



Nærings- og handelsdepartementet

Postboks 8148 Dep  
0033 Oslo

Deres ref.: 200604560 Vår ref.: 2006/2023 - 4 Saksbeh.: Kjell Jostein Sunnevåg Dato: 09.01.2007  
STAB-ØIS KJSU 691

## ■ **Stortingsmelding om innovasjon - invitasjon til å komme med synspunkter**

### **Innledning**

Regjeringen har varslet at den vil legge frem en stortingsmelding om innovasjon. I den forbindelse etterlyses det i brev av 21.12.2006 innspill til arbeidet fra sentrale aktører, herunder hva myndighetene kan gjøre for å fremme innovasjon i norsk økonomi, og hvilke tiltak som kan bidra til å øke innovasjonsevnen i norsk økonomi.

I det følgende vil vi komme med noen innspill til arbeidet sett fra Konkurransetilsynets side. Innspillene er basert på det grunnleggende premiss at en godt utformet innovasjonspolitik og konkurransepolitikk gjensidig vil understøtte hverandre.

### **Konkurrans- og innovasjonspolitik**

Det er ingen tvil om at innovasjon og diffusjon av nye produkter, tjenester og produksjonsprosesser er det som over tid har gitt det viktigste bidraget til økonomisk vekst. Innovasjonspolitikken blir dermed svært viktig som et bidrag til å legge grunnlaget for fremtidig verdiskaping. Samtidig er konkurranse et virkemiddel som skal fremme samfunnsøkonomisk effektivitet. Konkurranspolitikken må settes opp slik at den legger til rette for velfungerende konkurranse i markedene for på den måten å bidra til effektiv bruk av samfunnets ressurser.

I litteraturen har man tidvis fått inntrykk av at det er et motsetningsforhold mellom innovasjons- og konkurransepolitikken. Bakgrunnen for dette er at innovasjonsvirksomhet er risikofyllt, og at det kreves store forsknings- og utviklingsinvesteringer (FoU) for å lykkes i å frembringe gjennomgripende innovasjoner. Argumentasjonen har sitt opphav i Schumpeter<sup>1</sup> som hevdet at store bedrifter i alminnelighet er mer innovative enn små ganske enkelt fordi de er bedre i stand til å mobilisere og koordinere de nødvendige ressurser for vellykket innovativ virksomhet. I Schumpeteriansk tradisjon hevdes det gjerne at insitamentene til å innovere er sterkere under monopolistiske eller oligopolistiske markedsstrukturer enn under frikonkurranse, fordi man her vil ha en bedre mulighet for å tilegne seg utbyttet av innovasjonen og FoU-investeringene i innovasjonsvirksomhet.

<sup>1</sup> Se diskusjon i Hagen og Hope (2004) og i Dalen og Riis (2005).

Selv om slike markedsstrukturer vil bli utfordret og endret som følge av nye innovasjoner i en dynamisk prosess, er det hevdet at en for streng konkurransepolitikk med sikte på å unngå markedsinntutnyttelse og derigjennom tilstrebe at prisene gjenspeiler marginalkostnadene, svekker innovasjonsinsentivene og dermed den langsikte velferdsutviklingen.

Empirien synes dog ikke å understøtte dette perspektivet, snarere tvert om. I OECD (2006) vises det til studier som peker i retning av at det er en omvendt U-formet sammenheng mellom markedskonsentrasjon og innovasjonsevne i økonomien, dvs. at fragmenterte så vel som monopoliserte markedsstrukturer gir mindre innovasjon enn markedsstrukturer med moderat konsentrasjon. På samme måte som rivalisering mellom markedsaktører vil også lave barrierer for å gå inn i markedet være av betydning for innovasjonsevnen i økonomien. Avslutningsvis oppsummeres det med at "... less competition-restraining regulation is good for innovation (and therefore for economic growth and consumer welfare, too)".

Likevel er det ingen tvil om at det som driver mange selskapers innovasjonsprosesser er en målsetting om å oppnå en dominerende markedsposisjon. Dette innebærer selvsagt at en velbegrunnet forventning om at konkurransemyndighetene vil gripe inn ved vellykket innovasjon med derav følgende dominerende markedsposisjon, kan påvirke insentivene til innovasjon ex ante.

