

SNF-RAPPORT NR. 19/00

Kryssubsidiering – operasjonaliserbar definisjon og samfunnsøkonomisk ønskelige tiltak

av

**Kenneth Fjell
Kåre P. Hagen
Geir Mo Johansen**

SNF- prosjekt nr.: 2100 "Kryssubsidiering"
Prosjektet er finansiert av Arbeids- og administrasjonsdepartementet og
Næringslovutvalget i Nærings- og handelsdepartementet.

**STIFTELSEN FOR SAMFUNNS- OG NÆRINGSLIVSFORSKNING
BERGEN, MAI 2000**

© Dette eksemplar er fremstilt etter avtale
med KOPINOR, Stenergate 1, 0050 Oslo.
Ytterligere eksemplarfremstilling uten avtale
og i strid med åndsverkloven er straffbart
og kan medføre erstatningsansvar.

ISBN 82-491-0047-6

ISSN 0803-4036

FORORD

Prosjektet ”*Kryssubsidiering – operasjonaliserbar definisjon og samfunnsøkonomisk ønskelige tiltak*” er utført ved Stiftelsen for samfunns- og næringslivsforskning på oppdrag for Konkurransetilsynet, Arbeids- og administrasjonsdepartementet og Næringslovutvalget ved Nærings- og handelsdepartementet, og ble finansiert av de to sistnevnte (departementene). Prosjektet ble startet opp i juli 1999 og avsluttet i mai 2000. Prosjektstaben har bestått av forsker Kenneth Fjell, prosjektassistent Geir Mo Johansen og professor Kåre P. Hagen. Førstnevnte har vært prosjektleder med det redaksjonelle ansvaret for rapporten, og har arbeidet med hele rapporten, men i særdeleshet med kapittel 2 og 4. Geir Mo Johansen har arbeidet med hele rapporten, men i særdeleshet kapittel 2, 3, 5 og 6. Professor Hagen har hatt en rådgivende funksjon og bidratt generelt. Stjernemerkede avsnitt representerer noe teknisk og tyngre lesing som er tatt med for den formelle helhet, men som kan utelates i lesning av rapporten.

Prosjektstaben har fått nyttige innspill fra en referansegruppe bestående av Lasse Ekeberg, Morten Berg, Asbjørn Englund og Berit Ottesen fra Konkurransetilsynet, Helge Andresen, Nils-Henrik Mörch von der Fehr, Jostein Greve og Stein Regård fra Næringslovutvalget og Eivind Kloster Jensen fra Arbeids- og administrasjonsdepartementet. I tillegg takker vi professor Einar Hope ved NHH for nyttige kommentarer, John Peter Garnes ved Vefsn kommune for bistand med data, samt alle øvrige personer som har bidratt i ulike faser av arbeidet.

INNHold

1	Innledning	1
2	Kryssubsidiering	2
2.1	Hva er kryssubsidiering	2
2.2	Kryssubsidiering og regulerte markeder.....	5
2.3	Motiver for kryssubsidiering	6
2.3.1	Private bedrifter	7
2.3.2	Offentlige bedrifter.....	9
2.3.3	Private kontra offentlige bedrifter.....	10
2.4	Konsekvenser av kryssubsidiering	11
2.5	Subsidiefrie priser	12
2.5.1	Profitt lik null og uavhengig etterspørsel.....	13
2.5.2	*Formell utledning	15
2.5.3	Profitt forskjellig fra null	19
2.5.4	Mer enn to varer	20
2.5.5	Avhengig etterspørsel.....	21
2.5.6	Alternativkostnad	23
2.5.7	Tidshorisont.....	24
2.5.8	Kryssubsidiering og fordeling av felleskostnader	25

2.5.9	* Skranke for autonomkostnader	27
2.6	Oppsummering	30
3	ROVSTRATEGIER	32
3.1	Rovprising	32
3.2	"Ikke-pris" rovstrategi	37
3.3	Teorier for å unngå rovprising	39
3.3.1	Ingen regel	39
3.3.2	Regel basert på marginalkostnad	39
3.3.3	Regel basert på bortfallskostnader	41
3.3.4	Regel basert på langsiktige marginalkostnader	43
3.3.5	Regel basert på priser	44
3.3.6	Bransje-spesifikke regler	46
3.3.7	Skjønnsbasert regel	46
3.3.8	Markedsorientert perspektiv på rovprising	48
3.3.9	To-steps regel	52
3.4	Oppsummering	54
4	Krysssubsidiert i et samfunnsøkonomisk perspektiv	32
4.1	Konkurransenøytralitet mellom offentlig og privat virksomhet	59
4.2	Når er krysssubsidiert samfunnsøkonomisk uønsket?	63

4.2.1	Om effektiv ressursbruk	63
4.2.2	Kryssubsidiering og effektivitetstap	65
4.2.3	Samfunnsøkonomisk ønskelig kryssubsidiering.....	72
4.3	Tiltak mot samfunnsøkonomisk uønsket kryssubsidiering	75
5	Kryssubsidiering og regler.....	77
5.1	Forebyggende tiltak.....	77
5.2	Markedsforhold.....	79
5.2.1	Er kryssubsidiering mulig?.....	80
5.2.2	Er det insentiver til konkurranseskadelig kryssubsidiering?.....	80
5.2.3	Offerets reaksjon	82
5.3	Fremgangsmåte for vurdering av mulig kryssubsidiering.....	84
5.3.1	Hovedregel	84
5.3.2	Unntak	86
5.4	Oppsummering.....	87
6	Kippermoen-caset	92
6.1	Saksopplysninger	93
6.2	Markedsforhold.....	96
6.2.1	Er kryssubsidiering mulig?.....	97
6.2.2	Er det insentiver til å innføre en lav pris?.....	97

6.2.3	”Offeret”s mulighet til å reagere	98
6.3	Foregår det indirekte subsidiering ?	99
6.4	Hvordan finne merkostnaden	101
6.4.1	Separat regnskap.....	101
6.4.2	”Benchmark”	102
6.4.3	Autonomkostnader for andre svømmehaller.....	104
6.4.4	Egne autonomkostnader	105
6.4.5	Alternativkostnader	105
6.4.6	Etterspørselsavhengighet.....	106
6.5	Fører subsidieringen til konkurranseskadelige priser?.....	106
6.6	Oppsummering.....	108
7	Referanser.....	111

SAMMENDRAG

Rapporten er basert på en utredning gjort for Konkurransetilsynet, Arbeids- og administrasjonsdepartementet og Næringslovutvalget (Nærings- og handelsdepartementet) om temaet: "Kryssubsidiering – operasjonaliserbar definisjon og samfunnsøkonomisk ønskelige tiltak." En bakenforliggende tanke under arbeidet har vært Konkurranselovens formål om effektiv ressursbruk gjennom virksom konkurranse samt Konkurransetilsynets kontrolloppgave i dette øyemed. Videre har også den økende konkurranseflaten mellom offentlig og privat sektor vært vektlagt ettersom sektorene ofte har forskjellige målsettinger og produksjonsbetingelser hvor begge deler kan være relevant for kryssubsidieringsproblematikken.

Først gjennomgås forskjellige definisjoner på kryssubsidiering og utfordringer i avgrensning av begrepet. Det konkluderes at kryssubsidiering kan foregå mellom produkter og mellom geografiske markeder, men ikke mellom tidsperioder. En enkel, verbal definisjon fremsettes ikke, men i stedet legges til grunn at et produkt som er subsidiert, ikke dekker sine merkostnader.¹ Videre betinger kryssubsidiering at bedriften har markedsrett i minst ett marked hvor inntektene overgår de autonome kostnadene² slik at det blir en kilde til kryssubsidiering. Priser som gir inntekter høyere enn et produkt sine merkostnader, men lavere enn dets autonome kostnader, sies å være subsidiefrie. Tilstedeværelse av samdriftsfordeler gjør at det blir et intervall mellom en slik øvre og nedre grense. Dersom produktet som krysssubsidiertes er komplementært til andre av bedriftens produkter, vil det subsidiefrie intervallet øke ved at en lav pris på produktet fører til økt salg og inntjening for bedriftens

¹ Økning i totale kostnader ved å produsere en tjeneste i tillegg til andre tjenester.

² Kostnadene ved å produsere en tjeneste separat fra andre tjenester.

komplementære produkter. Det motsatte er tilfelle dersom produktet er et substitutt for bedriftens øvrige produkter. Ytterligere en faktor som vil kunne påvirke det subsidiefrie intervallet er hvis det foreligger alternativkostnader som er høyere en bedriftens regnskapsmessige kostnader. For eksempel kan en virksomhet ha tilgang til gratis lokaler, mens disse i et fritt marked kunne vært leid ut til en betydelig inntekt. Problemstillingen er muligens mest aktuell for offentlig virksomhet, og vil føre til en undervurdering av merkostnadene ved produksjon (det subsidiefrie intervallet vil fremstå som for stort). I motsetning til populære antagelser, innebærer imidlertid ikke kryssubsidiering en fordeling av felleskostnader, noe som også diskuteres i rapporten.

Motivet for en bedrift til å kryssubsidiere kan være mangfoldig. Et profittmaksimerende motiv kan lede en bedrift til å kryssubsidiere et produkt for å drive ut rivaler av markedet slik at bedriften senere kan ta en monopolpris. I en videre definisjon av kryssubsidiering, kan regulerte bedrifter som også opptrer i konkurranseutsatte markeder, øke sin profitt ved å overføre kostnader fra et konkurranseutsatt til et regulert marked, dersom bedriften har kostnadsdekning i sistnevnte. Spesielt offentlige bedrifter har imidlertid andre motiver enn lønnsomhet, som for eksempel allmene hensyn eller en bedriftsledelse sitt ønske om en stor virksomhet eller et "rolig liv". Dette kan gi utslag i at offentlige bedrifter er mer tilbøyelige til å kryssubsidiere, uten at hensikten er å skade konkurransen – imidlertid kan konsekvensen være konkurranseskadelig.

Fra et samfunnsøkonomisk økonomisk perspektiv, vurderes først kryssubsidiering i forhold til betydningen av konkurransenøytralitet mellom offentlig og privat produksjon. Videre vurderes effektivitetsvirkninger av kryssubsidiering, og det illustreres at kryssubsidiering kan føre til økt

effektivitetstap både i regulerte kildemarkeder, og gjerne spesielt i subsidierte markeder når hensikten er å monopolisere disse.

Deretter diskuteres mulige regler og tiltak mot kryssubsidiering. Det foreslås også en generell fremgangsmåte for å behandle anklager om kryssubsidiering. Et viktig moment er at konkurranse vil forebygge kryssubsidiering ved at den reduserer markedsrett og derfor kan eliminere subsidiekilder. En avveining som må foretas i tiltak mot kryssubsidiering er kostnadsbesparelsen ved å hindre kryssubsidiering mot tapet av samdriftsfordeler. For eksempel vil et juridisk skille av subsidierende og subsidiert virksomhet forhindre kryssubsidiering, men samtidig føre til tap av samdriftsfordeler. Alternativt kan et regnskapsmessig skille ivareta både hensyn til å forhindre kryssubsidiering og opprettholde samdriftsfordeler.

Avslutningsvis anvendes fremgangsmåten på et konkret tilfelle hvor en kommune beskyldes for å krysssubsidere et treningsstudio som er i konkurranse med en lokal aktør. Å fastslå kryssubsidiering er meget krevende og det treffes ikke en konklusjon med hensyn til dette spørsmålet. Imidlertid belyser gjennomgangen prinsipper ved tilnærming til problemet.

1 INNLEDNING

Mandatet for denne studien er å komme fram til en operasjonaliserbar definisjon på kryssubsidiering samt vurdere samfunnsøkonomisk ønskelig tiltak mot kryssubsidiering. Kryssubsidiering vekker generelt negative assosiasjoner. Imidlertid er selve prosessen å krysssubsidiere en nøytral prosess. Dog kan, og ofte er, konsekvensene konkurransehemmende. Kryssubsidiering betinger at en bedrift har markedsrett i minst ett marked. De siste tiårene har vært preget av storstilt deregulering hvor tidligere offentlige monopoler oftere har virksomhet både i regulerte og uregulerte markeder. Dette har bidratt til å gjøre kryssubsidiering og uønsket bruk av denne meget aktuelt for norske og utenlandske myndigheter – både konkurransemyndighetene og øvrige tilsynsmyndigheter for spesielt regulerte sektorer som post, tele og elektrisitet.

Første del av rapporten tar for seg definisjonen av begrepet kryssubsidiering, samt relaterte begreper som rovprising. Kapittel 2 går gjennom noen grunnleggende artikler om kryssubsidiering og utleder en operasjonaliserbar definisjon. Kryssubsidiering kan i noen tilfeller ha fellestrekk med rovprising og rovstrategier generelt, og i kapittel 3 ser vi derfor nærmere på litteraturen som omhandler rovstrategier. Kapittel 4 diskuterer kryssubsidiering ut fra et samfunnsøkonomisk perspektiv, og vurderer effektivitetsvirkninger av kryssubsidiering samt tiltak for å hindre uønsket kryssubsidiering. Kapittel 5 tar for seg mulige regler mot kryssubsidiering og rovprising. I kapittel 6 anvendes teorien fra de foregående kapitlene i en vurdering av en konkret sak om potensiell kryssubsidiering fra regulert til konkurranseutsatt marked.

Stjernemerkede avsnitt representerer noe teknisk og tyngre lesing som er tatt med for den formelle helhet, men som kan utelates i lesning av rapporten.

2 KRYSSUBSIDIERING

2.1 Hva er kryssubsidiering

Selv om de fleste har en intuitiv forståelse av hva kryssubsidiering innebærer, finnes det ikke en entydig definisjon av begrepet. De fleste definisjoner legger vekt på at det gjelder subsidiering mellom *produkter*, og at det derfor kreves en bedrift med minst to produkter for at kryssubsidiering skal være mulig. I tillegg har de med at det ene produktet er ulønnsomt og finansieres av et annet produkt som er lønnsomt.³ Andre definisjoner legger eksplisitt vekt på at kryssubsidiering også kan foregå mellom forskjellige *markeder*, og ikke bare mellom produkter. Et eksempel på en slik definisjon finnes i EU's artikkel 86, der det heter:⁴

”Med kryssubsidiering menes at et foretak helt eller delvis overfører kostnadene ved sin virksomhet i forbindelse med et produkt eller et geografisk marked til virksomheten det utøver med hensyn til et annet produkt eller et annet geografisk marked. Under visse forhold kan kryssubsidiering innen telekommunikasjon føre til konkurransevridning...[det er] svært viktig å hindre kryssubsidiering som fører til illojal konkurranse.”

Dette er en ganske vid definisjon som påpeker at kryssubsidiering kan foregå både mellom produkter og mellom geografiske markeder. I tillegg er det ikke

³ For eksempel: ”With reference to multi-product firms, the funding of losses in one line of business from monopoly gains on other products sold by the firm” (Pearce, 1981); ”...pricing of one product below cost by utilising profits from other product.” (Moschandreas, 1994, s. 349); eller ”Means selling one product at a loss, which is balanced by higher profits on another product.” (Baumol og Blinder, 1994, s. 458).

⁴ Konkurransetilsynet siterer denne definisjonen i Innstilling til Stortinget nr.4 (94-95) side 13. Definisjonen er hentet fra EUs ”Retningslinjer for anvendelse av fellesskapets konkurranseregler i telekommunikasjonssektoren” (91/C233/02)

noe krav om at produktet eller markedet som mottar subsidien isolert sett må være

ulønnsomt. I tillegg sies det at kryssubsidiering *kan*, men ikke *må*, være skadelig. En dimensjon som typisk ikke er eksplisitt nevnt i definisjoner av kryssubsidiering er tidsdimensjonen. I prinsippet kan man tenke seg kryssubsidiering mellom perioder. For eksempel kan en investering, som introduksjon av et nytt produkt, være selvfinansiert ved hjelp av tilbakeholdt overskudd, eller lånefinansiert ved hjelp av for eksempel kapitalmarkedet. Er investeringen selvfinansiert ved hjelp av et historisk overskudd, kan dette potensielt sees som kryssubsidiering fra periodene før investeringen settes i verk. Hvis den er lånefinansiert, kan dette potensielt sees som kryssubsidiering fra profitt i senere perioder ved tilbakebetaling fra (forventet) framtidig overskudd fra investeringen. Dersom man skulle inkludere tidsdimensjonen, ville imidlertid kryssubsidieringsbegrepet fort kunne bli både uoversiktlig og ”altomfattende”. Vi vil derfor begrense begrepet til å omfatte ”romdimensjonen”, det vil si at kryssubsidiering kan foregå mellom produkter og mellom markeder, men ikke mellom perioder.

Når vi senere formaliserer kryssubsidiering, vil vi ta utgangspunkt i en mer snever definisjon enn den EU bruker. Vi baserer oss på at kryssubsidiering er fravær av subsidiefrie priser. Subsidiefrie priser går i korthet ut på at inntektene fra ethvert produkt/geografisk marked eller utvalg av produkter/geografiske markeder ikke er større enn sine autonomkostnader eller mindre enn sine merkostnader. Denne definisjonen vil bli formalisert i avsnitt 2.5.

Videre vil vi i utgangspunktet anta at kryssubsidiering er nøytralt fra et samfunnsøkonomisk perspektiv. Dette betyr at vi ikke automatisk betrakter kryssubsidiering som et problem, men som en mulig finansieringskilde som

potensielt kan benyttes til samfunnsøkonomisk uønsket aktivitet. Et eksempel på dette er kryssubsidiering som er til skade for konkurransen i markedet.⁵

2.2 Kryssubsidiering og regulerte markeder

Gitt den tidligere avgrensningen av kryssubsidieringsbegrepet, er det i hovedsak tre måter å kryssubsidiere på i forhold til sektorspesifikt regulerte markeder:⁶

- 1) Subsidiering fra et regulert marked til et annet regulert marked.
- 2) Subsidiering fra et regulert til et uregulert marked
- 3) Subsidiering fra uregulert til uregulert marked

Punkt 1) som omhandler subsidiering til et regulert marked er ofte politisk bestemt. Formålet kan for eksempel være å sikre konsumenter i forskjellige deler av landet likeverdig tilgang på post- eller teletjenester. Slik subsidiering er derfor ønskelig ut fra et politisk synspunkt, og kan ikke overprøves av andre organ. Regler mot slik subsidiering er dermed uaktuelt. Videre ligger det i sakens natur at her vil være reguleringen, heller enn kryssubsidiering, som eventuelt hemmer konkurransen (i motsetning til en regulert bedrift som forsøker å hemme konkurransen i et konkurranseutsatt marked ved hjelp av kryssubsidiering).

En betingelse for at det skal oppstå kryssubsidiering er at bedriften som foretar subsidieringen må ha markedsrett i minst ett marked. Uten markedsrett kan

⁵ Jfr Konkurranselovens formål om å legge til rette for effektiv ressursbruk gjennom virksom konkurranse (§1-1).

⁶ I prinsippet kan kryssubsidiering også forekomme fra uregulert til regulert marked. Dette er imidlertid urealistisk så vi velger å se bort fra denne muligheten. For å forenkle bruker vi marked som en samlebetegnelse på både forskjellige markeder og forskjellige produkter.

ikke en bedrift ta priser som gir renprofitt. Begrunnelsen er at da kan en rival komme inn i markedet og tilby produktet billigere enn førstnevnte bedrift. Resultatet av at en bedrift ikke kan ta ut noen renprofitt, er at den ikke får noen kilde å hente en mulig krysssubsidie fra. Implikasjonen av dette blir at subsidiering fra et uregulert marked der det er en liten markedsrett til annet marked som er uregulert, er lite sannsynlig.

Vi står dermed igjen med regulert marked og uregulert marked med markedsrett, som de mest sannsynlige subsidiekildene. For et regulert marked innebærer reguleringen en beskyttelse mot etablering og derfor en beskyttelse av subsidiekilden. Nettopp av denne grunnen vil imidlertid et regulert marked normalt være gjenstand for pris- eller avkastningsregulering. Dette skulle ideelt sett eliminere muligheten for uønsket krysssubsidiering. Informasjonsproblemer kan imidlertid gjøre det mulig for bedriften å utnytte det regulerede markedet som en subsidiekilde uten at myndighetene oppdager dette.

Krysssubsidiering fra uregulert marked vil ikke være gjenstand for samme kontroll av pris- eller avkastningsnivå fra myndighetene sin side. Gitt at uønsket krysssubsidiering forekommer, vil behovet for å gripe inn avhenge av bedriftens mulighet til å opprettholde markedsrett i det subsidierte markedet. Dersom denne er liten kan det være unødvendig å gripe inn. Dette blir en avveining mellom kostnaden og nytten ved å gripe inn.

2.3 Motiver for krysssubsidiering

Hva kan så motivere (eier eller bedriftsledelsen til) en bedrift til å bruke et overskudd fra noen tjenester til å finansiere produksjonen av andre, mindre lønnsomme tjenester?

2.3.1 Private bedrifter

For private bedrifter er det vanskelig å forestille seg andre motiver for kryssubsidiering enn profittmotivet. I følge Husum (1995) kalles dette gjerne rovprismotivet som ”går ut på at foretaket ved å sette priser under merkostnad (rovpriser) kan presse ut konkurrenter og monopolisere et konkurranseutsatt marked, *for så å tjene monopolrenter i framtiden som mer enn kompenserer for tapet man pådrar seg i inneværende periode*. Kryssubsidiering kommer inn i bildet ved at andre aktiviteter i foretaket sørger for å finansiere det løpende underskuddet...” (s. 28, kursiv lagt til). Skillet mellom rovprising og kryssubsidiering utfra Husum (1995) sitt rovprismotiv synest å være marginalt. For eksempel beskriver Carlton og Perloff (1994) rovprising som følger: ”A firm engages in **predatory pricing** by first lowering its price in order to drive rivals out of business and scare off potential entrants and *then raising its price* when its rivals exit the market. In most definitions, the firm lowers price below some measure of cost (...). That is, *the firm incurs short-run losses to obtain long run gains*.” (s. 385, kursiv lagt til). Eneste forskjell på kryssubsidiering ut fra rovprismotivet og rovprising synest å være at førstnevnte eksplisitt begrenser finansieringskilden til overskudd fra andre deler av bedriftens virksomhet. Husum (1995) antyder at denne avgrensningen i definisjonen av kryssubsidiering simpelthen tar hensyn til imperfeksjoner i kapitalmarkedet. I så fall virker kryssubsidiering utfra rovprismotivet som en mer realistisk definisjon av rovprising. Rovprising vil på sikt hemme konkurransen og føre til monopolprising. Normalt er derfor denne type kryssubsidiering samfunnsøkonomisk uønsket.

En ekstra fordel for bedrifter som driver konkurrenter ut av markedet er at de økte markedsandelene de får kan gi større skalafordeler. Dette gjøre det enda vanskeligere for potensielle nykommere å etablere seg. Men slike skalafordeler

tyder på at markedet er et naturlig monopol, og en konsentrasjon av antall markedsaktører kan da være samfunnsøkonomisk ønskelig.

En spesiell form for rovprising kan være dumping. Men hensikten med dumping *må* ikke være å skade konkurrentene, den kan for eksempel være å redusere overskuddslagre eller kvitte seg med umoderne varer. På grunn av problemene med å skille dumping og rovprising er det likevel hensiktsmessig å se på alle typer dumping som potensiell rovstrategi. Vi velger å se bort fra dumping i et annet land, fordi anti-dumping-regler mellom land kan ha proteksjonisme som en viktig drivkraft.⁷

En annen spesiell rovstrategi er å forsøke å øke rivalens kostnader ("raising rivals' costs"). Dette kalles en "ikke-pris" rovstrategi, og poenget er å øke konkurrentens kostnader ved selv for eksempel å overinvestere i uregulert avdeling. Hvis konkurransen er hard må rivalen investere like mye for å være på samme relative nivå som tidligere. Dette kan være et stort finansielt løft for en bedrift som ikke har et stort morselskap, eller en regulert avdeling, i ryggen. I verste fall kan en slik strategi føre til at den minste bedriften må trekke seg ut av markedet. Det er verdt å merke seg at også små bedrifter kan drive "ikke-pris" rovstrategi ved for eksempel å anklage større konkurrenter for konkurransehemmende virksomhet. En slik beskyldning kan koste den store bedriften store beløp å tilbakevise. Således kan en bedrift som anklager en annen bedrift for rovprising, selv kan drive "ikke-pris" rovstrategi.

Nok et motiv for kryssubsidiering kan være etablering av et nytt produkt (Bannock, Baxter og Davis, 1998). Kryssubsidiering fremstår i denne sammenheng som en form for egenfinansiering. Dersom bedriften har bedre

⁷ Jfr dumpinganklagene mot norsk lakseeksport der norske oppdrettere hevder at USA og EU illegger straffetoll/ salgsbegrensninger for å beskytte hjemmemarkedet.

informasjon enn kapitalmarkedet om egne evner og om risikoen ved utvikling og produksjon av et nytt produkt, kan egenfinansiering være et rimeligere alternativ enn lånefinansiering. Denne type krysssubsidering kan være ønskelig fra et samfunnsøkonomisk perspektiv.

2.3.2 Offentlige bedrifter

Offentlige bedrifter har ofte flere motiver for å krysssubsidiere enn private bedrifter. Grunnen er at de offentlige bedriftene ofte benyttes som et redskap for å fremme politiske målsettinger, som for eksempel et likeverdig (landsdekkende) tilbud av tjenester. Krysssubsidierting kan benyttes til å finansiere slike målsettinger. Eksempler på dette har vi både innenfor post og tele. Imidlertid kan man også tenke seg at bedriftsledelsen på eget initiativ kan benytte krysssubsidierting utfra egne motiver. For eksempel at bedriftsledelsen simpelthen ønsker å redusere det internt opplevde konkurransepresset fra det konkurranseutsatte markedet (ønske om et "rolig liv"), eller ønsker å fremstå som konkurransedyktig med private aktører. I noen tilfeller kan bedriftsledelsen ha et ønske om å ekspandere inn i konkurranseutsatte markeder for å ta del i "mer spennende" arbeidsoppgaver enn det man finner i den regulerte sektoren. I alle tilfeller er det inntektene fra den regulerte sektoren som er kilden til krysssubsidierting. Ofte settes de regulerte prisene til å gi en "normal" avkastning på kapitalen i den regulerte sektoren. Dersom myndighetenes mulighet til å overvåke kostnadene er begrenset, kan bedriften overføre kostnader fra det konkurranseutsatte til det regulerte markedet, ettersom denne "kostnadsøkningen" blir kompensert ved fastsettelse av de regulerte prisene. Således kan bedriften tilsynelatende operere med konkurransedyktige priser og kostnader i det konkurranseutsatte markedet, mens de faktiske merkostnadene kan være høyere enn merinntektene og høyere enn tilsvarende merkostnader for private aktører. Krysssubsidierting vil her skjule ineffektivitet og være et

eksempel på samfunnsøkonomisk uønsket kryssubsidiering. I tillegg er det et eksempel på prinsipal-agentproblemer dersom bedriftsledelsen handler i strid med eiers målsetting.

2.3.3 Private kontra offentlige bedrifter

Av gjennomgangen over kan det virke som om private profittmaksimerende bedrifter er de som har de sterkeste motivene for å kryssubsidiering, og dermed de som potensielt er mest skadelig for virksom konkurranse, men denne slutningen er ikke uten videre riktig.

Sappington og Sidak (1999) viser at offentlige bedrifter kan ha større insentiv til å drive konkurranseskadelig virksomhet enn det private bedrifter har. Forfatterne viser til at de private bedriftene ofte har maksimal profitt som sitt eneste mål, mens de offentlige bedriftene kan ha flere mål i tillegg til profittmaksimering. Videre sier de at grunnen til at offentlige bedrifter har flere mål enn de private for eksempel skyldes pålegg fra myndighetene om å forfølge spesielle mål, eller at de offentlige bedriftene ikke tillates å ta renprofitt. I tillegg har ofte ledere i offentlige bedrifter større frihet til å forfølge egne mål. Denne friheten kommer for en stor del av at offentlige bedrifter ikke behøver å frykte oppkjøp hvis de driver ineffektivt, og dermed unngår lederene disiplineringen de private konkurrentene utsettes for av finansmarkedene. I praksis vil ledere i offentlige bedrifter ofte ha interesse av å utvide størrelsen på aktivitetene de driver (Niskanen 1971, 1975), delvis fordi lederens anerkjennelse kan bygge på hvor stor avdeling han har ansvaret for.

