



KONKURRENCE- OG FORBRUGERSTYRELSEN

KFST – uafhængig konkurrencemyndighed

## VELFUNDERENDE MARKEDER

51 | SEPTEMBER 2021

# STANDARDERS ØKONOMISKE VIRKNING PÅ KONKURRENCEN

**Standarder kan fremme udvikling af nye og bedre produkter, men kan også medføre konkurrencebegrænsende virkninger bl.a. i form af mindre priskonkurrence.**

Standarders virkning på konkurrencen afhænger af standardens funktion, markedets karakteristika, og om alle konkurrenter m.v. har adgang til den standardsættende proces. Desuden kan det have betydning, om standarden fx er national eller international. Det er derfor ikke muligt generelt at konkludere, om standarder er godt eller skidt for konkurrencen.

I artiklen beskrives disse forhold nærmere. Der fokuseres især på produktstandarder, som kan øge prisniveauet i markedet og medføre velfærdstab. Dette kan både ske, når

en de facto standard øger den faktiske produktkvalitet, eksempelvis bedre brandsikkerhed ved et byggemateriale, og særligt når standarden ændrer den "opfattede" kvalitet hos forbrugeren, fx ved at give indtryk af, at produktet er klimavenligt, uden at det reelt er tilfældet (såkaldt green-washing).

Læs artiklen →

## 1. Introduktion

Standarder<sup>1</sup> anvendes inden for en række forskellige markeder og omfatter eksempelvis krav til byggematerialer, udformning af stikkontakter og mærkning af økologiske fødevarer. Der findes i øjeblikket 27.000 gældende mærker eller standarder i Danmark.<sup>2</sup> Standarder bliver endvidere i stigende grad brugt til bl.a. at regulere internationale handelsrelationer og i forhold til klima og grøn omstilling.

Standarder kan have positive økonomiske virkninger. Standarder kan fx skabe tillid og gennemsigtighed for forbrugerne og sikre, at eksempelvis importerede produkter lever op til krav til sikkerhed, kvalitet eller kemisk sammensætning. For virksomheder kan standarder give information, mindske omkostninger og sikre kompatibilitet. Ifølge EU-Kommissionens retningslinjer for horisontale samarbejdsaftaler<sup>3</sup> kan standarder således fremme den økonomiske integration på det indre marked og udviklingen af nye og bedre produkter.

Standarder kan dog også have skadelige og konkurrencebegrænsende virkninger, afhængig af deres konkrete udformning, og hvilke markeder der er tale om.<sup>4</sup>

*For det første* kan standardisering under visse omstændigheder lede til mindre priskonkurrence. Når virksomheder gennemfører konkurrencebegrænsende drøftelser som led i fastsættelsen af standarder, kan det endvidere lette en hemmelig samordning på markedet.

*For det andet* kan standarder afskærme markeder for innovative teknologier og innovation. Dette sker blandt andet, når standarder fastlægger detaljerede tekniske specifikationer for et produkt og dermed begrænser eller udelukker udvikling af evt. konkurrencedygtige alternativer.

*For det tredje* kan standardisering føre til forskelsbehandling og udelukkelse af visse virksomheder ved at hindre effektiv adgang til standarden. Dette kan ske ved, at en eller flere virksomheder ikke får adgang til eksempelvis den intellektuelle ejendomsret, der er væsentlig for at gennemføre standarden.

Det er således ikke givet på forhånd, hvorvidt standarder har positive eller negative effekter på konkurrencen på et marked. Dette vil i høj grad afhænge af typen af standard, karakteristika ved markedet, hvorpå standarden finder anvendelse samt beslutningsprocessen omkring standarden, eksempelvis om alle virksomheder på markedet har været en del af den standardfastsættende beslutning.

Derudover er der forskel på standarders formål. Standarder, der eksempelvis har til formål at øge kvaliteten af et produkt, kan have positive eller negative økonomiske virkninger afhængig af bl.a. standardens karakteristika. En standard, der har til formål at begrænse konkurrencen, eksempelvis ved at ekskludere internationale virksomheder fra et nationalt marked, vil i sin natur være konkurrencebegrænsende.

Vurderingen af en standard kan også afhænge af, om det pågældende marked er kendetegnet ved positive netværkseffekter.

