

## EU'S JAGT PÅ GOOGLE OG FACEBOOK ER REELT TRUMP-POLITIK

06-12-2018

AF OTTO BRØNS-PETERSEN (20 92 84 40)

*Amerikanske IT-giganter som Facebook, Google og Amazon er kommet i kritisk søgelys fra navnlig EU-kommissionen, som finder, at de udgør en helt ny skattepolitisk udfordring, og at de bør reguleres på linje med naturlige monopoler, eventuelt splittes op.*

*Dette essay gennemgår det økonomiske grundlag for kritikken. Konklusionen er, at det snarere forholder sig modsat.*

*På den ene side rejser de ikke grundlæggende nye skattemæssige problemstillinger. IT-giganterne er – som danske virksomheder baseret på patenter og mærker – i høj grad skattepligtige i deres hjemlande. EU-kommissionen lægger reelt op til et opgør med den internationale retsorden på skatteområdet, baseret på bl.a. dobbeltbeskatningsoverenskomster mellem landene. Det har i givet fald lange udsigter og er ikke i dansk interesse. Den midlertidige omsætningskat på IT-giganter foreslået af Kommissionen kan sidestilles med Trump-administrationens protektionistiske politik – både økonomisk og som udtryk for politisk populisme.*

*På den anden side kan de konkurrencemæssige udfordringer ved IT-giganter ikke sidestilles med naturlige monopoler. Deres størrelse følger af platformøkonomiske karakteristika og er ikke nødvendigvis udtryk for konkurrencebegrænsende adfærd eller stor markedsmagt. Konkurrencen er større, end den umiddelbart tager sig ud. Det viser den økonomiske teori på området, som også peger på, at eventuel regulering må afhænge af meget individuelle kendetegn og er forbundet med betydelige udfordringer. Det er derfor langt fra godtgjort, at det er i forbrugernes interesse med en stærkere regulering.*

*Også konkurrenceregulering kan fungere som en handelspolitisk barriere.*

**ISBN NR: 978-87-92581-74-7**

Amerikanske IT-giganter er i politisk stormvejr. Facebook kom i orkanens øje efter afsløringer af utilstrækkelig håndhævelse af sine egne sikkerhedsregler. Men angrebene kommer fra mange sider, også politisk. I USA er Donald Trump gået i kødet på Amazon. I EU har Kommissionen (2018a, 2018b) fremlagt et forslag til en særbeskatning af giganterne. Argumentet er, at selskaberne i den "nye økonomi" kan undgå at betale "en fair skat". Der luftes samtidig overvejelser om at stramme konkurrencereguleringen og endog om at bryde nogle af selskaberne op af konkurrencemæssige grunde (Vestager 2018).

Diskussionen er præget af politiske kastevinde, og der kan være grund til at spørge: Hvordan bør IT-giganter beskattes? Hvordan bør de reguleres? Er der et skattemæssigt problem? Er der et konkurrenceproblem? Alsammen set med de økonomiske briller, vi normalt anskuer de problemer i gennem.

## BETALER IT-GIGANTER IKKE "FAIR" SKAT?

Lad os først se på skattespørgsmålene. EU-kommissionen argumenterer for, at IT-virksomheder adskiller sig ved, at de kan placere deres indkomst helt andre steder end i de lande, som deres omsætning stammer fra. I modsætning til "brick and mortar"-virksomheder er deres lokalisering mere flydende for ikke at sige udflydende. EU-landene bliver " snydt " for deres "fair" andel af beskatningen. Men er det korrekt?

De skatter, som normalt pålægges helt entydigt i forbrugslandet, er forbrugsafgifter som moms. En udenlandsk virksomhed, som sælger en elektronisk tjenesteydelse til en forbruger i f.eks. Danmark, kunne i teorien undgå moms, hvis varen kun leveres i cyberspace. Reglerne siger imidlertid allerede, at man beskattes i forbrugslandet – og derfor er der moms på f.eks. køb i Apples App-store eller streaming via Netflix. Det er da heller ikke en sådan grænsehandelsliggende problemstilling, der tænkes på.

Hvad så med skatten på virksomhedernes investorer? De tilfalder i dag som altovervejende hovedregel det land, hvor investoren hører hjemme. En dansk aktionær i Coca-Cola er skattepligtig i Danmark af sit afkast, uanset hvor i verden indkomsten stammer fra. I de tilfælde, hvor virksomhedens hjemland opkræver udbytteskat, bliver den typisk godtgjort igen, hvis der er beskatning i aktionærens hjemland. Det hænger sammen med, at det netop er en skat på investorens afkast. Af samme grund betaler en dansk skatteyder også dansk ejendomsværdiskat af en ejendom i udlandet. Det er dog heller ikke investorskatterne, der tænkes på som "unfair".

Så er der skatten på den arbejdskraft, der er medgået til produktionen af den elektroniske ydelse. Den tilfalder som altovervejende hovedregel det land, hvor lønmodtageren bor. Om der er tale om lønnen til en automobilarbejder i Detroit eller en IT-ingeniør i Silicon Valley, gør ingen forskel, uanset om produktet – bilen eller IT-produktet – bliver solgt i Europa eller USA.