Helt konkret antas det i modellen til Sappington og Sidak at størrelsen på den offentlige aktiviteten måles ved hjelp av salgstallene, og derfor at de offentlige

bedriftene ønsker å maksimere et veiet gjennomsnitt av salgssinntekt⁸ og profitt. De private bedriftene ønsker derimot kun å maksimere profitten. Resultatene av modellen viser at jo mindre fokus offentlige bedrifter har på profitt (og dermed større fokus på andre forhold), jo større sannsynlighet er det for at de skal sette pris under marginalkostnad for offentlig produsert vare. Dette betyr at selv uten rovhensikt kan offentlige bedrifter ønske å sette pris under marginalkostnad, og potensielt drive ut mer effektive konkurrenter fra markedet.

Et annet resultat i modellen er at jo mindre fokus offentlig bedrifter har på profitt jo sterkere er deres insentiv til å forsøke å omgå konkurranseskapende reguleringer. Regulering som forbyr pris under marginalkostnad, kan omgås ved at bedriften manipulerer sine kostnadsdata. Sannsynligheten for å bli oppdaget vil her være en viktig faktor for hvor lavt den offentlige bedriften finner det formålstjenlig å hevde at kostnadene er. En annen mulighet for å unngå reguleringen er å velge suboptimalt investeringsnivå i teknologi, noe som i sin tur kan øke faste kostnader, men som reduserer marginalkostnaden.

Til slutt viser forfatterne at en offentlig bedrift kan ha større insentiv enn en privat konkurrent til enten å øke rivalens kostnader, eller å heve inngangsbarrierene for potensielle nykommere. Igjen er det slik at jo mindre fokus den offentlige bedriften har på profitt, jo større er insentivene til å drive med konkurransehemmende aktivitet.

2.4 Konsekvenser av kryssubsidiering

Som det fremgår av diskusjonen over er et viktig motiv for kryssubsidiering ønsket om å finansiere en rovstrategi. For at noe skal kalles en rovstrategi må

⁸ De fleste konklusjonen i modellen holder selv om salgsmål erstattes med andre mål. Poenget, i følge Sappington og Sidak, er at de offentlige bedriftene har sterkere fokus på andre mål enn det de private konkurrentene har.

bedriften ha til *hensikt* å skade rivalene, eller å avskrekke nyetableringer. Imidlertid kan kryssubsidiering vurderes ut fra konsekvenser heller enn hensikt. Et mulig skille kan være mellom konkurranseskadelig og ikke-konkurranseskadelig kryssubsidiering.⁹

Vi vil senere se på regler og definisjoner som inkluderer hensikt. Imidlertid vil det være vanskelig å føre bevis for at en rovstrategisk hensikt ligger bak kryssubsidiering. Fra et konkurranse- og allokeringsperspektiv, er det *konsekvensen* av, heller enn hensikten med, kryssubsidiering som er av interesse. Derfor bør også konsekvens være det vesentlige kriteriet for inngripen mot kryssubsidiering, ikke hensikt. Regler mot kryssubsidiering bør derfor ta utgangspunkt i om kryssubsidiering fører til uønskede konkurransevirkninger, uavhengig av hva motivene for subsidieringen er.

2.5 Subsidiefrie priser

Faulhaber (1975) var den første som hadde en formell behandling av kryssubsidiering. Han så på kryssubsidiering som fravær av subsidiefrie priser, og definerte hvilke priser som kan oppfattes som subsidiefrie.¹⁰ Han definerte med andre ord hvilke priser som innebærer at det ikke forekommer noen kryssubsidiering.

⁹ Vi ser altså på konkurranseeffekt som ikke nødvendigvis er synonymt med velferdseffekt.

¹⁰ Se kapittel 2.5.2 for en mer formell utledning.

2.5.1 Profitt lik null og uavhengig etterspørsel

Faulhaber så på en bedrift som har total profitt lik null, og antok i tillegg at pris eller etterspørselen etter en vare, ikke påvirker pris eller etterspørsel etter andre varer.¹¹ Vi vil senere i avsnittet løse opp på disse antagelsene.

Før vi går videre vil vi definere to viktige kostnadsbegrep som vil bli brukt i dette avsnittet. Det ene begrepet er *autonomkostnad*,¹² og defineres som kostnaden for å produsere en vare alene. Det vil si kostnaden for å produsere en vare gitt at bedriften ikke produserer noe annet i tillegg. Det andre kostnadsbegrepet er *merkostnad*, og kan defineres som kostnadsøkningen en bedrift pådrar seg ved å produsere et nytt produkt uten å foreta endringer i produsert kvantum av eksisterende produkter.¹³

Vi vil i hele denne rapporten anta at hvis det legges til en ny vare B til bedriftens eksisterende vare A, vil dette være minst like billig som å produsere vare B alene. Det vil si at det gir samdriftsfordeler å produsere A og B sammen. Dette innebærer at autonomkostnaden for vare B er større enn eller lik merkostnaden for B. Skulle vi tillatt at merkostnaden for vare B er større enn autonomkostnaden for varen, ville det betydd at bedriften tjener på å produsere vare B for seg, i stedet for å produsere A og B sammen. Bedriften som legger vare B til produksjon av vare A vil dermed tape på dette. Logikken er altså at hvis en bilprodusent mener at merkostnaden for å produsere lastebiler sammen

¹¹ Dette kalles uavhengig etterspørsel og innebærer for eksempel at en prisendring på melk ikke påvirker salget av juice.

¹² "Stand-alone cost" i amerikansk litteratur. Oversettelsen er fra Husum (1995)

¹³ "Incremental cost" på engelsk. Husum (1995) definerer ett sted merkostnader som "merkostnaden for varen er de totale besparelsene en kan oppnå ved helt å eliminere produksjonen av den og holde produksjonen av alle andre varer uendret." (Husum, 1995, s. 24). Dette vil imidlertid vi kalle bortfallskostnader ("avoidable cost").

med personbiler er større enn å produsere lastebiler i egne produksjonslokaler, vil bedriften foretrekke å produsere lastebiler alene.

Gitt forutsetningene om profitt lik null og uavhengig etterspørsel, er en subsidiefri-pris en pris som gir inntekt for en vare *mindre enn* tilhørende autonomkostnad for denne varen. For å være subsidiefri må i tillegg prisen gi inntekt som er *større enn* merkostnaden for varen. En subsidiefri pris er dermed en pris som gir inntekter som oppfyller ligning (1)

$$(1) \quad \textit{Autonomkostnad} \geq \textit{inntekt} \geq \textit{merkostnad}$$

Med antagelsen om profitt lik null vil merkostnads- og autonomkostnadstesten være ekvivalente. Et eksempel kan belyse dette. Anta at en bedrift produserer kun to varer, A og B. Bedriftens totale kostnader vil dermed være autonomkostnaden for vare A pluss merkostnaden for vare B. Anta videre at inntekten fra vare A er større enn autonomkostnaden for denne varen. Salget av vare A vil dermed gi profitt større enn null. Hvis bedriften ikke skal ha profitt større enn null totalt sett, må den "tape" dette overskuddet et annet sted i virksomheten. Dette må skje ved en overføring av profitten (som en kryssubsidie) til produksjon av vare B for å dekke et tilsvarende stort underskudd. Dette viser at hvis profitten totalt sett skal være lik null, og vi i tillegg ikke tillater kryssubsidiering, kan ikke inntekten fra salg av vare A være større enn autonomkostnaden for å produsere vare A. Hvis inntekten fra vare A ikke kan være større enn autonomkostnaden for denne varen, må vare B (for at

den ikke skal være avhengig av subsidie fra andre) ha inntekter som er minst lik sine merkostnader.¹⁴

Eksempelet illustrerer at med krav om profitt lik null er autonom- og merkostnadstesten ekvivalente. Eksempelet viser også at varen som har inntekt over autonomkostnad (vare A) er en subsidiekilde, og at varen med inntekt under merkostnad (vare B) er en subsidiemottaker.

Fordelen med at testene er ekvivalente er at det da er tilstrekkelig å bruke en av dem for å fastslå om det foregår krysssubsidiering. Det kan for eksempel tenkes situasjoner der man nekter en monopolist å ta pris som medfører inntekter over autonomkostnader i regulert sektor, noe som kan hindre monopolisten i å krysssubsidiere en konkurranseutsatt avdeling.¹⁵

2.5.2 *Formell utledning

Faulhaber tok utgangspunkt i en spillteoretisk situasjon der forskjellige områder¹⁶ har insentiver til å samarbeide (dvs. et kooperativt spill). Grunnen til at Faulhaber bruker et spill der alle områdene ønsker å samarbeide, er at ellers finnes det ikke noe entydig subsidiefritt pris-intervall. For at det skal være en stabil likevekt må alle områder være bedre stilt gjennom samarbeid enn ved å stå alene, eller ved å samarbeide i undergrupper.

Antagelsene som ligger til grunn for utledningen er at det er en bedrift, som selger minst to forskjellige varer. Varene kan prises forskjellig. Videre antas det

¹⁴ Samme resonnement kan benyttes med utgangspunkt i at vare B har inntekter mindre enn sine merkostnader, noe som betyr at vare A må ha inntekter større enn sine autonomkostnader for at samlet profitt skal være lik null.

¹⁵ Gitt kravet om null profitt.

¹⁶ Området kan også ses på som et produkt eller en konsumentgruppe

at bedriften er effektiv og har normalprofitt. For å forenkle analysen antar Faulhaber at profitt er lik null.

I den formelle utledningen antar Faulhaber at det er et tilbud av vann til flere områder. Vare i er vann levert til område i . Antall områder er gitt ved $N=\{1,2,\dots,n\}$, og q_1, q_2, \dots, q_n er mengden av vann som blir levert til hvert område. For hver undergruppe av områder $S \subseteq N$, er q^S en n -vektor hvor:

$$q_i^S = \begin{cases} q_i & i \in S \\ 0 & i \in N - S \end{cases}$$

$i \in S$ viser at enkeltområde i er et element av undergruppen S

Dette betyr for eksempel at vann levert til alle områder er $q^N = (q_1, q_2, \dots, q_n)$, og vann levert til område 1 blir $q^{(1)} = (q_1, 0, 0, \dots, 0)$.

Kostnaden (C) for å tilby undergruppen $S \subseteq N$ vann er $C(q^S)$. Det vil si at hvis område 1 pumper opp sitt eget vann blir $C(q^{(1)}) = C(q_1, 0, 0, \dots, 0)$. Totale kostnader hvis alle områdene pumper til seg selv er $\sum_{i=1}^n C(q^i)$. Hvis et enkelt selskap pumper opp vann for alle, blir totale kostnader $C(q^N)$. En viktig antagelse er at kostnadene ved å tilby vann til koalisjoner av områder, er lavere enn å tilby vann separat til hvert område. Mer formelt er det slik at for alle underområder $S, T \subseteq N$ med $S \cap T = \emptyset$, og enhver $q_i \geq 0$ vil:

$$(2) \quad C(q^S) + C(q^T) \geq C(q^{S+T})$$

S og T = To forskjellige undergrupper av område N

Ligning (2) sier at for alle undergrupper av N er det dyrere å la hvert område pumpe opp vann hver for seg, enn at de har én pumpe som produserer for alle samlet. En slik kostnadsstruktur sies å være subadditiv, og sikrer at områdene ønsker å samarbeide om pumpingen. Hvis ligning (2) ikke holder, lønner det seg for hver enkelt område å pumpe opp sin andel av vannet selv, og det ville ikke blitt noe samarbeid.

På *etterspørselssiden* er kvantumet som etterspørres kun avhengig av egen pris, det vil si at etterspørselen for de forskjellige områdene er uavhengig av hverandre.

$$q_i = q_i(p_i)$$

p_i = Pris for område i

Inntektene (R) fra område i er gitt ved $R_i = p_i q_i(p_i)$, og totale inntekter fra område S blir dermed $R(q^S) = \sum_{i \in S} R_i = \sum_{i \in S} p_i q_i(p_i)$. Med antagelsene om profitt lik null og subadditive kostnader (jfr. Ligning (2)) er det slik at hvis en enkelt produsent har en stor pumpe som kan skaffe vann til alle, er dette minst like lønnsomt som ethvert annet utfall. Null-profitt betingelsen krever dermed en pris p_i (hvor område $i \in N$) som tilfredsstillter:

$$(3) \quad R(q^N) - C(q^N) = \Pi(q^N) = 0$$

For at områdene skal ønske å samarbeide må prisen være slik at inntektene for å selge vann alene ikke er større enn kostnadene ved å pumpe opp vannet alene. Er inntekten for å selge vann alene, større enn kostnadene for å skaffe vannet, vil hvert område ønske å pumpe opp vannet selv.¹⁷ Med inntekt større enn kostnader blir det altså ikke noe samarbeid, og kravet for å få samarbeid blir dermed:

$$(4) R(q^S) \leq C(q^S) \quad \forall S \subseteq N$$

Ligning (4) viser at for å få hvert område $i \in N$ og områdegrupper $S \subseteq N$ til å samarbeide, må prisene være slik at det blir mindre gunstig for den enkelte bedrift å pumpe opp vannet alene enn i fellesskap.¹⁸ Kostnaden for å produsere en vare alene kalles autonomkostnader, og (4) er derfor den såkalte autonomkostnadstesten. En prisvektor som tilfredsstill (3) og (4) vil være subsidiefri.

¹⁷ Dette kan sees som om brukeravgiften (prisen) for vann blir høyere enn det som er nødvendig for å dekke autonomkostnad. Innbyggerne i området vil dermed heller pumpe opp vannet på egenhånd og betale en brukeravgift som akkurat fører til autonomkostnadsdekning.

¹⁸ Baumol, Panzar og Willig (1988) motiverer ligning (4) ut fra teorien om konkurranseutsatt marked ("contestable market") hvor inntekt høyere enn autonomkostnad umiddelbart vil konkurreres bort på grunn av nyetablering (kap. 12D).

Hvis vi nå trekker (4) fra (3) får vi:¹⁹

$$(5) R(q^S) \geq C(q^N) - C(q^{N-S}) \quad \forall S \subseteq N$$

Høyre side av ligning (5) viser kostnaden ved å øke opprinnelig tilbud av vann til å omfatte område S. Det vil si kostnaden for å pumpe opp og transportere vann til område S gitt at vi allerede pumper opp og tilbyr vann til område N-S. En slik kostnad kalles merkostnader for S, og ligningen er merkostnadstesten. Mer presist sier (5) at inntektene fra områdegruppe $S \subseteq N$ minst må dekke de økte kostnadene ved å tilby S produktet.

2.5.3 Profitt forskjellig fra null

Hvis vi fortsetter eksempelet fra avsnitt 2.5.1, men nå antar at profitten ikke lenger må være lik null, vil som før for vare A ha profitt større enn null. Men hvis det er tillatt med positiv profitt, trenger ikke fortjenesten nå å bli overført til produksjonen av vare B. Dermed er det slik at selv om autonomkostnadstesten viser at vare A har inntekter større enn tilhørende autonomkostnad (og dermed at vare A er en subsidiekilde), kan likevel vare B ha inntekter som dekker sine merkostnader.

¹⁹ I utregningen substituerer vi S med N-S i ligning (4). Dette gir:

$$(4') R(q^{N-S}) \leq C(q^{N-S}).$$

Fordi etterspørselen er uavhengig blir $R(q^{N-S}) = R(q^N) - R(q^S)$.

Innsetting i (4') og manipulasjon gir $R(q^N) - C(q^{N-S}) \leq R(q^S)$.

Ved så å benytte null-profitt betingelsen, $R(q^N) = C(q^N)$, får vi ligning (5).

Tilsvarende kan vi ha at selv om inntektene fra vare B ikke dekker merkostnadene, er ikke dette lenger ensbetydende med krysssubsidiering. Hvis inntektene fra vare A ikke overgår dens autonome kostnader, innebærer dette at bedriften samlet sett går med underskudd.

Ovennevnte illustrerer at når profitten totalt sett *ikke* er lik null, så er ikke testene ekvivalente. Implikasjonen av dette er at når profitten er forskjellig fra null bør begge testene gjennomføres for å påvise krysssubsidiering.

2.5.4 Mer enn to varer

Hvis en bedrift har flere varer er det ikke nok å teste om hver enkelt vare har inntekt større enn merkostnad, vi må i tillegg kreve at alle grupper av varer har inntekt større enn tilhørende merkostnad.²⁰ Et nytt eksempel kan vise dette. Anta et flyselskap som har flere flyrute, deriblant en rute mellom London og Oslo. I tillegg har ruten mellom London og Oslo to klasser (I og II). Merkostnaden for å ha klasse I i tillegg til II kan for eksempel være ekstra mat, mer renhold osv. Tilsvarende merkostnader er det hvis Klasse II legges til klasse I. Merkostnadene for den enkelte klasse inkluderer dermed ikke felleskostnadene for de to klassene ved å ha hele flyet i trafikk (drivstoff, besetning, osv.). For å sikre seg mot at ruten London-Oslo ikke skal behøve en subsidie fra resten av flyselskapet, må man derfor i tillegg til å teste hver klasse for seg, også teste begge klassene som om det var en enhet. Kravene til subsidiefrihet blir dermed:

$$\text{Inntekt } I \geq \text{merkostnad } I$$

$$\text{Inntekt II} \geq \text{merkostnad II}$$

$$\text{Totale inntekter (I, II)} \geq \{\text{merkostnad I} + \text{merkostnad II} + \text{felleskostnader (I,II)}\}$$

Dette eksempelet viser at for å sikre seg mot at en vare krysssubsidieres må alle undergrupper hvor varen inngår, dekke sine samlede merkostnader, det vil si sine individuelle merkostnader samt og felleskostnadene innen undergruppen.

Formelt sett må også autonomkostnadstesten benyttes for å påvise (kilden til) krysssubsidiering, men det viktige her er merkostnadstesten som skal avsløre en eventuell subsidiemottaker.

2.5.5 Avhengig etterspørsel

Til slutt i sin artikkel løser Faulhaber opp på antagelsen om at etterspørselen etter et produkt er uavhengig av etterspørselen etter et annet produkt. Hvis etterspørselen etter to produkter ikke lenger er uavhengige er det to mulige sammenhenger mellom dem. For det første kan varene være *komplementær*, noe som gjør at økt salg av en vare fører til økt salg av en annen vare. Et eksempel på en slik sammenheng kan være at Gillette setter ned prisen på barberblader, og at dette gir økt salg av barberhøvler. Barberblader og barberhøvler vil da være komplementære varer.

En annen mulig sammenheng mellom to varer er at de er *substitutter*, og det vil si at økt salg av en vare fører til redusert salg av en annen vare. Et eksempel her

²⁰ Mer formelt er det slik at alle underområder $S \subset N$ må testes. Det er altså ikke nok å teste alle enkeltområdene $i \in N$ hver for seg.

er hvis Gillette introduserer en ny type barberskum som fører til redusert salg av dens eksisterende typer. Den nye typen barberskum vil da være et substitutt til de eksisterende typene barberskum.

Hvis en bedrift innfører et nytt produkt som ikke lenger er uavhengig av de nåværende produkter som tilbys av bedriften, vil endringen i totalinntekt være inntekten for det nye produktet samt inntektsendringen for de eksisterende produktene til bedriften. Denne endringen i totalinntekt kalles *netto merinntekt* ved å innføre et nytt produkt. På tilsvarende måte vil *netto merkostnad* for en vare være merkostnaden for å innføre varen, og i tillegg eventuelle kostnadsendringer for andre varer som bedriften selger. Kostnadsendringen for andre varer kan for eksempel skyldes at etterspørselen etter disse varene har endret seg slik at produksjonen (og dermed kostnadene) endres.

Når vi antok at etterspørselen etter varene var uavhengige hadde vi et krav om at merinntekten for en vare skulle være større enn merkostnaden. Hvis etterspørselen etter varene er avhengige av hverandre blir det tilsvarende kravet at netto merinntekt må dekke netto merkostnad. Begrunnelsen er at hvis vi innfører en ny vare B som fører til økt lønnsomhet for en annen vare A, holder det ikke lenger å se om vare B dekker sine merkostnader isolert sett. Når det skal bestemmes om vare B dekker sine merkostnader bør vi også ta med den økte profitt vare B skaper for vare A.

Er varene komplementer innebærer dette at selv om vare B ikke dekker sine merkostnader (og dermed fremstår som subsidiert), kan det likevel være tilfelle at varen dekker sin netto merkostnad. Resultatet av at varene er komplementar at det subsidiefrie prisintervallet utvides.

Omvendt er det hvis det nye produktet er substitutt til et eksisterende produkt. Da vil merinntekt for vare B kunne dekke sine merkostnader (og tilsynelatende

være subsidiefri), men på grunn av redusert fortjeneste på andre produkter, vil ikke netto merinntekt dekke netto merkostnad. Hvis varene er substitutter, reduseres følgelig det subsidiefrie intervallet.

2.5.6 Alternativkostnad

Et forhold som kompliserer beregningen av subsidiefrie priser er alternativkostnaden. Kvamsdahl (1997) definerer alternativkostnaden som "...det potensielle resultatbidraget man ofrer ved ikke å utnytte en ressursen i sin beste alternative anvendelse" (side 6). For å gi et eksempel på alternativkostnad sier Kvamsdal at hvis produksjonen av vare A fortrenger produksjon av vare B, som ville gitt 1000 kroner i dekningsbidrag, er alternativkostnaden ved produksjon av vare A 1000 kroner.

Rent prinsipielt bør alternativkostnaden inkluderes i beregningen av merkostnader. For å se dette kan vi tenke oss at en kommune låner ut (ikke leier ut) lokaler til å produsere en vare, mens en privat konkurrent ikke har tilgang til slike gratis lokaler, og må leie lokaler for å produsere tilsvarende vare. Under ellers like omstendigheter, vil da merkostnaden til den private for å produsere varen (som inkluderer leie av lokaler) tilsynelatende være høyere enn merkostnaden for det offentlige. For at vi skal få konkurranse på like vilkår vil det nå være riktig å beregne en leiepris som kommunen bør forlange for å låne ut sine lokaler. En slik leiepris kan fastsettes etter hvor mye markedet er villig til å betale for lokalet. De inntektene kommunen går glipp av ved å vederlagsfritt låne ut lokalene, isteden for å leie dem ut, er alternativkostnaden til lokalet. Reelle merkostnader for produksjon av varen blir dermed brutto merkostnader, og i tillegg fiktiv leiepris (alternativkostnad) for lokalet. Hvis vi ser bort fra alternativkostnaden i et slikt tilfelle, vil det i praksis bety at kommunen kryssubsidierer produksjonen av varen. Konklusjonen blir at alle

alternativkostnader i produksjonen av en vare, bør inkluderes i beregningen av merkostnad for varen.

Som regel vil alternativkostnader være reflektert i markedspriser ved at en bedrift betaler den pris for en innsatsfaktor som innsatsfaktoren er verd for andre aktører i markedet. Dersom det ikke foreligger noe marked for en bestemt innsatsfaktor, vil det kunne være vanskelig å beregne alternativkostnaden.

2.5.7 Tidshorisont

Som antydnet innledningsvis kan kryssubsidiering være en kilde til finansiering av en investering. Avhengig av periodisering av (mer)kostnadene ved en investering, kan prisen gi inntekter som er mindre enn merkostnadene. Ofte er det vanlig at investeringer går med tap i noen perioder før inntektene blir større enn kostnadene. Dette kan for eksempel ha sammenheng med at det tar tid å innarbeide et nytt marked (oppnå forventet salgsvolum), eller å etablere seg som ny aktør i et eksisterende marked.

Selv om investeringer generelt er ønskelig, kan et problem være at slik kryssubsidiering kan brukes for å finansiere en rovstrategi, for eksempel ved at bedriften foretar en overinvestering for å drive rivaler ut av markedet. Deretter kan bedriften heve prisen for å tjene inn igjen det kortsiktige tapet.

Et krav for å unngå slik atferd kan være at en bedrifts investering skal gi positiv neddiskontert profitt, *uten å være avhengig* av å drive rivaler ut av markedet. Det opplagte problemet med et slikt krav er å bergne fremtidig kontantstrøm av en investering. En rovbedrift vil kunne hevde at den forventer en god avkastning uten å drive rivaler ut av markedet, mens en anklager vil hevde det motsatte. Hva som er riktig kontantstrøm får man først etter at perioden er gått, og dette betyr at skaden allerede er inntruffet når en bedrift eventuelt blir avslørt som rovbedrift.

2.5.8 Krysssubsidiering og fordeling av felleskostnader

Horngren, Foster og Datar (1994) definerer felleskostnader²¹ som ”The cost of operating a facility, operation, activity area, or like cost object that is shared by two or more users” (side 515). Fordi fordeling av felleskostnader per definisjon er tilfeldig/subjektiv, ville man kanskje tro at eksistensen av felleskostnader gjør det vanskeligere å finne subsidiefrie priser. Men dette er ikke tilfelle. I sin strengeste definisjon er subsidiefrie priser de prisene som gir inntekt større eller lik merkostnad, og mindre eller lik autonomkostnad. Hverken merkostnad eller autonomkostnad er avhengig av fordeling av felleskostnader. For å se dette kan vi gå tilbake til flyksempelen i avsnitt 2.4.4. Der antok vi et flyselskap med flere ruter, deriblant en rute mellom Oslo og London. På ruten Oslo-London var det to klasser (I og II). krav til subsidiefrihet var da:

$$\text{Inntekt I} \geq \text{merkostnad I}$$

$$\text{Inntekt II} \geq \text{merkostnad II}$$

$$\text{Totale inntekter (I, II)} \geq \{\text{merkostnad I} + \text{merkostnad II} + \text{felleskostnader (I,II)}\}$$

Merkostnadene for klasse II, gitt at klasse I allerede blir tilbudt, er de ekstra kostnadene som oppstår ved at flyselskapet tilbyr klasse II. Tilsvarende blir merkostnaden for klasse I, de ekstra kostnadene det kreves å tilby klasse I. Vi ser at merkostnaden ikke inkluderer noen felleskostnader. De to første ulikhetene viser at subsidiefrihet krever at hver klasse dekker sine

²¹ ”Common cost” på engelsk

merkostnader, og det er således ikke noe krav om at de skal dele felleskostnadene mellom seg. Den siste ulikheten viser at ruten som helhet må dekke sine merkostnader, og i disse merkostnadene ligger også felleskostnader for I og II. Felleskostnadene som nå kommer med i beregningen er særkostnader som oppstår når flyselskapet tilbyr klassene I og II samlet (det vil si at de er kostnadene for å tilby ruten mellom Oslo og London). Vi snakker altså ikke lenger om felleskostnader for to forskjellige klasser, men merkostnaden for klassene som en enhet. Dette innebærer at selv om klasse I belastes alle felleskostnadene, mens klasse II kun dekker sine merkostnader, er klasse II likevel å anse som subsidiefri

Vi går nå videre og ser på Autonomkostnaden til for eksempel klasse I. Det vil si kostnaden for å tilby klasse I alene. Hvis I produseres alene må denne klassen ta alle kostnadene dette innebærer, inkludert drivstoff, flygere og flyvertinner. Igjen ser vi at det ikke er behov for fordeling av felleskostnader

Som det fremgår av diskusjonen over vil ikke det subsidiefrie intervallet være avhengig av fordeling av felleskostnader. I praksis er det ofte et ønske om å fordele felleskostnader slik at hvert produkt bærer en "rettferdig" andel av disse kostnadene. I henhold til den fremsatte definisjonen av subsidiefrie priser, vil en fordeling av felleskostnader ikke ha noen betydning for hvorvidt det foregår krysssubsidiering eller ikke.

