden. Att säkerställa konkurrensneutralitet – konkurrens på lika villkor mellan offentliga och privata aktörer – är absolut nödvändigt för att undvika konkurrenssnedvridningar. En av de viktigaste utmaningarna är därför att utforma ersättningssystem som inte snedvrider konkurrensen mellan offentliga och privata aktörer och att säkerställa att tillhandahållandet av tjänster baseras på rätt kostnadsgrund.

6.5 Ökad samverkan och konkurrens mellan privata och offentliga företag kan förstärka konkurrensproblemen

De marknadsbaserade reformer som har genomförts i de nordiska länderna har inte bara förändrat sättet att utveckla och tillhandahålla offentliga tjänster. De har också skapat nya marknader där privata företag och offentliga aktörer både samspelar och konkurrerar. Även om det förväntas att reformerna ska leda till ökad kostnadseffektivitet är det viktigt att vara medveten om att konkurrensproblem kan uppkomma som resultat av offentlig och privat interaktion och konkurrens. Några möjliga källor till konkurrenssnedvridningar som kan uppkomma inom offentliga verksamheter är till exempel:⁸⁴

- Marknadsmisslyckanden som uppkommer på grund av åtgärder inom förvaltning och lagstiftning, t.ex. förordningar, beskattning, bidrag, kors-subsidiering och kostnader för kapitaltäckning.

⁸⁴ När vi diskuterar konkurrensneutralitet i relation till allmänna eller lokala statliga företag tänker vi oftast på de strukturella och lagstadgade fördelar som offentliga företag åtnjuter. Det bör emellertid påpekas att principen är lika viktig och tillämplig på alla nackdelar som statliga företag lider av.

- Rättsliga eller praktiska undantag från konkurrenslagen.
- Statliga bidrag för att finansiera skyldigheter som gäller offentliga tjänster, om de används för att korssubventionera kommersiell verksamhet.
- Marknadssnedvridningar orsakade av bestämmelser om offentlig upphandling som innebär att leverantörerna inom den offentliga sektorn får ta ut lägre priser än vad som är möjligt för en privat aktör.

Korssubventionering kan uppkomma när en aktör har offentliga funktioner som finansieras med offentliga medel, och en närliggande verksamhet konkurrerar på en konkurrensutsatt marknad. Konkurrenssnedvridningen uppstår om den enhet som konkurrerar på marknaden på detta sätt får ekonomiska fördelar i jämförelse med konkurrerande privata aktörer.

I sådana situationer är lösningen antingen att förbjuda en offentlig aktör från att konkurrera med privata företag, eller införa vissa redovisningsåtgärder för att se till att det inte förekommer någon korssubventionering, och/eller att på organisatorisk väg bryta förbindelsen mellan de två enheterna. Att öppna balansräkningen för offentligt ägda enheter kan påverka deras grundläggande kostnadsstruktur och återverka på de priser de kan begära. Om tillgångarna är undervärderade och om inte finansieringen är förenlig med normerna inom den privata sektorn har den offentligt ägda enheten en fördel i jämförelse med privata konkurrenter. Det är viktigt att uppge tillgångar enligt marknadspriset. I praktiken är det emellertid svårt att bedöma om detta verkligen sker.

En annan svårighet är att redovisningsprinciperna skiljer sig åt mellan den offentliga och privata sektorn och att jämförbara privata företag i den privata sektorn kanske inte existerar. I Sverige är det enligt Konkurrensverkets erfarenheter inte lätt att uppnå konkurrensneutralitet mellan offentliga och privata aktörer. Som svar på de konkurrensproblem som uppkommit på grund av det ökade samarbetet mellan den offentliga och den privata sektorn införde riksdagen en ändring i den svenska konkurrenslagen för att hindra illojal konkurrens mellan offentliga och privata aktörer. De nya reglerna för konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet trädde i kraft 2010 och beskrivs översiktligt i faktaruta 6.8.

Faktaruta 6.8 Konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet

För att hantera konkurrensproblem som kan uppstå när den offentliga sektorn konkurrerar med privata företag på en öppen marknad ändrades den svenska konkurrenslagen 1 januari 2010 till att nu också reglera konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet. KOS-reglerna (3 kap. 27§ konkurrenslagen (SFS 2008:579)) ska jämna ut förutsättningarna för offentliga och privata näringsverksamheters möjligheter att konkurrera med varandra.