Tilbage står selskabsskatten. Og det er faktisk præcis den, EU-kommissionen har i tankerne. Selv om omsætningen sker i EU, vil selskabsskatten altovervejende tilfalde USA (hidtil har der dog været gunstige muligheder for at udskyde den amerikanske beskatning af oversøisk indkomst, men det ændres med den amerikanske skattereform, således at reglerne kommer til at svare mere til i de europæiske lande som f.eks. Danmark). Men er det nyt eller unfair? Realiteten er, at det er meget svært at pege på, hvori den reelle forskel mellem selskabsbeskatningen af den "nye" og "gamle" økonomi består. Princippet i selskabsbeskatningen er *ikke* at beskatte, hvor omsætningen finder sted, men hvor værditilvæksten for ejerne sker. En amerikansk fremstillet bil vil altovervejende blive beskattet i USA. Det er kun den ekstra værdi, bilen tilføjes ved at blive forhandlet gennem en europæisk forhandler, som beskattes i et EU-land. Hvis bilproducenten har fast driftssted og et forhandlernet i EU, så betaler den selv skat. Hvis den derimod sælger til en europæisk forhandler, er det den sidstnævnte, der betaler selskabsskatten. Det er altså allerede sådan i den "gamle" økonomi, at omsætningen ikke er bestemmende for, hvor skatten betales.

EU-kommissionen synes dog at mene, at det er "unfair", at IT-giganterne tjener så meget, som de gør, på deres forretninger i EU. Men hvad er det for indkomster, de har, og adskiller de sig fra andre virksomheders? Det er helt givet, at de allerstørste IT-giganter har meget store indkomster, altovervejende fra reklamer. Når indkomsterne er så store, hænger det sammen med, at de har adgang til en såkaldt "netværksrente" ved en elektronisk platform (mere herom nedenfor). Hvis man råder over en platform som Googles søgemaskine og Facebook, giver det adgang til et meget stort afkast, fordi man kan nå mange med sine reklamer uden at have tilsvarende større omkostninger.

Situationen adskiller sig imidlertid slet ikke fra, hvad der gælder for fysiske produkter med et meget højt dækningsbidrag. Der er typisk tale om produkter baseret på et patent eller et beskyttet mærke. Faktisk karakteriserer det mange af de produkter, som danske virksomheder er specialiseret i. Danmark har en stor medicinalvareindustri, som er kendetegnet ved relativt lave omkostninger ved at producere det enkelte medikament. En tablet solgt i Tyskland til f.eks. 10 kr. koster måske 10 øre at fremstille. De 9,90 kr. er patentrente. Et stykke dansk design vil typisk også koste væsentligt mindre at fremstille end salgsprisen; resten er rente til et mærke. Som det fremgår af boks 1, betaler møbel- og medicinalindustrien en relativt høj skat i forhold til omsætning i Danmark.

Man kan så indvende, at det også har kostet noget at udvikle et mærke eller et patent, og at virksomhederne har fået skattemæssigt fradrag for det. Faktisk vil det gælde for mange patenter, at andre virksomheder, der forgæves har forsøgt at udvikle patentet først, har haft et underskud. Så selv om det enkelte patent er forbundet med en høj rente, er medicinalvirksomhed samlet set ikke nødvendigvis forbundet med et ekstra ordinært højt afkast. Det betyder også, at det land, som beskatter medicinalvirksomhedernes indkomst, ikke nødvendigvis får ekstraordinært store skatteindtægter ud af det i det lange løb. Et givent produkt giver måske et rigtig stort afkast, men det modsvares af tab og fradrag for tab hos andre.

### Boks 1. Branchefordeling af dansk selskabsskat

Som det fremgår af tabellen, er der store forskelle på, hvad forskellige brancher i Danmark betaler i selskabsskat i forhold til nøgletal som omsætning, bruttofaktorindkomst og kapitalaflønnning. Det hænger sammen med flere forhold. Grundlæggende er selskabsskatten ikke en skat på nogen af nøgletallene, men den del af kapitalaflønnningen, som tilfalder ejerne (derimod er der fradrag for forrentningen af fremmedkapital). Alene af den grund er der betydelig variation mellem brancherne.

Det fremgår også, at møbel- og medicinalbranchen betaler en relativ høj skat set i forhold til omsætning og bruttofaktorindkomst. Det skyldes givetvis bl.a., at en væsentlig del af den globale skat betales i Danmark, hvortil indkomsten fra patenter og mærker i høj grad henføres. Fænomenet maskeres endog lidt af, at det påvirker både tæller og nævner.

Tabellen illustrerer også, at en fordelingsnøgle af selskabsskatteprovenuet baseret på omsætning (som er et af kriterierne i EU-kommissionens CCCTB-forslag), vil kunne medføre markante forskydninger i forhold til i dag.

**Tabel 1. Selskabsskat som andel af produktionen, BFI og kapitalafløbning**

Enhed: Pct.	Selskabsskat som andel af:		
	Omsætning*)	Bruttofaktorindkomst	Kapitalafløbning**)
Møbel og anden industri	9,18	19,30	49,70
Energiforsyning	6,96	13,37	54,38
Medicinalindustri	5,69	8,82	17,31
Elektronikindustri	3,82	7,86	30,07
Råstofindvinding	2,94	3,82	8,51
Handel	2,53	4,51	17,38
Maskinindustri	2,28	6,37	20,57
Fremst. af elektisk udstyr	2,15	5,22	24,12
Reklame og øvrig erhvervs-service	2,15	6,85	47,77
Plast-, glas og betonindustri	1,68	3,94	18,29
Tekstil- og læderindustri	1,63	5,07	21,82
Telekommunikation	1,60	5,28	-25,46
It- og informationstjenester	1,58	3,12	29,31
Kemisk industri	1,50	3,67	10,09
Kultur og fritid	1,50	2,37	12,97
Rådgivning mv.	1,31	2,20	12,03
Transportmiddelindustri	1,24	3,71	30,94
Forlag, tv og radio	1,24	2,23	8,67
Rejsebureauer, rengøring og anden operati-onel service	1,20	2,44	40,59
Metalindustri	1,20	3,22	48,51
Bygge og anlæg	0,87	2,34	13,65
Træ- og papirindustri, trykkerier	0,83	2,28	142,14
Andre serviceydelser	0,67	1,09	6,00
Hoteller og restauranter	0,64	1,40	6,30
Føde-, drikke- og tobaksvareindustri	0,60	3,01	25,11
Ejendomshandel og udlejning	0,59	1,79	3,23
Forskning og udvikling	0,58	1,13	7,91
Landbrug, skovbrug og fiskeri	0,53	1,96	-5,39
Transport	0,52	1,86	140,13
Vandforsyning og renovation	0,45	1,12	8,73
Olieraffinaderier mv.	0,28	2,03	2,99
Sundhedsvæsen	0,24	0,37	9,37
Sociale institutioner	0,10	0,13	-8,12
Undervisning	0,05	0,07	292,59
Offentlig administration, forsvar og politi	0,02	0,03	-12,12