Imidlertid er det ofte slik at regulerte, offentlige bedrifter som opptrer både i regulerte og konkurranseutsatte markeder, er gjenstand for en fullfordeling av kostnader, noe som innebærer en fordeling av felleskostnader i henhold til forutbestemte kriterier (for eksempel i henhold til andel av inntekter). Brudd på

disse kriteriene vil i så fall medføre en feilaktig allokering av felleskostnader i forhold til fremsatte regler, men vil ikke kvalifisere som krysssubsidiering.²²

2.5.9 * Skranke for autonomkostnader

Når autonomkostnaden er ukjent, kan øvre- eller nedre skranke på autonomkostnaden være et alternativ i beregningen av subsidiefrie priser. En slik skranke for autonomkostnader er utarbeidet av Palmer (1990). Hun bygger på Faulhabers definisjon av subsidiefrie priser. Anta at det er $N = \{1, 2, \dots, n\}$ forskjellige produkter, og at produktene S og (N-S) er undergrupper av N. Som det fremgår av tidligere gjennomgang vil det være krysssubsidiering fra produktgruppe (N-S) til produktgruppe S hvis:

$$(6) \quad R(q^N) - C(q^N) = 0 \quad (\text{Null profitt})$$

$$(7) \quad R(q^{N-S}) > C(q^{N-S}) \quad (\text{Autonomkostnadstesten})$$

$$(8) \quad R(q^S) < C(q^N) - C(q^{N-S}) \quad (\text{Merkostnadstesten})$$

I selve utledningen brukes formelen for nivået på produktspesifikke stordriftsfordeler (SE)²³. En viktig antagelse er at varegruppene ikke er komplementære.²⁴ I tillegg må stordriftseffekten være global.²⁵

²² Se for øvrig diskusjon om "ikke-konkurranseskadelig" krysssubsidiering i avsnitt 4.2.2.

²³ Formelen er utarbeidet av Baumol, Panzar og Willig (1988)

For produkt S er stordriftsfordelen gitt ved:

$$(9) \quad SE_S(q^N) = \left(\frac{C(q^N) - C(q^{N-S})}{q^S} \right) / \left(\frac{\partial C(q^N)}{\partial q^S} \right)$$

Den første parentesens på høyre side i ligning (9) (telleren) gir gjennomsnittlig merkostnader for å produsere produktgruppe S i tillegg til produktgruppe (N-S), mens den andre parentesens (nevneren) gir marginale kostnader for S.

Hvis det er stordriftsfordeler i produksjonen av produktgruppe S vil $SE_S(q^N)$ være større enn en. Med stordriftsfordeler med hensyn på S vil altså gjennomsnittlig merkostnader for S være større enn marginalkostnadene for S, og dette betyr at de gjennomsnittlige merkostnadene avtar når produksjonen av S øker. Med stordriftsulempen blir resonnetet omvendt. Da blir $SE_S(q^N)$ mindre enn en, og gjennomsnittlig merkostnader for S øker hvis produksjonen av S øker. Antar vi nå at det er stordriftsfordeler vil altså ligning (9) være større enn en, og dette innebærer:

$$(10) \quad C(q^{N-S}) < C(q^N) - q^S \left(\frac{\partial C(q^N)}{\partial q^S} \right)$$

Høyre side i (10) viser øvre grense for autonomkostnader for produktgruppe (N-S). Hvis det hadde vært stordriftsulempen ville ulikheten i (10) bli snudd,

²⁴ Som vi nevnte i avsnitt 2.5.5 om avhengig etterspørsel innebærer komplementaritet at det subsidiefrie intervallet utvides. Med komplementaritet vil derfor ikke testene (6)-(8) lenger være tilstrekkelige til å fastslå kryssubsidiering.

²⁵ Uten global stordriftseffekt vil man i noen kostnadsintervall få nedre grense for autonomkostnaden, mens man i andre intervall får øvre grense.

høyre side i ligningen vil da vise nedre grense for autonomkostnaden til (N-S). Er det verken stordriftsfordeler eller –ulemper vil ulikheten i (10) bli byttet med likhet, og høyre siden i ligningen er da lik autonomkostnadene til produktgruppe (N-S).

Ved å sette (10) inn i henholdsvis (7) og (8) (autonom- og merkostnadstestene) får vi at kravet for at (N-S) subsidierer S er:

$$(11) \quad R(q^{N-S}) > \left\{ C(q^N) - q^S \left(\frac{\partial C(q^N)}{\partial q^S} \right) \right\}$$

$$(12) \quad R(q^S) < \left\{ C(q^N) - \left[C(q^N) - q^S \left(\frac{\partial C(q^N)}{\partial q^S} \right) \right] \right\}$$

Ligning (11) viser revidert autonomkostnadstest, mens ligning (12) viser revidert merkostnadstest.

Hvis $SE_S(q^N) = 1$ er (11) og (12) nødvendig og tilstrekkelig betingelse for at autonom- og merkostnadskravet skal holde. Med stordriftsfordeler (det vil si $SE_S(q^N) > 1$) er (11) og (12) en tilstrekkelig, men ikke nødvendig betingelse for å avsløre krysssubsidiering. Det vil si at med stordriftsfordeler vil metoden utvide det subsidiefrie intervallet. Hvis det er stordriftsulemper er derimot ligningene kun en nødvendig, men ikke tilstrekkelig betingelse for å finne krysssubsidiering. Med stordriftsulemper vil altså metoden redusere det subsidiefrie intervallet. Med antagelse om null-profitt er (11) og (12) ekvivalente tester på krysssubsidiering.

For at testen skal kunne brukes i praksis må to viktige antagelser være oppfylt; produktene må ikke være komplementær, og stordriftseffekten må være global.

Videre må inntektsdata for hver produktgruppe være kjent. I tillegg må man kjenne estimatet på totale samlede kostnader for å produsere (N-S) og S sammen. Og til sist må marginalkostnadene ved å øke produksjonen av vare S kunne beregnes. Ovennevnte gjør testen vanskelig å anvende.

2.6 Oppsummering

EU definerer at "Med krysssubsidiering menes at et foretak helt eller delvis overfører kostnadene ved sin virksomhet i forbindelse med et produkt eller et geografisk marked til virksomheten det utøver med hensyn til et annet produkt eller et annet geografisk marked."²⁶

I dette kapitlet har vi imidlertid tatt utgangspunkt i en mer snever definisjon basert på Faulhaber (1975) som sier at krysssubsidiering er fravær av subsidiefrie priser. Subsidiefrie priser gir inntekter som tilfredsstillende følgende ulikhet:

$$\textit{Autonomkostnad} \geq \textit{inntekt} \geq \textit{merkostnad}$$

Når det gjelder motivene for å krysssubsidiere kan de være forskjellige for private bedrifter i forhold til offentlige bedrifter. Private bedrifter som er profittsøkende antas stort sett å krysssubsidiere for å finansiere en rovd strategi, eventuelt for å finansiere en investering som introduksjon av et nytt produkt. Offentlige bedrifter derimot har flere mål enn kun å maksimere profitten. Resultatet av at offentlige bedrifter har flere mål er at de har sterkere insentiv til å drive med konkurransehennende aktiviteter. Dette noe overraskende resultatet fremkommer selv om den offentlige bedriften ikke har til hensikt å

²⁶ Innstilling til Stortinget nr.4 (94-95) side 13; hentet fra EUs "Retningslinjer for anvendelse av fellesskapets konkurranseregler i telekommunikasjonssektoren" (91/C233/02)

skade konkurrenter (ikke følger en rovstrategi). Vi konkluderte derfor med at fokus bør være på om *konsekvensen* av krysssubsidierting er en konkurranseskadelig lav pris, og ikke om *hensikten* med krysssubsidierting er å skade konkurransen.

Etter dette gikk vi kort gjennom den formelle utledningen av intervallet for subsidiefrie priser. Med antagelse om null profitt og uavhengig etterspørsel er autonom- og merkostnadstesten ekvivalente. Hvis antagelsen om null profitt ikke holder må begge testene benyttes for å finne det subsidiefrie intervallet.

Løser vi opp på antagelsen om uavhengig etterspørsel blir situasjonen mer komplisert. For det første må vi da bruke begge testene på alle grupper, og alle undergrupper av varer, for å fastslå subsidiefrihet. I tillegg vil det subsidiefrie intervallet bli større hvis varene er komplementar, mens intervallet vil bli redusert hvis varene er substitutter.

Enda et kompliserende element er alternativkostnader. I prinsippet bør disse kostnadene tas med i beregningen av autonom- og merkostnader, men i praksis er alternativkostnadene ofte vanskelig å fastslå.

Fordeling av felleskostnader har derimot ikke innvirkning på det subsidiefrie intervallet, noe som gjerne er i strid med den allmene oppfatning. Dette fordi merkostnader ikke inkluderer felleskostnader med andre produkter/produktgrupper.

Helt til slutt i kapittelet gikk vi gjennom en metode for å estimere en øvre eller nedre grense for autonomkostnader. Autonomkostnader kan ofte være vanskelig å finne i praksis, så en slik grense kan i enkelte tilfeller hjelpe til med dette. Den største svakheten med metoden er at vi må kjenne marginalkostnaden på den enkelte varen, og i tillegg kreves det at stordriftsfordelene eller stordriftsulempene må være globale.

3 ROVSTRATEGIER²⁷

Vi vil i dette kapittelet se nærmere på ikke-samarbeidende, konkurransehemmende strategier generelt – uavhengig av hvorvidt disse finansieres via kryssubsidiering eller andre kilder. Vi refererer til slike strategier som rovstrategier. Kryssubsidiering er én mulig finansieringskilde for rovstrategier, men selv om man klarer å forhindre kryssubsidiering er det fremdeles mulig å finansiere rovstrategier ved hjelp av eksterne kilder eller egenkapital (historisk overskudd). En regel mot konkurransehemmende aktivitet bør således både kunne forhindre uønsket kryssubsidiering og utøvelse av rovstrategier generelt.

Kapittelet er todelt; vi starter med en diskusjon om rovprising, og går deretter gjennom rovstrategier som ikke er basert på prising. I kapittelet ser vi på forskjellige typer regler mot rovprising som er foreslått i litteraturen. Gjennomgangen i dette kapittelet er utført for å gi en oversikt over litteratur, og alle forslagene er derfor ikke like godt egnet til å bli brukt i praksis. I tillegg er det mange regelforslag innen dette fagfeltet, så vi går bare gjennom de viktigste bidragene. I kapittel 5 vil vi utarbeide et eget forslag til en sjablon regel mot uønsket kryssubsidiering og rovstrategier.

3.1 Rovprising

Som nevnt i kapittel 2.3.1 vil rovprising si at en bedrift forsøker en strategi for å drive konkurrenter ut av markedet ved å sette en pris under kostnad. En definisjon på rovprising som er hentet fra Sherman Act, sier at rovprising

²⁷ Dette kapittelet er for en stor del basert på: Organisation for Economic Co-operation and Development (1989). *Predatory pricing*, Paris.

”includes cutting prices to unreasonable low or unprofitable levels in markets where competition is encountered in order to drive others from the market.”²⁸

Strategien går altså ut på å holde en lav pris en viss tidsperiode for å drive rivaler ut av markedet. For at strategien skal være vellykket må bedriften kunne tjene inn igjen det kortsiktige tapet på grunn av lav pris ved hjelp av en langsiktig gevinst når prisen blir hevet. Problemet med å håndtere påstander om rovprising er å fastslå om det dreier seg om rovstrategi eller ønsket priskonkurranse.

I begynnelsen på 1980 tallet var det en holdning hos mange økonomer at rovprising ikke var noe stort problem (se for eksempel McGee, 1980, og Easterbrook, 1981). Det viktigste argumentet er at tapet som følge av en slik strategi inntreffer på kort sikt, mens inntjeningen kommer på lang sikt, og inntjeningen er dermed mer usikker. Et forhold som er med på å gjøre fremtidig inntjening mer usikker er at offeret har mange muligheter til å få hjelp (for eksempel gjennom kapitalmarkedet eller at kundene ønsker å beholde bedriften). I tillegg er det vanskelig å hindre andre nykommere å etablere seg i et marked, selv om man har drevet ut noen konkurrenter. Med så stor usikkerhet kan derfor en rovstrategi ofte være mer kostbart for utøveren enn for offeret, og usikkerheten reduserer derfor forsøkene på å gjennomføre rovstrategier.

McGee påpeker et annet argument mot rovprising, som går ut på at bedrifter ofte vil tjene mer på å få til en eksplisitt eller implisitt form for samarbeid²⁹, og

²⁸ Dolan, R.J. og Simon, H. (1996). *Power Pricing*. The Free Press, (side 290). Sherman Act er en amerikansk lov som ble vedtatt i 1890 fordi det var en tendens til at bedrifter på den tiden forsøkte å skape karteller, eller å monopolisere markedet. Posner (1976) skriver at ”Section 1 of the Act prohibited contracts, combinations, and conspiracies in restraint of trade; section 2, monopolization, and conspiracies and attempts to monopolize.” (side 23).

da blir ikke rovtrusselen troverdig. Man kan tenke seg en situasjon der rovbedriften øker kapasiteten for å redusere prisene. Sannsynligvis er den også den største deltageren i markedet, og vil ha mest å tape på å holde en lav pris. I så fall er ikke dette troverdig trussel. Resultatet blir at samarbeid er beste løsning for rovbedriften.

Et annet forhold som, i følge Easterbrook, taler mot rovprising finner vi ved å anta at kunden og offeret har rasjonelle forventninger om rovbedriftens³⁰ fremtidige handling, og i tillegg at rovbedriften opptrer rasjonelt. Offeret vil da alltid kunne tilby varer som er mer attraktive for kunden enn monopolistens tilbud av lav pris etterfulgt av monopolpris. Rovbedriften vil forstå at offeret kan ha en slik respons, og derfor ikke true med rovprising.³¹

Easterbrook argumenterer også mot at rykte i et marked kan avskrekke deltagere i andre markeder. Et eksempel kan belyse dette. Anta 10 forskjellige markeder hvor bedrift A setter rovpris i marked 1 for å forsvare dette markedet (strategien lønner seg ikke for marked 1 isolert sett). Hvis A blir oppfattet som en aggressiv prissetter etter dette, kan prisen i marked 1 gi forventning om at A er villig til å forsvare markedene 2-10 på samme måte. Det vil si at prisstrategien i marked 1 signaliserer at A er villig til å sette rovpris for å

²⁹ Eksplisitt samarbeid kan være en fusjon, mens implisitt samarbeid kan være å føre en mindre aggressiv prisstrategi.

³⁰ Rovbedrift er vår oversettelse av det engelske begrepet "the predator."

³¹ Ved flere uavhengige kunder vil imidlertid hver kunde ha incitament til å kjøpe av rovbedriften når rovprisen er lav gitt at et tilstrekkelig antall kunder fortsatt kjøper hos offeret slik at det ikke blir drevet ut av markedet. Det vil si at den enkelte kunde har incitament til å være gratispassasjer på de andre kundene. Easterbrook hevder imidlertid at offeret kan løse gratispassasjer-problemet ved å tilby langsiktige kontrakter. Kontrakten må være utformet slik at langsiktig pris ved å kjøpe av offeret blir lavere enn en kontrakt som gir rett til å kjøpe av rovbedriften til rovpris, etterfulgt av monopolpris i de resterende periodene.

forsvare sin posisjon i alle markedene det skulle være nødvendig. Problemet er at dette ikke er noen troverdig strategi. Rivalene i markedet vil se på marked 10, og innse at A er bedre tjent ved å samarbeide i dette markedet (rovprising i et enkelt marked gir tap i dette markedet). Det reelt siste markedet blir dermed 9, men også her vil det nå lønne seg for A å samarbeide. Dette fortsetter helt til det er samarbeid i alle markeder. Konklusjonen er at rovstrategien ikke er troverdig, og følgelig ikke blir innført.

Hvis vi innfører asymmetrisk informasjon mener Easterbrook at analysen blir mer uklar. Men han hevder at dette er likt for begge parter, slik at ingen av bedriftene får en overlegen strategi i forhold til den andre. Dette argumentet virker intuitivt noe tvilsomt i tilfeller hvor rivalen er en nykommer. I slike tilfeller vil sannsynligvis den etablerte bedriften ha bedre informasjon om markedet og kostnadene forbundet ved å operere i markedet enn nykommeren.

Kritikken mot både McGee og Easterbrook er at med flere markeder blir det verre for nykommeren å avsløre den etablertes virkelige kostnad, og dette fører til at det irrasjonelle i en rovstrategi blir mindre klart. Det vil nå holde at nykommeren *tror* at den etablerte har noen form for synergi for at trusselen om en rovstrategien skal kunne fungere. Milgrom og Roberts (1982) utformer en modell med flere markeder, flere nykommere og usikkerhet for nykommeren om monopolistens pris skyldes rovpris eller lave kostnader for monopolisten. Med slike antagelser kan ikke nykommeren avsløre om en rovstrategi er troverdig. Implikasjonen av dette er at den etablerte bedriften har insentiv til å bygge seg opp et rykte som en rovbedrift.

Kreps og Wilson (1981) tror også at etablerte bedrifter kan ønske å bygge opp et rykte som en bedrift med en rovstrategi. De viser at rovstrategi kan inntreffe selv med symmetrisk informasjon. I modellen antas det at den etablerte og nykommeren er like usikre på hverandres kostnader. I denne modellen er det to

mulige typer etablerte bedrifter; en ”sterk” etablert bedrift (lav kostnad) eller en ”svak” etablert bedrift (høy kostnad). Begge typer bedrifter vil ønske å bekjempe en nykommer, og det gjør de ved å bygge seg opp et rykte som aggressive rovbedrifter. Et aggressivt rykte er spesielt viktig for den ”svake” bedriften. Grunnen er at hvis den ”svake” slipper inn en nykommer, vil den selv miste ryktet som en bedrift med en aggressiv rovstrategi. Dette kan føre til at nykommere etablerer seg i alle markedene. Nykommeren vil på sin side presse på i nye markeder for å opprettholde et rykte som aggressiv.

En svakhet ved resultatene til Milgrom og Roberts og til Kreps og Wilson er de er basert på en implisitt antagelse om en serie med engangs-spill. Fordi det ikke er anledning til å gi opp en rovstrategi når den først er innført blir strategien automatisk troverdig. Modellene ser bort fra at det ikke er lønnsomt å drive en rovstrategi i ”evig tid”. Easley, Masson og Reynolds (1985) foreslår en modell der rovstrategi brukes for å forsinke (ikke avskrekke) nyetableringer. Resultatet i deres modell er at det fremdeles kan være rasjonelt å føre en rovstrategi med hensikt å drive ut konkurrenter. I tillegg kan det være lønnsomt å drive rovstrategi i ”evig tid” i noen markeder, for å beskytte andre markeder, eller for midlertidig å forhindre nykommere.

Vi har i hele denne gjennomgangen antatt at alle rivalene i markedet er rasjonelle og profittmaksimerende. Det er verdt å merke seg at (i) en bedrift som en enhet kan ikke handle på egen hånd, (ii) det som skjer er derfor resultat av handlingen til enkeltpersoner, og (iii) handlingen til enkeltpersoner er ikke nødvendigvis rasjonell. Empiri tyder på at verken beslutningene personer

foretar, eller måten beslutningene blir foretatt på, er strengt rasjonelle.³² Til tross for at empiri tyder på at personer ikke er fullt ut rasjonelle antar vi likevel at de er det. Begrunnelsen for dette er at ellers blir det umulig å lage noen operasjonaliserbare regler mot rovprising.

3.2 ”Ikke-pris” rovstrategi

”Ikke-pris” rovstrategi er en handling som har til hensikt å skade rivalen gjennom å øke rivalens kostnader.³³ Merk forskjellen fra rovprising som har til hensikt å redusere konkurrentenes inntekter.

Rovbedriften kan dra fordel av de økte kostnadene til rivalen på to måter; gjennom en høyere pris eller en større markedsandel. Økte kostnader for rivalen kan føre til at rivalen setter en høyere pris. I så fall kan rovbedriften også ta en høyere pris og øke sin fortjeneste. Alternativt kan rovbedriften holde uendret pris og isteden øke sin markedsandel på bekostning av rivalen. Dette vil være relevant ved differensierte produkter hvor de to bedriftene kan sette forskjellige priser. Dersom produktene er homogene (identiske), vil bedriftene måtte holde samme pris. En høyere marginalkostnad forårsaket av ”ikke-pris” rovstrategi vil føre til at rivalen reduserer sitt produksjonsvolum. Rovbedriften vil dermed få en større markedsandel.

”Ikke-pris” rovstrategi kan for eksempel gjennomføres ved at en stor bedrift over-investerer i forskning og utvikling. Hvis en liten bedrift skal investere like mye for å beholde sin konkurranseposisjon i forhold til den store bedriften, får

³² Allerede på 50 tallet ble konseptet ”bound rationality” lansert (Simon (1955, 1964, 1978) og March & Simon (1958)). Det som ligger i begrepet ”bound rationality” er at personer vet at de ikke kan forutse alle forhold som betyr noe for en beslutning, og at de derfor ikke kan finne optimale løsninger på komplekse problemer. Resultatet blir at personene vil gjøre sitt beste under den begrensningen de møter.

³³ På engelsk kalt ”raising rivals’ costs.”

den lille bedriften høyere kostnader per produsert enhet enn det den store får. Dette fører til at den lille bedriften må ha høyere enhetspris på sine varer for å dekke kostnadene. Et annet eksempel kan være en bedrift som blir utkonkurrert av en mer effektiv rival. Den utkonkurrerte bedriften kan forsøke å beskyldes rivalen for konkurransehemmende virksomhet (for eksempel rovprising), og dermed ved myndighetenes hjelp få økt prisen i markedet. Det siste eksempelet viser at en bedrift som anklager en annen for rovprising, selv kan drive en "ikke-pris" rovstrategi. Anklager vil da basere seg på at rivalen ikke kan motbevise påstanden, for i såfall vil ikke myndighetene pålegge rivalen å øke prisen.

Det er verdt å merke seg at en "ikke-pris" rovstrategi ikke krever at rovbedriften må ha kortsiktig tap som skal tjenes inn på lang sikt. Videre er det ikke noe krav at bedriften opererer i flere markeder eller har flere produkter (slik som i ryktebasert rovprising) for at det skal være lønnsomt å øke rivalens kostnader. Alle bedrifter vil naturlig nok tjene på at konkurrentens kostnader øker. I tillegg trenger ikke bedriften å være dominerende for å drive slik strategi. Små bedrifter kan for eksempel med beskjeden innsats få hjelp av myndighetene, misbruke reguleringer, misbruke lisenser, anlegge rettssaker på urettmessig/spekulativt grunnlag og så videre, og derigjennom påføre en større konkurrent betydelige kostnader.

Hovedproblemet ved å avsløre "ikke-pris" rovstrategier er at det finnes mye ønskelig aktivitet som øker konkurrentenes kostnader. Noen eksempler hvor det er vanskelig å skille ønsket fra uønsket aktivitet er introduksjon av nye produkter, økt forskning og utvikling, bruk av reklame, økte investeringer og så videre. Man risikerer dermed, som ved inngrep mot antatt rovprising, å hemme ønsket konkurranse hvis man skal lage regler mot "ikke-pris" rovstrategier.

3.3 Teorier for å unngå rovprising

3.3.1 Ingen regel

De som er i mot regler mener at rovprising sjeldent gir gevinst, og dermed at bedrifter som forsøker en slik strategi straffer seg selv (jfr. diskusjonen i kapittel 3.1). Rasjonelle bedrifter vil derfor unngå rovprising, og myndighetene trenger ikke å overvåke dette. I tillegg er det vanskelig å skille rovprising fra ønsket priskonkurransen, og regler kan dermed virke konkurransehemmende i stedet for konkurransefremmende ved at man feilaktig griper inn mot ønsket konkurranse.

3.3.2 Regel basert på marginalkostnad

De mest vanlige regelforslagene baserer seg på at prisen skal være over en form for enhetskostnad. De første som foreslo en eksplisitt regel mot rovprising var Areeda og Turner (1975). De mente at pris under kortsiktig marginalkostnad bør være det som identifiserer en rovpris, og at en slik pris dermed burde være ulovlig. Begrunnelsen for bruk av marginalkostnader i testen er for det første at normal prisatferd innebærer pris større enn eller lik marginalkostnader. Med pris under marginalkostnad taper bedriften penger på den marginale enheten og burde således ikke produsere den. Videre fører pris lik marginalkostnader til en samfunnsøkonomisk allokering av ressurser å er således ønskelig fra et samfunnsmessig perspektiv. I den grad bedrifter har forskjellige marginalkostnader, vil en slik regel også tillate at en mer effektiv bedrift setter pris lavere enn rivalens marginalkostnad så lenge prisen ikke er under dens egen marginalkostnad. Areeda og Turner (1975) innså imidlertid at marginalkostnader er vanskelig å måle, og mente at gjennomsnittlige variable kostnader kan brukes i stedet. Som variable kostnader regner de alle kostnader

som kan endres i perioden prisene er lave, det vil si i perioden man mistenker en bedrift for å drive rovprising.

Areeda og Turner (1978 og 1982) og Areeda og Hovenkamp (1986) utvidet senere de grunnleggende reglene til å inkludere at man bør nekte en dominant bedrift å "møte konkurransen" hvis det betyr at den dominerende setter egne priser under gjennomsnittlige variable kostnader. På tilsvarende måte vil de også forby økt reklamebruk hvis de ekstraavgiftene reklamen krever gjør at gjennomsnittlig variable kostnader blir større enn prisen (dette gjelder spesielt hvis reklameinnsatsen økes for å møte en konkurrents reklamekampanje eller nysatsing). Unntak fra denne hovedregelen er hvis bedriften kan vise at den ikke er dominerende i markedet, eller hvis konkurrenten selv setter ulovlig lave priser.

Et problem ved å beregne gjennomsnittlige variable kostnader er å fastsette perioden gjennomsnittet skal beregnes for. En reklamekampanje kan for eksempel ha effekt etter at selve kampanjen er avsluttet. Dette burde tilsi at de variable kostnadene ble fordelt over hele tidsrommet hvor det er en effekt av kampanjen og ikke bare i tiden reklamekampanjen pågikk. Det vil si at vi må vite hvor lenge effekten av en reklame virker, noe som er svært vanskelig.

Andre utvidelser av den opprinnelige Areeda-Turner regelen var å endre regelen for pris over variable gjennomsnittskostnader fra å være "lovlig" til å være "antatt lovlig". I tillegg ble regelen for pris under variable gjennomsnittskostnader endret fra å være "ulovlig" til å være "antatt ulovlig".

3.3.3 Regel basert på bortfallskostnader³⁴

Baumol (1996) er enig med endringen i Areeda-Turner regelen som sier at pris under marginkostnader ikke *må* være en rovpris. Han viser til at en bedrift for eksempel kan ønske å kvitte seg med utgått lager, eller introdusere nye varer. Dette er eksempler på at pris under marginkostnad kan minimere tap, eller gi økt fremtidig profitt, uten at hensikten er å drive konkurrenter ut av markedet.

Økonomisk teori tilsier at en bedrift blir i markedet på kort sikt dersom inntektene dekker totale bortfallskostnader. Bedriften har da ingenting å vinne på å forlate markedet ettersom de irreversible kostnadene likevel ville påløpe. Hvis inntekten er større enn totale bortfallskostnader får bedriften i tillegg dekket inn noe av de irreversible kostnadene.

Dette kan vises ved hjelp av et enkelt eksempel der vi antar to bedrifter (A og B) som produserer et gitt kvantum. Den mest effektive bedriften er den som har lavest gjennomsnittlig bortfallskostnader (GBK). B er derfor mer effektiv enn A hvis:

$$GBK_A > GBK_B$$

Hvis bedrift A tar en pris større eller lik sin gjennomsnittlige bortfallskostnad, GBK_A , kan bedriften ikke drive ut den mer effektive konkurrenten B. Argumentet blir dermed at ingen pris over gjennomsnittlig bortfallskostnader kan være rovpris, fordi en slik pris ikke kan drive ut (eller hindre etablering av) en minst like effektiv profitt-søkende rival.