Hvor stort problemet er i praksis er vanskelig å si, men argumentet tilsier at det er behov for mer kunnskap om hvordan praktiseringen av konkurransepolitikken påvirker innovasjonsinsentiver i et mer dynamisk perspektiv. Det underbygger også et mer generelt behov, nemlig at konkurransemyndighetene har en kontinuerlig dialog med de delene av myndighetene som er ansvarlig for utforming og praktisering av innovasjonspolitikken slik at man sikrer en felles forståelse for betydningen av samspillet mellom konkurranse- og innovasjonspolitikken.

I mange lands politikktutforming på FoU-området, er det to hovedstrategier for økt FoU-innsats. Den ene er å styrke intellektuelle eiendomsrettigheter. Det gjøres gjennom patentsystemet og på andre måter. Gjennom patenter hindres andre enn eieren i å ta i bruk innovasjoner for egne kommersielle hensyn. Den andre hovedstrategien er å subsidiere utvikling av ny teknologi. Det gjøres ved hel eller delvis offentlig finansiering av forskningsutdanning og forskning. Typisk vil offentlig finansiering være viktigst for grunnforskning, mens intellektuelle eiendomsrettigheter er viktigst for anvendt forskning og utviklingsarbeid.

Innenfor begge disse hovedstrategiene kan det oppstå potensielle spenninger mellom konkurransepolitikken målsettinger og innovasjonspolitikken. Det er vel kjent at subsidiering av utviklingen av ny teknologi reiser problemstillinger som potensielt kan være bekymringsfulle både nasjonale så vel som internasjonale konkurransemyndigheter ved at det kan vri relative konkurranseposisjoner på en uheldig måte. Her vil vi imidlertid særlig rette oppmerksomheten mot betydningen av samspill mellom bedrifter i FoU-fasen og betydningen av beskyttelse av intellektuell eiendom for innovasjonsinsentivene.

## **Samarbeid mellom bedrifter i FoU-fasen**

Samarbeid mellom bedrifter med komplementær kompetanse er i stadig økende grad viktig for å realisere vellykkede innovasjoner. Dette er da også erkjent av konkurransemyndighetene i en rekke land, og reflektert i lovgivningen. I Norge er bedrifter gjennom en egen forskrift som kjent tillatt å inngå samarbeid om forskning og utvikling.

Foretakens samarbeid om forskning og utvikling vil ofte skje gjennom ulike former for joint ventures. Sett fra et konkurransemessig synspunkt vil de fleste slike samarbeidsformer med sikte på FoU være uproblematiske, så lenge deltagerne ikke er direkte konkurrenter. Dersom samarbeidet bidrar til å svekke eksisterende eller potensiell konkurranse, og tjener som en informasjonskanal som går ut over det som er nødvendig i forhold til FoU-samarbeidet vil dette imidlertid være bekymringsfullt. Fra et konkurransemessig ståsted vil det for eksempel være

problematisk om bedriftene strekker FoU-samarbeidet så langt at de fusjonerer, og det er sannsynlig at de ellers ville ha etablert konkurrerende produkter.

Det er altså viktig at konkurransepolitikken ikke praktiseres så stramt at den reduserer mulighetene for at komplementær kunnskap og teknologi møtes på en slik måte at det kan gi grunnlag for å utvikle nye produkter. Men samtidig bør konkurransepolitikken praktiseres så stramt at den ikke slipper gjennom samarbeid som kan resultere i at konkurrerende produkter ikke kommer på markedet. Dette er en hårfin balansegang der det å gjøre de rette avveiningene vil lettes gjennom kunnskapsutvikling og gjensidig kunnskapsutveksling.

## Vern av opphavsretter

Et velfungerende regime for vern av opphavsretter (patenter, copyright og lovbeskyttelse av produktnavn mv.) har vært ansett for å være helt nødvendig for å stimulere innovasjoner. Hvis ikke avkastningen på investeringen i FoU kan beskyttes i tilfredsstillende grad gjennom for eksempel patenter, vil innovasjonsinsentivene kunne reduseres dramatisk. Imidlertid kan vi i denne sammenheng merke oss at Hope og Hagen (2004) peker på at betydningen av regimet for vern av opphavsretter vil variere mellom markeder og egenskaper ved markedet, samt om det er snakk om inkrementelle eller drastiske innovasjoner, prosess eller produktinnovasjoner.

Et patent innebærer også et monopol til å utnytte eller lisensiere produktet. Det kan dermed virke som det er et tilsynelatende motsetningsforhold mellom patentbeskyttelse og målsettingene om å bidra til velfungerende konkurranse. Konsumenter og konkurrenter vil generelt ikke ha noe i mot økt diffusjon, selv om dette skulle omgå intellektuelle eiendomsrettigheter som er beskyttet gjennom patenter. På lang sikt kan imidlertid manglende beskyttelse av intellektuelle eiendomsrettigheter påvirke investeringsinsentivene i forhold til produkt- og prosessinnovasjoner, noe som igjen kan påvirke fremtidig potensiell konkurranse og velferdsutvikling på en uheldig måte.