For markeder med netværkseffekter gælder, at værdien af et givet produkt for den enkelte forbruger er større, jo flere andre forbrugere der anvender samme produkt. Eksempelvis er det en fordel for forbrugerne, at et USB-stik kan anvendes i alle computere uanset producent. Standarder på markeder med netværkseffekter har dermed den positive dimension, at brugerne kan foretrække standardisering i det omfang, standarderne understøtter disse positive netværkseffekter.<sup>5</sup>

Litteraturen peger omvendt på, at der bør anlægges en mere restriktiv tilgang til standarder på markeder uden netværkseffekter. Her kan standarder godt nok også medføre effektivitetsfordele, fx i form af at sikre tilstrækkelig kvalitet, men der er større sandsynlighed for, at de medfører ekskluderende konkurrenceskadelige effekter.<sup>6</sup>

Resten af artiklen handler om disse økonomiske aspekter af standarder. Først gennemgås, hvordan standarder påvirker handlen mellem lande. Dernæst diskuteres, hvordan forskellige typer af standarder ifølge økonomisk teori kan påvirke konkurrencen afhængig af standardens udformning og markedets karakter. Der er særligt fokus på såkaldte produktstandarder på markeder uden netværkseffekter. Det er især (men ikke udelukkende) denne type standarder, der kan have konkurrencebegrænsende virkninger.

Artiklen kan ses som en opsamling af nogle af de indsigter om standarders effekter på konkurrence og økonomisk velfærd, som Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har indsamlet i forbindelse med en tidligere konkurrencesag. De konkurrenceretlige aspekter af standarder behandles kun helt kursorisk.

1 Standarder er fælles retningslinjer for et produkt eller en tjeneste, der kan vedrøre eksempelvis ydeevne, kvalitet, sikkerhed eller bæredygtighed.

2 Information fra Dansk Standard, [www.ds.dk](http://www.ds.dk)

3 Europa-Kommissionen, "Retningslinjer for anvendelsen af artikel 101 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde på horisontale samarbejdsaftaler", 2011/C 11/01

4 Se Europa-Kommissionen, "Retningslinjer for anvendelsen af artikel 101 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde på horisontale samarbejdsaftaler", 2011/C 11/01

5 Det er dog afgørende, at standarden omhandler/understøtter netværkseffekten direkte (eksempelvis et USB-stiks funktion, ikke dets farve).

6 Björn Lundqvist, "Competition law as the limit to standard-setting", 2015

## 2. Standarder påvirker konkurrencen mellem lande

Som nævnt i Kommissionens retningslinjer kan standarder påvirke konkurrencen mellem virksomheder. Dette gælder, hvis virksomhederne sælger deres produkter på det samme marked, uanset hvor virksomhederne er lokaliseret.

Kommissionens horisontale retningslinjer lægger vægt på, at standarder kan have positive økonomiske virkninger ved at fremme den økonomiske integration på det indre marked. Standarder kan også have den omvendte effekt, nemlig at begrænse handel mellem lande. Dette kan eksempelvis være tilfældet, når der udformes nationale standarder, som afskærmer det hjemlige marked fra virksomheder i andre EU-lande, jf. også boks 1.

### Boks 1. Konkurrenceret og standarder

Standarder er en form for horisontal samarbejdsaftale (dvs. en aftale mellem konkurrenter). Ifølge Kommissionens retningslinjer for horisontale samarbejdsaftaler kan standarder få virkninger på flere markeder. For det første kan standarder påvirke produkt- eller tjenestemarkederne, som standarderne vedrører. Derudover kan standarder påvirke det relevante teknologimarked, hvis fastsættelsen af standarder omfatter udvælgelse af teknologier, eller standardiseringsmarkedet, hvis der findes forskellige standardiseringsorganisationer eller –aftaler. Slutteligt kan fastsættelse af standarder påvirke et eventuelt særskilt marked for afprøvning og godkendelse.

Ifølge Kommissionens retningslinjer for horisontale samarbejdsaftaler kan standarder både have positive og negative virkninger. De positive virkninger opstår, når standarden fremmer økonomisk integration på det indre marked, fremmer udviklingen af nye og bedre produkter, mindsker produktions- og salgsomkostninger, opretholder eller forbedrer kvaliteten, giver information eller sikrer driftskompatibilitet. Omvendt kan standarder ifølge de horisontale retningslinjer også have konkurrencebegrænsende effekter. Dette sker, når standarder begrænser priskonkurrencen, afskærmer markeder for innovative teknologier eller udelukker eller forskelsbehandler visse virksomheder.<sup>7</sup>

**Kilder:** Europa-Kommissionen, "Retningslinjer for anvendelsen af artikel 101 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde på horisontale samarbejdsaftaler", 2011/C 11/01 og Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen, "Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen lukker sag om tagpap-branchen", pressemeddelelse d. 29. april 2020.