³⁴ "Avoidable cost" i amerikansk litteratur. Bortfallskostnadene for en vare er kostnadene en bedrift sparer på å stanse produksjonen av vedkommende vare. De kostnadene som fortsatt påløper etter at produksjonen stanses anses som irreversible kostnader.

Poenget i testen av rovprising er altså å undersøke om prisen til en bedrift, A, kan drive en minst like effektiv konkurrent, B, ut av markedet. Baumol argumenterer for at det blir mest riktig å se på gjennomsnittlig bortfallskostnader for B, hvis B bestemmer seg for å forlate markedet. Forklaringen på at kostnader for B bør brukes er at B tjener på å bli i markedet hvis bedriften kan ta en pris som minst dekker sine gjennomsnittlige bortfallskostnader. Med pris større enn gjennomsnittlige bortfallskostnader får bedrift B dekket noen av sine irreversible kostnader.

Baumol viser videre at gjennomsnittlige merkostnader er minst like store som gjennomsnittlig bortfallskostnader. Dette er fordi gjennomsnittlige merkostnader regnes for en produksjonsøkning som kan inkludere irreversible kostnader. Hvis produksjonen deretter legges ned vil ikke de irreversible kostnadene falle bort unntatt på lang sikt. Resultatet blir derfor at gjennomsnittlig merkostnader (som oppstår ved produksjonsøkning) er større enn eller lik gjennomsnittlige bortfallskostnader (som beregnes når produktet legges ned).

Gitt at to bedrifter begge produserer en vare, vil eventuelle irreversible kostnader alt påløpe. Således er ikke disse lenger relevante for en eventuell beslutning om å opprettholde produksjonen eller ikke ettersom de ikke påvirkes av beslutningen. Konklusjonen blir at i en test for å bestemme om en pris er en trussel mot like effektive rivaler bør man legge gjennomsnittlig bortfallskostnad ved gjeldende produksjonsnivå til grunn. En strengere test vil være om prisen er minst lik gjennomsnittlige merkostnader ettersom man da kan man være sikker på at den også vil være minst lik gjennomsnittlig bortfallskostnad.

Avslutningsvis kan det nevnes at Baumol poengterer at fordi fordeling av felleskostnader mellom produkter er tilfeldig, vil ikke gjennomsnittlig

totalkostnader kunne brukes i en test av rovprising for en bedrift som produserer flere produkter.

3.3.4 Regel basert på langsiktige marginalkostnader

Posner (1976) hevder at en rovbedrift som priser til kortsiktig marginalkostnad kan drive ut en mer effektiv rival (mer effektiv vil her si en bedrift med lavere langsiktige marginalkostnader enn det rivalen har).³⁵ Dette kan skje hvis den mer effektive bedriften mangler mulighet eller vilje til å ta det kortsiktige tapet ved lav pris. I motsetning til Areeda og Turner (1975) og Baumol (1996) mener derfor Posner at det er bedre å bruke langsiktige marginalkostnader i testen. Men fordi langsiktige marginalkostnader er vanskelige å beregne, foreslår han å bruke gjennomsnittlig totale kostnader (fra bedriftens balanse) som et estimat.

I tillegg til selve testen setter Posner opp noen krav til bedriften som anklager en annen bedrift for rovprising. For det første må anklageren vise at det i det gjeldende marked er mulig å gjennomføre en rovstrategi. Forhold som øker sannsynligheten for ”vellykket” rovprising er om rovbedriften er i mange markeder, offeret er i færre markeder enn rovbedriften, markedet er konsentrert, nyetablering går tregt, det er mange kjøpere og homogene varer. I tillegg må rovbedriften ha til hensikt å eliminere andre bedrifter.

Et krav om at anklager må vise at en eventuell rovbedrift har til hensikt å drive anklager ut av markedet synes svært vanskelig å oppfylle. En rovbedrift vil alltid kunne nekte for at hensikten var å drive ut andre bedrifter, selv om det i praksis ville være konsekvensen av dens prising. Hvorvidt det bør være

³⁵ Posner definerer alle kostnader som varierer på lang sikt for langsiktige marginalkostnader. Denne definisjonen innebærer at langsiktige marginalkostnader, som inneholder mange faste kostnader, ofte er større enn kortsiktige marginalkostnader. Pris til kortsiktig marginalkostnad bør derfor ikke være opprettholdbar på lang sikt.

nødvendig å bevise at rovprising har foregått med overlegg før myndigheter kan gripe inn er derfor uklart. Fordi den konkurranseskadelige effekten av rovprising er uavhengig av hensikt, bør en regel likeledes gi rom for inngrep uavhengig av rovbedriftens hensikt. Dersom det kan påvises at rovprisingen skjedde med overlegg kan dette imidlertid tenkes å være relevant for en eventuell straffeutmåling mot rovbedriften. Likevel bør hensikt muligens ikke tillegges for stor vekt. Rovbedriften burde tross alt ha de beste forutsetningene for å overvåke forholdet mellom egne kostnader og priser, og derved kunne unngå utilsiktet rovprising.

Et forbehold i regelen til Posner er at det er tillatt for bedrifter å tilpasse seg endringer i tilbud eller etterspørsel. Ved overkapasitet i markedet (for eksempel på grunn av redusert markedsetterspørsel) kan bedriften sette pris lik kortsiktige marginalkostnader. Hvis andre bedrifter da må forlate markedet er dette samfunnsøkonomisk ønskelig.

3.3.5 Regel basert på priser

De kostnadsbaserte reglene er alle vanskelige å håndheve fordi det er vanskelig å identifisere enhetskostnadene. Baumol (1979) ønsket å unngå rene kostnadsbaserte regler. Han foreslo isteden en prisbasert regel som sa at hvis en etablert bedrift reduserer prisen som respons på en nykommer, og dette fører til at nykommeren må forlate markedet, har ikke den etablerte lov til å øke prisene i en periode på fem år etter at nykommeren er presset ut. Formålet med regelen er å unngå at bedrifter kan få monopolprofitt etter at konkurrenter er drevet ut av markedet. Dermed vil motivet til å drive rovprising reduseres. Regelen vil ikke hindre prisreduksjon i respons på nykommere, men den vil få etablerte bedrifter til å velge en pris de kan leve med på lang sikt. Unntaket fra regelen er

at det er tillatt for etablert bedrift å øke prisen hvis dette skyldes endring i innsatsfaktorpriser eller etterspørsel.

Fordelene med prisbaserte regler er at man ikke trenger å beregne enhetskostnader. Den etablerte bedriften bestemmer selv hva som er optimal pris. Fordi enhver prisreduksjon fra etablert bedrift vil innebære at den fremdeles dekker sine totale kostnader, vil nykommere overleve hvis de er like kostnadseffektive som den etablerte bedriften.

Det er imidlertid flere problematiske forhold ved reglene til Baumol.³⁶ For det første gir en "vellykket" rovstrategi økt etterspørsel og produksjonsvolum for rovbedriften (fordi konkurrenter er drevet ut). Hvis kostnadene er økende i produksjonsvolum taler dette for en prisøkning. Om slike kostnadsøkninger gjør det tillatt å øke prisen er ikke klart her. Hvis kostnaden er fallende i produksjonsvolumet skaper derimot ikke dette noen vanskeligheter.³⁷ Et annet problem med regelen er at det er vanskelig å skille om en prisøkning skyldes endring i kostnader eller etterspørsel, eller om prisøkningen er kalkulert rovprising. Videre kan regelen omgås ved å endre kvaliteten på produktet. I tillegg kan en effektiv bedrift som driver ut en konkurrent uten å rovprise, risikere å bli funnet skyldig i rovprising. Det vil i så fall legge sterke føringer på dens mulighet til å prise varen i flere år fremover (5 år hvis man følger Baumols forslag). Dette kan medføre at effektive bedrifter ikke våger å redusere prisene i frykt for at de ikke får økt prisene på et senere tidspunkt, noe som kan dempe ønskelig priskonkurransen.

³⁶ Kritikk fremsatt av Areeda og Turner (1982)

³⁷ Men med fallende kostnader kan bedriften være et naturlig monopol, og da vil det i utgangspunktet sannsynligvis ikke være noen grunn til å rovprise.

3.3.6 Bransje-spesifikke regler

Noen forskere mener at utforming av generelle regler er umulig, og derfor at reglene bør ta hensyn til hvilken bransje som blir undersøkt. Craswell og Fratrick (1986) viser til noen problemer med kostnadsbaserte regler. For det første kan en pris under gjennomsnittlige variable kostnader for en vare forsvares hvis dette fører til økt salg av andre av bedriftens varer. En slik komplementær etterspørselseffekt er derimot vanskelig å tallfeste. Et problem kan være at kostnadene ved å legge ned, og deretter starte opp igjen produksjonen, er større enn det kortvarige tapet ved pris under gjennomsnittlig variable kostnader. Det vil si at pris mindre enn gjennomsnittlig variable kostnader minimerer tapet. Imidlertid er nedleggelses- og oppstartskostnader vanskelige å beregne og det er derfor også vanskelig å skille pris som minimerer tapet fra rovpris.

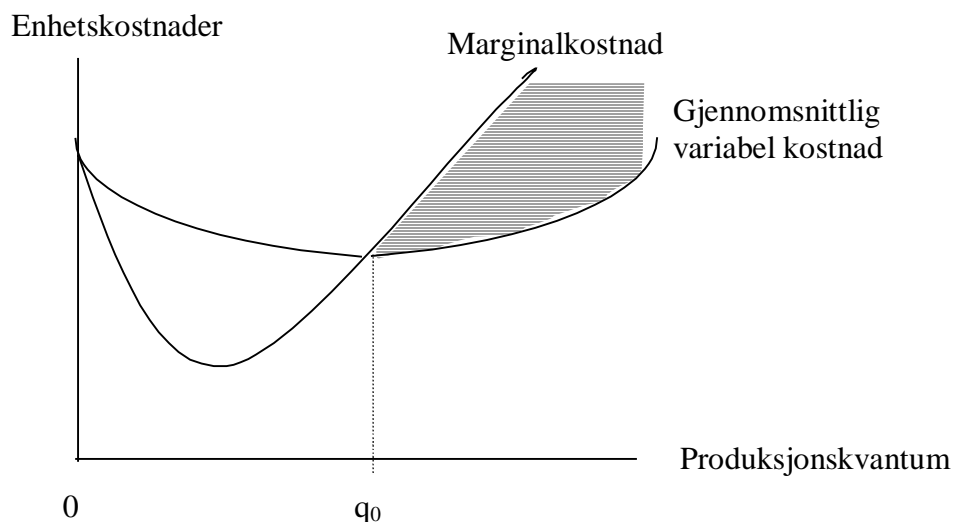
Løsningen på problemene med kostnadsbaserte regler er i følge Craswell og Fratrick å se på strukturelle forhold i den enkelte bransje i stedet. De ser på størrelsen på inngangsbarrierene i bransjene. Med lave inngangsbarrierer vil det bli nyetablering hvis en rovbedrift forsøker å heve prisen etter å ha drevet konkurrenter ut av markedet. I bransjer med lave inngangsbarrierer vil altså sannsynligheten for at rovprising er en lønnsom strategi være liten.

3.3.7 Skjønnsbasert regel³⁸

I respons på den originale Areeda-Turner regelen (1975) fokusere Scherer (1976) blant annet på hensikt og konsekvens av bedriftenes handlinger. Scherer argumenterer for at målet er langsiktig effektiv allokering. Dette skjer ikke ved hjelp av en kortsiktig kostnadsbasert regel.

³⁸ Kalles "rule-of-reason" i OECD-rapporten (1981)

Et eksempel på at tilpasningen ikke blir effektiv er at rovbedriften øker produksjonen når en nykommer truer. Dette gjør at den gjenværende etterspørselen ikke er stor nok til en nyetablering i ønsket størrelse. Hvis man antar at nykommeren er avskrekket kan prisen bli ineffektiv (mindre enn marginalkostnader) uten at det bryter med kostnadsregelen (prisen kan likevel være større enn gjennomsnittlig variable kostnader). Dette er illustrert Figur 1 som har marginal- og gjennomsnittlige variable kostnader på vertikal akse og produksjonskvantum på horisontal akse. Figuren viser at hvis en bedrifts produksjon er større enn q_0 vil gjennomsnittlig variabel kostnad være mindre enn marginalkostnad. Dermed kan en ineffektiv pris (pris mindre enn marginalkostnader) i det skraverte området passere den opprinnelige Areeda-Turner testen.



Figur 1. Areeda-Turner testen og forholdet mellom marginal- og gjennomsnittlig variabel kostnad.

En annen forsker som har sett på bedriftens hensikt er Philips (1987). Hans mål er å avsløre om en rovbedrift kan endre en positiv inngangsverdi under normal konkurranse, til en negativ verdi. Positiv inngangsverdi er definert som en situasjon der diskontert fremtidig profitt for nykommer er større enn faste

irreversible inngangskostnader. Hvis kostnadene er større enn profitten er inngangsverdien negativ. Philips setter prisen under normal konkurranse til å være prisen i et ikke-samarbeidende³⁹ oligopol (en Nash likevektspris).

Selve regelen går ut på at offeret må vise at (i) markedsliekevekt og likevektspris var slik at inngangsverdien var positiv, og (ii) på grunn av rovprising er nå inngangsverdien blitt negativ. Den anklagede bedriften må på sin side vise at prisen er en ikke-samarbeidende likevektspris i det gjeldende markedet, uten kompensasjon fra andre markeder.

3.3.8 Markedsorientert perspektiv på rovprising

Guiltinan & Gundelach (1996)⁴⁰ kritiserer det tradisjonelle synet på rovprising, og foreslår en bredere analyse som tar hensyn til flere forhold. De kaller analysen for et markedsorientert perspektiv. Forfatterne viser til at identifisering av rovprising er basert på fire prinsipper. For det første (i) krever det at rovbedriften priser under et eller annet kostnadsmål som påfører bedriften et kortsiktig økonomisk tap. Videre (ii) er prisingen basert på en analyse som tilsier at det kortsiktige tapet ved lav pris, forventes å tjenes inn igjen ved hjelp av høyere pris på lang sikt. I tillegg (iii) må konsekvensen av den aggressive prisingen være skadelig for konkurrentene. Og til slutt (iv) må skaden for konkurrentene føre til redusert velferd for konsumentene. Guiltinan & Gundelach er enige i at disse prinsippene er grunnleggende, men de utvider altså analysen ved å ha et bredere syn på de fire prinsippene enn det som er vanlig i tradisjonelle undersøkelser av rovprising.

³⁹ "Non-cooperative" på engelsk.

⁴⁰ Også utgitt som: Gundelach, G.T. og Guiltinan, J.P. (1998). "A Marketing Perspective on Predatory Pricing." *Antitrust Bulletin*; New York; Fall.

Det *første* prinsippet om at bedriften må ha et kortsiktig tap, fører til at prisen må være lavere enn et eller annet kostnadsmål for at den skal utgjøre en rovpris. Det mest vanlige kostnadsmålet er gjennomsnittlige variable kostnader. Problemet er at bedrifter ikke kan forvente å få normal avkastning på investeringene sine hvis de setter prisen under gjennomsnittlige totale kostnader. Dette viser at bedrifter kan få økonomiske tap selv om prisen er høyere enn gjennomsnittlige variable kostnader. På denne bakgrunn ønsker Gultinan & Gundelach en mindre restriktiv grense for når noe gir økonomisk tap. De foreslår at en regel bør inneholde et krav om at kortsiktig tap profitt må være signifikant, og i tillegg at

prisreduksjonen er stor. De definerer imidlertid ikke størrelsen på ”signifikant” tapt profitt og ”stor” prisreduksjon.

Det *andre* prinsippet sier at bedriften må kunne regne med å tjene inn igjen det kortsiktige tapet. Amerikansk rettspraksis krever at for å få dømt en bedrift for rovprising, må det være sannsynlig at det kortsiktige tapet på grunn av lav pris, skal kunne tjenes inn igjen ved høyere pris i fremtiden. Kravet om å tjene inn igjen det kortsiktige tapet tar imidlertid ikke hensyn til konkurransens strategiske natur, og heller ikke til taktiske hensyn når prisene bestemmes. Grunnen til at kravet om å tjene inn igjen kortsiktig tap kan bli feil viser følgende eksempel. Anta en bedrift som får tap på en vare fordi prisen på varen er lav, men den lave prisen på varen fører til økt salg av (og fortjeneste for) en komplementær vare. I tillegg kan lav pris på den første varen signalisere at bedriften er aggressiv i prisingen, og dermed virke disiplinerende på konkurrenter i andre markeder. Eksempelet viser at det økonomiske tapet for førstkommende vare ikke trenger å bli dekket inn igjen ved hjelp av merprofitt på denne varen.

Det *tredje* prinsippet krever at den aggressive prisingen må være skadelig for konkurrenten. I tradisjonell rovpristeori inntreffer skaden ved at en bedrift drives ut av markedet eller får redusert sin markedsandel og blir påført et tap på grunn av rovbedriftens lave priser. Videre kan de lave prisene avskrekke nykommere mot å prøve å etablere seg. Ved å skade konkurrentene kan rovbedriften oppnå tilstrekkelig markedsrett til å styre prisene. I tillegg til de tradisjonelle konkurranseskadelige effektene inkluderer Guiltinan & Gundelach andre former for effekter som er skadelige for konkurrenter. En type skadelig effekt for konkurrenter er at for lave priser kan tvinge konkurrentene til å spare

kostnader⁴¹ for å unngå å bli drevet ut av markedet. Dette kan føre til at bedriftene må redusere forskning og utvikling, reklameinnsats, kundeservice, produktmangfoldet og så videre. På sikt vil disse kostnadsreduksjonene kunne svekke bedriften i forhold til rovbedriften. Resultatet kan bli at rovbedriften har disiplinert markedet og blitt prisleder uten at noen konkurrenter er drevet ut. I henhold til Guiltinan og Gundelach er altså mulig å gjennomføre en ”vellykket” rovstrategi uten å drive konkurrenter ut av markedet.

Til sist nevner Guiltinan & Gundelach at det *fjerde* prinsippet for å fastslå rovprising er at skaden konkurrentene får som følge av lav pris også må være til skade for konsumentene. Forfatterne utvider det fjerde prinsippet fra å se kun på pris- og kvantumseffekt av rovprising, til å inkludere effekter som ikke kan måles langs disse dimensjonene. En rovpris kan som nevnt over føre til at for eksempel kundeservice og produktmangfold reduseres, det vil si redusert kvalitet. Dette kan gi minsket velferd for konsumentene uten at det er mulig å måle velferdsendringen ved hjelp av prisene.

Guiltinan & Gundelach utvider altså analysen til å innbefatte et bredere og mer markedsorientert syn på rovprising. Forholdene de påpeker er klart relevante for avsløring av rovprising, men de kompliserer eventuelle regler ytterligere. Forfatterne nevner selv at det kan vanskeliggjøre bevisførsel for rovprising, og i tillegg skape juridiske problemer i utforming av regler hvis det markedsorienterte synet skal brukes i praksis.

⁴¹ Fra et samfunnsøkonomisk perspektiv er kostnadseffektivitet ønskelig, så det forfatterne tenker på her er innsparing av kostnader utover det ønsket konkurranse tilsier. Det vil si at kostnadsreduksjonen fører til for lite forskning og utvikling, reklamebruk og så videre.

3.3.9 To-steps regel

To forfattere som ønsker å fokusere på de markedene der rovprising er mest sannsynlig er Joskow og Klevorick (1979). De har en to-delt fremgangsmåte, der den første delen er en markedsanalyse som skal avgjøre om rovprising er en sannsynlig strategi. Markedsanalysen består av en undersøkelse av tre viktige forhold som skal si om det er mulig å drive med en ”vellykket” rovpris-strategi. De tre forholdene er monopolmakt, inngangsbarrierer og dynamikken i markedet. Hvis markedsanalysen tilsier at det er mulig å drive en vellykket rovstrategi i vedkommende marked, forsetter undersøkelsen med diverse kostnadsbaserte regler. Hvis det ikke er mulig å drive med rovstrategi avsluttes undersøkelsen.

Et punkt i markedsanalysen er altså om det finnes kortsiktig monopolmakt i markedet. En bedrift med monopolmakt har større sjanse til å lykkes med en rovstrategi. Faktorer som kan vise grad av monopolmakt er markedsandel og etterspørselastisiteten til produktet.

Et annet punkt er inngangsbetingelser. Det vil si at det vurderes hvor hurtig en ny bedrift kan komme inn i markedet. Noen markedskarakteristika av betydning er kapitalbetingelser, kundelojalitet, lærekurve og informasjonskvaliteteten på risikoen ved å gå inn i markedet.

Det siste punktet som behandles i markedsanalysen er dynamikken i markedet. Et forhold som gjør en rovstrategi mindre sannsynlig er om bedriften er i markeder med rask vekst eller tilbakegang. Det vil si om bedriften opererer i turbulente og dermed uoversiktlige markeder. I uoversiktlige markeder er det mye vanskeligere for en eventuell rovbedrift å beregne om den kan tjene inn igjen kortsiktig tap ved hjelp av merprofitt på lang sikt. Samme argument fremmes av Norman *et al.* (1998). Deler av IT-sektoren ser ut til å passe denne

beskrivelsen. Dette i motsetning til stabile markeder som gir rovbedriften bedre oversikt over mulig fremtidig inntjening.

Forfatterne mener også at hvis innovasjon og teknologisk utvikling kommer fra dominant bedrift, er ikke rovprising et så stort problem som hvis den kommer fra små bedrifter. Begrunnelsen er at hvis en stor innovativ bedrift nektes å sette en lav pris vil det hemme insentivene til å være nyskapende. Hvis den dominerende bedriften får redusert sine insentiver til å være innovativ, kan samfunnet gå glipp av betydelig kostnadsbesparende teknologi. Forfatterne argumenterer for dette ved å vise til at det er uklart om monopolisering øker eller reduserer insentivene til å være innovative. Hvis teknologisk endring derimot avhenger positivt av antall bedrifter i markedet (det vil si når det er de små bedriftene i markedet som er innovative), vil kostnaden ved ikke å avsløre rovprising være høyere, og i tillegg vil kostnaden for å dømme en samfunnsøkonomisk ønsket pris for å være en rovpris er lavere. Konklusjonen til Joskow og Klevorick er at potensielt samfunnsøkonomisk tap ved at innovasjon hemmes, er størst hvis store bedrifter får redusert sine insentiver til å være nyskapende. Derfor bør lav pris fra store innovative bedrifter aksepteres.

Hvis alle disse forholdene (kortsiktig monopolmakt, inngangsbetingelser og dynamikken i markedet) tilsier at det ikke er mulig å lykkes med en rovstrategi så er alle priser lovlige. Konkluderer man derimot med at det er sannsynlig at en rovstrategi vil lykkes, fortsetter man med neste steg i analysen.

Dette steget omfatter en bred undersøkelse av prisingen, spesielt ved hjelp av regelen om hensikt. Hensikt oppfattes som en relevant, men ikke absolutt nødvendig, betingelse for rovstrategi.

Videre foreslo Joskow & Klevorick å bruke flere kostnadstester. De mente at pris mindre enn gjennomsnittlig variable kostnader er ulovlig unntatt hvis

midlertidig nedleggelse koster mer enn tapet ved å ha en lav pris. Videre er pris mellom gjennomsnittlige variable kostnader og gjennomsnittlige totale kostnader ulovlig. Unntaket er hvis bedriften som er anklaget for rovprising kan bevise at bransjen er i tilbakegang, eller at nykommer går inn i stor skala, skaper overkapasitet, og dermed presser prisene nedover. Men hvis den etablerte bedriften selv skaper overkapasitet før nykommer har etablert seg, gjelder ikke unntaket. Til sist er pris over gjennomsnittlige totale kostnader lovlig. Unntaket er hvis en bedrift først har foretatt en prisreduksjon som respons på nyetablering, og deretter øker prisene (til over gjennomsnittlige totale kostnader) innen to år etter at nykommer er drevet ut av markedet. Kun kostnads- eller etterspørselsbaserte årsaker er lovlig grunn til å øke prisene i disse to årene. Den toårige karantenen mot prisøkning etter at en konkurrent er drevet ut av markedet bygger på Bauomols (1979) tilsvarende femårsregel (jfr. avsnitt 3.3.5).

3.4 Oppsummering

Ved hjelp av noen forskningsbidrag har vi i dette kapittelet presentert forskjellige syn på hvor sannsynlig det er at en rasjonell aktør finner det lønnsomt å velge en rovstrategi. Det kanskje sterkeste argumentet mot at bedrifter driver en rovstrategi er at gevinsten er mye mer usikker enn tapet. Dermed vil rasjonelle bedrifter være forsiktige med å velge en slik strategi. Andre argumenter mot rovprising er at strategien ikke er troverdig. Dette begrunnes med at den største bedriften vil tape mest på en lav pris, og den vil derfor tjene mer på en form for samarbeid. I tillegg er det slik at rykte som rovbedrift i et marked ikke behøver å avskrekke bedrifter i andre markeder. Hvis nykommer ser at den etablerte ikke tjener på å drive rovprising i enkeltmarkeder, viser spillteori at den etablerte ikke har noen troverdig rovstrategi.

Argumenter for at rovprising kan være rasjonelt bygger på at med flere markeder kan informasjonen om den etablertes kostnader bli mer usikker. Ved asymmetrisk informasjon vet ikke nykommer om den etablerte har lave kostnader eller driver en rovstrategi. Dette gir den etablerte incitament til å føre en rovstrategi. Vi har også vist til resultater som sier at det kan være rasjonelt med rovprising selv med symmetrisk informasjon, kravet i denne modellen var at begge bedriftene vet like lite om hverandres kostnader. Også hvis hensikten er å forsinke (ikke avskrekke) nyetableringer kan en rovstrategi være rasjonell. I hele kapittelet antas det at deltagerene er rasjonelle. Uten rasjonelle deltagere vil ethvert utfall, også rovprising, være en mulig strategi.

Rovprising har altså tilsynelatende størst sjanse for å lykkes hvis bedriften er i flere markeder eller har flere produkter, og hvis offeret har lite informasjon om den etablertes kostnader. I tillegg må markedsforholdene være slik at det er mulig for rovbedriften å tjene inn igjen det kortsiktige tapet på grunn av lave priser. Det vil si at inngangsbetingelsene, inkludert trusselen om gjentatt rovprising, må være slik at de gir mulighet for monopolprofitt ved hjelp av høyere priser.

En annen type rovstrategi er *"ikke-pris" rovstrategi*. En slik strategi går ut på å forsøke å øke kostnadene for en rival. Hvis rivalen får økte kostnader kan den bli nødt til å øke sine priser, og dette fører til at også rovbedriften kan øke sine priser og derved sin fortjeneste. I tillegg kan rovbedriften, hvis prisene er konstante, få økt markedsandel hvis konkurrenten må begrense produksjonen på grunn av økte marginal kostnader.

Den viktigste forskjellen mellom rovprising og *"ikke-pris" rovstrategi* er at sistnevnte ikke krever at rovbedriften får kortsiktig tap som må tjenes inn igjen på lang sikt. I tillegg trenger ikke bedriften å være dominerende i markedet for å drive en slik strategi. Små bedrifter kan ved hjelp av marginal økning i

kostnadene bruke lisenser, regler og feilaktige påstander for å hindre andre bedrifter samme tilgangen på for eksempel innsatsvarer, og dette kan påføre en større bedrift økte kostnader. Det er viktig å merke seg at en bedrift som anklager en annen bedrift for rovprising selv kan drive med "ikke-pris" rovstrategi.