Reglerna innebär att stat, kommun och landsting kan förbjudas att sälja varor eller tjänster på ett sätt som begränsar konkurrensen. Även uthyrning innefattas. Kommuner och landsting kan dessutom förbjudas att bedriva viss säljverksamhet om den begränsar konkurrensen. Den som bryter mot förbudet kan bli tvungen att betala vite. Det är Stockholms tingsrätt som utfärdar förbuden och som beslutar om eventuellt vite. Den som vill överklaga ett förbud ska vända sig till Marknadsdomstolen.

Sedan KOS-reglerna infördes har Konkurrensverket tagit emot allt fler tips och klagomål som gäller offentlig säljverksamhet. Av de tips och klagomål som togs emot av Konkurrensverkets tipsfunktion 2010-2012, hade omkring en fjärdedel anknytning till konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet.

En direkt effekt av de nya konkurrensbestämmelserna har varit att flera offentliga institutioner har granskat vilka av deras verksamheter som konkurrerar med privata företag och undanröjt befintliga och potentiella konkurrensproblem genom intern granskning och självrättelse. Konkurrensverkets bedömning är att förebyggande arbete, intern granskning och självrättelse av flera offentliga aktörers säljverksamhet har varit ett viktigt och effektivt sätt att undanröja de konkurrensproblem som upptäckts vid dessa granskningar. Flera offentliga har upphört med de ifrågasatta säljaktiviteterna eller anpassat sin verksamhet i överensstämmelse med de nya konkurrensreglerna. I vissa fall har dock inte den offentliga aktören gjort någon självrättelse utan Konkurrensverket har då lämnat in stämningsansökningar till Stockholms Tingsrätt.

Källa: Konkurrensverket, www.kkv.se

Den norska konkurrensmyndigheten beställde 2005 en rapport om konkurrensen mellan offentliga och privata aktörer. Rapporten innehåller fyra viktiga slutsatser:⁸⁵

- Redovisningssystem bör hänföra kostnader till de verksamheter som genererar dessa kostnader.
- Offentliga aktörers tillträde till konkurrensutsatta marknader bör endast tillåtas när det finns tydliga och dokumenterade synergier mellan den konkurrensutsatta verksamheten och kärnverksamheten och dessa fördelar tillkommer kärnverksamheten.
- Intäkterna från den konkurrensutsatta verksamheten måste ha full kostnads-täckning och priserna måste avspegla dessa kostnader.

⁸⁵ Konkurransetilsynet (2005).

- Offentliga företags konkurrensutsatta verksamheter bör delas upp i separata juridiska enheter vars ledning, personal och fysiska lokalisering är avskild från kärnverksamheten.

6.6 Tillämpning av konkurrenslagen på hälso- och sjukvårdssektorn

I enlighet med ovanstående diskussion kan den ökande samverkan och konkurrensen mellan privata och offentliga aktörer inom den nordiska hälsovårdssektorn leda till nya typer av konkurrensproblem som de nordiska konkurrensmyndigheterna måste hantera i framtiden. En kortfattad översikt av befintliga lagar och regler för att hantera eventuella konkurrensproblem som kan uppstå inom hälso- och sjukvårdssektorn följer nedan.

Det rättsliga ramverket som avser de olika leverantörerna inom hälso- och sjukvårdssystemet ser ungefär likadant ut i de nordiska länderna, i den mening att konkurrenslagen tillämpas på alla privata eller offentliga aktörer som ägnar sig åt kommersiell verksamhet. Detta är det så kallade "företagskriteriet", där en privat eller offentlig enhet som ägnar sig åt kommersiell verksamhet definieras som ett företag.

I allmänhet tillämpas konkurrenslagen helt på offentliga och statligt ägda företag inom hälso- och sjukvårdssektorn på samma sätt som på privata organisationer, i den mån dessa organisationer bedriver kommersiell verksamhet. Det innebär att ett offentligt organ inom hälso- och sjukvårdssystemet kan betraktas som ett företag enligt konkurrenslagen när det gäller vissa delar av dess verksamhet, även om andra delar faller utanför lagens räckvidd.

