

Redaktionelt forord

af Peter Møllgaard & Ole Jess Olsen

Der er sket store omvæltninger i de sidste tyve år. Nogle af disse er, når der ses bort fra de direkte berørte, gået ret ubemærket hen. Den danske konkurrenceregulering er et godt eksempel på en sådan stille revolution. Indtil 1998 havde Danmark en konkurrencelovgivning, der var langt mindre vidtgående end den tilsvarende lovgivning i EU og i USA. Det var kun bindende videresalgspriser, som var ulovlige. Bortset fra dette forbud var loven baseret på kontrol og gennemsigtighed. Kontrolprincippet gjorde al adfærd tilladt, indtil konkurrencemyndigheden havde erklæret den ulovlig. Gennemsigtighedsprincippet betød, at information om markedsadfærd var det væsentligste middel til at skabe konkurrence.

Siden 1998 er den danske konkurrencelov på de centrale områder blevet harmoniseret med EU's konkurrenceregler. Det hidtidige kontrol- og gennemsigtighedsprincip er afløst af et forbudsprincip, således at konkurrencebegrænsende aftaler og misbrug af dominerende stilling i dag er forbudt. De virksomheder, der forbyder sig mod loven, kan straffes med bøde. Konkurrencemyndighederne kan i dag også forbyde fusioner over en vis størrelse. Men træerne vokser ikke ind i himlen på et enkelt årti. Grænserne for, hvornår en fusion skal godkendes, har indtil den netop vedtagne revision af konkurrenceloven været ret høje. Endelig er de danske strafferammer stadig milde sammenlignet med EU's og Danmark har endnu ikke belønnet karteldeltagere, der sladrer.

De væsentligste drivkræfter bag udviklingen i den danske konkurrencelov fra en gennemsigtighedsbaseret kontrollovgivning til en EU-harmoniseret forbudslovgivning har været ønsket om at harmonisere med EU's regelsæt. Dette ønske er blevet understøttet af økonomiske analyser af konsekvenserne af mangelfuld konkurrence. I 1990'erne var OECD, Det Økonomiske Råd og Finansministeriet alle fortalere for en stramning af konkurrenceloven og en overgang til et forbudsprincip.

Økonomisk teori og metode har i lang tid været brugt i amerikanske konkurrenceretssager og bruges nu i stigende omfang i Europa. Det har ikke været den samme økonomiske opfattelse, der har ligget til grund for analyser og indgreb. Tidligere blev konkurrencesager behandlet efter det såkaldte Structure-Conduct-Performance paradigme, der ret mekanisk angav, hvornår der var problemer og hvordan de skulle løses. Dette førte til stærk kritik fra især Chicago-økonomer, der fremførte det synspunkt, at konkurrenceregulering stort set er af det onde. Den moderne industriøkonomi, der i dag leverer det økonomiske skyts til analyser af konkurrenceproblemer, udgør et kompromis. Dominerende stilling kan misbruges, vertikale aftaler kan skade tredjepart og virksomheder kan skabe adgangsbarrierer for at beskytte deres marked. Men en given adfærd (vertikal aftale, prissætning, fusion, reklame, F&U osv.) kan ikke uden videre bedømmes som altid god eller altid dårlig for konkurrencen. Det afhænger af detaljerne og skal derfor vurderes fra sag til sag.

I dette nummer af Samfundsøkonomen gennemgår vi centrale træk i udviklingen af den danske konkurrenceregulering efter revolutionen i 98. Agnete Gersing fortæller om den nyorientering af Konkurrencemyndigheden, der har fundet sted for at kunne håndtere de nye regler og vilkår hensigtsmæssigt. Indsatsen mod karteller og andre grove overtrædelser er styrket væsentligt. Resultatet er et stigende antal anmeldelser til

Statsadvokaten for Særlig Økonomisk Kriminalitet (SØK) og flere bøder og bødevedtagelser. For at skaffe ressourcer til denne indsats og for at sikre størst mulig effekt for konkurrencen er Konkurrencestyrelsen blevet mere selektiv i sit udvalg af sager.

Hvordan er det så gået siden reformen: hvad har sagerne handlet om; hvilke virksomheder er det, der kommer i fedtefadet? Peter Møllgaard har med udgangspunkt i en database med alle danske konkurrencesager fra 1998 undersøgt udviklingen. I de første år var der mange overgangsproblemer, fordi virksomhederne var i tvivl om deres adfærd, som de fik undersøgt og enten godkendt eller afvist. Siden er antallet af sager faldet betydeligt, hvilket kan tages som udtryk for, at virksomhederne har lært sig de nye vilkår. Brancher med mange konkurrencesager er de tidligere regulerede monopoler (el, tele og post), visse finansvirksomheder og store andelsvirksomheder.

Fusioner er et nyt område for konkurrencereguleringen. En fusion er ikke i sig selv et problem for samfundet. De kan faktisk være en fordel og føre til lavere samfundsøkonomiske omkostninger gennem for eksempel udnyttelse af stordriftsfordele. Men de kan også skabe problemer, fordi markedsconcentrationen stiger, hvilket giver et større potentiale for misbrug. Christian Schultz giver nogle eksempler på, at god gammel økonomisk teori stadig kan være et nyttigt redskab for analysen af konkurrencevirkningerne af en fusion.

Hvordan håndteres den stigende brug af økonomiske argumenter i konkurrencesager? Svend Albæk og Jørgen Hemmsen diskuterer brugen af økonomer og økonomisk analyse i europæisk og dansk sammenhæng. Europakommissionens Generaldirektorat for Konkurrence har for nogle år siden oprettet en særlig post som cheføkonom, der under sig har fået et særskilt kontor af specialiserede økonomer, der både bidrager til metodeudvikling og rådgiver i de enkelte konkurrencesager. Institutionelt er placeringen af den økonomiske ekspertise ikke uproblematisk – skal økonomerne placeres i et særskilt kontor eller i de enkelte afdelinger?

En vigtig aktør i konkurrencesager er de advokatfirmaer, der rådgiver virksomhederne om, hvordan de skal undgå at overtræde konkurrenceloven, og som fører deres sager over for konkurrencemyndigheden. Advokatfirmaernes spidskompetence er i sagens natur juridisk, men for at bestribe deres opgaver bliver de presset til at matche Kommissionens og Konkurrencestyrelsens økonomiske oprustning. Det har det hidtil skortet på, fordi advokaterne har svært ved at forstå de økonomiske argumenter og deres betydning i nutidens konkurrencesager.

Samtidig med omlægningen af konkurrenceloven blev en række tidligere forsyningsmonopoler liberaliseret. Da det ofte ikke er rationelt at udsætte infrastrukturen for konkurrence (baner, el og telenet er såkaldte "naturlige monopoler"), giver disse brancher anledning til særlige problemer med at forene konkurrence- og monopolregulering. Ole Jess Olsen gennemgår de forskellige organisationsmodeller, der har været anvendt til at løse dette problem inden for elforsyning og telekommunikation. De mange sager, der har været, viser, at det ikke er en helt enkel opgave at liberalisere.