\*) Produktionsværdi \*\*) NFI minus lønninger  
Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger

Men præcis det samme er tilfældet for netværksrenter. Der er et højt afkast ved at blive det største selskab, men det tiltrækker store investeringer fra nuværende og potentielle konkurrenter, som ønsker at indtage denne position. Google er hverken den første eller eneste søgemaskine. Platforme og markeder for patenterede produkter er karakteriseret ved konkurrence ikke så meget *i* som *om* markedet.

Det er naturligvis ikke givet, at de lande, som nyder godt af at beskatte en netværksrente, også må give fradrag til konkurrenterne, der godt kan være lokaliseret i andre lande (for IT-giganterne er der dog en tendens til, at de er placeret i USA med Silicon Valley som stærkt trækplaster i kraft af lokaliseringsmæssige agglomereringseffekter). Men det gælder også for andre brancher som f.eks. medicinalbranchen, der er spredt på flere lokaliteter internationalt.

Det er et velkendt problem i økonomisk teori, at det kan være vanskeligt at henføre værditilvæksten entydigt til én bestemt faktor eller ét element i den økonomiske proces. Uden salg ville der ikke være en indkomst, herunder heller ikke en eventuel netværksrente, at beskatte. Det samme gælder imidlertid også, hvis der ikke fandt produktion sted. Det kunne således med samme ret gøres gældende, at beskatningsretten til indkomsten skabt fra en Iphone i høj grad burde tilfalde den kinesiske stat, fordi lave produktionsomkostninger dér muliggør en høj forrentning af Apples mærke og patenter. Og sådan kan man blive ved. Det giver således mest mening at beskatte de *indkomster*, som de pågældende produkter og tjenester giver anledning til, og at beskatningsretten tilfalder indkomsterhververens residensland. Det er let at se absurditeten f.eks. at beskatte lønindkomsten i det land, som et produkt eksporteres til. Hvis eksempelvis et dansk møbel solgt i Tyskland skulle give anledning til tysk lønindkomstbeskatning, skulle man kunne identificere præcis hvilke lønudgifter og medarbejdere, der kan henføres til produktionen af møblet.

Den måde, beskatningsretten er fordelt på mellem lande, afspejler i realiteten flere forhold. Oprindeligt er beskatningsretten tilfaldet – eller blevet taget – af det land, som var tættest på beskatningsobjektet. Derfor finder forbrugsbeskatning sted i forbrugslandet, investorbeskatning i investors residensland og selskabsbeskatning hvor den økonomiske værditilvækst for ejerne foregår. Skattereglerne er dernæst blevet tilpasset i et internationalt samarbejde – gennem bilaterale og multilaterale aftaler – for at forhindre skattejurisdiktionerne i at støde sammen og f.eks. udløse dobbeltbeskatning. Disse aftaler er en vigtig forudsætning for gevinsterne ved international handel og økonomisk samkvem i det hele taget. Hvis handel og grænseoverskridende investeringer udløste ekstra beskatning, ville der være meget mindre af det.

Fordelingen af beskatningsretten internationalt afspejler således både historiske institutioner og et omfattende system af aftaler. Det er hele denne arkitektur, Kommissionen nu reelt udfordrer. Det kan forekomme dybt problematisk, at en institution, som netop burde have til formål at øge det internationale økonomiske samkvem – med dets enorme betydning for

levestandarden overalt på kloden – søger at nedbryde en vigtig del af det. Det kan naturligvis til dels skyldes, at Kommissionen i sidste ende ønsker at overtage en del af den politiske magt placeret i nationalstaterne og dermed også en del af beskatningsretten.

Det er vigtigt at understrege, at grænseoverskridende økonomisk aktivitet selvsagt skaber en række skattemæssige udfordringer. Det er som nævnt deraf, de internationale aftaler og regler udspringer. Disse problemstillinger gælder også den "nye" platformsøkonomi, men det bør ligeledes understreges, at der intet afgørende nyt er i problemstillingerne. De gælder også den "gamle" økonomi. Eksempelvis kan den måde, platformsprodukter prissættes på, give anledning til, at dele af en platforms aktivitet giver systematisk underskud, fordi der er en samlet økonomisk fordel ved at subsidiere visse kunder (jf. nedenfor). Facebooks brugere må f.eks. antages at give underskud isoleret set, fordi produktet er gratis. Hvis forskellige dele af en platforms økonomiske aktivitet er fordelt på forskellige lande, kan det give et problem med at fordele den skattemæssige indkomst. Samme problemstilling er dog også til stede allerede nu for alle de funktioner i den "gamle" økonomis selskaber, som kan være fordelt på forskellige lande: Reklame og markedsføring, produktudvikling, topledelse og så videre er underskudsgivende isoleret set. Derfor eksisterer der en kompleks regulering med bl.a. krav om dokumentation for, at skattemæssige transaktioner (transfer pricing) er opgjort efter armlængdeprincipper.