Den økonomiske litteratur kategoriserer ofte standarder som en "teknisk handelsbarriere". Over de seneste årtier er udviklingen overordnet set gået mod en mindre brug af told på varer, mens anvendelsen af andre former for handelsbarrierer – herunder tekniske handelsbarrierer – er vokset.<sup>8</sup> Der kan være gode grunde til at indføre standarder, eksempelvis for at sikre passende miljøbeskyttelse, borgernes sikkerhed, tilstrækkelig forbrugerinformation etc. Nationale standarder har dog også en ekskluderende egenskab, og mange forskellige (nationale) standarder kan således også medføre udfordringer for producenter og eksportører og kan anvendes af et givent land som en form for protektionisme.

Standarder kan således afskærme et nationalt marked fra virksomheder fra andre lande. Effekten kan opstå, både fordi formelle nationale standarder kan skabe barrierer for udenlandske producenter, men også fordi nationale standarder kan "øge den opfattede kvalitet af det nationale produkt" (relativt til det udenlandsk producerede produkt).<sup>9</sup> Der kan skelnes mellem standarder indført med et mål om at øge national velfærd, eksempelvis ved at korrigere markedsfejl, og standarder motiveret af politiske årsager, eksempelvis standarder, der tilgodeser en særlig producent eller interesseorganisations produkt på det nationale marked.

Nationale standarder vil typisk, særligt hvis det nationale marked er koncentreret (dvs. domineret af få virksomheder), give de nationale producenter incitament til at hæve prisen i forhold til prisen på det internationale marked. Konsekvensen er, at forbrugervelfærden<sup>10</sup> mindskes, mens den/de nationale virksomheders profit vokser. Den nationale indkomstfordeling forskubbes således fra forbrugerne mod en øget avance til virksomhedsejerne, og samlet vil der typisk være tale om et velstandstab.

Desuden kan der opstå et velfærdstab, idet det ikke nødvendigvis er de mest effektive virksomheder, der står for størstedelen af salget. Det kan bl.a. være tilfældet, når den nationale standard medfører en øget risiko eller højere omkostninger for internationale producenter, eksempelvis hvis internationale producenter skal omlægge deres produktion for at kunne leve op til standarden eller bruge en masse tid på at opnå information omkring standarden.<sup>11</sup>

<sup>7</sup> Et eksempel på en sag, hvor Konkurrenceankenævnet vurderede, at der ikke med den fornødne sikkerhed var godtgjort, at en anvendt standard var i strid med konkurrenceloven, er sagen om standarder anvendt i den danske tagpapbranche. I maj 2017 afgjorde Konkurrencerådet, at en række aktører i den danske tagpapbranche ulovligt havde holdt konkurrenter ude af markedet, blandt andet gennem en branchestandard. Konkurrenceankenævnet fandt ikke, at dette var godtgjort med den fornødne sikkerhed og lagde blandt andet vægt på, at standarder ikke som udgangspunkt anses som konkurrencebegrænsende ifølge Kommissionens horisontale retningslinjer.

<sup>8</sup> Se eksempelvis Josh Ederington og Michele Ruta, "Non-tariff measures and the world trading system", World Bank Policy Research Working Paper, 2016

<sup>9</sup> Knut Blind, "The Economics of Standards", 2004

<sup>10</sup> Forbrugervelfærd er et udtryk for forbrugernes oplevelse af glæde og tilfredshed ved de varer og ydelser, de køber. Forbrugerne ønsker typisk lave priser, høj kvalitet og et varieret produktudbud. Når priserne stiger, kvaliteten falder, eller produktudbuddet begrænses, påvirker det således alt andet lige forbrugervelfærden negativt.

