



SAMFUNNSØKONOMENE

NR. 9 • 2010 • 64. årgang

SAMFUNNSØKONOMEN

TEMA:
KONKURRANSE OG
KONKURRANSEPOLITIKK

- Gabrielsen:
TINE-SAKEN
- von der Fehr:
TINE-SAKEN
- Sørgard:
MARKEDSAVGRENSNING
- Christensen, Fedje, Nese:
BENSINPRISENE
- Nese:
KRYSSSUBSIDIERING

SAMFUNNSØKONOMEN

- ANSVARLIG NUMMERREDAKTØR
Steinar Vagstad • steinar.vagstad@econ.uib.no
- REDAKTØRER
Rolf Jens Brunstad • rolf.brunstad@nhh.no
Annegrete Bruvoll • annegrete.bruvoll@vista-analyse.no
Steinar Vagstad • steinar.vagstad@econ.uib.no
- RÅDGIVER
Jannicke Helen Monsen
jhm@samfunnsokonomene.no
- UTGIVER
Samfunnsøkonomenes Forening
Leder: Frode Lindseth
Generalsekretær: Ragnar Ihle Bøhn
- ADRESSE
Samfunnsøkonomenes Forening
Skippergt. 33
Postboks 8872, Youngstorget
0028 Oslo
Telefon: 22 31 79 90
Telefaks: 22 31 79 91
sekretariatet@samfunnsokonomene.no

www.samfunnsokonomene.no

Postgiro: 0813 5167887
Bankgiro: 8380 08 72130

• PRISER		
Abonnement	kr.	1190.-
Studentabonnement	kr.	300.-
Enkeltnr. inkl. porto	kr.	170.-
• ANNONSEPRISER (ekskl. moms)		
1/1 SIDE	kr.	6690.-
3/4 SIDE	kr.	6040.-
1/2 SIDE	kr.	5390.-
Byråprovisjon		10%

Opplag: 2550
Design: www.deville.no
Trykk: Grafisk formidling as, Bergen

Innhold

NR. 9 • 2010 • 64. ÅRG.

TEMA: KONKURRANSE OG KONKURRANSEPOLITIKK

- LEDER 3
- ARTIKLER 4
 - Dominans i konkurranseretten
– med eksempler fra Tine-saken
av Tommy Staahl Gabrielsen
 - TINE-saken 13
– regulering, prisdannelse og dominans
av Nils-Henrik Mørch von der Fehr
 - Økonomisk analyse av fusjoner og oppkjøp: 24
Markedsavgrensning vs konkurranseanalyse
av Lars Sjørgard
 - De norske bensinprisene 37
av Eirik Norvald Christensen,
Jan Petter Verlo Fedje og Gjermund Nese
- AKTUELL KOMMENTAR 46
Kryssubsidiering – et konkurranse-
problem?
av Gjermund Nese
- DEBATT 52
Viktig veiskille:
Mer åpenhet og fornyelse – eller all makt
i finansdepartementet?
Terje Strøm
- REPORTASJER 55
Frokostmøte med
Samfunnsøkonomenes Forening
Handlingsregelen – klar og entydig?
Johan Michael Berntzen Hoem og
Stine Evensen Sørbye
- Høstkonferansen 2010 60
«Investeres det for lite i offentlig sektor?»
Marianne Fiedler Rørvik og
Michael W. Madsen

FORSIDEFOTO: BÅRD LØKEN / SAMFOTO

SAMFUNNSØKONOMEN / ISSN 1890-5250

Konkurranse også på bakken?

Innanlands luftfart er eit av mange eksempel på at konkurranse verkar. Vel er servicen dårlegare enn då SAS og Braathens delte luftrommet mellom seg, men til gjengjeld er prisane dramatisk mykje lågare. Og det stoppar heller ikkje ved riksgrensa: for ein tusenlapp kan ein frå Oslo fly til London eller Berlin på juleshopping og heim att, eller ta nokre dagar i Malaga, eller kanskje Roma? Dette dreier seg heller ikkje om siste-liten-tilbod: viss du har meir lyst til å reise i mars eller mai er prisane om lag dei same.

Det er ingen tvil om at dei låge prisane har samanheng med at flyselskapa no – i motsetning til før – konkurrerer om passasjerane. Kontrasten er stor når ein samanliknar med kva som har skjedd på vegen til flyet i same tidsrommet. Der er det lite som minner om konkurranse. Flybussen frå Bergen sentrum til Flesland kostar i dag 90 kroner, og det i ein kommune der alle andre bussturar har såkalla enhetstakst på 25 kroner. Flytoget mellom Oslo og Gardermoen er både raskt og behageleg, men kostar 170 kroner, nesten like mykje som dei billegaste flybilletane. Om du vel å køyre bil til flyplassen i staden så skal du ikkje vere lenge borte før parkeringa kostar like mykje som flybilletten, enten det er på Flesland eller Gardermoen. Og drosje er normalt dyrare enn både flybuss og eigen bil.

Når du først har komme innanfor dørane på flyplassen tek sikkerheitskontrollen det du måtte ha med deg av drikke til turen. Men meir drikke kan kjøpast innanfor. På Flesland skjer dette i landets største Narvesen-kiosk. Det er freistande å spørje seg korleis det kan ha seg at lågpris-butikkar (a la Bunnpris eller Dressmann) er så fråverande på flyplassane våre, når det ser ut til at det er pris som er viktigaste konkurranseparameter på hovudproduktet, sjølve flyreisa? Eller kvifor det ikkje finst drikkefontener (eller i det minste ein kran der ein kan fylle drikkeflaska

si) når ekspertane anbefaler oss å drikke vatn både før og under flyturen?

Avinor har sjølvsagt ikkje skulda for at det er ulovleg å ta med seg drikke til flyturen, eller for at folk vil bruke eigen bil når dei skal ut og fly. Men det må vere lov til å mistenke dei for å utnytte situasjonen. Det heiter på Avinor sine heimesider at «En av oppgavene er å videreutvikle de kommersielle tilbudene som dutyfree, serveringssteder og butikker. Avinor leier ut arealer i terminalen til slike formål.» Ved å legge til rette for monopolprising – enten det gjeld drikke eller parkering – kan Avinor få kommersielle aktørar som Europark og Narvesen til å betale høgare leige. Det ligg i sakens natur at nokon med planer om å selge billeg mat og drikke ikkje kan betale same leige som Narvesen.

Kva bruker så Avinor desse monopolinntektene til? Det korte svaret er at overskot frå den kommersielle tenesteytinga går til å redusere landingsavgiftene og dermed styrke flyselskapas konkurranse om passasjerane. Slik kan ein kanskje seie at flypassasjerane må finne seg i å bli utnytta på den eine eller andre måten: viss dei ønskjer sterkare konkurranse og lågare prisar på bakken må dei kanskje finne seg i mindre konkurranse og høgare prisar på flyturen.

Det høyrer med til det store biletet at det er stor variasjon i prisane på flyreiser. Dei låge prisane gjeld berre for dei som kan binde seg til reisetidspunkt, ofte lang tid i førevegen, medan fleksible billetter godt kan koste fem ganger så mykje. Kanskje problemet på bakken ligg i at tilsvarende planlegging og binding ikkje blir belønna. Kunne ein tenkje seg at ein blei henta heime og køyrt til flyplassen med minibuss for ein billeg penge, viss ein berre er villeg til å binde seg til tidspunkt lang tid i førevegen?

Bjørn Kjos, kor er du hen?

TOMMY STAAHL GABRIELSEN
Professor, Universitetet i Bergen



Dominans i konkurranseretten – med eksempler fra Tine-saken¹

1 INNLEDNING

Den nye konkurranseloven av 2004 fikk en ny forbudsbestemmelse som forbyr dominerende bedrifter å misbruke sin markedsposisjon. For at denne bestemmelsen i konkurranseloven skal kunne komme til anvendelse må det etableres at bedriften det er snakk om faktisk er dominerende. Dominans er et juridisk begrep men i konkurranse-saker defineres dominans ofte av økonomisk teori og empiri. Hvordan dette gjøres, er tema for denne artikkelen.

Bestemmelsen om forbud mot misbruk av dominerende stilling har så langt ikke vært mye benyttet i Norge. En av de største misbrukssakene i Norge er den såkalte Tine-saken fra 2007. I denne saken ila Konkurransetilsynet Tine et overtredelsesgebyr på 45 millioner kroner for brudd på både forbudet i §11, men også for brudd på § 10 som forbyr konkurransebegrensende avtaler. I korte trekk gjaldt saken hvorvidt Tine i 2004 hadde brutt konkurranse-lovens forbudsbestemmelser når de forhandlet nye leverandørkontrakter for leveranser av ost til enkelte dagligvarekjeder. Utfallet av forhandlingene ble at Tines nærmeste konkurrent – Synnøve Finden – ble utestengt fra Rema 1000 kjeden.

Tine-saken har så langt vært behandlet i to rettsinstanser. Etter tilsynets vedtak i 2007 brakte Tine saken inn for tingretten. I 2009 frifant Oslo tingrett Tine på alle punkt,

og opphevet dermed Konkurransetilsynets vedtak. Konkurransetilsynet anket denne avgjørelsen inn for lagmannsretten, og i 2010 avsa Borgarting lagmannsrett en dom der Tine ble dømt for misbruk av dominerende stilling, men frifunnet for anklagene om ulovlig avtale etter §10. Tine ble dømt til å betale et overtredelsesgebyr på 30 millioner kroner. I skrivende stund er det kjent at Tine har anket saken inn for høyesterett, men det er ikke offentlig kjent hva ankegrunnlaget er.

Tine-saken reiser mange interessante konkurranserettslige og –økonomiske problemstillinger. Blant annet fikk spørsmålet om Tines eventuelle dominerende stilling eller ikke en relativt stor plass i rettsbehandlingene, og for mange kan nok dette i utgangspunktet virke overraskende. Uansett, Tine hevdet at de ikke var dominerende, og spørsmålet fikk derfor stor oppmerksomhet.

Det finnes ulike metoder og innfallsvinkler til dominansspørsmålet, og jeg skal starte med en kortfattet diskusjon av disse. Rettsbehandlingene av Tine-saken brakte til overflaten en ganske fundamental uenighet mellom partenes økonomiske eksperter – ikke bare om hvorvidt Tine er dominerende eller ikke - men også om hvilken metode som er best egnet til å avgjøre spørsmålet om dominans. I siste del av artikkelen vil jeg derfor belyse denne uenigheten ved å henvise til diskusjonene i Tine-saken.

¹ Takk til en anonym konsulent for nyttige innspill og kommentarer. Synspunkt og meninger som kommer til uttrykk i denne artikkelen er forfatterens egne og kan ikke tilskrives verken Konkurransetilsynet eller Universitetet i Bergen,

2 DOMINANS – DEN TRADISJONELLE METODEN

Begrepet dominans i konkurranseretten har ingen presis definisjon. Dominansbegrepet er definert gjennom konkurranseretten, først og fremst gjennom premiss 65 i avgjørelsen i saken mellom United Brands og Kommisjonen fra 1978. Her heter det blant annet:

At en virksomhet inntar en så sterk økonomisk stilling, at den har mulighet for å hindre at det opprettholdes effektiv konkurranse på det angjeldende marked, i det den nevnte stillingen gir virksomheten vide muligheter for uavhengig atferd i forhold til konkurrenter, kunder og i siste instans forbrukere.

Presist hva som ligger i «muligheter for uavhengig atferd i forhold til konkurrenter, kunder og forbrukere» sier denne premissen ingenting om. Fra et økonomisk ståsted er denne definisjonen lite håndterlig ettersom selv en utruet monopolist ikke ville kunne opptre helt uavhengig av sine kunder.

Den konkrete vurderingen av dominansspørsmålet i konkurransesaker tar derfor utgangspunkt i bedriftens markedsandel og foregår i to trinn. Først finner man ut hvilke produkter som er konkurrenter til den antatt dominerende bedriftens produkter, og på basis av dette regner man ut bedriftens markedsandel. Dersom bedriften ender opp med en markedsandel på 40 – 50 % eller mer, sier man at det foreligger såkalt presumsjon for dominans. Dette betyr at bedriften er å regne som dominerende med mindre det foreligger noen spesifikke forhold som tilsier at så likevel ikke er tilfelle.

Disse spesifikke forholdene er kjøpermakt og potensiell konkurranse. I trinn to undersøker man derfor om den antatt dominerende bedriften er utsatt for så sterk kjøpermakt at den – til tross for sin høye markedsandel – likevel ikke er i stand til å utnytte markedspekt. Likeledes kan det tenkes at det finnes potensielle konkurrenter der ute som, i det øyeblikk bedriften forsøker å utnytte sin markedsposisjon til å øke prisene, umiddelbart vil etablere seg og dermed å gjøre høye priser ulønnsomt. Sterk kjøpermakt og/eller sterk potensiell konkurranse kan altså medføre at bedrifter med høy markedsandel ikke klarer å utnytte sin markedsposisjon.

Denne tradisjonelle metoden tar altså utgangspunkt i markedsandeler, og man må derfor avgrense markedet; man må finne det relevante markedet.

2.1 Det relevante markedet

Når man skal avgrense det relevante markedet skal man finne de produkter og produsenter som utøver et tilstrekkelig stort konkurransepress på produktene til den angivelig dominerende bedriften, og i hvilke geografiske områder disse produktene eller produsentene befinner seg. Markedsavgrensingen har dermed både en produktmessig og en geografisk dimensjon. I prinsippet kan man avgrense markedet både produktmessig og geografisk i en operasjon, men i mange tilfeller gjøres dette sekvensielt. Når markedet er avgrenset både produktmessig og geografisk kan man beregne bedriftenes markedsandeler.

Det finnes ulike metoder for å avgrense markedet. Hovedskillet går mellom det vi kan kalle kvalitative metoder og kvantitative metoder. De kvalitative metodene går enkelt sagt ut på å vurdere ulike produkters egenskaper og bruksområder for så å vurdere om disse er tilstrekkelig like til at produktene kan inkluderes i samme marked. Fokuset i denne sammenheng skal være på de kvantitative metodene. Den anerkjente testen blant konkurranseøkonomer og –jurister for å avgrense det relevante markedet er en test som kalles «hypotetisk monopol testen», eller SSNIP-testen² blant de innvidde³. I korte trekk går denne testen ut på følgende: Man tar utgangspunkt i det produkt som man ønsker å finne markedet til. Deretter finner man det nærmeste substituttet til dette produktet som er produsert av en konkurrent, og så antar man at prisene til disse to produktene kontrolleres av en (hypotetisk) monopolist⁴. Spørsmålet man stiller så er hvorvidt den hypotetiske monopolisten vil finne det lønnsomt å gjennomføre en liten men varig prisøkning på 5-10 %.

Ideen er da at hvis den hypotetiske monopolisten finner en slik prisøkning lønnsom vil den ikke være tilstrekkelig disiplinert av andre konkurrerende produkter. I så fall er markedet avgrenset til å omfatte de to produktene vi har inkludert. På den annen side, dersom prisøkningen for monopolisten ikke er lønnsom, kan dette skyldes at monopolisten gjennom å øke prisene taper så mye salg til konkurrerende produkter at markedet må utvides til å

² På engelsk betegnes «en liten varig prisøkning» som «a Small and Significant, Non-transitory Increase in Price», herav forkortelsen SSNIP.

³ Dette er også i samsvar med EFTAs overvåkningsorgans kunngjøring om avgrensning av det relevante marked, se EF-Tidende (1998) og EØS-tillegget (1998).

⁴ Slik sett er betegnelsen hypotetisk monopolist kanskje noe misvisende ettersom det er langt fra sikkert at den hypotetiske monopolisten faktisk kan oppføre seg som en monopolist. Det er jo nettopp dette testen skal avsløre. Slik sett hadde kanskje begrepet «hypotetisk fusjonert bedrift» passet bedre.

inkludere flere produkter og/eller geografiske områder. I så fall inkluderer man ytterligere et produkt (igjen det næreste substituttet) og gjentar testen. Slik fortsetter man til man finner en lønnsom prisøkning, og de produkter man da har inkludert utgjør det relevante markedet.

Vi ser at gjennom en slik ideell test kan man avgrense markedet både produktmessig og geografisk i samme operasjon dersom produktene man inkluderer i løpet av testen både har produktmessige og geografiske karakteristika. I praksis gjøres imidlertid markedsavgrensingen i to operasjoner, en produktmessig og en geografisk avgrensing.

2.2 SSNIP-testen og kritisk tap analyse

SSNIP-testen er en test opprinnelig utviklet for bruk i fusjonssaker. Utgangspunktet her er at to bedrifter ønsker å fusjonere. SSNIP-testen avgrenser markedet og finner dermed bedriftenes markedsandeler i det relevante markedet før og etter fusjonen. Hvis markedskonsentrasjonen blir for sterk som følge av fusjonen, eller at markedskonsentrasjonen økes ytterligere fra et høyt nivå, kan dette reise konkurransemessige bekymringer. Konkurranseloven har to kriterier for vurderinger av fusjoner. For det første må det vurderes om fusjonen *fører til en vesentlig begrensing av konkurransen*. Det andre kriteriet er om en fusjon *forsterker en allerede vesentlig begrensing av konkurransen*. SSNIP-testen gir et mulig svar på begge disse spørsmålene ettersom testen både etablerer aktørenes markedsandeler før fusjonen, og hvilken markedsandel det fusjonerte selskapet vil få etter fusjonen⁵.

I konkurransepolitisk praksis gjennomføres SSNIP-testen ofte med en såkalt kritisk tap analyse. En kritisk tap analyse sammenlikner det man kaller kritisk og faktisk tap. Det kritiske tapet er hvor mange prosent av salget en hypotetisk monopolist kan tape som følge av en 5-10 % prisøkning for at monopolisten skal være indifferent i forhold til situasjonen der prisene ikke økes (status quo). Det kritiske tapet vil avhenge av hvilken margin produktene har i utgangspunktet. Det *kritiske* tapet (Critical Loss, heretter CL) kan skrives:

$$(1) CL = - \frac{X}{X + m}$$

Der X er den prosentvise økningen i prisen (vanligvis 5 eller 10 %), og m er monopolistens påslag (markup), dvs.

$$(2) m = \frac{P - c}{p}$$

Det *faktiske* tapet er hvor mange prosent av salget den hypotetiske monopolisten faktisk vil tape som følge av prisøkningen. Denne vil avhenge av etterspørselens prisfølsomhet. Det faktiske tapet (Actual Loss, heretter AL) kan skrives:

$$(3) AL = X e_{ii}$$

Der X igjen er prisøkningen, mens e_{ii} er etterspørselens egenpriselastisitet. Når disse størrelsene er funnet, sammenliknes CL med AL. Dersom $CL > AL$ vil prisøkningen være lønnsom for monopolisten, og markedet vil være avgrenset til å inkludere de produkter vi har inkludert i testen. Dersom det viser seg at $CL < AL$ vil prisøkningen ikke være lønnsom og markedet må være større enn de produkter vi har foretatt testen for.

Den praktiske implementeringen av SSNIP-testen gjennom en kritisk tap analyse er ofte noe enklere enn den ideelle teoretiske SSNIP-testen. Dette skyldes i de aller fleste tilfeller mangel på relevante data. SSNIP-testen krever at vi kan identifisere en rekke produkter og at vi kan rangere disse innbyrdes etter graden av substituerbarhet. Deretter utvider man gradvis markedet gjennom suksessive inkludering av de nærmeste substituttene. I praksis må en ofte ta utgangspunkt i en hel produktgruppe, og spørsmålet blir om denne gruppen er et eget marked eller ikke. For å gjennomføre en kritisk tap analyse trenger vi et estimat på den hypotetiske monopolistens margin og på etterspørselens prisfølsomhet. Det er viktig å presisere at det er den hypotetiske monopolistens margin som skal inngå, og ikke marginen til en tilfeldig produsent av et produkt som inngår i den hypotetiske monopolistens produktportefølje. Grunnen til dette er at ulike produsenter kan ha høyst ulike marginer, og da blir det feil å ta utgangspunkt i en tilfeldig valgt margin. Valg av margin spiller selvsagt en vesentlig rolle for resultatet. Tar man utgangspunkt i en for høy margin vil det kritiske tapet minke. For et gitt faktisk tap vil dette tendere mot at det faktiske tapet blir større enn det kritiske, noe som i så fall fører til at man vil feilaktig kan komme i fare for å utvide markedet for mye. I en fusjonssak vil dette bety at man vil undervurdere partenes markedsandeler, og man står i fare for å undervurdere de konkurranseskadelige effektene av fusjonen.

⁵ Det er verdt å legge merke til at høy markedskonsentrasjon i seg selv ikke er nok til å gripe inn mot fusjoner, men det er en indikasjon på at det kan være et mulig konkurranseproblem.

For å gjennomføre en kritisk tap analyse er man også avhengig av et estimat på etterspørselselastisiteten for de produkter som omfattes av testen. Har man gode data, kan denne estimeres, men ofte må man ty til publiserte studier og foreta en vurdering av disse. I det siste tilfellet er det ikke alltid sikkert at man finner presise estimater på etterspørselselastisiteten på akkurat de produkter eller produktgrupper man ønsker. Videre krever gjennomføring av kritisk tap analysen at vi kjenner påslaget til den hypotetiske monopolisten. Dersom alle produsenter har samme påslag er dette i prinsippet uproblematisk. Dersom de er stor variasjon i bedriftenes påslag dukker spørsmålet opp om hvordan disse skal vektles sammen for å finnes påslaget for den hypotetiske monopolisten.

Som nevnt over er SSNIP-testen først og fremst utviklet for fusjonssaker. Hovedbekymringen i slike saker er hvorvidt konkurransen vil bli svekket som følge av økt markeds-konsentrasjon. Det er derfor et helt vesentlig poeng at SSNIP-testen tar utgangspunkt i priser som er fastsatt under rimelig grad av konkurranse. Dersom markedsprisene – av en eller annen grunn – er forhøyet utover konkurransemessige priser, oppstår det en fare for det såkalte «Cellophane Fallacy»-problemet

2.3 Cellophane Fallacy problemet (CF)

Dette problemet har sin bakgrunn i en kjent amerikansk konkurransesak fra 1956. Bedriften du Pont produserte cellofanpapir til innpakning, og et sentralt spørsmål i saken var om cellofanpapir var et eget marked, eller om også andre innpakkingsmaterialer tilhørte samme marked. Amerikansk høyesterett framholdt at høye krysspriselastisiteter mellom cellofan og andre innpakkingsmaterialer betød at markedet var større enn cellofan alene, og dermed at du Pont ikke kunne regnes som dominerende. Denne avgjørelsen har senere blitt heftig kritisert ettersom det også under rettsaken kom fram at du Ponts priser var svært høye, og at dette kunne være grunnen til de høye krysspriselastisitetene.⁶

Enkelt sagt er CF-problemet det at når en pris på en vare får en kunstig høy pris så vil mange varer som egentlig er svært dårlige substitutter i utgangspunktet framstå som mer relevante substitutter enn det de egentlig er. I dominanssaker vil kunstig høye priser typisk skyldes utnyttelse av markeds-makt. Det er derfor et iboende problem i domi-

nanssaker å benytte SSNIP-testen på gjeldende priser fordi disse naturlig nok allerede kan være influert av markeds-makten til den dominerende bedriften. I så fall betyr dette at både estimerte marginer og etterspørselselastisitet vil være for høye i forhold til dersom disse ble estimert til konkurransemessige priser. Ved å ta utgangspunkt i priser som i vesentlig grad er influert av markeds-makt vil man derfor stå i fare for å avgrense markedet for vidt. Grunnen er – som vi var inne på over – at til svært høye priser vil ytterligere prisøkninger i større grad føre til at konsumentene slutter å kjøpe produktet eventuelt går over til alternative produkter som egentlig er svært dårlige substitutter. Sagt på en annen måte; hvis vi ikke tar inn over oss at en dominerende bedrift utnytter markeds-makt, vil vi – gjennom blindt å anvende SSNIP-testen – havne i den paradoksale situasjon at vi vil stå i fare for å konkludere at den dominerende bedriften ikke er dominerende. Diskusjonen mellom partene i Tine-saken er et godt eksempel på dette problemet, noe jeg vil komme tilbake til under.

2.4 Cellophane fallacy – en direkte metode

Hvordan løse den iboende faren for Cellophane-Fallacy problemet i dominanssaker? Dersom det kan etableres at de observerte prisene til en bedrift avviker fra normale konkurransepriser med mer enn 5-10 % er bedriften å regne som dominerende. Grunnen er at dette betyr at den angivelige bedriften *alene* har funnet det lønnsomt å heve prisen med 5-10 % utover konkurransepriser. Dette må bety at bedriften ikke har nære nok konkurrenter som har disiplinert prissettingen til bedriften. I sin tur betyr dette at når bedriften alene har funnet dette lønnsomt, er det åpenbart at også en hypotetisk monopolist som kunne kontrollere prisen på både bedriftens produkt og også den nærmeste konkurrenten, også ville ha funnet minst den samme prisøkningen lønnsomt. I så fall er SSNIP-testen allerede gjennomført, og markedet er avgrenset til den angivelige bedriftens produkt. SSNIP-testen er riktignok ikke gjennomført ved hjelp av statistisk estimering av elastisiteter og prispåslag, men gjennom avslørte preferanser. Bedriften har gjennomført en prisøkning på minst 5-10 %, ergo må han ha funnet det lønnsomt. Dette er ingen kvalitativ vurdering, men en perfekt gjennomført kvantitativ test som ikke er beheftet med den usikkerhet som alltid er en iboende faktor ved statistiske analyser.

⁶ Se for eksempel *Stocking og Mueller (1955)* som kommenterer saken som startet i 1947.

Dette betyr at dersom vi kan etablere at prisene vi observerer allerede er forhøyet med mer enn 5-10 % utover konkurransenivået vil det være en *direkte metode* til ikke bare å avgrense markedet, men også til å avgjøre dominansspørsmålet. Vi trenger i et slikt tilfelle ikke gå gjennom en full markedsavgrensing, beregne markedsandeler for den antatt dominerende bedriften, og dernest vurdere hvorvidt kjøpermakt, potensiell konkurranse og nyetableringer eventuelt kan tenkes å likevel innebære at bedriften likevel ikke er dominerende. Den direkte metoden gjør alt dette i et jafs; prisene er økt og det avgrenser markedet. Det at prisene har økt betyr også at verken kjøpermakt, potensiell konkurranse eller fare for nyetableringer i markedet har vært nok til å avskrekke bedriften fra å øke prisene. Dette poenget framheves av ledende eksperter på feltet. O'Donoghue og Padilla (2006, s 82) for eksempel skriver om dette:

«...estimating the competitive price level would transform the SSNIP test into a direct test of dominance. If, somehow, the competitive price level could be identified, then there would be no need to go through the whole process of defining the relevant markets and assessing dominance on the basis of structural and behavioural proxies.»

Forskjellen på SSNIP-testen og den direkte metode er egentlig spørsmål om et ex-ante og et ex-post perspektiv. Mens SSNIP-testen vurderer hvorvidt en hypotetisk monopolist ex-ante vil ha insentiver til å øke prisene, spør den direkte metoden ex post om den antatt dominerende bedriften allerede har økt prisen utover konkurransenivå.

Den største utfordringen med den direkte metoden er å finne ut hva som er konkurransemessige priser. Med konkurransemessige priser mener vi de priser som ville ha rådet under tilstrekkelig konkurranse. Under dette ligger det en antydning av at prisene ikke skal være influert av markedsrett i vesentlig grad. I teoriens verden med homogene produkter er dette enkelt: konkurransemessige priser er priser som avspeiler effektive bedrifters kostnader. I virkelighetens markeder er nesten alle priser influert av markedsrett i større eller mindre grad. Det virker rimelig åpenbart at kostnadsbaserte priser ikke kan være det kravet som observerte markedspriser skal måles opp mot.

En tilnærming som har vært framhevet (blant annet av Padilla og O'Donoghue) kan være å sammenlikne prisene til den antatt dominerende aktøren med prisene i andre markeder med tilsvarende karakteristika. Dersom prisene i sammenliknbare markeder er vesentlig lavere enn de prisene vi observerer for den antatt dominerende bedriften, kan dette være en indikasjon på at utnyttelse av markedsrett, og at vi dermed har et CF-problem. En annen tilnærming kan være å måle bedriftens marginer. Høye marginer vil – alt annet like – trekke i retning av at bedriften har markedsrett.

3 DOMINANSSPØRSMÅLET I TINE-SAKEN

Mange av de problemstillingene jeg har diskutert over var svært sentrale diskusjonstema i den såkalte Tine-saken.⁷ Handlingsforløpet i denne saken stammer fra høsten 2004, og et sentralt spørsmål i saken var om Tine overtrådte forbudet mot misbruk av dominerende stilling i årsforhandlingene med Rema 1000 denne høsten ved at de framforhandlet en avtale med Rema som gjorde Tine til eneleverandør av osteprodukter til Rema.⁸ Den nærmeste konkurrenten til Tine – Synnøve Finden – ble kastet ut av Rema-1000 butikkene, og spørsmålet i saken var om dette var konsekvensen av en ulovlig avtale og/eller utgjorde et misbruk av dominerende stilling. Saken har vært gjennom tingrett og lagmannsrett og er anket til høyesterett.

Tingrettsdommen (OT (2009)) tok ikke eksplisitt stilling til spørsmålet om Tine er en dominerende aktør. Dommen gikk likevel langt i antyde at Tine må regnes som en dominerende aktør, men uten å foreta en nøyte vurdering av spørsmålet. Dommen fra lagmannsretten (BLR (2010)) derimot, foretok en noe nøyere vurdering av dominansspørsmålet, og konkluderte med at Tine er en dominerende aktør som dermed er underlagt forbudet mot misbruk av dominerende stilling.

Spørsmålet om dominans – ufortjent eller ikke – har hatt en stor plass i saken. Konkurransetilsynets vedtak (Konkurransetilsynet (2007), heretter vedtaket) baserte dominansspørsmålet i hovedsak på to vurderinger. For det første gjennomførte tilsynet er kvalitativ avgrensing av markedet ved å vurdere produktegenskaper, bruksområder og priser, og gjennom å spørre konkurrenter og

⁷ Jeg skylder å gjøre oppmerksom på at jeg gjennom hele denne saken så langt har vært involvert på statens side. Først som uavhengig ekspert engasjert av Konkurransetilsynet, og senere som ansatt sjeføkonom i Konkurransetilsynet.

⁸ I samme sak var det også et spørsmål om det eksisterte en ulovlig avtale ift § 10 mellom Rema og Tine med samme formål, og et spørsmål om Tine hadde gjort et tilsvarende forsøk overfor ICA-kjeden.

kunder om mulighetene for å substituere bort Tines produkter. På bakgrunn av den kvalitative undersøkelsen og spørreundersøkelsen konkluderte tilsynet med at hvitost og brunost var egne produktmarkeder, selv om resultatene fra spørreundersøkelsen ikke var entydige. For det andre hevdet tilsynet at norske ostepriser allerede er vesentlig forhøyet på grunn av sterke reguleringer i melkemarkedet, og på grunn av eksistensen av det betydelige tollvernet på ost og melk. På dette grunnlag hevdet tilsynet at ost er et eget produktmarked som maksimalt er nasjonalt. Tine på sin side hevdet at norsk ost sannsynligvis er en del av et større påleggsmarked som mest sannsynlig også er et europeisk marked.⁹

Tines argumenter støttet seg på en rekke ekspertvurderinger, først og fremst fra et dansk konsulentbyrå og akademiske eksperter fra Norge. Det danske konsulentbyrået – Copenhagen Economics (CE heretter) – gjennomførte en omfattende empirisk undersøkelse av priser og marginer på norske påleggsprodukter, og foretok en kritisk tap analyse på ulike norske ostetyper. CE estimerte egen- og kryssprislastistiteter mellom ulike påleggstyper og brukte data fra den såkalte etterregningsordningen¹⁰ for å estimere Tines marginer. CEs beregninger viste relativt marginale forskjeller på kritisk og faktisk tap for ulike ostetyper, men tallene tydet på at hvitost ikke er et eget marked men at «all ost» er et eget marked. CE falt imidlertid ned på at det ikke lot seg avgrense egne produktmarkeder for noen ostetyper og at andre påleggstyper sannsynligvis også må inkluderes i det relevante produktmarkedet. Den geografiske markedsavgrensingen ble av CE hevdet å være større enn Norge, muligens hele Europa. Med en slik markedsdefinisjon vil Tines markedsandeler bli så lave at det vanskelig kan hevdes at det foreligger presumpsjon for at Tine er dominerende, ifølge CE.

CE tok imidlertid ikke høyde for Cellophane Fallacy i sine beregninger. Tvert imot avviste CE at dette problemet var noe relevant aspekt med det norske ostemarkedet. Konkurransetilsynet på sin side bestred dette, og viste til at norske osteprodusenter er beskyttet av et importvern med en toll på om lag 50 % av ostens pris inn til kjedene, samt at norske engrospriser på ost er omtrent det dobbel-

te av hva danske dagligvarekjeder betaler for noenlunde tilsvarende oster. Dette betyr – hevdet tilsynet – at norske ostepriser i prinsippet kan økes tilsvarende tollvernet uten å utløse import i særlig grad, og at dette faktisk også er gjort. Dette er – ifølge tilsynet – i seg selv nok til å konkludere at Tine er dominerende, jfr. den direkte metoden vi diskuterte over.

Tines andre eksperter hadde en noe annerledes tilnærming¹¹. Disse hevdet at spørsmålet om Tines dominans eller ikke, kunne avgjøres direkte uten å gå omveien om markedsavgrensing og beregning av markedsandeler. Man foreslo dermed en *annen direkte metode* enn den Konkurransetilsynet la til grunn basert på Cellophane Fallacy argumentet. Tines eksperter hevdet at vi kunne bare studere reguleringer i melkemarkedet og Tines lønnsomhet. For det første – hevdet Tines eksperter – dekket Tine knapt sine kostnader, og det har formodningen mot seg at et slikt selskap er dominerende. For det andre er melkesektoren gjennomregulert, og dette ble hevdet å medføre at Tine ikke hadde den uavhengighet til å sette sine priser som kreves av en dominerende aktør. Dessuten hevdet Tine – med henvisning til sitatet fra Padilla og O'Donogue over – at dersom man skal gjennomføre en SSNIP-test gjøres dette enklest med å ta utgangspunkt i det antatt dominerende selskap selv: Vil Tine finne det lønnsomt på varig basis å heve prisene på de aktuelle produktene med 5-10 %? Hvis svaret er nei, kan ikke Tine være dominerende.

Sentralt i uenigheten mellom staten og Tine sto altså to tilsynelatende ulike typer direkte metoder for å avgjøre dominansspørsmålet. For å forstå denne sentrale uenigheten er det nødvendig å forstå hvordan noen grunnleggende trekk ved det norske melkemarkedet, og hvilken rolle samvirkeorganisasjonen Tine har i dette markedet.

3.1 Melkemarkedet

Melkemarkedet er et svært komplisert marked som er omfattet av mange ulike reguleringer som det vil føre for langt å komme inn på her. Sentralt er det imidlertid at den totale melkeproduksjon i Norge fastsettes i jordbruksforhandlingene gjennom en kvoteordning, og Tine har

⁹ Det var også mange diskusjoner om produktmarkedet omfattet «all ost» eller om det finnes egne produktmarkeder for hvitost og brunost. Jeg skal la denne diskusjonen ligge i den sammenheng ettersom dette spørsmålet ikke er avgjørende for Tines posisjon som dominerende aktør.

¹⁰ Etterregningsordningen ble administrert av Statens landbruksforvaltning, og kontrollerte at Tine ikke tok seg for mye betalt for melken til sine konkurrenter i forhold til egne grossistpriser og produksjonskostnader. Ordningen ble avviklet i 2007.

¹¹ Tines akademiske ekspertteam besto innledningsvis forut for tingrettsbehandlingen av professor Dag Morten Dalen og professor Nils Henrik von der Fehr, men i senere fase av saken kun professor von der Fehr. Fra statens side var professor Lars Sjørgard og underteignede ekspertvitner.

omtrent monopol på innsamling av melk. Disse ordningene er unntatt Konkurranseloven. Stortinget har imidlertid bestemt at det skal eksistere konkurranse på foredlingsledet. Blant annet for å sikre Tines konkurrenter tilgang til melkeråvaren på samme vilkår som Tine selv, ble Tine delt opp i to separate regnskapsmessige enheter: Oppstrømsenheten Tine Råvare, og nedstrømsenheten Tine Industri. Nedstrømsenheten produserer meierivarer i konkurranse med andre aktører (Q, Synnøve Finden etc.), og oppstrømsenheten forsyner Tine og Tines konkurrenter med melk. Tine er et samvirke, og leverer overskuddet fra sin virksomhet gjennom melkeprisen til sine eiere (melkebøndene).

Reguleringene i melkemarkedet er et sinnrikt system med målpris, noteringspris, styringspris, prisutjevning, importvern, Tines markedsregulatorrolle, eksportmuligheter og omsetningsavgift som det vil føre altfor langt å komme inn på i denne sammenheng. Et viktig element er at Tine gjennom jordbruksforhandlingene får fastsatt en målpris for melken. Målprisen er den pris som Tine skal søke å oppnå gjennom eget markedsuttak for meieriprodukter og salget av melk til sine konkurrenter. Nivået på målprisen er avstemt i forhold til hva markedet erfaringsmessig kan tåle, og en vesentlig faktor i forhold til dette er styrken i importvernet. Systemet er basert på en pris-minus-kalkulasjon slik at når man tar Tines ferdigvarepriser til sine kunder og trekker fra Tine kostnader så skal ideelt sett den gjenværende verdi omregnet til pr. liter melk tilsvare målprisen som er fastsatt i jordbruksforhandlingene. Det sentrale er altså at melkeprisen – eller råvareverdien på melk om man vil – bestemmes residualt av ferdigvareprisene på engrosleddet og Tines kostnader. Dette betyr at dersom systemet fungerer etter hensikten - det vil si at målprisen oppnås - vil Tines nedstrømsaktivitet per definisjon gå i null. Dette er fordi alt overskuddet fra foredlingsvirksomheten leveres ut til samvirkets eiere gjennom melkeprisen.

3.2 Tines direkte metode

Som nevnt over hevdet Tines ekspert at dominansspørsmålet kunne avgjøres direkte med å studere Tine. For det første er Tines priser stort sett kostnadsbaserte. For det andre er Tines handlefrihet sterkt begrenset av reguleringer, for det tredje kan ikke Tine lønnsomt øke engrosprisene med 5-10 %. Alle disse forholdene – ble det hevdet - gjør at

Tine ikke er dominerende. La meg gjennomgå de sentrale elementene i denne argumentasjonen og knytte noen kommentarer til hvert av argumentene.

3.2.1 Kostnadsbaserte priser?

Et sentralt stridsspørsmål var om Tines priser var kostnadsbaserte eller ikke. Dersom det kan påvises at Tines priser er kostnadsbaserte har det formodningen mot seg at Tine kan være dominerende. Dette er et argument som har ganske umiddelbar økonomisk appell, men det er også verdt å legge merke til at rettspraksis ikke entydig understøtter at lave marginer eller kostnadsbaserte priser nok til å frata en bedrift status som dominerende.