De økonomiske internationalisering har allerede sat selskabsbeskatningen under pres, og der ville være en global økonomisk gevinst ved at ophøre med denne form for beskatning (jf. Brøns-Petersen og Gjedsted 2017). Den amerikanske skattereform vil forstærke skattekonkurrencen, og det vil være i EU-landenes interesse fortsætte tendensen til stadig lavere satser.

## KOMMISSIONENS SKATTEFORSLAG

Selv om der altså ikke er holdepunkter for, at IT-giganterne byder på afgørende nye skattemæssige problemstillinger, foreslår EU-kommissionen, at der indføres en særlig beskatning af selskaberne. Forslaget indeholder to elementer:

**På lang sigt** skal der indføres en fordelingsnøgle for selskabsskatten, så selskaberne i højere grad kommer til at betale skat, hvor omsætningen finder sted, frem for i hjemlandet (USA). Forslaget er uafhængigt af EU-kommissionens gamle forslag om en ny fordelingsnøgle *inden for* EU (en fælles selskabsskattebase kaldet CCCTB, Common Consolidated Corporate Tax Base). Men som det bemærkes, ville de to kunne integreres. Det langsigtede forslag kan selvsagt ikke realiseres foreløbigt. Det vil kræve, at USA giver afkald på en del af sin nuværende skattebase for netop disse selskabers vedkommende (ved at give selskaberne fradrag for den europæiske skat). Det indebærer et brud på den skattearkitektur, som hele det internationale aftalesystem bygger på, og genforhandling af landenes dobbeltbeskatningsoverenskomster.

**På kort sigt** foreslår kommissionen, at der indføres en *midlertidig omsætningskat* på 3 pct. af IT-giganternes omsætning i EU, med et anslået årligt provenu på 5 mia. euro (godt 35 mia.kr.). Et selskab er skattepligtigt, selv om det ikke er til stede i EU, men lever op til ét af følgende kriterier: 1) Mindst 7 mio. euro i årlige digitale indtægter fra et EU-land, 2) mere end 100.000 brugere, der anvender dets digitale tjenester i løbet af året og 3) mere end 3.000 kontrakter mellem selskabet og erhvervskunder om dets tjenester.

Det langsigtede forslag har ganske givet lange udsigter. Der er tale om, at EU-kommissionen udfordrer den internationale retsorden på skatteområdet ikke ulig den måde, Trump-administrationen udfordrer det internationale handelssystem med sin protektionisme. Præsidenten ønsker ligeledes et anderledes aftalesystem for handel på lang sigt og gennemfører i mellemtiden told på særlige lande og varer på samme måde som EU-kommissionen vil indføre en midlertidig omsætningskat på særlige virksomheder. I begge tilfælde bliver det det midlertidige tiltag, som i givet fald bliver gældende i den første lange periode.

## HVEM RAMMER SÆRSKATTEN?

Hvem vil skatteforslagene ramme? Det langsigtede forslag ville primært ramme den amerikanske statskasse, hvis der – som foreslået af Kommissionen – indføres dobbeltbeskatningslempe i USA. I den udstrækning, der ikke er plads i den amerikanske skat til at lempe for EU-skatten, vil det ramme IT-giganterne på samme måde som en almindelig selskabsskat.

EU-kommissionen hævder, at også omsætningskatten i høj grad vil fungere som en selskabsskat, fordi den marginale omsætning blot er netværksrente. Det vil i så fald ramme enten de nuværende ejere eller – i det omfang, der er fradrag i selskabsskatten – den amerikanske statskasse. Det er dog overvejende sandsynligt, at skatten i sidste ende vil ramme forbrugerne enten i form af højere reklameomkostninger og mindre udbud af digitale tjenester. Skatten vil i sidste ende ramme én af to marginaler, selv om den umiddelbart rammer netværksrenten. Dels er der konkurrence *om* markedet for en platform, selv når der er begrænset konkurrence *på* markedet. Netværksrenten tjener som incitament for andre til at udvikle konkurrerende produkter samt innovation. Da der ikke samtidig ydes fradrag for konkurrenter med negativ netværksrente, reducerer beskatningen denne konkurrence. Dels er det selv på den enkelte platform ikke plausibelt, at den marginale omsætning er ren netværksrente, hvilket strider mod profitmaksimerende adfærd<sup>1</sup>. På marginalen vil en del af skatten derfor blive båret af platformens kunder enten i form af ringere udbud af tjenester eller højere reklamepriser, som igen vil ende hos forbrugerne.

---

<sup>1</sup> Netværksejeren vil søge at udvide sin aktivitet til det punkt, hvor den marginale omsætning svarer til de marginale omkostninger, altså hvor den marginale netværksrente er nul.



I praksis vil omsætningskatten have stærke ligheder med en told. Navnlig hvis den i praksis kun rammer amerikanske selskaber. Men selv om den også måtte ramme europæiske selskaber, vil den svare til en told – dog uden den gevinst, toldbeskyttelsen normalt giver indenlandske selskaber.

Det er altså muligt, at en del af den umiddelbare, inframarginale skattebyrde rammer IT-giganternes ejere. Det er også muligt – men næppe sandsynligt – at den amerikanske statskasse vil påtage sig hele byrden. Dermed er det altovervejende sandsynligt, at skatten vil indebære et forvriddningstab, som helt eller delvist bliver båret af forbrugerne, herunder de europæiske.