<sup>11</sup> Knut Blind, "The Economics of Standards", 2004



Effekten af sådanne nationale standarder afhænger i sidste ende af, om standarden adresserer faktiske markedsfejl. Det kan eksempelvis være en miljøstandard, der forsøger at adressere en negativ eksternalitet ved forurening. Hvis formålet med standarden er ekskluderende, og standarden således hovedsageligt beskytter nationale producenter, vil både handel og forbrugervelfærd mindskes.<sup>12</sup> Hvis standarden omvendt lykkes med at korrigerer markedsfejl, kan den øge den samlede økonomiske velfærd. Det vil bl.a. afhænge af størrelsen på en eventuel prisstigning i forhold til ændringen i kvalitet samt omkostningen for udenlandske producenter ved at leve op til standarden.<sup>13</sup> Hvis en (for krævende) minimumskvalitetsstandard i sidste ende tvivler en udenlandsk virksomhed ud af et lands marked, vil både forbrugervelfærd og de udbudte kvaliteter på markedet forværres.<sup>14</sup>

### Boks 2. Standarders effekt på international handel, empiriske resultater

Den empiriske litteratur om standarder er begrænset, og konklusionerne peger i forskellige retninger. Årsagen er bl.a. (som nævnt), at sammenhængen mellem standarder og handel er forskellig alt efter formålet med den og det marked, den vedrører, jf. også afsnit 3.

Overordnet set finder den empiriske økonomiske litteratur, at internationale (harmoniserede) standarder øger samhandel. For nationale standarder ses et mere broget billede. Obligatoriske nationale standarder ("de jure") vil typisk bidrage til at mindske et lands import og skader således udenlandske eksportører og kan dermed som udgangspunkt også skade den økonomiske velfærd nationalt.

For frivillige nationale standarder ("de facto") finder den empiriske økonomiske litteratur både eksempler på, at standarder kan mindske og øge importen (og effekterne på national økonomisk velfærd er dermed heller ikke entydige). Eksempelvis fandt et studie af handlen mellem EU og Kina, som fokuserede specifikt på frivillige standarder, at den europæiske eksport til Kina var påvirket negativt af nationale kinesiske standarder men positivt af internationale standarder anvendt i Kina. For eksport og import i EU havde både europæiske og internationale standarder en positiv effekt.

**Kilder:** Swann, International standards and trade, OECD Trade Policy Working Paper no. 97, 2010 og Mangelsdorf, The role of technical standards for trade between China and the European Union, Technology Analysis and Strategic Management, 2011

<sup>12</sup> World Trade Organization, "World Trade Report", 2012

<sup>13</sup> World Trade Organization, "World Trade Report", 2012

<sup>14</sup> Anette Boom, "Asymmetric international minimum quality standards and vertical differentiation", The Journal of Industrial Economics, Vol XLIII, 1995

### 3. Der findes forskellige typer af standarder

Hvorvidt standardisering giver anledning til bekymringer i forhold til konkurrencen, afhænger af standardens funktion, og hvordan standarden er udviklet og anvendt.<sup>15</sup> Uanset typen af standard skelnes der generelt imellem, hvorvidt standarden har karakter af at være en de jure eller de facto standard. En standard er de facto, når den er gældende i praksis, men ikke er lovmæssigt gældende (i modsætning til de jure).

Eksempelvis kan markeds kræfter gøre et produkt til de facto standard, fx i situationer, hvor produktet har været det første på markedet og dermed blandt forbrugere opfattes som værende "standard". Et eksempel på en de facto standard er "QWERTY" tastaturer<sup>16</sup>. Der er ikke noget lovmæssigt krav omkring, hvordan bogstaver skal placeres på et tastatur, men i dag er det standard, at tastaturer udformes sådan.

Endelig kan der skelnes imellem, hvordan standarden er fastsat. Standardiseringsarbejdet kan også have mange former og eksempelvis foregå mellem konkurrerende virksomheder, i brancheorganisationer, i dertil oprettede standardorganisationer etc.

I den økonomiske litteratur opdeles standarder ofte efter deres økonomiske effekt. Overordnet set giver det anledning til følgende kategorier<sup>17</sup>:

- **Produktstandarder.** Standarder, der definerer karakteristika eller ydeevne/kvalitet for et produkt. Disse standarder kan opdeles yderligere efter, om standarden stiller krav til
  - et produkts ydeevne eller kvalitet ("outcomespecifik produktstandard"). Eksempelvis hvor meget vægt cement skal kunne bære.
  - Eller om standarden er produktionsspecifik, dvs. stiller specifikke krav til eksempelvis teknologi.

De outcomespecifikke standarder er typisk mindre restriktive end de produktionsspecifikke, da de sikrer, at virksomheder fortsat kan konkurrere med forskellig teknologi, så længe det færdige produkt har en vis ydeevne/kvalitet.

