



Handlingsrom III

# Spenningsflaten mellom konkurranse og regulering



Skjæringsfeltet mellom regulering og konkurranse er et spennende og svært aktuelt tema. Når man skal velge hvordan et marked skal organiseres er det viktig å ha for øye at målet uansett er det samme: nemlig å bidra til samfunnsøkonomisk effektivitet og at kundene skal få et godt utvalg av produkter til god kvalitet og lave priser. Noen ganger tilsier dette at markedet bør konkurranseutsettes, mens andre ganger kan det være mer effektivt å regulere markedet. Som konkurranseøkonom er det fort gjort å tenke at konkurranse alltid er best, men med en slik tankegang kan man stå i fare for å tape av syne den overordnede målsettingen. I mitt bidrag til festskriftet for Christine Meyer trekker jeg opp noen problemstillinger knyttet til avveiningen mellom regulering og konkurranse og internasjonale trender rundt dette spørsmålet. Felles for begge markedsformene er at de har som mål at markedsrett ikke skal utnyttas. Det kanskje sterkeste teoretiske argumentet for å regulere et marked er eksistensen av naturlige monopoler og besparelsen for samfunnet av å unngå duplisering av faste kostnader. I fravær av naturlige monopoler er konkurransens fremste fordeler at den bidrar til kostnadseffektivitet og innovasjon. I virkelige markeder må alle disse momentene ofte veies mot hverandre.



**Tommy Staahl-Gabrielsen** er professor i samfunnsøkonomi ved Institutt for økonomi, Universitetet i Bergen og daglig leder for Bergen Center for Competition Law and Economics (BECLE). Gabrielsen har forsket og undervist i konkurranseøkonomi de siste 20 årene, og har publisert en rekke fagartikler innenfor feltet. I perioden 2007 til 2010 arbeidet han som sjeføkonom i Konkurransetilsynet.

# Internasjonale trender i forholdet mellom regulering og konkurranse

Det finnes to helt ulike rene regimer når det gjelder hvordan markeder skal organiseres. Den ene er å regulere markedet. Dette vil ofte si at priser og andre relevante forhold bestemmes direkte av en regulator. Den diametralt motsatte tilnærmingen er å overlate tilpasningen i markedet til utfallet av konkurranse. Mellom disse to ytterformene for markedsorganisering finnes det også hybridformer, dvs. markedsformer som har mer eller mindre islett av både regulering og konkurranse.

Hvorvidt et gitt marked bør reguleres eller overlates til konkurranse avhenger av en rekke forhold. Ser man på hvordan faktiske markeder er organisert finner man store variasjoner. Noen markeder har innslag av både regulering og konkurranse. Markedet for mobil telekommunikasjon er ett eksempel på dette. I andre markeder kan ulike vertikale nivåer i markedet være enten regulert, eller være organisert som konkurranse. I det norske markedet for elektrisk kraft er for eksempel grossistmarkedet tilrettelagt for konkurranse gjennom Norpool, distribusjonsmarkedet er regulert, mens markedet for salg av elektrisk kraft til husholdninger og andre er konkurranseutsatt.

I den artikkelen skal jeg for det første diskutere fordeler og ulemper med de ulike måtene som markeder kan organiseres på. Dernest skal jeg se på hvilke trender som gjelder internasjonalt når det gjelder markedsorganisering innenfor ulike sektorer. Tilslutt skal jeg drøfte hensiktsmessigheten av

den organiseringsform som er valgt, med utgangspunkt i noen eksempler fra den norske virkeligheten.

## Forholdet mellom regulering og konkurranse fra et teoretisk perspektiv

Den kanskje største fordelene med konkurranse i forhold til å regulere er at man trenger lite, og ofte ingen, informasjon for å få til et effektivt markedsutfall. Gjennom å delegerer en rekke kompliserte beslutninger til individuelle beslutningstakere vil konkurransen føre markedet til effektive løsninger. De bedriftene som har de beste løsningene, og som tilbyr de beste produktene, vil vinne fram, og de med for høye kostnader eller lite attraktive produkter vil tape terreng og kanskje forsvinne ut av markedet.