### **HVAD LIGGER BAG EU-KOMMISSIONENS SKATTEPOLITISKE DAGSORDENER?**

Skattepolitik er som udgangspunkt ikke et naturligt fællesskabsanliggende. EU's indtægter er i høj grad låst gennem de såkaldt egne indtægter, der består af told samt en kontingentlignende betaling udmålt efter medlemslandenes momsgrundlag og bruttonationalindkomst. Hertil kommer en mere beskedne indtægt fra bl.a. konkurrenceretlige bøder. Unionen råder altså ikke over skatter, den selv kan fastsætte størrelsen af.

Beslutningerne på skatteområdet skal endvidere træffes ved enstemmighed. Det lægger en konstitutionelt bestemt naturlig grænse for, hvad unionen kan beslutte – modsat f.eks. miljøområdet, hvor der gælder almindeligt flertal.

Bruxelles er dermed konstitutionelt langt mere hæmmet end f.eks. den amerikanske føderale statsmagt. Selv om den amerikanske forfatning i princippet begrænser den føderale regering til opgaver ifølge en positivliste ("enumerated powers"), medfører rådigheden over bl.a. indkomstskatter, at den kan styre delstaterne gennem tilskudsordninger. Der er næppe tvivl om, at EU-kommissionens interesse for skatteområdet afspejler en konstitutionel interesse i en stærkere europæisk centralmagt. Den har samtidig valgt at søge at fremme skattepolitiske temaer, som er oppe i tiden. Senest har den foreslået indført en afgift på plastic som svar på den voksende forurening af verdenshavene, uagtet at den ikke i væsentlig grad stammer fra EU-lande (Jambeck et al. 2015). Tidligere har en skat på finansielle transaktioner været på banen.

Kommissionen har desuden ved gentagne lejligheder søgt at fremme sit forslag om en fælles selskabsskattebase i EU, CCCTB (Common Consolidated Corporate Tax Base). Det er et forslag oprindeligt fra 2011, som i tidens løb er blevet trukket frem i forbindelse med vidt problemstillinger, senest skat på IT-giganter. Oprindeligt var systemet tænkt som en frivillig ordning for at lette selskabernes administrative omkostninger. Ifølge modellen fordeles det enkelte selskabs skattebase mellem EU-landene efter nogle vægte bestemt af omsætning og antal medarbejdere. Vægtene er i sig selv ganske arbitrære. Det vil medføre en betydelig omfordeling af skatteprovenuet mellem lande. Det er som nævnt dette system, Kommissionen vil koble med det langsigtede forslag om en ny selskabsbeskatning for IT-giganter. Selv om CCCTB-systemet ikke

oprindeligt er udarbejdet som en europæisk skat, byder det på så mange udfordringer, at det er sandsynligt, at det ville ende med en fælles administration frem for en decentral model.

## HVORDAN BØR IT-GIGANTER REGULERES?

Såvel EU-kommissionen som en lang række kommentatorer har fremført, at IT-giganterne bør reguleres på linje med monopoler og andre virksomheder på markeder med begrænset konkurrence. Det har endog været på tale, om selskaberne skal splittes op.

## FORMÅLET MED AT REGULERE

Formålet med at regulere traditionelle monopoler er at forhindre det samfundsøkonomiske tab, der kan være forbundet med begrænset konkurrence. Det mest oplagte tilfælde er *naturlige monopoler*, som er virksomhed karakteriseret ved store faste omkostninger. Der kan f.eks. være tale om en virksomhed, som ejer en rørforbindelse, det vil være dyrt for en konkurrent at kopiere, og hvor det samfundsøkonomisk ikke giver god mening at have to parallelle rør. Et naturligt monopol vil maksimere sin profit ved en pris, som overstiger de marginale omkostninger. Derfor er der et uudnyttet samfundsøkonomisk potentiale ved at udvide produktionen til det punkt, hvor forbrugernes betalingsvillighed falder til de marginale omkostninger. Problemet er altså ikke monopolprofitten som sådan, men et nettotab af velfærd, fordi forbrugernes tab overstiger monopolistens gevinst.

Det er ikke hensigtsmæssigt at bryde et naturligt monopol op. Det er "naturligt" i kraft af faldende gennemsnitsomkostninger<sup>2</sup>, og en opbrydning vil medføre højere samfundsøkonomiske omkostninger end nødvendigt. I stedet kan noget af den samfundsøkonomiske omkostning ved monopol begrænses ved at regulere prisdannelsen. Ideelt set skal prisen fastsættes til de marginale omkostninger. I så fald vil det være nødvendigt at dække monolets faste omkostninger med et subsidium (hvilket vil medføre et skatteforvridningstab). En mindre rigoristisk regulering tilsiger, at monolet kan få lov at dække sine faktiske omkostninger. Der vil i så fald være et samfundsøkonomisk tab ved en højere pris end marginalomkostningen (nemlig gennemsnitsomkostningen). Helt afgørende så vil en omkostningsregulering også indebære et efficienstab, fordi monopolisten mister incitamentet til at minimere omkostningerne. I det omfang, konkurrencemyndigheden ikke har perfekt information om monolets sande omkostningsstruktur, er der et spillerum for ikke at producere effektivt. Det kan løses ved i stedet at tillade en maksimalpris, samt at monopolisten kan opnå en vis monopolrente ved at minimere omkostningerne. I moderne teori er der således et *trade off* mellem monopolrente og ineffektiv drift. Balancen kan findes ved at tilbyde monopolisten en menu af reguleringsregimer mellem

---

<sup>2</sup> Ved store faste omkostninger kan gennemsnitsomkostningerne være faldende, når produktionen vokser, fordi der bliver flere solgte varer at fordele de faste omkostninger på.

omkostnings- og prisloft. Monopolisten vil under givne forudsætninger have incitament til at afsløre sin faktiske omkostningsstruktur, men kun mod et vist efficienstab fra at tillade en vis monopolrente (se også Lauritzen 2018).