- **Kompatibilitetsstandarder.** Standarder, der sikrer, at to eller flere produkter eller processer kan operere eller kommunikere sammen. Eksempelvis udformningen af USB-stik, som passer i produkter, fx computere, uanset hvem producenten af produktet (computeren) er.
- **Informationsstandarder.** Mål eller test af produkter, der resulterer i ensartet information, der kan distribueres til køberne. Eksempelvis økomærket.<sup>18</sup>

<sup>15</sup> OECD Policy Roundtables "Standard Setting", 2010

<sup>16</sup> Dvs. tastaturer, hvor bogstaverne Q, W, E, R, T og Y ligger øverst til venstre.

<sup>17</sup> Opdelingen er baseret på OECD's definitioner i OECD Policy Roundtables, "Standard Setting", 2010, og opdelingen i bogen "The Economics of Standard – Theory, Evidence, Policy" af Knut Blind fra 2004.

<sup>18</sup> For en mere dybdegående diskussion af informationsstandarder se Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen, "Fem gode råd om effektive mærkningsordninger til forbrugerne", 2020

- **Certifikationsstandarder.** Kriterier i forhold til træning eller kompetencer og/eller etiske standarder, som eksempelvis faggrupper skal leve op til. Eksempelvis statsautoriserede revisorer.

#### 4. Forskellige typer af standarder har forskellig effekt på konkurrencen på et marked

Et overordnet resultat om standarders effekt på konkurrencen er, at produktstandarder skal vurderes anderledes end kompatibilitetsstandarder.<sup>19</sup>

Kompatibilitetsstandarder opstår ofte på såkaldte "new economy" markeder. Teknologien på disse markeder er typisk netværksdrevne. Dvs., at brugernes oplevelse af en given teknologi er mere positiv, jo flere andre brugere, der anvender den givne teknologi. På disse markeder kan der være væsentlige fordele ved, at brugerne samler sig i ét netværk frem for flere. Markederne vil således tendere mod standardisering også uden en formel standardiseringsproces.

Kompatibilitetsstandarder kan dermed give et positivt bidrag til konkurrencen på et marked. Sådanne standarder kan skabe nye markeder og øge konkurrencen på det givne marked og derved øge velfærden. Kompatibilitet sikrer, at nye producenter kan få deres produkter ind på markedet og skabe et konkurrencepres på etablerede aktører. Eksempelvis er der standarder på markedet for printere, som betyder, at det er muligt for en virksomhed at gå ind på markedet for printere uden samtidig at skulle producere en dertilhørende computer.

Kompatibilitetsstandarder kan således have positive effekter på graden af innovation på markedet, fordi virksomheder kan bygge oven på hinandens teknologi. Dette er netop, fordi teknologierne på disse markeder typisk er netværksdrevne.

I modsætning til sådanne standarder står produktstandarder, som typisk vedrører produkter eller teknologier på allerede eksisterende markeder (typisk "old economy" markeder, dvs. markeder uden stærke netværkseffekter). Sådanne standarder begrænser typisk produktudvalget 'downstream', dvs. for slutbrugerne, hvilket typisk er skadeligt, når der ikke er netværkseffekter til stede, eller hvis standarden ikke begrænser (andre) negative eksternaliteter. Standarden behøver endvidere ikke være obligatorisk for, at standardens effekt er ekskluderende.

Figur 1 nedenfor opsummerer de overordnede betragtninger omkring standarders økonomiske virkning. Figuren illustrerer en række karakteristika ved standarder og markeder, der trækker i retning af positive henholdsvis negative økonomiske virkninger. Den endelige effekt vil altid afhænge af den specifikke standard, markedet hvorpå standarden finder anvendelse samt standardiseringsprocessen.

Figur 1: Standarders økonomiske virkning



På baggrund af diskussionen ovenfor synes der særligt at kunne opstå udfordringer for konkurrencen, når den givne standard er en produktstandard, og når denne anvendes på markeder uden netværkseffekter (eller evt. ikke understøtter sådanne effekter). Det gælder, fx når en produktstandard begrænser innovation eller virker ekskluderende, fordi alle aktører ikke har været en del af den standardfastsættende proces<sup>20</sup>. I de næste afsnit diskuteres derfor effekterne af produktstandarder på markeder uden netværkseffekter.