Regulering – i andre enden av skalen – er ofte relativt informasjonskrevende. I stedet for at konkurransen skal bringe til overflaten den beste tilbyderen og prisen denne skal ta, må nå en regulator foreta disse valgene. Hvem skal produsere, hva skal denne produsere, hvilken kvalitet og til hvilken pris? I noen tilfeller er disse valgene lette i den forstand at det kreves lite informasjon. Dette vil for eksempel være tilfelle dersom produktet er relativt standardisert og kostnadsstrukturen er kjent. I

mange tilfeller vil imidlertid denne informasjonen ikke være kjent for regulator, og i så fall er reguleringsoppgaven mer krevende. Det kanskje sterkeste argumentet for regulering som alle økonomistudentene lærer om, er eksistensen av naturlige monopoler.

Et naturlig monopol er definert som når det eksisterer så store stordriftsfordeler at det vil være kostnadmessig mest effektivt å ha kun én produsent på tilbudssiden. Under slike kostnadsforhold vil det derfor være ønskelig å ha kun én tilbyder, men det vil ofte også være vanskelig å få til en situasjon der flere tilbydere kan leve side om side. Det første fordi man unngår kostbar duplisering av infrastrukturkostnader ved flere aktører. Det siste fordi at dersom en bedrift blir større enn andre, vil denne få en kostnadsfordel som vil kunne virke selvforsterkende, og markedet vil da tippe i favør av den tilbyderen som av en eller annen grunn får en større markedsandel enn sine konkurrenter. Det som kan virke mot en slik effekt er dersom produktene som tilbys til en viss grad er differensierte. I så fall må fordelene med større bredde i vareutvalget veies opp mot kostnadsduplisering. I et slikt tilfelle er det ikke lenger bare kostnader og priser som avgjør en bedrifts markedsandel, men også det at egenskapene til de ulike produktene som tilbys er forskjellige.

“Internasjonalt er det også en økende trend at konkurransemyndighetene er blitt tildelt en utvidet rolle innenfor kommunikasjonssektoren.

Fra et teoretisk perspektiv er derfor konkurranse mellom flere aktører ønskelig når graden av uønsket duplisering av faste kostnader er liten, og der regu-

lering ville medført høye reguleringskostnader på grunn av asymmetrisk og imperfekt informasjon. Regulering på sin side er ønskelig dersom informasjonsbehovet som skal til for å få til effektiv regulering er overkommelig, og dersom konkurranse mellom flere aktører ville medført betydelig duplisering av faste kostnader og bortfallet av varebredde ikke er stort.

Dette er det enkle teoretiske utgangspunktet, men virkeligheten er som alltid betydelig mer komplisert enn det en skulle ønske seg fra et teoretisk perspektiv.

## Trender internasjonalt når det gjelder regulering versus konkurranse

Selv om det innenfor mange sektorer i og for seg er sterke argumenter for regulerte løsninger, ser man i økende grad en tendens til at man likevel i mange land forlater regulering til fordel for konkurranse. Et prominent eksempel på dette er innenfor telesektoren i markedet for mobil telekommunikasjon og bredbånd. Kostnadsstrukturen i denne bransjen er på mange måter et lærebokeksempel på et naturlig monopol, med svært høye faste kostnader og lave variable og marginale kostnader. Slik sett skulle denne næringen i utgangspunktet ligge til rette for regulering, der vi som samfunn nøyde oss med å bygge ut et landsdekkende nett som kunne forsyne befolkningen med mobile teletjenester og bredbånd til regulerte priser. Likeledes skulle en tro at kostnadsstrukturen i seg selv ville gjøre det vanskelig å opprettholde en situasjon der flere aktører kunne operere side om side under konkurranse, uten at markedet tippet i favør av en tilbyder.