Det som synes å være grunnlaget for Tines påstand om kostnadsbaserte priser var at man betraktet melkeprisen som samvirket betaler til bøndene som en (politisk bestemt) kostnad for meierivirksomheten. Ved å legge til grunn at melkeprisen (målprisen) var en kostnad for Tine Industrier hevdet Tines eksperter at Tine hadde ingen, eller til og med negative marginer i perioder (ettersom målprisen ikke ble oppnådd). Man stilte spørsmålet om hvordan det kan ha seg at en dominerende bedrift ikke klarte å realisere positive marginer, og at denne type lønnsomhetsbetraktninger tilsa at Tine umulig kunne være dominerende.

Fra statens side ble det hevdet at denne betraktningssmåten er feil, ettersom melkeprisen (målprisen) ikke kan betraktes som en kostnad for samvirket, men heller som et vesentlig uttrykk for samvirkets overskudd. Systemet er lagt opp slik at melkeprisen bestemmes residualt via markedspriser og Tines kostnader. Dersom systemet fungerer etter hensikten – i den forstand at målprisen realiseres - vil Tines marginer på meierileddet per definisjon være null.¹²

Lagmannsretten gikk langt i å støtte staten i dette spørsmålet, blant annet med henvisning til hvordan Tine selv presenterer spørsmålet. Retten sier:

Etter lagmannsrettens vurdering kan det ikke være tvil om at bøndene – som melkeprodusenter – mottar vesentlige deler av avkastningen i Tine i form av utbetalt pris på melken som leveres Tine, jf. årsrapport for Tine Gruppe for 2009 side 24¹³. Beregninger av Tines marginer og for-

¹² Vi snakker da om margin over gjennomsnittlige totale kostnader på meierileddet.

¹³ Her heter det blant annet: «Norske melkeprodusenter mottar avkastningen av TINE i form av utbetalt pris på melken som leveres til TINE.»

tjeneste med utgangspunkt i etterkontrollen har dermed etter lagmannsretten begrenset interesse. Både professor Nils-Henrik von der Fehr og phd. Henrik Ballebye Oxholm har basert sine vurderinger på lønnsomhetsberegninger med dette som utgangspunkt, noe som svekker verdien av deres synspunkter.

3.2.2 Landbruksreguleringer og uavhengighetsspørsmålet

Denne diskusjonen dreide seg om hvorvidt landbruksreguleringene bandt Tines prissetting i slik grad at Tine priser i realiteten er myndighetsbestemt. Tine argumenterte for at Tines priser i realiteten både hadde et minstenivå og et maksimumsnivå, og at Tine dermed ikke hadde den friheten i sin prissetting som kreves av en dominerende bedrift.

Grovt sett var argumentasjonen som følger. Tine kan ikke øke sine priser av to grunner. Den første var at gitt at Tine under sine nåværende priser realiserer målprisen som forutsatt i jordbruksoppkjøret, ville det innebære et brudd på den «samfunnskontrakten» Tine har inngått gjennom jordbruksavtalen ettersom de i så fall ville ta ut mer enn målprisen fra markedet. For det andre ville økte priser fra Tine ut over dagens nivå medføre at import av utenlandske oster ble langt mer lønnsomt, faktisk så lønnsomt at Tine ikke ville finne det lønnsomt å øke prisene. På samme måte er det heller ikke mulig for Tine å sette ned prisene – ble det hevdet – ettersom lavere priser ville føre til at Tine i gjennomsnitt ikke ville kunne levere målprisen til sine eiere. Disse forholdene fører til – ifølge Tine – at Tine ikke har tilstrekkelig frihet i sin prissetting i forhold til sine kunder og konkurrenter og dermed ikke kan regnes som dominerende.

Staten – på sin side – hevdet for det første at det at Tine faktisk tar høye priser på ost tilsier at Tine har den nødvendige uavhengigheten som kreves av en dominerende aktør. Det at de ikke finner det lønnsomt å ta ennå høyere priser enn dagens nivå er bare en indikasjon på at Tine er optimalt tilpasset gjeldende markedssituasjon hovedsaklig bestemt av den innenlandske etterspørselen og importvernet. Tilsynet hevdet også at det er ingenting i reguleringsregimet som hindrer Tine i å ta lavere priser enn de priser som gir målprisen for melken. Konsekvensen av lavere priser ville selvsagt medført at samvirket ikke kunne levere målprisen, men det betyr ikke at Tine er bundet til nåværende prisnivå utover de forpliktelsene Tine føler de har overfor sine eiere.

Til dette kan det tilføyes at det i og for seg ikke spiller noen rolle hvorvidt Tines dominans skyldes Tines egenoppnådde markedsposisjon og merkevarestyrke, eller om det skyldes myndighetsbestemte reguleringer. Det er uansett ikke forbudt å være en dominerende bedrift. Det som er forbudt er å misbruke en dominerende stilling, og det er dette Tine-saken handler om.

3.2.3 SSNIP-test på Tine selv

Tines eksperter hevdet også at dersom man skal gjennomføre SSNIP-testen så kan man gjøre dette på Tine selv. Dersom det da viser seg at Tine har insentiver til å øke prisene med 5-10 % betyr det at Tine ikke er utsatt for reell konkurranse, og at Tines produkter er et eget marked. Hvis svaret er nei, ja da er Tine utsatt for reell konkurranse fra andre, og det relevante markedet må innbefatte mer en Tines produkter. Med en slik direkte test av Tines insentiver til å øke prisene – ble det hevdet – er det unødvendig å gå videre til markedsavgrensing og markedsandeler dersom formålet er å vurdere om aktøren er dominerende. Tines ekspert, professor von der Fehr, framholdt følgende for lagmannsretten:

SSNIP-testen tar utgangspunkt i det aktuelle selskap, i dette tilfellet Tine, og spør hvorvidt det ville være lønnsomt for Tine på varig basis å heve prisen på de aktuelle produktene med 5-10 %. Dersom svaret skulle være «ja», ville det bety at Tine ikke er utsatt for reell konkurranse, og at Tines produkter derfor utgjør et marked i seg selv. Dersom svaret er «nei», innebærer det at Tine er utsatt for reell konkurranse, og at det relevante marked dermed omfatter flere enn bare Tine og dets produkter.

For det første kan ikke SSNIP-testen utføres på Tine alene. Grunnen er at det har formodningen mot seg at Tine ikke i utgangspunktet skulle sette de priser som maksimerer Tines målfunksjon. Dette betyr at svaret på spørsmålet om Tine har insentiver til å sette andre priser enn det de faktisk har satt nærmest tautologisk blir nei. Prisene er optimalisert i forhold til markedets rammebetingelser i utgangspunktet. En slik direkte test på Tines priser må derfor sammenlikne Tines faktiske priser med det kompetitive nivået, hevdet statens eksperter. Hvis det da viser seg at Tines priser er mer enn 5-10 % over det kompetitive nivået, først da blir SSNIP-testen en direkte test på dominans. Dette er poenget til O'Donoghue og Padilla i sitatet over.

For å sette det på spissen blir det som å spørre en monopolist – som jo er dominerende – om han vil ønske å øke

prisene sine. Svaret på det blir selvsagt nei. Det relevante spørsmålet er om han har økt prisene sine utover det nivået som hadde eksistert dersom han ikke var monopolist. Kan vi med rimelig grad av sikkerhet si at monopolprisen vi observerer er 5-10 % høyere enn en konkurransemessig pris, ja da er dominansspørsmålet avgjort.¹⁴

4 KONKLUSJON

Det er mange utviklingstrekk i moderne konkurransepolitikk som byr på interessante økonomiske utfordringer. Det er en generell trend at konkurransepolitikken i mindre grad er basert på at enkelte typer adferd per se innebærer brudd på konkurransereglene, til at man i større grad vurderer hvilken *effekt* adferden har på konkurransen. Man snakker om en overgang fra form- til effektbasert konkurransepolitikk. Denne utviklingen gjør at økonomisk analyse får en stadig større plass i konkurransesakene. Vi ser derfor også en akademisering av konkurransepolitikken ved at parter i stadig større grad benytter akademiske eksperter som benytter avanserte økonomisk modeller og metoder for å belyse konkurransepolitiske problemer. Samtidig blir stadig flere konkurransesaker ført for rettsapparatet, og rettssalen er – enten vi økonomer liker det eller ikke – fremdeles juristenes domene. Den store utfordringen blir hvordan presentere komplisert økonomisk teori og empiri for dommere med begrenset innsikt i økonomi.

I denne artikkelen har jeg diskutert dominansbegrepet i lys av Tine-saken. Selv om selve begrepet dominans er et juridisk begrep, avgjøres spørsmålet i stor grad av økonomiske vurderinger. Essensen i dominansvurderingen er grunnleggende sett hvorvidt bedriften kan utnytte tilstrekkelig markedsrett, for eksempel ved å øke prisene. Normalt gjøres dette ved å anta at det er en sammenheng mellom bedriftens markedsandel og dens evne til å ta høye priser, og markedsandeler bestemmes normalt gjennom en SSNIP-test med utgangspunkt i konkurransemessige priser. Problemet i dominanssaker er at man kan mistenke at prisene ikke er konkurransemessige i utgangspunktet, og da fører SSNIP-testen oss på ville veier, markedene blir for store. Benyttes SSNIP-testen på allerede forhøyde priser, vil det eventuelle faktum at det er utnyttet markedsrett føre til den paradoksale konklusjonen at bedriften ikke er dominerende.

I den såkalte Tine-saken kom mange av disse spørsmålene på spissen. Mange vil kanskje la seg forundre over at spørsmålet om Tines dominans i det hele tatt kom på dagsorden i saken. Lagmannsretten kan kanskje tolkes i denne retning når de mot slutten av dommen bemerker følgende:

Lagmannsretten bemerker i denne sammenheng også at Tines anførsel om at selskapet ikke var dominerende har medført et ikke ubetydelig merarbeid for Staten.

Dette er det ikke vanskelig å slutte seg til. På den annen side skal det innrømmes at den faglige diskusjonen rundt dominans i Tine-saken var interessant. Nær sagt alle sider av, og alle metoder for markedsavgrensing ble belyst. Kvalitative og kvantitative metoder ble grundig gjennomgått, avanserte statistiske metoder ble anvendt, og mange prinsipielle og interessante problemstillinger knyttet til markedsavgrensing og dominans ble diskutert. Uavhengig av hvilket endelig utfall saken får tror jeg denne saken vil få stor betydning i forhold til behandlingen av framtidige dominanssaker. Jeg tror for eksempel at det vil gå lang tid før noen ukritisk setter i gang med en kritisk tap analyse i misbrukssaker, og da har vi – etter mitt syn - oppnådd mye.

REFERANSER:

Borgarting lagmannsrett (2010): Dom avsagt av Borgarting lagmannsrett 07.09.2010. Saksnr. 09-089085ASD-BORG/02. http://www.konkurransetilsynet.no/ImageVault/Images/id_4567/ImageVaultHandler.aspx

EF-Tidende (1998): L 200/48.

EØS-tillegget (1998): 28/3 C 372 av 9. desember 1997.

Konkurransetilsynet (2007): V2007-2 TINE BA - vedtak om overtredelsesgebyr - konkurransebegrensende eksklusiv leveringsavtale. http://www.konkurransetilsynet.no/iKnowBase/Content/425896/V2007-2_TINE.PDF

O'Donoghue, R. og A. J. Padilla (2006): The Law and Economics of Article 82 EC, Hart Publishing, Oxford and Portland, Oregon.

OT (2009): Dom avsagt av Oslo tingrett 25.03.2009. Saksnr.: 07-063120TVI-OTIR/07. http://www.konkurransetilsynet.no/ImageVault/Images/id_1851/ImageVaultHandler.aspx

Stocking, G. W. og W. F. Mueller (1955): The cellophane case and the new competition, American Economic Review, 45: 29-63.

United Brands mot Kommisjonen, Sak 27/76, 1978.

¹⁴ Det er verdt å presisere at det er ingenting i argumentet som henger på at det er nøyaktig monopolpriser som observeres. Poenget er at prisene avviker vesentlig fra konkurransepriser.



NILS-HENRIK MØRCH VON DER FEHR
Økonomisk institutt, Universitetet i Oslo¹

TINE-saken

– regulering, prisdannelse og dominans

Hvorvidt TINE har en dominerende stilling i konkurranselovens forstand på markedet for ost, kan bare avgjøres med utgangspunkt i en forståelse av de regulatoriske rammebetingelser som TINE arbeider innenfor. Tar man hensyn til at prisen på råmelk til osteproduksjon er bestemt av myndighetene, og presset så høyt som det er mulig uten å utløse vesentlig import av ost, er TINE utsatt for et så sterkt konkurransetrykk fra utenlandske leverandører av ost at selskapet ikke har særlig rom for ytterligere prisøkninger; slik sett har selskapet ikke en dominerende stilling.

INNLEDNING

Den 19. februar 2007 vedtok Konkurransetilsynet å ilegge TINE et gebyr på 45 millioner kroner for overtredelse av konkurranseloven §§ 10 (konkurransebegrensende avtale) og 11 (misbruk av dominerende stilling) ved å oppnå eneleverandørposisjon for salg av fast hvit- og brunost til Rema under årsforhandlingene for 2005, samt å forsøke å oppnå slik posisjon i Rimi-kjeden hos ICA (Konkurransetilsynet, 2007). Eneleverandørposisjonen innebar at Synnøve Findens hvit- og brunost ble, eller ville bli, utestengt fra de respektive dagligvarekjeder.

TINE bragte saken inn for Oslo tingrett, som 25. mars 2009 opphevet vedtaket med den begrunnelse at TINE

ikke hadde forsøkt å oppnå eneleverandørposisjon (Oslo tingrett, 2009). Staten ved Konkurransetilsynet anket saken til Borgarting lagmannsrett, som ga Staten delvis medhold; TINE la etter rettens oppfatning forholdene til rette for en eneleverandørposisjon i Rema (men ikke i Rimi) og måtte derfor dømmes for misbruk av dominerende stilling (men ikke konkurransebegrensende avtale); gebyret ble redusert til 30 millioner kroner, og partene måtte bære sine egne saksomkostninger. Senere samme høst anket TINE saken til Høyesterett.²

Saken reiser mange interessante spørsmål, men jeg skal konsentrere meg om det som gjelder TINEs eventuelle dominerende stilling.³ Dette spørsmålet står sentralt fordi

¹ Jeg har vært engasjert som rådgiver for TINEs advokater, Wiersholm, og artikkelen er i stor grad basert på arbeid utført i den forbindelse samt mine vitneut-sagn i Oslo tingrett og Borgarting lagmannsrett. Jeg er takknemlig for nyttige kommentarer fra Stephan L. Jervell, Henrik B. Okholm, Lise Sandsbråten, redaktør Steinar Vagstad samt en anonym konsulent.

² Dommen fra lagmannsretten er således ikke rettskraftig, men Høyesterett har p.t. ikke besluttet om saken slipper inn for ankebehandling.

³ Jeg konsentrerer meg også om hvitost. Brunost utgjør en liten del av de berørte leveranser og under saken ble oppmerksomheten konsentrert om hvitost. Dersom man legger til grunn at brunost inngår i det samme markedet som hvitost, spiller skillet ingen rolle; i motsatte tilfelle må man foreta en selvstendig analyse for brunost. Jeg har ikke foretatt noen slik analyse og har derfor ikke grunnlag for å avgjøre i hvilken grad resonnementene er gyldige også for brunost.

et foretak bare kan dømmes for misbruk etter §10 i konkurranseloven – herunder inngåelse av eneleverandørposisjon – dersom selskapet er dominerende. Konkurranserettslig praksis i dette spørsmålet baserer seg på EF-domstolens sak 27/76 United Brands mot Kommissjonen,⁴ der det heter at et foretak har en dominerende stilling

«... om foretaket er i stand til i betydelig grad å opptre uavhengig av sine konkurrenter, kunder og sluttbrukere i det relevante marked...»

Vurderingen av om et foretak har en dominerende stilling tar gjerne utgangspunkt i markedsandeler på det relevante marked. Spørsmålet kan imidlertid i noen tilfeller – som her – undersøkes direkte. Det er en fordel fordi den indirekte markedsandelsmetode representerer en omvei som ikke nødvendigvis går gjennom alle relevante forhold. I denne sak gjelder det spesielt de regulatoriske rammebetingelser, som har avgjørende betydning for prisdannelsen på ost. Jeg starter derfor der.

PRISDANNELSEN PÅ NORSK OST

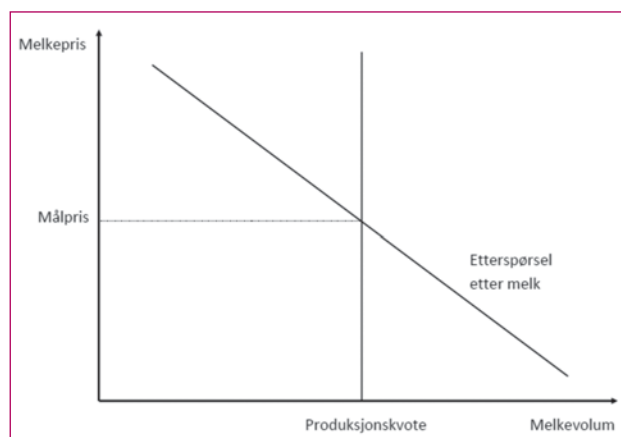
Reguleringene i melkesektoren omtales gjerne som markedsordningen for melk. Under TINEs forhandlinger med dagligvarekjedene sommeren og høsten 2004 omfattet ordningen blant annet Jordbruksavtalen, Prisutjevningen og Etterkontrollen av TINE. I denne delen omtales betydningen av reguleringene for prisdannelsen på melk og ost.

Jordbruksavtalen

Hvert år føres det forhandlinger mellom bøndernes organisasjoner og staten, og resultatet nedfelles i den såkalte Jordbruksavtalen. Jordbruksavtalen binder offentlige myndigheter ved en avtalerettslig forhåndsbinding, som innebærer at Regjeringen blir forpliktet av avtalen, men ikke Stortinget. Jordbruksavtalen blir derfor fremlagt for Stortinget for godkjenning, og for å vedta de nødvendige bevilgninger som følger av avtalen.

Jordbruksavtalen er basert på en avveining mellom flere hensyn, herunder hensynet til forbrukerne (det de må betale for landbruksprodukter), hensynet til skattebetalerne (som får regningen for de direkte tilskudd til landbruket over statsbudsjettet) og hensynet til melkeprodusentene (deres samlede inntektsnivå).

Figur 1 *Produksjonskvote og målpris.*



Jordbruksavtalen fastsetter blant annet de priser som bønderne skal motta for de forskjellige landbruksprodukter, de såkalte målprisene. Målprisen for råmelk er et mål på hvor stor del av bøndernes inntekter i melkesektoren som skal hentes fra markedet gjennom salg av melkeprodukter. Ved fastsettelsen av målprisen er et avgjørende spørsmål hva markedet kan «tåle», hensyn tatt til produksjonskvotene for melk. Til syvende og sist er dette et politisk spørsmål som i siste omgang avgjøres av Stortinget, men etterhvert har markedsmessige forhold – herunder importvernet – utgjort effektive grenser for hvor høyt prisene kan settes. I Jordbruksavtalen for 2004-2005 uttrykkes dette slik:

«Målprisene skal være priser jordbruket reelt sett skal kunne oppnå ut fra balanserte markedsforhold, det fastsatte importvernet og de markedsreguleringsmuligheter som er til disposisjon.»

Tankegangen kan uttrykkes i et enkelt etterspørsels- og tilbudsdiagram. Etterspørselskurven er ment å fange opp den samlede etterspørsel etter råmelk for ulike anvendelser, inkludert produksjon av meierivarer.⁵ Gitt etterspørsel og total produksjonskvote følger målprisen som den høyeste pris som er forenlig med omsetning av hele volumet av melk; når melkekvoten er fastsatt, er melkeprisen gitt.

Melkeprisen er ikke tilstrekkelig til å dekke de reelle (alternativ-)kostnadene i melkeproduksjonen; staten yter

⁴ En generell innføring i konkurranseøkonomi, herunder spørsmålet om dominerende stilling, finnes i Motta (2006). For en mer detaljert konkurranserettslig og konkurranseøkonomisk diskusjon, se O'Donoghue og Padilla (2006).

⁵ Som forklart nedenfor, blir melk til ulike anvendelser – herunder eksport – omsatt til forskjellige priser; figuren representerer derfor en forenkling, og etterspørselskurven må betraktes som en sum eller et gjennomsnitt over de ulike markeder og prisen som en gjennomsnittspris.

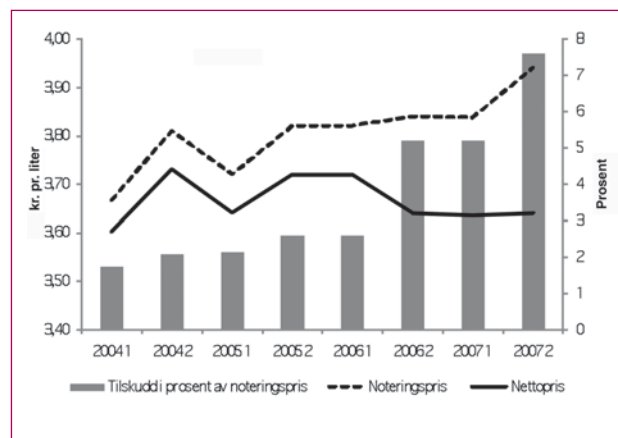
subsidier for at bøndene skal oppnå inntektsmålsetningen.⁶

Det er jordbrukets samvirkeorganisasjoner, i dette tilfellet TINE, som av det offentlige pålegges ansvaret for og plikten til å sørge for at målprisen rent faktisk tas ut. TINE er således pålagt rollen som markedsregulant, noe som blant annet innebærer at TINE har mottaksplikt for råmelk fra alle norske melkeprodusenter samt forsyningsplikt til alle andre meieriselskaper i Norge. Den pris TINE løpende fastsetter for råvaren melk, kalles noteringsprisen, og TINE skal så langt som mulig sørge for at noteringsprisen – i gjennomsnitt over året – tilsvarer målprisen. Spesielt må målprisen ikke overstiges, slik det uttrykkes i Jordbruksavtalen:

«Prisnoteringen på representantvaren skal som gjennomsnitt for avtaleperioden ikke overstige målprisen. Dersom målprisen overskrides som gjennomsnitt for avtaleåret, skal oppnådd pris ligge tilsvarende under påfølgende avtaleår.»

Tidligere regulerte Jordbruksavtalen prisene på meieri-produkter direkte, men for å legge tilrette for konkurranse på videreforedlingsleddet, ble innslagspunktet for avtalen flyttet ned til råvareleddet. Jordbruksavtalene omfatter imidlertid i praksis også bøndenes øvrige inntekter, i den forstand at det ville måtte oppfattes som i strid med avtalen dersom TINE – på vegne av sine eiere, bøndene – søkte å kompensere for en lav råmelkpris gjennom unormalt høye marginer og overskudd i videreforedlingsvirksomheten. Jordbruksavtalene regulerer således også (gjennomsnitts)prisen på meieri-produkter indirekte, gjennom prisen på råmelk og en implisitt forutsetning om at det ikke skal være mer enn normale overskudd i meierivirksomheten. I og med at melkesamvirket ikke er enerådende i produksjonen av meierivarer, er det forøvrig i bøndenes interesse at markedspotensi- let hentes ut gjennom råmelkprisen snarere enn fra overskudd i meierivirksomheten; høye marginer på meierivarer hos TINE gir tilsvarende rom for overskudd hos konkurrerende, uavhengige meierier, som bøndene ikke får del i.

Figur 2 *Pristilskudd til produksjon av hvitost.*
Kilde: NILF (2007)



Prisutjevningen

For å øke markedsuttaket og sikre at målprisen rent faktisk oppnås, differensieres prisen på råmelk etter anvendelse. Det skjer gjennom den såkalte Prisutjevningen som i henhold til prisutjevningsforskriftens formålsparagraf

«... har som formål å regulere prisdifferensieringen av melk som råvare til ulike anvendelser, og samtidig gi melkeprodusenter muligheter for å kunne realisere jordbruksavtalens målpriser på melk uavhengig av melkeanvendelse og lokalisering av produksjonen.»

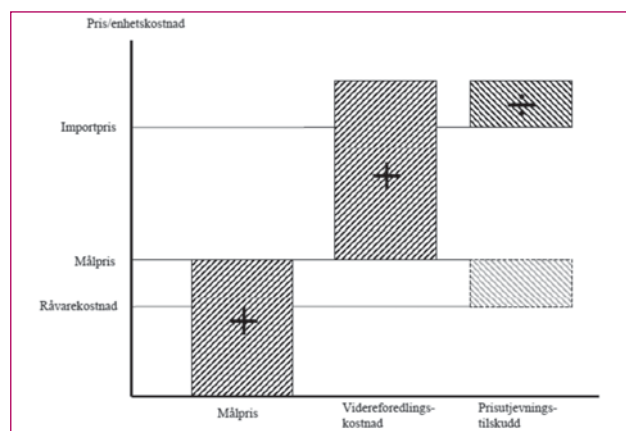
Ordningen har sin bakgrunn i at noen melkeanvendelser er mindre prisfølsomme enn andre. For eksempel er etter-spørselen etter konsummelk mindre prisfølsom enn etter-spørselen etter ost, og konsummelk kan derfor tåle en høyere råvarepris enn ost. I Prisutjevningen utnyttes dette ved at melkeråvare til konsummelk pålegges en avgift, mens melkeråvare til ost gis et tilskudd. Det er meierisel-skapene som henholdsvis betaler avgift og mottar tilskudd, og melkeråvare anvendt til produksjon av konsummelk er dermed dyrere for industrien enn melk anvendt til osteproduksjon; tilsvarende gjelder for andre meieri-produkter avhengig av deres prisfølsomhet.

Det er Statens landbruksforvaltning som fastsetter avgifter og tilskudd i Prisutjevningen.⁷ Avgiftene og tilskuddene

⁶ Hvorvidt inntektsmålsetningen er rimelig, avhenger av øyet som ser; bøndenes organisasjoner synes å mene at de samlede inntekter – inkludert inntektene fra markedet og subsidiene over statsbudsjettet – ikke gir en normal avlønning til de medgåtte arbeidskrafts- og kapitalressurser.

⁷ Statens landbruksforvaltning driver med andre ord 3. grads prisdifferensiering, i den forstand at man søker å maksimere gjennomsnittsprisen for råmelk ved å utjevne marginalinntekten på tvers av delmarkeder, herunder mellom ulike innenlandske anvendelser og eksport.

Figur 3 Importkonkurranse og pristilskudd.



pålegges på produktgruppenivå, slik at ordningen alt i alt går i balanse.⁸ Modnede hvitoster til dagligvare utgjør en egen gruppe, og tilskuddet til denne gruppen har steget år for år siden 2004, kfr. figur 2. Bakgrunnen for tilskuddet er at osteprodusentene på grunn av (potensiell) konkurranse fra import ikke hadde hatt markedsmessig rom for kostnadsdekkende priser dersom de skulle betale en pris for råvaren som tilsvarer målprisen; når tilskuddet gradvis er økt, skyldes det at importtrykket har vært tiltagende.

Importprisene – hensyn tatt til tollvernet⁹ – danner med andre ord et tak for prisene på norskprodusert ost. Tankegangen er illustrert i figur 3. Summen av målpris og videreførelingskostnader bringer enhetskostnaden for ost over den pris som utenlandsk ost kan importeres til; råmelk til produksjon av ost er dermed avhengig av et tilskudd som er tilstrekkelig til å bringe enhetskostnaden under importprisen.

Figuren bygger på den antagelse at norsk og utenlandsk ost er homogene produkter; da kan ikke prisen på norsk ost overstige prisen på utenlandsk ost uten å bli utkonkurrert. Hovedpoenget er imidlertid mer generelt; dersom prisen på norsk ost settes for høyt, vil importen bli så stor at det ikke lønner seg. Når Statens landbruksforvaltning har valgt å gi råmelk til osteproduksjon et tilskudd, er det et uttrykk for at den pris som maksimerer markedsuttaket for ost – hensyn tatt til den totale melkemengde og alternative anvendelser av melken – ikke er tilstrekkelig til at den kan bære en kostnad for melk tilsvarende målprisen.

Statens landbruksforvaltning opptrer med andre ord som en prisdifferensierende monopolist, i den hensikt å oppnå en høyest mulig råvarepris for bøndene, og under forutsetning av at ferdigvareprisene er kostnadsbaserte. Når råvareprisen er fastsatt på denne måten, har ikke TINE forretningsmessig incitament til å sette prisene på ost over kostnadene; monopolprofitten kan bare hentes ut én gang, og når myndighetene allerede har gjort det via råvareprisen, kan ikke TINE gjøre det via osteprisen.

Etterkontrollen

Ettersom TINE forsyner andre meierier med melk, kan man risikere at TINE forlanger en høyere råvarepris av disse meieriene enn hva TINE selv betaler for råvaren. For å forhindre dette, er det etablert et regnskapsmessig og administrativt skille mellom TINEs håndtering av råvaren og videreføreling av den – mellom henholdsvis TINE Råvare og TINE Industri. Systemet er lagt opp slik at TINE Industri og andre etterspørre (som Synnøve Finden) kjøper råmelk til den pris TINE Råvare løpende fastsetter. For å kontrollere at TINE Industri faktisk betaler samme pris for råmelken som andre meierier, innførte man den såkalte Etterkontrollen.¹⁰ Etterkontrollen skulle forhindre at TINE drev med såkalt «marginiskvis» overfor sine konkurrenter og derved gi rom for andre (mer effektive) aktører.

Etterkontrollen tar utgangspunkt i TINEs ferdigvarepriser, som fratrasket videreførelingskostnader (i henhold til TINEs produktkalkyler) resulterer i en restverdi som representerer den (implisitte) råvareverdien. Denne råvareverdien sammenlignes med råvarekostnaden gitt ved noteringsprisen – det vil si den pris som TINE Råvare rent faktisk har tatt for råvaren. Dersom råvareverdien er lavere enn råvarekostnaden, må TINE betale differansen til de aktører som har kjøpt råmelk fra TINE.

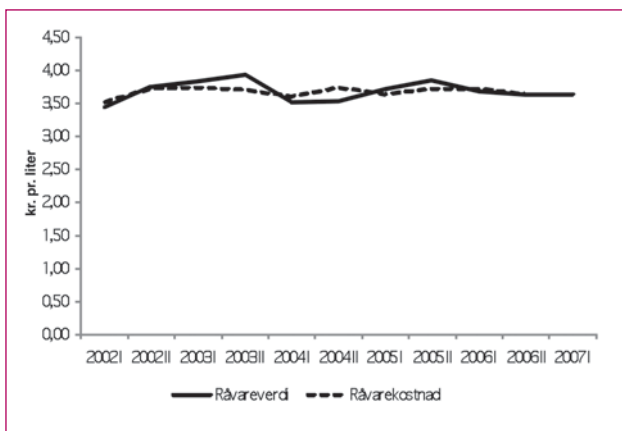
Etterkontrollen gjennomføres på produktgruppenivå, der modnede hvitoster til dagligvare utgjør en egen gruppe (i tillegg foretas kontroller av enkeltprodukter, som Norvegia). Som det fremgår av figur 4, ligger råvareverdien og råvarekostnaden på samme nivå, om enn med variasjoner fra et halvår til et annet; det (uveide) gjennomsnittet over perioden var kr. 3,68 pr. liter for råvareverdien og kr. 3,67 pr. liter for råvarekostnaden, en differanse på

⁸ Prisutjevningen omfatter i tillegg tilskudd til transport, og utgiftene til disse finansieres også ved inntektene fra avgiftsbelagte produktgrupper.

⁹ Det er adgang til en viss import av ost uten toll, men disse kvotene er små og benyttes hovedsaklig til spesialoster av høy verdi.

¹⁰ 1. juli 2007 ble Etterkontrollen avviklet og erstattet av kontroller i regi av Konkurransetilsynet.

Figur 4 Råvareverdi og råvarekostnad. Kilde: NILF (2007).



kr. 0,01 pr. liter eller 0,4%; det største positive avviket var på 5,9 prosent (i annet halvår 2003) og det største negative på 5,4 prosent (i annet halvår 2004). Avvikene kan i stor grad forklares med variasjoner i omsetningen til de enkelte produkter innenfor gruppen.

Etterkontrollen fastsetter altså et gulv for gjennomsnittsprisene på gruppenivå (i tillegg til å synliggjøre prisavvik for enkeltprodukter). Det betyr at TINE ikke har mulighet til systematisk å sette priser på meierivarer under kostnadene; prisen på enkeltprodukter kan settes under kostnadene, men bare om prisen på andre produkter i gruppen settes tilsvarende over.

Prisdannelsen – oppsummering

Analysen ovenfor leder frem til tre konklusjoner. For det første innebærer reguleringsregimet at myndighetene i praksis bestemmer TINEs pris på hvitost. Jordbruksavtalen etablerer et pristak for alle meieriprodukter sett under ett, mens Etterkontrollen etablerer et prisgulv for hver produktgruppe. Når ingen gruppe kan senkes, og gjennomsnittet ikke kan heves, kan heller ingen enkeltgruppe heves. Kombinasjonen av Jordbruksavtalen og Etterkontrollen begrenser derfor gjennomsnittsprisen på hvitost både opp og ned.

For det andre – og uaktet de direkte begrensninger som følger av reguleringsregimet – har TINE ikke incitament til å heve prisen på hvitost over enhetskostnaden. Prisutjevningen innebærer at profittmulighetene i markedet er uttømt på produktgruppenivå; spesielt er prisen på hvitost satt så høyt som importvernet tillater. TINE har derfor ikke foretningmessig incitament til å heve prisen på hvitost ytterligere.

For det tredje – og uaktet de direkte og indirekte begrensninger i reguleringsregimet – har prisene på TINEs hvitost ikke avveket systematisk fra kostnadene. Etterkontrollen viser at TINEs priser på hvitost generelt, og hovedproduktet Norvegia mer spesielt, har ligget rundt nivået for enhetskostnadene, med usystematiske avvik fra en periode til den neste. TINE har altså satt prisen på hvitost i henhold til kostnadene.

Nedenfor diskuterer jeg konsekvenser disse konklusjonene får for spørsmålet om TINEs eventuelle dominans i markedet for hvitost, herunder avgrensningen av dette markedet.

Markedsavgrensning

Som forklart innledningsvis, er det vanlig praksis i dominanssaker å ta utgangspunkt i det angjeldende foretaks markedsandeler. Når man angriper det egentlige spørsmål om dominans på denne indirekte måten, er det avgjørende å ha klart for seg hva hensikten er. Som det heter i EFTA Surveillance Authority's retningslinjer (ESA, 1998, pkt. 2):

«Hovedformålet med markedsavgrensningen er på en systematisk måte ... å identifisere hvilke faktiske konkurrenter som er i stand til å begrense de berørte foretakenes markedsatferd og hindre dem i å opptre uavhengig av et effektivt konkurransestrykk.»

Det betyr at det konkurranserettslige markedsbegrepet ikke nødvendigvis sammenfaller med andre markedsdefinisjoner (ESA, 1998, pkt. 3):

«... begrepet «relevant marked» [er] forskjellig fra de markedsdefinisjoner som ofte benyttes i andre sammenhenger. Eeks. bruker foretak ofte uttrykket «marked» for å vise til området der de selger sine varer, eller generelt om den næringsgren eller sektor de tilhører»

Markedsavgrensningen gjennomføres gjerne ved hjelp av den såkalte SSNIP-testen (av det engelske Small Significant Non-transitory Increase in Price). Testen tar utgangspunkt i et bestemt produkt eller produktgruppe og stiller spørsmålet om hvorvidt en (hypotetisk) monopolist som kontrollerte prisfastsettelsen på produktene ville finne det lønnsomt med en liten, varig prisøkning på 5-10 prosent over det nivået som ville herske under effektiv konkurranse. Dersom svaret er ja, anses produktene for ikke å være utsatt for tilstrekkelig konkurranse fra andre

produkter og dermed utgjøre et eget marked; er svaret nei, utvides produktgruppen med de «nærmeste» produktene og testen gjennomføres på nytt inntil man har funnet en gruppe produkter for hvilke en prisøkning på 5-10 prosent ville være lønnsom.

Anvendt på et dominerende foretak er SSNIP-testen spesielt og markedsavgrensningen mer generelt på sett og vis paradoksal. Dersom foretaket virkelig er dominerende – og således «er i stand til i betydelig grad å opptre uavhengig» – må det jo kunne heve prisene med de fornødne 5-10 prosent, og selskapets produkter således utgjøre et eget marked. Inkluderer man derimot andre produsenter i det relevante marked, har man implisitt antatt at foretaket ikke har slik markedsrett, og isåfall kan det heller ikke være dominerende. O'Donoghue og Padilla (2006) skriver:

«... estimating the competitive price level would transform the SSNIP test into a direct test of dominance. If, somehow, the competitive price level could be identified, then there would be no need to go through the whole process of defining the relevant markets and assessing dominance on the basis of structural and behavioural proxies.»

Som vi kommer tilbake til nedenfor, er dette noe av et hovedpoeng i den foreliggende sak. Det er også nært knyttet til hvorvidt SSNIP-testen anvendt på de faktiske priser gir et riktig resultat, eller om testen feiler på grunn av den såkalte «Cellophane Fallacy».

THE CELLOPHANE FALLACY

Begrepet «The Cellophane Fallacy» har sitt opphav i den meget omtalte amerikanske konkurransesaken mot du Pont (United States v. E.I. du Pont de Nemours & Co., 351 U.S. 377, 391-92, 1956). Saken omhandlet du Ponts adferd på markedet for cellofan, og et avgjørende spørsmål var hvorvidt cellofan utgjorde et eget marked. Avgrensningen av markedet var avgjørende fordi du Pont hadde en dominerende stilling på markedet for cellofan, men ikke på markedet for innpakkingsmaterialer mer generelt. Amerikanske konkurransemyndigheter hadde avgrenset det relevante markedet til cellofan, men denne avgjørelsen ble omgjort av de Forente Staters høyesterett (US Supreme Court).

Retten tok utgangspunkt i at det var funnet en høy krysspriselastisitet mellom cellofan og andre fleksible innpakkingsmaterialer (eng. «flexible wrapping materials»), noe

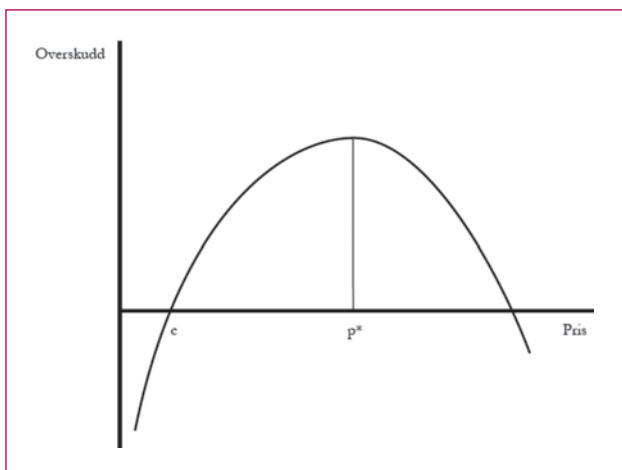
som indikerte at brukerne av cellofan kunne være villige til å erstatte cellofan med andre innpakkingsmaterialer. I og med at krysspriselastisiteten var høy, ville en hypotetisk monopolist miste så store markedsandeler dersom vedkommende hevet prisen, at prishevingen ikke ville være lønnsom. Retten konkluderte derfor med at det relevante marked var bredere enn cellofan, og at det omfattet andre fleksible innpakkingsmaterialer.