Selv om det ikke i utgangspunktet er et motsetningsforhold mellom innovasjonspolitikken og konkurransepolitikken på dette området, reises det likevel en lang rekke spørsmål og avgrensingsproblemstillinger. Hope og Hagen peker da også på at: "Et optimalt klima for innovasjonskonkurranse vil kreve en avveining mellom konkurransepolitiske hensyn og forskningspolitiske tiltak med sikte på vern om opphavsretter og muligheter for kommersialisering av nye innovasjoner. Denne avveiningen vil være forskjellig i ulike sammenhenger." Utfordringer er for eksempel knyttet til spørsmål som tilgang til lisensiert teknologi og betingelsene for dette (lisensavtaler og tvangslisenser), krysslisensiering, produktkoblinger (bundling), patentpooler og patentoppsamling med sikte på å øke etableringskostnader for nykommere og så videre. Også her kan det pekes på at et godt regelverk og en fornuftig praktisering av konkurransepolitikken vil understøtte målsettingene i innovasjonspolitikken – og vise versa.

## Avsluttende merknader

I Shapiro (2002) pekes det på at man ikke i særlig grad skal forvente at endringer i konkurransepolitikken på kort eller mellomlang sikt skal gi positive innovasjonseffekter. Han mener at utdanningspolitikk, finansiering av grunnforskning, skattemessig behandling av FoU-utgifter, støtte til institusjoner som bidrar med FoU-rettet venture kapital samt rekkevidden av intellektuelle eiendomsrettigheter er viktigere innovasjonsdrivende faktorer.

En god og fornuftig utforming og praktisering av konkurransepolitikken vil likevel understøtte målsettingene med innovasjonspolitikken. På samme måte vil en god innovasjonspolitikk understøtte målsettingene med konkurransepolitikken, dvs. at innovasjonspolitikken bidrar til å realisere velfungerende konkurranse på kort og lang sikt gjennom utvikling av nye produkter og prosesser. Vi kan merke oss at Hagen og Hope (2004) peker på at i et dynamisk perspektiv kan intens konkurranse i dagens marked i seg selv være et insentiv til å investere i FoU, da en innovasjon i form av et bedre produkt eller mer kostnadseffektiv teknologi kan være den eneste

muligheten til å skaffe seg en fordel i markedet fremfor konkurrentene. Også Dalen og Riis (2005) er helt klar på dette punktet i det de konkluderer med at: "Konkurranse vil skjerme innovasjonsinsentivene". Disse synspunktene samsvarer godt med observasjonene i OECD (2006) om at å redusere konkurransebegrensende reguleringer vil kunne gi stor avkastning i form av økte FoU-innsats, faktisk enda mer enn tiltak for å styrke vern av opphavsrettigheter.

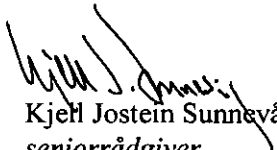
For å understøtte samspillet mellom innovasjons- og konkurransepolitikken vil det være viktig å etablere og styrke en felles kunnskapsbase og forståelse av samspillseffekter. Nettopp dette understreker betydningen av en regelmessig kontakt mellom konkurransemyndighetene og de delene av myndighetene som er ansvarlig for utforming og praktisering av innovasjonspolitikken.

## Referanser

- Dalen, D. M. og C. Riis (2005). "Konkurranse for innovasjon", rapport utarbeidet for Moderniseringsdepartementet.
- Hagen, K. P. og E. Hope (2004). "Konkurranse og konkurransepolitikk i innovative næringer", SNF Working Paper Nr. 26/04.
- Shapiro (2002). "Competition policy and innovation", OECD Directorate for science, technology and industry, STI working paper 2002/11.
- OECD (2006). "Roundtable on competition, patents and innovation", OECD Directorate for financial and enterprise affairs, Competition Committee, rapport nr. DAF/COMP(2006)22

Med hilsen

  
Lars Sørsgård (e.f.)  
sjefsøkonom

  
Kjell Jostein Sunnevig  
seniorrådgiver

Mottakere:

Nærings- og handelsdepartementet Postboks 8148 Dep 0033 Oslo