Etter å ha gått gjennom forskjellige typer rovstrategier tok vi for oss tester for å avsløre rovprising, og i tillegg regler som skal forby slik atferd. Alle regler mot rovprising har til hensikt å beskytte bedrifter som er minst like kostnadseffektive som rovbedriften. Et problem med regler er at de i noen tilfeller kan ramme ønsket priskonkurranse og således virke konkurransehemmende. Fordi regler kan være konkurransehemmende, og i tillegg fordi rovprising har liten sjanse til å lykkes, hevder enkelte økonomer at det er best å ikke ha noen regel mot rovprising.

En type regel mot rovprising er de kostnadsbaserte. Disse reglene krever at prisen må være over en eller annen gjennomsnittskostnad. Vi gikk gjennom tre slike regler. Den *første* kostnadsregelen sier at pris under kortsiktig marginalkostnad er ulovlig. Men fordi marginalkostnader er vanskelige å anslå i praksis kan gjennomsnittlig variable kostnader være en alternativ grense. Den *neste* kostnadsbaserte regelen var at egen pris må være større enn konkurrentens gjennomsnittlige bortfallskostnader. Hvis gjennomsnittlige bortfallskostnader for rivalen er vanskelig å beregne, går det an å bruke gjennomsnittlige merkostnader i stedet. Vi poengterte også at gjennomsnittlige merkostnader alltid er minst like store som gjennomsnittlige bortfallskostnader ettersom sistnevnte kan inkludere irreversible kostnader. Den *tredje* regelen var et krav om at pris må være minst like stor som langsiktige marginalkostnader. Et estimat på langsiktige marginalkostnader som foreslås i litteraturen er gjennomsnittlige totale kostnader.

En del forfattere kritiserer den ensidige bruken av kostnadsregler. En alternativ test som unngår å basere seg på kostnader, er en regel som styrer prisene. Regelen krever at hvis en etablert bedrift reduserer prisen i respons på en effektiv nykommer, og nykommeren blir drevet ut av markedet, får ikke den etablerte bedriften lov til å heve prisene de neste fem årene. Unntaket er at den etablerte bedriften får heve prisene hvis kostnads- eller etterspørselsendringer tilsier det. Hensikten er her å hindre at rovbedrifter får monopolprofitt etter at rivaler er drevet ut av markedet, og regelen er således med på å redusere incitamentet til å innføre en rovstrategi.

Andre retninger i litteraturen hevder at generelle regler er umulige å utforme, og derfor at bransjespesifikke regler er det beste alternativet. Slike regler ser på strukturelle forhold i bransjen, og da spesielt størrelsen på inngangsbarrierene. Med lave inngangsbarrier vil det bli nyetablering hvis en rovbedrift forsøker å heve prisene, og dermed er det liten sjanse for at en rovstrategi vil lykkes.

Også test av hensikt og konsekvens av en bedrifts handling er foreslått som et alternativ til kostnadsbaserte regler. Én slik test er å se om en positiv inngangsverdi under normal konkurranse blir snudd til negativ verdi på grunn av en påstått rovstrategi.

Den bredeste undersøkelsen vi gikk gjennom var en undersøkelse der det tradisjonelle synet på rovprising utvides ved hjelp av et markedsperspektiv. Forfatterne av artikkelen er enig i at de fire grunnleggende prinsippene for å undersøke for rovprising (kortsiktig økonomisk tap, økonomisk fornuftig vurdering av inntjeningsmulighetene, skadelig for konkurrenter, og skaden på konkurrenter er også skadelig for konsumenter) fremdeles holder. Forfatterne viser imidlertid at det er langt flere variabler som påvirker de fire prinsippene enn det tradisjonell analyse antar.

Helt til slutt gikk vi gjennom en to-steps regel som bygger på flere av reglene ovenfor. Steg en er å gjennomføre en markedsanalyse for å avsløre de markedene der det er sannsynlig at rovprising kan lykkes. Viktige punkter i markedsanalysen er mulig monopolmakt, inngangsbarrierer i markedet og dynamikken i markedet. Viser det seg at rovprising ikke er sannsynlig er alle priser lovlige. Hvis det derimot er sannsynlig at rovprising kan lykkes er fortsettelsen å foreta en bred undersøkelse der forskjellige kostnadsregler er sentrale.

Som en konklusjon virker det som om bruk av rovprising i mange tilfeller er en strategi som kan lykkes. Det ser derfor ut til å være god grunn til å ha regler som forbyr rovprising. De fleste reglene mot rovprising som er gjengitt i dette kapittelet bruker en eller annen form for kostnadsbasert tilnærming. I tillegg kreves det gjerne at rovbedriften må ha markedsrett før en regel mot rovstrategi skal kunne brukes.

4 KRYSSUBSIDIERING I ET SAMFUNNSØKONOMISK PERSPEKTIV

Ofte er spørsmål om kryssubsidiering knyttet til konkurranse mellom offentlig og privat virksomhet. Vi vil derfor begynne dette kapittelet med knytte kryssubsidiering opp mot en bredere problemstilling omkring offentlig produksjon og konkurranse mellom offentlig og privat virksomhet. Deretter vil vi, i henhold til et mer tradisjonelt og snevert perspektiv, vurdere behovet for og typer av samfunnsøkonomisk ønskelige tiltak mot kryssubsidiering.

4.1 Konkurransenøytralitet mellom offentlig og privat virksomhet

Kryssubsidieringss spørsmålet henger sammen med det offentliges rolle i økonomien. I hovedsak skal det offentlige ivareta:

1. hensynet til effektiv ressursallokering
2. sørge for en inntektsfordeling som er i samsvar med fordelingspolitiske preferanser

Hensynet til effektiv ressursallokering ivaretas ved tiltak som retter opp feilallokeringer som skyldes markedssvikt. De viktigste formene for markedssvikt er:

- eksterne virkninger
- ufullstendig konkurranse i produkt- og faktormarkeder
- vedvarende markedsulikevekt (i første rekke arbeidsledighet)

Fordelingspolitiske hensyn løses mest hensiktsmessig ved beskatning av husholdningssektoren. Skattlegging av bedrifter – det være seg

overskuddsbeskatning eller skatt på faktorinnsats – har ingen fordelingspolitisk begrunnelse.

Teorien for optimal økonomisk politikk sier at offentlige markedsinngrep bør være mest mulig målrettede.

- Det betyr at problemet knyttet til eksterne virkninger bør løses ved å korrigere markedsprisene slik at eksterne kostnader og inntekter blir internalisert i beslutningsgrunnlaget både for privat og offentlig virksomhet. Dersom eksterne virkninger er ivaretatt i skatte- og avgiftssystemet, bør offentlig og privat virksomhet stilles overfor de samme markedspriser i sine lønnsomhetskalkyler. Om derimot eksterne virkninger er ufullstendig ivaretatt i prissystemet, vil de like fullt være et lønnsomhetsmoment i offentlig virksomhet. Dersom for eksempel forurensende utslipp til vann ikke er avgiftsbelagt, kan et offentlig renseanlegg være et nest best middel til å redusere dette problemet. Her vil et offentlig renseanlegg kunne være samfunnsøkonomisk lønnsomt, selv om et privat renseanlegg var bedriftsøkonomisk ulønnsomt. Om vi derimot hadde optimale utslippsavgifter, ville offentlig renseanlegg være lønnsomt hvis og bare hvis offentlig rensning var mer kostnadseffektiv enn privat rensing.
- Problemer knyttet til ufullstendig konkurranse vil mest hensiktsmessig løses ved å legge forholdene til rette for konkurranse. Dette bør gjøres gjennom eliminering av etableringshindre og andre forhold som reduserer konkurransen i markedet. Om dette er vanskelig å få til, kan det offentlige stimulere til konkurranse ved selv å opptre som konkurranseaktør i markedet. Statens nærings- og distriktsutviklingsfond sin virksomhet i det ordinære lånemarkedet – spesielt ut i distriktene – er blitt begrunnet med at det bidrar til å disiplinere private markeder med mer eller mindre innlåste kunder på grunn av markedsrett knyttet til informasjonsfordeler. Statoils

virksomhet i sluttbrukermarkedet for oljeproduktet har også blitt tillagt tilsvarende motiver. Her kunne en tenke seg at dette var samfunnsøkonomisk lønnsomt, selv om offentlig virksomhet var mindre kostnadseffektiv enn tilsvarende privat virksomhet. Men det er samtidig klart at dette er en nest best måte å løse problemer knyttet til privat markedsrett på.

- Problemer knyttet til ufrivillig arbeidsledighet bør mest hensiktsmessig løses ved lønns subsidier slik at både private og offentlige brukere av arbeidskraft møter en pris som avspeiler arbeidskraftens samfunnsøkonomiske alternativverdi. Om alt annet var likt, ville offentlig bruk av arbeidskraft være mer lønnsomt enn privat bruk av arbeidskraft hvis og bare hvis offentlig virksomhet var mer kostnadseffektiv. Om lønns subsidier ikke er mulig, vil bør offentlige bruke en lavere skyggepris på arbeidskraft enn private, for å redusere sløsing med en knapp ressurs der markedsprisen er høyere enn alternativverdien. Her kan en tenke seg at offentlig virksomhet kan fremstå som mer lønnsomt enn privat, til tross for at den er mindre kostnadseffektiv. Men det er samtidig klart at dette er en ineffektiv måte å løse sysselsettingsproblemet på.

Tilsvarende kan en tenke seg offentlig produksjonsvirksomhet for å avhjelpe regionale fordelingsproblemer, for å bidra til et bredere og mer variert lokalt arbeidsmarked som vil kunne gjøre det lettere for private å rekruttere spesialisert arbeidskraft og lignende

I tillegg til de tre ovennevnte former for markedssvikt, vil restriksjoner på beskatningsmuligheter kunne føre til at man ikke får utnyttet det samfunnsøkonomiske effektivitetspotensialet. Dersom det offentlige er underlagt begrensninger på skattesiden, kan det være optimalt for det offentlige å anvende brukerbeskatning i markeder der det offentlige har markedsrett for

å finansiere offentlig virksomhet som er begrunnet ut fra behovet for å mildne markedssvikt. Poenget må da være at tiltaket eller virksomheten ville ikke ha kommet i stand uten offentlig innsats. Det kan ikke være noe poeng i at det offentlige skal fortrenge tilsvarende privat virksomhet med mindre offentlig virksomhet er mer kostnadseffektiv.

Konkurransemessig nøytralitet mellom offentlig og privat virksomhet innebærer at offentlig virksomhet er lønnsom hvis og bare hvis den er mer kostnadseffektiv – for eksempel ved at det offentlige kan bedre utnytte stordriftsfordeler. Men dersom det offentlige mangler virkemidler til å løse alle de problemene som oppstår som følge av privat markedssvikt, må de virkemidlene som står til det offentliges rådighet, ivareta flere hensyn. Det betyr at en kan ikke optimalisere i forhold til hvert hensyn isolert sett, men må foreta en avveining mellom konkurrerende hensyn. Når det gjelder spesielt offentlig produksjons- og tjenestevirksomhet, kan det bety at den må ivareta også andre hensyn enn hensynet til effektivitet i samlet produksjon i økonomien. I slike tilfeller er det mulig at offentlig virksomhet kan være samfunnsøkonomisk lønnsom til tross for at den er mindre effektiv en privat virksomhet av den grunn at det også bidrar til å ivareta andre hensyn (for eksempel sysselsettingshensyn) som det offentlige mangler virkemidler til å ivareta gjennom mer direkte virkende tiltak.

Vi har i dette avsnittet sett kryssubsidieringsspørsmålet i sammenheng med det offentliges rolle i økonomien. Vi vil nå vurdere behovet for og typer av samfunnsøkonomisk ønskelige tiltak mot kryssubsidiering. For at tiltak mot kryssubsidiering skal være samfunnsøkonomisk ønskelig, må tre betingelser være oppfylt; kryssubsidiering som forekommer må være samfunnsøkonomisk uønsket, det må være nødvendig med tiltak for å stanse den og kostnadene

knyttet til å gjennomføre tiltaket må være lavere enn effektivitetsgevinstene. Vi begynner med en diskusjon om samfunnsøkonomisk uønsket kryssubsidiering.

4.2 Når er kryssubsidiering samfunnsøkonomisk uønsket?

Kryssubsidiering er uønsket fra et samfunnsøkonomisk perspektiv dersom den medfører redusert velferd i forhold til når kryssubsidiering ikke forekommer.⁴²

Vi vil i det påfølgende se bort fra eventuelle fordelingsmessige virkninger av kryssubsidiering for eksempel ved at en bedrift øker sin profitt på bekostning av konsumentoverskuddet eller at denne profitten kommer andre konsumenter til gode i form av lavere priser gjennom kryssubsidiering. I stedet vil vi i hovedsak konsentrere oss om effektivitetstap fra en suboptimal allokering av ressurser. Denne innfallsvinkelen synes også å være i tråd med konkurranselovens formål om effektiv ressursbruk.

4.2.1 Om effektiv ressursbruk

Hva regnes som en optimal allokering av ressurser, det vil si en effektiv ressursbruk? Dersom alle kostnader og gevinster ved konsum av et produkt er reflektert i pris og marginalkostnad, vil vi ha en optimal allokering når pris er lik marginalkostnad. Det vil si at samfunnsøkonomiske nytteverdien av produktet er lik den samfunnsøkonomiske kostnaden på marginen. En slik allokering kan oppnås ved fullkommen konkurranse hvor eventuelle eksterne virkninger fra konsum av produktet er internalisert i tilbud og/eller etterspørsel. Dersom det er eksterne virkninger knyttet til konsumet, eller ufullstendig konkurranse, kan vi få et avvik fra effektiv ressursbruk.

⁴² Dette innebærer ikke nødvendigvis at fravær av kryssubsidiering medfører optimal velferd, bare at det er en velferdsforbedring.

Effektiv ressursbruk og eksterne virkninger

Eksterne virkninger kan være positive (for eksempel kostnadsbesparelser for helsesektoren, og derved øvrige skattebetalere, ved at en person trener og holder seg i god fysisk form) eller negative (for eksempel forurensning). Dersom det forekommer positive eksterne virkninger, vil et privat marked føre til for lavt konsum av produktet i forhold til det samfunnsøkonomisk optimale. Omvendt ved negative eksterne virkninger.

Ved positive eksterne virkninger kan man øke konsumet for å oppnå samfunnsøkonomisk optimal produksjon ved å subsidiere produktet; det vil si, man internaliserer den positive eksterne virkningen slik at denne reflekteres i en lavere pris på produktet. Krysssubsidierting kan være et aktuelt virkemiddel for å korrigere for et for lavt konsum når det foreligger positive eksterne virkninger. Innenfor postområdet benyttes krysssubsidierting for å bidra til å opprettholde bedriftsøkonomisk ulønnsomme tjenester i distriktene som kan antas å ha positive eksterne virkninger blant annet på økonomisk vekst og bosettingsmønster⁴³.

Effektiv ressursbruk og ufullstendig konkurranse

Dersom markedsstrukturen er preget av at en eller flere bedrifter har markedsrett, det vil si at de er prissettere, vil vi kunne få et effektivitetstap ved at pris er forskjellig fra marginalkostnad. En bedrift med markedsrett vil normalt produsere et lavere kvantum enn en bedrift uten markedsrett, og derved ta en høyere pris og oppnå en avkastning som er høyere enn normalt. Ettersom krysssubsidierting nettopp betinger markedsrett i minst ett marked, innebærer krysssubsidierting automatisk at det forekommer et effektivitetstap i

⁴³ Som redusert fraflytting fra distrikter og derved redusert press på boligmarked, infrastruktur og miljø i tettbygd strøk.

dette markedet.⁴⁴ Hvordan denne markedsmakten så benyttes som en kilde til kryssubsidiering kan videre påvirke ressursbruken i andre markeder.

Det er imidlertid ikke gitt at en høy konsentrasjon av bedrifter vil gi avvik fra hovedregelen om pris lik marginalkostnad. Økonomisk teori tilsier at i spesielle tilfeller med homogene produkter og ingen kapasitetsbegrensninger (Bertrand konkurranse) vil man fremdeles kunne få pris lik marginalkostnad.

4.2.2 Kryssubsidiering og effektivitetstap

Tidligere i rapporten har vi vært inne på hvordan kryssubsidiering kan foregå mellom regulerte markeder, mellom regulert og uregulert marked, og mellom uregulerte markeder.⁴⁵ Vi har også diskutert forskjellige motiver bak kryssubsidiering. I dette avsnittet vil vi primært være opptatt av *konsekvensen* av kryssubsidiering. Med andre ord, det vil være av underordnet betydning hvorvidt kryssubsidiering foregår bevisst og hva hensikten måtte være. Vi vil i denne sammenheng skille mellom konkurranseskadelig og ikke-konkurranseskadelig kryssubsidiering.⁴⁶ Med *konkurranseskadelig* vil vi her mene kryssubsidiering som er rovstrategisk i sin konsekvens uavhengig av om dette er tilsiktet eller ikke. Implisitt legger vi til grunn at konkurranseskadelig kryssubsidiering fører til det største effektivitetstapet – jamfør diskusjonen i kapittel 3. Vi vil komme nærmere inn på disse to begrepene senere i dette kapitlet.

Videre vil vi skille mellom effektivitetsvirkningene av kryssubsidiering i kildemarkedet og i målmarkedet. Med *kildemarked* vil vi mene markedet hvor

⁴⁴ Uten at kryssubsidiering nødvendigvis er årsak til effektivitetstapet (se senere i kapitlet).

⁴⁵ Vi benytter her marked som synonymt med produkt.

⁴⁶ På engelsk ville vi benyttet uttrykkene "predatory" og "non-predatory" kryssubsidiering.

bedriften utnytter markedsrett til å oppnå den positive fortjenesten som utgjør kilden til kryssubsidiering. *Målmarked* vil si markedet hvor subsidien benyttes. Hvorvidt kryssubsidiering er konkurranseskadelig vil primært være relatert til virkningen kryssubsidiering har i målmarkedet.

Effektivitetsvirkninger av kryssubsidiering i kildemarkedet

Uavhengig av hensikt og konsekvens, fordrer kryssubsidiering at bedriften har en subsidiekilde, det vil si et marked hvor bedriften har markedsrett som muliggjør vedvarende positiv fortjeneste. Kildemarkedet kan være regulert eller uregulert.⁴⁷

Dersom kildemarkedet er uregulert, vil ikke kryssubsidiering ha noen innvirkning på effektivitet i dette markedet. Kryssubsidiering vil kun fungere som en rund-sum-skatt på fortjenesten fra kildemarkedet. En uregulert, profittmaksimerende bedrift vil således tilpasse seg på samme måte i kildemarkedet, uavhengig om den benytter fortjenesten til kryssubsidiering, investeringer eller annet.

Dersom kildemarkedet er regulert, vil derimot kryssubsidiering ha effektivitetsvirkninger. I noen tilfeller er kildemarkedet regulert nettopp for å gi opphav til monopolprofitt som skal benyttes til å kryssubsidiere bedriftsøkonomisk ulønnsomme markeder. Som nevnt tidligere er Posten Norge BA sitt enerettsområde et eksempel på dette.⁴⁸ I så fall vil reguleringen for å

⁴⁷ Med regulert kildemarked mener vi her at bedriften(e) som opptrer i markedet er regulert i form av for eksempel maksimalpris- eller avkastningsregulering.

⁴⁸ "Finansiering ... for å opprettholde et samfunnspålagt servicenivå utover det som er bedriftsøkonomisk lønnsomt skal skje ved bidrag av Postens enerettsoverskudd og bevilgning fra staten til kjøp av posttjenester." (Konsesjon til Posten Norge BA av 29. oktober 1999, s. 3.)

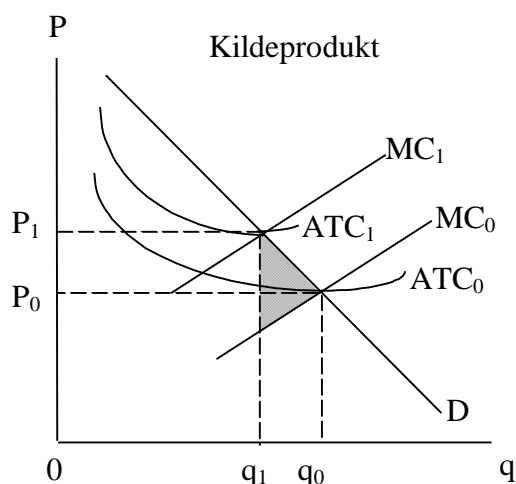
muliggjøre kryssubsidiering medføre et effektivitetstap i kildemarkedet i forhold til konkurranse.

I andre tilfeller er reguleringen ikke motivert ut fra kryssubsidiering, men for eksempel ut fra at markedet er et naturlig monopol. Dette var, og er fremdeles til en viss grad, tilfelle for blant annet jernbane-, tele- og elektrisitetssektoren. For å unngå monopolpriser og for å oppnå en mer effektiv utnyttelse av ressursene, ble gjerne bedriftens prissetting regulert til å skulle gi en normal avkastning.

Kryssubsidiering fra et regulert til et uregulert marked vil i slike situasjoner forekomme som en (regnskapsmessig) overføring av merkostnader⁴⁹ fra det subsidierte markedet til kildemarkedet. Kostnadsøkningen i kildemarkedet vil bli kompensert ved at den regulerte prisen økes (i forhold til ved fravær av kryssubsidiering) slik at en normal avkastning opprettholdes. I et slik tilfelle vil kryssubsidiering føre til et økt effektivitetstap i dette kildemarkedet.⁵⁰ Dette er illustrert i Figur 2 hvor bedriften i utgangspunktet er sikret full kostnadsdekning og normal avkastning gjennom pris lik gjennomsnittlige totale kostnader ($P_0=ATC_0$). Kostnadsøkningen som følge av kostnadsoverføringer fra det subsidierte markedet er vist som et skift opp av kostnadskurvene (fra henholdsvis MC_0 til MC_1 og ATC_0 til ATC_1). Kostnadsøkningen blir kompensert gjennom en tilsvarende økning i pris (fra P_0 til P_1). Dette medfører et effektivitetstap (illustrert ved det skraverte feltet) i forhold til den faktiske marginalkostnad, MC_0 .

⁴⁹ Ikke felleskostnader (se for øvrig avsnitt 2.5.8).

⁵⁰ Gitt at etterspørselen i markedet ikke er perfekt uelastisk. Se for øvrig Husum (1995) sin diskusjon om kryssubsidiering ut fra ”profittbeskrankningsmotivet.”



Figur 2. Effektivitetstap i kildemarkedet som følge av kryssubsidiering når kildemarkedet er regulert med krav om normalavkastning.

Gjennom denne type kryssubsidiering, oppnår bedriften *de facto* høyere enn normal avkastning i kildemarkedet,⁵¹ selv om dette ikke blir synlig på grunn av kostnadsoverføringene.

Kryssubsidiering fra et regulert til et uregulert marked er som regel ulovlig,⁵² og en betingelse for den skal la seg gjennomføre er at regulerende myndighet har begrenset kostnadsinformasjon slik at (de regnskapsmessige) kostnadsoverføringene ikke oppdages.

Effektivitetsvirkninger av kryssubsidiering i målmarkedet

Dersom kryssubsidiering ikke er konkurranseskadelig, vil den ikke påvirke konkurransesituasjonen i målmarkedet, det vil si markedet som mottar subsidien. I praksis innebærer dette at pris og kvantum for det subsidierte

⁵¹ Gitt ved $[P_1 - ATC_0(q_1)]q_1$.

⁵² Reguleringen av postområdet illustrerer dette: "Kryssubsidiering av konkurranseutsatte tjenester med overskudd fra enerettstjenester er et eksempel på ulovlig kryssubsidiering." (Konsesjon til Posten Norge BA av 29. oktober 1999, s. 12.)

produktet forblir uendret. Samtidig reduserer krysssubsidien de regnskapsmessige kostnadene slik at produksjonen av målproduktet fremstår som mer kostnadseffektiv og lønnsom enn den faktisk er. En bedrift som står overfor et normalavkastningskrav⁵³ i et regulert marked, kan således øke sin profitt fra et konkurranseutsatt marked (ved å få merkostnader dekket i det regulerte markedet). *Det er viktig å påpeke at denne typen krysssubsidiering forutsetter en videre definisjon enn den som er lagt til grunn i tidligere diskusjoner og utledning av begrepet subsidiefrie priser ved at de facto inntekter er høyere enn de facto merkostnader for det subsidierte produktet.* Istedenfor at subsidien gir utslag i inntekter som er lavere enn merkostnader, gir den en høyere fortjeneste for det subsidierte produktet. Imidlertid kan ikke-konkurranseskadelig krysssubsidiering også gi en regulert bedrift anledning til ineffektiv drift (og ha et såkalt "rolig liv") i et konkurranseutsatt marked, noe som ville være samfunnsøkonomisk uønsket. I så fall ville *de facto* merkostnader, på grunn av ineffektiv drift, kunne være høyere enn inntektene i målmarkedet slik at denne typen krysssubsidiering var i tråd med begrepet subsidiefrie priser.

Alternativt kan krysssubsidiering være konkurranseskadelig, som her menes at det benyttes til å dekke tapet fra å sette priser som gir inntekter lavere enn merkostnadene fra målproduktet (ved effektiv drift). En slik form for krysssubsidiering vil per definisjon være uønsket ettersom den hemmer konkurransen. For eksempel kan konkurranseskadelig krysssubsidiering brukes til å disiplinere konkurrenter som bryter ut av et stilltiende prissamarbeid. I mer ekstreme tilfeller kan konkurranseskadelig krysssubsidiering benyttes over en periode til å drive ut rivaler av markedet slik at den gjenværende bedriften senere kan sette monopolpris noe som ville være samfunnsøkonomisk uønsket

⁵³ Profittbeskrankning (Husum, 1995).

(jamfør diskusjon i kapittel 3).⁵⁴ Imidlertid kan man også ha vedvarende konkurranseskadelig kryssubsidiering som ikke er profittmotivert, for eksempel ved at ledelsen i en offentlig bedrift kan prioritere økt skala på virksomheten framfor lønnsomhet og derved kontinuerlig kryssubsidierer konkurranseutsatt virksomhet (Sappington og Sidak, 1999).

Et enkelt eksempel kan illustrere hvordan effektivitetsvirkninger av kryssubsidiering kan slå ut i målmarkedet. Anta et marked hvor to bedrifter konkurrerer om å selge et homogent produkt. Begge bedriftene har økende marginalkostnader. Bedrift 1 produserer kun én vare, mens Bedrift 2 i tillegg produserer og selger en vare i et uavhengig marked hvor bedriften tjener monopolprofitt. Dette utgjør et kildemarked for en potensiell kryssubsidiering. Figur 3 illustrerer effektivitetsvirkningene av kryssubsidiering i henhold til følgende eksempel:

1. Anta at i utgangspunktet setter begge bedrifter samme pris og at denne er lik marginalkostnad, slik at $mc_1=mc_2=P_0$, og det er ikke er noe effektivitetstap.⁵⁵ Vi antar også at begge bedrifter dekker sine (mer)kostnader.
2. Anta så at Bedrift 2 kryssubsidierer virksomheten i dette markedet og den setter pris, P_1 , slik at inntektene er under merkostnader. Bedrift 1 følger etter og setter samme pris, og reduserer sin produksjon fra q_0^1 til q_1^1 slik at $mc_1=P_1$. Effektivitetstapet ville vært A dersom samlet etterspurt kvantum,

⁵⁴ Cabral og Riordan (1997) viser imidlertid at under tilfeller med sterke lærecurve-effekter, kan den påfølgende monopolprisen være lavere enn ved et fortsatt duopol.

⁵⁵ Denne antagelsen er noe forenklede ettersom Bertrandkonkurranse med stigende marginalkostnader gjerne innebærer pris større enn marginalkostnad (Tirole, 1988). Dette ville innebære et effektivitetstap også på første trinn i eksempelet. I en empirisk studie finner imidlertid Bresnahan og Reiss (1991) maksimal priskonkurranse for tre eller flere aktører, og en utvidelse av eksempelet med en aktør (for eksempel ved at mc_1 var samlet tilbud for to aktører) kunne potensielt gjøre antagelsen om pris lik grensekostnad på første trinn realistisk.