När det gäller hälso- och sjukvårdstjänster finns det emellertid vissa specifika bestämmelser i regelverket som begränsar räckvidden för tillämpningen av konkurrenslagen. Gemensamt för de nordiska länderna är att verksamheten hamnar utanför konkurrenslagens tillämpningsområde om verksamheten inbegriper offentligt myndighetsutövande eller när särskild lagstiftning tillämpas på den aktuella verksamheten. Den färöiska konkurrenslagen tillämpas exempelvis inte på konkurrensbegränsande verksamhet som är en direkt eller nödvändig följd av offentliga eller kommunala bestämmelser, vilket ofta är fallet med offentliga enheter inom hälso- och sjukvårdssektorn.⁸⁶ Även i Danmark, i situationer då en konkurrensbegränsning är en direkt följd av offentliga bestämmelser, tillämpas inte förbudsbestämmelserna i konkurrenslagen. I Danmark omfattas de flesta

⁸⁶ Den färöiska konkurrensmyndigheten kan inte själv bestämma om ett visst förfarande som används av en offentlig aktör är en direkt eller nödvändig följd av lagstiftning, eftersom detta måste avgöras av respektive minister. Om den färöiska konkurrensmyndigheten anser att ett visst förfarande är till skada för konkurrensen kan myndigheten offentligt utfärda ett motiverat yttrande till den aktuella ministern och till ministern för handel och industri för att förklara de potentiellt skadliga effekterna på konkurrensen och lägga fram rekommendationer för att främja konkurrensen på det aktuella området.

kärnverksamheter som ingår i tjänsterna för vård och omsorg av hälso- och sjukvårdslagen respektive socialtjänstlagen, vilket medför att förbudsbestämmelserna då inte är tillämplbara.

Hur tillhandahållandet av de aktuella tjänsterna organiseras har också stor betydelse. Om en offentlig enhet väljer att tillhandahålla hälso- och sjukvårdstjänster till patienter internt är tjänsten inte utsatt för konkurrens från privata företag. I detta fall faller den offentliga enheten utanför företagskriteriet och omfattas då därför inte av konkurrenslagen.

Visserligen finns det i de nordiska länderna för närvarande relativt få fall då konkurrenslagen har tillämpats på hälso- och sjukvårdstjänster. Men ur de nordiska konkurrensmyndigheternas perspektiv kan pågående förändringar av hälso- och sjukvårdssektorerna på såväl utbuds- och efterfrågesidan, leda till uppkomsten av nya konkurrensproblem. För att kunna bemöta detta, måste de nordiska konkurrensmyndigheterna inte enbart inrikta sig på att bidra till utvecklingsprocessen genom att främja effektiva framtida reformer. De måste också vara beredda för att hantera de konkurrensproblem som kan uppkomma i framtiden. Detta innebär konkret att ha tillräcklig kunskap, tillgång till lämpliga verktyg och adekvata rättsliga befogenheter liksom för andra konkurrensärenden.

6.7 Sammanfattande kommentarer

Omfattande och universella välfärdstjänster är ett gemensamt drag för de nordiska ekonomierna, även om sättet att organisera och styra dessa tjänster kan skilja sig åt mellan länderna. Under de senaste decennierna har man genom systemreformer, som ett svar på tidigare, nuvarande och framtida utmaningar, infört mer marknadsbaserade lösningar och öppnat för privata aktörer att erbjuda offentligt finansierade välfärdstjänster. Trots detta fortsätter det övergripande ansvaret för finansieringen av dessa tjänster att vara en offentlig angelägenhet och de flesta tjänster tillhandhålls fortfarande i offentlig regi.

I takt med att reformerna genomförts har konkurrens och konkurrenspolitik kommit att spela en större roll. Förutom att tillämpa konkurrenslagstiftningen kan de nordiska konkurrensmyndigheterna aktivt stödja konkurrens genom att identifiera olika konkurrensproblem och föreslå adekvata reformer. Ett viktigt område är att åskådliggöra konkurrensbegränsande effekter och genom att lägga grunden för konkurrensneutralitet. Konkurrensmyndigheterna kan agera stöd åt offentliga upphandlare. De nordiska konkurrensmyndigheterna har också värdefulla insikter och erfarenheter som bör tas tillvara för att bedöma, utforma och förbättra "mjuka" konkurrensmekanismer inom den offentliga sektorn som t.ex. kvalitetsmärkning och konkurrensneutrala ersättningsystem för leverantörer.

