

# På like vilkår

## - et samfunnsøkonomisk perspektiv

Jan Gaute Sannarnes

BECCLE, 7. september 2018



# Høringsuttalelse rapport «På like vilkår»

- Konkurransetilsynet har avgitt en høringsuttalelse
  - Denne er tilgjengelig på <http://www.konkurransetilsynet.no/globalassets/vedtak-og-uttalelser/uttalelser/2018/horingsuttalelse---rapport-fra-arbeidsgruppe-om-like-konkurransetilkar-for-offentlige-og-private-aktorer.pdf>
- Dette innlegget bygger på denne høringsuttalelsen
- Det som sies i innlegget utover høringsuttalelsen er egne betraktninger og stemmer nødvendigvis ikke med Konkurransetilsynets oppfatning

# Konkurransereglene versus statsstøttereglene

- Konkurranseloven har et samfunnsøkonomisk perspektiv, mens statsstøttereglene blant annet skal sikre like vilkår mellom offentlige og private virksomheter
- Begge regelsett regulerer atferden til offentlige virksomheter
- I Konkurransetilsynets høringsuttalelse til rapporten er det lagt til grunn et samfunnsøkonomisk perspektiv

# Et samfunnsøkonomisk perspektiv

- Vurdering om offentlige og private aktører står overfor samme konkurransevilkår
  - Tar utgangspunkt i samfunnsøkonomisk analyse
  - Effektiv utnyttelse av samfunnets ressurser
  - Viktig at aktører kan utnytte restkapasitet, synergier og stordriftsfordeler på en samfunnsøkonomisk effektiv måte
    - Dette gjelder både offentlige og private aktører

# Et statisk og dynamisk perspektiv

- Samfunnsøkonomisk analyse har både et dynamisk og statisk perspektiv
  - I et dynamisk perspektiv er det viktig at det foretas samfunnsøkonomisk lønnsomme investeringer
  - I et statisk perspektiv er kapasiteten ofte gitt
    - Spørsmålet blir om den tilgjengelige kapasiteten utnyttes på en effektiv måte

# Dagens tema

- Kort om konkurransereglene
  - Særlig om forbud av misbruk av dominans
- Prising i monopol- vs konkurransedel
  - Like vilkår, men ulike kostnader
  - Er kryssubsidiering bra eller dårlig?
- Stordriftsfordeler, samdriftsfordeler og restkapasitet
  - Dynamisk tilpasning
  - Statisk tilpasning
- Markedsaktørprinsippet
  - Hva betyr det for investerings- og prisingsbeslutninger?
  - Handlingsrom for god samfunnsøkonomi?
- Regnskapsmessig skille
- Konkurransetilsynets rolle

# Konkurransereglene

- Tre hovedbestemmelser
  - Forbud mot konkurransebegrensende samarbeid
  - Forbud mot misbruk av en dominerende stilling
  - Mulighet for inngrep mot konkurranseskadelige fusjoner og oppkjøp
- Mest aktuelt med mulig misbruk av dominans
  - Dominerende foretak?
    - Ofte oppfylt for offentlige foretak som opererer i et monopolmarked (og er aktiv i et konkurransemarked)
  - Misbruk av dominans?
    - Mange ulike typer, men mest aktuelt her med mulig predasjon (underprising) i konkurransedel

# Hvorfor forbud mot predasjon?

- Utgangspunkt: Alle bedrifter setter sine priser fritt
  - Konkurransen og lave priser der det er flere aktører
- Men faren er at en dominerende aktør kan utnytte dette til sin fordel på lang sikt
  - Lav pris i dag for å presse ut konkurrenter
  - Høy pris i fremtiden når aktøren har oppnådd monopol
- Beskytte konkurransen, ikke konkurrentene
  - Bra med lav pris, men hvor lavt er det lov å prise?
  - Reglene om dominans vil også gjelde for et offentlig foretak i et konkurransemarked