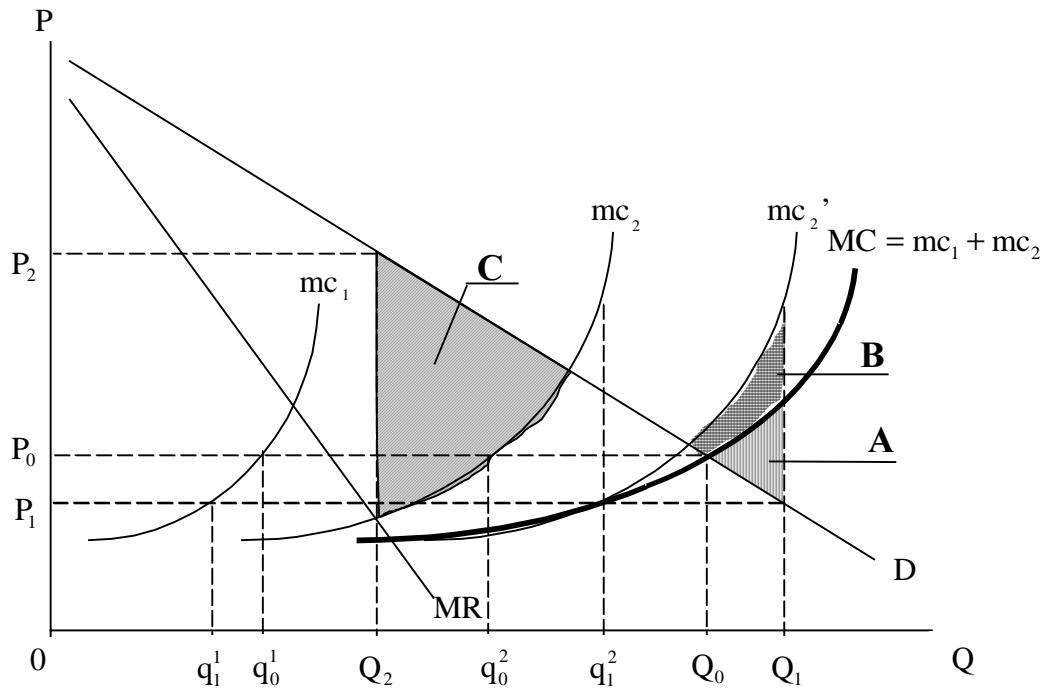
Q_1 , hadde vært produsert med optimal fordeling mellom bedriftene, det vil si $mc_1=mc_2$. Imidlertid må nå bedrift 2 dekke produksjonen utover $mc_1=P_1$, det vil si utover q_1^1 . Dette kan illustreres ved et skift mot høyre av mc_2 på q_1^1 til mc_2' slik at effektivitetstapet blir området under mc_2' og over D som tilsvarer $A+B$. Konkurranseskadelig kryssubsidiering medfører således et større effektivitetstap enn ved en normal "overproduksjon" som var optimalt fordelt på bedriftene fordi én av bedriftene forårsaker hele overproduksjonen ($Q_1 - Q_0$) samt at den fortrenger en del av det tidligere produksjonsvolumet til rivalen til en høyere marginalkostnad ($q_0^1 - q_1^1$).

3. På sikt lykkes Bedrift 2 i å drive ut sin rival og setter deretter monopolpris P_2 og effektivitetstapet blir C .⁵⁶

Ovennevnte illustrerer hvordan konkurranseskadelig kryssubsidiering kan føre til økt effektivitetstap i målmarkedet. Eksempelet er begrenset til effektivitetsvirkninger. Imidlertid kan det være velferdsvirkninger utover dette, som ville komplisere analysen ytterligere. For eksempel kan suksessfull rovstrategisk kryssubsidiering og monopolisering av markedet på sikt føre til redusert service og innovasjon. Vi vil ikke komme nærmere inn på dette.⁵⁷

⁵⁶ Det kan argumenteres for at relevant effektivitetstap ved monopolprising er området mellom D og MC (ikke mellom D og mc_2) fordi benchmark bør være fravær av kryssubsidiering. I så fall ville MC vært gjeldende ettersom Bedrift 1 ikke ville vært drevet ut av markedet slik at Q_2 kunne vært produsert av begge bedrifter hvor $mc_1=mc_2$. Dette ville gjort effektivitetstapet større enn C .

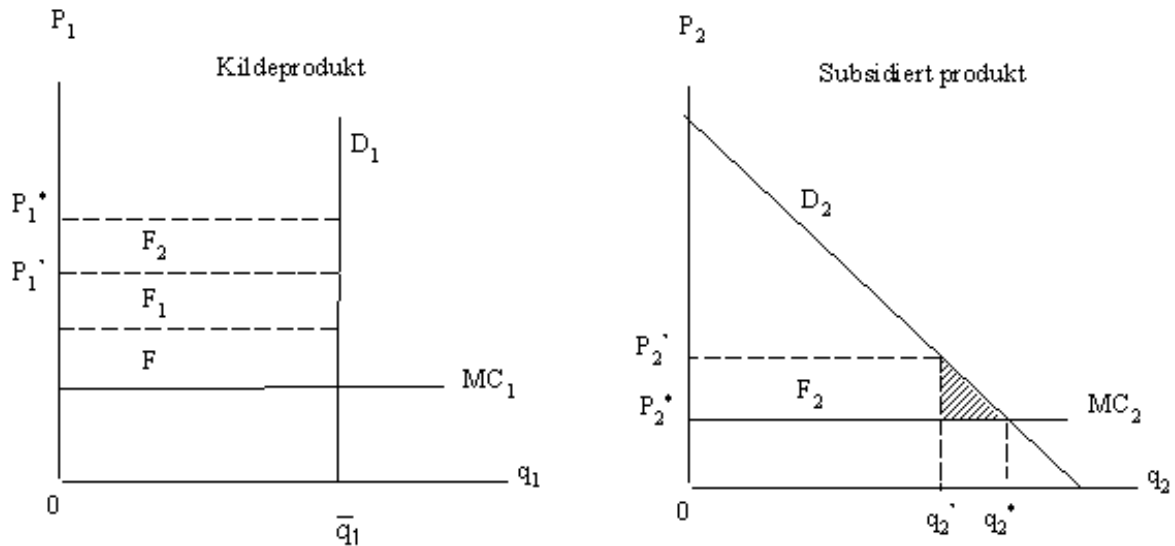
⁵⁷ For en diskusjon av velferdsvirkninger av rovstrategisk prising, se for eksempel Lott (1990).



Figur 3. Krysssubsidiering og effektivitetsvirkninger i målmarkedet

4.2.3 Samfunnsøkonomisk ønskelig krysssubsidiering

Avslutningsvis kan det nevnes at det også kan tenkes situasjoner hvor krysssubsidiering kan være samfunnsøkonomisk ønskelig. Vi har ovenfor gitt illustrert hvordan krysssubsidiering kan medføre økt effektivitetstap. Zajac (1978) gir et eksempel på en situasjon hvor krysssubsidiering kan redusere effektivitetstapet. Eksempelet er illustrert i Figur 4.



Figur 4. Subsidiefrie kontra effektive priser

Anta at en bedrift produserer to produkter, 1 og 2, med konstant marginalkostnad lik henholdsvis MC_1 og MC_2 og produktspesifikk, fast kostnad lik henholdsvis F_1 og F_2 . I tillegg påløper en fast, felleskostnad F dersom minst en vare produseres. Etterspørselen etter produkt 1 er perfekt uelastisk lik \bar{q}_1 som illustrert ved den vertikale etterspørselskurven. For produkt 2 er etterspørselen imidlertid prisfølsom. En mulig subsidiefri prisvektor er (P_1', P_2') som vist i Figur 4. Produkt 2 vil ha inntekter som akkurat dekker sine merkostnader gitt ved summen av F_2 og $MC_2 q_2'$. Samtidig vil produkt 1 har inntekter som akkurat dekker sine autonome kostnader gitt ved summen av F , F_1 og $MC_1 \bar{q}_1$.⁵⁸ Den subsidiefrie prisvektoren vil imidlertid medføre et effektivitetstap gitt ved det skraverte feltet i Figur 4. Den samfunnsøkonomisk ønskelige prisvektoren (P_1^*, P_2^*) eliminerer dette effektivitetstapet. Imidlertid vil den ikke være subsidiefri ettersom de produktspesifikke, faste kostnadene for produkt 2 blir dekket av inntektene fra produkt 1. Inntektene fra produkt 2 er således mindre enn merkostnadene for

⁵⁸ Merk at her fordeles alle felleskostnadene til produkt 1 (se for øvrig avsnitt 2.5.8).

produktet, samtidig som inntektene fra produkt 1 overgår produktets autonome kostnader med F_2 . I et tilfelle som dette vil følgelig krysssubsidiering av produkt 2 kunne være samfunnsøkonomisk ønskelig.⁵⁹

Som vi har vært inne på tidligere, kan krysssubsidiering også sees som en form for finansiering. I noen situasjoner kan krysssubsidiering utgjøre en finansieringskilde som har lavere samfunnsøkonomiske kostnader enn generell beskatning. De samfunnsøkonomiske kostnadene vil inkludere både administrative kostnader og vridningskostnader (effektivitetstap). I forbindelse med produksjon av fellesgoder kan man derfor stille spørsmål om hvorvidt krysssubsidiering fra andre produkter i noen tilfeller kan være en gunstigere finansieringsmetode enn generell beskatning.

Generell beskatning fører til vridningskostnader ved at beskatning påvirker relative priser i økonomien og dermed også privat ressursbruk. Dette fører til samfunnsmessige kostnader ved at privat ressursbruk kan bli styrt av skattemessige forhold istedenfor av samfunnsmessig lønnsomhet. For eksempel fører særavgifter til at forbruket vris i retning av varer som er lettere beskattet. På den annen side vil krysssubsidiering også føre til et samfunnsøkonomisk tap ved at man får et for lavt konsum av kildeproduktet.⁶⁰

Videre vil både krysssubsidiering og generell beskatning (og subsidiering) innebære administrative kostnader. Hvorvidt stordriftsfordeler i et generelt skattesystem gjør at dette er mer kostnadseffektivt enn en bedriftsintern administrasjon. Fra et samfunnsøkonomisk perspektiv er det ikke gitt hvilken

⁵⁹ Anvendelse av en todelt tariff for produkt 2 kunne potensielt oppnå samme effektive resultat og samtidig være subsidiefri.

⁶⁰ Gitt at dette ikke har perfekt uelastisk etterspørsel.

av disse – generell beskatning eller kryssubsidiering – som er den gunstigste finansieringsformen for fellesgoder.

4.3 Tiltak mot samfunnsøkonomisk uønsket kryssubsidiering

Hvilke tiltak bør så treffes i de tilfeller myndighetene står overfor uønsket/ulovlig kryssubsidiering? Noen mulige tiltak overfor bedrifter som kryssubsidierer er:⁶¹

1. Offentlige bedrifter kan fratras retten til å opptre i konkurranseutsatte markeder. Selv om dette vil forhindre fremtidig kryssubsidiering, vil det også eliminere eventuelle samdriftsfordeler mellom regulerte og konkurranseutsatte tjenester.
2. Bedriften kan pålegges et juridisk skille mellom kilde- og målprodukt. Dette innebærer å skille den antatt subsidierte virksomheten ut i et separat, fysisk adskilt selskap og vil således være gjenstand for samme tap av samdriftsfordeler som i punkt 1. Ved felles eierskap vil det fremdeles være mulig å overføre kostnader gjennom manipulasjon av priser mellom selskapene. Et eiermessig skille ville også eliminere denne muligheten.
3. Bedriften kan pålegges et regnskapsmessig skille mellom kilde- og målprodukt. Et regnskapsmessig skille vil medføre behov for oppfølging og kontroll, men vil ivareta samdriftsfordeler mellom produktene.⁶² Fordeling av felleskostnader ville eventuelt måtte gjøres ihht regler pålagt av myndighetene, men ville være et separat spørsmål (jf avsnitt 2.5.8).

⁶¹ Tilpasset fra Kaufmann, Meitzen og Newton Lowry (1998).

⁶² I praksis skal regnskapsmessig skille medføre et "prisgulv" som gir inntekt lik merkostnader.

4. Maksimalprisregulering for regulerte tjenester i henhold til en indeksemekanisme, for eksempel en indirekte kostnadsjustering i forhold til konsumprisindeksen. Dette vil eliminere muligheten til å fremtvinge økte priser i regulert sektor på bakgrunn av økning i egne kostnader ettersom prisene justeres utfra en indeks som bedriften ikke kontrollerer. Et slik tiltak vil eliminere motiver for kostnadsoverføring fra konkurranseutsatte til regulerte tjenester. Imidlertid vil det ikke ha noen innvirkning på et eventuelt motiv til å drive rovstrategisk kryssubsidiering.

Av ovennevnte er tiltak 3 og 4 de beste kompromisser mellom å ivareta samdriftsfordeler samtidig som man søker å forhindre uønsket kryssubsidiering. For konkurranseskadelig kryssubsidiering, for eksempel ut fra en rovstrategi, kan også bøtelegging være et mulig tiltak. Som et tiltak mot rovprising foreslår Baumol (1979) at man pålegger etablerte bedrifter å opprettholde sitt priskutt i respons til en nykommer i en viss tid (Baumol foreslår en periode på 5 år etter at en nykommer er drevet ut av markedet). Dette vil kunne tvinge etablerte bedrifter til å velge en pris de kan opprettholde på sikt. En tidligere prisøkning vil kun tillates dersom den kan begrunnes ut fra en kostnadsøkning. Regelen er tiltalende på grunn av sin enkelhet og kan være et mulig tiltak mot konkurranseskadelig kryssubsidiering. Vi vil diskutere tiltak og regler mot kryssubsidiering videre i neste kapittel.

5 KRYSSUBSIDIERING OG REGLER

Vi vil først i dette kapittelet foreslå noen forebyggende tiltak som skal redusere insentivene eller mulighetene til å krysssubsidiere. Deretter ser vi kort på hvilke markeder det er mest sannsynlig at krysssubsidiering med påfølgende uønsket pris oppstår. Til sist blir det foreslått en regel som kan brukes til å klassifisere når krysssubsidiering fører til uønsket lav pris. Det er viktig å merke seg at en regel ikke danner absolutte grenser for hva som uønsket krysssubsidiering, eller uønsket lav pris. Det vil alltid finnes eksempler på at en regel ikke bør følges slavisk. Konkurransemyndighetene må derfor i tillegg til å bruke regelen også vurderer hvor skadelig et prisvalg er for konkurransen i et marked.

5.1 Forebyggende tiltak

Det beste generelle tiltaket for å unngå krysssubsidiering er å sørge for at avdelingen med markedsrett utsettes for, eller trues av, konkurranse. Med mulig konkurranse kan ikke lenger bedrifter med markedsrett ta så høy pris som ellers, noe som innebærer at subsidiekilden blir mindre. Er konkurransen perfekt vil det, som tidligere nevnt, ikke være noen mulighet til å ta pris over autonomkostnader, og all krysssubsidiering vil være eliminert.

Men fordi det ikke er mulig å konkurranseutsette alle bransjer, trenger vi i tillegg forebyggende tiltak som skal hemme bedrifter som har en eller annen form for markedsrett i å krysssubsidiere. En mulighet er å hindre krysssubsidiering helt. Da må en bedrift med markedsrett enten nektes å opptre i konkurranseutsatt sektor, eller så kan man forlange et juridisk skille mellom konkurranseutsatt og skjermet avdeling i bedriften. Problemet med å dele selskapet på en slik måte er at det ikke får benyttet eventuelle samdriftsfordeler. Et krav om juridisk skille kan derfor redusere den samfunnsøkonomisk effektivitet.

Fordi kravet om et juridisk skille mellom avdelingene kan hindre utnyttelse av samdriftsfordeler, kan det være bedre å bruke tiltak som reduserer (men ikke utelukker) muligheten for kryssubsidiering. Et slikt tiltak er å kreve et regnskapsmessig skille mellom avdeling med markedsrett og konkurranseutsatt avdeling. Dette vil gi et bedre informasjonsgrunnlag for å avsløre kryssubsidiering. Dersom en bedrift har insentiver til å krysssubsidiere, kan den imidlertid forsøke å feilføre kostnader. Med insentiver til å krysssubsidiere, og i tillegg privat informasjon om egne kostnader, kreves den en ganske tett kontroll for å sikre at regnskapet blir ført korrekt. En slik kontroll kan være kostnadskrevede, og må veies opp mot mulig tap ved at bedriften krysssubsidiierer.

I stedet for å forsøke å hindre kryssubsidiering ved å skille avdelingene, kan et alternativ være å påvirke insentivene til å krysssubsidiere. Det vil si å innføre en insentivbasert regulering for eksempel ved å sette en maksimalpris for den regulerte sektoren. Et alternativ til maksimalpris er kostnadsdekking⁶³, men spesielt to faktorer gjør at en maksimalpris er å foretrekke.

For det første gir en maksimalpris bedriften sterkere insentiver til å holde kostnadene lave, fordi bedriften selv får beholde kostnadsbesparelsen ved eventuelle effektivitetsforbedringer.

For det andre gir maksimalprisregulering reduserte insentiver til å krysssubsidiere ved å overføre kostnader fra et uregulert marked ettersom disse ikke vil bli dekket ved en prisøkning slik som gjennom kostnadsdekking. Den

⁶³ Kostnadsdekking innebærer at en bedrift får dekket alle kostnadene for å tilby et produkt. Kostnadene dekkes enten av myndighetene, eller av konsumentene (hvis bedriften tillates å endre prisene i takt med kostnadsendringene).

samlede fortjenesten blir derfor uendret ved ikke-konkurranseskadelig kryssubsidiering av det uregulerte markedet.⁶⁴

Maksimalprisregulering øker således insentivene til effektiv drift og reduserer samtidig insentivene til å kryssubsidiere (Kaufmann, Meitzen og Newton Lowry, 1998, og Pettersen, 1997). Det er imidlertid viktig at bedriften har tillit til at den får beholde et eventuelt overskudd og at det ikke vil være en (nær) kobling mellom overskudd og framtidig maksimalpris.

5.2 Markedsforhold

Før vi kommer til en spesifikk regel for når kryssubsidiering med påfølgende lav prising er uønsket, er det en fordel å se på markedsforhold bedriften er i. Markedsforholdene vil gi en oversikt over om lav pris (eventuelt en rovpris) finansiert ved hjelp av kryssubsidiering er et sannsynlig utfall. I tillegg vil også markedsforholdene gi svar på om en slik lav pris er til skade for konkurransen. Hvis det *ikke* er sannsynlig at en eventuell lav pris vil skade konkurransen bør ikke myndighetene bruke resursser på teste om det foregår kryssubsidiering. Man bør altså avveie kostnadene forbundet med å teste for kryssubsidiering, i forhold til kostnadene ved at enkelte bedrifter som krysssubsidiierer ikke blir avslørt. Det er omfattende å gå gjennom alle forhold som påvirker et marked, og vi vil derfor kun *kort* skissere noen viktig indikatorer for markedsforholdene.⁶⁵

⁶⁴ Imidlertid vil bedriften fortsatt kunne ha et insentiv til å benytte et eventuelt overskudd fra det regulerte markedet til rovstrategisk (konkurranseskadelig) kryssubsidiering av det uregulerte markedet.

⁶⁵ For en videre diskusjon av konkurranseforhold se Norman et.al (1998).

5.2.1 Er kryssubsidiering mulig?

Det første spørsmålet er om kryssubsidiering i det hele tatt er mulig. En betingelse for kryssubsidiering er at bedriften har markedsrett i minst ett marked og tjener monopolprofitt som kan utgjøre en kilde til kryssubsidiering. To forhold av betydning for test av markedsrett er markedsandel og etterspørselastisiteten til et produkt (Joskow og Klevorick, 1979).

Stor *markedsandel* gir markedsrett for eksempel fordi det er stordriftsfordeler i produksjonen, noe som innebærer at kostnadene per enhet som produseres blir lavere jo flere enheter som produseres. Er stordriftsfordelene store nok får vi et naturlig monopol. En annen grunn til at bedrifter med stor markedsandel kan ha markedsrett er at de har større forhandlingsstyrke enn små bedrifter, og kan dermed oppnå lavere innsatsfaktorpriser.

Etterspørselastisitet måler hvordan etterspørselen etter et produkt endres når prisen endres. Lav elastisitet innebærer at en prisendring gir lite utslag i etterspurt kvantum. Dette betyr at lav etterspørselastisitet i et marked (kanskje fordi kundene har få alternative varer), gjør at selv om bedriften hever prisen i dette markedet vil den likevel ikke tape særlig mye salg. Hvis bedriften maksimerer inntektene i dette markedet betyr det at den holder høyere priser når elastisiteten er lav enn når elastisiteten er høy. Lav etterspørselastisitet er derfor en indikasjon på at bedriften har markedsrett.

5.2.2 Er det insentiver til konkurranseskadelig kryssubsidiering?

Det holder imidlertid ikke kun å se på om bedrifter har mulighet til å kryssubsidiere. I tillegg må bedriften ha insentiv til å drive konkurranseskadelig kryssubsidiering. Merk at fordi offentlige bedrifter ofte

har sterkere insentiver til å drive konkurranseskadelig aktiviteter⁶⁶ enn private profittsøkende rivaler, vil en analyse av insentiver være mest relevant i tilfeller der private bedrifter beskyldes for uønsket kryssubsidiering. Igjen er det slik at hvis en lav pris ikke forventes å ha spesielt stor negativ effekt på konkurransen, bør ikke konkurransemyndighetene gripe inn.

For å se på insentivene til å holde en lav pris er inngangsbetingelser og dynamikken i markedet viktige indikatorer (Joskow og Klevorick, 1979). Med insentiver til å holde en lav pris tenker Joskow og Klevorick først og fremst på insentivene til å holde en rovpris.

Inngangsbetingelser er forbundet med hvor hurtig en ny bedrift kan komme inn i markedet. Dette har betydning for om bedriften ønsker å satse på en rovpris. Er inngangsbarrierene i konkurranseutsatt marked høye har en rovbedrift større sannsynlighet for å tjene inn igjen det kortsiktige tapet, ved at den kan kreve høyere fremtidig pris når rivaler er drevet ut av markedet. Dette innebærer at med høye inngangsbarrierer vil insentivene til å forsøke en rovpris strategi øke.

I tillegg kan lav pris i et konkurranseutsatt marked med høye inngangsbarriere gi konkurranseskade, selv uten at lavpris-bedriften har til *hensikt* å drive andre ut av markedet. Dette begrunnes med at det er likegyldig om en bedrift drives ut av et marked med hensikt eller ikke så lenge det er vanskelig for nye bedrifter å etablere seg. Forskjellen fra en ren rovstrategi er dermed at hvis det er mulig med en ”vellykket” rovstrategi, vil dette gi mulige rovbedrifter større insentiv til å innføre en rovpris.

⁶⁶ Dette gjelder selv om de offentlige bedriftene ikke har til hensikt å skade konkurransen ved hjelp av lave priser (jfr. kap.2.3.3). Det er viktig å gjøre oppmerksom på at også private bedrifter kan ha flere mål enn kun å maksimere profitten. Men dette er neppe så utbredt for private- som for offentlige bedrifter.

Noen faktorer som påvirker inngangsbarrieren er kapitalbetingelser, kundelojalitet, stordriftsfordeler, press på nykommer og informasjonskvaliteten på risikoen ved å gå inn i markedet.

Et annet viktig forhold når vi skal se på insentivene til å holde en lav pris er *dynamikken i markedet* (Joskow og Klevorick, 1979). Dynamikken sier noen om sannsynligheten for å tjene inn igjen kortsiktig tap. Hvis markedene er turbulente i den forstand at fremtiden er usikker når det gjelder konkurransesituasjon, er det mindre sannsynlighet for rovprising, fordi fremtidig inntjening er mer usikker. Hvis nåværende marked er uoversiktlig vil det gjøre bedrifter mer usikre på hvor stor profitt de våger å ta ut, noe som kan redusere en eventuell subsidiekilde. Vi ser altså at med rolige, oversiktlige markeder er sannsynligheten for krysssubsidiering og forsøk på rovprising større.

5.2.3 Offerets reaksjon⁶⁷

For å vite om en lav pris er konkurranseskadelig, kan det være nyttig å se hvordan "offeret" har mulighet til å reagere på prisen (Gundelach og Guiltinan, 1998). Vi ser her om en bedrift som blir utsatt for en aggressiv prisstrategi kan ta opp kampen ved for eksempel å starte en priskrig, inngå en prisforståelse med den aggressive bedriften, eller om "offeret" trekker seg ut av markedet.

Gundelach og Guiltinan ser på fire punkter. Det *første* spørsmålet er om det finnes noen form for asymmetri som gjør at den anklagede bedriften er bedre rustet til å gjennomføre en priskrig eller tjene inn igjen tapt profitt. Hvis en bedrift er bedre rustet til en priskrig vil den ha insentiver til å starte en slik krig,

⁶⁷ Offeret er her bedriften som får sin konkurranseposisjon truet fordi en rivaler setter uønsket lav pris

eventuelt gi inntrykk av at den ønsker å starte en priskrig. Forhold av betydning er om anklagede har overlegne finansielle ressurser, større markedsandel, lave kapitalkostnader eller høyere profittmargin.

Det *andre* spørsmålet er om det er informasjonsasymmetri som gjør at den anklagede kan påvirke "offeret" til å gå ut av markedet, endre produksjonsvolum eller endre priser. Slik informasjonsasymmetri kan gjøre at "Offeret" *tror* at den anklagede har overlegen kjennskap til kostnads- eller etterspørselsforhold, *tror* at den anklagede har overlegne finansielle ressurser eller *tror* at den anklagede vil gjenta aggressiv prising. I tillegg kan det være slik at offeret ikke kjenner den anklagedes fortjeneste.

Et *tredje* punkt er om det er forskjeller i strategi eller markedstilpasning som gjør at den anklagede ønsker å bruke pris mer aggressivt enn "offeret". Forskjeller av denne typen kan skyldes at den anklagede har et høypris/høykvalitetsprodukt som gir asymmetrisk krysspriselasitet. For samme relative prisreduksjon vil dermed den anklagede bedriften overta relativt flere kunder fra offeret enn omvendt. Dette vil styrke den anklagede bedriftens posisjon i en eventuell priskrig.

Andre forskjeller som gjør at anklagede kan bruke pris mer aggressivt er hvis den anklagede har flere komplementære varer enn "offeret". En priskrig på ett produkt vil være mindre skadelig hvis dette samtidig øker salget av bedriftens øvrige, komplementære varer.

Det *fjerde* og siste spørsmålet Gundelach og Guiltinan tar opp er om det eksisterer noen forskjeller i bedriftenes strategiske orientering som moderer betydningen av lønnsomhet. Med mindre fokus på lønnsomhet vil bedriftene ta

mindre hensyn til om en lav pris er lønnsom.⁶⁸ Forhold av betydning kan være produktenes rolle i bedriftens produktportefølje. Hvis en bedrift har et spesielt prestisjeprodukt, vil bedriften kunne være mer opptatt av å beholde produktet og mindre opptatt av dets lønnsomhet. Dette innebærer at bedriften kan være mer villig til å sette en lavere pris, selv om dette ikke skulle være bedriftsøkonomisk optimalt.

En annen viktig strategisk orientering som reduserer betydningen av profitt er at forskjeller i bedriftsmål kan påvirke utgangsbarrierer. Et eksempel på dette er tradisjonsrike familiebedrifter. Eierne av slike bedrifter kan være villige til å ta tap over lengre tid (enn vanlige investorer), med det håpet at markedet en dag vil snu til deres fordel. Slike bedrifter kan således ha høyere utgangsbarrierer, og være villige til å holde ulønnsom lav pris lengre enn profittmaksimerende rivaler. Høye irreversible kostnader kan ha en lignende effekt.

Vi vil nå gå nærmere inn på potensielle regler for kryssubsidiering.