Hvis konkurrencen er begrænset af andre årsager, kan det tale for andre former for regulering. Det vil dog sjældent være oplagt decideret at bryde virksomheder op, men derimod at sætte ind imod det forhold, som begrænser konkurrencen. Ofte vil egentlig konkurrencebegrænsning skulle findes i beskyttende regulering (f.eks. den klassiske beskyttelse af etablerede taxiselskaber) eller ligefrem et tildelt legalt monopol (som apotekerloven). Patenter skaber konkurrencebegrænsning gennem tilsigtede monopolrenter, som har til formål at aflønne investeringer i nye produkter, der ellers ikke ville blive udviklet. Der kan også være tale om en utilsigtet bivirkning (som den skærpede finansielle regulering, der har øget koncentrationen i banksektoren).

Konkurrencebegrænsende aftaler er generelt forbudt. Derimod er det hverken uhensigtsmæssigt eller forbudt at have en dominerende stilling på grund af et overlegent produkt, høj produktivitet eller en fordelagtig omkostningsstruktur.

Traditionelt har et såkaldt fuldkomment konkurrencemarked været anvendt som benchmark for en hensigtsmæssig markedsstruktur. Fuldkommen konkurrence er præget af mange små købere og sælgere af standardiserede produkter uden indflydelse på prisdannelsen, fordi de hver især er for små. Produktdifferentiering, som giver den enkelte producent adgang til at sætte priser og mængder, kan dog skabe en hensigtsmæssig markedsform (monopolistisk konkurrence), selv om den afviger fra fuldkommen konkurrence. Priserne under monopolistisk konkurrence vil typisk være højere, men det modsvarer af, at forbrugerne har adgang til et differentieret udbud.

Indikatorer for, om der foreligger konkurrencebegrænsning, er typisk en høj pris<sup>3</sup> kombineret med en stor markedsandel. Ved naturligt monopol er forekomsten af høje faste omkostninger desuden en indikator. Det er de høje afholdte faste omkostninger, som beskytter monolet mod indtrængen fra konkurrenter, og som dermed muliggør en høj pris i forhold til marginale og gennemsnitlige omkostninger.

## PLATFORME ER IKKE TRADITIONELLE MONOPOLMARKEDER

De markeder, IT-giganterne opererer på, adskiller sig markant fra traditionelle markeder. Det betyder også, at hverken motivation eller metoder kan overføres fra traditionel konkurrence-regulering.

---

<sup>3</sup> En lav pris kan dog også være en indikator, hvis den er midlertidig og sigter på at holde konkurrenter ude.

Det er vigtigt at forstå IT-giganternes forretningsmodel og den markedsform, som følger af den. Forretningsmodellen baserer sig for det første på at stille en platform til rådighed. Platformen er karakteriseret ved en såkaldt netværkseksternalitet, som grundlæggende hænger sammen med, at den er mere værd for hver enkelt bruger, desto flere der i øvrigt anvender platformen. Googles søgemaskine har større værdi, hvis andre også bruger den, fordi den bliver bedre med antallet af søgninger. Facebook har større værdi for brugerne, desto flere venner og bekendte der også er medlemmer. Selv smartphones fungerer som en platform ved at køre apps. For det andet er mange af platformene flersidede. Det vil sige, at de forbinder kunder af forskellig slags. Facebook og Amazon forbinder brugere med annoncører. Google forbinder mindst tre parter: Søgere efter information, skabere af internetsider og annoncører.

I et marked med netværkseksternaliteter vil intensiv konkurrence ikke som på traditionelle markeder føre til mange konkurrenter med relativt ens, små markedsandele. Gevinsten ved, at der er flere brugere – netværkseksternaliteten – vil tværtimod føre til meget stor asymmetri i størrelsen af virksomhederne (Economides & Flyer 1998). Størrelse er således ikke en indikator for konkurrencebegrænsende adfærd, og der vil ikke være en samfundsøkonomisk gevinst ved at bryde de største selskaber op, ligesom det ikke vil gøre nogen væsentlig forskel at øge antallet af virksomheder. Modsat et naturligt monopol behøver der ikke være væsentlige faste omkostninger ved at etablere en platform. Det er således ikke den faste omkostning, men netværkseksternaliteten, som ligger bag platformenes størrelse.

Det betyder også, at det ikke nødvendigvis kræver meget stor kapital at udfordre en platform. Facebook og Google blev skabt af studerende, som var i stand til at tiltrække brugere fra platforme som Second Life og Alta Vista. Platformsmarkeder kan således være *contestable markets*. Den største virksomhed på en platform vil kunne opnå en meget høj forrentning, men det modsvares af, at de mindre succesfulde virksomheder har en lavere forrentning. Det skyldes, at konkurrencen i høj grad er *om* snarere end *på* markedet. I forbindelse med den såkaldte dotcom-krise i begyndelsen af 00'erne var der således diskussion af, om en lang række internetvirksomheder var overprissatte af investorerne. I et platformsmarked, hvor indtjeningen er kritisk afhængig af at blive blandt de største selskaber, giver det imidlertid mening at prissætte efter den *gevinstchance*, der er ved virksomhederne. Investorernes *forventede* afkast – branchens gennemsnitlige, risikokorrigerede afkast – afviger ikke fra afkastet på traditionelle markeder; der vil blot være stor spredning mellem dem.