# Hva er pris-kostnadsregelen?

- Dersom pris i konkurransedel er lavere enn *relevante kostnader*, kan det karakteriseres som predasjon
  - En pådrar seg et tap som vanskelig kan gis en rasjonell forklaring på kort sikt
- Hva er *relevante kostnader* ifølge rettspraksis?
  - Litt upresist:
    - Pris over fullfordelte kostnader (dekker totale kostnader) er uproblematisk
    - Pris under kortsiktige variable kostnader er problematisk
    - Pris mellom disse grensene – må vise at selskapet har *intensjon* om å presse ut konkurrenten

# Virkemidler i Norge

- Regelen om misbruk av dominans
  - Eksempler saker med mulig predasjon:
    - A2005-28: Renovest (avfall)
    - A2006-53: Konkurrenten.no (ekspressbuss)
  - Men svært få vedtak
- Kan påpeke konkurranseproblemer
  - §9 i konkurranseloven gir mulighet for påpekning overfor offentlige foretak
  - Eks.: Kommunale avfallsselskapet BIR bedt om å vurdere organisatoriske endringer (de endret)
- Ikke forbud mot kryssubsidiering i konkurransereglene
  - Men dersom det går for langt, kan det være i strid med regelen om forbud mot predasjon

# Dagens tema

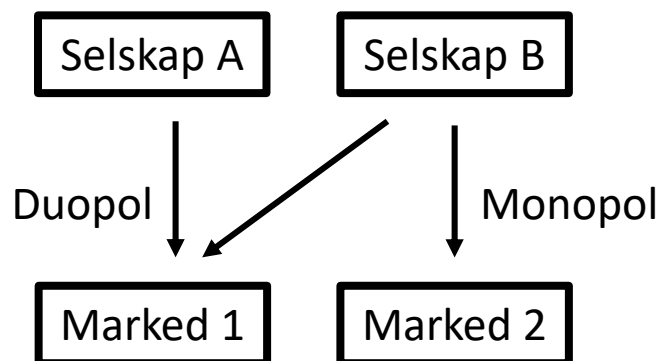
- Kort om konkurransereglene
  - Særlig om forbud av misbruk av dominans
- Prising i monopol- vs konkurransedel
  - Like vilkår, men ulike kostnader
  - Er kryssubsidiering bra eller dårlig?
- Stordriftsfordeler, samdriftsfordeler og restkapasitet
  - Dynamisk tilpasning
  - Statisk tilpasning
- Markedsaktørprinsippet
  - Hva betyr det for investerings- og prisingsbeslutninger?
  - Handlingsrom for god samfunnsøkonomi?
- Regnskapsmessig skille
- Konkurransetilsynets rolle

# Like konkurransevilkår er bra

- Selskaper bør, for eksempel, stå overfor de samme rammebetingelsene
  - Sikrer at de mest effektive vokser, i stedet for at de med '*kunstige fordeler*' ekspanderer
- Men hva impliserer like vilkår?
- Like vilkår betyr *IKKE* at bedriftene alltid har like kostnader
- Tenk på to selskaper som konkurrerer
  - Selskap A har kun salg i marked 1
  - Selskap B selger også i et annet geografisk marked, og større produksjon gir lavere enhetskostnader
- Ulike kostnadsvilkår i marked 1 isolert sett
- Men bør vi av den grunn begrense adferden til selskap B, som har lavest kostnader?

# Like vilkår og ulik konkurranse

- B priser høyt i marked 2
  - Ingen konkurranse
- .. men lavere i marked 1
  - Dekker deler av felleskostnader
- Fornuftig for samfunnet og kundene å tillate selskap B å ta ulik pris i marked 1 og 2
  - Økt konkurranse i marked 1
  - I marked 2 uendret pris, eller lavere pris dersom kostnadsregulert monopol
    - Salget i marked 1 bidrar til dekning av felleskostnader



# Krysssubsidiering – et problem?

- Det som er vist over kan være en form for krysssubsidiering
  - Selskap B setter høyere pris i marked 2 enn i marked 1
- Men krysssubsidiering kan være bra for kundene?
  - Utnytter ellers ledig kapasitet, og får dekket deler av felleskostnadene
  - Eller optimal prisingsregel for selskapet (Ramsey pricing)
- Helt vanlig praksis blant selskaper i et marked
  - Priser høyt der det er lite konkurranse
  - Priser lavt der det er mye konkurranse
- Hvis en nekter ulike priser, kan det føre til høyere priser i