5.3 Fremgangsmåte for vurdering av mulig kryssubsidiering

5.3.1 Hovedregel

Hvis markedsforholdene viser at det ikke er noe marked for å holde prisene konkurranseskadelig lave, er alle priser lovlige. Viser det seg å være et marked der konkurransehemmende pris er en sannsynlig strategi, eller hvis den anklagede bedriften sannsynligvis har andre mål enn maksimal profitt, fortsetter man ved å teste for om det foregår kryssubsidiering (autonom- og merkostnadstesten).

⁶⁸ Jfr. diskusjonen om offentlig sektor som kan ha flere mål for driften, og dermed mindre interessert i om en lav pris er lønnsom eller ikke.

Hancher og Buendia Sierra (1998) beskriver en regel for å si når krysssubsidiering til et konkurranseutsatt marked kan ses på som en rovstrategi. Vi moderer denne regelen litt ved å si når krysssubsidiering til et konkurranseutsatt marked fører til konkurranseskadelige priser. Således inkluderes konkurranseskadelig prising selv om hensikten ikke er å skade konkurrenter, slik hensikten med en rovpris er. Vi ser dermed på effekten av en lav pris, og ikke hensikten med den.

Regelen starter med at *anklager* (bedriften som klager) bør kunne bevise at prisen til anklagede på gjeldende produkt er mindre enn gjennomsnittlig variable kostnader for dette produktet. Variable kostnader defineres her som alle kostnadene som kan endres i perioden hvor prisen er lav. Dette innebærer at hvis lavpris perioden er lang nok vil variable kostnader inneholde en del kostnader vi vanligvis oppfatter som faste. Fra økonomisk teori vet vi at pris lik marginalkostnad er samfunnsøkonomisk optimal pris, men fordi marginalkostnader er vanskelig å beregne brukes gjerne gjennomsnittlig variable kostnader i stedet. Dette medfører at regelen blir lettere å anvende, men at den samtidig potensielt tillater prising under marginalkostnad (jf avsnitt 3.3.7 og Figur 1).

Et alternativ til å vise at pris er under gjennomsnittlig variable kostnader, er hvis anklager kan bevise at han er en effektiv aktør i konkurranseutsatt marked (kostnadene til anklager er mindre eller lik kostnadene til anklagede), at prisen til anklagede i det konkurranseutsatte markedet er mindre eller lik klagerens pris og i tillegg at klageren lider betydelig tap på grunn av anklagedes prisstrategi.

Anklagede har på sin side to muligheter til å tilbakevise påstanden om konkurranseskadelig prising. Den ene muligheten er at anklagede kan bevise at prisen medfører inntekter større enn autonomkostnad. Dette vil vise at

anklageren ikke er en effektiv deltager i markedet. Den andre muligheten anklagede har til å forsvare seg er å bevise at prisen på gjeldende produkt er større enn tilhørende reelle gjennomsnittlige merkostnader⁶⁹. Dette viser at gjeldende produkt ikke er subsidiert. Reelle gjennomsnittlige merkostnader er som tidligere nevnt, brutto merkostnader tillagt alle aktuelle alternativkostnader (avsnitt 2.5.6).

5.3.2 Unntak

Vi vil nå nevne noen mulige unntak fra hovedregelen som er gitt overfor. I alle unntakene bør det vurderes om det er regelen eller unntaket som innebærer den mest konkurranseskadelige prisen. I tillegg bør unntakene dokumenteres av den parten (som oftest den anklagede) som ønsker at unntaket skal gjøres gjeldende.

Et mulig unntak er at pris mindre enn gjennomsnittlig variable kostnader *kan være lovlig* hvis varene til bedriften er komplementære varer. Komplementære varer innebærer at hvis prisen reduseres på noen varer øker salget av bedriftens øvrige varer. Dette betyr at selv om bedriften isolert sett taper på å produsere en spesiell vare (pris lavere enn gjennomsnittlig variable kostnader), kan dette tapet oppveies av at bedriften selger mer av andre produkter. Problemet med å tillate pris under gjennomsnittlig variable kostnader for et enkelt produkt er at en slik pris kan drive ut like effektive konkurrenter. Det synes likevel urimelig at en bedrift skal nektes å selge et produkt til en pris som øker total profitt for bedriften.

⁶⁹ Hancher og Buendia Sierra sin regel krever her at prisen skal være større enn eller lik tilhørende gjennomsnittlig totale kostnader, hvor kostnadene skal baseres på en objektiv kostnadsfordeling, inklusiv fordeling av felleskostnader. I tråd med tidligere definisjon og diskusjon av kryssubsidiering, legger vi imidlertid gjennomsnittlige merkostnader til grunn. Et enda svakere krav ville være gjennomsnittlige bortfallskostnader.

Et annet tilfelle der pris mindre enn gjennomsnittlig variable kostnader *kan være lovlig* er hvis tapet ved salget av en vare minimeres ved å ha en slik pris. Et eksempel på dette kan være høye oppstartskostnader som medfører at å stanse produksjonen, for deretter å starte den igjen, medfører et større tap.

Også hvis en bedrift skal introdusere nye merker, kan det vurderes om det bør være lovlig med pris mindre enn gjennomsnittlig variable kostnader for en begrenset tid. Når et nytt merke skal produseres og lanseres, er ofte de variable gjennomsnittskostnadene høye, for eksempel før læreeffekter har funnet sted. I tillegg kan det være viktig å sette en lav pris slik at konsumentene blir ”opplært” til å kjøpe produktet. Dette punktet kan være viktig for å unngå at ønskelig investering blir rammet av regler mot krysssubsidiering (se også avsnitt 2.5.7).

Et viktig forhold for konkurransemyndighetene når de skal vurdere om en pris basert på disse unntakene er for lav, er bedriftens mulighet til å heve prisen etter at en rival er drevet ut av markedet. Er sjansen for å heve prisen stor, bør myndighetene være mer restriktive med å godta en lav pris

5.4 Oppsummering

For å gi et oversiktlig sammendrag vil vi her gi en svært punktvis gjengivelse av noen hovedpunkter. Kapitlet startet med å se på forebyggende tiltak som skal kunne hindre eller redusere bruken av krysssubsidiering. Det var fem muligheter:

- a) Legge forholdene til rette for virksom konkurranse
- b) Forby (regulert) bedrift å opptre i konkurranseutsatt sektor
- c) Juridisk skille mellom kilde- og subsidiert virksomhet (regulert og konkurranseutsatt virksomhet)

- d) Regnskapsmessig skille mellom kilde- og subsidiert virksomhet (regulert og konkurranseutsatt virksomhet)
- e) Maksimalprisregulering av kildemarked

Det beste tiltaket er punkt a), som er det konkurransemyndighetene forsøker å oppnå. Dette vil eliminere subsidiekilder ved at bedrifter ikke kan oppnå tilstrekkelig markedsrett til å tjene monopolprofitt.

Hvis punkt a) ikke er mulig, er punkt d) og/eller e) de beste alternativene. Punkt d) gir en mulighet til å overvåke om bedriften fordeler kostnader mellom avdelinger på en ønskelig måte. Dette bedrer muligheten til å avsløre kryssubsidiering, men krever samtidig en streng kontroll som kan være kostbar. Punkt e) derimot gir regulerte bedrifter mindre insentiv til å krysssubsidiere, fordi de ikke lenger kan øke samlet profitt ved å overføre kostnader fra konkurranseutsatt til regulert sektor.

Punkt b) og c) vil være de mest effektive metodene til å hindre kryssubsidiering, men til gjengjeld hindrer de også utnyttelse av samdriftsfordeler. Å hindre samdriftsfordeler kan være samfunnsøkonomisk mer kostbart enn å bruke metode d) og/eller e), som gir mindre beskyttelse mot uønsket kryssubsidiering. I tillegg krever b) og c) at konkurransemyndighetene må ha hjemmel til å skille selskaper fysisk, eller å gi regulerte, offentlige selskaper forbud mot å opptre i konkurranseutsatt sektor.

Etter å ha vurdert forebyggende tiltak mot kryssubsidiering, kom vi inn på hvilke markedsforhold som (i) gjorde det mulig å krysssubsidiere, (ii) om det var sannsynlig at kryssubsidiering slo ut i lave pris, og (iii) om de lave prisene var til skade for konkurransen. Forslaget til fremgangsmåte ved behandling av krysssubsidiæringsanklager, med viktige underpunkter, kan oppsummeres slik:

a) Er krysssubsidiering mulig?

- Er det markedsrett?

b) Er det insentiver til å innføre lav pris?

- Offentlig- eller privat bedrift
- Inngangsbetingelser
- Dynamikk i markedet

c) Hvordan kan "offeret" reagere på en aggressiv pris?

- Foreligger det asymmetri som gjør anklagede bedre rustet til en priskrig?
- Er det informasjonsasymmetri som kan påvirke "offerets" atferd?
- Er det noe som tilsier at anklagede ønsker å bruke pris mer aggressivt?
- Er det noe som moderer betydningen av lønnsomhet?

Hvis markedsanalysen tilsier at det ikke er noe marked for konkurranseskadelige priser, er alle priser lovlige. Er det marked for uønsket lav pris, eller hvis det er offentlige bedrifter som beskyldes for konkurranseskadelig pris, går vi videre med å test for om det foregår krysssubsidiering. Deretter bruker vi en regel for å markere hvor grensen for uønsket lav pris går. En absolutte anvendelse av regelen kan i noen tilfeller være ugunstig, og derfor nevnes noen unntak. Bevisbyrden for unntakene bør ligge på den som ønsker at disse skal tas hensyn til.

Foregår det kryssubsidiering, bør kryssubsidiering mellom marked med markedsrett og konkurranseutsatt marked ses på som konkurranseskadelig hvis:

1) Bedriften som klager kan bevise:

- a) Enten at pris til anklagede på gjeldende produkter er mindre enn gjennomsnittlig variable kostnader for dette produktet
- b) Eller de tre elementene:
 - Klageren er en effektiv deltager i konkurranseutsatt marked
 - Prisen til anklagede i konkurranseutsatt marked er mindre eller lik klagerens pris
 - Klageren lider betydelig tap på grunn av anklagedes prisstrategi

2) Anklagede kan *ikke* bevise

- a) Enten at inntekt for anklagede på gjeldende produkt er over tilhørende autonomkostnader (dette viser at klageren ikke er effektiv).
- b) Eller at pris for anklagede på gjeldende produkt er større enn tilhørende gjennomsnittlig reell merkostnad (gjeldende produkt er ikke subsidiert).

3) Unntak

Pris mindre enn gjennomsnittlig variable kostnader *kan være lovlig* hvis:

- Varene til bedriften er komplementære.
- Tapet minimeres ved å ha pris mindre enn gjennomsnittlig variable kostnader.

- Ved introduksjon av nye merker eller investering.

Foruten problemet med å avveie om man skal bruke hovedregel eller unntak, kan det være problematisk å beregne gjennomsnittskostnadene som danner prisgulv i regelen. Slik sett er ikke regelen en fasitt som avslører all uønsket prising, men heller et hjelpemiddel som kan brukes sammen med en analyse av eventuell konkurranseskade på grunn av lav pris.

6 KIPPERMOEN-CASET

Vi vil i dette kapitlet forsøke å demonstrere, ved hjelp av et spesifikt "case", hvordan fremgangsmåten fra kapittel 5 kan brukes i praksis. "Caset" som brukes er den såkalte "Kippermoen-saken", der Vefsn kommune beskyldes for å krysssubsidiere et treningsstudio som er i konkurranse med private aktører. Det finnes mange tilfeller der offentlige bedrifter driver tjenesteyting i konkurranse med private aktører, så "Kippermoen-saken" er derfor et interessant tilfelle av en mer generell problemstilling.

Kapitlet starter med en gjennomgang i "Kippermoen-saken", basert på korrespondansen mellom Helsehuset treningscenter, Vefsn kommune, Konkurransetilsynet, advokatfirmaet Wiersholm, Mellebye & Beck og Nordland Fylkeskommune. Vi har i tillegg innhentet opplysninger fra Park-og idrettssjef i Vefsn kommune John Peter Garnes.

Reglene fra forrige kapittel benyttes for å vise hvordan disse i prinsippet kan brukes. Argumenter fremsatt i saken vurderes i lys av tidligere gjennomgått teori omkring subsidiefritt prisintervall. I tillegg foreslås noen enkle tilnærminger for å anslå autonom- og merkostnader.

Normalt er det et meget omfattende arbeid å påvise krysssubsidiering, og selv med gode data og betydelig ressursbruk vil ofte konklusjonen være usikker. Vurderingen har i dette tilfelle vært vanskeliggjort ved at det ikke har vært ført separat regnskap. Det blir ikke trukket noen konklusjon om hvorvidt krysssubsidiering faktisk har foregått. Kommunen fører nå separate regnskap for treningsstudioet, i fremtiden burde derfor avsløring av krysssubsidiering og uønsket lave priser være lettere.

6.1 Saksopplysninger

Helsehuset Fysioterapi og Manuell Terapi AS (heretter Helsehuset) er det eneste private helsestudioet i Mosjøen-distriktet. I tillegg er det i Mosjøen et kommunalt treningsstudio som drives i forbindelse med en svømmehall. Prisen for å trene i kommunens treningsstudio var høsten 1998 140 kroner per måned, mens trening i Helsehuset kostet 345 kroner per måned⁷⁰. Helsehuset hevder at prisforskjellen skyldes at kommunene subsidierer driften av sitt treningsstudio. Videre mener Helsehuset at de vil bli drevet ut av markedet hvis det kommunale treningsstudioet får lov til å fortsette å ta så lave priser⁷¹.

For at Konkurransetilsynet skal kunne gripe inn må driften av det kommunale treningsstudioet være ervervsvirksomhet i konkurranselovens forstand, og ikke offentlig forvaltning⁷². Vi vil ikke i denne gjennomgangen vurdere om det her er snakk om ervervsvirksomhet, men kun se på om kommunen subsidierer sitt treningsstudio. Videre tar vi heller ikke stilling til kommunens påstand om at driften av treningsstudio er en del av forebyggende helsearbeid som er pålagt kommunene etter lov om helsetjenester i kommune⁷³.

⁷⁰ Opplysninger hentet fra brev av 30 oktober 1998 fra Advokatfirmaet Wiersholm, Mellebye & Bech til Konkurransetilsynet

⁷¹ Opplysningene hentet fra brev av 4 desember 1997 og 16 september 1998 fra Helsehuset til Konkurransetilsynet.

⁷² Opplysningen hentet fra brev av 20 oktober 1998 fra konkurranseetilsynet til Vefsn kommune

”... Hva angår virksomhet i kommunal/fylkeskommunal regi, gjelder inngrepsfullmakt i § 3-10 bare overfor ervervsvirksomhet, og ikke overfor offentlig forvaltning...”

⁷³ Lov om helsetjenester i kommunene § 1.2 sier blant annet at ”Kommunene skal ved sin helsetjeneste fremme folkehelse og trivsel og gode sosiale og miljømessige forhold, og søke å forebygge og behandle sykdom, skade eller lyte...”. Opplysningene hentet fra brev av 3 november 1998 fra Vefsn Kommune til Konkurransetilsynet.

Det kommunale treningsstudioet, som er innklaget til Konkurransetilsynet, er del av Vefsn kommunes idrettsanlegg som kalles Kippermoen Idrettspark. Idrettsbyggene omfatter en idrettshall, en fotball/flerbrukshall, en svømmehall med rom for solarium og styrketrening, og kalles Kippermoen idrettssenter. Foruten å være selvstendige enheter, er byggene også servicesentre for utendørsaktiviteten i idrettsparken.

Bygging av fotball/flerbruksanlegg og rehabilitering av svømmehall er finansiert med tippemidler. I tillegg er det mottatt tilskudd fra Norges Fotballforbund og et næringssselskap i kommunen til bygging av fotball/flerbruksanlegget. Ellers blir utvidelser finansiert ved hjelp av låneopptak, og betales over driften av anlegget. Driften av idrettsparken går med underskudd, og de netto utgiftene som oppstår dekkes over kommunens driftsregnskap. Satser for egenbetaling fastsettes av kommunestyret årlig⁷⁴.

Driftsregnskapet for idrettsanleggene er delt i fire kontogrupper

Kontogruppe.1.5404: Kippermoen idrettshall m/garderober

Kontogruppe.1.5405: Kippermoen svømmehall med tilhørende styrketreningsfasiliteter/solarium

Kontogruppe.1.5406: Kippermoen idrettspark, utendørsanlegg og skianlegg

Kontogruppe.1.5409: Mosjøhallen, ny fotball/flerbrukshall

Svømmehallen er ca. 25 år gammel og ble rehabilitert i 1998. Solariumet i svømmehallen var det første solarium i Mosjøen, mens treningsstudioet er fra

⁷⁴ Opplysningene hentet fra brev av 3 november 1998 fra Vefsn kommune til Konkurransetilsynet

1973⁷⁵. Treningsstudioet ble pusset opp høsten 1997, og er dermed blitt mer tidsriktig og attraktivt for brukerne⁷⁶. Nordland Fylkeskommune mener at selv om private aktører arbeider seg inn i treningsmarkedet, fratar ikke dette offentlig sektors utfordringer og lovpålagte oppgaver⁷⁷. Det vil si at offentlige tilbud, i følge Fylkeskommunen, ikke bør innrette seg etter prisingen de private mener gir kostnadsdekning.

PriceWaterhouseCoopers (PWC) vurderer i en egen rapport kostnadene ved å drive et treningsstudio, og i tillegg hvor høy månedsprisen må være for at studioet skal gå i balanse.⁷⁸ Som "benchmark" bruker PWC et treningssenter i Nordland med ca.250 medlemmer, og en årlig omsetning på ca. 1 million kroner. De undersøker også 10 tilfeldige treningssenter rundt om i Norge med omtrent tilsvarende medlemstall.

Årlige driftskostnader for senteret i Nordland ligger på 1.154.000 kroner og dette krever en månedsavgift på ca. 330 kroner for å gå i balanse. Gjennomsnittet for de 10 andre sentrene er ca. 10% lavere enn for senteret i Nordland. Dette betyr at de 10 andre sentrene trenger en månedsavgift på ca.300 kroner for å gå i balanse. Merk at det kan være forskjell mellom senterene med hensyn til hvilke tilbud som ytes. Det går ikke frem av PWC rapporten hvor stor variasjon det er i kvaliteten på de forskjellige tilbudene.

⁷⁵ Opplysningene hentet fra brev av 3 november 1998 fra Vefsn Kommune til Konkurransetilsynet

⁷⁶ Opplyst av park- og idrettssjef i Vefsn kommune John Peter Garnes

⁷⁷ Brev av 23 februar 1999 fra Nordland fylkeskommune til Konkurransetilsynet

⁷⁸ Rapporten ble oversendt Helsehuset den 23 november 1998

PWC viser at hvis et representativt senter tok 140 kroner per måned, slik Kippermoen treningsstudio gjør, ville dette senteret gått med et underskudd på ca. 500.000 kroner.

Konkurransetilsynet siterer undersøkelsen til PWC og mener at det er relativt klart at Vefsn kommune subsidierer driften av Kippermoen treningsstudio⁷⁹. Videre mener Konkurransetilsynet at subsidieringen gir ulike konkurransevilkår i markedet for treningsstudiotjenester.

Konkurransetilsynets forslag til inngrep er at Kippermoen treningsstudio inkludert solarium skilles ut som egen enhet, og at den nye enheten fører separat regnskap. Videre bør prisen for å benytte anlegget fastsettes ut fra reelle kostnader for å opprettholde tilbudet. Til slutt bør alle subsidier, direkte eller indirekte, til Kippermoen treningsstudio også føre til tilsvarende subsidieordninger for alle andre treningsstudioer i området⁸⁰. Det siste innebærer en konkurransenøytral subsidiering.

6.2 Markedsforhold

Som gjennomgangen i kapittel 5 tilsier, bør en analyse av krysssubsidiering som finansieringskilde for lav pris starte med en markedsanalyse som skal klargjøre om krysssubsidiering er mulig. Deretter vurderes insentivene til å innføre lav pris, og til sist i markedsanalysen ser vi om en eventuell lav pris kan skade konkurransen.

⁷⁹ Brev fra Konkurransetilsynet av 18.mai 1999 til Arbeids- og administrasjonsdepartementet.

”...På bakgrunn av overstående er det Konkurransetilsynets oppfatning at Vefsn kommune implisitt subsidierer driften av kippermoen helsestudio...”

⁸⁰ Brev av 18 mai 1999 fra Konkurransetilsynet til Arbeids- og administrasjonsdepartementet

6.2.1 Er kryssubsidiering mulig?

Et krav for at det skal være mulig å kryssubsidiere er at man har en subsidiekilde som er skjermet fra konkurranse slik at den lar seg opprettholde over tid. De fleste mulige subsidieringskilder på Kippermoen idrettspark (svømmehall, fotball/flerbrukshall og idrettshaller) er skjermet fra konkurranse og konklusjonen blir at kryssubsidiering er mulig.⁸¹ Men de som eier og driver Kippermoen idrettspark er som nevnt Vefsn kommune. I tillegg subsidierer kommunen driften av idrettsparken over sine budsjetter.⁸² Strengt tatt er det da ikke riktig å hevde at det foregår kryssubsidiering i denne saken, fordi kommunen subsidierer hele idrettsparken. Det kan ikke kalles kryssubsidiering hvis for eksempel svømmehallen får en subsidie av eieren som er kommunen, og svømmehallen deretter bruker subsidien til å subsidiere treningsstudioet. Det som skjer er egentlig at treningsstudioet får (hvis det viser seg at de blir subsidiert) en indirekte støtte fra kommunen, og ikke en kryssubsidie fra andre deler av anlegget. Imidlertid blir effekten av lav pris som følge av indirekte subsidiering like konkurranseskadelig som om den lave prisen blir finansiert ved hjelp av kryssubsidiering.

6.2.2 Er det insentiver til å innføre en lav pris?

Som tidligere nevnt har ofte offentlige bedrifter sterkere insentiver til å innføre lave priser enn det profittsøkende private rivaler har. Dette kommer tydelig

⁸¹ Merk at det ikke er gitt at subsidien må komme fra svømmehallen. Også andre deler av idrettsparken kan tilsynelatende kryssubsidiere treningsstudioet. For eksempel kan det tenkes at idrettshallen og treningsstudioet deler på vaktmester eller vaskepersonell mens dette blir kostnadsført som utgifter for idrettshallen.

⁸² Jfr. Brev fra Vefsn kommune av 3. november 1998 til Konkurransetilsynet. "...driften av Kippermoen Idrettspark er finansiert over kommunenes driftsbudsjett, all den tid kommunen har en netto utgift på drift av anlegget...". Det står imidlertid ikke hvor mye svømmehall med treningssenter subsidieres.

frem ved at Vefsn kommune mener trening er et offentlig ansvar, og at kommunen derfor bør kunne drive et treningsstudio⁸³. Det virker ikke som Vefsn kommune er opptatt av lønnsomheten til treningsstudioet, men at de bryr seg mest om å tilby et billig treningsalternativ, og da helst i egen regi. Praksis har da også vist at kommunen har priser langt under den private konkurrenten, så spørsmålet om det er insentiver til å innføre en lav pris kan entydig besvares med et ja. Merk at normalt sett er lave priser ønskelig ut fra et velferdsperspektiv, så det er konkurranseskadelig lave priser som fokus her.

6.2.3 "Offeret"s mulighet til å reagere

Et tredje forhold under markedsanalysen er en vurdering av om lave priser er konkurranseskadelige. Det vil si en undersøkelse på hvordan "offeret" kan reagere på de lave prisene. I denne saken er det en stor asymmetri som gjør at den ene parten (kommunen) har overlegne finansielle ressurser og i tillegg sannsynligvis lavere kapitalkostnader enn konkurrenten (Helsehuset). Dette viser at "offeret" har små muligheter til å være med på en priskrig mot kommunen, og taler for at en lav pris kan drive ut konkurrenten.

Det er i denne saken opplagt fare for at en konkurrent blir drevet ut av markedet som følge av kommunens lave priser i deres treningsstudio. Men fra et konkurransesynspunkt er det konkurransen, og ikke den enkelte konkurrent som skal beskyttes. Det vil si at kun hvis konkurransen blir skadet bør konkurransemyndighetene gripe inn. I Vefsn kommune er konkurranseskaden som følge av lav pris ekstra stor fordi det bare er en konkurrent i treningsstudio-markedet. I tillegg vil kommunens vilje til å holde lav pris

⁸³ Jfr. Brev fra Vefsn kommune av 3. november 1998 til Konkurransetilsynet. Der kommunen hevder at tilrettelegging av fysisk aktivitet blant annet er en kommunal oppgave. Kommunen synes å mene at det er en offentlig oppgave å drive treningssenter, og ikke kun å støtte alle treningssentere økonomisk.

avskrekke eventuelle nykommere fra å forsøke å etablere seg i dette markedet. Hvis konkurrenten blir drevet ut vil altså treningsstudioet på Kippermoen med stor sannsynlighet stå igjen som monopolist.

Konklusjonen blir at indirekte subsidiering og konkurranseskadelig prising er mulig. Dette taler for at vi går videre i analysen ved å teste for om det virkelig foregår indirekte subsidiering, og om det foregår konkurranseskadelig prising, finansiert av en eller annen form for subsidiering.

6.3 Foregår det indirekte subsidiering ?

Under antagelsen om null-profitt er det to ekvivalente tester for å avsløre krysssubsidiering. Vi kan enten bruke merkostnadstesten eller autonomkostnadstesten. Men her er ikke profitten lik null, og dermed må begge testene brukes. Testen på om det foregår subsidiering går da ut på å sjekke om alle de kombinasjoner av idrettsparken der treningsstudioet inngår dekker sine merkostnader, og i tillegg må det testes for om inntekten fra alle kombinasjoner dekker tilhørende autonomkostnad. Hvis ikke merkostnadene dekkes kan dette ses på som en mulig konkuranseskadelig pris, mens hvis autonomkostnadstesten ikke holder har vi en mulig subsidiekilde.

Hvis ingen av idrettsbyggene i parken går med overskudd, vil inntektene for enhver kombinasjon av idrettsparken være mindre enn sine autonomkostnader, og dermed finnes det ikke noen subsidiekilde internt på Kippermoen. Som en følge av dette kan vi avsløre subsidiemottakere ved å teste om hver undergruppe samlet og hver for seg passerer merkostnadstesten. På Kippermoen er Idrettsparken som helhet en hovedgruppe, mens alle mulige kombinasjoner av de seks gruppene fotball/flerbrukshall, idrettshall, svømmehall, utendørsanlegg, skianlegg og treningsstudio er undergrupper. Alle mulige kombinasjoner av disse gruppene skal passere merkostnadstesten for at

Kippermoen idrettspark skal være fri for subsidiering. I vårt tilfelle er det bare interessant om treningsstudioet er subsidiert, så da holder det å se på de kombinasjonene der treningsstudioet inngår. Dette betyr at alle undergrupper der treningsstudioet inngår må passere merkostnadstesten. Testen blir som følger:

$$\text{Inntekter } T \geq \text{merkostnad } T$$

$$\text{Inntekter } (T + S) \geq \text{merkostnad } (T + S)$$

$$\text{Inntekt } (T + F/F) \geq \text{merkostnad } (T + F/F)$$

$$\text{Inntekt } (T + I + S) \geq \text{merkostnad } (T + I + F)$$

Osv.

T = treningsstudio

I = idrettshall

S = svømmehall

F/F = fotball/flerbrukshall

Som det går frem av alle kombinasjonene som skal kontrolleres, vil testen være omfattende.

En mulighet er at samdriftsfordelene knyttet til treningsstudioet, er begrenset til samproduksjonen med svømmehall (fordi disse to tjenestene produseres i et eget bygg). Implikasjonen av dette blir at det ikke er noen samdriftsfordeler av betydning mellom svømmehallen og treningsstudioet med resten av idrettsparken. Antagelsene innebærer at kostnaden for svømmehall med treningsstudio (kontogruppe 1.5405) er autonomkostnader for dette tilbudet, og

ikke merkostnaden for svømmehall med treningsstudio gitt at resten av anlegg allerede er på plass.