Överlag, och framför allt när det gäller hälso- och sjukvårdssektorn som står för en stor del av de offentliga utgifterna, kan konkurrens och konkurrenspolitik väsent-

ligt bidra för att hantera framtidens utmaningar. Effektiv offentlig upphandling, fungerande konkurrens vid offentlig upphandling, innovationsupphandling, valfrihetssystem som utnyttjar konkurrensprinciperna på marknaden samt konkurrensneutralitet mellan offentliga och privata tjänsteleverantörer är centrala områden ur detta perspektiv. Även om innovationsupphandling för närvarande är en relativt begränsad verksamhet i de nordiska länderna har den en inneboende möjlighet att stimulera kontinuerlig innovation, produktivitet och tillväxt, både i den offentliga och i den privata sektorn.

Slutligen har hälso- och sjukvårdssektorn inte varit en sektor där konkurrensrättsliga ingripanden har gjorts i någon större utsträckning. I stället har de flesta konkurrensproblem kunna kopplats till offentlig upphandling. Med tanke på den offentliga sektorns betydelse i de nordiska länderna i termer av andel av BNP, hälso- och sjukvårdssektorn icke undantaget, förutspår de nordiska konkurrensmyndigheterna att konkurrens inom hälso- och sjukvårdssektorn kommer ett bli ett allt viktigare område att bevaka under åren fram mot 2020, men även längre fram i tiden.

Referenser

- Aghion, P & Howitt, P, (1996), "Research and Development in the Growth Process", *Journal of Economic Growth*, Spring, vol. 1(1), pp 49-73, March.
- Aghion, P., Bloom, N. Blundell, R. Griffiths, R. och Howitt, P. (2005), "Competition and Innovation: An Inverted U-Relationship", *Quarterly Journal of Economics*, pp. 701–728.
- Aghion, P., Dewatripont, M, Rey, P. (1999), "Competition, Financial Discipline, and Growth". *Review of Economic Studies*. 66(4):825-852.
- Ahn, S. (2002), *Competition, Innovation and Productivity Growth: A Review of Theory and Evidence*, OECD Economics Department Working Papers, No. 317, OECD Publishing.
- Arrow, K. J. (1962), "Economic Welfare and the Allocation of Resources to Invention." In Nelson, R. R. (Ed.), *The Rate and Direction of Economic Activity*, N.Y., Princeton University Press.
- Belleflamme, P. och Peitz, M. (2010), *Industrial Organization: Markets and Strategies*, Cambridge University Press, New York.
- Bengtsson, M. och Marell, A. (2001), *Utvärdering av Optirocs förvärv av Stråbruken (Evaluation of Optirocs acquisition of Stråbruken)*, Swedish Competition Authority, Report August 2001.
- Bergman, M. (2008), "Quis Custodiet Ipsos Custodes? or Measuring and Evaluating the Effectiveness of Competition Enforcement", *De Economist*, Volume 156, Issue 4, pp. 387-409.
- Bernitz U, Karnell G, Pehrson L. och Sandgren C. (2011), "Immaterialrätt och otillbörlig konkurrens", *Jure förlag*, Stockholm.
- Bester, H., Petrakis, E. (1993), "The incentives for cost reduction in a differentiated industry". *International Journal of Industrial Organization* 11, pp. 519–534.
- Bigoni, M., Fridolfsson, S-O., Le Coq, C. och Spagnolo, G. (2012), "Fines, Leniency, and Rewards in Antitrust", *RAND Journal of Economics*, 43, pp. 368-390.
- Bishop, W. och Caffarra, L. (2001) *Merger control in new markets*. *ECLR*, pp. 31–33.

Bloom, N., Dorgan, S., Dowdy, J., och van Reenen, J. (2007), Summary report: Management Practices and Productivity: Why they matter, Centre for Economic Performance and McKinsey & Co.

Bonanno, G. & Haworth, B. (1998), "Intensity of competition and the choice between product and process innovation". *International Journal of Industrial Organization*, Volume 16, Issue 4, pp. 495–510.

Boone, J. (2000), "Competitive pressure: the effects on investments in product and process innovation". *RAND Journal of Economics*, Vol. 31, No. 3, pp. 549–569.