Til tross for dette ser man i økende grad at ulike nasjonale myndigheter legger til rette for såkalt infrastrukturkonkurranse, der man bygger ut flere parallelle landsdekkende mobilnett. Jeg tror det er

mange grunner til at man i så stor grad har forlatt reguleringstanken i dette markedet. For det første tror jeg mange myndigheter har innsett at informasjonsutfordringene med regulering innenfor denne sektoren er betydelige. For det andre har man i betydelig større grad enn tidligere vektlagt innovasjonsinsentivene som ligger i de to ekstreme organiseringsformene. Telemarkedet er et dynamisk marked, der innovasjon av nye tekniske løsninger er helt avgjørende, og den rådende ideen er at den teknologiske utviklingen i større grad understøttes av konkurranse enn regulerte monopoler. Sist, men ikke minst, har det vært vektlagt at det er mulig å opprettholde konkurranse i dette markedet uten at markedet vil tippe i favør av en tilbyder. Dette skyldes nok til en stor grad opplevd eller reell differensiering mellom produktene som leveres av de ulike tilbyderne. Den store samfunnsøkonomiske kostnaden med konkurranse er selvfølgelig dupliseringen av de relativt store investeringene som skal til for å bygge flere parallelle mobilnett.

Den grunnleggende ideen er da at regnestykket der man veier innovasjon, produktbredde og sparte reguleringskostnader mot de samfunnsøkonomiske kostnadene knyttet til duplisering, så kommer samfunnet alt i alt bedre ut med konkurranse. Hvorvidt dette er sant er en helt annen sak, og det er også en ganske stor diskusjon i mange land hva som er det optimale antallet nett for å få dette regnestykket til å gå i pluss. De fleste lands myndigheter synes å mene at det ikke er nok med kun to konkurrerende nettverk, men at det er behov for i alle fall tre, og i mange tilfeller også flere.

Selv om trenden innenfor telesektoren har gått fra regulerte nasjonale monopoler til infrastrukturkonkurranse, er det fremdeles betydelig grad av regulering innenfor denne sektoren. Mange land regulerer for eksempel samtrafikk. Samtrafikk er helt nødvendig for at det skal være mulig å ha flere konkurrerende aktører i markedet. For at en kunde av

et selskap skal kunne ringe en kunde av et annet selskap, må samtalen kunne origineres i ett nett og termineres i et annet. For at dette skal kunne skje må netteierne ha en avtale seg imellom om å gjennomføre dette, samt om hva dette skal koste. Disse termineringsprisene er ofte regulerte, mens i noen tilfeller kan disse forhandles mellom ulike aktører. Likeledes vil kundene ha behov for nettilgang også i områder der deres operatør ikke har nettdækning, f.eks. i utlandet, og da må selskapene inngå en avtale om gjesting eller «roaming». Internasjonal gjesting er i økende grad gjenstand for regulering.

“De bedriftene som har de beste løsningene, og som tilbyr de beste produktene, vil vinne fram, og de med for høye kostnader eller lite attraktive produkter vil tape terreng og kanskje forsvinne ut av markedet.

Sånn sett et markedet for mobil telekommunikasjon hybridformer med sterke islett av både regulering og konkurranse. Samtrafikkbehovet gjør det nødvendig at konkurrentene konkurrerer langs noen dimensjoner, men det forutsettes at de samarbeider langs andre. Dette reiser noen utfordringer ettersom man må sikre seg at det helt nødvendige samarbeidet ikke smitter over på de dimensjonene der aktørene ikke bør samarbeide. Disse faktorene taler isolert sett for regulering, men dette må selvsagt veies opp mot de fordelene konkurranse gir i dette markedet.

Der regulering er valgt er trenden i økende grad at land velger sektorspesifikke regulatorer som er uavhengige av departementene. Internasjonalt er det også en økende trend at konkurransemyndig-

hetene er blitt tildelt en utvidet rolle innenfor kommunikasjonssektoren. Mange land har også begynt å se på integrasjon av regulatoriske enheter på grunn av konvergens, men i alle fall at det også i økende grad legges til rette for koordinering mellom konkurranse- og regulatoriske myndigheter.

