

Konkurransetilsynets vedtak i SAS saken: en økonomifaglig vurdering

Espen R Moen og Christian Riis

19. april 2006

I dette dokumentet vil vi ta for oss Konkurransetilsynets vedtak V2005-9 av 6 juni 2005. Dokumentet er ikke ment å gi en fullstendig analyse av saken. Formålet med dokumentet er peke på mulige feilvurderinger, inkonsistenser og viktige utelatelser i Konkurransetilsynets analyse. En mer reell og dyptpløyende analyse av Konkurransetilsynets rapport vil eventuelt utarbeides på et senere tidspunkt.

Utgangspunktet for Konkurransetilsynets analyse er AKSO-testen. Det økonomiske argumentet bak AKSO-testen er noe slik som at hvis et selskap pådrar seg et tap, og at tapet kun kan forsvares bedriftsøkonomisk hvis hensikten er å eliminere en konkurrent, så er dette tilstrekkelig til at selskapet kan dømmes for misbruk av markedsrett. Bedriftsøkonomisk lønnsomhet ved en aktivitet (for eksempel en flyavgang) kan defineres som at samlet inntjening ved aktiviteten er større enn de samlede kostnadene. Ofte kan dette igjen

operasjonaliseres som at prisen er høyere enn variabel gjennomsnittskostnad.¹

Utgangspunktet for AKSO-testen er altså et bedriftsøkonomisk lønnsomhetskriterium. Dette må derfor være førende når en skal avgjøre hvilke kostnads- og inntektskomponenter som er relevante å trekke inn i beregningene.

Rute vs avgang.

Konkurransetilsynet tar utgangspunkt i at den relevante enheten å benytte er ruten Oslo-Haugesund. Ved beregning av kostnader tar en utgangspunkt i denne. Ved beregninger av inntekter inkluderes imidlertid ikke etterspørselseffekter (nettverkseffekter) knyttet til samkoblinger med andre ruter. AKSO-testen benyttes derfor så vidt vi kan se ikke reelt på ruten direkte, men på et lavere nivå.

I stedet sammenliknes kostnadstall for ruten med inntektstall for ruten fratrukket nettverkseffektene. Logikken ser ut til å være at en da reelt sett tar AKSO-testen på avgangsnivå, under to forutsetninger:

1. Det er ingen nettverkseffekter for én enkelt avgang
2. Kostnadene per avgang er større jo flere avganger selskapet har

Dette er påstander som i liten grad er underbygget. Når det gjelder punkt 2 støtter tilsynet seg til en rapport av Steen og Sørgaard.

Det er derfor essensielt at rapporten til Steen og Sørgaard underlegges en kritisk gjennomgang. Vi har ikke hatt anledning til å gå grundig

¹ Konkurransetilsynet roter noe her. Nederst på side 8 skriver de at konkurranseskadelig underprising ...går ut på at det dominerende selskapet setter sine prisene på sine produkter så lavt at konkurrentene ikke finner det lønnsomt å møte konkurransen. Dette er tvilsomt. Hvis konkurrentene er ineffektive kan de ikke nødvendigvis forvente å finne det lønnsomt å møte konkurransen. Konkurranseskadelig underprising vil imidlertid finne sted hvis det dominerende selskapet setter prisen lavere enn egne kostnader, riktig definert.

gjennom rapporten. I utgangspunktet vil vi imidlertid tro at det kan eksistere stordriftsfordeler ved å ha flere avganger, at det kan føre til bedre utnyttelse av flykapasitet og så videre. Dette vil dra i retning av at marginalkostnadene er lavere enn gjennomsnittskostnadene, ikke høyere slik som tilsynet hevder. Forhold på etterspørselssiden kan videre tilsi at kundene har betalingsvillighet for flere avganger (for eksempel ved åpen retur).

Hvis punkt 1 eller punkt 2 kan vises å ikke holde, vil ruten lett kunne fremstå som det eneste hensiktsmessige alternativet å anvende AKSO-testen på. Men i så fall må inntekter knyttet til nettverkseffektene (på rutenivå) inkluderes, noe som kan gjøre ruten lønnsom.

Det er for øvrig interessant å legge merke til at inntektene på ruten eksklusive nettverksinntekter er mindre enn kostnadene i henhold til tilsynets beregninger også før etableringen av Coast Air. Vi vil dermed anta at en ved å benytte nøyaktig samme fremgangsmåte som tilsynet vil finne at SAS drev predasjonsprising før det var noe bytte å jage på. Her er det en åpenbar (og alvorlig) inkonsistens i tilsynets argumentasjon.

Opsjonsverdier (verdi av å vente)

Når kostnader skal kategoriseres som faste eller variable skriver tilsynet at

”kategorisering av kostnader må baseres på en konkret vurdering av hva som er rasjonell tilpasning av kapasiteten til den aktuelle markedssituasjonen”

Dette er korrekt. Videre skriver tilsynet at

”Dersom ubalansen i markedet må anses å være forbigående, vi det være rasjonelt å opprettholde kapasiteten.”

Deretter skriver tilsynet at

”Skyldes ubalansen i markedet en strukturell endring, må foretaket umiddelbart begynne å tilpasse seg den nye situasjonen”

Tilsynet begrunner ikke dette utsagnet. Hvis tilsynet er av den oppfatning at det er en dominerende aktørs plikt i henhold til konkurranseloven, er dette uklar argumentasjon. Tilsynet har selv vektlagt at inndelingen i faste og variable kostnader skal gjøres ut fra hva som er bedriftsøkonomisk rasjonelt. Det virker derfor rimelig at foretaket kun ”umiddelbart (skal) begynne å tilpasse seg den nye situasjonen” hvis dette fremstår som økonomisk rasjonelt. Dette vil igjen avhenge av om selskapet finner grunn til å tro at endringen i markedsstrukturen er permanent.