Boone, J. (2008), "A New Way to Measure Competition." *The Economic Journal*, 118: pp. 1245–1261.

Braunerhjelm, P., Eklund, K. och Henrekson, M. (2012), "A Framework for Innovation Policy", *The Journal of The Economic Society of Finland* 2/2012.

Buccirossi, P., Ciaro, L., Duso, T., Spagnolo, G. och Vitale, C. (2009), Discussion papers //WZB, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung, Schwerpunkt II Märkte und Politik, Forschungsgruppe Wettbewerb und Innovation, No. SP II 2009-14."

Calviño, N. (2006), "Public Enforcement in the EU: Deterrent Effect and Proportionality of Fines" in C-D. Ehrlemann & Isabela Atanasiu (Eds.) *European Competition Law Annual 2006: Enforcement of Prohibition of Cartels*, Hart Publishing. Oxford/Portland, Oregon.

Carlile, P.R. (2004), "Transferring, Translating and Transforming: An Integrative Framework for Managing Knowledge across Boundaries", *Organization Science*, Vol 15 No 5, pp. 555-568.

Connor, J. (2006), "Effectiveness of Antitrust Sanctions on Modern International Cartels", *Journal of Industry, Competition and Trade*, Vol. 6, pp. 195-223.

Copenhagen Economics (2007), External report on competition indicators and relevant methods for The Norwegian Ministry of Government Administration and Reform, The Norwegian Ministry of Government Administration and Reform (FAD).

Crespi, J.M. och Marrette, S. (2006), *Quality and Competition: An Empirical Analysis across Industries*, Working Paper 06-WP 420, Center for Agricultural and Rural Development, Iowa State University.

Dasgupta, P. och Stiglitz J (1980), "Industrial Structure and the Nature of Innovative Activity", *Economic Journal*, 90: 266-93.

Davies, S. & Ormosi, P. (2010), *Assessing Competition Policy: Methodologies, Gaps and Agenda for Future Research*, CCP Working Paper 10-19. Available at SSRN: <http://ssrn.com/abstract=1723115> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.1723115>

Davies, S. (2012), *A survey of the approaches and methods used to assess the economic effects of a Competition Authority's work*, Swedish Competition Authority, Stockholm. Uppdragsforskningsrapport (Research Report) 2012:1.

Davis, P. och Garcés, E. (2010), *Quantitative Techniques for Competition and Antitrust Analysis*, Princeton University Press.

De nordiska konkurrensmyndigheterna (2010), *Competition Policy and Green Growth*, Joint Nordic Report.

Delbono, F., Denicolo, V. (1990), "R&D investment in a symmetric and homogeneous oligopoly", *International Journal of Industrial Organization* 8, 297–313.

Erlandsen, E. och Lundsgaard L. (2007), *How regulatory reforms in Sweden have boosted productivity*, OECD Working Paper No. 577.

EU-kommissionen (2005), *Public Procurement for Research and Innovation. Developing procurement practices favourable to R&D and innovation*, Expert Group Report September 2005.

EU-kommissionen, (2012), *The 2012 Ageing Report: Economic and budgetary projections for the 27 EU Member States (2010–2060)*.

Griliches, Z. (1992), "The Search for R&D Spillovers", *The Scandinavian Journal of Economics*, Vol. 94, 1992 Supplement, pp. 29–47.

International Competition Network (2009), *Seminar on Competition Agency Effectiveness - Summary Report*, Brussels.

IVA (2010) *Innovationer, Entreprenörskap och Tillväxt (Innovations, Entrepreneurship and Growth)*, IVA Stockholm 2010.

Kilpailuvirasto (2004). "FCA proposes heavy fines for members of asphalt cartel". Published online 31 March 2004. Available at <http://www.kilpailuvirasto.fi/cgi-bin/english.cgi?luku=news-archive&sivu=news/n-2004-03-31>.

Kilponen, J. & Santavirta, T. (2007), *When do R&D subsidies boost innovation? Revisiting the inverted U-shape*. Research Discussion Papers 10/2007, Bank of Finland.