Denne beslutningen er senere blitt sterkt kritisert, utfra det synspunkt at en høy krysspriselastisitet i seg selv var en indikasjon på du Ponts markedsrett. Når brukerne av produktet var villige til å erstatte cellofan med andre, og tildels mindreverdige substitutter, var det fordi du Pont selv hadde satt en høy pris på cellofan. Markedet for cellofan var meget konsentrert, og du Pont bestemte i realiteten prisen. Fordi mange kunder i utgangspunktet foretrakk cellofan fremfor andre innpakkingsmaterialer, var det rasjonelt for du Pont å sette en høy pris. Men når prisen blir hevet, fremstår alternativene som mer attraktive. Sett fra du Ponts synspunkt, ville det være rasjonelt å sette prisen så høyt at en ytterligere prisøkning ikke ville være lønnsom. Du Pont ville med andre ord ønske å sette prisen på et nivå der SSNIP-testen nettopp ville forkaste at cellofan var et eget marked. Hadde du Pont satt prisen lavere, ville krysspriselastisiteten ikke vært like høy. Ved feilaktig å ta utgangspunkt i du Ponts faktiske priser, kom retten derfor til en for bred markedsdefinisjon.

Tankegangen er illustrert i figur 5 nedenfor. Anta at et selskap er den eneste selgeren av et bestemt produkt i det korrekt definerte produktmarkedet. I figuren angir kurven overskuddet for selskapet som funksjon av prisen på produktet. Dersom selskapet kan sette prisen fritt, og det har som mål å maksimere overskuddet, vil det velge monopolprisen p^* . En høyere pris vil gi et lavere overskudd, og en prisøkning vil derfor være ulønnsom. Dersom man anvendte SSNIP-testen med utgangspunkt i prisen p^* , ville man komme til at markedet omfatter mer enn angjeldende produkt. Resultatet ville bli at selskapets markedsandel ble for lavt anslått, noe som i ytterste konsekvens kunne føre til at det undersøkte selskapet – til tross for at det egentlig er et monopol – ble ansett som ikke å ha en dominerende stilling.

Diskusjonen i kjølvannet av du Pont-saken dreier seg essensielt sett om hvilken pris man skal ta utgangspunkt i når man anvender SSNIP-testen. Hvis formålet med testen er å

Figur 5 The Cellophane Fallacy.



avgjøre hvorvidt et selskap (eller en gruppe av selskaper) har en dominerende stilling – det vil si tilstrekkelig markeds-makt – er det ikke nødvendigvis riktig å ta utgangspunkt i faktiske priser. Motta (2004, s. 105) skriver:

«Applying the SSNIP test to a current prices benchmark might lead to a too-wide definition of the market because the firm under investigation has a dominant position.»

ESA har også gitt uttrykk for at faktiske priser ikke er det korrekte utgangspunkt når prisfastsettelsen ikke er preget av konkurranse (ESA, 1998, pkt. 19):

«Generelt ... vil den pris det tas utgangspunkt i, være den gjeldende markedspris. Dette kan stille seg annerledes dersom den gjeldende pris ikke er fastlagt under tilstrekkelig konkurranse. Særlig ved undersøkelse av utilbørlig utnyttelse av en dominerende stilling, vil muligheten for at den gjeldende pris allerede er vesentlig økt, bli tatt i betraktning.»

Legg merke til at det ikke er tilstrekkelig at selskapet (eller selskapene) kan tenkes å ha en dominerende stilling, for at man skal avvike fra regelen om å bruke faktiske priser. Det er heller ikke tilstrekkelig at prisene er høye; høye priser i et bestemt marked kan ha mange andre årsaker enn utilstrekkelig konkurranse, for eksempel et generelt høyt kostnadsnivå, høye skatter og avgifter eller myndighetsbestemte inngrep i prisdannelsen. Det er bare når selskapet selv, i kraft av sin dominerende posisjon, har manipulert prisene, at de faktiske priser ikke danner det korrekte utgangspunkt for SSNIP-testen. Som det heter i Moselle, Newbery og Harris (2006):

«The «cellophane fallacy» refers to the observation that if a market is already subject to the exercise of significant market power, then the SSNIP test may give results that are for some purposes misleading.»

I den aktuelle sak blir derfor spørsmålet om de observerte markedspriser for ost kan sies å være et resultat av TINEs utøvelse av markeds-makt, og spesielt om det er behov for å justere ned prisene for bruk i SSNIP-testen. Det synes ikke å være grunnlag for en slik justering.

Som forklart ovenfor, viser Etterkontrollen at TINEs ostepriser reflekterer kostnadene i produksjonen av ost. Man kunne tenke seg TINEs kostnader er for høye som følge av at et eventuelt monopoloverskudd er tatt ut i ineffektivitet. Det er imidlertid lite som tyder på at så er tilfellet. Tvertimot har Synnøve Finden ved flere anledninger hevdet at TINEs marginer ikke er tilstrekkelige til å dekke de fulle kostnader i videreforedlingen. Påstanden – som i realiteten dreier seg om hvorvidt reguleringen i henhold til Etterkontrollen var effektiv – har vært omstridt, og spørsmålet har vært til behandling i rettsvesenet. I den grad Synnøve Finden har fått medhold, tilsier det at osteprisene i utgangspunktet er for lave, ikke for høye, og isåfall tenderer SSNIP-testen til å undervurdere, snarere enn overvurdere, markedets utstrekning.

Man kunne hevde at kostnadene for osteproduksjonen er drevet kunstig høyt fordi eierinntektene i melke- og meierivirksomheten sett under ett – herunder overskuddet i ostevirksomheten – hentes ut gjennom målprisen for melk. Regjeringsadvokaten sa således i sitt innledningsforedrag i lagmannsretten (Regjeringsadvokaten, 2010, pkt. 11.2 og 13.3):

«TINE er et samvirkeforetak hvis formål er å oppnå høyest mulig pris på melkeråvaren medlemmene produserer... TINEs medlemmer får sitt utbytte av melkeproduksjonen på to måter – pris på melk levert TINE Råvare og andel av resultat i TINE Industri... TINEs forutsetninger om at det har lave marginer/bare oppnår kostnadsdekning på salg av ost er misvisende... TINE tar ut en betydelig fortjeneste på ostesalg – gjennom betaling for melkeråvare til sine medlemmer og ved utbytte fra TINE industri.»

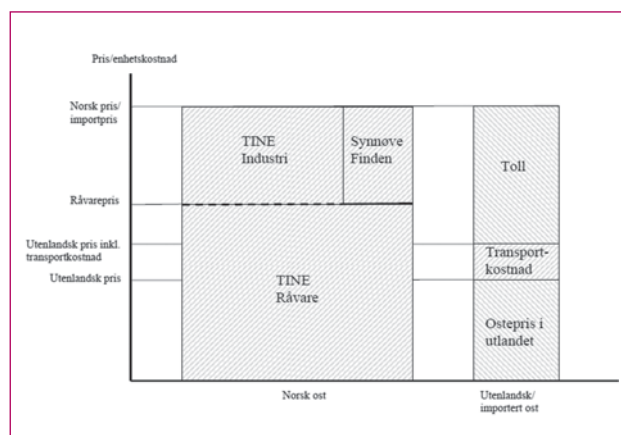
Til dette er det for det første å si at det er myndighetene som fastsetter målprisen på melk, ikke TINE. TINE er en viktig premissleverandør i jordbruksforhandlingene, og

TINEs eiere er representert gjennom landbruksorganisasjonene, så slik sett kunne man si at TINE, eller dets eiere, har mulighet til å påvirke prisene på melk og melkeprodukter gjennom forhandlingene.¹¹ Dersom konkurransepolitikken tok utgangspunkt i at TINE (eller dets eiere) har mulighet til å påvirke osteprisene gjennom jordbruksforhandlingene, og i kraft av denne form for markedsinnflydelse måtte anses som dominerende på de aktuelle markeder, ville konkurransepolitikken i realiteten overprøve resultatet av jordbruksforhandlingene. Konkurransopolitiske tiltak ville med andre ord ha sin begrunnelse i måten norsk landbrukspolitikk er innrettet på og ville direkte motarbeide utfallet av statens forhandlinger med landbruksorganisasjonene. Spesielt ville det bety at konkurransemyndighetene ikke aksepterte de priser som følger av statens inngrep i prisdannelsen, herunder de priser som fastsettes direkte i forhandlingene, og de prisene som følger indirekte av resultatet av forhandlingene, som priser på meieriprodukter som reflekterer kostnader i henhold til den fremforhandlede prisen på melk. Denne tankegangen vil ikke bli forfulgt videre her. Jeg legger til grunn at jordbruksforhandlingene inngår som en del av det landbrukspolitiske regimet, og at resultatet av forhandlingene må betraktes som gitt når man vurderer konkurransemessige forhold på markedene for melk og melkeprodukter.

For det andre er det ikke åpenbart at den vertikalt integrerte samvirkeorganiseringen av TINE har noen egentlig betydning for prisdannelsen. Anta at TINEs osteproduksjon – eller videreforedlingsvirksomheten TINE Industri mer generelt – ble solgt til andre, utenforstående eiere, og at bondesamvirket utelukkende omfattet håndteringen av selve råmelken, TINE Råvare. Under markedsordningen for melk ville prisdannelsen vært akkurat den samme; spesielt ville råvareprisen til osteproduksjon bli satt for å maksimere markedspotensialet, som forklart ovenfor.

For å illustrere at markedsstrukturen er uten betydning for prisdannelsen, kan vi ta utgangspunkt i figur 6, som viser dagens situasjon. Prisen på norsk ost tilsvarer importprisen, som er gitt ved summen av prisen på ost i utlandet, transportkostnader og toll. Inntektene fra salget av norsk ost går dels til å dekke kostnadene i videreforedlingen i TINE Industri og Synnøve Finden, og dels til å betale for

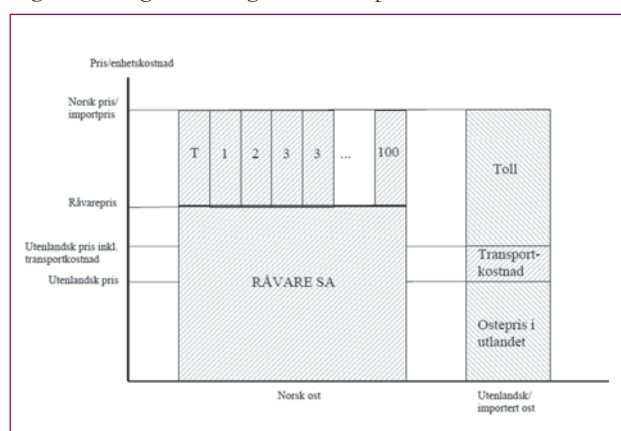
Figur 6 Strukturen i norsk råmelk- og ostevirksomhet.



råvaren til TINE Råvare. For TINEs del utgjør råvarebetalingen en intern transaksjon, noe som er angitt med den stiplede linjen mellom TINE Industri og TINE Råvare.

Dagens situasjon kan sammenlignes med en hypotetisk situasjon der strukturen er fragmentert og vertikalt separert, slik som angitt i figur 7. Her tenker vi oss altså ikke bare at norsk osteproduksjon foregår i et utall meieriselskaper, men også at råvarevirksomheten er utskilt i et eget selskap. Med en slik struktur er det formodentlig udiskutabelt at det er tilstrekkelig konkurranse på videreforedlingsleddet. Med det rådende reguleringsregimet, herunder markedsordningen for melk, ville imidlertid prisene vært de samme, både når det gjelder råmelk og ost.¹² Det må bety at de faktiske priser kan betraktes som konkurransepriser.

Figur 7 Fragmentert og vertikalt separert struktur.



¹¹ En annen mulig påvirkningskanal går via Statens landbruksforvaltnings fastsettelse av avgifter og tilskudd i Prisutjevningen. Jeg legger til grunn at norske landbruksmyndigheter ikke i utilbørlig grad er influert av markedsaktørene.

¹² Dersom større konkurranse på videreforedlingsleddet medførte høyere effektivitet, kunne råmelkprisen økes (dvs. tilskuddet i Prisutjevningsordningen reduseres) uten at prisene på norsk ost ble presset over importprisene; isåfall ville råvarekostnadene i videreforedlingen være høyere, og ikke lavere, med større konkurranse.

Mer generelt gjelder det at under den eksisterende markedsordningen for melk ville råmelkpris og ostepris være den samme enten TINE var stor eller liten, vertikalt integrert eller ikke, organisert som samvirke eller på annen måte, bondeieiet eller ikke og med eller uten reguleringsansvar. Hvordan kan det da være TINE som utøver markedsrett når resultatet uansett ville blitt det samme? Svaret kan bare være at når rammebetingelsene tas for gitt, later ikke The Cellophane Fallacy til å være en aktuell feilkilde ved vurderingen av det relevante markedet for norskprodusert ost.

For det tredje, hvis man, som Regjeringsadvokaten, vil se hele verdikjeden under ett synes det rimelig å legge til grunn ikke bare totale inntekter, men også totale kostnader. Det er riktig at samvirket betaler eierne i henhold til melkeleveranser, dels i form av råvarepris og dels i form av utbytte, som i sum er lik de samlede inntekter fratrukket direkte utgifter (eksterne kostnader). Som forklart ovenfor, er disse (netto)inntektene på langt nær tilstrekkelige til å dekke melkeprodusentenes kostnader. Dersom prisene på meieriprodukter skulle reflektere de samlede kostnader (det vil si verdien av all den arbeidskraft, kapital og de naturressurser som medgår i hele verdikjeden), ville prisene med dagens kostnadsnivå måtte være adskillig høyere enn de faktisk er; med andre ord er melkeprisen, sett i forhold til kostnadene ved å produsere melken, svært lav. Hvis man legger til grunn kostnadsbasert prisfastsettelse for landbruksprodukter, må man imidlertid regne med vesentlige endringer i selve kostnadsbildet; spesielt ville man i et fullstendig liberalisert markedssystem forvente store omstillinger, blant annet i form av redusert norsk produksjon og større import. Det er en nokså håpløs oppgave å si noe meningsfullt om på hvilket nivå kostnadsbaserte (evt. «markedsbaserte» eller «konkurransebaserte») priser på norsk melk vil ligge uten en nærmere presisering av hvilket landbrukspolitisk scenario man ser for seg. Det er imidlertid sikkert at norske osteprodusenter i en slik situasjon ville være fullstendig eksponert for konkurranse fra utlandet.

Det relevante marked

Lønnsomheten av en prisøkning avhenger av forholdet mellom priseffekten (høyere margin) og kvantumeffekten (tap av omsetning). Kvantumeffekten kan dekomponeres i en produktmessig del (tap av omsetning til produsenter med andre produkter) og en geografisk del (tap av omsetning til produsenter med en annen geografisk lokalise-

ring), men det er naturligvis den samlede effekt som er avgjørende; man må ta hensyn til lekkasjer av i alle retninger. Allikevel gjennomføres testen ofte separat i henholdsvis den produktmessige og den geografiske dimensjon. Det innebærer at man risikerer å definere markedet for snevert, fordi det kan fremstå som lønnsomt å heve prisene dersom man bare tar hensyn til tapet av omsetning i én retning, men ikke hvis man tar hensyn til tapet i alle retninger.

I den aktuelle sak har striden først og fremst stått om den geografiske dimensjon av det relevante markedet. I sitt innledningsforedrag hevdet således Regjeringsadvokaten (Regjeringsadvokaten, 2010, pkt 16.2) at

«Norge er beskyttet av et importvern som gjør at prisene i Norge er dobbelt så høye som i tilstøtende land... Formålet med importvernet er å etablere et nasjonalt marked for ost»

Gabrielsen og Sørgard (2009, s. 22) hevdet på sin side at

«Fra et økonomisk ståsted framstår det ... som helt meningsløst å hevde at norsk ost tilhører et marked som er større enn nasjonalt.»

Det er naturligvis riktig at importvernet er ment å sikre bedre betingelser for norskprodusert ost, men det følger ikke av dette at det relevante markedet i konkurranselovens forstand er «nasjonalt». Her er spørsmålet om norske osteprodusenter kan opptre uavhengig av utenlandske konkurrenter, og da er det ikke tollmuren *per se*, men hvorvidt den gir rom for prisøkninger, som er avgjørende. Gjeldende handelsmønster sier lite eller ingenting om virkningene en ytterligere prisøkning, og import kan utøve konkurransepress selv om den i utgangspunktet er liten. Hvis det virkelig var lønnsomt for norske osteprodusenter å heve prisene med 5-10 prosent, må man spørre hvorfor Statens landbruksforvaltning har funnet det nødvendig å redusere råvarekostnadene i form av et tilskudd til osteproduksjon.

Regjeringsadvokatens hevdet også (Regjeringsadvokaten, pkt. 11.11) at

«Importvernet er betydelig og fleksibelt i flere henseender: økt tilskudd til osteproduksjon gjennom Prisutjevningen; tiltak basert på omsetningsavgiften; last resort – overgang

til prosenttoll... Importvernet har over tid vist seg robust og har gjort det mulig å ta ut målprisen ved produksjon av råmelk ...Dersom importvernet skulle vise seg å bli mindre effektivt kan dette (også) håndteres ved at TINE reduserer noteringsprisen og/eller ved at målprisen nedsettes.»

Tollvernet er ett av flere virkemidler myndighetene har til rådighet og som sees i sammenheng. Spørsmålet er imidlertid ikke om myndighetenes virkemidler kan justeres, men hvorvidt de ville bli endret dersom norske osteprodusenter ensidig hevet prisene over det som følger av markedsordningen for melk. Anta at osteprodusentene hevet osteprisene med 5-10 prosent utover det nivå som fulgte av Jordbruksavtalen og Prisutjevningen, og at dette utløste vesentlig import. Ville da myndighetene ha styrket tollvernet, eventuelt justert andre virkemidler? Neppe. Selskapene ville formodentlig bli bedt om å sette prisene ned igjen.

Prinsipielt tilsier prisdannelsen at ytterligere prisøkning vil være ulønnsom, fordi råvareprisen er satt for å uttømme markedspotensialet, og den derfor presser osteprisene så høyt som mulig, hensyn tatt til konkurransen fra import. Som Regjeringsadvokaten uttrykte det (Regjeringsadvokaten, 2010, pkt. 16.2): *«bak de norske tollmurene er prisene på ost satt så høyt som mulig uten at import utløses»*. Slik sett skulle det forsåvidt være unødvendig å gå videre med empiriske undersøkelser.

I denne saken dreide de empiriske undersøkelsene av den geografiske dimensjonen av markedet seg først og fremst om å anslå prisforskjellen på ost produsert i Norge og ost som kunne importeres til Norge. Undersøkelsene ble vanskelig gjort av tilgang på relevante data, særlig når det gjaldt utenlandsk ost.

Copenhagen Economics (2006) foretok en sammenligning av gjennomsnittspriser ute og hjemme, som tilsa at prisforskjellen på norsk ost og importost var 3,8 prosent, klart under det relevante området på 5-10 prosent som anvendes i SSNIP-testen. Dette er prinsipielt sett den riktige fremgangsmåten når man analyserer ost som sådan, men en svakhet er at det er vanskelig å finne et gjennomsnitt av utenlandsk ost som tilsvarende det norske.

Alternativt må man undersøke hver enkelt ostetype separat. Dette er beregningsmessig krevende, men enklest for ostetyper med tilsvarende utenlandske produkter. ECON

(2006) gjennomførte en analyse for såkalt «økobit» av typen Gouda/Edamer, og fant en prisforskjell på 8,3 prosent, som er innenfor intervallet på 5-10 prosent. ECON hevdet imidlertid at norsk ost har en merkevarefordel som tilsier at den relevante forskjellen er 12,3-14,3 prosent, altså utenfor intervallet.

Merkevarefordeler er vanskelige å tallfeste, men for såkalt «generisk» ost som benyttes til dagligvarekjedenes egne merkevarer, eksisterer det ingen slik fordel. Når det gjelder egne merkevarer, kontrollerer dagligvarekjedene både innhold og forpakning; for kunden vil det for alle praktiske formål være irrelevant hvor osten er produsert. Copenhagen Economics (2006) beregnet at en prisøkning for norsk ost på 5 prosent ville være ulønnsom dersom volumet gikk ned med mer enn 7 prosent. Egne merkevarer gikk i perioden 2004 til 2007 fra en andel på 3 prosent av total omsetning av ost i Norge til en andel på 9 prosent; det ville med andre ord være tilstrekkelig at egne merkevarer ble erstattet med import, for å gjøre en prisøkning ulønnsom.

Det synes derfor ikke urimelig å konkludere med at de foreliggende empiriske undersøkelser indikerer at en prisøkning på norsk ost ganske sikkert er ulønnsom når geografidimensjonen vurderes alene, på grensen til ulønnsom når produktidimensjonen vurderes alene, og alt i alt utvilsomt ulønnsom.

Oppsummeringsmessig tilsier altså prinsipielle argumenter at det ikke vil være lønnsomt å heve prisene på norsk ost, fordi prisene er satt så høyt som konkurransepresset fra import tillater. Empiriske undersøkelser synes å bekrefte konklusjonen, særlig på grunn av lekkasje til import, men også på grunn av lekkasje til andre norske produkter. Det relevante markedet er derfor større enn norsk hvitost, og på dette markedet er TINE for liten til å ha en dominerende stilling.

KONKLUSJON

Markedsordningen for melk innebærer at prisen på råmelk er regulert av myndighetene slik at markedspotensialet for de ulike grupper av meieriprodukter i det alt vesentlige er uttømt. For råmelk til produksjon av ost er prisen så høy som konkurransen fra import av ost tillater, gitt at produsentene skal få dekket sine kostnader; råmelk til osteproduksjon er gitt et tilskudd, fordi importtariffen ikke er tilstrekkelig til at norske produsenter kan tåle en

gjennomsnittlig råvarepris. Gitt dette regulatoriske regimet er norske osteprodusenter i sin alminnelighet, og TINE i særdeleshet, utsatt for et konkurransetrykk fra utenlandske produsenter som ikke tillater dem å heve sine priser. Med andre ord er det relevante markedet større enn norsk ost, og på dette markedet er TINEs markedsandel liten. Det betyr at TINE ikke er dominerende etter etablerte konkurranserettslige kriterier.

Det ville være en overdrivelse å påstå at denne argumentasjonen gjorde et sterkt inntrykk på lagmannsretten. Om det skyldes at retten ikke forstod argumentene, eller at den ikke aksepterte dem, skal være usagt;¹³ retten havnet uansett på den konklusjon at TINE hadde en dominerende stilling. Det er klart at de empiriske undersøkelsene av det relevante markedet kan diskuteres; man kan også med en viss rett hevde at selv om det regulatoriske regimet begrenser TINEs handlingsrom, er det ikke fullstendig innsnevret. Jeg vil allikevel fastholde at den prinsipielle analysen av prisdannelsen for ost tilsier at det ikke er rimelig å regne med at TINE har tilstrekkelig handlingsrom til på lønnsomt vis å heve prisene med 5-10 prosent. Da følger det – om kriteriet er hvorvidt selskapet har betydelig grad av uavhengighet i sin prisfastsettelse – at TINE ikke kan være dominerende.

REFERANSER:

Borgarting lagmannsrett (2010), Dom i sak nummer 09-089085ASD-BORG/02 avsagt 7. september 2010.

Copenhagen Economics (2006), Det relevante marked for norsk hvidost - Undersøgelse af efterspørgslen efter udenlandsk hvidost, rapport skrevet på oppdrag for Advokatfirmaet Wiersholm.

ECON (2006), Markedet for faste oster, Notat 2006-21, ECON Analyse.

ESA (1998), Kunngjøring fra EFTAs overvåkingsorgan om avgrensning av det relevante marked innen konkurranseretten i Det europeiske økonomiske samarbeidsområdet (EØS), EØS-tillegget til De Europeiske Fellesskaps Tidende nr. 28 av 16.7.1998.

EU-Kommisjonen (1997), Notice on the definition of the relevant market for the purposes of Community competition law, 9. desember 1997.

Jordbruksavtalen 2004-2005, Avtale inngått mellom Staten, Norges Bondelag og Norsk Bonde- og Småbrukarlag, 24. mai 2004.

Konkurransetilsynet (2007), Vedtak V2007-2 - TINE BA - overtredelsesgebyr etter konkurranseloven § 29, jf. §§ 10 og 11 - konkurransebegrensende eksklusiv leveringsavtale.

Moselle, Boaz, David M. Newbery og Dan Harris (2006), Factors affecting geographic market definition and merger control for the Dutch electricity sector - final report, non-confidential version, The Brattle Group.

Motta, Massimo (2004), Competition Policy - Theory and Practice, Cambridge: Cambridge University Press.

NILF (2007), Prisutjevning for melk - kontroll for første halvår 2007, Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning.

O'Donoghue, Robert og A. Jorge Padilla (2006), The Law and Economics of Article 83 EC, Oxford and Portland, Oregon: Hart Publishing.

Oslo tingrett, Dom i sak nummer 07-063120TVI-OTIR/07 avsagt 25. mars 2009.

Prisutjevningforskriften, forskrift nr. 1453 av 4. desember 2003, Landbruksdepartementet.

Regjeringsadvokaten (2010), Innledningsforedrag i sak nummer 09-089085ASD-BORG/02 for Borgarting Lagmannsrett.

¹³ Det avgjørende punkt synes å være den såkalte Cellophane Fallacy. Retten skriver blant annet at «Tine i 1997 hadde tilnærmet monopol i alle ledd av verdikjeden. Det ble da åpnet for konkurranse, men dette viste seg vanskelig å få til i praksis. Både i år 2000, 2004 og 2007 ble det således foretatt endringer i reguleringen for bedre å legge til rette for konkurranse... Konkurransen var således ufullkommen på disse tidspunktene, noe som taler for at prisen Tine tok for sine produkter var høyere enn det som ville vært tilfellet i et marked med tilstrekkelig konkurranse.» Lagmannsretten viser dessuten til professor Lars Sørsgard ved Norges handelshøyskole som «forklarte ... at de høye prisene for ost i Norge, viser at ost er et eget marked», professor Tommy Staahl Gabrielsen i Konkurransetilsynet som «forklarte at de høye prisene var utslag av den markedsmakten som Tine har hatt i det begrensede markedet», samt deres rapport «der de har gitt uttrykk for at prisnivået for ost i Norge i 2004, var forhøyet med betydelig mer enn 5-10% i forhold til prisene under normale konkurranseforhold» (Borgarting lagmannsrett, 2010, s. 49). Om det geografiske markedet skriver retten blant annet at «det var utvilsomt riktig av Konkurransetilsynet å avgrense markedet for ost i 2004 geografisk til Norge. Det er etter lagmannsrettens vurdering tilstrekkelig å vise til det importvernet som var etablert gjennom tollbeskyttelsen og kvoteordningen, samt de øvrige markedsreguleringsiltakene» (Borgarting lagmannsrett 2010, s. 50).



LARS SØRGARD
Professor, Institutt for Samfunnsøkonomi, Norges Handelshøyskole (NHH)

Økonomisk analyse av fusjoner og oppkjøp: Markedsavgrensning vs konkurranseanalyse

I denne artikkelen drøftes to ulike metoder for å analysere mulige konkurransemessige virkninger av fusjoner og oppkjøp. Det vises hvordan kritisk tap analyse kan anvendes i markedsavgrensningen, og hvordan «upward pricing pressure»-metoden kan anvendes i konkurranseanalysen. Vi relaterer de to metodene til to oppkjøp i Norge, og drøfter hvilke implikasjoner disse metodene har for den økonomiske analysen av fusjoner og oppkjøp.

1 INTRODUKSJON

I Norge meldes det om lag 300 fusjoner og oppkjøp til Konkurransetilsynet hvert år. Konkurransetilsynet har knappe frister for å avgjøre hvilke av disse bedrifts-ervervene de skal foreta en grundig vurdering av, og blant dem som undersøkes grundig har de også en relativt knapp frist for eventuelt å gripe inn. Det er derfor åpenbart at en har behov for enkle metoder for å kunne fastslå hvilke fusjoner og oppkjøp som ventelig kan være konkurranseskadelige. I praksis har det vist seg at markedsavgrensning har blitt den sentrale metoden i konkurransesaker, herunder saker vedrørende fusjoner og oppkjøp, for å avgjøre hvilke saker som legges bort tidlig og også i stor grad for å avgjøre hvilke saker det eventuelt gripes inn mot.¹ Dette er overraskende, gitt at en i lærebøker i mikroøkonomi leter forgjeves etter metoder for å avgrense markedet. En vil i lærebøker typisk starte der markedsavgrensningen slutter, nemlig med å anta at

det er et gitt antall bedrifter i markedet og analysere hvordan en eventuell fusjon mellom to av dem vil påvirke konkurransen.

Markedsavgrensning omhandler spørsmålet om hvilke produkter og geografiske områder som tilhører det samme marked. Bedriftens posisjon i markedet – hvorvidt den har en høy eller lav markedsandel – er av betydning for vurderingen av hvorvidt det kan oppstå konkurransemessige problemer i dette markedet. En vil typisk forvente at faren for mulig konkurranseskadelig adferd er større desto høyere markedsandel en bedrift har. I tråd med en slik tankegang har de fleste land utformet konkurranseregler der bedrifter normalt ikke rammes av spesifikke konkurranse-regler hvis markedsandelene er tilstrekkelig lave. Tilsvarende er det slik at dersom markedsandelene er høye for de fusjonerende bedriftene er det en klar indikasjon på at fusjonen er konkurranseskadelig.

¹ Se for eksempel Baker (2007), som hevder at markedsavgrensningen har vært avgjørende for flere konkurransesaker i USA enn noen annet tema.

Nylig har det blitt foreslått en alternativ tilnærming til analyse i fusjonssaker, som tilsynelatende bryter radikalt med tilnærmingen hvor markedsavgrensning er helt sentral. Det er foreslått at i stedet for å avgrense det relevante markedet, skal en betrakte først og fremst graden av konkurranse mellom de aktuelle bedrifter og avdekke hvorvidt en fusjon kan føre til et prispress oppover på de fusjonerte bedriftenes produkter. Det vil innebære at i en fusjonssak er ikke utgangspunktet å vurdere hvor store markedsandeler de fusjonerende bedriftene har i det relevante markedet, men i hvor stor grad de to bedriftenes produkter er substitutter. Sett i et slikt perspektiv er metoden mer i tråd med det vi finner i lærebøker, da en fokuserer direkte på hvordan konkurransen som sådan påvirkes av en fusjon.

I denne artikkelen vil vi i de to neste avsnittene drøfte hver av de to ulike tilnærmingene, og argumentere for at de to metodene slik de nå er utviklet på mange måter er sammenfallende. Vi vil i avsnitt 4 forklare hvordan metodene kan anvendes i praksis, og relaterer metodene til to oppkjøp i Norge. Til slutt drøftes det hvilke implikasjoner disse metodene har for strukturen i en økonomisk analyse av fusjoner og oppkjøp.

2 METODE FOR MARKEDSAVGRENSNING

Markedsavgrensning dreier seg om å finne ut hvilke produkter som er nære substitutter og dermed tilhører det samme relevante marked. Hvis det er slik at for eksempel en bedrift har kontroll over ett produkt og en annen bedrift over et annet produkt, vil spørsmålet om de to produktene er nære substitutter være av stor betydning for hvor hardt de to bedriftene forventes å konkurrere med hverandre. Når en har avgrenset markedet vil en derfor ha et godt utgangspunkt for å drøfte mulig utnyttelse av markedsrett. Hvis det er slik at en bedrift møter konkurranse fra mange andre bedrifter, vil denne bedriften ha problemer med å utnytte markedsrett. Det vil for eksempel ventelig være slik at den ikke finner det lønnsomt å sette en høy pris, da kundene da vil velge å handle fra en av de mange andre bedriftene den konkurrerer med. Markedsavgrensning handler følgelig om å finne ut om hvilke andre bedrifter, hvis noen, som kan betraktes som en konkurransemessig restriksjon («competitive con-

straint») på denne bedriftens adferd. For å avdekke det, må en ta i betraktning både en produktmessig og en geografisk dimensjon så vel som substitusjon på både etterspørsels- og tilbudssiden.² I det følgende vil vi fokusere på etterspørselssubstitusjon mellom produkter.

I en del konkurransesaker, og da særlig i Europa noe tilbake i tid, avgrenset en markedet ut fra egenskaper og bruksområder for produkter. Det er imidlertid i mange tilfeller svært vanskelig å konkludere ut fra slike betraktninger. En konkurransesak fra bananmarkedet kan illustrere dette. EU-kommisjonen argumenterte for at bananer var et eget marked, og de fikk større av EF-domstolen i sitt *resonnement*³:

«31. *The banana has certain characteristics, appearance, taste, softness, seedlessness, easy handling... which enable it to satisfy the constant needs of an important section of the population consisting of the very young, the old and the sick.*»

Eldre, unge og (og muligens syke) har det til felles at de har vanskelig for å tygge harde frukter, da de fleste av disse personene er tannløse. Produktegenskapene ved banan innebærer altså at for disse kundene er ikke annen frukt et reelt alternativ. Ut fra dette konkluderte EF-domstolen med at bananer er et eget marked.

Begrepet «toothless fallacy» stammer fra denne saken. Kritikerne påpeker at det ikke er nok å betrakte en gruppe av kunder. Hva med alle de andre som har tenner, og hvor annen frukt sånn sett kan være et reelt alternativ? Hvis det er tilstrekkelig mange av dem, kan det være tilstrekkelig stor mulig substitusjon fra bananer til annen frukt slik at bananer kan være i marked med en eller flere andre frukter.

Avgrensningen av ostemarkedet kan illustrere hvor vanskelig det er å basere seg utelukkende på produktegenskaper og bruksområder. Konkurransetilsynet skrev følgende i et vedtak vedrørende dette markedet⁴:

«Konkurransetilsynet legger til grunn at forbrukerne i det daglige hushold ønsker flere typer pålegg å velge mellom. Forbrukerundersøkelser gjennomført av TINE tyder på at fler-

² For en nærmere beskrivelse av momentene som skal inngå i en vurdering av det relevante marked i EU og i Norge, se EU-kommisjonen (1997). En forskjell mellom EU og USA er at i USA vil ikke tilbudssubstitusjon inngå i vurderingen av det relevante marked men i stedet inngå i selve konkurranseanalysen.

³ Se Case 27/76 *United Brands Co. and United brands Continental BV. vs Commission* [1978] ECR 00207.

⁴ Se Konkurransetilsynets vedtak V2007-2, som omhandler mulig misbruk av dominans av Tine i forbindelse med at Synnøve Finden ble utestengt fra Rema 1000 butikken høsten 2004.

tallet av forbrukerne har minst to ostetyper i kjøleskapet til enhver tid. Mange har i tillegg også flere ostetyper i kjøleskapet, for eksempel smøreost, kremost, muggost, feta, pharmesan. Dette skyldes både ønske om variert kosthold og smakspreferanser.» (side 15)

Den som ikke har lest fortsettelsen, vil kanskje tro at konklusjonen ble at ost konkurrerte med andre påleggsprodukter. Det er en naturlig konsekvens, gitt at forbrukerne «*ønsker flere typer pålegg å velge mellom*» og «*ønske om variert kosthold*». Men tolkningen av de to utsagnene i den foreliggende sak var at dette pekte i retning av at ost var et eget produktmarked.

De åpenbare svakhetene forbundet med å avgrense markedet utelukkende basert på produktegenskaper og bruksområde gjorde det nødvendig med et alternativt rammeverk. I de amerikanske fusjonsretningslinjene som ble offentliggjort i 1982, ble det introdusert en såkalt SSNIP-test (Small but Significant Non-transitory Increase in Price). Ideen er å betrakte en prisøkning på ett produkt. Hvis det er stort frafall av kunder som følge av en prisøkning, tyder det på at produktet har nære substitutter og dermed at andre produkter tilhører samme marked som dette produktet. Følgelig vil denne prisøkningen avsløre om produktet har nære substitutter. Hvis tilstrekkelig liten nedgang i salg som følge av økt pris, vil det innebære at kundene har få reelle alternativer og dermed at dette produktet utgjør et eget relevant marked. Den prisøkningen en skal betrakte er definert til 5-10 %. Det er en størrelsesorden som ble valgt uten særlig begrunnelse da testen ble introdusert i 1982 i USA, og som er kopiert av de fleste lands konkurransemyndigheter. Testen er også kalt den hypotetiske monopolist testen, da spørsmålet en stiller er hva som er det minste marked som det er lønnsomt å monopolisere.

Ved utførelsen av SSNIP-testen skal en starte med et såkalt kandidatmarked, det vil si produkter og geografiske områder som er kandidater til å utgjøre det relevante marked. Hva som defineres som et kandidatmarked bestemmes av

den konkrete saken. Hvis for eksempel den aktuelle saken er en fusjon mellom to produsenter av egg i Norge, er det naturlig å betrakte kandidatmarkedet som egg i Norge. Vil en hypotetisk monopolist som kontrollerer all eggproduksjon som selges i det norske markedet finne det lønnsomt å øke prisen på egg med 5-10 %? Hvis svaret er ja, er det relevante markedet definert som egg i Norge. Hvis svaret er nei, må en utvide kandidatmarkedet og igjen teste om det er lønnsomt med en prisøkning.⁵ En mulighet er å betrakte import av egg og dermed utvide ut fra en tilbudssidesubstitusjon. En annen mulighet er å betrakte andre produkter i Norge.

En slik tilnærming kan skape problemer i såkalte domnansaker, der en aktør med en sterk markedsstilling er anklaget for å misbruke sin dominans. Den vil ha interesse av å sette opp prisen inntil kunder vurderer å skifte over til andre produkter en det som selges av den dominerende aktøren. Det vil i så fall innebære at til den faktiske prisen den dominerende aktøren velger å sette, vil en del produkter fremstå som substitutter til det produktet den dominerende aktøren selger. Men det er fordi prisen er blitt så høy at kundene vurderer å skifte. Hvis en derimot hadde tatt utgangspunkt i priser som var lavere, for eksempel det som ville vært hvis det var flere bedrifter som konkurrerte om å selge det samme produktet, ville sannsynligvis disse produktene ikke blitt ansett som tilstrekkelig nære substitutter i kundenes øyne.

En kan risikere i å gå i en felle dersom en tar utgangspunkt i faktiske priser, fordi til slike priser kan noen produkter fremstå som substitutter mens det ikke hadde vært tilfelle dersom det var konkurransepriser som var utgangspunktet. Dette er kalt «*cellophane fallacy*» etter en sak i USA.⁶ I fusjonssaker er en typisk opptatt av hvorvidt en fusjon fører til økte priser ut over dagens gjeldende priser, nettopp det spørsmålet som stilles i SSNIP-testen. Det er kun unntaksvis at en skal ta utgangspunkt i lavere priser enn de som gjelder før fusjonen, og slik sett er det ikke så overraskende at SSNIP-testen er utviklet for fusjonssaker.⁷

⁵ Merk at det er et åpent spørsmål hva som menes med en prisøkning. I henhold til amerikanske retningslinjer er det tale om prisøkning på «*at least one product in the market*» (se US Department of Justice (2010), side 9), mens i henhold til europeiske retningslinjer er det tale om en prisøkning på begge produktene. Senere vil vi argumentere for at det mest naturlige vil være å åpne for å øke enten en eller flere priser, slik som i de amerikanske retningslinjene.