I Norge kan man stille spørsmål om regulator, som er Post- og teletilsynet, har tilstrekkelig uavhengighet i forhold til departementet. Tvert imot kan det synes som om vedtak fra Post- og teletilsynet rutinemessig ankes inn for Samferdselsdepartementet, og at departementet relativt ofte endrer tilsynets vedtak. Det foreligger en samarbeidsavtale mellom Post- og teletilsynet og Konkurransetilsynet som åpner for koordinering og oppgavefordeling mellom tilsynene, noe som synes å være i tråd med internasjonale trender. Konkurransetilsynet er også mer uavhengig av departementet enn Post- og teletilsynet. Det er hovedsakelig i fusjonssaker at tilsynets avgjørelser kan overprøves av departementet. Selv om slik overprøving og omgjøring har skjedd i en rekke fusjonssaker de senere år, har ikke dette medført at tilsynets avgjørelser rutinemessig klages inn for departementet.

## Når er det hensiktsmessig med konkurranse?

Hvorvidt enkelte markeder konkret bør organiseres med flere konkurrerende aktører, og eventuelt hvor mange, eller vi bør ha en regulert monopolist, er et vanskelig spørsmål. Ideelt sett kan spørsmålet avgjøres med et samfunnsøkonomisk nytte-kostnadsanalyse der man tar med alle relevante samfunnsøkonomiske kostnader og gevinster.

Det er likevel noen mer generelle retningslinjer man kan følge, som kan være nyttige når man skal ta stilling til spørsmålet. Som nevnt over er den store fordelene med konkurranse at man slipper å ta stilling til en enorm informasjonsmengde, som i tillegg

kan være asymmetrisk fordelt, og dermed vanskelig å få sikker tilgang til. I stedet kan man la markedsmekanismen plukke ut vinneren. Det er derfor slik at i jo større grad man likevel må samle inn vanskelig tilgjengelig informasjon, og kanskje også delregulere markedet på bakgrunn av denne for at konkurransen skal fungere skikkelig, jo større grunn er det til å være skeptisk til om markedet egentlig eger seg for konkurranse. I det ekstreme tilfellet kan en tenke seg at en må samle inn all den informasjon som hadde vært nødvendig for å regulere markedet direkte, for så å benytte denne informasjonen for at konkurransen skal fungere. Da har man åpenbart valgt feil, ettersom markedet i så fall like gjerne kan reguleres.

“Selv om det innenfor mange sektorer i og for seg er sterke argumenter for regulerte løsninger, ser man i økende grad en tendens til at man likevel i mange land forlater regulering til fordel for konkurranse.

Et eksempel på et marked der denne avveiningen ganske klart kommer til syne, er markedet for produksjon og salg av meieriprodukter i Norge. Dette markedet preges både av tunge reguleringer og konkurranse. Det preges også av at myndighetene vil at produsentene av den viktigste innsatsfaktoren (melk) skal kunne utnytte betydelig markedsmakt, men at det samtidig skal eksistere konkurranse på meieriledet. Konkurransemekanismen i dette markedet skal derfor ikke hindre utnyttelse av markedsmakt i og for seg. Konkurransen på meieriledet skal hindre overutnyttelse av markedsmakt. Ideen synes å være at regimet skal sikre at markedsmakten utnyttes på en så effektiv måte som mulig

for samfunnet, og ikke bidrar til redusert innovasjon. Tanken er god, men spørsmålet er om et slikt system kan fungere?