Konkurransetilsynet (2009), Annual Report 2009, 'Effects on Competition Policy - The Football Agreement', available at <http://www.konkurransetilsynet.no/en/2009/Social-impact/Effects-of-competition-policy/The-Football-Agreement/>

Konkurransetilsynet (2005), På like vilkår? En analyse av konkurranse mellom offentlige og private foretak (On equal terms? An analysis of competition between public and private enterprises) 1/2005.

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen (2009), Konkurrence - vækst og velstand, Konkurrenceanalyse 01/2009. (Competition – growth and welfare, Competition analysis 01/2009).

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen (2010), Konkurrenceredegørelse (Competition Report) 2010, available via <http://www.kfst.dk/service-menu/publikationer/>

Konkurrencestyrelsen (1999), Debatoplæg – Bogbranchens erhvervsvilkår (Discussion paper – The Book Industry's business conditions), available in full via <http://www.kfst.dk/index.php?id=16971>

Konkurrensverket (2010), Uppföljning av vårdval i primärvården. Valfrihet, mångfald och etableringsförutsättningar (Follow-up system of choice in primary care. Choice, diversity and establishment condition) Rapport/Report 2010:3.

Konkurrensverket (2011), Annual Report 2011.

Konkurrensverket (2012), Konkurrens inom laboratorietjänster (Competition in Laboratory Services) Rapport/Report 2012:5.

Konkurrensverket (2009), Åtgärder för bättre konkurrens, rapport 2009:4.

Kristiansen I.S. och Pedersen, K.M. (2000), "Sundhedssystemerne i de nordiske lande - flere ligheder end forskelle" ('Health care systems in the Nordic countries-- more similarities than differences') Tidsskrift Nor Laegeforen Jun 30;120(17):2023-9.

Kyläheiko, K. och Virtanen, M. (2007), "Are Technology and Competition Policies Contradictory?" I Sherif, M.H. och Khalil, T. (Eds): Management of Technology: New Directions in Technology, Elsevier Science Ltd.

Magnussen, J., Vrangbaek, K. och Saltman, R. (Eds.) (2009), Nordic Health Care Systems. Recent Reforms and Current Policy Challenges. McGraw-Hill, Open University Press, Maidenhead.

Maliranta, M. (2005), "R&D, International Trade and Creative Destruction— Empirical Findings from Finnish Manufacturing Industries". *Journal of Industry, Competition and Trade*, Vol. 5 (1), pp. 27–58.

McKinsey & Co (2006), "Applying Lean Principles in the Public Sector", *McKinsey Quarterly* June 2006.

McKinsey & Co (2008), "Health care costs: A Market based view", *McKinsey Quarterly* September.

McKinsey & Co (2010), *Creating Economic Growth in Denmark Through Competition*, November 2010.

Meggison, W.L. och Netter, J. M. (2001), "From state to market: A survey of empirical studies on privatization", *Journal of Economic Literature*, 39(2), June.

Modig N. och Åhlström P. (2012), *This is Lean – Resolving the Efficiency Paradox*, Rheologica Publishing, Stockholm.

Monti, M. (2001), *SPEECH/01/340 on The Future for Competition Policy in the European Union*, Merchant Taylor's Hall, London, 9 July 2001.

Møllgaard, P. (2006), *Assessment of damages in the district heating pipe cartel*. Working Paper 10-2006. Copenhagen Business School.

Nicoletti, G. och Scarpetta, S. 2003, "Regulation, Productivity and Growth: OECD Evidence", *Economic Policy*, Vol. 18, No. 36, pp. 9–72

Nordiska ministerrådet (2011a), *Shared norms for the new reality – The Nordic Way – World Economic Forum*, Davos, 2011.

Nordiska ministerrådet (2011b). *Innovative Public Procurement and Health Care*. Nordic Lighthouse Project. TemaNord 2011:567.

Nordiska ministerrådet (2012), *Nordic Innovation. Innovation in the Health Sector through Public Procurement and Regulation*, published online 03/01/2012. <http://nordicinnovation.org/en-GB/projects/lighthouse-projects/public-procurement-and-innovation-within-the-health-sector/>

Nordregio (Nordic Centre for Spatial Development) (2008), *The Demographic Challenge to the Nordic Countries* Nordregio Working Paper 2008:1.

Näringsdepartementet (2012).