MENTAR

GJERMUND NESE<sup>1</sup>

Fungerende seksjonsleder, Konkurransetilsynet



## Krysssubsidiering – et konkurranseproblem?

### 1 INNLEDNING

Høsten 2010 har vært fin for småbarnsforeldre i Norge. Det er nemlig priskrig på bleier. Prisene er faktisk så lave at butikkene sier de taper penger på hver bleiepakke de selger. Siden butikkene også selger andre varer, vil de like-

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

Konkurranseskadelige effekter av krysssubsidiering vil



KONKURRANSE-  
TILSYNET  
Norwegian Competition Authority

# Dagens tema

- Kort om konkurransereglene
  - Særlig om forbud av misbruk av dominans
- Prising i monopol- vs konkurransedel
  - Like vilkår, men ulike kostnader
  - Er kryssubsidiering bra eller dårlig?
- Stordriftsfordeler, samdriftsfordeler og restkapasitet
  - Dynamisk tilpasning
  - Statisk tilpasning
- Markedsaktørprinsippet
  - Hva betyr det for investerings- og prisingsbeslutninger?
  - Handlingsrom for god samfunnsøkonomi?
- Regnskapsmessig skille
- Konkurransetilsynets rolle

# Utnyttelse av stordrifts- og samdriftsfordeler

- En offentlig aktør kan ha ansvar for produksjon som offentlig forvalter eller for å tilby en regulert tjeneste
- Innsatsfaktorer her kan også benyttes til å produsere tjenester i konkurranse med private
- Felles produksjon av forvaltningsoppgaver og konkurransevirkosomhet kan gi økonomiske gevinster i form av stordrifts- og samdriftsfordeler
  - Dette kan gi lavere produksjonskostnader for den kommersielle virksomheten
  - Det er viktig at en offentlig aktør står overfor samme mulighetsområde som en privat aktør til å utnytte slike fordeler



# Utnyttelse av restkapasitet

- En offentlig aktør som tilbyr en offentlig tjeneste kan ha restkapasitet som potensielt kan tilbys i konkurranse med private
- Viktig at en offentlig aktør på samme måte som en privat aktør kan utnytte konkurransefortrinn og prise optimalt
- Ikke nødvendigvis optimalt å avhende restkapasitet selv om den er permanent
  - Avveie evt. tap av stor- og samdriftsfordeler mot evt. positive konkurransevirkninger ved salg til privat aktør

# Kort vs lang sikt

- Kortsiktig tilpasning:
  - Gitt at det offentlige har bygget opp kapasitet, hvor stor frihet til å prise lavt i konkurransedelen?
- Dynamisk tilpasning:
  - Hvordan forstå det offentliges oppbygging av kapasitet og tilbud i konkurransedel?
  - Markedsaktørprinsippet kan bidra til at det offentlige gjør samfunnsøkonomisk lønnsomme investeringer?
  - Vil høy offentlig kapasitetsoppbygging påvirke prinsippene for prising på kort sikt?
- Gode argumenter for å ha regler som går ut over reglene for misbruk av dominans?
  - Investeringer?
  - Prising?

# Den dynamiske tilpasningen

- Hvordan forstå selve oppbyggingen av kapasitet av det offentlige?
  1. Kan være svært dårlig begrunnet ut fra et økonomisk ståsted (jf. politiske føringer)
  2. Kan være fornuftig ut fra økonomiske vurderinger, f.eks. bygge stort for å utnytte stordrift
  3. Og i visse tilfeller feilvurderinger, for eksempel bygget opp for stor kapasitet sett i ettertid
- Som økonom ønsker vi å hindre 1), men hva hvis det er et eksplisitt politisk ønske?
- Gitt at det offentlige har bygget ekstra kapasitet, bør de få prise lavt (men ikke predasjon) i konkurransedelen?