#### 5. Effekter af en de facto produktstandard på et marked uden netværkseffekter

En produktstandard har som nævnt hovedsageligt til formål at fastlægge tekniske eller kvalitetsmæssige krav til et produkt.

For at kunne vurdere en produktstandards effekt på konkurrencen, er det afgørende at forholde sig til, hvilken direkte effekt produktstandarder har på produkterne på markedet. En produktstandard kan påvirke det reelle kvalitetsniveau og/eller kundernes opfattelse af kvalitetsniveauet:

1. En produktstandard kan bidrage til at øge det samlede kvalitetsniveau på markedet, såfremt (i) der findes en meningsfuld og objektiv måde at rangordne kvalitet på, og (ii) at standarden faktisk er designet til at øge kvaliteten og har den ønskede effekt.

<sup>19</sup> Björn Lundqvist, "Competition law as the limit to standard-setting", 2015

<sup>20</sup> Björn Lundqvist, "Competition law as the limit to standard-setting", 2015

2. En produktstandard kan påvirke *opfattelsen* af kvaliteten af ét produkt relativt til et andet, uden af dette produkt nødvendigvis objektivt set har en anden (højere) kvalitet. Det kan fx være relevant, når der ikke findes en meningsfuld måde at rangordne "kvalitet" på, eller hvis kvalitet er flerdimensionelt, og standarden ikke adresserer samtlige dimensioner af kvalitet.

*Produktstandarder, der øger kvaliteten, kan både have positive og negative effekter på markedet*

På et marked med asymmetrisk information, hvor forbrugere ikke kan skelne produkter af højere kvalitet fra produkter af lavere kvalitet, kan producenter af høj kvalitetsprodukter have svært ved at få en højere pris for deres produkt, selv om det koster mere at fremstille produkter af høj kvalitet. I værste fald kan det betyde, at produkter af høj kvalitet udgår af markedet.<sup>21</sup>

En måde at afhjælpe dette problem på kan være ved hjælp af produktstandarder, der sikrer et minimumskvalitetsniveau. Ved at kræve et specifikt kvalitetsniveau eller et minimumskvalitetsniveau af markedet kan standarden bidrage til at afhjælpe eller mindske den asymmetriske information. Årsagen er, at forbrugerne pga. standarden er garanteret et vist kvalitetsniveau, hvilket mindsker problemet med asymmetrisk information og i sidste ende øger betalingsvilligheden. Dette vil kunne trække i retning af et højere kvalitetsniveau på markedet, hvilket i sig selv kan være ønskeligt. Omvendt kan der være en negativ effekt, såfremt virksomhedernes omkostninger, og i sidste ende pris, stiger i takt med kvalitetsniveau. Hvis en andel af forbrugerne har lav betalingsvillighed for kvalitet, kan et øget (minimums-) kvalitetsniveau således betyde, at disse forbrugere forlader markedet pga. den dertilhørende højere pris.

På markeder uden asymmetrisk information er sådanne standarders økonomiske virkning ligeledes ikke entydig. Udgangspunktet er, at når forbrugere har forskellig betalingsvillighed i forhold til kvalitet, kan forskelle i kvaliteten af virksomhedernes produkter mindske graden af priskonkurrencen på markedet. Hvis eksempelvis virksomhederne udelukkende konkurrerer på pris (Bertrand-antagelsen), såfremt de producerer samme kvalitetsniveau, vil dette teoretisk føre til en profit på nul. I stedet kan virksomhederne finde det optimalt at producere hhv. en lav og en høj kvalitet, og dermed vil forbrugerne fordele sig i forhold til deres præferencer for kvalitet vs. pris. Dette medfører en mindre intens priskonkurrence og højere profit for virksomhederne.<sup>22</sup>

En minimumskvalitetsstandard kan i dette tilfælde bidrage til at øge intensiteten af priskonkurrencen ved at mindske spændet af udbudte kvaliteter. Det er dog ikke givet, hvorvidt dette i sidste ende er i forbrugernes interesse, da forbrugerne som udgangspunkt både har interesse i lave

priser og et bredt produktudbud. Et afgørende punkt er således, om standarden "rammer" et kvalitetsniveau, der er ønskeligt for forbrugerne. Det er muligt, at standarden lægges på et for højt kvalitetsniveau i forbrugernes øjne. Såfremt priserne stiger i takt med kvalitetsniveau, kan et (for) højt kvalitetsniveau medføre, at flere forbrugere forlader markedet, fordi priserne stiger og produktudbuddet mindskes. Samlet set er det derfor ikke givet på forhånd, at et højere kvalitetsniveau i sig selv altid er ønskeligt.