⁶ En produsent av cellofan ble ut fra de faktiske priser funnet å være i samme marked som en del andre produkter, men den konklusjonen ble senere kritisert. Det ble argumentert med, i tråd med det vi har sagt, at de andre produktene fremstod som nære substitutter ene og alene fordi produsenten av cellofan hadde unyttet sin markedsrett til å sette en høy pris. Dette er nærmere forklart i Office of Fair Trading (2001) og EU-kommisjonen (2005).

⁷ Verken i amerikanske eller engelske retningslinjer for fusjonskontroll, som begge ble offentliggjort nå nylig, er begrepet «*cellophane fallacy*» nevnt. I de amerikanske retningslinjene er det nevnt eksempler der en skal benytte lavere priser som utgangspunkt, fordi prisene ville ventelig falt uten fusjonen. De viser til tilfellet med mulig nyetablering eller innovasjon, samt tilfellet der en koordinert likevekt (*collusion*) kunne brudd sammen hvis ingen fusjon (se US Department of Justice (2010), side 10).

I dominanssaker, derimot, betrakter en typisk en aktør med sterk markedsstilling og dets forsøk på å hindre at en ny aktør etablerer seg og derigjennom utløser hardere konkurranse. I så fall er sammenligningsgrunnlaget en lavere pris enn den faktiske prisen, og en SSNIP-test ut fra dagens faktiske priser kan være misvisende.

Kritisk tap analyse er en matematisk formulering av det som er formulert verbalt i SSNIP-testen.⁸ La oss betrakte en situasjon der vi vurderer om ett produkt utgjør et eget relevant marked. For å avgjøre det, ønsker vi å se om en hypotetisk monopolist som kontrollerer alt salg av et produkt finner en prisøkning lønnsom. For at det skal være lønnsomt med en slik prisøkning, må profitten for den hypotetiske monopolist være minst like stor etter prisøkningen som før. La oss definere prisen før prisøkningen lik $\bar{p}$, og prisen etter prisøkningen lik p . Den hypotetiske monopolisten vil finne prisøkningen lønnsom dersom:

$$\pi(p) \geq \pi(\bar{p}) \quad (1)$$

Den relative prisøkningen angir vi med α . Vi vet at dersom salget går tilstrekkelig ned som følge av prisøkningen, vil ikke prisøkningen være lønnsom. La oss definere β , som den relative nedgang i salget som gir ingen endring i profitt $\bar{q}$ angir salget før prisøkningen. Med en antakelse om samme profitt før som etter prisøkningen, kan (1) omformes til:

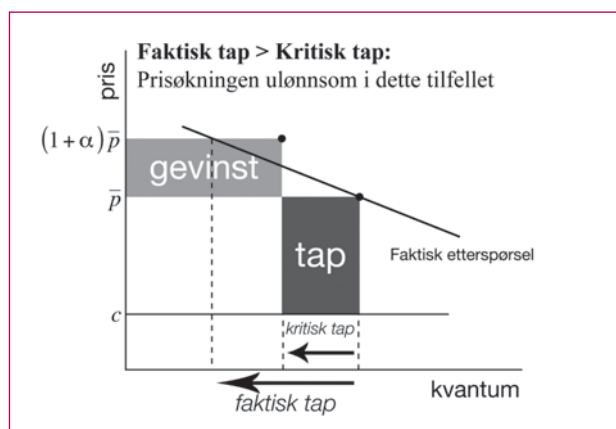
$$[(1 + \alpha)\bar{p} - c](1 - \beta)\bar{q} = (\bar{p} - c)\bar{q} \quad (2)$$

La L angi den relative pris-kostnadsmarginen for prisøkningen; $L = (\bar{p} - c)/\bar{p}$. Vi kan forenkle (2) og løse med hensyn på β :

$$\beta = \frac{\alpha}{\alpha + L} \quad (3)$$

Dette er kalt *det kritiske tapet*. Hvis en taper mer salg, vil prisøkningen være ulønnsom. Sett i et slikt perspektiv er dette tålegrensen for hva en kan akseptere før en velger å ikke øke prisen med den angitte størrelsen (α).⁹

Figur 1 Faktisk tap versus kritisk tap.



I figur 1 har vi illustrert det kritiske tapet. Nedgang i salg er nøyaktig slik at tapte profitt på grunn av redusert salg er lik økt profitt som følge av økt inntekt fra de som fortsatt kjøper varen, vist ved at de to arealene er av samme størrelse.

Det kritiske tapet må sammenlignes med *det faktiske tapet*, det vil si hvor mye salget faktisk går ned når prisen øker. En vanlig brukt målestokk for tap av salg ved prisøkning er et produkts egenpriselastisitet, det vil si den prosentvise nedgangen i salget når prisen øker med en prosent. La ϵ angi absoluttverdien av egenpriselastisitet for det produktet vi betrakter. Dette innebærer at det faktiske tapet av salg ved en relativ prisøkning på α er lik $\alpha \cdot \epsilon$. En prisøkning på det aktuelle produktet er lønnsom dersom:

$$\underbrace{\alpha \cdot \epsilon}_{\text{Faktiske tap}} < \underbrace{\frac{\alpha}{\alpha + L}}_{\text{Kritiske tap}} \quad (4)$$

I så fall er det faktiske tapet mindre enn det kritiske tapet, og dette produktet utgjør et relevant marked.

I figur 1 har vi sammenlignet faktisk tap med kritisk tap. Etterspørselskurven er angitt som en linje i figuren. Fra etterspørselskurven kan vi finne hvor stort det faktiske tapet er. Vi ser fra figuren at i det tilfellet er faktisk tap større enn kritisk tap. Følgelig er ikke en prisøkning lønnsom.

⁸ Harris og Simons (1989) utviklet analysen for tilfellet med ett produkt, mens O'Brien og Wickelgren (2003) utvidet testen til tilfellet med to produkter. For en oversikt over kritisk tap analyse, se Farrell og Shapiro (2008) og Hüschelrath (2009).

⁹ Dette er kalt en «break even» test, og er den som anvendes av EU-kommisjonen. I USA er testen derimot hvorvidt det er optimalt for den hypotetiske monopolisten å øke prisen med minst 5 %, kalt profitt-maksimeringstesten. For en nærmere beskrivelse, se US Department of Justice (2010), side 9 og 12 eller Werden (2002). Merk at «break even» testen leder til et smalere marked. Hvis en for eksempel antar en lineær etterspørselsfunksjon og antar en 5 % prisøkning gir ingen endring i profitt, vil den optimale prisøkning være 2.5 %. Det innebærer at markedet i så fall er definert med «break even»-testen, mens markedet må utvides dersom en anvender profitt-maksimeringstesten.

Hvis prisøkningen er ulønnsom, vil det innebære at dette produktet har nære substitutter som kunder velger å gå over til når prisen øker. I så fall må vi inkludere et nytt produkt, og betrakte om en hypotetisk monopolist finner det lønnsomt med en prisøkning på de to produktene. Vi må da i prinsippet gjøre akkurat det samme som vi forklarte over, det vil si sammenligne kritisk tap og faktisk tap. Den tradisjonelle antakelsen er at vi øker prisen like mye på de to produktene, og sjekker om det er lønnsomt for den hypotetiske monopolisten. Hvis de to produktene har identisk margin og vi kjenner priselastisiteten for de to produktene samlet sett, det vil si vi vet hvor stor nedgangen er i salget for de to produktene samlet sett, kan vi benytte den formelen vi fant over (se ligning 4).

La oss nå i stedet anta at vi har egenpris- og krysspriselastisiteter for hver av de to produktene. Vi antar også at de to produktene er helt symmetriske slik at de har ikke bare identisk margin, men at også antallet solgte enheter og egenpris- og krysspriselastisiteter er identiske. Det kritiske tapet er slik vi definerte det i ligning 3, gitt at vi antar at pris-kostnads marginen er lik for de to produktene. Det faktiske tapet er derimot forskjellig. Når prisen på produkt 1 øker, fanger produkt 2 opp noe av det reduserte salget. Tilsvarende vil produkt 1 fange opp noe av salget som forsvinner bort fra produkt 2 som følge av økt pris på produkt 2. La nå egen- og krysspriselastisitet være definert som henholdsvis ϵ_{ii} og ϵ_{ij} , der begge er angitt i absoluttverdier. Gitt symmetri, har vi at $\epsilon_{11} = \epsilon_{22}$ og $\epsilon_{12} = \epsilon_{21}$. De to produktene vil utgjøre det relevante markedet dersom

$$\underbrace{\alpha \cdot (\epsilon_{ii} - \epsilon_{ij})}_{\text{Faktisk tap}} < \underbrace{\frac{\alpha}{\alpha + L}}_{\text{Kritisk tap}} \quad (5)$$

Uttrykket i parentes på venstresiden er tapet i salg av produkt i som følge av prisøkningen, fratrukket det som plukkes opp av det tapte salget av det andre produktet.

I mange situasjoner er priselastisiteter ikke tilgjengelige. Derimot kan det være at en har kunnskaper om diversjonsrater. En diversjonsrate fra produkt i til produkt j er definert som følger:

$$D_{ij} = - \frac{\frac{\partial q_j}{\partial p_i}}{\frac{\partial q_i}{\partial p_i}} \quad (6)$$

En prisøkning på produkt i fører til redusert salg av dette produktet. En andel av det plukkes opp av produkt j . Vi kan omforme kritisk tap analysen slik at vi i stedet for elastisiteter kan anvende diversjonsrater.¹⁰ La oss nå anta at bedriftene setter prisene slik at profitt maksimeres for hver av de to produktene, uavhengig av det andre produktet. Det kan for eksempel forklares med at bedrift 1 kontrollerer produkt 1, mens bedrift 2 kontrollerer produkt 2. Det er velkjent at bedriftens tilpasning er slik at:

$$L_i = \frac{1}{\epsilon_{ii}} \quad (7)$$

Hvis vi antar symmetri mellom de to produktene, har vi at $L_i = L_j = L$. Da kan vi omforme (5) til:

$$\frac{\epsilon_{ij}}{\epsilon_{ii}} > \frac{\alpha}{\alpha + L} \quad (8)$$

Hvis vi holder på forutsetningen om symmetri, innebærer det at venstresiden kan omformes. Ved symmetri vil $D_{ij} = D_{ji} = D$, og vi har følgende betingelse for at de to produktene tilhører samme marked:

$$D > \frac{\alpha}{\alpha + L} \quad (9)$$

Diversjonsraten mellom de to produktene er følgelig avgjørende for om de to produktene utgjør ett relevant marked. En høy diversjonsrate betyr at det andre produktet vil fange opp en stor andel av de kundene som forsvinner fra dette produktet. I så fall vil det implisere at de to produktene er nære substitutter for kundene. En hypotetisk monopolist kan derfor finne det lønnsomt å sette opp prisen på begge de to produktene.

Vi kan også se fra kriteriet at høy pris-kostnad margin vil – alt annet likt – dra i retning et smalt marked. I retningslinjer for fusjoner utgitt av britiske myndigheter nå nylig er dette eksplisitt påpekt (se Competition Commission, 2010):

¹⁰ Willig (1991) er en av de første som drøfter bruk av diversjonsrater i konkurransesaker. O'Brien og Wickelgren (2003) har vist hvordan vi kan sammenligne diversjonsrate med kritisk tap, og ut fra det teste om markedet er avgrenset. Diversjonsrater ble også introdusert i Katz og Shapiro (2003).

«If the variable profit margins of the products in the candidate market are high, the hypothetical monopolist test is more likely to be satisfied because the value of sales recaptured by the hypothetical monopolist will be greater, making the price rise less costly.» (side 32)

Dette er i utgangspunktet ikke så åpenbart, da høy margin vil føre til lavt kritisk tap og samtidig lavt faktisk tap. Det siste inntreffer fordi høy margin er resultat av en lite pris-sensitiv etterspørsel og dermed lavt faktisk tap. Utledningen over viser imidlertid at nettoeffekten er entydig og at høy margin taler for smale markeder. Dette ble eksplisitt påpekt i utkastet til retningslinjer for fusjonskontroll i USA, men i den endelige versjonen av retningslinjene var dette strøket.¹¹

Så langt har vi antatt at bedriftene er symmetriske. Dette forenkler analysen betraktelig. Men i mange situasjoner er det høyst urealistisk, for eksempel der en bedrift med et produkt som har et stort salg kjøper opp en bedrift med et lite salg. Det kan tenkes at den store bedriften i sin prissetting i liten grad påvirkes av den små bedriften, mens derimot den lille bedriften er påvirket av den store bedriften. Dette skyldes at diversjonsraten fra den store til den lille er lav, mens derimot diversjonsraten motsatt vei er høy. I så fall skulle en forvente at dersom de to bedriftene fusjonerer, vil det være sterkere incentiver til å heve prisen på det lille produktet enn på det store produktet. En kan i så fall ta en alternativ forutsetning, der en foretar SSNIP-testen ved å sjekke om det er lønnsomt å heve prisen på kun ett av de to produktene. Hvis en antar det og lar D_{12} angi diversjonsrate fra det lille til det store produktet, kan det vises at det er lønnsomt å heve prisen på det lille produktet dersom¹²:

$$D_{12} > \frac{\alpha}{L} \quad (10)$$

Da $\alpha/(\alpha+L) < \alpha/L$, er det tilsynelatende slik at en test hvor en øker prisen på kun ett produkt vil avgrense et bredere marked enn testen hvor prisene på begge produkter økes. Intuisjonen er at ved en prisøkning på kun ett produkt vil

det andre produktet ikke ha økt margin (ingen prisøkning), hvilket betyr at det er mindre å tjene på hver enhet økt salg for det andre produktet. Men ved en nærmere inspeksjon ser vi at så ikke alltid er tilfelle. Dersom det er asymmetri vil diversjonsratene være asymmetriske og typisk slik at diversjonsraten fra det lille til det store produktet er større enn diversjonsraten motsatt vei. Det kan vises at dersom produktene er tilstrekkelig asymmetriske, vil testen hvor en antar at prisen på kun det lille produktet øker avgrense et smalere marked enn testen der prisen øker på begge produktene.¹³ Som nevnt over er poenget med markedsavgrensningen å finne det minste marked hvor en prisøkning er lønnsom. Følgelig bør en ved asymmetri benytte begge tester, og plukke den markedsavgrensningen som er smalest.

Ved å omforme analysen slik at en kan benytte diversjonsrater i stedet for elastisiteter, er kritisk tap analysen i mange tilfeller lettere å gjennomføre i praksis (se avsnitt 4 for eksempler). Men metoden er blitt kritisert, blant for at det pålegges unødige mye struktur på analysen.¹⁴ For å kunne utlede kriteriet med diversjonsrater antar en at bedriftene er prissettere. Følgelig antas det Bertrand-konkurranse, hvilket selvsagt ikke alltid beskriver konkurransen i markedet på en god måte. Det kan for eksempel være slik at bedriftene har i større eller mindre grad koordinert sin adferd (collusion), eller konkurrerer på kapasitet (Cournot). En bør følgelig være varsom med en bruke de enkle kriteriene så lenge det i den foreliggende sak ikke synes naturlig å forutsette priskonkurranse og differensierte produkter.

3 METODE FOR KONKURRANSEANALYSE

I de fleste konkurransesaker er det et klart skille mellom markedsavgrensningen og konkurranseanalysen. Etter at markedsavgrensningen er foretatt, kan en regne ut markedsandeler. Markedsandelene til de fusjonerende bedriftene er utgangspunktet for vurderingen av om fusjonen er konkurranseskadelig. Det er typisk tre forhold som drøftes i den konkrete sak for å avgjøre om fusjonen faktisk er

¹¹ Etter sigende var det sterk motstand i høringsrunden mot å skrive eksplisitt at høy margin tydet på smale markeder, blant annet ut fra det faktum at høye marginer var viktig for å stimulere til innovasjon. Nå er det skrevet eksplisitt at høy margin er «not in itself of antitrust concern» (se US Department of Justice (2010), side 4).

¹² Katz og Shapiro (2003) har argumentert for at det er naturlig å se på en prisøkning på kun ett produkt. Kriteriet som er vist i (10) er utledet i Daljord et al. (2008). Alternativt kan en anta at prisen øker på begge produkter, men at produktene er asymmetriske. Kriteriet for det tilfellet er utledet i Daljord (2009). Se også Moresi et al. (2008), som også drøfter tilfellet med flere produkter og asymmetri.

¹³ Se Daljord og Sjørgard (2010), hvor dette er vist.

¹⁴ Se kritikken fremført i Scheffman og Simons (2003), og svar fra O'Brien og Wickelgren (2004) og Katz og Shapiro (2004).

konkurranseskadelig.¹⁵ For det første vurderes det om rivalene til de fusjonerende har gode muligheter for å respondere. Hvis svaret på det er ja, vil det være mindre sannsynlig at den fusjonerte bedriften lykkes i å redusere omsatt mengde og derigjennom øke prisen. For det andre vurderes mulig kjøpermakt. Hvis kjøpermakten er sterk, kan den hindre de fusjonerende fra å øke prisene. For det tredje vurderes det om det eventuelt er lave etableringshindringer. Hvis svaret er ja, vil det innebære at en fusjon kan lede til nyetablering og dermed hindre høyere priser på lang sikt. Det skilles mellom såkalte ikke-koordinerte og koordinerte virkninger, der førstnevnte er konkurranse før og etter en evt. fusjon (for eksempel Cournot eller Bertrand) mens det sistnevnte er faren for stilltiende samarbeid (tacit collusion) etter en evt. fusjon.

Joe Farrell og Carl Shapiro har relativt nylig foreslått en alternativ tilnærming, og en tilnærming som gjør at det blir en tettere kobling mellom analysen hva angår markedsavgrensning og selve konkurranseanalysen (se Farrell og Shapiro, 2010a). De har lansert begrepet *Upward Pricing Pressure* (UPP), og har utledet enkle kriterier for å kunne fastslå om en fusjon leder til en prisøkning. De foreslår at denne testen brukes som indikator for hvilke fusjoner og oppkjøp som bør undersøkes mer i detalj.

De betrakter en situasjon med Bertrand-konkurranse og differensierte produkter, og betrakter følgelig kun såkalte ikke-koordinerte virkninger. La oss anta at bedrift 1 og 2 ønsker å fusjonere, og de produserer ett produkt hver både før og etter fusjonen. La c_i^k angi grensekostnad for bedrift i , der $i = 1, 2$, og la k være enten tilstand 0 (før fusjon) eller tilstand M (etter fusjon). La oss i første omgang kun fokusere på produkt 1, og anta at en eventuell endring i grensekostnad og pris skjer på produkt 1. Profitten for det fusjonerte selskapet vil være som følger:

$$\pi = (p_1 - c_1^M)q_1 + (p_2 - c_2^0)q_2 \quad (11)$$

Vi vet da at prisen på produkt 1 er uendret etter fusjonen dersom:

$$q_1 + (p_1 - c_1^M) \frac{\partial p_1}{\partial p_1} + (p_2 - c_2^0) \frac{\partial p_2}{\partial p_1} = 0 \quad (12)$$

Tilsvarende vet vi at før fusjonen, gitt at bedriften tilpasset seg optimalt, vil det være slik at (fra førsteordensbetingelsen):

$$q_1 = - (p_1 - c_1^0) \frac{\partial q_1}{\partial p_1} \quad (13)$$

Hvis vi erstatter q_1 i (12) med uttrykket i (13), kan vi finne at prisen på produkt 1 vil ikke endres som følge av fusjonen dersom:

$$c_1^0 - c_1^M = (p_2 - c_2^0) \frac{\partial q_2 / \partial p_1}{\partial q_1 / \partial p_1} \quad (14)$$

Vi ser her at det er tre momenter som er avgjørende for hvorvidt det fusjonerte selskapet ønsker å heve prisen på dette produktet. For det første er det, ikke uventet, størrelsen på reduksjonen i grensekostnad. For det andre er det hvor stor andel av tapt salg for produkt 1 ved en eventuell prisøkning som fanges opp av produkt 2. Dette har vi tidligere definert som diversjonsraten. For det tredje er det fortjenesten på hver enhet salg av produkt 2. Følgelig betyr dette at det er mer sannsynlig med økt pris på produkt 1 etter fusjonen (i) desto mer av redusert salg av dette produktet som fanges opp av produkt 2 og (ii) desto større fortjeneste det er på hver enhet salg av produkt 2.

La oss nå anta at E_i angir relativ reduksjon i grensekostnad og $L_i = (p_i - c_i^0)/p_i$. Da vil det være prispress oppover på produkt 1 dersom:

$$D_{12} > E_1 \cdot \frac{(1 - L_2)}{L_2} \quad (15)$$

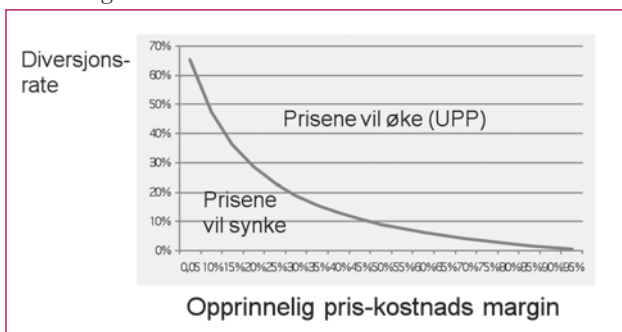
Så langt har vi kun foretatt en partiell betraktning av hvorvidt den fusjonerte bedriften vil ønske å øke prisen på produkt 1. I realiteten vil den fusjonerte bedriften ønske å vurdere en eventuell prisøkning både på produkt 1 og produkt 2, og det kan og være aktuelt med en reduksjon i grensekostnad på produkt 2. Følgelig vil vi ha en lignende betingelse for produkt 2 som vi over har vist for produkt 1. La oss nå anta symmetri, i den forstand at $c_1^M = c_2^M$, $p_1 = p_2$ og $D_{12} = D_{21} = D$. Ved å løse simultant førsteordensbetingelsene for endring i pris på hhv produkt 1 og 2, finner vi at begge priser vil øke etter fusjonen dersom:

$$\frac{D}{1-D} > E \cdot \frac{1-L}{L} \quad (16)$$

Vi ser fra dette uttrykket at det er, som forklart over, mer sannsynlig at prisen øker etter fusjonen desto (i) mindre reduksjon i grensekostnad (E), (ii) høyere pris-kostnad margin og (iii) høyere diversjonsrate.

¹⁵ For en nærmere redegjørelse for de ulike momentene, se EU-kommisjonen (2004).

Figur 2 Vil prisene øke dersom to bedrifter fusjonerer og senker grensekostnad med 10 %?



Farrell og Shapiro hevder at det vil typisk være kostnadsreduksjoner forbundet med fusjoner, og antar at en skal legge til grunn en viss kostnadsreduksjon som følge av fusjonen. De foreslår at en legger til grunn en kostnadsreduksjon på 10 %, da det er en liten kostnadsreduksjon som partene ikke behøver bevise. Gitt en slik reduksjon i kostnaden, nærmere bestemt reduksjon i grensekostnaden, kan vi lett finne hvorvidt ulike kombinasjoner av margin og diversjonsrate fører til prispress oppover eller ikke. Dette er illustrert i figur 2.

Dette gjør konkurranseanalysen i markeder med differensierte produkter besnærende enkel. Det er tilstrekkelig å kjenne de tre momentene som er listet opp over. Hvis en antar en bestemt reduksjon i grensekostnad, for eksempel 10 % som foreslått av Farrell og Shapiro, er det kun diversjonsrate og margin som avgjør om det er prispress oppover som følge av fusjonen.

Da $D < D/(1 - D)$, vil kriteriet i (16) i flere tilfeller enn kriteriet i (15) tilsynelatende predikere at det er et prispress oppover. Farrell og Shapiro har anbefalt at en benytter det partielle kriteriet gjengitt i (15), men ser at en svakhet ved en slik test kan være at det gir i visse tilfeller falske positive svar: Frikjenner en fusjon som ventelig ville ført til prispress oppover hvis en så på den fullstendige testen i (16). Det er uheldig at en test som er ment som en screening som skal luke bort de fusjonene som ikke er konkurransskadelige feiler i en slik retning. Men i mange tilfeller vil

dette ikke være tilfelle, da en snarere kan få falske negative svar. Hvis det er tilstrekkelig stor asymmetri i diversjonsratene, vil det som forklart i forbindelse med markedsavgrensningen være mer lønnsomt å øke prisen på ett enn på begge produktene, og da fortrinnsvis på det produktet med minst omsetning.¹⁶ I så fall er faren for falske positive svar mindre enn det som er antydnet i Farrell og Shapiro (2010a).

Det er fokusert på mekanismen vist i (15) i de nye retningslinjene for fusjonskontroll i USA:

«The value of sales diverted to a product is equal to the number of unites diverted to that product multiplied by the margin between price and incremental cost on that product. In some cases ... [it] can serve as an indicator of the upward price pressure ...»

Tankegangen som ligger til grunn for UPP analysen innebærer at en vurderer kun om det blir et prispress oppover, og ikke hvor stor den eventuelle prisøkningen blir. Farrell og Shapiro har argumentert med at en ved slik tilnærming unngår noen av de problemer som vil oppstå dersom en i stedet velger å foreta en fusjonssimulering av en mulig prisøkning. De viser særlig til at en slipper å ta stilling til etterspørselsfunksjonens form. Det er dokumentert at den simulerte prisøkningen vil for eksempel være betraktelig lavere dersom en benytter en lineær etterspørselsfunksjon enn det en finner dersom en benytter en isoelastisk etterspørselsfunksjon.¹⁷

UPP tilnærmingen er blitt kritisert, se for eksempel Schmalensee (2009).¹⁸ Det som Farrell og Shapiro trekker frem som en styrke ved UPP tilnærmingen betrakter han som en svakhet: En UPP tilnærming sier ikke noe om hvor stor prisøkningen vil bli som følge av en fusjon. Hans forslag er at en benytter enkle simuleringsmodeller for å antyde mulig prisøkning, og at en anvender et lineært etterspørselssystem som en vet er konservativt hva angår estimatet på mulig prisøkning.¹⁹ Men en slik metode reiser også andre problemer. Mens en ved UPP tilnærmingen

¹⁶ Dette er vist i Mathiesen et al. (2010b).

¹⁷ Se Bulow og Pfleiderer (1983), som utleder hvordan en kostnadsøkning vil slå ut i en prisøkning for en monopolist. I Froeb et al. (2005) vises det i en oligopolmodell hvordan den simulerte prisøkningen som følge av en fusjon avhenger kritisk av etterspørselsfunksjonens form.

¹⁸ Se også Carlton (2010), samt svaret på Schmalensees kritikk i Farrell og Shapiro (2010b), samt Epstein og Rubinfeld (2010) og svaret på deres kritikk i Farrell og Shapiro (2010c).

¹⁹ Gitt at en antar en lineær etterspørsel og kun fokuserer på prisøkning for de fusjonerende, kan det vises at prisøkningen som følge av fusjonen i det symmetriske tilfellet er lik $(DM)/(2(1 - D)) - E(1 - M)/2$. Dette ble vist i Shapiro (1996) for tilfellet uten reduksjon i grensekostnad og i Schmalensee (2009) for tilfellet med reduksjon i grensekostnad som er vist her. For det asymmetriske tilfellet, se Shapiro (2010).

kan fokusere på om de fusjonerende vil endre prisen eller ikke, vil en ved en fusjonssimulering måtte ta stilling til om andre bedrifter og i så fall hvor mange som skal ha anledning til å respondere på en mulig prisøkning av de fusjonerende.

3 EKSEMPLER PÅ ANVENDELSER

Metodene vi har gjennomgått kan ha viktige implikasjoner for analyse i konkrete konkurransesaker. Kritisk tap analyse har for eksempel vært anvendt i en rekke konkurransesaker. Det er en rekke eksempler der opplysninger om priselastisiteter og pris-kostnad margin har vært benyttet til å avgrense det relevante markedet. Denne metoden har blant annet vært anvendt i to saker i Norge, en angående ekspressbussmarkedet mellom Bergen og Stavanger og en angående ostemarkedet i Norge.²⁰ Problemet med den type studie er at det krever tilgang til omfattende datamateriale og estimering av et etterspørselssystem. I fusjonssaker kan dette være en stor utfordring å gjennomføre i praksis, da det er sterke tidsbegrensninger på når myndighetene må konkludere. Det er derfor neppe tilfeldig at de to nevnte sakene ikke omhandler fusjoner eller oppkjøp, men saker vedrørende mulig konkurransebegrensende samarbeid og mulig misbruk av dominans hvor det ikke er tidsfrister for når saken må avsluttes.

Det er klare likheter mellom de to metodene vi har diskutert, blant annet illustrert ved at UPP-kriteriet kan omformes til et kriterium som er sammenlignbart med det vi fant ved bruk av kritisk tap analyse.²¹ En fellesnevner for begge de to metodene vi har beskrevet er betydningen av en høy margin. Høy margin taler for smale markeder og for stort potensial for prispress oppover. Det betyr at høye marginer kan benyttes som en indikasjon på at fusjonen kan være konkurranseskadelig.

Konkurransetilsynet nedla forbud mot Opplysningen Mobils oppkjøp av Aspiro Søk i 2008.²² I denne saken var marginen et aktuelt tema. Tall fra juni 2008 viste at de fles-

te aktørene hadde en pris på 9 kroner for et SMS-søk, og at de fusjonerende partene hadde priser på hhv 9 og 12 kroner. Samtidig hadde en aktør en pris på 3 kroner. Hvis vi antar at 3 kroner er et øvre anslag på grensekostnad, innebærer det at bedriftene som deltok i bedriftsservervet hadde minst en margin på 66 % og mest sannsynlig en enda høyere margin. Konkurransetilsynet konkluderte med at *«prisen er vesentlig høyere enn marginalkostnaden»*, hvilket virker rimelig. Men i selve markedsavgrensningen blir dette benyttet som et argument for at det er et cellophane fallacy problem, og det blir påpekt at aktørene ved flere anledninger har foretatt lønnsomme prisøkninger. Det siste burde ikke være overraskende; en forventer at aktørene øker prisen så lenge det er lønnsomt. Ved en fusjon vil en typisk være opptatt av faren for at prisen øker ytterligere som følge av økt konsentrasjon, og det typiske utgangspunktet bør, som forklart foran, være prisen som gjelder før fusjonen. Cellophane fallacy er ikke aktuelt hvis en da ikke argumenterer for at det er et stilltiende samarbeid (tacit collusion) eller andre ting som taler for lavere pris i fremtiden uten fusjon, hvilket det ikke er argumentert for i denne saken. Den høye marginen er i seg selv en indikasjon på at markedene er smale, uten at dette nødvendigvis har sammenheng med cellophane fallacy. Høy margin er også en indikasjon på at fusjonen ventelig kan føre til et ytterligere prispress oppover, i tråd med det vi har forklart over, uten at det er benyttet som argument i den aktuelle saken. Derimot er det lagt vekt på at den oppkjøpte bedriften Aspiro Søk er den som har sterkest incentiver til å konkurrere hardt mot Opplysningen Mobil, hvilket antyder at det er høye diversjonsrater mellom de to aktørene. Både høy margin og høy diversjonsrate gjør at det virker rimelig at Konkurransetilsynet konkluderte med at dette oppkjøpet er konkurranseskadelig.

Engelske konkurransemyndigheter har vært tidlig ute med å benytte enkle, praktiske tilnærminger til det rammeverket vi har skissert, og da særlig vedrørende markedsavgrensning. Som vist kan en benytte diversjonsrate i stedet for pri-

²⁰ Den første saken omhandler spørsmålet om Kystbussen på strekningen Bergen-Stavanger er et konkurranse-begrensende samarbeide mellom Tide og Veolia (se Konkurransetilsynets vedtak V2007-9). Det ble i den saken blant annet vist til en studie gjort på oppdrag av Konkurransetilsynet som estimerte egenpris- og krysspriselastisiteter og foretok en kritisk tap analysen (se Asplan Viak, 2006). Den andre saken omhandler spørsmålet om Tine misbrukte en dominerende stilling da Synnøve Finden ble fjernet fra Rema 1000 butikkene høsten 2004 (se Konkurransetilsynets vedtak V2007-2). I den saken foretok Copenhagen Economics en kritisk tap analyse for produktet ost på vegne av Tine.

²¹ Se Farrell og Shapiro (2010a), avsnitt 3C. Uttrykket i (9) er identisk med vårt uttrykk i (14), gitt at en anvender 50 % overveltning (hvilket er tilfelle med linear etterspørsel) og den profittmaksimerende testen i stedet for «break even» testen. Se også Moresi (2010), som argumenterer for bruk av denne testen og kaller kriteriet GUPPI: Gross Upward Pricing Pressure Index.

²² Se Konkurransetilsynets vedtak V2008-22.

selastisiteter, og med i tillegg kunnskap om margin kan en enkelt avgrense det relevante marked. De har benyttet ulike metoder for å avdekke diversjonsrater, alt fra økonometriske studier til intern informasjon fra de fusjonerende bedriftene og spørreundersøkelser blant kunder.²³ Det sistnevnte er blitt benyttet i en rekke studier innen detaljhandel. De har spurt kunder som forlater butikker om blant annet deres andrevalg, det vil si hvilken butikk de ville handlet hvis de ikke handlet i denne butikken. Svarene benyttes til å avdekke diversjonsraten til andre butikker. En potensiell svakhet ved en slik tilnærming er at en da spør samtlige kunder om andrevalget, mens en strengt tatt ønsker å vite andrevalget for den marginale kunden. Men a priori er det ikke mulig å si noe systematisk om hvordan den marginale kunde skal avvike fra den gjennomsnittlige kunde, hvilket betyr at en kan anta at det ikke er noen systematisk skjevhet i denne måten å måle diversjonsraten på.²⁴ Men hvorvidt det faktisk er en skjevhet, bør undersøkes ved å spørre kundene om noe som kan avsløre hvem som er prissensitiv, for eksempel spørre om de vil skifte ved en liten prisøkning. Da vil en finne diversjonsraten for de marginale kundene, og kan sjekke om den avviker fra diversjonsraten for den gjennomsnittlige kunden.

Norgesgruppen kjøpte i 2007 Drageset, og overtok med det en rekke dagligvarebutikker i ulike lokale områder. Ut fra markedsandeler pekte Voss seg ut som et lokalt marked der dette oppkjøpet kunne være konkurranseskadelig. På Voss hadde Norgesgruppen allerede fire butikker, og oppkjøpet ville føre til at Norgesgruppens markedsandel ville øke fra under 50 % til over 60 % av de 8 største butikkene salg. Hvis en antar at kunder går til andre butikker ut fra størrelsen på markedsandelene, ville en forvente at klart mer enn 50 % av kundene som handler hos Drageset har en butikk i Norgesgruppen som sitt andrevalg. Til tross for dette, som er en relativt høy diversjonsrate, ble det ikke grepet inn mot oppkjøpet.

To studenter ved NHH intervjuet 100 kunder utenfor hver av de 8 største dagligvarebutikkene på Voss for å undersø-

ke konkurranseforholdene mellom dem.²⁵ De spurte blant annet om kunders andrevalg og hvor mye de handlet for, og utledet på grunnlag av dette inntektsdiversjonsraten; hvor stor andel av omsetningen som ville lekke til en bestemt annen butikk dersom kundene ikke handlet i denne butikken. De finner at kun 39 % av Dragesets kunder, vektet ut fra hvor mye de handlet, har en av Norgesgruppens butikker som sitt andrevalg. Det innebærer at ut fra diversjonsrate var det mindre grunn til bekymring for konkurranseskaden enn det en ville anta på grunnlag av markedsandelene. Hvis en betrakter lokaliseringen på Voss, skjønner en hvorfor det er tilfelle. Drageset er lokalisert noen kilometer nord for Voss sentrum, like ved en Coop Prix butikk. Fem av de øvrige butikkene er lokalisert i Voss sentrum, og en butikk noe øst for Voss sentrum men omtrent like langt fra Drageset. Den nærmeste konkurrenten til Drageset rent geografisk er Coop Prix, hvilket gir en naturlig forklaring på høye diversjonsrater mellom de to butikkene og mye høyere enn det markedsandelene skulle tilsi. Dette kan tolkes som at Coop Prix utgjør et betydelig konkurransepress på Drageset, og dette konkurransepresset vil vedvare også etter oppkjøpet. Dette fanges ikke opp hvis en ser på markedsandeler for butikkene på Voss, da Coop Prix har en relativt lav markedsandel.

Vi kan benytte rammeverket skissert foran til å antyde hvorvidt det er et prispress oppover i dette tilfellet.²⁶ Det er en betydelig asymmetri, da de fire butikkene i Norgesgruppen før oppkjøpet har mye større salg enn Drageset-butikken. I tråd med vår drøfting over, taler det for at det er sterkere incentiver til å øke prisene for Drageset-butikken etter oppkjøpet. Videre vil Drageset bli innlemmet i en stor kjede etter oppkjøpet, og slik sett er det mest realistisk å anta at det er denne butikken som kan nyte godt av eventuelle kostnadsbesparelser for eksempel lavere innkjøpspriser. La oss derfor fokusere på tilfellet der kun Drageset vurderer å øke prisene, og finne hvor stor reduksjon i grensekostnad som er nødvendig for at Drageset ikke skal øke prisene etter oppkjøpet. Vi antar at

²³ Reynolds og Walters (2008) gir en oversikt over studier der engelske konkurransemyndigheter har benyttet spørreundersøkelser. Se også Hurley (2010), som drøfter de mange feil en kan gjøre ved bruk av den type metode.

²⁴ Dette er vist i Bordley (1985, 1993). Han finner at under bestemte forutsetninger – som holder for en rekke ulike forutsetninger vedrørende etterspørselssystemet – vil diversjonsrate være uavhengig av størrelsen på prisøkningen.

²⁵ Se Halleraker og Wiig (2008). Den nevnte spørreundersøkelsen er også omtalt i Mathiesen et al. (2010a).

²⁶ I det norske dagligvaremarkedet er det i stor grad slik at dagligvarekjedene setter priser nasjonalt. I så fall er der lite rom for priskonkurranse i lokale markeder. Men for visse varer er det mulig med lokal prissetting, og dessuten vil konkurransen kunne skje langs andre dimensjoner enn pris, for eksempel service. I så fall kan vi la diversjonsrate være et mål – i hvert fall til en viss grad – på graden av konkurranse. Men så lenge det er begrensninger på prissettingen lokalt, vil det kunne bety at prisøkningen som følge av fusjonen blir mindre enn det diversjonsratene skulle tilsi.