Samvirket Tine administrerer et lovlig melkekartell som har til oppgave å ta ut en fastsatt verdi for melken gjennom sin konkurranseutsatte nedstrømsbedrift, Tine SA. Samtidig selger samvirkebedriften melk til sine nedstrøms konkurrenter, som i hovedsak er Synnøve Finden og Q-meieriene. Strid om hvilken pris Tine kan ta for melken til sine konkurrenter nedstrøms har utløst en rekke konflikter og rettsprosesser som ventelig har sysselsatt flere kohorter med jurister og konsulenter. Grunnen er at det er svært komplisert å beregne den korrekte melkeprisen som Tine kan ta fra sine konkurrenter. Man kan være enige om prinsippene for beregningene for den korrekte melkeprisen, men de eksakte tallene er gjenstand for ulike vurderinger. Tidligere ble disse beregningene ex post-regulert gjennom den såkalte etterregningsordningen, som ble administrert av Statens landbruksforvaltning (SLF). Siden ble ansvaret for overvåkingen av ordningen overført til konkurransemyndighetene, samt at ansvaret for riktig prising ble overført til Tine selv, gjennom å presisere at Tine var underlagt § 11 i konkurranseloven. Denne omleggingen, fra ex post-regulering til et konkurranseregime underlagt § 11, har imidlertid ikke avstedkommet noen endringer av det fundamentale problemet. Det er fremdeles uenighet mellom Tine og Tines konkurrenter om hva den korrekte melkeprisen er, men saken har så langt ikke vært prøvd etter § 11.

Ordningen har derfor vært gjennom en omlegging der man har gått bort fra direkte regulering av Tines melkepris til at Tine selv har ansvaret for melkeprisen under § 11. Det Tine må passe på er at de ikke bedriver marginskvis i forhold til sine nedstrøms konkurrenter. Dette er i og for seg ikke veldig spesielt, ettersom denne typen saker finnes i mange andre markeder der en vertikalt integrert

dominerende aktør konkurrerer med, og leverer til, sine nedstrøms konkurrenter. Det spesielle i denne saken er at Tine har et unntak fra konkurranseloven som tillater dem å blant annet begrense melkeproduksjonen for å opprettholde høye priser på foredlede meieriprodukter, samtidig som de skal konkurrere med andre meieriprodusenter. Dette skaper noen spenninger som synes paradoksale, og spørsmålet er om dette markedet er organisert på en optimal måte.

“Det spesielle i denne saken er at Tine har et unntak fra konkurranseloven som tillater dem å blant annet begrense melkeproduksjonen for å opprettholde høye priser på foredlede meieriprodukter, samtidig som de skal konkurrere med andre meieriprodusenter.

Man kan tenke seg to alternativer til det nåværende regimet. Det første er å skille ut og selge ut Tine meierier, og eventuelt la Tine opprettholde melkekartellet i oppstrømsmarkedet. Da kunne meieribedrifter konkurrere på normal måte med målprisen på melk som pris på innsatsfaktor. Dette ville fjerne ethvert behov for regulering og overvåking av meierimarkedet, og konkurransemekanismen ville ventelig sørge for så lave priser som mulig, gitt monopolprisen på melk og innovasjon i markedet drevet av konkurranse. Den andre løsningen er å gi opp ideen om konkurranse på meierimarkedet, og la Tine fritt ta ut priser på meieriprodukter innenfor rammen av målprisen. Den siste løsningen har den åpenbare nedside at den vil redu-



sere Tines insentiver til å drive effektivt ettersom de uansett vil få dekket sine kostnader, samtidig som Tines innovasjonsinsentiver vil bli svekket.

“Dersom innovasjon ikke er viktig, enten fordi det er snakk om et modent marked eller et rimelig standardisert produkt, og asymmetrisk informasjon ikke er et stort problem, bør man vurdere om ikke regulering er bedre enn konkurranse.

Man kan også gå i den motsatte grøften. Det vil si at man tilrettelegger for konkurranse og duplisering av kostnader i et marked som man enkelt kunne ha regulert uten synlige skadevirkninger. Som nevnt over var en fordel med konkurranse innovasjonsinsentivene. Dersom innovasjon ikke er viktig, enten fordi det er snakk om et modent marked eller et rimelig standardisert produkt, og asymmetrisk informasjon ikke er et stort problem, bør man vurdere om ikke regulering er bedre enn konkurranse. Et godt eksempel på det er markedet for detaljomsetning av elektrisk kraft, der man kanskje har valgt en løsning med konkurranse der man like gjerne, og kanskje med fordel, kunne ha regulert markedet. Her er som nevnt markedet på ulike nivåer organisert på ulike måter. Grossistmarkedet er organisert som et konkurransemarked, distribusjonsleddet er et regulert naturlig monopol, og detaljomsetningen foregår som et konkurransemarked med mange ulike tilbydere. Markedet er preget av et svært homogent produkt, og mange vil hevde at det er liten grad av innovasjon i markedet.