Den økonomiske litteratur finder således også blandede resultater. Under perfekt priskonkurrence vil en minimumsstandard kunne øge forbrugervelfærd på markedet.<sup>23</sup> Under mindre end perfekt priskonkurrence, eller Cournot konkurrence, er resultatet omvendt: En minimumskvalitetsstandard vil påvirke velfærd på markedet negativt.

Årsagen er igen, at en række forbrugere kan ende med at forlade markedet pga. mindre produktudbud, og at markedet samlet set kan blive mindre kompetitivt, fordi de virksomheder, der producerer lav kvalitet, kan være nødsaget til at forlade markedet.<sup>24</sup>

Igen er konklusionen altså, at der ikke kan siges noget generelt om effekten for den økonomiske velfærd, selv når en produktstandard faktisk øger kvalitetsniveauet på markedet. I praksis kan det endvidere være svært både for standardfastsættende organisationer og konkurrencemyndigheder at vurdere, hvad det optimale (minimums)kvalitetsniveau er.

*Produktstandarder, der påvirker den opfattede kvalitet, kan have negative virkninger på konkurrencen*

Det er, som nævnt, ikke altid givet, at produktstandarder påvirker det faktiske kvalitetsniveau på markedet. I stedet kan produktstandarder have virkning på forbrugernes *opfattede* kvalitet.

Konkret kan en standard – ved at gøre én produktvariant til en slags norm på markedet – påvirke forbrugernes præferencer. Dette er særligt relevant, når der fokuseres på frivillige standarder (i modsætning til obligatoriske standarder). For frivillige standarder gælder, at det givne produkt er standard i praksis, men det er ikke obligatorisk eller lovpligtigt at producere det standardiserede produkt. Virksomhederne kan derfor stadig producere hver deres produkt og sælge det på markedet.

Sådanne frivillige standarder betegnes ofte som "de facto standarder". Det kan fx dække over produkter, der er blevet de facto standard, fordi produktet har været det første på markedet, og derigennem bredt er blevet accepteret som værende "standard". Det kan også dække frivillige produkt-

21 Akerlof, "The Market for Lemons: Quality Uncertainty and the Market Mechanism", 1990, Quarterly Journal of Economics 84 (3).

22 Tommaso Valletti, "Minimum Quality Standards Under Cournot Competition", 2000, Journal of Regulatory Economics

23 Uri Ronnen, "Minimum Quality Standards, Fixed Costs, and Competition", 1991, RAND Journal of Economics

24 Tommaso Valletti, "Minimum Quality Standards Under Cournot Competition", 2000, Journal of Regulatory Economics og Carl Shapiro, "Premiums for high quality products as returns to reputations", Quarterly Journal of Economics, 1983

forskrifter, udformet eksempelvis af en brancheorganisation, som kan fungere som en "blåstempling" af et produkt. Det sender et signal om, at produktet er "godkendt" og må være af en vis kvalitet og bedre end de andre produkter, der ikke lever op til standarden.

Der er flere måder, hvorpå påvirkningen af forbrugernes præferencer kan ske i virkeligheden:

- Forbrugerne opfatter standardproduktet som værende af højere kvalitet.
- Et produkt, der er en de facto standard, kan skabe "herding"<sup>25</sup> adfærd. Den enkelte forbruger har en oplevelse af, at når alle andre vælger dette produkt, må det være det bedste valg. Især på markeder, hvor forbrugeren ikke (fuldt ud) er i stand til at vurdere kvaliteten af produktet, kan denne effekt have betydning.
- De facto standarden kan være det "sikre" valg. Hvis der er risiko for fremtidig skade – eksempelvis hvis produktet er et input i en konstruktion (en vej, en bro, et hus), som kan opleve fejl i form af revner, kollaps etc. – kan forbrugeren ved at vælge de facto standarden opleve en reel følelse af tryghed.
  - Dette kan være en *opfattet* tryghed, dvs. eksempelvis en opfattelse af, at man ikke kan bebrejdes for skade, selvom dette ikke nødvendigvis er sandt.
  - Det kan også være en *faktisk* tryghed, eksempelvis at forsikringssselskaber i højere grad vil dække omkostninger i forbindelse med skade, hvis man kan dokumentere, at man har anvendt standarden.