Drageset har en kostnadsulempe og at den utlignes etter oppkjøpet. Gitt at opprinnelig pris-kostnad margin for Norgesgruppen er 25-30 %, finner vi ut fra den oppgitte diversjonsrate at dersom grensekostnad går ned med 11-15 % etter oppkjøpet vil det ikke være noe prispress oppover.²⁷ Dette er noe i overkant av den 10 % reduksjon i grensekostnad som Farrell og Shapiro har foreslått å ta som utgangspunkt. Da fusjoner og oppkjøp er langsiktige strukturelle endringer, bør en ut over dette betrakte potensialet for nyetableringer. I denne saken var Konkurransetilsynet av den oppfatning at det ville komme nyetablering i markedet på Voss. I 2008 etablerte Rema 1000 sin første butikk på Voss, hvilket antyder at våre anslag på mulig prispress oppover overvurderte faren for konkurranseskade. Dessuten vil også det faktum at priser på mange dagligvarer settes nasjonalt gi mindre rom for prisøkninger enn det diversjonsratene antyder. Sett i et slikt perspektiv virker det rimelig at oppkjøpet ble godkjent.

Eksempelet fra dagligvaremarkedet på Voss illustrerer at markedsandeler kan gi helt uriktige indikasjoner om hvor konkurranseskadelig en fusjon er. Dette har implikasjoner for nytten av fusjonssimuleringer, hvor en må legge til grunn et etterspørselssystem for å kunne simulere mulige priseffekter av en fusjon. I de tilfeller der en ikke kan estimere et etterspørselssystem ut fra detaljerte data, benyttes typisk markedsandeler til å kalibrere krysspriselasistitene.²⁸ Mathiesen *et al.* (2010a) har vist hvordan en alternativt kan estimere etterspørselssystemet basert på observerte diversjonsrater. De har anvendt metoden på oppkjøpet på Voss, og finner da at en slik metode gir i det konkrete tilfellet en 40 % lavere gjennomsnittlig prisøkning enn en tradisjonell metode der etterspørselssystemet er kalibrert fra markedsandeler. Dette illustrerer at anvendelser av markedsandeler til fusjonssimulering kan gi betydelige feilkilder, gitt at diversjonsrater avspeiler graden av konkurranse bedre enn det markedsandeler gjør. I tråd med resonnementet over kan en overvurdering av mulig prisøkning enkelt forklares med at den fysiske lokalisering tilsier noe annet hva angår konkurransesituasjonen for den oppkjøpte butikken enn det markedsandelen tilsier. Videre kan en ved bruk en modell for fusjonssimulering få illustrert hvor mye en undervurderer prisøkning-

en etter fusjon hvis en kun lar den som kjøpes opp få anledning til å øke prisen. I dette konkrete tilfellet finner vi at den oppkjøpte butikken vil heve prisen med 30 % mer hvis en tillater også de andre butikkene i dette markedet å heve prisen etter fusjonen (se Mathiesen *et al.*, 2010b). Følgelig ser vi at det å ta hensyn til konkurrentenes responsmuligheter vil kunne føre til at fusjonen fremstår som mer skadelig for konkurransen. Dette vil gjelde så lenge vi antar Bertrand-konkurranse (eller collusion) der konkurrentene svarer med å øke prisen, mens det omvendte vil være tilfelle ved Cournot-konkurranse der konkurrentene svarer med å øke kvantum.

4 NOEN AVSLUTTENDE MERKNADER

Ingen bør være uenige i at fusjoner og oppkjøp bør undersøkes nøye før en eventuelt legger ned et forbud. I praksis er det imidlertid strenge tidsfrister for å avgjøre slike saker, hvilket gjør at en har behov for enkle kriterier som gir nyttig informasjon om mulig konkurranseskadelig effekt dersom ervervet tillates. Den senere tids utvikling av metode, ledet an av Joe Farrell og Carl Shapiro, har bidratt til en klar forbedring av den foreliggende metode som kun fokuserte på selve markedsavgrensningen.

Men i realiteten er det ikke noen dramatisk forskjell mellom de to metodene, særlig ikke når metode for markedsavgrensning videreutvikles til å være basert på diversjonsrater mellom de fusjonerende bedriftenes produkter. Ved begge metoder er det slik at høy margin og høy diversjonsrate mellom de fusjonerende partene vil – alt annet likt – tale for at fusjonen kan ha en konkurranseskadelig effekt. Forskjellene er i realiteten valg av terskelverdi, og i begge de to metoder er det valgt relativt vilkårlige terskelverdier. Ved markedsavgrensningen fokuserer en på om prisøkningen for den hypotetiske monopolist er 5 % eller høyere, mens en i UPP-metoden fokuserer en på om en 10 % reduksjon i grensekostnad vil gi presspress oppover etter fusjonen.

De to metodene vi har skissert er i utgangspunktet ment som et hjelpemiddel for å finne ut hvilke fusjoner og oppkjøp som kan godkjennes kort tid etter at de er meldt

²⁷ Merk at vi i dette tilfellet har sett på tilfellet der kun prisen på produkt 1 endres. La oss anta at E er reduksjon i grensekostnad på produkt 1, D er diversjonsrate fra produkt 1 til produkt 2, M er margin på produkt 2 og T er grensekostnad for produkt 1 relativ til produkt 2 før fusjonen. Det kan enkelt utledes fra (15) at i så fall vil det vil være prispress oppover dersom $E < (D \cdot M) / [(1 - M) \cdot T]$. Når vi setter $T = 15 \%$, $D = 39 \%$ og $M = 30 \%$, finner vi at $E = 14.7 \%$. Hvis marginen i utgangspunktet er 25 %, finner vi at reduksjonen i grensekostnad for Drageset må være omlag 11 %.

²⁸ Se Werden og Froeb (2002, 2008) og Epstein og Rubinfeld (2001) for eksempler på denne kalibreringen av etterspørselen. I Budzinski og Rohmer (2010) gis en oversikt over litteratur om fusjonssimuleringer.

(screening). Men i praksis kan de også brukes som et nyttig verktøy i analysen av de fusjoner og oppkjøp som ikke klareres tidlig, da de peker klart i retning av informasjon som er viktig for konkurransemyndighetene å fokusere på ved vurdering av mulig konkurranseskade. For det første er det av stor relevans å kjenne pris-kostnad marginen. Det er ofte svært vanskelig for utenforstående å få informasjon om den, men konkurransemyndigheter har mulighet til å innhente informasjon fra partene som gir en indikasjon om hvor høy marginen er. For det andre kan diversjonsraten mellom de fusjonerende bedriftenes produkter være helt avgjørende for mulig konkurranseskade av en fusjon. De fusjonerende partene vil i mange tilfeller ha markedsundersøkelser som kan kaste lys over dette, og i andre tilfeller kan konkurransemyndighetene selv samle inn slik informasjon gjennom blant annet spørreundersøkelser blant kunder. I tillegg er det imidlertid viktig å supplere med informasjon vedrørende etableringshindringer og mulig respons av de ikke-fusjonerende bedriftene i de fusjoner som en velger å behandle grundig, da dette er viktig for å få innsikt i hvor stor konkurranseskade en fusjon kan medføre.

REFERANSER:

- Asplan Viak (2006): «Intermodale konkurranseflater i persontransport i Norge», rapport skrevet på oppdrag for Konkurransetilsynet, 31. mai 2006.
- Bordley, R. F. (1985): «Relating elasticities to changes in demand», *Journal of Business & Economic Statistics*, 3, 156-158.
- Bordley, R.F. (1993): «Estimating automotive elasticities from segment elasticities and first choice /second choice data», *The Review of Economics and Statistics*, 75 (3) 455-462.
- Budzinski, O. og I. Ruhmer (2010): «Merger simulation in competition policy: A survey», *Journal of Competition Law and Economics*, 6(2), 277-319.
- Bulow, J. og P. Pfleiderer (1983): «A note on the effect of cost changes on prices», *Journal of Political Economy*, 91(1), 182-85.
- Baker, J. (2007): «Market definition: An analytical overview», *Antitrust Law Journal*, 74, 129.
- Carlton, D. W. (2010): «Revising the horizontal merger guidelines», *Journal of Competition Law and Economics*, 6(3), 619-652.
- Competition Commission (2010): «Merger assessment guidelines», OFT1254, London, september 2010.
- Daljord, Ø. (2009): «An exact SSNIP test for asymmetric products», *Journal of Competition Law and Economics*, 5(3), 563-569.
- Daljord, Ø. og L. Sørgard (2010): «Single-product versus uniform SSNIPs», Discussion Paper 3/10, Institutt for Samfunnsøkonomi, Norges Handelshøyskole.
- Daljord, Ø., L. Sørgard og Ø. Thomassen (2008): «The SSNIP test and market definition with the aggregate diversion ratio: A reply to Katz and Shapiro», *Journal of Competition Law and Economics*, 4(2), 263-270.
- Epstein, R. J. og D. Rubinfeld (2001): Merger simulation: «A simplified approach with new applications», *Antitrust Law Journal*, 69, 883-919.
- Epstein, R. J. and D. Rubinfeld (2010): «Understanding UPP», *The B.E. Journal of Theoretical Economics*, 10 (1), article 21.
- EU-kommisjonen (1997): «Commission notice on the definition of the Relevant Market for the purposes of Community competition law», Official Journal C 372, 09.12.1997.
- EU-kommisjonen (2004): «Guidelines on the assessment of horizontal mergers», Official Journal C 31, 05.02.2004.
- EU-Kommisjonen (2005): «DG Competition discussion paper on the application of Article 82 of the Treaty to exclusionary abuses», Brussel, Desember 2005.
- Farrell, J. og C. Shapiro (2008): «Improving critical loss analysis», *Antitrust Source*, februar 2008.
- Farrell, J. og C. Shapiro (2010a): «Antitrust evaluation of horizontal mergers: An economic alternative to market definition», *The B.E. Journal of Theoretical Economics*, 10 (1), article 9.
- Farrell, J. og C. Shapiro (2010b): «Upward pricing pressure and critical loss analysis: Response», *CPI Antitrust Journal*, februar 2010.
- Farrell, J. and C. Shapiro (2010c): «Upward pricing pressure in horizontal merger analysis: Reply to Epstein and Rubinfeld», *The B.E. Journal of Theoretical Economics*, 10 (1), article 41.
- Froeb, L., S. Tschantz og G. Werden (2005): «Pass-through rates and the price effects of mergers», *International Journal of Industrial Organization*, 23, 703-715.
- Halleraker, N. og G. Wiig (2008): «Empirisk undersøkelse av konkurransen i dagligvaremarkedet», Masteroppgave, juni 2008, Norges Handelshøyskole, SNF arbeidsnotat 24/10.
- Harris, B. C. og J. J. Simons (1989): «Focusing on market definition: How much substitution is necessary?», i R. O. Zerbe (ed.): *Research in Law and Economics*, volume 12.
- Hurley, S. (2010): «The use of surveys in merger and competition analysis», *Journal of Competition Law and Economics*, under utgivelse.

- Hüschelrath, K. (2009): «Critical loss analysis in market definition and merger control», *European Competition Journal*, 5(3), 757-94.
- Katz, M. L. og C. Shapiro (2003): «Critical Loss: Let's Tell the Whole Story», *Antitrust Magazine*, spring 2003.
- Katz, M. L. og C. Shapiro (2004): «Further thoughts on critical loss», *Antitrust Source*, februar 2004.
- Mathiesen, L., Ø. A. Nilsen og L. Sørgard (2010a): «Merger simulations with observed diversion ratios», *International Review of Law and Economics*, under utgivelse.
- Mathiesen, L., Ø. A. Nilsen og L. Sørgard (2010b): «Upward Pricing Pressure: A Comment», notat, Norges Handelshøyskole.
- Moresi, S. (2010): «The use of upward pricing pressures indices in merger analysis», *Antitrust*, februar 2010.
- Moresi, S. X., S. C. Salop og J. R. Woodbury (2008): «Implementing the hypothetical monopolist SSNIP test with multi-product firms», *Antitrust Source*, februar 2008.
- O'Brien, D. og A. Wickelgren (2003): «A critical analysis of critical loss analysis», *Antitrust Law Journal*, 71(1), 161-184.
- O'Brien, D. og A. Wickelgren (2004): «The state of critical loss analysis: A reply to Scheffman and Simons», *Antitrust Source*, 3, 2004.
- Office of Fair Trading (2001): «The role of market dominance in monopoly and dominance cases», Economic Discussion Paper 2, juli 2001.
- Reynolds, G. og C. Walters (2008): «The use of customers surveys for market definition and competitive assessment of horizontal mergers», *Journal of Competition Law & Economics*, 4(2), 411-431.
- Scheffman, D. og Simons, J. (2003): «The State of Critical Loss Analysis: Let's Make Sure we Understand the Whole Story», *Antitrust Source*, november.
- Schmalensee, R. (2009): «Should new merger guidelines give UPP market definition?», *CPI Antitrust Chronicle*, 12 (1).
- Shapiro, C. (1996): «Mergers with differentiated products», *Antitrust*, 10, 23-30.
- Shapiro, C. (2010): «Unilateral effects calculations», notat, University of Berkeley, oktober 2010.
- US Department of Justice (2010): «Horizontal Merger Guidelines», Washington, 19.august 2010.
- Werden, G.J. (2002): «Beyond critical loss: Tailoring applications of the hypothetical monopolist paradigm», mimeo, U.S. Department of Justice.
- Werden, G. og L. M. Froeb (2002): «Calibrated economic models add focus, accuracy, and persuaviness to merger analysis», kapittel i *The Pros and Cons of Merger Control*, Konkurrensetverket, Stockholm.
- Werden, G. og L. M. Froeb (2008): «Unilateral competitive effects of horizontal mergers», in P. Buccirossi (ed.): *Handbook of Antitrust Economics*, The MIT Press.
- Willig, R. D. (1991): «Merger analysis, industrial organization theory, and merger guidelines», *BROOKING PAPERS ON ECONOMIC ACTIVITY, MICROECONOMICS*, 299-305.



EIRIK NORVALD CHRISTENSEN
Seniorrådgiver, Konkurransetilsynet

JAN PETTER VERLO FEDJE
Seniorrådgiver, Konkurransetilsynet

GJERMUND NESE
Fungerende seksjonsleder, Konkurransetilsynet

De norske bensinprisene¹

For å skaffe mer kunnskap om drivstoffmarkedet, har Konkurransetilsynet nylig gjennomført en nærmere undersøkelse av konkurransen i markedet basert på en betydelig datainnsamling fra de norske drivstoffkjedene. Resultatene fra undersøkelsen viser at det finnes klare geografiske forskjeller i både prisnivå og prismønster. De forholdene som en vanligvis forventer skal påvirke konkurranseintensiteten i markedet, og dermed prisnivået, viser seg å ha en effekt.

1 INNLEDNING

Norske forbrukere er opptatt av at det er regionale prisforskjeller på drivstoff. Drivstoff er et ensartet produkt og sett bort fra fraktutgifter taler dette for at prisene burde være noenlunde like. Dette synes imidlertid ikke å være tilfellet, og ofte kan det observeres store prisforskjeller på drivstoff selv mellom områder som ikke ligger langt fra hverandre. Det er nærliggende å tro at dette skyldes forskjeller i konkurranseintensiteten mellom geografiske områder. Konkurransetilsynets undersøkelse viser at det ikke bare er nasjonal konsentrasjon som er viktig for konkurransen i drivstoffmarkedet, men at konkurransesituasjonen i små lokale områder kan være en viktig faktor.²

Undersøkelsen gir videre klare indikasjoner på at marginene er lavere i områder med relativt mange aktører. En

annen observasjon er at et ukeprismønster med høy pris mandag ettermiddag og deretter fallende priser gjennom uken tydelig har etablert seg i markedet. Dette mønsteret var gjenstand for omfattende oppmerksomhet våren 2008.³

Konkurransetilsynets analyser viser at det er lokale forskjeller i dette ukemønsteret, og det er interessant å merke seg at det tilsynelatende er områder med relativt sterkere konkurranse og de laveste prisene som i størst grad opplever et syklisk prismønster. Områder med svakere konkurranse har typisk en flattere og gjennomgående høyere pris gjennom uken.

I artikkelen gis det innledningsvis, i kapittel 2, en kort beskrivelse av det norske drivstoffmarkedet. Kapittel 3

¹ Artikkelen er en noe forkortet versjon av rapporten "Det norske drivstoffmarkedet" som er tilgjengelig på Konkurransetilsynets nettsider.

² Analysen er begrenset til blyfri 95 oktan bensin, men det er grunn til å tro at resultatene vil gjelde også for andre typer drivstoff, for eksempel diesel.

³ Se for eksempel Foros, Ø og F Steen (2008): "Gasoline prices jump on Mondays: An outcome of aggressive competition?", Discussion Paper 04/08, Norges Handelshøyskole og Gabrielsen, T.S. og L. Sjørgard (2008): "Sykliske bensinpriser", Samfunnsøkonomen, 1-2009, 4-11. Fokus var da spesielt på at drivstoffprisene tilsynelatende følger et mønster der prisen er høyest sent mandag formiddag og at den deretter synker gjennom uken og når sitt laveste nivå tidlig mandag formiddag, før den igjen brått stiger.

Tabell 1 Fylkesvis fordeling av betjente og ubetjente stasjoner ved utgangen av 2008. Kilde: Utvalget av stasjoner som er med i analysen. Antall.

	Statoil		Esso		YX		Shell		Jet		Best		Totalt	
	Betjent	Ubetjent	Betjent	Ubetjent	Betjent	Ubetjent	Betjent	Ubetjent	Betjent	Ubetjent	Betjent	Ubetjent	Betjent	Ubetjent
Østfold	12	5	17	3	9	10	29	3	6		4		71	27
Akershus	28	3	24	2	13	10	47	7	10		2		114	32
Oslo	22	2	14	2	1	10	30	4	5				67	23
Hedmark	20	2	15		8	7	24	4	1		2		69	14
Oppland	29	3	14		18	11	25	1	1		1		87	16
Buskerud	25	4	12	1	8	10	29	4	5		5		79	24
Vestfold	22	3	8	2	4	4	30		7				64	16
Telemark	20	5	14		8	9	18	1	4		2		62	19
Aust-Agder	14	3	15		8	3	8	1	1		1		46	8
Vest-Agder	11	5	12		14	3	16	2			2		55	10
Rogaland	26	10	20		10	11	36	5			1		93	26
Hordaland	23	12	23	1	22	6	34	5			12		114	24
Sogn og Fjordane	19	3	13		4	1	9				8		53	4
Møre og Romsdal	23	4	13		14	4	26	3			7		83	11
Sør-Trøndelag	23	5	16		18	8	26	2			6		89	15
Nord-Trøndelag	14	5	11		9	5	20						54	10
Nordland	30	2	18		5	8	30	3			10		93	13
Troms	22	2	10			4	15				4		51	6
Finnmark	16	1	9			1	11				1		37	2
Sum	399	79	278	11	173	125	463	45	0	40	68	0	1381	300

inneholder en nærmere beskrivelse av undersøkelsen og resultatene av analysen. I kapittel 4 oppsummeres analysen og det som Konkurransetilsynet ser som de viktigste konkurransemessige utfordringene i markedet drøftes.

2 DET NORSKE DRIVSTOFFMARKEDET

2.1 Markedsaktører og struktur

Det norske drivstoffmarkedet er i dag kjennetegnet av få aktører, en høy andel betjente stasjoner og et stort antall stasjoner i rurale områder sammenlignet med mange andre land.

Seks kjeder er representert i det norske markedet: Statoil og Shell er de største aktørene, og ved utgangen av 2008 hadde disse to kjedene rundt 30 prosent av markedet hver målt i omsetning. Esso hadde i overkant av 20 prosent, YX⁴ i overkant av 10 prosent, mens JET⁵ og Best, som de to minste aktørene, hver hadde under 5 prosent av markedet.⁶

Til sammenligning er 12 kjeder etablert i Sverige. Andelen betjente stasjoner er også betydelig høyere i Norge enn for eksempel i Sverige. Per i dag er 80 prosent av stasjonene i Norge betjente, mens tilsvarende tall for Sverige er 47 prosent.⁷ Tabell 1 viser fordelingen av kjedenes stasjoner i de ulike fylkene per 2008.

2.2 Prisoppbygging og prisdannelse

Prisen som kundene betaler når de fyller drivstoff består av flere elementer, som selskapenes innkjøpspris og bruttoavanse, samt avgifter.⁸ Innkjøpsprisen bestemmes av råoljeprisen på det internasjonale markedet. Selskapets bruttoavanse skal, i tillegg til fortjeneste, dekke transportkostnader, lagringskostnader og andre driftskostnader.

Bare en begrenset del, nærmere bestemt bruttomarginen, av drivstoffprisen påvirkes av de nasjonale og lokale konkurranseforholdene i det norske markedet. De øvrige komponentene er gitt av internasjonale konkurranseforhold og myndigheter som avgjør henholdsvis råvarepris og avgifter.

⁴ YX inkluderer YX- (betjent) og Uno-X-stasjonene (ubetjent). YX Energi Norge har skiftet navn til Uno-X-gruppen, men omtales her som YX.

⁵ JET er overtatt av St1 og vil som følge av dette bli omprofilert til St1.

⁶ Med unntak av JET som kun har ubetjente stasjoner og Best som kun har betjente stasjoner, har de øvrige kjedene både betjente og ubetjente stasjoner i sitt stasjonsnettverk. Statoil sine ubetjente stasjoner markedsføres under navnet 1-2-3, Shell sine ubetjente heter Shell Express eller Smart. Esso har ubetjente Esso Express-stasjoner og YX har Uno-X som sine ubetjente stasjoner.

⁷ www.spi.se.

⁸ Merverdiavgift er en prosentsats, mens øvrige avgifter er fastsatte kronebeløp som kan justeres over tid.

Figur 1 Bensinprisens (blyfri 95 okt) oppbygging basert på en pumpepris på 11,69 kroner. Kroner og prosent.



Figur 1 viser de ulike komponentene av pumpeprisen for bensin i kroneverdier og prosentandeler. Merverdiavgift legges til summen av bruttomargin, avgift og råvarepris og vises derfor som en egen komponent. Beregningen er gjort med gjennomsnittlig råvarepris og veiledende bensinpris (blyfri 95) på 11,69 kroner i oktober 2007.

3 KONKURRANSEN I DRIVSTOFFMARKEDENE

For å studere konkurransesituasjonen i drivstoffmarkedet gjorde Konkurransetilsynet i slutten av 2008 en omfattende datainnsamling fra de norske drivstoffkjedene i for perioden 1.januar 2004 til 10.november 2008.⁹

Konkurransetilsynet har først og fremst vært opptatt av å få detaljert kunnskap om hvilke faktorer som driver konkurransen i drivstoffmarkedet og hvordan og i hvilken grad disse har effekt på drivstoffprisene. Videre har det vært en viktig målsetting å avdekke hvorvidt lokale forskjeller i konkurranse fører til forskjeller i prisnivå og prisstruktur mellom ulike områder.

Et klassisk mål på graden av konkurranse i et marked er antall konkurrenter. Jo flere aktive selskaper, jo sterkere vil

normalt konkurransen være. I det norske drivstoffmarkedet er det totalt seks aktive kjeder. Noen kjeder er imidlertid ikke til stede i hele landet. I tillegg er det stor forskjell i tettheten mellom bensinstasjonene i ulike områder i landet. I prosjektet er det undersøkt hvorvidt dette også resulterer i geografiske prisforskjeller på drivstoff.

3.1 Antall konkurrenter

For å vurdere betydningen av antall konkurrerende selskaper har tilsynet ved hjelp av regresjonsanalyser undersøkt om det er forskjeller i prisene gjennom uken for stasjoner som har mange konkurrenter i nærheten i forhold til stasjoner som har få konkurrenter i nærheten.

Resultatene viser at antall konkurrenter i nærheten er en sentral konkurransedriver og flere nære konkurrenter fører til lavere priser. Dette fremgår av Figur 2. På den vertikale akselen i figuren måles prisnivået i form av en bruttomargin som er definert som pumpepris eksklusiv merverdiavgift og fratrasket øvrige avgifter og innkjøpspris. Konkurransetilsynet har særskilt justert bruttomarginen for transportkostnader som varierer ut fra lokaliseringen til en enkelte stasjon, slik at marginene blir sammenlignbare mellom områder. Figuren viser prisutviklingen i løpet av en typisk uke i 2008 for to typer stasjoner.¹⁰ Den mørkegrå kurven viser prisen for en stasjon som ikke har noen andre stasjoner innen 10 minutters kjøretid, mens den lysegrå kurven viser prisen for en stasjon som har minst tre andre stasjoner innen 10 minutters kjøretid.¹¹

Det fremgår av Figur 2 at prisene er høyere på stasjoner uten konkurrenter innen 10 minutters kjøretid, sammenlignet med stasjoner med flere konkurrenter innen relativt kort kjøretid.

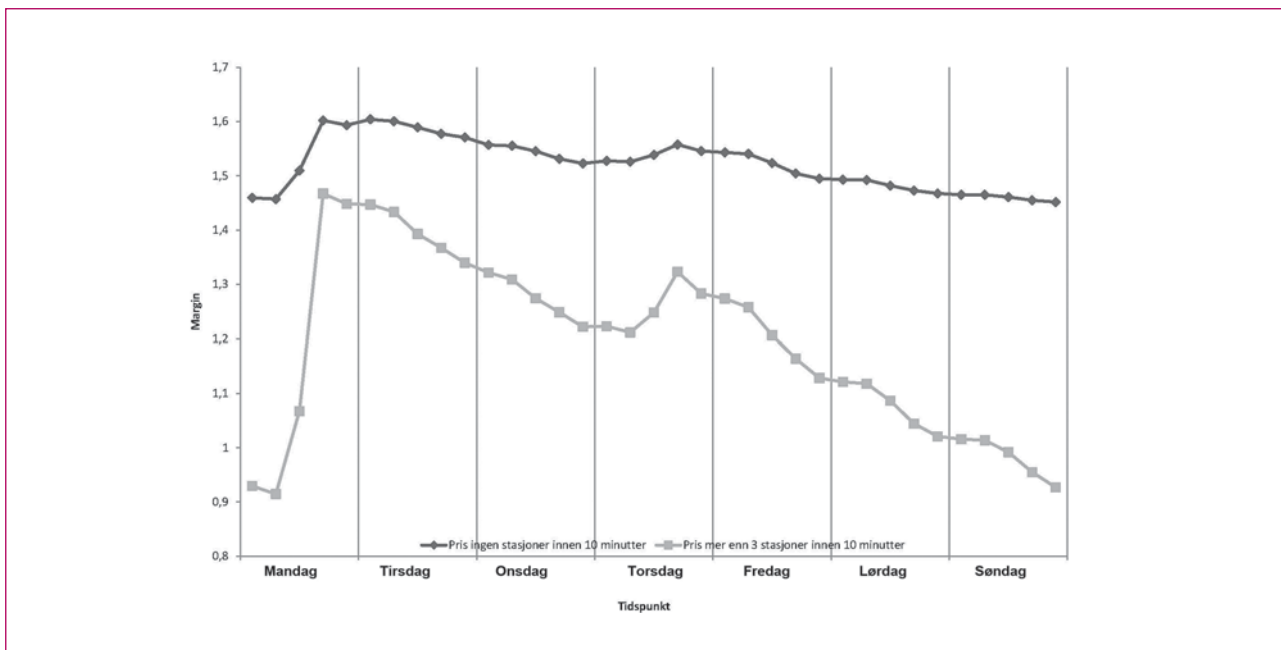
Samtidig er det interessant å merke seg at det gjennom uken er hardere priskonkurranse på stasjoner med flere konkurrenter i nærheten, ettersom prisen faller kraftigere for disse stasjonene. Differansen mellom høyeste og laves-

⁹ Tilsynet innhentet informasjon om priser og tidspunkt for alle prisendringer, samt informasjon om omsatt volum til enhver pris i denne perioden. Konkurransetilsynet innhentet også informasjon om de enkelte stasjoners lokalisering, kjedetilknøyning og profiltype. Med profiltype menes kjedenes ulike merkevarer, for eksempel heter Statoils betjente stasjoner Statoil, mens de ubetjente heter 1-2-3. Basert på lokalisering har tilsynet utarbeidet informasjon om demografiske forhold og om antall konkurrenter innenfor ulike avstander fra den enkelte stasjon.

¹⁰ De innsamlede dataene nevnt i punkt 3.1 har blitt satt sammen i et paneldatasett. Pris- og margingrafene i denne artikkelen fremkommer ved hjelp av paneldataregresjoner utført på dette datasettet. For å håndtere den store datamengden har tilsynet delt hvert døgn inn i fem tidsperioder, hver på 4 timer og 48 minutter. Oppdelingen er valgt for at tidsrom med rushtrafikk skal havne i samme periode, og for å sikre at de tidspunktene der man typisk ser prisøkninger også faller innen samme periode. Tidsperiodene i hvert døgn er gitt som 00:00-04:48, 04:48-09:36, 09:36-14:24, 14:24-19:12, 19:12-00:00, totalt 35 observasjoner per uke. Hver av disse tidsperiodene er gitt som et punkt i grafene i artikkelen. Hvert punkt viser en vektet gjennomsnittspris for den aktuelle tidsperioden.

¹¹ Stasjoner i samme kjede som utgangsstasjonen er inkludert.

Figur 2 Sammenligning av bruttomargin gjennom uken for stasjoner uten andre stasjoner innen 10 minutters kjøretid og stasjoner med mer enn tre andre stasjoner innen 10 minutters kjøretid. Margin i kroner per liter.



te margin gjennom uken er 15 øre for stasjoner uten konkurrenter innenfor 10 minutters kjøretid. Differansen for stasjoner med minst tre konkurrenter innenfor 10 minutters kjøretid er 55 øre, altså en forskjell på 40 øre.

Samtidig viser figuren et interessant resultat i forhold til prismønsteret. I områder med få aktører er prismønsteret flatere med relativt mer stabile priser gjennom uken. I områder hvor det er mange aktører, varierer prisene mer og ukemønsteret som ble nevnt innledningsvis blir klart mer framtrepende. Dette ukemønsteret innebærer at prisen er høyest mandag ettermiddag og at den deretter synker gjennom uken, og når sitt laveste nivå mandag formiddag, før den igjen brått stiger. Et unntak fra dette er at det i perioder også observeres en ny prisoppgang torsdag ettermiddag.

3.2 Prisforskjeller på fylkesnivå

Norge har spredt bosetning og det er store forskjeller i befolkningstetthet mellom ulike steder i landet. En vil forvente at dette også påvirker tettheten mellom bensinstasjonene og dermed prisene på drivstoff på en måte som gir relativt høyere priser i områder med lav befolkningstetthet.

Som nevnt innledningsvis var prismønsteret i drivstoffmarkedene gjenstand for debatt i media våren 2008.

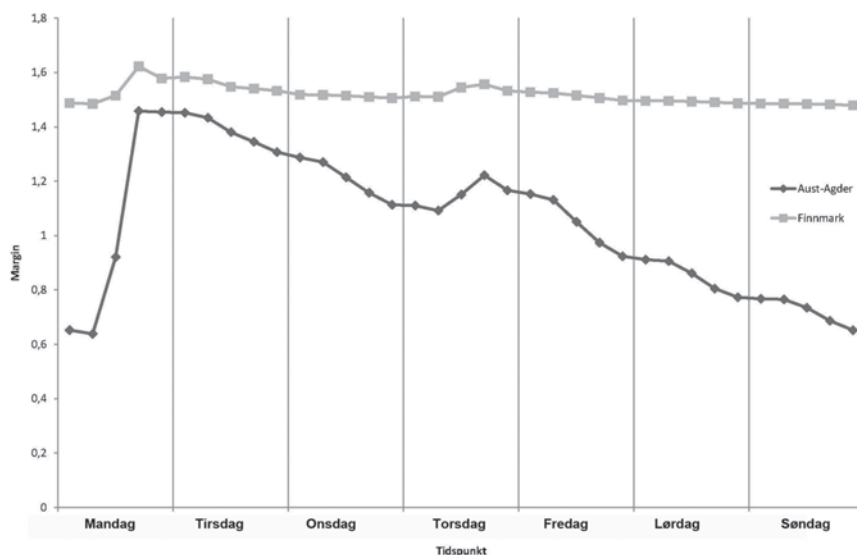
Konkurransetilsynets analyser viser at et ukemønster kan identifiseres gjennom hele perioden 2005 til 2008. Det er imidlertid store lokale forskjeller i dette mønsteret.

Konkurransetilsynet har ved hjelp av regresjonsanalyser undersøkt forskjeller i prisnivå og prismønster på fylkesnivå. Figur 3 viser utviklingen i bruttomargin gjennom uken for Aust-Agder, som er et fylke som har lave priser, og Finnmark som har klart høyere priser. Fra figuren ser vi at Finnmark ikke har et like tydelig mønster som vi har sett for landet som helhet og som vi ser for Aust-Agder. I Aust-Agder er stasjonstettheten klart større enn i Finnmark, jf. tabell 1. Observasjonen kan derfor tyde på at sterkere konkurranse gir lavere priser og et prismønster med en tydelig ukesyklus. Figur 3 viser dette for 2008. Tilsvarende resultat gjelder for de øvrige årene i analysen. I så måte synes det som at prissykler har en større tendens til å oppstå jo hardere den lokale konkurransen er. Fylker med spredt bosetting (som for eksempel de tre nordligste) har færre stasjoner som ligger i nærheten av hverandre og vi forventer derfor slike forskjeller mellom fylkene, jf. figur 2.

3.3 Lokale variasjoner

For å illustrere virkninger av den lokale konkurransen har vi valgt å ta utgangspunkt i noen konkrete områder i

Figur 3 Sammenlikning av gjennomsnittlig bruttomargin i løpet av en uke i 2008 for Aust-Agder og Finnmark. Margin i kroner per liter.



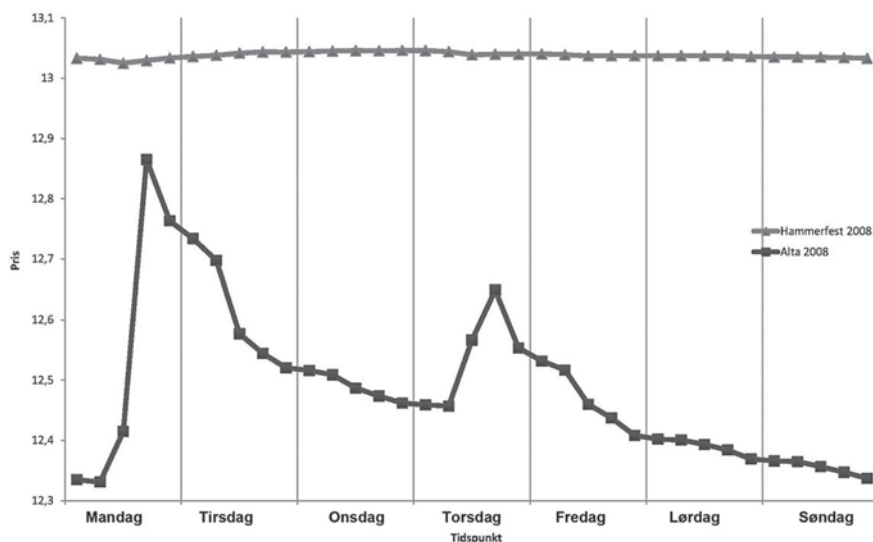
Finnmark og Hordaland. Disse fylkene har både by- og bynære strøk, samt mer rurale områder. Fylkene fanger dermed opp en god del variasjon. Resultatene fra de lokale områdene som presenteres her er eksempler og kan derfor ikke nødvendigvis brukes til å trekke generelle konklusjoner.

I Finnmark er det som vist ovenfor ikke en utpreget ukesykel i prisstrukturen totalt sett. Når dataene i Finnmark analyseres på kommunenivå fremgår det imidlertid at bildet er mer sammensatt.

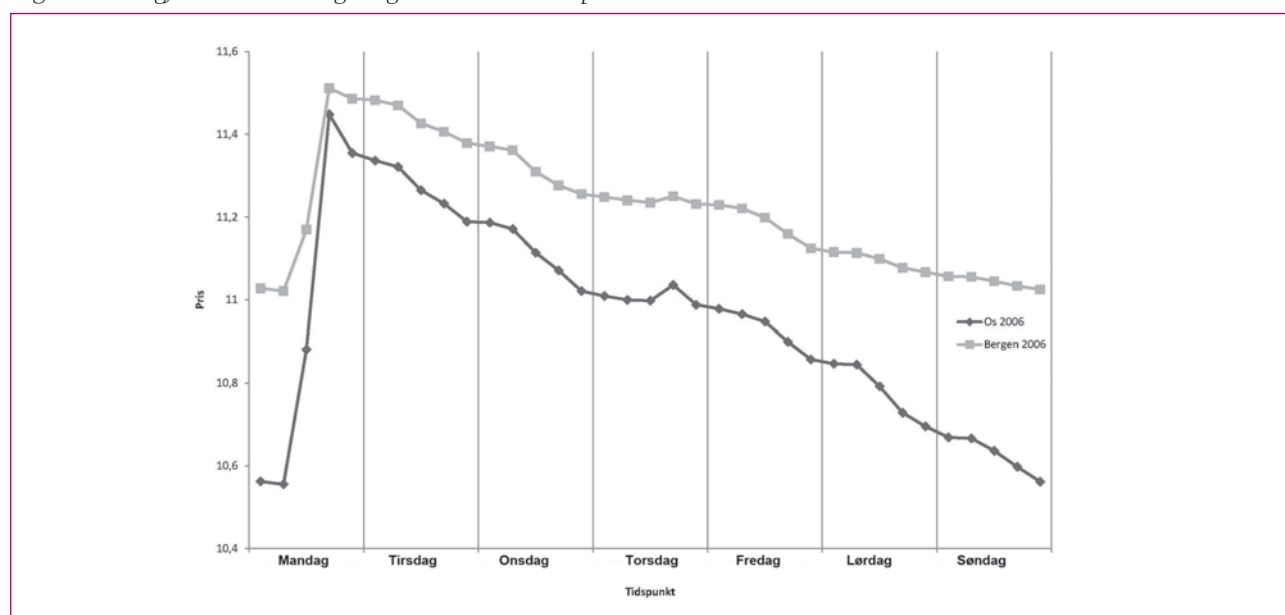
Figur 4 viser de typiske prisene gjennom uken i Hammerfest og Alta for 2008. Av figuren ser vi en klar forskjell i prismønster og prisnivå mellom de to byene. Alta har en ukesykel som er klart mer lik landsgjennomsnittet. Prismønsteret i Hammerfest er klart forskjellig fra det som observeres i Alta. Alta har lavere priser enn Hammerfest gjennom perioden. I store deler av perioden er forskjellen over 40 øre.

I Alta er det fire kjeder som er til stede med totalt sju stasjoner, mens det i Hammerfest er tre kjeder med totalt fem

Figur 4 Pris gjennom uken Hammerfest og Alta 2008. Kroner per liter.



Figur 5 Pris gjennom uken Bergen og Os 2006. Kroner per liter.



stasjoner som konkurrerer. Folketallet i Alta er også omtrent dobbelt så stort som i Hammerfest.

En mulig årsak til forskjellen i prismønsteret kan være at YX kun er til stede med en ubetjent stasjon i området. En ubetjent stasjon vil normalt ha lavere kostnadsnivå og derfor kunne prise mer aggressivt enn en betjent stasjon. Spesielt kan dette gjelde når kjeden ikke har en betjent stasjon i området. Endringen i prismønsteret kan gi en indikasjon på at ubetjente stasjoner i et område kan føre til lavere priser.