At grossistmarkedet er organisert med konkurranse

virker vært fornuftig. Prisen på Nordpool-børsen avspeiler forholdet mellom tilbud og etterspørsel i markedet. Når tilbudet er begrenset, for eksempel på grunn av lite nedbør, eller etterspørselen er stor på grunn av kulde, vil prisene stige, og avspeile den knapphet som eksisterer i markedet. At distribusjonsleddet er regulert virker også som en samfunnsøkonomisk god løsning. Distribusjon av elektrisk kraft er et naturlig monopol, og det å tilrettelegge for utbygging av parallelle nettverk og konkurranse synes lite hensiktsmessig. Spørsmålet som gjenstår er da om detaljmarkedet for omsetning av elektrisk kraft er fornuftig organisert. De fleste husholdningene i Norge vil kunne velge å kjøpe elektrisk kraft fra svært mange leverandører. Alle disse leverandørene selger nøyaktig det samme produktet, og alle har i utgangspunktet de samme innkjøpsprisene, som er spotprisene på Nordpool. Spørsmålet er hva vi kan tjene på å konkurranseutsette et slikt marked.

Når vi velger å benytte konkurransemekanismen er det fordi vi ikke vet hvem som er tilbyderer med de laveste kostnadene. Eventuelt ønsker vi at konkurransemekanismen skal stimulere bedriftene til å drive mer kostnadseffektivt, utvikle variasjon i produkttilbudet og innovere. I markedet for detaljomsetning av elektrisk kraft har vi et marked der produktet som tilbys er 100 prosent homogent, der innovasjon og produktvariasjon ikke er et tema av særlig viktighet, og der kostnadene til alle bedriftene er symmetriske og kjente gjennom Nordpool-børsen. Det er vanskelig å se at konkurranse i et slikt marked kan bibringe noen ekstragevinst for konsumentene i forhold til å regulere dette markedet direkte. En direkte regulering av dette markedet ville innebære at en aktør gis et fast påslag på Nordpool-prisene for å tilby en nærmere spesifisert meny av kontrakter til husholdningene. Det kan til og med tenkes at det å ha svært mange tilbydere i konkurranse i et slikt marked, fører til høyere priser

for husholdningene. Dette fordi at alle disse tilbyderne vil ha faste og variable kostnader, som også skal dekket inn gjennom prisene. De vil derfor naturlig gjøre det som står i deres makt for å framstå som selgere av et differensiert produkt, men der vi vet at produktet er helt homogent.

## Oppsummering

Som jeg har pekt på er trenden internasjonalt at man forlater regulering til fordel for konkurranse innenfor en rekke markeder. Dette skjer også i markeder som i alle fall minner om naturlige monopoler, og som man i tidligere tider derfor anså som gode reguleringsobjekter. Markedet for mobil telekommunikasjon er kanskje det mest prominente

eksempelet på denne trenden. I stedet for å satse på regulerte monopoler, har man i de aller fleste land bygget opp flere konkurrerende nett, som skal leve side om side i et marked delvis preget av konkurranse.

Når man skal veie fordelene med regulering opp mot konkurranse er det viktig at man stiller seg spørsmålet om hvilke ekstragevinster en kan oppnå med det ene eller det andre. Det er ikke slik at en konkurranseorganisering alltid er bedre enn en regulert løsning, like lite som det motsatte er sant. I denne artikkelen har jeg diskutert i hvilke situasjoner den ene eller andre markedsform er hensiktsmessig, og jeg har også pekt på noen eksempler fra Norge der man i alle fall kan stille spørsmål om man har valgt rett.