# Tilpasning på kort sikt

- I mange tilfeller en slik situasjon som skissert over
  - Offentlig med monopol- og konkurransedel
  - Private kun med konkurransedel
- Økonomiske argumenter for å la det offentlige konkurrere, uten krav om f.eks. full kostnadsdekning i hver kontrakt
  - Utnytter kostnadsfortrinn og fører til økt konkurranse
  - Bidrar til dekning av felleskostnader
- Heller kreve at det offentlige selskapet ikke priser lavere enn marginale kostnader i konkurransedelen?
  - Dekkes av forbud mot predasjon?
  - Tillater selskapet å utnytte sitt kostnadsfortrinn
- Vil konkurransereglene (§ 11) være tilstrekkelig for kortsiktig tilpasning?

# Dagens tema

- Kort om konkurransereglene
  - Særlig om forbud av misbruk av dominans
  - Men også påpekning
- Prising i monopol- vs konkurransedel
  - Fare for kryss-subsidiering?
  - Er det bra eller dårlig?
- Anvendt mot offentlig vs privat
  - Kortsiktig tilpasning
  - Dynamisk tilpasning
- **Markedsaktørprinsippet**
  - **Hva betyr det?**
  - **Handlingsrom for god samfunnsøkonomi?**



KONKURRANSE·  
TILSYNET  
Norwegian Competition Authority

# Markedsaktørprinsippet

- «Det offentlige som markedsaktør må handle på samme måte som en sammenlignbar, rasjonell og profittorientert privat aktør ville gjort»
- Ex-ante vurdering
- Implementering av markedsaktørprinsippet i statsstøttereglene for offentlige investeringer kan være en effektiv måte til å sikre samfunnsøkonomisk effektiv ressursallokering
  - En slik vurdering må basere seg på forventede merinntekter og merkostnader som er knyttet til den økonomiske aktiviteten
- Det er ikke så klart at anvendelse av markedsaktørprinsippet for prisingspolitikken til offentlige aktører som konkurrerer med private aktør vil gi samfunnsøkonomisk effektivitet

# Alternativkostnad - investering

- Foreta en lønnsomhetsvurdering hvor en legger til grunn en samfunnsøkonomisk alternativkostnadsberegning
  - Lønnsomhetsvurderingen kan være en nåverdiberegning hvor en sammenligner med lønnsomheten av beste alternative anvendelse til investeringsprosjektet
  - Ta med relevante inntekter og kostnader og legge til grunn et avkastningskrav som reflekterer beste alternative anvendelse
- Fordeling av inntekter og kostnader i lønnsomhetsvurderingen bør følge et samfunnsøkonomisk merinntekts- og merkostnadsprinsipp
  - Eksempelvis ved investering i et anlegg hvor restkapasiteten i en periode skal selges i konkurranse med private
    - Ekstra kostnader ved å skalere opp anlegget
    - Ekstra inntekter ved salg av varen eller tjenesten i konkurranse med private
    - Nytteten av den ekstra kapasiteten i perioden etter at den er solgt i konkurranse med private
- Et markedsaktørprinsipp utformet på en riktig måte vil kunne gi en samfunnsøkonomisk riktig lønnsomhetsvurdering av investeringen

# Alternativkostnad - Prisingsbeslutning

- Økonomisk teori tilsier at en aktør tar utgangspunkt i marginalkostnaden ved prising av en vare eller tjeneste
  - Marginalkostnaden vil være kostnaden knyttet til å tilby en ekstra enhet
- Anvendelse av markedsaktørprinsippet indikerer at prisene må settes høyere enn marginalkostnader med en passende andel av faste kostnader
- Et krav om selvkostprinsipp eller fullfordeling av faste kostnader for offentlige aktører i prisingsbeslutningen vil normalt innebære en betydelig høyere pris enn marginalkostnaden
  - Den offentlige aktøren pålegges et kunstig prisgulv i konkurransen med private
  - Kan tvinges til å ta en høyere pris enn en sammenlignbar privat aktør ville gjort
- Et markedsaktørprinsipp for prising basert på et selvkostprinsipp vil kunne pålegge den offentlige aktøren priser som ikke er samfunnsøkonomisk optimale