En klar endring i prisstrukturen kan observeres i Hordaland og spesielt i Os kommune, en nabokommune til Bergen. Os har vært kjent som en kommune med relativt lave bensinpriser. I Figur 5 sammenlignes prisene i Bergen og Os for 2006. I 2006 ligger prisene i Os lavere enn i Bergen gjennom hele uken og fallet i pris gjennom uken er klart større på Os enn i Bergen. Prisene i Bergen faller i gjennomsnitt med ca 49 øre gjennom uken, mens de på Os i gjennomsnitt faller med 89 øre. Figur 6 viser at prisene i Os varierer mindre gjennom uken i 2008 sammenlignet med 2006. Årsaken til denne utviklingen kan være sammensatt, men én endring som kan ha påvirket prisstrukturen er en endring i kjedetilknypning for stasjonene i Os-området. I 2006 var alle de fire store kjedene til stede, men fra begynnelsen av 2008 forlot Shell området da en tidligere forhandlereid Shell-stasjon inn-

gikk avtale med Best. Denne Best-stasjonen får drivstoffet levert fra Statoil, som allerede er etablert i Os.

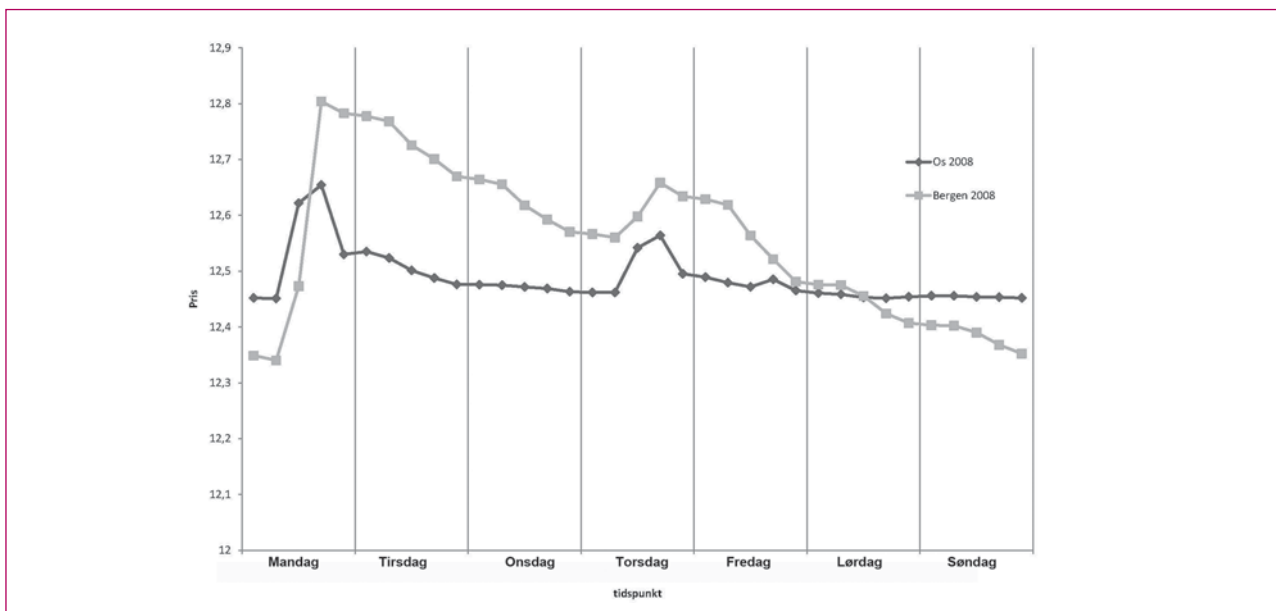
Prisnivået i Os sammenlignet med Bergen har også endret seg i perioden. I 2006 lå prisnivået i Os gjennomgående lavere enn i Bergen. I 2008 er bildet mer sammensatt og prisnivået i Os er da på samme nivå eller høyere enn i Bergen i helgene. Dette kan tyde på at endringer i kjedetilknypning kan påvirke både prisnivået og prisstrukturen i et område.¹²

3.4 Betjente vs. ubetjente stasjoner

I utgangspunktet forventes det at ubetjente stasjoner skal ha en lavere pris enn betjente stasjoner som følge av et lavere kostnadsnivå. I undersøkelser av prisene i de forskjellige fylkene der det også fokuseres på ubetjente stasjoner og antall konkurrenter innenfor fem minutters kjøretid, støtter dataene denne antakelsen. Ubetjente stasjoner har i gjennomsnitt 22 øre lavere pris enn betjente stasjoner, alt annet likt. Den positive konkurransemessige effekten av ubetjente stasjoner understøttes også av eksemplene fra de lokale områdene, jf. 3.3.3. Der fremgikk det også at det ikke er uvesentlig hvem som leverer til de ubetjente stasjonene. Eksemplene viste at effekten på konkurransen kan være sterkere i et område dersom den ubetjente stasjonen har en eier som ikke allerede er representert i området gjennom en betjent stasjon.

¹² Tilsvarende analyser fra andre områder indikerer også at det kan eksistere forskjeller i konkurranse mellom områder innenfor relativt korte geografiske avstander. En nærmere beskrivelse av dette er gitt i rapportens del 3.3.3.

Figur 6 Pris gjennom uken Bergen og Os 2008. Kroner per liter.



Analysene i avsnitt 3.1-3.4 viser at faktorer som i henhold til økonomisk teori antas å påvirke konkurransen positivt ser ut til å gjøre nettopp det. Betydningen av antall stasjoner i et område er vesentlig for både prisnivå og prismønstre og understreker drivstoffmarkedenes lokale dimensjon. Flere lokale stasjoner gir typisk et lavere prisnivå og en større sannsynlighet for et utpreget mønster med sykliske priser gjennom uken. Graden av konkurranse og dermed prisnivå varierer i ulike deler av landet, også innenfor korte geografiske avstander. En annen sentral konkurransefaktor er tilstedeværelsen av ubetjente stasjoner. Analysen viser at ubetjente stasjoner bidrar til lavere priser, og eksempelet fra Alta indikerer at dette kan gjelde spesielt når stasjonene tilhører en kjede som ikke er representert med flere stasjoner i det lokale området.

3.5 Pris- og etterspørselsmønstre

Konkurransetilsynets analyser viser at et prismønster med høy pris mandag ettermiddag og lavere pris gjennom uken har etablert seg i store deler av det norske markedet fra våren 2004. Dette mønsteret vedvarer gjennom analyseperioden som strekker seg til november 2008. I tillegg fremkommer det at i deler av den studerte perioden stiger pri-

sene også på torsdager i mange områder. I disse områdene ser man altså to pristopper innenfor en uke.

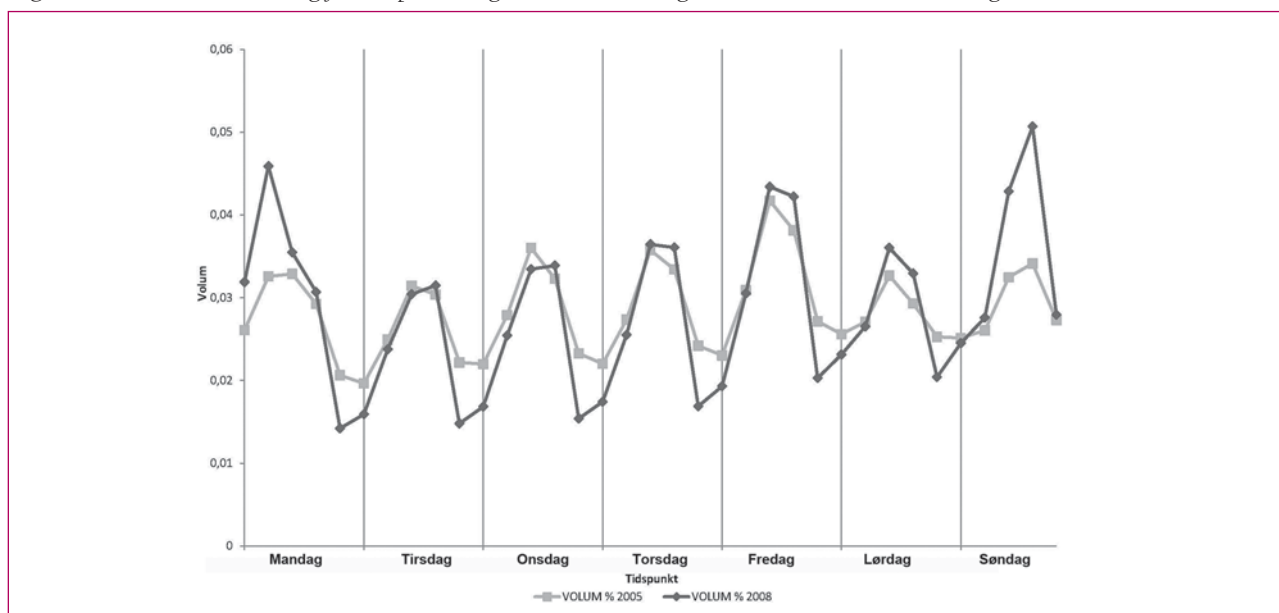
Spørsmålet er da i hvilken grad forbrukerne tilpasser seg til prismønsteret i markedet gjennom å handle drivstoff på dager med lav pris. Dette kan en få fram ved å undersøke hvor mye drivstoff som selges på ulike dager og hvordan dette etterspørselsmønsteret har endret seg over tid.

Fra de innsamlede dataene ser det ut til at forbrukerne har endret sitt handlemønster i løpet av de siste årene. Figur 7 viser hvordan det gjennomsnittlige etterspørselsmønsteret var gjennom uken i henholdsvis 2005 og 2008.¹³

I figur 7 fremgår det at bensinkundenes handlemønster har endret seg fra 2005 til 2008. Konsumentene har tilpasset seg slik at de i større grad fyller bensin på dager der bensinen er relativt sett billig. En større andel av forbrukerne kjøper bensin søndag og mandag morgen i 2008 sammenlignet med i 2005. Samtidig ser vi at det handles mindre på kvelden de øvrige ukedagene i 2008 sammenlignet med 2005. Analysene viser også at denne utviklingen har skjedd gradvis fra 2005 til 2008.

¹³ I fotnote 10 fremgår det at tilsynet har delt døgnet inn i fem tidsperioder for å håndtere den store datamengden. Dette medfører at vi også må fordele volumet på tidsperiodene som hver pris har vært gjeldende. Bak hvert prispunkt kan det ligge forskjellige prispunkter og jo færre prispunkter det er bak et punkt jo mer upresis blir volumberegningen. Ettersom det er færre prisendringer på nattestid betyr dette at man fordeler volumet som kan være fylt tidlig på kvelden også på nattestid. Fra figuren ser vi at svingningene gjennom døgnet er mindre i 2005 enn i 2008. En grunn til at svingningen er mindre er at det foretas hyppigere prisendringer i 2008 slik at hvert punkt blir mer presist. Den store forskjellen mellom søndag og mandag i de to årene er imidlertid av en slik størrelse at dette er en klar indikasjon på at prismønsteret omtalt ovenfor har ført til at konsumentene har endret sin adferd.

Figur 7 Volumsammenlikning fordelt på ukedager mellom 2005 og 2008. Andel av ukesomsetningen.



Denne delen av analysen viser at kundene tilpasser seg prismønsteret gjennom økt etterspørsel på søndager og tidlig mandag. Denne forskyvningen av etterspørsel har skjedd gradvis gjennom den analyserte perioden. Samtidig ser vi at områder som har en annen prisstruktur gjennom uken også har en annen etterspørselsstruktur. Dette tilsier at kundene tilpasser seg det lokale prismønsteret.

4 KONKURRANSEMESSIGE UTFORDRINGER

Det foregående kapitlet pekte på ulike faktorer som påvirker konkurransen i drivstoffmarkedet. Analysene viser at faktorer man i utgangspunktet forventer er positivt for konkurransen, som for eksempel antall stasjoner i et område, faktisk fører til lavere priser på drivstoff. Samtidig er det viktig å påpeke at det selv i områder med relativt lave priser er rom for hardere konkurranse. I dette punktet drøftes derfor noen tiltak tilsynet mener kan være tjenelig for å styrke konkurransen i drivstoffmarkedet både på lokalt og nasjonalt nivå.

Et viktig funn i forrige kapittel var at antall stasjoner innenfor et område har stor betydning for konkurransen. Et av eksemplene viser at det kan være betydelige forskjeller både i prisnivå og prismønster, selv innenfor korte avstander. Videre indikerer de analyserte områdene at antall kjeder er viktig for hvilket prismønster som observeres. Eksemplene fra lokale områder kan indikere at det

må være relativt mange stasjoner fra ulike kjeder tilstede før konkurranseeffektene blir tydelige.

Funnene viser at det er viktig å ta hensyn til den lokale konkurransen. En reduksjon av antall aktive kjeder i et lokalt område vil derfor være av betydning selv om det for landet sett under ett kun i begrenset grad vil påvirke styrkeforholdet mellom aktørene.

For å styrke konkurransen i drivstoffmarkedet er tilsynet opptatt av å redusere eventuelle etableringshindringer både på nasjonalt og lokalt nivå. Analysene indikerer at tilstedeværelsen av ubetjente stasjoner kan gi lavere priser. Eksempelet fra Alta viser at det kan være lavere priser i områder der det opererer en ubetjent stasjon uten en betjent stasjon tilknyttet samme kjede. Dette fremstår også som naturlig ettersom en lav pris hos den ubetjente stasjonen da øker omsetningen på bekostning av en konkurrerende stasjon og ikke en betjent stasjon i samme kjede. Det vil med andre ord ikke være noen kannibaliseringseffekt på salget hos den betjente stasjonen, og den ubetjente stasjonen trenger da ikke ta hensyn til dette i sin prissetting. En fremvekst av en landsdekkende kjede av ubetjente stasjoner uten bindinger til betjente stasjoner vil derfor sannsynligvis være positivt for konkurransen både på et nasjonalt nivå og i mange lokale områder.

Samtidig er det et faktum at overgangen fra betjente til ubetjente stasjoner har gått senere i Norge enn i for

eksempel Sverige.¹⁴ Det finnes flere hindringer for en slik overgang til ubetjente stasjoner. For å kunne etablere stasjoner er man for eksempel avhengig av egnet tomteland, som er regulert for bensinstasjonsdrift. I tillegg er man avhengig av sikre leveranser av drivstoff. Et potensielt pro-

blem i den forbindelse er at man enten må bygge opp depotkapasitet eller at man må skaffe seg avtaler med eksisterende depoter for leveranser av drivstoff.¹⁵ Konkurransetilsynet anser tiltak som kan bøte på disse hindringene, som viktige for å sikre større konkurranse.

ABONNEMENT

HUSK!

Abonnementet løper til det blir oppsagt, og faktureres per kalenderår.

www.samfunnsokonomene.no

¹⁴ Se pkt. 2.1.

¹⁵ Statoil, Shell, Esso og YX har egne drivstoffdepot i Norge. Disse har en avtale seg imellom som gir dem mulighet til å hente ut drivstoff fra samtlige depot i Norge. Best har hatt leveringsavtale med ulike aktører i markedet, og disse avtalene inngås på vanlige kommersielle vilkår og kan ha varierende varighet. Med ujevne mellomrom vil derfor Best gå inn i forhandlinger for ny avtale om levering. Over tid kan det derfor variere hvem som leverer drivstoff til Best. Per 2009 er det Statoil som er hovedleverandør til Best. JET har ingen egne depot i Norge, men har i hovedsak fått drivstoff levert fra lagrene til andre norske aktører. JET har også et depot i Strømstad i Sverige.



GJERMUND NESE¹
 Fungerende seksjonsleder, Konkurransetilsynet

Krysssubsidiering – et konkurranseproblem?

1 INNLEDNING

Høsten 2010 har vært fin for småbarnsforeldre i Norge. Det er nemlig priskrig på bleier. Prisene er faktisk så lave at butikkene sier de taper penger på hver bleiepakke de selger. Siden butikkene også selger andre varer, vil de likevel ikke nødvendigvis se røde tall i totalregnskapet sitt denne høsten. Man kan si at dagligvarekjedene driver en form for krysssubsidiering.

Krysssubsidiering skjer i mange andre sammenhenger også. Konkurransetilsynet mottar stadig henvendelser fra bedrifter som beskylder konkurrentene sine for å drive med konkurranseskadelig krysssubsidiering. Ofte er anklagene rettet mot foretak som opererer i både regulerte/ beskyttede og konkurranseutsatte markeder. Eventuelt kan det dreie seg om foretak som har markedsrett i ett marked som gir grunnlag for høy profitt, samtidig som det er aktivt i markeder med sterkere konkurranse. Aktørene i det konkurranseutsatte markedet hevder i slike tilfeller at det anklagede foretaket bruker av sitt overskudd fra det beskyttede markedet (eller markedet der det har markedsrett) til å sette prisen i det konkurranseutsatte markedet så lavt at det gjør det umulig for dem å konkurrere.

Formålet med denne kommentaren er først og fremst å klargjøre den konkurransemessige betydningen av krysssubsidiering.

Konkurranseskadelige effekter av krysssubsidiering vil være knyttet til utestengende effekter. Den relevante misbruksformen i forhold til konkurranselovgivningen vil i første rekke være predasjon², men også marginskvis³ og prisdiskriminering⁴ kan være aktuelt. Felles for dem er at krysssubsidiering bare er en måte å finansiere disse typene utestengende atferd på. Hvordan slik atferd finansieres er imidlertid ikke interessant, det er den konkurransemessige effekten som skal vurderes og eventuelt gripes inn mot.

Kommentaren er bygget opp på følgende måte. Avsnitt 2 definerer begrepet krysssubsidiering. I avsnitt 3 gjennomgås ulike insentiver til å drive med krysssubsidiering, koblet opp mot Konkurranselovens forbud mot ekskluderende atferd. Diskusjonen relateres så til et aktuelt eksempel knyttet til bruken av egne merkevarer (EMV) i dagligvaresektoren i avsnitt 4. Avslutningsvis gis en kort oppsummering.

¹ Synspunktene i denne kommentaren er forfatterens egne og representerer ikke nødvendigvis Konkurransetilsynets oppfatning.

² Predasjon omtales også som rovatferd eller underprising og beskriver en atferd der et foretak setter en pris som er så lav at den påfører foretaket et tap, dvs. at den marginale inntekten er under den marginale kostnaden. Rovatferd utføres med målsetting å presse konkurrenter ut av markedet og er ulovlig i henhold til konkurranseloven når det gjøres av et dominerende foretak. Denne typen atferd fremstår som tapsbringende for foretaket på kort sikt, men kan likevel være lønnsom om den har som effekt at en konkurrent må trekke seg fra markedet.

³ Marginskvis har mange likhetstrekk med en predasjon, men relaterer seg utelukkende til situasjoner med vertikalt integrerte foretak. Konkurranseskadelige problemer kan oppstå når et slikt foretak er dominerende i oppstrømsmarkedet, der det produserer en nødvendig innsatsfaktor for aktørene i nedstrømsmarkedet, samtidig som foretaket selv er aktivt i nedstrømsmarkedet. En slik markedsstruktur kan gi det dominerende foretaket insentiver til å hindre sine nedstrømskonkurrenter tilgang til innsatsfaktoren, for på denne måten å presse dem ut av markedet. Når marginen mellom det dominerende foretakets priser på innsatsfaktoren og sluttproduktet blir for liten til at minst like effektive («as efficient») konkurrenter har mulighet til å oppnå varig lønnsomhet i nedstrømsmarkedet, har man en marginskvis.

⁴ Prisdiskriminering innebærer å sette ulike priser til ulike kunder, for eksempel studentrabatter på avisabonnement.

2 DEFINISJON

Selve definisjonen av kryssubsidiering er relativt enkel.⁵ Anta et foretak som produserer to typer produkter (alternativt kan man tenke seg at foretaket tilbyr samme produkt i to forskjellige markeder). Kryssubsidiering beskrives da som atferd der foretaket bruker inntekt fra salg av ett produkt til å subsidiere salget av et annet produkt på en måte som gjør at prisen for det ene produktet settes over sine gjennomsnittlige produksjonskostnader, mens prisen på det andre produktet settes under sine gjennomsnittlige produksjonskostnader. Salg av det førstnevnte produktet genererer da et overskudd, mens det sistnevnte produktet genererer et underskudd. Definisjonen sier ikke noe om det samlede overskuddet er positivt eller negativt, men i tilfeller der begge produktene genererer overskudd vil det per definisjon ikke foregå noen kryssubsidiering.

3 INSENTIVER TIL Å DRIVE KRYSSUBSIDIERING

Først og fremst er det viktig å være klar over at det at et foretak setter en høy pris i ett marked og en lav pris i et annet marked er ikke det samme som kryssubsidiering. Husk at kryssubsidiering innebærer at foretaket pådrar seg et tap i minst ett av markedene det opererer i og at dette tapet finansieres av overskudd foretaket har i andre markeder. Så lenge foretakets virksomhet i hvert marked det opererer er lønnsom i seg selv, foregår det ingen kryssubsidiering.

Kryssubsidiering vil i utgangspunktet ikke være forenelig med profittmaksimerende atferd for foretaket. Det å ta av et overskudd for å finansiere en aktivitet som ikke dekker sine egne kostnader vil kun bidra til å redusere foretakets samlede profitt. I så måte har ikke et foretak noen insentiver til å drive med kryssubsidiering.

Et foretak kan imidlertid ha insentiver til å operere i et marked med så lave priser at det pådrar seg et tap, dersom tapet gjenvinnes på en eller annen måte i fremtiden eller det kan medføre økt profitt på andre områder.

En fremtidig gjenvinning av en tapsbringende prissetting kan skje dersom atferden medfører at konkurrentene pres-

ses ut av (eller holdes ute av) markedet. Slik ekskluderende atferd karakteriseres gjerne som predasjon, marginskvis eller prisdiskriminering. Utført av et dominerende foretak vil atferden kunne representere et misbruk av dominerende stilling og være et brudd på § 11 i Konkurranseloven.⁶

En kan tenke seg situasjoner der en tapsbringende pris medfører økt profitt på andre områder i et foretaks virksomhet. Slike forhold kan være vanskeligere å vurdere de konkurransemessige konsekvensene av. For eksempel vil det for et foretak som opererer i et to-sidig marked kunne være profittmaksimerende å la den ene siden av markedet bære en større del av produksjonskostnadene enn den andre. Ett eksempel finner vi i forhold til annonseportaler på internett. Her må selgerne betale for å legge ut sine annonser, mens kjøperne gis gratis tilgang til å lese annonserne. Det kan her sies å skje en kryssubsidiering mellom selgerne og kjøperne som møtes på plattformen i den forstand at portalen påfører seg selv et tap ved ikke å ta betalt av annonseleserne.

En annen situasjon der et foretak kan tenkes å ha insentiver til å sette en tapsbringende pris for å øke sin totale profitt er ved bruk av såkalte «lokkkepriser». Dette kan observeres innenfor mange bransjer, men kanskje særlig innenfor dagligvaresektoren. I skrivende stund (september 2010) pågår det en priskrig på bleier der dagligvarekjedene står frem og sier at de taper penger på dette produktet.⁷ Kryssubsidieringen foregår her mellom dagligvarekjedens andre produkter som selges med gevinst og bleiene som isolert sett påfører kjeden et tap. Om kjeden lykkes med å lokke flere kunder til sine butikker vil strategien kunne være lønnsom sammenliknet med om de hadde satt en pris som gjorde at bleiene ikke ble solgt med tap.

3.1 Predasjon og kryssubsidiering

Som oftest tenker man at predasjon skjer i det samme markedet som foretaket har en dominerende stilling i ved at det dominerende foretaket setter en pris som ikke dekker de gjennomsnittlige variable kostnadene. I Europakommisjonens retningslinjer («Guidance») for anven-

⁵ Se for eksempel Viscusi et al. (1996).

⁶ Det følger av konkurranseloven § 11 at et eller flere foretaks utilbørlige utnyttelse av sin dominerende stilling er forbudt. Slik utilbørlig utnyttelse kan særlig bestå i: a) å påtvinge, direkte eller indirekte, urimelige innkjøps- eller utsalgspriser eller andre urimelige forretningsvilkår, b) å begrense produksjon, avsetning eller teknisk utvikling til skade for forbrukerne, c) å anvende overfor handelspartnere ulike vilkår for likeverdige ytelser og derved stille dem ugunstigere i konkurransen, d) å gjøre inngåelsen av kontrakter avhengig av at medkontrahentene godtar tilleggssytelser som etter sin art eller etter vanlig forretningspraksis ikke har noen sammenheng med kontraktsgjenstanden.

⁷ Se for eksempel artikkel på NRKs nettsider 16. september 2010: <http://www.nrk.no/nyheter/distrikt/rogaland/nord-jaeren/1.7294273>.

delsen av EF-traktaten artikkel 82⁸ [nå artikkel 102 TFEU] fremgår det imidlertid at predasjonsatferd kan skje også i markeder der foretaket ikke er dominerende (sekundære markeder). Dette vil særlig gjelde markeder der dominansen skyldes et legalt monopol. Tanken er at det dominerende foretaket i slike tilfeller ikke trenger bekymre seg for konkurranse i den delen av markedet som er beskyttet gjennom et legalt monopol, og derfor kan bruke profitt fra denne delen av markedet til å finansiere predasjon i det sekundære markedet.⁹

3.2 Marginskvis og kryssubsidiering

Marginskvis er misbruksatferd som har mange likhetstrekk med en predasjon, men relaterer seg utelukkende til situasjoner med *vertikalt integrerte* foretak. Konkurransmessige problemer kan oppstå når et slikt foretak er dominerende i oppstrømsmarkedet, der det produserer en nødvendig innsatsfaktor for aktørene i nedstrømsmarkedet, samtidig som foretaket selv er aktiv i nedstrømsmarkedet. En slik markedsstruktur kan gi det dominerende foretaket insentiver til å hindre sine nedstrømskonkurrenter tilgang til innsatsfaktoren, for på denne måten å presse dem ut av markedet. Marginskvisen skjer når marginen mellom det dominerende foretakets priser på innsatsfaktoren og sluttproduktet blir for liten til at minst like effektive («as efficient») konkurrenter har mulighet til å oppnå varig lønnsomhet i nedstrømsmarkedet.

Man kan tenke seg at marginskvisen oppstår ved at prisen på innsatsfaktoren settes høyt, mens prisen på sluttproduktet settes lavt. Man kan da ha en situasjon der det dominerende foretaket tar ut profitt i oppstrømsmarkedet, mens prisen nedstrøms er så lav at den er tapsbringende. I prinsippet kan man da ha en situasjon med kryssubsidiering fra oppstrømsvirksomheten til nedstrømsvirksomheten. Den tapsbringende virksomheten nedstrøms finansieres gjennom kryssubsidiering slik at det oppstår en marginskvis-situasjon.

3.3 Prisdiskriminering og kryssubsidiering

Prisdiskriminering innebærer å sette ulike priser til ulike kunder. Slik atferd *kan* ha utestengende effekter i tilfeller der dominerende foretak retter selektive priskutt mot kunder eller områder som er utsatt for konkurranse fra andre aktører.¹⁰ Programvaremarkedet kan brukes som et illustrerende eksempel.

Microsoft er klart dominerende innenfor klientoperativsystemer og mange kunder vil kjøpe Windows nesten uansett. Samtidig finnes det andre tilbydere av slike operativsystemer og disse vil gjerne fremstå som et reelt alternativ for en liten del av markedet. Disse produsentene vil være avhengig av et visst volum for å kunne drive lønnsomt. I den grad det er mulig for Microsoft å identifisere hvilke kunder som er tilbøyelige til å bytte til et konkurrerende operativsystem vil Microsoft ha insentiver til å rette selektive priskutt mot disse kundene. På denne måten kan foretaket hindre at konkurrentene får fotfeste i markedet og på sikt kanskje kan true Microsofts sterke posisjon.

I tilfeller der det selektive priskuttet gir så lave priser at et like effektivt foretak ikke har muligheter til å konkurrere, kan atferden rammes av Konkurranseloven. Parallellen til predasjonsatferd i sekundære markeder, som nevnt ovenfor, er åpenbar: Det dominerende foretaket bruker sin sterke posisjon i én del av markedet til å drive ekskluderende atferd i en annen del av markedet der det møter konkurranse. Følgelig kan det hevdes at foretaket bruker profitt fra denne delen av markedet der det har markeds-makt til å kryssubsidiere sin virksomhet i den andre delen av markedet.¹¹

3.4 Tosidige markeder og kryssubsidiering¹²

Et tosidig marked kan ses på som en plattform der minst to grupper av aktører møtes. Annonseportalen Finn.no kan tjene som et eksempel. Her møtes kjøpere og selgere av en rekke ulike produkter. Når plattformen skal maksi-

⁸ Se EU (2008), punkt 62, fotnote 39. Det skal nevnes at «Guidance» angir hvordan Europakommisjonen vil prioritere sine ressurser, og er således ikke nødvendigvis uttrykk for gjeldende rett.

⁹ Dette fremgår av fotnote 39 i «Guidance»: «The Commission may also pursue practices by dominant undertakings on secondary markets on which they are yet not dominant. In particular, the Commission will be more likely to find such an abuse in sectors where activities are protected by a legal monopoly. While the dominant firm does not need to predate to protect its position in the market protected by legal monopoly, it may use the profits gained in the monopoly market to cross-subsidize its activities in another market and thereby threaten to eliminate effective competition in that other market».

¹⁰ Se for eksempel Mahieu og Sørgard (2009).

¹¹ Nå er det i følge Mahieu og Sørgard (2009) ut fra Europakommisjonens praksis ikke grunnlag for å hevde at det er et generelt forbud mot prisdiskriminering. Dette er i samsvar med økonomisk teori som viser at prisdiskriminering også kan ha positive samfunnsøkonomiske effekter. I konkurranse-loven § 11 andre ledd bokstav c) fremgår det imidlertid at utilbørlig utnyttelse av dominerende stilling kan bestå i «å anvende overfor handelspartnere ulike vilkår for likeverdige ytelser og derved stille dem ugunstigere i konkurransen». Prisdiskriminering kan således, etter en konkret vurdering, rammes av konkurranse-loven §11.

¹² Fremstillingen knyttet til tosidige markeder og prising i slike markeder bygger på Gabrielsen (2005).

mere sin profitt og sette sine priser, må den ta hensyn til alle gruppene av brukere. Om bare én av brukergruppene ønsker å benytte plattformen vil den ikke være levedyktig. Gevinsten av den handel som kan realiseres mellom brukergruppene på plattformen vil klart avhenge av prisnivået. Jo høyere prisnivå, jo færre transaksjoner. Gabrielsen (2005) peker på at dersom handelsgevinsten til gruppene i tillegg avhenger av prisstrukturen, dvs. hvordan en gitt totalpris fordeles mellom de ulike gruppene, har vi med et tosidig marked å gjøre.

I tosidige markeder vil man ofte se en prisstruktur der én av sidene subsidieres, mens den andre siden betaler en pris som er høyere enn marginale kostnader og dermed genererer en profitt. Gabrielsen peker på at pris lik marginalkostnader generelt ikke representerer et optimum i tosidige markeder. Tvert i mot kan optimale priser i både bedriftsøkonomisk og samfunnsøkonomisk forstand være både over og under kostnader. Han peker videre på at graden av konkurranse ikke har noen betydning for insentivene plattformer har til å la de ulike gruppene stå over for ulike priser. Økt konkurranse kan tenkes å påvirke nivået på prisene, men ikke strukturen.

Prisstrukturen i tosidige markeder vil således ofte kunne innebære krysssubsidiering, men dette vil ikke nødvendigvis være noe konkurransemessig problem. I utgangspunktet vil en pris under marginale kostnader til én side av markedet kunne tolkes som predasjon, men i et tosidig marked vil dette faktisk kunne være optimalt og ikke en strategi for å presse konkurrenter ut av markedet.

3.5 Lokkepriser og krysssubsidiering

Bruk av «lokkepriser»/«lokkeprodukter» kan tenkes på som en form for krysssubsidiering. På engelsk omtales dette som «loss leader». Dette er en form for markedsføringsstrategi der ett eller flere produkter selges til en ekstra lav pris, gjerne under sine produksjonskostnader, for å lokke kunder til en butikk og stimulere til økt salg av butikkens andre, mer lønnsomme, varer.

Norske dagligvarekjeders bruk av bleier som lokkeprodukt ble omtalt ovenfor. Det er vanskelig å se at dette skal være en form for krysssubsidiering som nødvendigvis er konkurranseskadelig. Hver dagligvarekjede selger tusenvis av produkter og selv om noen av disse selges med tap vil ikke en slik atferd knyttet til enkelte produkter kunne drive konkurrenter ut av markedet.

3.6 Oppsummering

Det fremgår av det ovenstående at foretaks insentiver til å drive med krysssubsidiering kan være knyttet til å bruke det som en finansieringskilde for ekskluderende atferd. Utover dette er det vanskelig å se at et foretak skulle ha noe insentiv til å bruke overskudd fra én del av sin virksomhet til å finansiere virksomhet som den taper penger på og som dermed reduserer foretakets totale overskudd.

Det finnes imidlertid situasjoner der foretak kan ha insentiver til å drive krysssubsidiering fordi det øker foretakets totale profitt, uten at dette er knyttet til ekskluderende atferd. I tosidige markeder vil krysssubsidiering kunne være både bedriftsøkonomisk og samfunnsøkonomisk optimalt. Også bruk av «lokkepriser»/«produkter» kan vurderes som en form for krysssubsidiering som er lønnsom for foretaket uten at det nødvendigvis vil medføre konkurransemessige problemer.

Generelt vil eventuelle konkurransemessige skadevirkninger av krysssubsidiering være knyttet til ekskludering av konkurrenter. Dette taler for at krysssubsidiering ikke utgjør noen selvstendig misbruksform i forhold til konkurranselovgivningen.^{13,14} Konkurransetilsynet synes i to avgjørelser fra 2005 og 2006 å ha lagt til grunn at krysssubsidiering ikke er en egen misbruksform.¹⁵ I avgjørelsen i saken mot Konkurrenten.no heter det:

«Krysssubsidiering kan gjøre et selskaps aktiviteter mindre avhengige av aktivitetenes egne inntekter og dermed legge til rette for underprising eller selektive priskutt, som på nærmere vilkår kan være en utilbørlig utnyttelse i konkurranseloven §

¹³ Christensen et al. (2005) uttrykker at de øvrige misbrukskategorier i de aller fleste tilfeller vil være tilstrekkelige til å danne grunnlag for inngrep mot ekskluderende atferd, også de tilfeller som er gjort mulig gjennom krysssubsidiering. Også O'Donoghue og Padilla (2006) er tydelig på at krysssubsidiering ikke er en egen misbruksform. Christensen et al. (2005) er noe mer forsiktige i sin konklusjon, men uttrykker at de øvrige misbrukskategorier i de aller fleste tilfeller vil være tilstrekkelige til å danne grunnlag for inngrep mot ekskluderende atferd, også de tilfeller som er gjort mulig gjennom krysssubsidiering.

¹⁴ Faul og Nikpay (2007) gir uttrykk for at krysssubsidiering kan utgjøre en selvstendig misbruksform: «If an undertaking in a dominant position engages in cross-subsidisation from the market where it is dominant to a market where it is not, it could benefit from its position in the first market in order to artificially offset its costs in the second market internally. It would not, therefore, compete purely on the basis of efficiency in this second market, which could distort competition there. It is conceivable, therefore, the cross-subsidisation might constitute an abuse within the meaning of Article 82 of the EC Treaty.»

¹⁵ Det vises til A2006-53, Konkurrenten.no og A2005-28, Reno-Vest. Begge avgjørelser er tilgjengelige på Konkurransetilsynets nettsider: www.kt.no.

11s forstand. Dette betyr imidlertid ikke at kryssubsidiering i seg selv er å anse som en utilbørlig utnyttelse i strid med konkurranse-loven § 11.»

I følge Whish (2009), eksisterer det heller ikke noen avgjørelser fra Europakommisjonen (Kommisjonen) eller fra Community Courts som finner at kryssubsidiering, i seg selv, utgjør et misbruk av dominerende stilling.¹⁶

4 EN AKTUELL PROBLEMSTILLING:

EGNE MERKEVARER I DAGLIGVARESEKTOREN

Dagligvarekjedenes satsing på produksjon av egne merkevarer (EMV) har fått en del oppmerksomhet i det siste. Blant annet har det vært pekt på at dagligvarekjedene setter forskjellige priser på EMV (lav pris) og andre merkevarer (høy pris).¹⁷ Dette fremgår for eksempel av to artikler i Nationen 16. februar 2010 og 18. mars 2010.¹⁸ I den sistnevnte artikkelen fremgår det at avisen i en Rema 1000-butikk har observert grillpølser fra Nordfjord til 26 kroner kiloen, mens samme type pølser fra Gilde kostet 66 kroner. I artikkelen heter det blant annet: «Mens Rema tjener gode penger på de etablerte merkevarene, dumper de prisene på sine egne merker. I pølsetilfellet betyr det at Nortura faktisk subsidierer billiggpølsene som kan utkonkurrere dem». I den førstnevnte avisartikkelen fremkommer blant annet følgende: «Hvis du selger både egenproduserte varer og andre varer, vil du til sammen ha god profitt selv om du har lav avanse på egenproduserte varer og høy på andre varer».

Det at dagligvarekjedene setter forskjellige priser på EMV og andre varer i utgangspunktet fremstår i utgangspunktet som «vanlig» prisdiskriminering. Forbrukerne vil verdsette merkevarer ulikt. Noen vil være villig til å betale en høy pris for en kjent merkevare, mens andre uansett kjøper billigste alternativ. En profittmaksimerende aktør vil ønske å trekke ut mest mulig av kundenes betalingsvilje. For dagligvarekjedene kan det derfor være lønnsomt å sette en relativt høy pris på vanlige merkevarer, samtidig som de tilbyr et alternativt produkt til en lavere pris til de konsumentene som i mindre grad verdsetter merkevaren. Prisdiskriminering kan, jf. diskusjonen i avsnitt 3.3, kan ha både positive og negative virkninger for konsumenten.

tene. Det synes derfor fornuftig å vurdere den konkrete atferden ut fra dette.

For at det skal være snakk om kryssubsidiering må prisene på EMV være så lave at de ikke dekker sine egne produksjonskostnader. Det er, som påpekt ovenfor, ikke tilstrekkelig at prisene er ulike.

La oss da anta at det er slik at det foregår kryssubsidiering mellom for eksempel Gilde grillpølser og Rema 1000 sine EMV-grillpølser. Dette vil i så fall innebære at prisen på EMV-pølsene er så lav at den påfører Rema et tap, mens prisen på Gilde-pølsene genererer et overskudd. Som diskutert i kapittel 3 er det vanskelig å se at Rema skulle ha insentiver til å sette en så lav pris, med mindre det er snakk om et forsøk på å presse en konkurrent ut av markedet. I så fall vil det være de nevnte formene for ekskluderende atferd som er relevant for vurderingene i forhold til Konkurranseloven, mens kryssubsidieringen eventuelt kan fungere som en finansieringskilde.¹⁹

Det er imidlertid vanskelig å se hvilke insentiver dagligvarekjedene skulle ha til å drive vanlige merkevarer ut av markedet. For det første kan de i prinsippet bare la være å ta inn merkevaren i sine butikker, hvis de ikke ønsker å ha den som konkurrent til EMV. For det andre vil konsumentene som foretrekker merkevaren forsvinne fra butikken dersom denne ikke er tilgjengelig. For det tredje vil en vellykket prisdiskrimineringsstrategi være avhengig av at det er et høykvalitetsprodukt tilgjengelig.