Ligesom virksomhedsstørrelse ikke nødvendigvis indikerer problematisk konkurrencebegrænsning, er det vanskeligt at anvende priser som indikator. Som vist af Rochet & Tirole (2003), afhænger prissætningen på en flersidet platform af, hvordan prisen på hver side påvirker ikke alene den pågældende side, men på de øvrige også. Det kan f.eks. medføre, at det er profitabelt for platformsvirksomheden at tilbyde produktet helt gratis til en af siderne (se f.eks. Armstrong 2006). Og det er netop et typisk træk ved flere af IT-giganternes produkter, at de er gratis for

forbrugerne. Det koster ikke noget at benytte Googles søgemaskine eller at være medlem af Facebook. I stedet kommer platformenes indtægter fra andre sider, f.eks. fra reklamer på Google og Facebooks platforme eller gebyrer fra sælgere via Amazon eller butikker, der tager imod kreditkort (kreditkort er også en flersidet platform).

Et gratis produkt byder selvsagt ikke på unødigt høje forbrugeromkostninger. Et eventuelt problem med konkurrencebegrænsning skal derimod findes på en af de andre platformssider. For Google og Facebooks vedkommende drejer det sig således om en eventuel markedsmagt på reklamemarkedet. Men her er konkurrencen betydeligt større end på forbrugersiden. Mens de to virksomheder tegner sig for en stor markedssandel for henholdsvis søgemaskiner og sociale medier er deres markedssandele som reklameformidlere langt mindre beskedne, og interessant nok er de her i direkte konkurrence med hinanden.

I Rochet & Tirole (2013) afhænger en platforms markedsmagt (forstået som forskellen mellem samlet pris og marginale omkostninger) af *summen* af prisfølsomheden (målt ved efterspørgselselasticiteten) på *alle* sider af markedet. Det er altså ikke tilstrækkeligt at se på hverken markedssandel eller prisfølsomhed på blot én af siderne. Det betyder samtidig, at markedsmagten reduceres, desto flersidet en platform er. Derfor kan det være konkurrencepolitisk kontraproduktivt at begrænse integrationen af sider på en platform.

Konkurrencen afhænger samtidig af, om kunderne er bundet til én platform eller kan være til stede på flere på én gang (kaldet henholdsvis "single-homing" og "multi-homing"). Adgangen til at anvende flere platforme – f.eks. flere forskellige søgemaskiner som Google, Momondo etc. eller Facebook og Twitter – reducerer de enkelte platformes muligheder for at begrænse konkurrencen.

Det er samtidig vigtigt at være opmærksom på, at uanset hvad platformene måtte have af konkurrencebegrænsende evner, så har selve etableringen af dem været forbundet med voldsomme forbrugergevinster gennem en forøget konkurrence mellem udbydere af forbrugsgoder og et større vareudbud. Platforme som Amazon og Google øger informationen og tilgængeligheden til forbrugsgoder og har overflødiggjort mellemlidende som rejsebureauer. Ifølge Brynjolfsson et al (2003) kunne forbrugernes gevinst ved etableringen af Amazon alene i kraft af et større udvalg af bogtitler opgøres til 700 mio. dollar i år 2000. Udvalget af smalle titler steg betragteligt frem til 2008, således at forbrugernes gevinst steg til 4-5 mia. dollar (Brynjolfsson et al 2010). I mellemtiden har Amazon udvidet sit varesortiment betragteligt.

## EXITBEGRÆNSNINGER

Et spørgsmål knyttet til visse platforme knytter sig til vilkårene for kundernes exit. Kan omkostningerne ved at opgive og flytte medlemskab fra f.eks. Facebook til et andet socialt medie eller fra Apple til f.eks. en Androidbaseret mobiltelefon siges at udgøre en

konkurrencebegrænsning? Det er i hvert fald vanskeligt at hævde, at der er tale om et særligt problem knyttet til platformene. Virksomheder har en generel interesse i at opbygge exitbarrierer, således at kunderne ved køb af produktet én gang er mere tilbøjelige til at købe det samme igen (der kan f.eks. være tale om, at der kun kan bruges reservedele m.m. fra samme virksomhed). Samtidig er fleksibilitet en egenskab ved godet, som forbrugerne efterspørger. Jo mere eksisterende kunder bindes, desto mere vil det afskrække nye kunder. Det er værd at bemærke, at det også gælder, selv om produktet er gratis. Exitbegrænsninger vil afholde brugerne fra at melde sig ind og dermed påføre platformen et tab af reklameindtægter.

Det vil navnlig gælde, at en virksomhed, som ikke har nogen markedsagt i forvejen, ikke kan skabe det ved at etablere hindringer for exit. Exitbindinger ved altså højst kunne være et problem i forbindelse med *andre* former for konkurrencebegrænsning – ikke et problem i sig selv.

## DYNAMISK INEFFICIENS

Netværkseksternaliteter kan være behæftet med to potentielle ”markedsfejl” i et dynamisk perspektiv. De er dog vanskelige at håndtere reguleringsmæssigt, fordi de trækker i hver sin retning. Begge dele er en følge af eksternaliteten ved netværket. På den ene side kan netværket være vanskeligt at *etablere*, fordi en del af gevinsten tilfalder potentielle brugere. Et klassisk eksempel er, at den første telefonabonnent ikke har så stor glæde af apparatet, fordi der ingen er at ringe til. Værdien af abonnementet stiger i takt med antallet af brugere. På den anden side kan et etableret netværk indebære en teknologisk *indlåsnings*. En konkurrent til et eksisterende netværk kan have svært ved at få tilstrækkelig tilslutning, selv om det er teknologisk bedre. De første kunder, som skifter til konkurrenten, vil nok få glæde af den bedre teknologi, men vil initialt også få ulempe af at være få brugere.

Phillips & Zhdanov (2012) finder imidlertid, at en del af denne hæmning af den teknologiske udvikling ved etablerede platforme kan reduceres ved, at de får adgang til at opkøbe mindre opstartsvirksomheder med teknologiske forbedringer, som derefter kan implementeres i de eksisterende platforme. Umiddelbart kan opkøb af potentielle konkurrenter forekomme som en begrænsning af konkurrencen, men det kan i det platformsøkonomiske tilfælde være med til at løse en potentiel markedsfejl.