# Optimal prising

- Anvendelsen av markedsaktørprinsippet indikerer at offentlige aktører i konkurranse med private aktører må sette priser som er høyere enn de variable kostnadene og en passende andel av de faste kostnadene
- Ut fra et samfunnsøkonomisk perspektiv bør det ikke være et krav om at disse prisene skal reflektere fullfordelte kostnader
- Prisene bør minst dekke marginale kostnader og på den måten reflektere prissettingen til en privat aktør
- Dersom priser skal settes over marginale kostnader, kan det være optimalt både for offentlige og private aktører å «prisdiskriminere» mellom monopoldelen og den konkurranseutsatte delen
- Slik «prisdiskriminering» kan også være optimalt ut fra et samfunnsøkonomisk ståsted
  - Ramsey prising

# Statsstøtteregelverk og samfunnsøkonomisk effektivitet

- Er det mulig å implementere en samfunnsøkonomisk effektiv MEOP- test?
- Tilsier det juridiske rammeverket for statsstøtte at prisene må settes til en form for fullfordelte kostnader?
- For å sikre samfunnsøkonomisk effektiv utnyttelse av ressursene bør offentlige aktører kunne utnytte stordrifts- og samdriftsfordeler
  - Priser basert på fullfordelte kostnader kan hindre utnyttelse av slike stordrifts- og samdriftsfordeler

# Dagens tema

- Kort om konkurransereglene
  - Særlig om forbud av misbruk av dominans
- Prising i monopol- vs konkurransedel
  - Like vilkår, men ulike kostnader
  - Er kryssubsidiering bra eller dårlig?
- Stordriftsfordeler, samdriftsfordeler og restkapasitet
  - Dynamisk tilpasning
  - Statisk tilpasning
- Markedsaktørprinsippet
  - Hva betyr det for investerings- og prisingsbeslutninger?
  - Handlingsrom for god samfunnsøkonomi?
- Regnskapsmessig skille
- Konkurransetilsynets rolle

# Regnskapsmessig skille?

- Konkurransetilsynet støtter flertallets forslag om et regnskapsmessig skille og at et eventuelt organisatorisk skille i utgangspunktet bør være opp til det offentlige selv

Regnskapsmessig skille

- Utvalgets minimumsforslag
  - Fornuftig forslag som gir mer synlighet, og som vi støtter

Selskapsmessig skille

- Bør ikke påtvinges alle selskaper, men kan vurderes i noen saker og markeder
  - Eks.: Kraftmarkedet

Eiermessig skille

- Kan vurderes i helt spesielle tilfeller
  - Eks.: Tilgang til en innsatsfaktor på like vilkår

# Dagens tema

- Kort om konkurransereglene
  - Særlig om forbud av misbruk av dominans
- Prising i monopol- vs konkurransedel
  - Like vilkår, men ulike kostnader
  - Er kryssubsidiering bra eller dårlig?
- Stordriftsfordeler, samdriftsfordeler og restkapasitet
  - Dynamisk tilpasning
  - Statisk tilpasning
- Markedsaktørprinsippet
  - Hva betyr det for investerings- og prisingsbeslutninger?
  - Handlingsrom for god samfunnsøkonomi?
- Regnskapsmessig skille
- Konkurransetilsynets rolle

# Konkurransetilsynets rolle

- Flertall i arbeidsgruppen foreslår at Konkurransetilsynet skal gis kompetanse til å følge opp tiltakene
- Konkurransereglene har et samfunnsøkonomisk perspektiv, mens statsstøttereglene blant annet har til formål å sikre like vilkår for offentlige og private virksomheter
- Tilsynet er bekymret for at endring av fokus kan svekke tilsynets veletablerte rolle
- Nødvendig med grundigere utredning, herunder grensedragnings mot ESA, organisering av håndhevingsorganet, samt forholdet til håndheving av konkurransereglene

# Oppsummering

- Konkurranseloven har et samfunnsøkonomisk perspektiv, mens statsstøttereglene blant annet skal sikre like vilkår mellom offentlige og private virksomheter
- Konkurransetilsynet har vurdert rapporten ut fra et samfunnsøkonomisk perspektiv
- Markedsaktørprinsippet kan gi samfunnsøkonomisk optimale investeringer, men krav om allokering av faste kostnader i prisingsbeslutningen kan føre til ikke-optimal utnyttelse av kapasitet til offentlige aktører
- Er der handlingsrom i statsstøtteregelverket til å gjøre samfunnsøkonomiske betraktninger ved krav til prissettingen når offentlige aktører konkurrerer med private?