Hvorvidt det foregår kryssubsidiering eller ikke synes også i dette tilfellet å være lite relevant i forhold til å vurdere om atferden er et brudd på konkurranse-loven. Generelt er det dessuten vanskelig å se noen gode grunner til at vanlige merkevarer skal ha rett på en særskilt beskyttelse mot konkurranse.

5 OPPSUMMERING

Anklager om kryssubsidiering er en gjenganger i henvendelser som Konkurransetilsynet mottar. Dette gjør det aktuelt å vurdere i hvilken grad kryssubsidiering i seg selv

¹⁶ Mahieu og Sørgard (2009) peker riktig nok på at det fra Kommisjonens side har vært antydning at kryssubsidiering kan utgjøre en egen misbruksform som er i strid med artikkel 102, men at Førsteinstansretten (nå General Court) har stilt seg kritisk til dette. Forfatterne henviser i denne sammenheng til sak T-175/99 UPS Europe SA v Commission, avsnitt 61.

¹⁷ Merk at denne diskusjonen skiller seg fra temaet om lokkevarer som er omtalt i avsnitt 3.5.

¹⁸ Se <http://www.nationen.no/mat/article4862712.ece> og <http://www.nationen.no/meninger/leder/article5026957.ece>

¹⁹ En alternativ forklaring kan være at EMV-pølsene som lokkevarer, men igjen vil den relevante misbruksformen måtte knyttes til en predasjonshistorie, jf. avsnitt 3.5.

kan utgjøre et brudd på konkurranselovens § 11, eller om atferden dekkes av andre misbruksformer.

Krysssubsidiering innebærer at et foretak bruker inntekt fra salg av ett produkt til å subsidiere salget av et annet produkt på en måte som gjør at prisen for det ene produktet settes over sine gjennomsnittlige produksjonskostnader, mens prisen på det andre produktet settes under sine gjennomsnittlige produksjonskostnader. Dette betyr blant annet at for eksempel det å sette ulike priser på samme produkt i forskjellige markeder ikke vil kunne regnes som krysssubsidiering med mindre prisen i ett av markedene er så lav at det påfører foretaket et tap.

Det har ovenfor blitt argumentert for at eventuelle konkurransekskadelige insentiver til å drive med krysssubsidiering er knyttet til utestengende atferd. De relevante misbruksformene er da predasjon, marginskvis og prisdiskriminering. Det er i utgangspunktet vanskelig å se konkurransemessige problemer knyttet til krysssubsidiering i seg selv.

REFERANSER:

Christensen, A., C. Heide-Jørgensen, S.E. Hjelmborg, J.M. Langseth, S.T. Poulsen, C.F.B. Ryhl og J. Skovbo (2005): «Konkurrenceretten i EU», 2. utgave, Jurist- og Økonomforbundets forlag.

EU (2008), «Guidance on the Commission's Enforcement Priorities in Applying Article 82 EC Treaty to Abusive Exclusionary Conduct by Dominant Undertakings», Brussel, 3. desember 2008.

Faull, J. og A. Nikpay (2007): «The EC Law of Competition», second edition, Oxford.

Gabrielsen, T. (2005): «Tosidige markeder, nettverkseffekter og offentlig politikk», Økonomisk Forum nr. 8, 2005, ss. 33-40.

Mahieu, K. og L. Sørgard (2009): «§11 utilbørlig utnyttelse av dominerende stilling» i Harald Evensen og Eivind Sæveraas (red.): «Konkurranseloven og EØS-konkurranseloven – med kommentarer», Gyldendal Norsk forlag, 1 utgave, 2009.

O'Donoghue, R. og A.J. Padilla (2006): «The Law and Economics of Article 82 EC», Hart Publishing.

Viscusi, W.K, J.M. Vernon og J.E. Harrington (1996): «Economics of regulation and antitrust», second edition, The MIT Press.

Whish, R. (2009): «Competition Law», sixth edition, Oxford.

MEDLEM?



*Er du medlem av Samfunnsøkonomenes Forening?
Vi vil gjerne ha din e-postadresse.
Send til: nina.risassen@samfunnsokonomene.no*

www.samfunnsokonomene.no

Viktig veiskille: Mer åpenhet og fornyelse – eller all makt i finansdepartementet?

TERJE STRØM

Sjeføkonom og partner i utredningsselskapet NyAnalyse¹

Norske statsfinanser er solide og de kommende regjeringer har gode forut-

**det er på tide med
nytenkning innenfor den
mest konservative av alle
disipliner, nemlig behand-
lingen av statsbudsjettet og
øvrig finanspolitisk styring.**

setninger for å utøve fornuftig og langsiktig økonomisk politikk. Samtidig er det viktig å vurdere om maktfordeling og åpenhet er tilfredsstillende i dagens økonomiske opplegg. Jeg tror det er på tide med nytenkning innenfor den mest konservative av alle disipliner, nemlig behandlingen av statsbudsjettet og øvrig finanspolitisk styring. For å illustrere noen av ulempene ved dagens system vil jeg omtale tre konkrete temaer; nemlig flerårige budsjetter, dynamiske skattevirkninger og tilslutt et uavhengig råd for finanspolitikken. Det gjøres ikke noe forsøk på å analysere i dybden i artikkelen, men jeg håper det bidrar til at flere ser de uheldige sidene ved «norsk modell» anno 2010. Tidligere statsminister Johan Sverdrup (fra Venstre) sa om Stortinget at «All makt er samlet i denne sal» i forbindelse med innføringen av Parlamentarismen i Norge. Det var samtidig et fall for

Embetsmannsstaten. Det er god grunn til å være stolt av vår demokratiske tradisjon og en solid økonomisk utvikling. På den annen side er det fortsatt stor makt i det norske embetsverket. Kombinasjonen av flertallsregjering og styringen fra statsadministrasjonen kan i ytterste konsekvens medføre at mindretallet holdes nede. Den største konsentrasjon av makt ligger nok i det Kongelige finansdepartementet. Det historiske sitatet fra stortingsrepresentanten Hambro (1947) om det første nasjonalbudsjettet er morsomt i dag: «Jeg deler hans uro over den skare av unge, høyt intelligente cand.oecon'er som slippes løs på et vergeløst samfunn». Fortsatt må nærmest enhver økonomisk beregning av tiltak på statsbudsjettet med betydning for statsfinansene eller uttaket fra Statens pensjonsfond gjennom samfunnsøkonomenes kritiske blikk i finansdepartementet. Det har vært gjort en god innsats for å hindre uklok offentlig pengebruk, men det er også noen utfordringer. Hvert eneste år sender opposisjonspartiene mer enn 1000 spørsmål til departementene for å sikre kvalitet på tall og helheten i sine alternative statsbudsjetter. Det betyr at finansdepartementet indirekte har innflytelse på utformingen av alt fra skatteforslag til endringer i trygd- og pensjonsvilkår, også hos opposisjonspartiene. Selvsagt gis det mange gode faglige svar, men det er likevel en utfordring

over tid for å sikre nytenkning og rettferdighet i behandlingen av statsbudsjettene. Det er selvsagt ikke noe som hindrer opposisjonspartiene i å fremlegge egne analyser og anslag på effektene av sine tiltak. Man bør være likevel være klar over at både tilgjengelig tid og ressurser gir Regjeringen et klart fortrinn.

1 MER BRUK AV LANGTIDSBUDSJETTERING

I dag fremmer Regjeringen et helhetlig Statsbudsjett med inntekter og utgifter for ett år av gangen. Det gjøres bevilgninger på mer enn 1300 ulike utgiftsposter hvor midler til utdanning og forskning, transport og miljø og alle andre gode formål blir til en stor statlig godtepose. Det sies normalt ganske lite om konsekvensene som følger i årene etterpå. Oppsummeringen bakerst i «gul bok» er ikke tilstrekkelig. Hva utgjør vedlikeholdet på samferdselsinvesteringene de neste 10 årene? Hva er forventet avkastning på den offentlige forskningen? Hvor mange el biler har vi på norske veier om fem år? Økonomen Keynes sa om langsiktsperspektivet at «In the long run we are all dead». Riktig nok, men hvis vi kan øke (livs)kvaliteten på politikken i dag, bør vi gjøre det. Jeg tror at flerårige statsbudsjetter kunne gitt Regjeringen - og særlig opposisjonen på Stortinget – langt bedre muligheter til å vise nye løsninger og effekter innen vik-

¹ Artikkelenes første del er basert på innlegget «All makt samlet i finansdepartementet?» som stod på trykk som undertegnede makrokommentar i Finansavisen 18. september 2010. Jeg takker Lars Calmfors og de andre innleiderne på seminaret 18. november i Stockholm for både inspirasjon og faglig påfyll. I tillegg vil jeg takke Einar Gotaas ved Stortingets utredningsseksjon for nyttige diskusjoner i etterkant av seminaret.

tige samfunnsområder. Et par eksempler på nyttige flerårige anslag kan være kostnader spart ved færre på trygd eller at ansatte kommer raskere tilbake fra sykehuskøen. På inntektssiden er skatt et selvsagt område som jeg tar opp nedenfor. Det er flere veier til målet om mer bruk av flerårige budsjetter og synliggjøring av utgifter, inntekter og effekter på lengre sikt av ulike politikkforslag. På utvalgte områder er det eksempelvis mulig å starte med vurderinger av ulike dynamiske (eller langtids) effekter av fremlagte tiltak. I NOU 2003:6 «Hva koster det?» om regnskapsprinsipper og flerårige statsbudsjetter skrev man blant annet følgende: «Utvalget tilrår: At flerårige budsjettkonsekvenser synliggjøres gjennom flerårige, helhetlige budsjettframskrivinger på detaljert nivå. Og: At det åpnes for å fatte flerårige budsjettsvedtak for enkelte, nærmere utvalgte prosjekter, virksomheter eller områder». I Langtidsprogrammet for 1970-1973 ble det faktisk offentliggjort noe som minner om et flerårig statsbudsjett. Og det ble begrunnet slik: «Et langtidsbudsjett utarbeides ikke for å binde seg til visse beslutninger i framtiden, men for å få best mulig grunnlag for de beslutninger som må fattes i dag». Det virker for meg som en meget fornuftig leveregel.

2 DYNAMISKE VIRKNINGER AV SKATTEENDRINGER

Verden forandrer seg hele tiden. Den er ikke statisk. En finanskrisen som startet

Vår nye kunnskap og erfaringer om økonomiske sammenhenger i 2010 tilsier at vi også bør forbedre økonomenes modeller.

med råtne boliglån, svakt tilsyn og for kreative finansaktører i USA, ga negative virkninger globalt. Vår nye kunnskap og erfaringer om økonomiske sammenhenger i 2010 tilsier at vi også bør forbedre økonomenes modeller. Internasjonalt samarbeid

er godt i gang. I den nasjonale budsjettvirkelighet står vi overfor noen dilemmaer. Modellene vil alltid være en forenkling av virkeligheten under gitte forutsetninger. Men vi må spørre om ikke tiden er moden for at forskning om dynamiske virkninger av skatteendringer tas inn i statsbudsjettene. Statistisk sentralbyrå har analysert de langsiktige virkningene av skattereduksjoner på arbeid fra skattereformen i 2004-2006. De finner at mellom 50 og 60 prosent av provenytapet i første omgang, dvs. på det ettårige statsbudsjettet, kommer tilbake som inntekter til statskassen i årene etter. I dette tilfellet kommer 4,5-5 milli-

Hvis en forbedring av det finanspolitiske opplegget ikke prioriteres med en dyktig sosialøkonom i statsministerstolen, er jeg stygt redd for at vi må vente lenge på fornyelsen.

arder kroner av 8,3 milliarder i utgangspunktet tilbake igjen. Det er derfor av svært stor betydning om regjeringen legger frem ettårig eller flerårig budsjetter på skattesiden. Jeg er redd for at det eneste holdbare argumentet mot å synliggjøre flerårige konsekvenser i fremleggelsen av stats- og nasjonalbudsjettet, er at arbeidsbyrden for økonomene og juristene i departementet øker. Hvis en forbedring av det finanspolitiske opplegget ikke prioriteres med en dyktig sosialøkonom i statsministerstolen, er jeg stygt redd for at vi må vente lenge på fornyelsen.

3 UAVHENGIG VAKTHUND FOR FINANSPOLITIKKEN

Det Finanspolitiske rådet i Sverige og «de vise menn» i Danmark er gode eksempler på uavhengig instanser som evaluerer sine regjeringers finanspolitikk. Som jeg beskrev foran er det noen fagpolitiske, men også demokratiske vanskeligheter tilknyttet dagens utforming i Norge. En forbedring som kan løse deler av utfor-

dringene er at det opprettes et uavhengig råd som ser finansdepartementet i kor-

er det riktig at så mye innflytelse er konsentrert i det Kongelige finansdepartementet?

tene. Det betyr at embetsverket måtte godta mer åpenhet om forutsetningene for sine anslag og fremskrivninger. En slik gruppe kunne gjort evalueringsarbeid et par ganger i året og publisert en sluttrapport som ble overlevert finansministeren. I første omgang er det ex post vurderinger som bør prioriteres. Norsk økonomi er relativt veldrevet i forhold til de fleste andre land. Men er det riktig at så mye innflytelse er konsentrert i det Kongelige finansdepartementet? Dyktige fagøkonomer ved NTNU (Matsen, Torvik mfl) foreslo tidligere i år å opprette et uavhengig finanspolitisk råd slik de har i Sverige. Det kan være fornuftig for å hindre at styrende politikere sammen med embetsverket kan gjøre nærmest hva de vil på bakrommet. Utfordre forutsetninger bak viktige spørsmål som: Hvor mye penger er det fornuftig å bruke? Hvilke effekter får ulike budsjettposter på presset i økonomien? Hvordan justeres oljepengebruken egentlig ift. konjunktorene? Mer åpenhet rundt finansdepartementet og styrende regjeringers analyser og prioriteringer hadde vært bra. Ja, hvorfor er det kun Norges Bank som bør ha en «Watch dog» over pengepolitikken? Fakta og vurderinger tilknyttet de rundt 1000 milliardene i både totale utgifter og inntekter på statsbudsjettet, er jo også viktig folkeopplysning. Jeg mener vi ikke kan leve med en utvikling som ender opp i at «all makt er samlet i finansdepartementet».

4 «LOOK TO SWEDEN» - SEMINAR I REGI AV DET FINANSPOLITISKE RÅDET²

Jeg var så heldig å få delta på et utrolig spennende seminar i Stockholm den 18. november. Tema var «Uavhengige

² Les mer om temaet på <http://www.finanspolitiskaradet.se/>. For en innføring i temaet se også «The role of independent fiscal policy institutions – Report to the prime minister's office in Finland» av L.Calmfors (2010).

finanspolitiske institusjoner – en internasjonal trend». Det ble diskutert erfaringer fra flere uavhengige finanspolitiske råd, i landene Danmark, Nederland og Storbritannia. Videre gikk man nærmere inn på fordeler og ulemper med Sveriges finanspolitiske råd i dag (3). I tillegg til undertegnede var eneste norske deltager fra utredningsseksjonen på Stortinget. Professor Steinar Holden (UiO) deltok i panelet med sine synspunkter fra norsk side. Det norske finansdepartementet glimret med sitt fravær, men jeg fikk inntrykk av at de hadde tatt kontakt med det svenske rådet tidligere. Jeg håper det stemmer. På deltagerlisten var det hele 35 personer fra det svenske finansdepartementet. Jeg ser det som et bevis på at rådet, ledet av Lars Calmfors, har en god «standing» i den svenske økonomi- og samfunnsdebatten. Det er faktisk slik at fagfolk i departementene må skjerpe seg og holde høyt faglig nivå, uttalte statssekretæren i finansdepartementet i paneldebatten. Vi fikk høre om erfaringene fra Danmark, Nederland og Storbritannia, i tillegg til Sverige. Danskene har hatt et slikt uavhengig råd, også kalt de vise menn, helt siden 1962. Og Nederland har hatt sitt råd, «CPB», siden 1947. Det var fascinerende å høre om hvordan de nasjonale uavhengige rådene evaluerte både regjeringen og finansdepartementet. Selv om de er forskjellige kom det tydelig frem at langsiktsperspektivet på offentlige finanser er et viktig holdepunkt. Videre er målet om transparens i rådets arbeid og et høyt akademisk nivå på utredningene sentralt. En type «vakthund» som skal sikre mest mulig uavhengige vurderinger av statsbudsjettet eller tiltakspakker er bra. Det mente da også et stort flertall av paneldeltagerne, inkludert professor Steinar Holden fra Norge. Det var finansminister Anders Borg (M) selv som gikk inn for et slikt uavhengig råd som ble opprettet i 2007. I midten av november har det vært en diskusjon i avisene mellom Calmfors og Borg, hvor bla. ressurser til rådets virksomhet er tema. Det er ofte slik at opposisjonen benytter vakthunden til å fremme faglig

funderert kritikk av regjeringens tiltak eller finanspolitikk. Derfor er det sikkert plagsomt for en finansminister i lengden, men jeg er overbevist om at det øker demokratisk kontroll med budsjett- og finanspolitikken. I Sverige er de 8 personer i rådet hvorav 6 er økonomer og 2 er eks-politikere, samt en liten stab på 4 personer. I Danmark og Nederland er rådets virksomhet langt større. Vi fikk også høre om ulike syn på om rådet burde ligge under regjeringen, finansdepartementet eller parlamentet. Det er noen formelle utfordringer med å være underlagt finansdepartementet som bevilger midler til samme instans som skal evaluere deg. Samtidig er det slik at et Finanspolitisk råd oppnår en spesialbehandling ift. andre «vakt-hunder» (f.eks. Datatilsynet eller Forbrukerrådet), hvis de får ligge under Stortinget. Det bør uansett ikke stå i veien for at Norge får sitt eget råd. Vi er et lite land med et relativt begrenset makroøkonomisk miljø. Det er en utfordring at mange dyktige fagøkonomer sitter lenge på sentrale posisjoner i for eksempel finansdepartement, Norges Bank, SSB og Finanstilsynet. Noen snakker sammen ofte og det er bra, men er det riktig med slike dialoger uten mer demokratisk åpenhet? Det er en fare for at embetsmannsstaten igjen får en for stor del av påvirkningen i samfunnet. Norge med sin enorme olje- og gassformue plassert i Statens pensjonsfond, bør ikke skape noen tvil om at fagøkonomer er rådgivere og ikke direkte beslutningstakere. Den viktige fordelingen og forvaltningen av olje-

I et system med noe ensidig og sterk makt – i hvert fall indirekte - konsentrert i ett fagdepartement, bør det følge mer åpenhet og evaluering.

penger for de kommende generasjonene fortjener en åpen og mer systemkritisk oppfølging. Jeg tror et slikt *Uavhengig*

Råd for Oljepengetruken, URO, kan gi et positivt bidrag i riktig retning. Detaljene rundt utformingen av mandat og antall medlemmer får komme i neste omgang. Vi må huske at med stor nasjonal rikdom følger også mer ansvar. I et system med noe ensidig og sterk makt – i hvert fall indirekte - konsentrert i ett fagdepartement, bør det følge mer åpenhet og evaluering. Et uavhengig råd kan for eksempel begynne med å evaluere aktivitetskorrigeringen av oljepengetruken de siste 5 årene. Jeg synes SSB gjorde en veldig god «ad hoc» innsats i det forrige nummeret av Samfunnsøkonomen. Vi trenger mer av dette.

5 VIKTIG VEISKILLE FOR ØKONOMIFAGET

Samfunnsutviklingen både nasjonalt og globalt er i stadig endring. Det er ikke fornuftig å stå imot endringene for lenge. Derfor bør også modellen for det finanspolitiske regime gjennomgå en reform. Det gjelder å utnytte kreftene i en kommende fornyelse til noe positivt for økonomifaget. På mange måter er vi kommet til et viktig veiskille hvor samfunnsøkonomiske maktstrukturer har muligheten til å velge mellom åpenhet og samarbeid til felles beste, eller å tviholde på gårsdagens monopoltilstander. I den sammenheng bør vi se på opprettelsen av et uavhengig råd, samt mer bruk av dynamiske virkninger og flerårig statsbudsjetter. Personlig er jeg overbevist om at vi må fornye og forbedre det finanspolitiske regime i Norge. Hvis vi lykkes med dette, kan samfunnsøkonomer fortsatt spille en viktig rolle i utviklingen av et moderne økonomisk samfunn. Mislykkes vi, er det kun oss selv å bebreide dersom andre fagmiljøer oppnår mer innflytelse på bekostning av samfunnsøkonomene.

Frokostmøte med Samfunnsøkonomenes Forening

Handlingsregelen – klar og entydig?

JOHAN MICHAEL BERENTZEN HOEM
STINE EVENSEN SØRBYE

Begge er Masterstudenter ved Økonomisk Institutt, Universitetet i Oslo (UiO)

I kjølvannet av Statsbudsjettet 2011, inviterte Samfunnsøkonomenes Forening

«Handlingsregelen – klar og entydig?».

til nok et frokostmøte på D/S Louise på Aker Brygge. Temaet denne høstklare morgenen var «Handlingsregelen - klar og entydig?». Handlingsregelen knytter det aktivitetskorrigerende underskuddet til avkastningen på Statens pensjonsfond utland og er et velkjent uttrykk for både økonomer og ikke-økonomer. Men er denne finanspolitiske regelen like enkel som man lett kan få inntrykk av?

Etter en deilig frokostbuffet med alt man kunne ønske seg og hyggelig samvær, gikk turen inn i konferanserommet. Der ønsket møtelederne oss hjertelig velkommen.

Salen var tettepakket. Dette var et tema som tydelig pirret mange økonomer. Blant de mange tilhørerne var ansatte i Finansdepartementet, studenter, økonomer fra det private og ansatte ved Økonomisk institutt.

Innhentet til møtet var to av Jerntriangelens tre institusjoner. Forskningsleder Roger Bjørnstad og Joakim

Prestmo, begge fra Forskningsavdelingen i Statistisk sentralbyrå, tok opp hvordan ulike beregningsmetoder og ulike sjokk i økonomien påvirker det aktivitetskorrigerende budsjettunderskuddet. Dette foredraget ble så kommentert av avdelingsdirektør Per Mattis Kongsrud i Finansdepartementet. Deretter ble det åpnet for spørsmål og diskusjon.

SSBs Bjørnstad startet med å gjennomgå noen grafer, som viser hvordan de ulike postene i budsjettunderskuddet rent teoretisk varierer med konjunktorene. Han poengterte at de automatiske stabilisatorene gir et større budsjettunderskudd i lavkonjunkturer enn om disse ikke hadde fått virket. Ringreven fra SSB la også vekt på at det oljekorrigerende

Det oljekorrigerende underskuddet:

- Beregnes ved å holde inntekter og utgifter til statlig petroleumsvirksomhet utenfor.
- Vil svinge i forhold til konjunktursituasjonen og andre ikke-strukturelle endringer på budsjettet.
- Eksempler på ikke-strukturelle endringer: overføringer fra Norges Bank, statens renteinntekter, renteutgifter og regnskapsmessige endringer.

Det strukturelle oljekorrigerende underskuddet:

- Korrigeres for konjunktursituasjonen og andre ikke-strukturelle endringer.
- Mål for bruken av oljeinntekter over statsbudsjettet.
- Skal i følge handlingsregelen over tid være lik forventet realavkastning av Statens pensjonsfond utland.
- Grov indikator på innretningen av budsjettpolitikken.
- En økning i det strukturelle underskuddet fra ett år til det neste, målt som andel av samlet verdiskaping, indikerer at budsjettet bidrar til å øke aktiviteten i norsk økonomi.

Aktivitetskorrigerende på statsbudsjettet:

- Finansdepartementet korrigerer for midlertidige forhold på budsjettet.
- De tar utgangspunkt i et beregnet trendavvik.
- Trendavviket viser hvordan de ulike postene er forventet å avvike fra en tenkt normal-situasjon.
- De beregnede trendene er basert på glatting av tallserier av historiske observasjoner og anslag.
- Analysene er usikre. Resultatene kan påvirkes av nye tall for den økonomiske utviklingen lenge etter at statsregnskapet for det enkelte år er avsluttet.
- Beregningen av inntekter tar utgangspunkt i innbetalte skatter og avgifter.
- Beregningen av utgifter tar utgangspunkt i utgiftene til arbeidsledighetstrygd.

Kilde: Nasjonalbudsjettet 2011

underskuddet viser et større budsjettunderskudd i forhold til fireprosentbanen enn hva strukturelt underskudd viser. Dette fordi de automatiske stabilisatorene her er trukket fra.

Videre dro han frem en tabell fra en OECD rapport som demonstrerte sammenhengen mellom statlig underskudd og konjunktursvingningene. I et intervall hvor +1 tilsier eksakt samvariasjon og -1 tilsier eksakt motsatt samvariasjon, kommer Norge sammen med Danmark, Finland og Sverige på -0,4. Euroområdet foruten Finland ligger her over +0,2. Det er et tegn på at de nordiske landene, i motsetning til Eurolandene, har vært gode på konjunkturstabilisering. Dette kan forklare de kraftige finansielle problemene i dagens Europa understrekte han.

HVORFOR AKTIVITETSKORRIGERE?
Forskningslederen lister finansdepartementets egne årsaker til å aktivitetskorrigere: Unngå å stramme inn og ta i bruk penger fra de automatiske stabilisatorene når konjunktorene endres. Disse snur jo når konjunktorene snur.

Den andre grunnen er for å finne ut hvor mye oljepenger vi benytter. Bjørnstad siterte Nasjonalbudsjettet for 2011, hvor det står: «Ved vurdering av budsjettpolitikken brukes det strukturelle, oljekorrigerte underskuddet, (...) , som mål på den underliggende bruken av oljeinntekter.»

Ifølge handlingsregelen skal det strukturelle underskuddet være fire prosent «men er dette riktig?», spurte Bjørnstad retorisk. Forskningslederen utdypte: «Når oljepenger brukes til motkonjunkturtiltak, i hvilken forstand er det da en bruk av oljepenger?» Den engasjerte forskningslederen videreførte at handlingsregelen sier at også motkonjunkturtiltakene skal snu når konjunktorene snur. «Da er det ikke oljefondet man bruker, men heller det man sparer inn i neste høykonjunktur», konkluderte han.

Bjørnstad fortalte videre at denne korrigeringen er svært viktig, siden finansdepartementet mener aktivitetskorrigeringen bestemmer den underliggende bruken av oljepenger. Han problematiserte: «Hvordan skal publikum kunne ta stilling til usikkerheten i prognosen på aktivitetskorrigeringen?». I samme slengen slo Bjørnstad fast at SSB har den beste forutsetningen for å klare nettopp det.

publikum deler Finansdepartementets tolkning og dermed misforstår usikkerheten i prognosene for oljepengebruken.

Forskningsleder Bjørnstad brukte professor Hilde Bjørnland ved BI som eksempel på at publikum deler Finansdepartementets tolkning og dermed misforstår usikkerheten i prognosene for oljepengebruken. BI-professoren ble sitert på at hun i fjor høst ikke trodde at vi ville nå handlingsregelen før tidligst i 2018. Forskningsleder Bjørnstad forklarte at SSB hele tiden har

«Beregningen av det strukturelle underskuddet er i realiteten svært usikker. Likevel bruker mange den strukturelle budsjettbalansen som fasit på oljepengebruken når de leser statsbudsjettet.»

hevdet at Norge når den samme handlingsregel innen 2012. Unntaket var en kort periode under finanskrisen, da byrået hadde 2013 som anslag. «Beregningen av det strukturelle underskuddet er i realiteten svært usikker. Likevel bruker mange den strukturelle budsjettbalansen som fasit på oljepengebruken

når de leser statsbudsjettet», poengterte Bjørnstad.

Bjørnstad hadde med seg forskerrekruert Joakim Prestmo ved samme avdeling til frokostmøtet.

Prestmo er den som faktisk har prøvd å ettergå finansdepartementets beregninger

Tallknuseren fra Trondheim redegjorde for hvordan han kopierte aktivitetskorrigeringen

i sømmene for å finne ut hvor godt SSB klarte å kopiere departementets prognoser. Tallknuseren fra Trondheim redegjorde for hvordan han kopierte aktivitetskorrigeringen, gitt den informasjon som ligger ute. Prestmo hadde utført en trendberegning ved hjelp av et HP-filter, for å få en oppfatning av det konjunkturnøytrale nivået på skatter og avgifter. HP-filter er et matematisk verktøy som særlig brukes i makro for å glatte ut ikke-lineære representasjoner. Det fungerer på den måten at filteret glatter ut trenden ved hjelp av å trekke ut de sykliske komponentene fra et tallmateriale. Videre hadde han korrigert for de volatile budsjettpostene som ledighetstrygd, skatter og avgifter. I tillegg hadde Prestmo justert for overføringer fra Norges Bank.

Prestmo mente det kan oppstå problemer når trendnivået skal beregnes. Trenden skal jo beskrive den underliggende utviklingen, men skal også kunne fange opp midlertidige strukturelle endringer. To elementer trekkes frem som påvirker trenden; prognosen som ligger i bunn og valget av parametre når man glatter tidsseriene. Han ga uttrykk for at han hadde lyktes i å kopiere Finansdepartementet ganske godt og at aktivitetskorrigeringen frem til 2005 så å si var den samme. Etter 2005 varierende Prestmo sine beregninger på aktivitetskorrigeringen rundt 0, mens finansdepartementets ligger omlag 10 til 15 milliarder høyere.

Departementet korrigerer i sine prognoser for direkte og indirekte skatter. Eksempler på dette er lønsskatt, moms og særavgifter, derunder bilavgift, ledighetstrygd, og bedriftsskatter av typen etterskuddsskatt og utbytteskatt.

I Finansdepartementets anslag er det store revisjoner. Disse er større enn de revisjonene Prestmo hevder å få med sin metode. Det innebærer at pengebruken endres når man korrigerer det endelige budsjettet. I tallene han presenterte kunne staten ha økt oljepengebruken med omlag 20 milliarder kroner i 2007 i forhold til hva de egentlig budsjetterte med. I 2010-2011 kunne myndighetene ifølge Prestmo oppjustert oljepengebruken med 10-15 milliarder norske kroner og likevel opprettholdt det strukturelle, oljekorrigerede budsjettunderskuddet som ble presentert i årets statsbudsjett.

Forskerrekkrutten hevdet at dette indikerte at departementets metode har svakheter. For å kunne lage gode beregninger av trenden er det nødvendig med gode og forventningsrette prognoser på de variablene som inngår i beregningene, påpekte han.

Laserpekeren ble igjen tatt over av forskningsleder Bjørnstad. «Trendfremskrivningen er problemet med Finansdepartementet sine prognoser. Måten de beregner på, gjør at det blir lettere å så tvil om handlingsregelen er levedyktig». Å utelate fremtidige konjunkturutviklinger påvirker endepunktet i trendberegningen, noe som er viktig for både beregningen av BNP-gapet og aktivitetskorrigeringen. Bjørnstad understreket at aktivitetskorrigeringen over tid bør være like null. Det er dessuten meget viktig å bruke de automatiske stabilisatorene i økonomien. SSB-forskerne hadde benyttet kvartalsversjonene av sin kjære MODAG-modell, nemlig KVARTS, og gjorde et anslag på oljepengebruk i 2015, hvor de viste at de automatiske stabilisatorene korrigerer bort eksempelvis 53 prosent av et konsumsjokk. Bjørnstad konkluderte like

fullt med at det ikke er grunn til å legge stor vekt på skillet mellom det strukturelle og det oljekorrigerede budsjettunderskuddet.

FIREPROSENTBANEN

Ifølge handlingsregelen skal det strukturelle underskuddet over tid tilsvare fire prosent av Pensjonsfondet. For det enkelte år skal bruken av oljeinntekter tilpasses situasjonen i norsk økonomi. Både de automatiske stabilisatorene og de diskresjonære motkonjunkturiltakene bidrar til å stabilisere realøkonomien. SSBs representanter på Frokostmøtet sluttet derfor at et skille mellom de to er viktig for vår forståelse av finanspolitikken. Dette skillet er i midlertidig uklart. Selv uten de diskresjonære, altså skjønsmessige, motkonjunktur tiltakene, påvirker konjunkturrene det strukturelle underskuddet.

«Siden det ukorrigerede underskuddet også skal følge handlingsregelen, er det da nødvendig å knytte handlingsregelen til det strukturelle underskuddet?», undret Bjørnstad. Herrene fra SSB summerte opp sitt eget foredrag ved å poengtere at den famøse handlingsregelen legger til grunn for, og historien viser, at det strukturelle underskuddet skal svinge med konjunkturrene. Spørsmålet er da om det strukturelle underskuddet i det hele tatt er et mål på den underliggende bruken av oljepenger? Underforstått vil man over tid således ikke bruke oljepenger, da overskuddet vil dekke underskuddet på sikt.

Finansdepartementet, den andre delen av jerntriangelet, var sterkt representert. Per Mathis Kongsrud, seksjonsleder for offentlige finanser og makroøkonomisk analyse, og ekspedisjonssjef Knut Moum var begge kalt inn til dyst. Kongsrud var invitert for å kommentere analysene fra Bjørnstad og Prestmo. Han hadde imidlertid ikke mottatt foredraget fra SSB da han gikk fra jobb kvel-den før, og hans foredrag var derfor basert på mer generelle betraktninger ut

fra tidligere samtaler med Bjørnstad, snarere enn et direkte svar på SSB.

Seksjonslederen startet med å redegjøre for endringene i anslagene for strukturelt underskudd siden i fjor høst (Nasjonalbudsjettet for 2010). Både for 2009 og 2010 er anslaget for det strukturelle underskuddet på statsbudsjettet nedjustert med over 20 mrd. kroner. For begge årene skyldes den ene halvparten av endringen økte skatter, mens den andre halvparten kommer av høyere utbytte og lavere utgifter enn først antatt. For 2009 tar anslagene nå utgangspunkt i statsregnskapet for 2009, som viste klart lavere utgifter og høyere skatter enn lagt til grunn i fjor høst.

Anslaget for det strukturelle underskuddet i 2010 er nedjustert med over 20 milliarder kroner siden i fjor høst. Dette tilsvarer omtrent 1,25 prosent av fastlands-BNP. Kongsrud poengterte at dette er en betydelig revisjon, men ikke større enn det en ofte observerer i slike anslag. Anslagene for Sverige fra det svenske Finansdepartementet har for eksempel et gjennomsnittlig tallverdiavvik på 1,2 prosentpoeng, mens OECDs anslag for medlemslandene for

en bedrift som feilberegner sine inntekter med 1 prosent, ikke vil kalle det en stor bom».

år t i gjennomsnitt er endret med 1,1 prosentpoeng fra desember år t til desember år t+1. Avdelingsdirektøren viste til at både statsbudsjettets utgifter og inntekter er svært store, og at selv små prosentvise avvik dermed gir store tall i mrd. kroner. Han viste til at en bedrift som feilberegner sine inntekter med 1 prosent, ikke vil kalle det en stor bom». Den åpenbare innvendingen uteble: Departementet bestemmer selv skattene. Derfor har de en vesentlig mindre risikofaktor i sine beregninger

for sitt inntektsgrunnlag enn hva en vanlig bedrift har.

Seksjonslederen fortalte om de utfordringer man møter på når budsjettet skal planlegges. Det er to hensyn som er særlig viktige: en ønsker å la de automatiske stabilisatorene få virke og en ønsker å ha kontroll med utviklingen i statens gjeld (formue) over konjunktursykelen. For å få til dette må en ha en formening om den underliggende eller strukturelle utviklingen i budsjettet. Dette er grunnen til at de aller fleste land, samt internasjonale organisasjoner som OECD og IMF, beregner indikatorer for strukturell budsjettbalanse. Kongsrud viste til at det oljekorrigerte underskuddet er betydelig mer volatilt enn det strukturelle underskuddet og dermed ikke særlig godt egnet som styringslinje. I tillegg er revisjonene klart større for det oljekorrigerte underskuddet enn for det strukturelle underskuddet.

SKATT

Andre hovedpost i departementets presentasjon var skatter og skatteinnngang. Finansdepartementet ser på faktiske skatter, og justerer for endringer i skatteopplegget samt for konjunkturer. Dette gir da strukturelle skatter. Disse blir så justert for prisveksten i de ulike skatte- og avgiftsartene, noe som gir realverdien av de strukturelle skattene. Departementet gjør en slik «rens» på hver enkelt skatte- og avgiftsart, de korrigerer altså den faktiske skatte- eller avgiftsinngangen for endringer i skatteopplegget og for konjunkturer basert på makroindikatorer. Det beregnes også en egen prisindeks for de enkelte artene. Den «rensede» skatte- eller avgiftsserien, blir dermed regulert for sin egen prisindeks. Trenden man da finner, er den trenden Finansdepartementet tar som uttrykk for utviklingen i de underliggende (strukturelle) skattene.

Kongsrud fremhevet at beregningene bør holdes opp mot to sjekkpunkter: i) de beregnede aktivitetskorreksjonene kan sammenholdes med det bildet en

har av konjunkturforløpet i økonomien og ii) de beregnede strukturelle skattene (dvs. faktiske skatter fratrasket beregnet konjunkturkorreksjon) bør vise en forholdsvis jevn underliggende vekst fra år til år. Det siste sjekkpunktet er særlig viktig siden det er de beregnede struk-

Finansdepartementet trodde skatteinngangen ble mindre i fjor enn hva den faktisk ble.

turelle skattene som inngår i det strukturelle underskuddet.

Finansdepartementet trodde skatteinngangen ble mindre i fjor enn hva den faktisk ble. Den underliggende skatteinngangen er normalt høy i høykonjunkturer og lav i en lavkonjunktur. En mangelfull korreksjon gir en ustabil underliggende skattevekst, og utslagene blir veldig store eller mangelfulle om man ikke gjør korreksjoner. Avdelingsdirektøren påpekte at det blir for enkelt å knytte seg til BNP, men at man samtidig ikke kan korrigere for hver minste detalj. Finansdepartementets beregninger er forholdsvis detaljerte sammenliknet med praksis i de fleste andre land, og er utformet med sikte på å unngå store medsykliske svingninger i anslaget for strukturelle skatter.

Kongsrud viste til at også andre land og organisasjoner hadde gjort liknende erfaringer som Norge. I en arbeidsrapport fra ESB fra 2009 analyseres utviklingen i skatter og avgifter ved å justere for endringer i skatte- og avgiftsopplegget og for konjunkturer (basert på makroindikatorer). ESB konkluderer i sin analyse med at det ikke er noen makroindikatorer som kommer i nærheten av å forklare de sykliske svingningene i bl.a. bedriftsskatter. Kongsrud tok dette som et argument for å gå direkte på de ulike skatte- og avgiftsseriene, slik Finansdepartementet gjør i sine beregninger.

Bjørnstad og Prestmo hadde en innven- ding om at man bør korrigere for syke-

penger, da dette er en ikke ubetydelig del av de totale utgiftene. Kongsrud viste til at Finansdepartementets beregninger for Norge allerede var forholdsvis detaljerte. Han var heller ikke kjent med at noen andre land eller organisasjoner som OECD, IMF eller EU-kommisjonen korrigerer for svingninger i sykepen- ger.