- OECD (2004), *Understanding Economic Growth - A Macro-level, Industry-level, and Firm-level Perspective*. OECD publishing.
- OECD (2005), *Oslo Manual: Guidelines for Collecting and Interpreting Innovation Data, 3rd Edition*.
- OECD (2011), *OECD Competition Assessment Toolkit Volume 2 - Competition Assessment Guidance*. <http://www.oecd.org/dataoecd/17/33/45544507.pdf>
- OECD (2012), *Indicators of Product Market Regulation Homepage*, www.oecd.org/eco/pmr (2012-11-20)
- OFT (Office of Fair Trading) (2007), *The deterrent effect of competition enforcement by the OFT*. Discussion document. OFT 963.
- OFT (Office of Fair Trading) (2012), *OFT's guidance as to the appropriate amount of a penalty*. OFT 423.
- Porter M. E., (1990a), *Competitive Advantage of Nations*, Free Press New York.
- Porter, M.E. (1990b), "New global strategies for competitive advantage", *Strategy & Leadership*, Vol. 18 Iss: 3, pp. 4-14.
- Rolfstam, M. (2009), "Public procurement as an innovation policy tool: The role of institutions", *Science and Public Policy* (2009) 36(5): pp. 349-360.
- Scarpette, S. Hemmings, P., Tressel, T., och Woo, J (2002), *The role of policy and institutions for productivity and firm dynamics: Evidence from micro and industry*, OECD Economics Department Working Paper no. 329.
- Schumpeter, JA (1943), *Capitalism, Socialism and Democracy*, George Allen and Unwin, London, U.K.
- SOU (Swedish Government Official Reports) (2010), *Innovationsupphandling (Innovation Procurement) 2010:56*.
- Spence, M. (1984), "Cost Reduction, Competition, and Industry Performance", *Econometrica*, Vol. 52, No. 1 (Jan., 1984), pp. 101-122.
- Sölvell Ö., Zander I, och Porter M. E. (1991), *Advantage Sweden*, Nordstedts, Stockholm.
- Veljanovski, C. (2001), 'EC Antitrust in the New Economy - Is the European Commission's View of the Network Economy Correct?' *European Competition Law View*, Vol. 22, pp. 115-121, 2001. Available at <http://ssrn.com/abstract=1758640>

Vinnova (Swedish Innovation Agency) (2012). Program: Innovationsupphandling (Programme: Innovation Procurement) available at <http://www.vinnova.se/en/Our-activities/Innovation-management/Innovation-procurement/>

Viscusi, W.K., Harrington J.E. Jr. & Vernon J. M. (2005), Economics of Regulation and Antitrust, 4th edition. MIT Press.

Vives, X. (2005), Innovation and Competitive pressure, INSEAD and INCREA-UPF Workings Papers Series.

Womack, J.P., Jones D.T. och Roos D. (1991), The Machine That Changed the World : The Story of Lean Production, Harper Perennial.



			Kappingareftirlitið Skálatrøð 20, P. O. Box 73, FO 110 Tórshavn, Faroe Island Telephone: +298 35 60 40 Telefax: +298 35 60 55 www.kapping.fo	
	Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen Carl Jacobsens Vej 35, DK-2500 Valby, Denmark Telephone: +45 41 71 50 00 Telefax: +45 41 71 51 00 www.kfst.dk			
			Konkurrensverket SE-103 85 Stockholm, Sweden Telephone: +46 8 700 16 00 Telefax: +46 8 24 55 43 www.kkv.se	
		Konkurransetilsynet P.O. Box 439 Sentrum, NO-5085 Bergen, Norway Telephone: +47 55 59 75 00 Telefax: +47 55 59 75 99 www.konkurransetilsynet.no		
		Samkeppniseftirlitið P.O. Box 5120, IS-125 Reykjavik, Iceland Telephone: +354 585 0700 Telefax: +354 585 0701 www.samkeppni.is		
		Kilpailu- ja kuluttajavirasto/Konkurrens- och konsumentverket P.O. Box 5, FI-00531 Helsinki, Finland Telephone: +358 29 505 3000 Telefax: +358 9 876 4398 www.kilpailuvirasto.fi		
	Konkurrencenævnet Hans Egedes Vej 5, B-46, P.O.Box 689, 3900 Nuuk, Greenland Telephone: +299 32 80 33 Telefax +299 32 78 50 www.unammineq.gl			