Hvis det dominerende selskapet finner det sannsynlig, eller endog bare mulig, at det nyetablerte selskapet vil forlate markedet relativt snart, kan det fremstå som privatøkonomisk (og samfunnsøkonomisk) urasjonelt å si opp arbeidstakere samt og avhende fly. Dermed blir det riktig å betrakte flypark og arbeidskraft å betrakte som faste kostnader (i samsvar med sitatet over). Argumentet vil ytterligere styrkes hvis det kan påvises at ruten ikke er stor nok til å gi lønnsom drift til to aktører over tid.

Det er her viktig å være klar over at selv en relativt liten sannsynlighet for at nyetablereren må forlate markedet kan ha stor innvirkning på lønnsomhetskalkylene.

Ut fra den informasjon vi er blitt forelagt var det ikke urimelig å tro at etableringen av Coast air var å betrakte som midlertidig, og utslag av at Coast air på grunn av en leiekontrakt disponerte fly med lav alternativ anvendelsesverdi. Det kan i så fall ha vært gode grunner til å tro at bedriften ville trekke seg ut av markedet når kontraktsperioden utløp. Det er viktig å skaffe dokumentasjon på denne påstanden. Men det er viktig å understreke at opsjonsargumentets gyldighet hviler på at det er en positiv sannsynlighet for at Coast-Air forlater markedet. Det kan i vedtaket synes som om tilsynet snur resonnementet, og framstiller det som at SAS skulle ha bygget ned kapasiteten så lenge det er en positiv sannsynlighet for at Coast Air blir i markedet.

Opsjonsargumentet har også betydning hvis SAS forventer at egne kostnader vil falle. I henhold til tilsynet var det grunn til å tro at SAS sine kostnader ville falle, og at ruten dermed trolig ville gå med overskudd i løpet av relativt kort tid. Det er ikke rasjonelt å legge ned en rute som snart vil gå med overskudd. Her er det også viktig med dokumentasjon. I den utstrekning kostnadsreduksjoner er knyttet til omorganiseringsprosesser og læringseffekter som bare vil finne sted hvis selskapet er i virksomhet, forsterkes ytterligere gevinsten ved å avvende markedsutviklingen.

Andre forhold knyttet til kostnadsberegninger

Det er også andre forhold som drar i SAS sin favør og som kommer i tillegg til opsjonsverdiargumentet. Det kan være betydelige kostnader knyttet til oppsigelse /omplassing av arbeidskraft og til avhending av ukurante flytyper. Dette vil i seg selv dra i retning av at alternativkostnaden vil være lavere enn bokførte kostnader knyttet til bruk av fly og arbeidskraft. Kostnaden ved oppsigelser (sluttpakker og lignende) kan ofte beløpe seg til en årslønn. Hvor viktig dette er for SAS har vi ikke informasjon om.

Selv om SAS forventet at Cost-air's inntreden i markedet var endelig, er det ikke nødvendigvis riktig at SAS umiddelbart burde redusere rutetilbudet. Under oppsigelsestiden, evt mens salg foregår, er det rasjonelt å benytte kapasiteten, og den relevante kostnaden er alternativkostnaden. Her er det viktig å se på SAS som helhet. Hvis SAS har tilsvarende fly som stå på bakken i påvente av avhendelse er alternativverdien av et fly tilnærmet lik null. Liknende argumenter kan gjøre seg gjeldende på arbeidstakersiden.

Ettersom SAS samlet sett går med tap kan en ut fra tilsynets argumentasjon få inntrykk av at SAS bør legges ned momentant.

Periodisering.

Periodiseringen virker noe tilfeldig. Er lønnsomheten høyere i sommermånedene enn i høstmånedene? Er den relevante tidsperioden der SAS gjorde noe ulovlig 1 mnd? Hvordan kan en ha forventet at SAS skulle reagere i løpet av én mnd?

Andre forhold knyttet til predasjon

Det er viktigere å holde en aktør ute hvis aktøren forventes å ekspandere enn hvis aktøren forventes å forbli liten. Er det noe som tilsier at Coast Air hadde ambisjoner om å ekspandere?

Predasjonsprising er mer lønnsomt hvis profitten ved monopol er stor enn hvis profitten ved monopol er liten. I utgangspunktet var overskuddet på Oslo-Haugesund relativt lite. Dette gir svake incentiver til predasjon. Riktignok argumenterer tilsynet for at profitten ville bli større på sikt på grunn av SAS sine egne kostnadsreduksjoner. Men hvis de skal argumentere for det, så må de også ta inn over seg at det har konsekvenser for opsjonsverdien.

SAS innførte i perioden rett før et uniformt prissystem for ruter i Sør-Norge, og innførte også andre former for endringer. I den grad et uniformt prissystem faktisk binder på den enkelte rute, vil dette gjøre predasjon på en enkelt rute uhyre kostbart, ettersom en da må sette ned prisen på samtlige ruter i sør-Norge. Dette vil gjøre predasjon svært lite sannsynlig.

Endelig er det flere forhold i tilsynets vedtak som er uklare. Spesielt gjelder dette hva som er den relevante enheten, rute eller avgang.