Kongsrud var derimot enig med SSB og enkelte røster i salen om at Finansdepartementet kan bli bedre til å dele informasjon rundt beregningene de gjør og hvilke metoder de bruker. Han viste samtidig til et eget vedlegg om beregningene i Revidert nasjonalbudsjett 2010 og minnet om at det ligger en god del informasjon ute i nasjonalbudsjettet for 2011. Han varslet at departementet ville legge ut en detaljert dokumentasjon av beregningsopplegget, og at de ville ta med seg synspunktene fra seminaret i det videre arbeidet.

Mot slutten av møtet så ekspedisjonssjef Knut Moum seg nødt til å komme med en kommentar: «Det er ønskelig at de

Moum minnet dessuten forsamlingen på at «Alt i budsjettet er anslag».

automatiske stabilisatorene fungerer, men det er samtidig nødvendig at man har kontroll med den underliggende fordringsutviklingen». Det å styre etter det oljekorrigerte overskuddet gir en medsyklisk politikk. Man har mange erfaringer på dette i andre land. Moum minnet dessuten forsamlingen på at «Alt i budsjettet er anslag». Når budsjettet legges fram om høsten, er ikke bare aktivitetskorreksjonene anslag, men også tallene for den økonomiske utviklingen samt skatter og mange andre utgiftsposter.

Det ble til slutt åpent for spørsmål fra salen. De vedrørte hovedsaklig avklaringer av teknikaliteter i foredragene, samt hvilke poster man kunne ta inn og

korrigere for. Finansdepartementets representanter minnet om at man ikke kan korrigere for alle mulige poster og hevdet at de fanger opp det viktigste med måten de nå opererer på. Dette er også helt på linje med de aller fleste OECD-land.

«Denne usikkerheten må det opplyses om»,

Roger Bjørnstad i SSB etterlyser ikke et eksakt styringsverktøy, men at informa-

sjon om usikkerheten rundt anslagene når ut til folk flest. Han gjentok at siden publikum legger så stor vekt på tallene om oljepengebruken når de leser budsjettet, må Finansdepartementet forklare hvor usikre disse anslagene er. «Denne usikkerheten må det opplyses om», avsluttet en ivrig forskningsleder.

De mange samfunnsøkonomene som gikk ut på en morgenfrisk Aker Brygge, hadde opplagt lært mye, og kanskje funnet ut at handlingsregelen ikke er så enkel som man kanskje hadde trodde.

Nok et strålende arrangement av Samfunnsøkonomene var over. Et frokostmøte som gav muligheter til å få gode innblikk i sammenhengene i økonomien vår. Temaet var fengende, og dette bør for mange avgangselever være et naturlig emne til en masteroppgave.

Vi takker for et minneverdig morgenmøte og inntar nå lesesalen på Blindern, hvor vi venter og gleder oss til Forskermøtet 2011.

FLYTTEPLANER?

Vi vet ikke om våre abonnenter flytter mer enn andre, men det virker slik. Hver måned får vi tidsskrifter i retur fordi adressaten har flyttet.

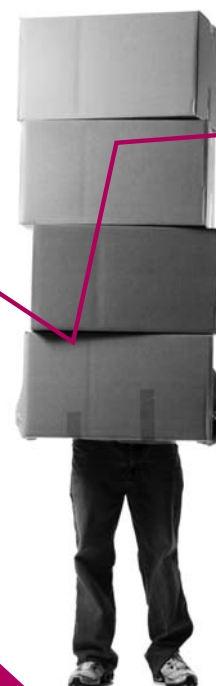
Spar oss for ekstra porto og deg selv for forsinkelser:

MELD FLYTTING!

Telefon: 22 31 79 90

E-post: sekretariatet@samfunnsokonomene.no

www.samfunnsokonomene.no



Høstkonferansen 2010

«Investeres det for lite i offentlig sektor?»

MARIANNE FIDLER
MICHAEL W. MADSEN

Samfunnsøkonomenes Forening inviterte til årets høstkonferanse, hvor temaet denne gang gjaldt hvorvidt det investeres for lite i offentlig sektor. Underliggende problemstillinger som «hva bør gjøres?», «kvalitet og praktisk bruk av samfunnsøkonomisk analyse» og «rollefordeling mellom offentlig og privat sektor» ble tatt opp i løpet av seansen. Alle foredragsholderne påpekte at det var på tide å få offentlige investeringer på dagsordenen. Dessuten var de enige om at det er store utfordringer knyttet til å få gjennomført samfunnsøkonomisk lønnsomme investeringer fra det offentlige. Manglende nytte-kostnadsanalyser, internpolitisk strid, og agent-prinsipal problemer var noen av årsakene som ble nevnt underveis. Det var altså mye som la opp til en spennende og innholdsrik debatt på Folkets Hus.

Høstkonferansen ble i år innledet av Espen Moen fra Handelshøyskolen BI. Som en innledning til debatten nevnte han flere aspekter ved problemstillingen som skulle debatteres. «Det er klart at det finnes mange prosjekter som burde blitt realisert, fordi de er lønnsomme, men som ikke har blitt det kanskje på grunn av manglende vekt på nytte-kostnadsanalyser». En annen side av diskusjonen angår kontantprinsippet, hvor man ikke skiller mellom konsum og investeringer. Dette kan gi et lite nyan-

sert bilde av de offentlige utgiftene. Innenfor prosjekter er det i tillegg en tidvis problematisk rollefordeling. «Det bør også kanskje endres på oppgavefordelingen i forbindelse med store samarbeidsprosjekter?», spurte Moen avsluttende og sendte ballen videre til foredragsholderne.

INVESTERER VI FOR LITE I OFFENTLIG REALKAPITAL I NORGE? HVA BØR GJØRES?

Victor Norman, professor ved Norges Handelshøyskole, fikk æren av å åpne ballet. Han takket for invitasjonen og la vekt på at det var et meget viktig tema høstkonferansen satte på dagsordenen. Han bemerket i sin introduksjon at i sin ungdom, mente både han, Steinar Strøm og Vidar Christiansen at det ble investert for mye i offentlig sektor. Isteden for burde man øke det offentlige konsumet. Gjennom sitt foredrag valgte han å ikke gi et fasitsvar på hva som er et riktig konsumnivå. Professoren konstaterte heller at «vi har trolig mange offentlige investeringer som ikke blir realisert, til tross for at de har høyere avkastning enn alternativkostnaden». I denne forbindelsen trakk han frem infrastruktur og økt jernbanesatsning som veldig viktig. Dette er med på å løfte hele regionen og gir klyngeeffekter som bidrar til merverdi i samfunnet. Forrige vinters togkaos sitter friskt i

minne hos de fleste. Også ferjefri forbindelse mellom Bergen og Stavanger vil bidra til store klyngeeffekter som dekker kostnadsanslag.

Norman nevnte videre at vi også har mange gode investeringer som ikke blir regnet som investeringer. Han tok frem et talleksempel over elever som faller ut av skolesystemet, såkalte «drop-outs», og dets utfall for yrkesaktive. I en ekstrem situasjon, der noen får en jobb og de andre havner på trygd, vil avkastningen ved å satse på at ingen dropper ut være stor. Vi kan altså tjene på å sette en lærer på hver elev. Sist, men ikke minst, kom han til kjernen i debatten? nemlig poenget om at mange investeringer blir realisert til tross for at avkastningen er klart lavere enn alternativ-

Og når jeg vil slippe unna familien og få den ultimate enslighetsfølelsen, kjører jeg meg en tur i Lærdalstunnelen, skøyet Norman.

kostnaden. Han nevnte blant annet det planlagte krysset til E18 ved Risør, hvor trafikkgrunnlaget mildt sagt er tynt. «Og når jeg vil slippe unna familien og få den ultimate enslighetsfølelsen, kjører jeg meg en tur i Lærdalstunnelen»,

skøyet Norman. Konklusjonen hans var at den marginale avkastningskurven altså går både opp og ned med mengden investeringer.

«Hvorfor har det seg slik?», spurte professoren. Han valgte å belyse tre ulike problemer. For det første henviste han til kalkylesvikt, i den form at nytte-kostnads-verktøyet er for dårlig. Bjørvikaprojektet ble kåret til det minst lønnsomme prosjektet de siste 10 år. Samtidig er prosjektet det største byutviklingsprosjektet i Norge, siden Christian IV seilte opp Oslofjorden tidlig på 1600-tallet. Norman poengterte at nytte-kostnadsanalyser er basert på et mikrogrunnlag, hvor man ser på marginaløkningers effekt på analysen av prosjektet. Dette blir da brukt på store prosjekter, hvilket Norman mente kan være problematisk. Når man skal lage vei-prosjekter, må man tenke på hva som skjer med trafikkmønsteret i fremtiden. En veiforbindelse mellom to isolerte øyer, vil ifølge nytte-kostnadsanalyser ikke bli realisert dersom man skal ta utgangspunkt i nåværende trafikkg grunnlag. «Den er jo null ? dermed blir det null nytte av å realisere prosjektet», konstaterte den tidligere statsråden.

For det andre har man budsjettssystemsvikt. Kontantprinsippet, der budsjettering av et prosjekts utgifter finner sted samme år som det bokføres, fører til at drift fortrenger investeringer. Dermed blir det vanskelig å gjennomføre flere prosjekter samtidig, mente Norman. For det tredje har man styringsproblemer. Norman refererte til Public Choice Theory, hvor statsvitenskap anvender økonomisk teori på politiske problemer. Ifølge Norman fortrenses økonomi av politikk, slik at man kun kan realisere hele prosjektet eller ikke i det hele tatt. Den beste løsningen er at vi får bedre nytte- og kostnadsanalyser, et bedre budsjettssystem i staten, og til slutt bedre politiske rammer for å kunne belyse mulige prinsipal-agent problemer. Kanskje er det noe der vi kan løse.

Norman innledet neste del av foredraget med et viktig poeng: «Dersom dår-

lige prosjekter blir realisert, betyr ikke dette at man ikke skal realisere de gode. Vi skaper bare ekstra «sunk cost» i samfunnet, dersom dette skulle skje. Da får vi heller velge en nest-best-løsning, altså gjøre begge deler». Om nødvendig kunne man, ifølge professoren, også investert deler av oljefondet her hjemme. Han henviste i fortsettelsen til to politikere fra 1800-tallet, Søren Jaabæk og Frederik Stang, som hadde vært svært uenige når det gjaldt offentlige investeringer. Stang vektla viktigheten av offentlige investeringer for å kunne bygge landet, hvilket ble en skandinavisk suksess. Norman snakket videre om at alternativet til Stang er Hollandsk Syke variant B, som handler om hva som skjer når man «i lutter ansvarlighet glemmer å bygge landet». For lite eller feilaktige investeringer leder til at vi ikke får bygd infrastruktur eller utviklet arbeidsmarkedet. Konsekvensen av dette kan bli manglende høyt utdannede folk i kunnskapsbasert arbeid. Av økningen i utdannede siden 2005 har bare fem prosent gått inn i privat sektor, hvilket har stor betydning for fremtidens næringsliv, ifølge Norman. Vittig kommenterte han at Universitet i Oslo i fjor havnet på 101. plass blant verdens beste universiteter, mens det i år ikke engang evnet å fylle ut skjemaet.

Det er ikke tvil om at vi har intelligente politikere, men vi har i tillegg reelle agentproblemer. Slik ender vi opp med en mellomløsning, isteden for den beste løsningen. Men for det meste er offentlige investeringer lønnsomme, avsluttet Norman med å si.

Deretter var det duket for dagens første kommentar- og spørsmålsrunde. Den ble åpnet av Erling Holmøy fra SSB. Han mente at økte bevilgninger til offentlige investeringer ikke nødvendigvis fører til økt realisering av de gode prosjektene. Når det gjelder utdanning, ligger Norge ikke så lavt i forhold til innsats av realinvesteringer. Forskningslederen hevdet svikten er knyttet til helt andre områder ? vi trenger flere

lærere. Professor Espen Moen fulgte dette opp med å spørre om det er riktig å si at det er svikt i systemet. Er det ikke slik at nissene blir med på lasset, dersom man velger å omstrukturere?

Norman svarte med å påpeke at oljefondet per i dag investerer i verdipapir, aksjer og eiendom i utlandet. I tillegg burde man investert fra oljefondet i samfunnsøkonomisk lønnsomme prosjekter i Norge. Det vil gi avkastning for staten. Det betyr likevel ikke at politikerne nødvendigvis vil satse på lønnsomme prosjekter. Norman presiserte videre at man må konstruere den delen av oljefondet slik at politikerne ikke får samme makt over pengebruken. Hvis ikke blir det bare investert i rundkjøringer i Risør.

Et annet spørsmål fra salen var hvordan vi skal klare å gjennomføre dette i praksis. Professoren svarte at konstruksjonen av Statens Pensjonsfond Utland (SPU) har vært bra, men ikke perfekt. Kanskje burde vi gjøre om på den eller omforme den. Det faktum at vi har en uavhengig sentralbank er også en veldig bra konstruksjon. Likevel mangler vi ekspertise i disse institusjonene og også i Finansdepartementet, noe som er en svakhet.

Siste kommentar fra publikum kom fra Oddbjørn Raaum fra Frischsenteret, som påpekte at situasjonen er mer komplisert enn vi har sett, og at regnskapet er lite nyansert. Det at SPU skal investere i utdanning av flere lærere er vanskelig å se for seg som en løsning. Normans svar til dette var at systemet i seg selv ikke skaper insentiver til å investere i utdanning. I Norge har vi en god skole for den gjennomsnittlige student, men hva med de to andre halvdelene? Å gjøre Universitetet i Oslo til et internasjonalt anerkjent universitet lar seg ikke gjøre i vårt politiske system, men det vil kunne gå med fondet som investor. Professoren avsluttet med å si at fondskonstruksjonen er utenfor medianvelgerens preferanser.

SAMFUNNSØKONOMISKE ANALYSER AV OFFENTLIGE INVESTERINGER: KVALITET OG PRAKTISK BRUK

I neste del gikk høstkonferansen gikk over på mer praktiske sider ved offentlige investeringer. Først ut i denne delen var Marianne Andreassen fra Senter for statlig økonomistyring. Hun innledet med en kommentar til Victor Norman, om at mer makt til eksperter innad i systemet er feil vei å gå. Dette begrunnet hun med at det er mangler ved teorien de bruker. Fokuset burde etter Andreassens oppfatning heller være på hva som er gode eller dårlige investeringsprosjekter. Like fullt poengterte hun at det er vanskelig å regne seg frem til et svar, og at politikernes prioriteringer spiller en svært avgjørende rolle. Ifølge Andreassen, er det tydelige krav til stede i statens interne styringssystemer. Norske myndigheter har nå sitt eget kvalitetssikringssystem, hvor alle prosjekter som overstiger 500 millioner kroner er underlagt ekstern kvalitetssikring. De fleste investeringsprosjekter er imidlertid ikke omfattet av dette regimet, hvilket byråkraten fant beklagelig. Andreassen oppfordret til å senke terskelen for å bruke metode i analysene. Hun hevdet at det ikke er metoden det er noe galt med, men hva man setter inn av perspektiver. Når man for eksempel ser på statsregnskap, er det mer penger til drift enn investeringer. Det kan likevel være at mange gode investeringer blir klassifisert som driftsutgifter, deriblant barnevernsutgifter. Nivået av utgifter i det offentlige er politikk. Med andre ord må man ut i fra dette gjøre det som er best og mest effektivt ved å gi politikerne et godt beslutningsgrunnlag. Mye avgjøres internt i staten, påpekte Andreassen.

Direktøren stilte spørsmål ved analysens faglige kvalitet, og i hvilken grad alle relevante hensyn er vurdert. For eksempel finnes det etiske vurderinger for kalkulering av forebyggende tiltak innenfor helse. Det kan derimot diskuteres hvorvidt det er mulig å måle gevinsten ved røykeloven og kronetall-

feste liv som er reddet, kommenterte Andreassen. I hvert fall kan en debatt om analytisk metode bidra til en mer åpen og demokratisk prosess, som igjen fører til mer lønnsomhet. Dette er ikke eksakt vitenskap, og vi må leve med de politiske beslutningene som er tatt. Hun presiserte derimot at sektorene har friheter til å gjøre prioriteringer innad, gitt rammene satt av politikerne. Det er utfordringer i alle trinn på veien til en slutført analyse. I noen tilfeller blir trinn hoppet over og får en manglende gjennomgang. Det er en viktig balanse mellom faglige alternative forslag innenfor det rådende politiske synet.

Når det gjaldt spørsmålet om hvorvidt det gjøres for lite samfunnsøkonomisk analyse, mente Andreassen at svaret var ja. For å oppnå en god vurdering av et prosjekt, er det nødvendig med god underliggende kompetanse. Det er varierende praksis om hvorvidt det er krav til at samfunnsøkonomiske analyser skal inngå i beslutningsprosessen. NOU-utredninger er i praksis brukt i varierende grad. Avslutningsvis nevnte direktøren at ved å bruke samfunnsøkonomiske analyser, får man en mer effektiv ressursbruk, større faglig troverdighet og legitimitet og bedre grunnlag for læring i ettertid.

Harald Minken fra Transportøkonomisk Institutt (TØI) var nestemann ut. Han begynte med å presenterte hva instituttets arbeidsoppgaver går ut på. TØI utvikler blant annet veiledere for nyttekostnadsanalyser. Videre fortalte Minken at han var med på å kvalitetssi-

«Vi er i overkant rause når vi setter i gang med prosjekter som heller skal bygges fint enn effektivt», kommenterte han.

kre Oslopakken 3. Etter politikernes første beslutning viste kvalitetssikringen at Oslopakken 3 kunne gjøres til halv-

parten av prisen. Det var altså store muligheter for å bedre vilkårene for pakken. Likevel rørte ingen ved det politikerne i første omgang hadde besluttet. Samfunnsøkonomen bemerket at «vi har et lite problem». Situasjonen tyder ikke på at vi må øke investeringene, men heller at vi må begynne å utrede lønnsomhetsberegninger. «Vi er i overkant rause når vi setter i gang med prosjekter som heller skal bygges fint enn effektivt», kommenterte han. Poenget hans er at politikerne til syvende og sist ikke bruker kalkylene, og ikke at kvaliteten på dem er dårlig.

Minken trakk frem jernbanen som et eksempel på avvik mellom oppfattet nyttenivå blant konsumentene og det beregnede nyttenivået.

Jernbanestrekningen Oslo-Ski og dobbeltsporene på Vestfoldbanen er ifølge beregninger sterkt ulønnsomme. Likevel er det den gjengse oppfatning blant konsumenter av jernbanen at en raskere strekning er lønnsom. Økonomen peker på andre hindringer som hefter økt regularitet, fart og avganger. Spesielt er flaskehalsen Oslostunnelen et problem. Andre vanskeligheter, knyttet til vedlikeholdsnivået og enkeltsporandelen i hele systemet, bidrar også i feil retning. Han mener det er svakheter i modellene, som mangler sammenhenger mellom pålitelighet og kapasitet.

Minken avanserer ved å forklare hvordan analysene blir utført. I transportsektoren i Norge anvendes særlig tre metoder; den tradisjonelle metoden, rutevalgsmetoden og transportmiddelovergripende analyser. I den førstnevnte, som er i tråd med Veivesenets tradisjon, ser man på forbedringer i spart tid, sparte midler og annet gitt uendret atferdsmønster. Minken poengterer at folk vil tilpasse seg endrede forhold, og at det finnes modeller som tar inn over seg dette. Rutevalgsmodellen er en modell hvor løsningsprinsippet er raskeste vei eller, dersom det oppstår køer, brukerlikevekt. Ved køkjøring fin-

nes det en Nash-likevekt etter kjørerute. Poenget her er at bilisten velger rute ut i fra om det er kø eller ikke basert på den i utgangspunktet tidsoptimale ruten sin. Velger bilisten en nest-best rute for å slippe kø, vil dette være en Nash-likevekt. Det mangler likevel en modell som inkluderer køkjøring i antall timer per dag. Transportmiddelovergrepene analyser ser på etterspørsel i form av en turmatrise som følger fra valg av blant annet reisehyppighet, destinasjon og transportmåte. Tilbudet er en konsekvens av nettverket og rutevalget, og man oppnår likevekt ved likhet mellom dem.

Analytikeren stilte det viktige spørsmålet: «Hvorfor brukes ikke metodene?». Han hevdet svaret er at Veivesenet er i lomma på lokale politikere. Lokalpolitikere ønsker naturligvis å få investeringsprosjekter til sitt fylke. Fra fylkenes side virker deres prosjekter veldig nyttige, siden de ikke ser de andre fylkenes kostnader. Minken mener at vi også ser tendenser til at departementer satsar på prosjekter, som ikke oppfyller de kriteriene de selv har satt.

Avslutningsvis begrunnet Minken bruk av analysene med at det er overskuddet som skaper ringvirkningene. Grovt sett vil man med andre ord uten overskudd stå ribbet for ringvirkninger.

Sist ut i denne delen av Høstkonferansen var konsulent Nils Terje Furunes, tidligere konsernøkonom i DNB NOR. «Trøndera e som sædcella, det e mang tå dæm, med det e få det blir folk tå», innledet konsulenten humoristisk. Videre dro han frem en historie fra 1930-tallet om en bilfører i Engerdal som ikke kunne kjøre uten at gebisset ristet så det knakk i to. Det ble senere kommentert i lokalavisa at det er en menneskerett å kjøre bil uten å putte løstennene i lomma. «Men jeg har kort tid, så jeg må prioritere hva jeg skal irritere meg over», konstaterte Furunes.

Han gikk rett på sak og bemerket at med norske metoder for utregning av prosjekter, kommer prosjektet dobbelt-

spor Oslo-Ski ut som den investeringen som gir minst nytte. Hadde man på en annen side regnet med britiske metoder, hadde det sett lønnsomt ut. Da ville man nemlig tatt med at BNP per capita vokser, og man ser på nytte på en lengre horisont. Fra 1970 og utover var det en nedgang av offentlige investeringer på 70 prosent, samtidig som vi opplevde tredoblet vekst i trafikk på veiene. Bompenger finansierer nå like mye av veiinvesteringene som staten gjør. Dermed kan man ha mye å hente på å gå nøyere inn i materialet. Videre diskuterte økonomen at nytte- og kostnadsanalyser mangler mange viktige variabler, som skaper store svakheter for beslutningsgrunnlaget. Ifølge Furunes vektlegges verken arealbruk, bilhold eller samlet reiseomfang gjennom analyse av prosjekter. Det fokuseres derimot mer på reiseomløp, valg av transportmiddel, reiserute og reisepunkt. I Bjørvikaprojektet er for eksempel frigjort areal ikke medberegnert.

Furunes problematiserte at staten i størst mulig grad skal overholde handlingsregelen. Prosjekter dras ut i tid, og man taper en halvannen milliard på å

«Klattvis årlige bevilgninger er det minst lønnsomme. Det er som å bygge hus finansiert løpende av lønnen», fastslo den tidligere konsernøkonomen.

gjøre et prosjekt som dobbeltsporet Lysaker-Asker på 10 år istedenfor på 5. Utbyggingskostnadene ved mange samferdsels- og infrastrukturprosjekter blir ofte unødige høye på grunn av finansieringsmåten. «Klattvis årlige bevilgninger er det minst lønnsomme. Det er som å bygge hus finansiert løpende av lønnen», fastslo den tidligere konsernøkonomen. Han trakk også frem fordeler for bosetting, eiendomsverdier, lokalsamfunn og næringsmiljø, hvilket burde bli verdsatt i analyser.

Veiprosjekter kan vise seg å være lønnsomme i ettertid, fordi man har valgt for lave trafikkprognoser. Furunes viste et kjapt regnestykke av konsekvenser av manglende satsning på vedlikehold på jernbane. Anta en gjennomsnittlig forsinkelse på 10 minutter. Det utgjør 1 million personminutter per dag. Hvis hvert minutt verdsettes til kroner 2

Det er ingen som har det så travelt som en død laks, kommenterte rådgiveren syrlig om denne saken.

utgjør tapet 2 millioner kroner per dag. Skjer dette 200 dager i året blir tapet kr 400 mill. Dette er en pris som reelt betales, men som ingen mottar betalingen av. I tillegg kommer ekstraavgifter for Jernbaneverket og NSB. Det blir et samfunnstap dersom noen velger bort bruk av transportalternativer, i tråd med hva Posten gjorde, da det fikk nok av NSBs forsinkelser. «Det er ingen som har det så travelt som en død laks», kommenterte rådgiveren syrlig om denne saken. Dette rammer arbeidsproduktiviteten og yrkesdeltakingen i landet, noe som heller ikke er tatt med i kalkylene. I Storbritannia og Sverige brukes det et perspektiv på 60 år i kalkylene, mens hos Statens vegvesen er kalkylene basert på 25 års horisont.

Konsulenten diskuterte videre om finansplasseringer i inn- og utland, og mente at det var bedre å ha gode plasseringer i innland enn å ha mye på bok. «Hvorfor skal vi investere oljepenger i Polen, slik at de kan utkonkurrere oss i veistandard?», spurte Furunes. Leser man Global Economic Overview, utgitt av Verdensbanken, ligger Norge på en dårlig 29.plass når det kommer til infrastruktur. Det kan være at vi risikerer å underbygge landet og får hollandsk syke variant B. Problemet kan være at regional politikk får dominere. Dersom vi skulle utbedre stamveinettet i Norge, som svarer til kostnader på minst 230 milliarder,

ville det tatt 50 år med dagens investeringstakt. Hadde vi bevilget 3 milliarder ekstra per år, ville det blitt gjennomført på 30 år, viser tall fra Veidirektoratet. «Norsk Transportplan har i perioden 2010-2019 bare bevilget 2,2 milliarder ekstra per år til store riksveiprojekter», påpekte Furunes. Samtidig blir lite av bilavgiftene brukt som veiinvestering. Inntekter fra bilavgifter var på 51 570 millioner kroner i 2009, og i Norsk Transportplan er det gjennomsnittlig planlagt å bruke 21 888 millioner kroner frem til 2019 per år. I disse tallene er det ikke medregnet 5,3 milliarder i bompenger til Statens Veivesen.

Konklusjonen til Furunes var at vi først må forbedre analysemetoden, for så å få med manglende nytteberegninger i prognosene. Han mente dessuten at kalkulasjonsrenten ikke bør settes høyere enn 2,5 prosent. Sist, men ikke minst, må politikerne begrunne beslutningene de tar når kalkylen er ferdig.

HINDRER DAGENS BUDSJETT-PROSESSER OG REGNSKAPSREGLER RASJONELLE INVESTERINGER?

Statssekretær Hilde Singsaas innledet denne debatten med å gi et kort svar at, nei det gjør de ikke. Vi kan gjøre rasjonelle valg innenfor en helhet. Hun belyste noe av kritikken av investeringene, som for lavt investeringsnivå. Videre påpekte hun at det blir investert ufornuftig og at man ikke velger riktige prosjekter. Har budsjettssystemet skylden?, spurte statssekretæren.

Singsaas sitt budskap var at fornuftig prioritering er viktig, i form av at alle aktuelle tiltak, vurderes på fritt grunnlag. Samtidig sikrer fullstendighetsprinsippet at politikerne har det grunnlaget de trenger til å ta politiske beslutninger. Hun argumenterte videre at det ikke bare er investeringer i realkapital som skaper verdier, samt at beslutningsgrunnlaget ikke utelukket skal baseres på økonomiske vurderinger. Singsaas viste til at Bjørvikaprojektet har en negativ samlet verdiskapning, men mente det er for

smalt å kun operere med nytte-kostnadsanalyser. Rammen er gitt av handlingsregelen, som skal sikre forsvarlig utgiftsnivå på kort og lang sikt. Dessuten må reelle utgifter tas med. Det er bedre å ikke ha en handlingsregel enn å «bryte» den vi allerede har etablert.

Statssekretæren nevnte videre at kontantprinsippet kan gjøre det vanskelig å få plass til prosjekter, men det er mulig. Høyt prioriterte investeringer vil likevel få plass. Poenget er at vi ikke skyver utgiftene over til senere generasjoner, og at det ligger i prinsippets ånd at vi ikke kjøper på avbetaling. Ettårsprinsippet, om at statsbudsjettet vedtas for ett år om gangen, gir like fullt muligheter til å overføre ubrukte midler til neste år og fullmakt til å inngå kontrakter for hele byggeperioden. Å investere i dårlige prosjekter ligger ikke i prinsippene, men det gjør hvilke organisatoriske planleggings- og kontraktsstrategier man har.

Det siste argumentet til Singsaas i denne debatten gjaldt offentlig privat samarbeid (OPS), definert som en slags leasingkontrakt for bygging av offentlige bygg og veier. Noen av fordelene ved å ta i bruk en slik ordning er at vi får en mer effektiv gjennomføring med høyere kvalitet og fordeling av risiko. Den som bygger en vei, har senere ansvar for vedlikehold og oppfølging. Singsaas kommenterte at internasjonalt har det vært varierende erfaringer ved bruk av OPS. Blant annet i Storbritannia kommer nå regningen fra slike kontrakter. Norge har derfor valgt å ikke satse videre på denne typen finansiering av prosjekter. I tiden fremover ser man etter kontrakter som kombinerer drift, vedlikehold og videreutvikling. Singsaas presiserte til slutt at rammene er gitt, og at den videre diskusjonen er politisk og ikke omhandler hvordan budsjetteringen skal foregå.

Fagdirektøren ved Den norske Revisorforeningen, Harald Brandsås, fortsatte diskusjonen rundt hvilke regnskapsregler Staten burde bruke. Han åpnet med å påpeke at å tale om regnskapsprinsipper foran en gruppe sam-

funnsøkonomer var noe uvant. Revisoren svarte både ja og nei, når det gjaldt hvorvidt dagens budsjettprosesser og regnskapsregler hindrer rasjonelle investeringer. Nei, fordi Finansdepartementet har all nødvendig informasjon tilgjengelig for å fatte rasjonelle beslutninger. Han begrunnet ja-svaret med at budsjettet og regnskapet ikke lages for å fatte rasjonelle beslutninger, idet menigmann mangler informasjon kontra Finansdepartementet. Brandsås fremhevet at kontantprinsippet skaper informasjonsasymmetri, siden mannen i gata ikke får tilstrekkelig informasjon til å kunne vurdere hvordan realkapitalen forvaltes. Videre snakket han varmt om periodiseringsprinsippet, hvor man i motsetning til kontantprinsippet, sprer inntekter eller utgifter over tid og ikke regnskapsfører hele beløpet på transaksjonsdatoen.

Fagdirektøren fortsatte med å formidle at man ikke ser eiendeler i regnskapet ved bruk av kontantprinsippet. Følgelig ser man ikke depresieringen av realkapitalen. Pensjoner er heller ikke synlig ved bruk av kontantprinsippet. Likevel er disse beregnet i Nasjonalbudsjettet. Det er altså mulig å regnskapsføre dem, siden det går an å beregne disse utgiftene til budsjettet. Han poengterte at vedlikehold er en viktig kostnad, og at man derfor bør synliggjøre overfor beslutningstakere hva det koster. Synliggjøringen av vedlikeholdets kostnadsside var grunnet depresieringen i realkapitalen som oppstår uten vedlikehold. Under periodiseringsprinsippet vil dette regnskapsføres. Avslutningsvis konkluderte Brandsås med at rasjonelle investeringsbeslutninger hindres ved at vi ikke får fullt innsyn i regnskapet ved bruk av kontantprinsippet, og at man derfor bør bruke periodiseringsprinsippet.

ORGANISERING OG GJENNOMFØRING AV OFFENTLIGE INVESTERINGER. NY ROLLEFORDELING MELLOM OFFENTLIG OG PRIVAT SEKTOR?

Tidligere finansminister og Høyremann Per Kristian Foss fikk gleden av å ta

sjarmøretappen på denne konferansen. I utgangspunktet skulle han få bryne seg mot tidligere statsråd Matz Sandmann, som dessverre måtte melde avbud, da influensaen hadde tatt stemmen hans. Foss bemerket innledningsvis i en humoristisk tone, at han hadde ikke hadde én sykedag gjennom tretti år på Stortinget og fortsatt hadde stemmen i behold.

Den tidligere finansministeren sa satirisk at vi dessverre må leve med demokrati, og at beslutninger må tas på dette grunnlaget. I ett-partisystemer, som i Nobelkomiteen og blant aktører i næringslivet, er det derimot lettere å få ting vedtatt. I Norge får distriktspolitiske hensyn store konsekvenser for veibyggingen. Derfor vil det være mindre hensiktsmessig å sammenlikne oss med Sverige og Sveits, hvor det er store fraflyttede områder. Foss påpeker lett sarkastisk at vi ville klart å bygge veier mer effektivt, om vi hadde gjort som i Sverige, som har jaget alt av mennesker inn til byene. I så fall ville vi også prioritert å bygge veier der det faktisk bor folk. Det har vi ifølge politikeren motarbeidet i Norge siden krigens dager.

Høyremannen viste til hvordan samtlige stortingspartier har nedfelt i programmet at de vil bygge ut en Nord-Norgebane, som et eksempel på en fullstendig irrasjonell investering. Foss sa sarkastisk: «Det bor jo ikke folk der oppe». Han la til at det heldigvis ennå ikke har vært noen regjering som har turt å

gjennomføre dette. På den annen side har man dobbeltspor på Oslobanen, som er en rasjonell og god investering. Dette har vært likevel nedkjempet i lang tid.

Det han derimot ble bedt om å snakke om var da altså ikke veier, men noe av det viktigste innen investeringer – rollefordelingen mellom offentlig og privat sektor. Stortingsmannen belyste at han som finansminister fikk lagt om Statens Veivesen. Ifølge Foss fungerte denne omorganiseringen veldig bra, etter at det nye Mesta overtok Veivesenets rolle. Regjeringen han satt i fikk gjennomført det samme for Jernbaneverket og Kystverket. Dette ble stoppet etter politisk skifte, og for Jernbaneverkets del ble det en meget kostbar tilbakelegging. «Det er til dels komplisert å trykke tannpastaen inn i tuben igjen».

Videre avanserte Foss til å snakke om Offentlig-Privat Samarbeid (OPS). Den store fordelene ved OPS er at prosjektet tar langt kortere tid å gjennomføre. Dog er lånekostnadene noe dyrere enn ved et rent offentlig prosjekt. Den utførende enhet har ansvaret for bygg, vedlikehold og budsjetteringer. Staten betaler så en årlig sum over et gitt antall år som avbetaling på lånet som er tatt opp. Høyremannen trakk frem strekningen mellom Grimstad og Kristiansand som et eksempel på at OPS har lyktes med bravur. Han klarte dog ikke å skjule sarkasmen da han nevnte hullet fylt opp med tre milliarder på Økern som

eksempel på en svak investering. Problemet ved offentlig veibygging er at det ofte tar lang tid. Grunnen til dette er etter Foss mening at Veivesenet ikke kontrollerer vedlikehold fra private entreprenører. Politikeren konkluderte med at fordelene ved OPS er at fremdriftstiden er langt bedre enn ved offentlige prosjekter, og at man i utstrakt grad har budsjettoverhold. Dette resulterer i flere veiprosjekter og mer rasjonell drift. Dermed kan man utføre flere prosjekter samtidig.

Avslutningsvis eksemplifiserer høyremannen problemer med offentlige investering knyttet til beslutningstaking fra fylkenes side. Foss fortalte i denne anledning om det siste veistrekket opp til hytten hans, som det har blitt bygget litt på hvert år i ti år. Istedenfor å lappe på en kilometer vei over lang tid, kunne det muligens lønnet seg å lagt hele veien på ett år. Sånn sett driver Buskerud Fylkeskommune fullstendig irrasjonelt, med deres utdeling av veiflikker, konkluderte han.

Debatten ble noe ensrettet mot slutten grunnet Sandmann sitt forfall, og vi håper han kommer sterkere tilbake. Etter blomsterutdelingen var det duket for hyggelig sosialt samvær over en god matbit. Det gjenstår bare å takke Samfunnsøkonomene for en flott gjennomført Høstkonferanse, og programkomiteen for interessante foredragsholdere og tema.

Veiledning for bidragsytere

1. Samfunnsøkonomen trykker artikler om aktuelle økonomfaglige emner, både av teoretisk og empirisk art. Temaet bør være av interesse for en bred leserkrets. Bidrag må ha en fremstillingsform som gjør innholdet tilgjengelig for økonomer uten spesialkompetanse på feltet.
2. Manuskripter deles inn i kategoriene artikler, aktuelle kommentarer, debattinnlegg og bokanmeldelser. Bidrag i førstnevnte kategori sendes normalt til en ekstern fagkonsulent, i tillegg til vanlig redaksjonell behandling.
3. Manuskriptet sendes i elektronisk format i Word til Samfunnsøkonomenes Forening ved sekretariatet@samfunnsokonomene.no, eller direkte til en av redaktørene. Bidragene skal leveres med dobbel linjeavstand og 12 pkt skrift. Artikler bør ikke overstige 20 A4-sider, aktuelle kommentarer 12 sider, debattinnlegg og bokanmeldelser 6 sider.
4. Artikler og aktuelle kommentarer skal ha en ingress på max. 100 ord. Ingressen bør oppsummere artikkelens problemstilling og hovedkonklusjon.
5. Matematiske formler bør brukes i minst mulig grad. Unngå store, detaljerte tabeller. Alle figurer og tabeller skal det henvises til i teksten med figur- og tabellnummer (ikke benytt formen «ovenfor» eller «under» o.l.).
6. Referansene skal følge Harvard Style of Referencing
Referanselisten:
Tidsskrifter: Isachen, A. J. og J. T. Klovland (1982): Pengemengde og inflasjon, hvordan gikk det?, Sosialøkonomen 36(1), 11-13.
Bøker: Johansen, L. (1982): Kriser og beslutningssystemer i samfunnsøkonomien. Universitetsforlaget, Oslo.
Working papers/rapporter: Finstad, A. G. Haakonsen og K. Rypdal (2002): Utslipp til luft av dioksiner i Norge – Dokumentasjon av metode og resultater, Rapporter 7, Statistisk sentralbyrå.
7. Referansene i teksten:
Hhv én, to og flere enn to forfattere: «...Johansen (1982), Isachen og Klovland (1982), Finstad m. fl. (2002)».
Referanser i paranteser: «...(Johansen, 1982; Hoel, 2008)....».



SAMFUNNSØKONOMENE

Valutaseminaret 2011

Mandag 7. og tirsdag 8. februar,
Holmenkollen Park Hotell, Oslo.

De fire foredragstemaene for seminaret:

- Veien videre for finansnæringen
- Forvaltningen av oljeformuen
- Norge – en rik nasjon også i fremtiden?
- Vekst ut av krisen - valutakrig eller samarbeid.

I tillegg til våre mest kjente foredragsholdere vil Jon Hippe legge frem finanskriseutvalgets rapport og Martin Skancke snakke om oljefondets investeringsstrategi. Mer om programmet publiseres snarest på www.samfunnsokonomene.no. Justeringer kan forekomme.

Forhåndspåmelding innen 10. desember garanterer plass samt rom. Påmelding kan gjøres på www.samfunnsokonomene.no.

Velkommen!
Programkomitéen

B-PostAbonnement

Retur: Samfunnsøkonomenes Forening
PB. 8872 Youngstorget
0028 OSLO