Det er i øvrigt værd at bemærke, at langt de fleste IT-giganter både er relativt unge og har fortrængt platforme, som tidligere var størst på markedet. Google er langt fra den første søgemaskine, men blev størst i kraft af et bedre produkt end f.eks. Altavista. Facebook har afløst platforme som f.eks. Second Life. Netværkseksternaliteterne har altså ikke haft en karakter, der har forhindret nye selskaber og produkter i at udkonkurrere eksisterende i et ganske hastigt tempo.

## REGULERING KRÆVER NØJE KENDSKAB TIL MARKEDER OG FORRETNINGSMODELLER

Selv om IT-giganter umiddelbart kan minde om naturlige monopoler ved at have store markedsandele, er der således helt afgørende forskelle. Det er langt mindre oplagt, at IT-giganterne besidder en skadelig markedsagt, som kan retfærdiggøre regulering.

Litteraturens konklusion er desuden, at det kræver meget nøje analyser i hvert enkelt tilfælde at afgøre, om der er basis for regulering, og hvordan den i givet fald skal indrettes (se f.eks. Evans & Schmalensee 2012).

Det kan udgøre et særligt problem, hvis den regulerende myndighed ikke udelukkende er styret af samfundsøkonomiske hensyn. På den ene side er der en velkendt risiko for regulatorisk "capture", således at myndigheden reelt kommer til at tjene den regulerede virksomheders interesser. Et eksempel, som tyder i den retning, er de politiske overvejelser i Danmark om at indføre en skat på udenlandske streamingstjenester. Ved medieaftalen blev der i stedet indført et krav om dansk produktion, som meget vel kan ende med at tilgodese den største udenlandske tjeneste, Netflix.

På den anden side er der risikoen for, at den regulerende myndighed er ude i et politisk ærinde, således som det synes at være tilfældet med EU-kommissionens retorik mod IT-giganterne. Endvidere vil eventuelle bøder tilfalde EU's kasse.

## KONKLUSION

IT-giganterne skaber ikke nye skattemæssige problemstillinger. De kan ikke hævdes at undvige "fair" beskatning. Som for andre selskaber med et stort dækningsbidrag i forhold til prisen er der en tendens til, at selskabsindkomsten beskattes, hvor ejeren har sin værditilvækst. Selskabs-skatten er derimod ikke en skat, der primært følger lokalisering af enten omsætning, fysisk produktion eller beskæftigelse. Danske medicinalvirksomheder beskattes i høj grad i Danmark, hvor patenterne er udviklet, og på samme måde beskattes IT-giganterne overvejende under amerikansk jurisdiktion. Efter den amerikanske skattereform er det desuden ikke længere fordelagtigt at hjemtage udenlandske indkomster med stor forsinkelse.

EU-kommissionen har ikke desto mindre foreslået en særskat på IT-giganter. Det kan umiddelbart ses som et modstykke til Trumpadministrationens protektionisme – og dens populisme. På sigt er det vanskeligt at forestille sig en særbeskatning af netop disse virksomheder, uden at f.eks. danske virksomheder bliver tvunget ind i et tilsvarende regime. Forslagene om i første omgang en ren omsætningsskat på IT-giganter og siden en variant af EU-kommissionens gamle travet – en CCCTB-baseret selskabsskat – vil udfordre den internationale retsorden om beskatningsretten, skabt gennem mange års gensidige dobbeltbeskatningsoverenskomster.

Mens IT-giganterne skattemæssigt ikke rejser afgørende nye problemstillinger, kan de reguleringsmæssigt ikke sidestilles med traditionelle naturlige monopoler, det er oplagt at regulere. Der er risiko for at drage en falsk parallel. Deres store markedsandele er ikke nødvendigvis konkurrencebegrænsende eller klan henføres til konkurrencebegrænsende adfærd. Konkurrencen

– også indbyrdes mellem IT-giganterne – er større, end den umiddelbart kan tage sig ud for forbrugerne. Det gælder ikke mindst på reklamemarkedet.

Beskatning og regulering risikerer at *reducere* konkurrencen og påføre forbrugerne tab. En væsentlig del af konkurrencen er *om* frem for *på* markedet. Beskatning og regulering af de største selskaber kan gøre denne konkurrence mindre intens.



## REFERENCER

Armstrong, M. (2005): "Competition in Two-Sided Markets". Rand Journal of Economics 37

Economides, N. & F. Flyer (1997): "Compatibility and Market Structure for Network Goods". Stern School of Business working paper.

EU-kommissionen (2018a): "Questions and Answers on a Fair and Efficient Tax System in the EU for the Digital Single Market". [Memo/18/2141](#)

EU-kommissionen (2018b): "Digital Taxation: Commission proposes new measure to ensure that all companies pay fair tax in the EU". [Press Release 21. March](#)

Evans, D.S. & R. Schmalensee (2012): "The Antitrust Analysis of Multi-sided Platform Business". Coase-Sandor Institute for Law & Economics Working Paper 623.

Jambeck, J.R. et al. (2015): "Plastic waste from land into oceans". [Science 347](#).

Phillips, G.M. & A. Zhdanov (2012): "[R&D and the Incentives from Merger and Acquisition Activity](#)". NBER working paper 18346.

Rochet, J.-C. & J. Tirole (2003): "Platform Competition in Two-Sided Markets". Journal of the European Economic association 1.

Vestager, M. (2018): "[EU competition chief holds threat of breaking up Google](#)". [The Daily Telegraph](#) 29.3.