Dette ville forenkle arbeidet med å identifisere subsidiefrie priser ved at det nå kun er behov for å teste om inntektene fra treningsstudioet dekker sine merkostnader, og i tillegg om inntekten fra svømmehallen er mindre eller lik sine autonomkostnader. Dersom enheten svømmehall og treningsstudio har null profitt ville dette forenkle arbeidet ytterligere ved at det da ville være tilstrekkelig å benytte enten merkostnadstesten eller autonomkostnadstesten.⁸⁴

6.4 Hvordan finne merkostnaden

6.4.1 Separat regnskap

Den beste metoden for å finne merkostnader for treningsstudioet er å pålegge studioet å ha separat regnskap. Dette er hva Konkurransetilsynet anbefalte Arbeids- og administrasjonsdepartementet som reaksjon på krysssubsidieringsbeskyldningene mot Kippermoen treningsstudio.⁸⁵ Det separate regnskapet ble innført fra januar 2000, og er derfor så nytt at vi foreløpig ikke har årlige kostnader for treningsstudioet. Det er mulig at tallene for januar, februar og mars er representative for hele året, men det er for tidlig å si noe sikkert om dette.

⁸⁴ Driftsregnskapet for svømmehall med treningsstudio for 1999 viser et underskudd på 49.343 kroner av en omsetning på 1.846.697 kroner, så en slik antagelse virker ikke urimelig i dette tilfellet.

⁸⁵ Brev av 18. mai 1999 fra Konkurransetilsynet til Arbeids- og administrasjonsdepartementet: "Konkurransetilsynet foreslår at departementet fatter følgende inngrepsvedtak: ...Det skal føres separat regnskap for enheten [Kippermoen helsestudio]..." (hakeparantes lagt til)

6.4.2 "Benchmark"

En fremgangsmåte som PriceWaterhouseCoopers (PWC) bruker for å anslå kostnader for Kippermoen treningsstudio, er å se på kostnadene for andre aktører i markedet for treningssenter.⁸⁶ Denne fremgangsmåten synes å være prinsipielt feilaktig fordi den (slik vi forstår PWC's rapport) implisitt sammenligner autonomkostnader for konkurrenter med merkostnader for treningsstudioet på Kippermoen. Det vil si at konkurrentene driver selvstendige treningssenter, mens Kippermoen treningsstudio er drevet sammen med en idrettspark. Dersom det er samdriftsfordeler i driften av treningsstudio i tilknytning til en idrettspark, vil merkostnader for dette tilbudet være lavere enn autonomkostnadene til de andre i markedet. Fremgangsmåten kan dermed føre til at estimatet på Kippermoen treningsstudios merkostnader blir for høyt hvis det baseres på konkurrentenes autonomkostnader, og at det konkluderes med kryssubsidiering uten at dette er tilfelle. I fravær av samdriftsfordeler, ville muligens fremgangsmåten kunne benyttes til å gi et kostnadsanslag for Kippermoen, men den er ikke uproblematisk.

Et generelt problem med å benytte et benchmark – en sammenligningsmetode – for å anslå merkostnader eller autonomkostnader, er at virksomhetene må være like og stå overfor samme innsatsfaktorpriser. Hvis for eksempel bemanning, treningsapparater eller treningstilbud er forskjellige blir ikke sammenligningen riktig. Vi har få opplysninger om de andre treningssenterene kan jamføres med Kippermoen studioet, så vi kan ikke uttale oss om sammenligningen holder mål. I tillegg må treningssentrene stå overfor samme innsatsfaktorpriser (eksterne

⁸⁶ Rapport fra PWC til Helsehuset sendt den 23 november 1998. Tallmaterialet i dette kapitlet er hentet fra denne.

forhold). Disse varierer ofte geografisk slik at denne betingelsen er sannsynligvis ikke tilfredsstilt i sammenligningen.

For et korrekt anslag av *de facto* kostnader, må sentrene også være like effektivt drevet. Hvis treningsstudioet på Kippermoen er mer effektivt drevet (eventuelt at det foreligger samdriftsfordeler) enn de andre sentrene i undersøkelsen vil estimatet på merkostnaden for Kippermoen-studioet bli for høyt. Resultatet blir at Kippermoen-studioet må heve sine priser for å komme over gjennomsnittlig merkostnad for de andre. Effektive senter blir med andre ord presset til å holde høyere pris enn det de behøver for å dekke egne kostnader, noe som ikke ønskelig ut fra et samfunnsøkonomisk synspunkt. I denne konkrete saken har vi imidlertid ingen opplysninger som taler for at Kippermoen treningsstudio er noe mer effektive enn de andre sentrene i undersøkelsen.

Hvis Kippermoen og de andre sentrene er helt like (både med hensyn til kvaliteten på tilbudet, innsatsfaktorpriser og effektivitet), og det *ikke* er noen samdriftsgevinst ved å drive treningssenter i tilknytning til andre idrettsbygg, vil autonomkostnadene for de andre sentrene være lik merkostnaden for treningsstudioet på Kippermoen. PWC-rapporten viser da at prisen kommunen tok (140 kroner per måned) er klart subsidiert i forhold til de andre sentrenes priser som må være på ca 300 kroner per måned for at de sistnevnte skal gå i balanse.

Hvis vi antar at forskjellen i kvalitetstilbud, innsatsfaktorpriser eller effektivitet ikke er stor, må samdriftsgevinsten ved at et treningsstudio ligger i en idrettspark være betydelig. Med pris på 140 kroner ville de andre sentrene gått med ca 500.000 kroner i underskudd, så samdriftsgevinsten ved å drive treningsstudioet i forbindelse med øvrige tjenester på Kippermoen må være på ca 500.000 kroner – en besparelse på om lag 43% i forhold til anslått

autonomkostnad. Dette synes intuitivt som en veldig stor gevinst ved samdrift av å ha et treningsstudio i en idrettspark. Vi mener at de som blir anklaget for subsidiering (Vefsn kommune) bør dokumentere om de har noen samdriftsgevinster. I tillegg bør kommunen få tilgang til opplysninger om de andre sentrene i undersøkelsen slik at de kan bedømme om det er forskjeller i tilbudt kvalitet, innsatsfaktorpriser og effektivitet.

6.4.3 Autonomkostnader for andre svømmehaller

Dersom Kippermoen svømmehall med treningsstudio ikke har samdriftsfordeler⁸⁷ med øvrige deler av idrettsanlegget, vil enhetens totale kostnader fratrukket autonomkostnader for svømmehall være lik merkostnader for treningsstudioet. For å finne merkostnader for treningsstudioet, som er det interessante her, er det således nok å finne autonomkostnader for svømmehallen.

En fremgangsmåte for å få et overslag på autonomkostnadene for Kippermoen svømmehallen er å innhente opplysninger om kostnadene til tilsvarende svømmehaller, men uten treningssenter, rundt om i Norge. Et problem med dette er som nevnt under gjennomgangen av PWC's rapport at svømmehallene vi sammenligner med bør være mest mulig like og operere under like eksterne forhold. Dette kan være vanskelig å oppfylle. Imidlertid er teknologien enkel og tilsynelatende er det store faste kostnader involvert, slik at kostnadene for andre svømmehaller likevel kan utgjøre et grovt anslag på autonomkostnadene til Kippermoen svømmehall.

Fordelen nå i forhold til den tilsynelatende fremgangsmåten i rapporten til PWC er at vi får estimat på autonomkostnader for Kippermoen svømmehall ved

⁸⁷ Og heller ikke samdriftsulemper.

hjelp av autonomkostnader for andre svømmehaller. Vi beregner altså ikke autonomkostnader ved hjelp av merkostnaden til andre.

6.4.4 Egne autonomkostnader

En annen mulig metode for å anslå merkostnader for treningsstudioet ved hjelp av autonomkostnader for svømmehallen, er å anta at studioet ble startet etter oppussingen i 1997. Det vil si at treningstilbudet før 1997 var kostnadsfritt for kommunen. Denne antagelsen er streng, men det er i alle fall tilfelle at det ikke var så stor aktivitet i treningssenteret før oppussingen i 1997⁸⁸. Hvis vi godtar antagelsen vil regnskapene før 1997 være et estimat på autonomkostnader for svømmehallen. Ved å anta at autonomkostnadene er uendret i 1998 og 1999⁸⁹ kan vi få estimat på merkostnadene ved å trekke autonomkostnader fra totale kostnader når treningsstudioet er kommet i tillegg.

6.4.5 Alternativkostnader

Det er viktig å påpeke at rent prinsipielt bør alternativkostnadene ved drift av treningsstudioet tas med i beregningen av merkostnaden. Et eksempel på slike alternativkostnader kan være gratis bruk av kommunale lokaler, som i stedet kunne vært leid ut. Andre alternativkostnader som bør være med i beregningen er alternativkostnaden hvis kommunen tilbyr finansiering av oppussing og vedlikehold til renter under markedsrente, eller lar kommunalt ansatte pusse opp treningsstudioet, og fører kostnaden på vedlikehold for svømmehall. Problemet med å ta med alternativkostnaden i beregningen er å fastsette en verdi på denne kostnaden. Hvis ikke en innsatsfaktor omsettes i et marked kan det være vanskelig å si hvor mye alternativkostnad ved bruken av denne

⁸⁸ Opplyst av park- og idrettssjef i Vefsn kommune John Peter Garnes

⁸⁹ Justert for eventuelle endringer i innsatsfaktorpriser og etterspørsel.

innsatsfaktoren er. Hvis det er påstand om betydelige alternativkostnader bør dette bevises av den som anklager en annen for å krysssubsidiere.

6.4.6 Etterspørselsavhengighet

Helt til slutt i avsnittet vil vi kort kommentere effekten av en eventuell avhengig etterspørsel. Er det komplementaritet mellom treningsstudioet og andre deler av idrettsparken øker det subsidiefrie intervallet, omvendt blir det hvis tjenestene er substitutter, da reduseres det subsidiefri intervallet.

Hvorvidt vi her har med komplementer eller substitutter å gjøre er ikke intuitiv entydig. Det kan tenkes at innføring av et treningsstudio får enten færre til å bade fordi de nå trener i studioet istedenfor (substitutter), eller flere til å bade fordi personer som egentlig kommer for å besøke treningsstudioet også velger å svømme (komplementer).

Det vil her være slik at anklager (Helsehuset) gjerne ville hevde at treningsstudio og svømmehallen er substitutter, slik at subsidiefritt intervall blir så lite som mulig. Kommunen kunne derimot med fordel hevde at treningsstudio og svømmehall er komplementer slik at det subsidiefrie intervallet økes, og kommunen kan rettferdiggjøre en så lav pris som mulig på treningsstudioet. Implikasjonen her blir at Helsehuset bør ha bevisbyrden hvis de mener at det dreier seg om substitutter, mens kommunen bør ha bevisbyrden hvis de hevder at det komplementer.

6.5 Fører subsidieringen til konkurranseskadelige priser?

For å gjøre analysen komplett vil vi til slutt vise hvordan man undersøker om subsidien fører til konkurranseskadelige priser. Kravet for å unngå beskyldninger om konkurranseskadelig priser er at prisen på å være medlem i treningsstudioet bør dekke de gjennomsnittlige variable kostnader for den

perioden prisen er lav. På Kippermoen settes prisen i kommunestyret en gang i året, og gjennomsnittet beregnes følgelig over et år.

En metode for å finne gjennomsnittlig variable kostnader for treningsstudioet er å føre separate regnskap for denne enheten. Hvis prisen på å trene ved kippermoen treningsstudio er høyere enn de gjennomsnittlig variable kostnadene på treningsstudioet er det i utgangspunktet ingen konkurranseskadelig pris. Et problem med å bruke variable gjennomsnittskostnader som skille for uønsket pris er at en bedrift på lang sikt må dekke totale kostnader, og ikke bare de variable. Hvis en kommune er finansielt sterkere enn en privat konkurrenten kan kommunen drive ut en like effektiv konkurrent.⁹⁰ Dette fordi konkurrenten ikke har så store ressurser, og derfor raskere må ha en pris som dekker totale kostnader. I Kippermoen tilfelle er dette neppe et så stort problem. Tidsperioden gjennomsnittet beregnes over er her så lang (et år), at det muligens ikke vil være så stor forskjell på variable og faste kostnader.

Hvis det viser seg at prisen på treningsstudioet på Kippermoen ligger under tilhørende variabel gjennomsnittskostnad, kan kommunen forsøke å vise at dette skyldes samdriftseffekt, eller at det er komplementaritet mellom treningsstudioet og andre deler av idrettsparken. Er prisen over gjennomsnittlig variable kostnader kan derimot anklager forsøke å bevise at det er alternativkostnader som ikke er med i beregningen av de variable kostnadene.

Hvis effekten av fortsatt lav pris på treningsstudioet gjør det mulig å heve prisene ved et senere tidspunkt, kan pris større enn gjennomsnittlig variable kostnader på kippermoen treningsstudio være uønsket. I tilfellet på Kippermoen

⁹⁰ Definisjonen på en like effektiv konkurrent var en konkurrent som har variable kostnader mindre eller lik variable kostnader for rivalen.

vil det bli monopol hvis konkurrenten drives ut, så dette tilsier at Konkurransetilsynet bør vurdere ekstra nøye hvorvidt det er sannsynlig at Kippermoen treningsstudio vil kunne utnytte en eventuell markedesmakt til å heve prisen⁹¹. Baumols regel om at bedriften ikke bør få heve prisen i fem år etter at en konkurrent er drevet ut (hvis ikke innsatsfaktor- eller etterspørselsforhold tilsier det), kunne i Kippermoen tilfellet sørget for at ikke prisstigningen ble større enn det som ville vært normalt i et marked med konkurranse. Det Baumols regel ikke kunne hindret er en eventuell forverring av treningstilbudet på Kippermoen etter monopolisering.

Skal kommunen tilbakevise at de har konkurranseskadelig pris, kan de forsøke å vise at inntektene for treningssenteret dekker tilhørende reell autonomkostnad. Det vil si at de viser at konkurrenten ikke er en effektiv markedsdeltager. PWC sin rapport tyder imidlertid på at autonomkostnadene ved et treningsstudio ligger betydelig over det inntektsnivået til kommunens treningssenter. Et annet alternativ er å vise at inntektene dekker reell merkostnad ved kommunens treningssenter, noe som viser at treningsstudioet ikke er noen subsidiemottaker.

6.6 Oppsummering

Vi har i dette kapitlet vist hvordan vi mener at regelen fra kapittel 5 kan brukes i praksis. Vi startet med å fastslå at det i Kippermoen saken egentlig ikke dreier seg om krysssubsidiering men om indirekte eller direkte subsidiering til treningsstudioet. Videre er det slik at markedsforholdene og kommunens sterke posisjon tilsier at en subsidie kan gi en konkurranseskadelig pris.

⁹¹ Det er ikke noe i denne saken som tyder på at kommunen kommer til å heve prisene selv om de blir monopolister. Det er større sannsynlighet for at kvalitet på treningstilbudet blir redusert hvis en aktør blir monopolist.

Selve testen på om det foregår krysssubsidiering i idrettsparken kan bli omfattende ved at treningsstudioet potensielt inngår i mange undergrupper av tjenester som tilbys. En ikke urealistisk antagelse er at eventuelle samdriftsfordeler knyttet til treningsstudioet begrenser seg til samdriften med svømmehallen. Dette avgrenser anvendelsen av autonomkostnads- og merkostnadstesten til to tjenester.

Det foreslås noen enkle metoder for å anslå merkostnaden for treningsstudioet som "benchmarking" (spesielt i fravær av separate regnskapstall for virksomheten) eller vurdering av variable kostnader ut fra separat regnskap hvor sistnevnte er å foretrekke.⁹² I vurdering av krysssubsidiering bør også faktorer som etterspørselsavhengighet og alternativkostnad inkluderes.

Det vurderes om prisen treningsstudioet holder kan oppfattes som en konkurranseskadelig pris. Hvis prisen dekker tilhørende gjennomsnittlig variable kostnader er det i utgangspunktet ingen konkurranseskadelig pris, men hvis prisen er en trussel mot konkurransen på lang sikt kan den likevel være uønsket. Problemet for konkurransemyndighetene blir derfor at de må vurdere hvilken effekt prisen har på konkurransen, og ikke ensidig se om prisen er over gjennomsnittlig variable kostnader eller ikke. I tillegg til å avvise at de har pris under gjennomsnittlig variable kostnader, kan kommunen i sitt forsvar vise at inntektene dekker enten reelle autonomkostnader for treningsstudioet (konkurrenten er ikke effektiv), eller at inntekten dekker reelle merkostnader for treningsstudioet (treningsstudioet er ingen subsidiemottaker).

⁹² Krav til hurtig behandling av denne type klagesaker gjør gjerne at tidkrevende, teknisk nøyaktighet som anvendelse av regresjonsanalyse på tidsseriedata (se for eksempel Husum, 1995, for en enkel introduksjon) må avveies mot en rask, men rimelig sikker avgjørelse.

Er prisen under gjennomsnittlig variable kostnader kan den anklagede bedriften (kommunen) søke å påvise at det er foreligger en komplementær effekt som rettfærdiggjør de lave prisene. Er prisen over gjennomsnittlig variable kostnader kan anklager (Helsehuset) påvise at ikke alle alternativkostnadene er inkludert i beregningen av gjennomsnittlige kostnader.

Det er meget krevende å avsløre kryssubsidiering, og gjennomgangen treffer ikke en konklusjon med hensyn til dette spørsmålet. Imidlertid belyser gjennomgangen andre viktige momenter som at kommunens prissetting sannsynligvis ikke er profitorientert. Dette kan muligens være hovedregelen heller enn unntaket når offentlig virksomhet av denne typen kommer i konkurranse med private aktører. Med tilnærmet ubegrensede finansielle ressurser innebærer dette at selv en pris under gjennomsnittlige, totale kostnader kan drive private aktører ut av markedet. Imidlertid kan det også innebære at prisen fremdeles bli holdt lav på tross av redusert konkurranse. Hvorvidt dette er en samfunnsøkonomisk ønskelig anvendelse av ressurser, gjør det naturlig å henlede oppmerksomheten mot den overordnede problemstilling om konkurransenøytralitet mellom offentlig og privat virksomhet. Konkurransetilsynets forslag om en eventuell konkurransenøytral subsidie av treningstilbud er i tråd med denne tanken.

7 REFERANSER

Areeda, P. og D.F. Turner (1975). "Predatory Pricing and Related Practices Under section 2 of the Sherman Act". *Harvard Law review* 88, 697. Referert i Organisation for Economic Co-operation and Development (1989). *Predatory pricing*. Paris

Areeda, P. og D.F. Turner (1978). *Antitrust Law* 3, 148. Referert i Organisation for Economic Co-operation and Development (1989). *Predatory pricing*. Paris

Areeda, P. og D.F. Turner (1982 supplement). *Antitrust Law* 3, 114. Referert i Organisation for Economic Co-operation and Development (1989). *Predatory pricing*. Paris

Areeda, P. og H. Hovencamp, (1986 supplement). *Antitrust Law* 3, 329. Referert i Organisation for Economic Co-operation and Development (1989). *Predatory pricing*. Paris

Bannock, G., R.E. Baxter og E. Davis (1998). *The Penguin Dictionary of Economics*, 6. utg., London, The Penguin Group.

Baumol, W.J. (1979). "Quasi-Permanence of Price Reductions: A Policy for Prevention of Predatory Pricing". *Yale Law Journal* 89, 1. Referert i Organisation for Economic Co-operation and Development (1989). *Predatory pricing*. Paris.

Baumol, W.J.(1996) "Predation and the Logic of the Average Variable Cost Test". *Journal of Law & Economics* Vol.39, Nr.1, Apr. 49-72.

Baumol, W.J. og A.S. Blinder (1994). *Microeconomics; Principles and Policy*, Harcourt Brace & Company.

Baumol, W.J., J.L. Panzar, og R.D. Willig (1988). *Contestable Markets and the Theory of Industrial Structure*, revidert utgave, Harcourt, Brace and Jovanovich, San Diego, CA.

Bresnahan, T. og P. Reiss (1991). "Entry and competition in concentrated markets," i David Besanko, David Dranove og Mark Shanley (2000), *Economics of strategy*, andre utgave, John, Wiley & Sons, Inc., New York.

Hancher, L og J.L. Buendia Sierra (1998). "Cross-subsidization and EC Law". *Common Market Law Review*, 35, 901-945.

Cabral, L.M.B. og M.H. Riordan (1997). "The learning curve, predation, antitrust, and welfare," *The Journal of Industrial Economics*, vol. XLV, no. 2, s. 155-169.

Carlton, D.W. og J.M. Perloff (1994). *Modern industrial organization*, andre utgave, Harper Collins, New York.

Craswell, R. og M. Fratrik (1986). "Predatory Pricing Theory Applied: The Case of Supermarkets vs. Warehouse Stores". *Case Western Reserve Law review* 36,1. Referert i Organisation for Economic Co-operation and Development (1989). *Predatory pricing*. Paris.

Dolan, R.J. og H. Simon (1996). *Power pricing*. The Free Press.

Easley, D., R. Masson og R. Reynolds (1985). "Preying for Time". *Journal of Industrial Economy* 33, 443, 447. Referert i Organisation for Economic Co-operation and Development (1989). *Predatory pricing*. Paris

Easterbrook, F.H. (1981). "Predatory Strategies and Counterstrategies". *University of Chicago Law Review* 48, 263. Referert i Organisation for Economic Co-operation and Development (1989). *Predatory pricing*. Paris

Faulhaber, G.R. (1975). "Cross-Subsidization: Pricing in Public Enterprise" *American Economic Review*, 65, 966-977

Guiltinan, J.P og G.T. Gundlach (1996). "Aggressive and Predatory Pricing: A Framework for Analysis". *Journal of Marketing* 60, July, 87-102

Guiltinan, J.P og G.T. Gundlach. (1998). "A Marketing Perspective on Predatory Pricing". *Antitrust Bulletin*, New York, Fall.

Gundelach, G.T. (1995). "Price Predation: Legal limits and antitrust considerations". *Journal of Public Policy & Marketing* 14 (fall), 278-89.

Horngren, C.T., G. Foster Og S. Datar (1994). *Cost Accounting; A Managerial Emphasis. Eight Edition*. Prentice-Hall International, INC.

Husum, H.O. (1995). "Kryssubsidier-hva er det?" *Sosialøkonomen* Nr.6.

Innstilling til Stortinget, nr.4: 1994-95. *Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om enkelte forhold vedrørende Televerket/TBK. Hovedproblemstilling: Forretningsmetoder, kryssubsidiering mv.*

Joskow, P. og A. Klevorik (1979). "A Framework for analysing Predatory Pricing Policy". *Yale Law Journal* 89, 213. Referert i Organisation for Economic Co-operation and Development (1989). *Predatory pricing*. Paris.

Kaufmann, L., M. Meitzen og M.N. Lowry (1998). "Electricity competition and consumers: Getting the Rules right – controlling for cross subsidization in electric utility regulation." *EEI Energy Issues*, 9/98.

Kreps, D.M. og R. Wilson (1981). "Reputation and Imperfect Information". *Journal of Economic Theory* 27, 253. referert i Organisation for Economic Co-operation and Development (1989). *Predatory pricing*. Paris

Kvamsdahl, A. (1997) "Relevante kostnader for beslutningstaking. Implikasjoner for reguleringen av telekommunikasjonsmarkedet." *SNF-Rapport 87/97*. Stiftelsen for samfunns- og næringslivsforskning, Bergen.

Lott Jr, J.R. (1990). "Predation by Public Enterprises". *Journal of Public Economics* 43, 237-251

March, J.G. & Simon, H.A. (1958). *Organizations*. New York: John Wiley & Sons. Referert i Gundelach, G.T. (1995). "Price Predation: Legal limits and antitrust considerations". *Journal of Public Policy & Marketing*, 14 (fall), 278-89.

McGee, J.S. (1980). "Predatory Pricing Revisited". *Journal of Law and Economics* 23, 289. Referert i Organisation for Economic Co-operation and Development (1989). *Predatory pricing*. Paris

Milgrom, P. og J. Roberts (1982). "Predation, Reputation and Entry Deterrence". *Journal of Economic Theory* 27, 280. Referert i Organisation for Economic Co-operation and Development (1989). *Predatory pricing*. Paris.

Milgrom, P. og J. Roberts (1992). *Economics, Organization and Management*. Prentice-Hall International, Inc.

Moschandreas, M. (1994). *Business Economics*; Routledge.

Niskanen, W. (1971). *Bureaucracy and Representative Government*. Chicago: Aldine-Atherton. Referert i Sappington, D.E.M. og Sidak, J.G. (1999). "Incentives for Anticompetitive Behavior by Public Enterprises". *Working Paper 99-11*. AEI-Brookings Joint Center for Regulatory studies

Niskanen (1975). "Bureaucrats and Politicians." *Journal of Law and Economics* 18(3), 617-43. Referert i Sappington, D.E.M. og Sidak, J.G. (1999). "Incentives for Anticompetitive Behavior by Public Enterprises". *Working Paper 99-11*. AEI-Brookings Joint Center for Regulatory studies.

Norman, V.D., T. Reve, A.C. Stray Ryssdal og N-H.M. von der Fehr (1998). "Ikke for å vinne? Analyse av konkurranseforhold og konkurransepolitikk." *SNF-Rapport nr. 8/98*. Stiftelsen for samfunns- og næringslivsforskning, Bergen.

Organisation for Economic Co-operation and Development (1989). *Predatory pricing*. Paris

Palmer, K. "Using an Upper Bound on Stand-Alone Cost tests of Cross Subsidy" *Economics Letters*; v35 n4 April 1991, side 457-60.

Pearce, D.W. (1981). *The Macmillian Dictionary of Modern Economics*, The Macmillian Press LTD.

Pettersen, R. (1997). "Regulering og krysssubsidiering." *Hovedoppgave i økonomi*, Universitetet i Bergen, 1997 I.

Phlips, L. (1987). "Predatory Pricing". *EC Commission*. Referert i Organisation for Economic Co-operation and Development (1989). *Predatory pricing*. Paris.

Posner, R.A. (1976). *Antitrust Law: An Economic Perspective*. University of Chicago Press. Referert i Organisation for Economic Co-operation and Development (1989). *Predatory pricing*. Paris.

Sappington, D.E.M. og J.G. Sidak (1999). "Incentives for Anticompetitive Behavior by Public Enterprises". *Working Paper 99-11*. AEI-Brookings Joint Center for Regulatory studies

Scherer, F.M. (1976). "Predatory pricing and the Sherman Act: Comment". *Harvard Law review* 89, 869. Referert i Organisation for Economic Co-operation and Development (1989). *Predatory pricing*. Paris.

Simon, H.A. (1955). "A Behavioral Model of Rational Choice". *Quarterly Journal of Economics* 69, 99-118. Referert i Gundelach, G.T. (1995). "Price Predation: Legal limits and antitrust considerations". *Journal of Public Policy & Marketing* 14 (fall), 278-89.

Simon, H.A. (1964). "On the Concept of the Organizational Goal". *Administrative Science Quarterly* 9(1), 1-22. Referert i Gundelach, G.T. (1995). "Price Predation: Legal limits and antitrust considerations". *Journal of Public Policy & Marketing* 14 (fall), 278-89.

Simon, H.A. (1978). "Rationality as Process and Product of Thoughts". *Journal of American Economic Association* 68(1), 1-16. Referert i Gundelach, G.T. (1995). "Price Predation: Legal limits and antitrust considerations". *Journal of Public Policy & Marketing* 14 (fall), 278-89.

Tirole, J. (1988). *The Theory of Industrial Organization*, The MIT Press, Cambridge, Massachusetts.

Zajac, E.E. (1978). *Fairness or efficiency: an introduction to public utility pricing*. Cambridge, Massachusetts: Ballinger Publishing Company. Referert i H.O. Husum (1995). "Kryssubsidier-hva er det?", *Sosialøkonomen*, nr. 6.