Alt dette er udtryk for, at en de facto standard kan ændre forbrugeres relative præferencer for produkterne på markedet.

Denne effekt via forbrugernes præferencer kan sidestilles med effekterne af den type reklame, der i den økonomiske litteratur omtales som *persuasive advertising*. Denne type reklamer påvirker en forbruger således, at forbrugeren i højere grad foretrækker det reklamerede produkt frem for konkurrerende produkter. Reklamer kan på denne måde medføre skift i en forbrugers præferencer og i sidste ende købsbeslutninger.<sup>26</sup>

Den økonomiske litteratur finder, at denne type reklamer kan have markante negative effekter på konkurrencen. De negative effekter opstår, fordi reklamerne medfører en "kunstig" prisdifferentiering, som bidrager til at understøtte en grad af markedsmagt for virksomhederne. Denne type reklamer kan endvidere skabe loyalitet blandt forbrugere, der medfører adgangsbarrierer. Nye virksomheder, der ønsker at indtræde på markedet, vil skulle investere end-

nu mere end de(n) tilstedeværende virksomhed(er) for at kompensere for forbrugernes loyalitet.<sup>27</sup>

Forbrugervelfærd påvirkes også negativt. Eneste mulige undtagelse er, hvis annoncering giver anledning til stor-driftsfordele, som medfører et markant prisfald. Selv i en sådan situation er det dog ikke givet, at forbrugervelfærd ikke fortsat påvirkes negativt.<sup>28</sup>

Overført til standarder betyder det, at hvis standarden (alene) påvirker den opfattede kvalitet på markedet, og derigennem påvirker forbrugernes præferencer, kan der være betydelige negative effekter på konkurrencen.

Dette gælder både, hvis standarden er obligatorisk og frivillig. Resultatet er således i tråd med en generel konklusion fra den økonomiske litteratur om standarder: En produktstandard på et marked uden netværkseffekter behøver ikke være obligatorisk ("de jure"), for at den kan medføre konkurrencebegrænsende effekter.<sup>29</sup>

Resultaterne fra den økonomiske litteratur understøtter, at virksomheder kan have en interesse i at styre en standardiseringsproces i retning af egne interesser for at påvirke konkurrencen på markedet. Det illustrerer endvidere, hvorfor Kommissionens retningslinjer bemærker, at der er særlig grund til bekymring, når ikke alle virksomheder på markedet (dette kan eksempelvis være konkurrerende producenter i udlandet) er en del af den standardfastsættende proces.

## 6. Konklusion

Standarder kan, hvis de udformes hensigtsmæssigt, have betydelige positive virkninger i form af vækst og innovation. Standarder kan dog også medvirke til at begrænse konkurrence, afskærme markeder for innovative teknologier og føre til forskelsbehandling og udelukkelse af visse virksomheder. Det er således ikke muligt at konkludere generelt, hvorvidt standarder er gavnlige eller skadelige. Det vil blandt andet afhænge af den enkelte standard, markedet hvorpå standarden finder anvendelse og den standardfastsættende proces.

Bekymring omkring konkurrencen synes især at opstå for produktstandarder på markeder uden netværkseffekter, og hvor produktstandarden enten adresserer faktorer, der ikke er i forbrugernes interesse, eller påvirker den opfattede kvalitet i højere grad end den faktiske kvalitet. Derudover opstår der i højere grad bekymring i forbindelse med nationale standarder i forhold til internationale standarder, og standarder hvor standardiseringsprocessen har været ekskluderende eller diskriminerende.

25 Når en enkelt agent, eksempelvis en investor, følger flokkens (markedets) adfærd uden at tage hensyn til sin egen vurdering

26 Dette står i modsætning til informative reklamer, som overleverer information til forbrugere om et produkt. Denne type reklamer kan bidrage til at mindske asymmetrisk information på et marked og kan således have pro-kompetitive effekter, jf. forrige afsnit.

27 Se eksempelvis Kyle Bagwell, "The economics analysis of advertising", Handbook of Industrial Organization, vol. 3, 2007

28 Kyle Bagwell, "The economics analysis of advertising", Handbook of Industrial Organization, vol. 3, 2007

29 Se eksempelvis Björn Lundqvist, "Competition law as the limit to standard-setting", 2015