



**KONKURRENCESTYRELSEN**

# Konkurrence- redegørelse 2005



# Konkurrenceredegørelse 2005

Juni 2005

Oplag 1.000

Pris: Kr. 200,00 inkl. moms

Sælges hos IT- & Telestyrelsen

Konkurrencestyrelsen  
Nyropsgade 30  
1780 København V  
Tlf.: 72 26 80 00  
Fax: 33 32 61 44

On-line ISBN 87-7029-334-1  
ISBN 87-7029-333-3  
On-line ISSN 1399-2120  
ISSN 1398-0076

Layout og grafisk produktion  
Schultz Grafisk A/S

Redegørelsen er udarbejdet af Konkurrencestyrelsen.  
Hovedbidrag til de enkelte kapitler er forfattet af:

- Kapitel 2: Josephine Emilie Overgaard, Torben Thorø Pedersen
- Kapitel 3: Helle Lange, Jesper Mølbæk
- Kapitel 4: Lau Nilausen, Pia Ziegler
- Kapitel 5: Sune Chabert Larsen, Vibeke Schiøler Sørensen
- Kapitel 6: Peder Kongsted Christiansen, Søren Kåre Nielsen
- Kapitel 7: Henrik Gommesen, Klaus Larsen
- Kapitel 8: Lærke Flader, Kristian Henriksen
- Kapitel 9: Søren Andersen, Henning Wacker
- Kapitel 10: Andreas Ring
- Kapitel 11: Torben Thorø Pedersen
- Kapitel 12: Majken V. Skovgaard
- Kapitel 13: Jytte Boesgaard, Christopher Kjølby Jensen, Anders Birkelund Nielsen, Thomas H. Nielsen, Gunvor Harbo Valerius
- Kapitel 14: Christina Paludan Melson, Peter Dethlefsen, Marianne K. Larsen
- Kapitel 15: Frederik André Bork, Morten Qvist Fog, Line Hell Hansen, Snorre Welling

# Forord

Årets Konkurrenceredegørelse er den ottende i rækken. Lige som i de foregående år sætter redegørelsen fokus på konkurrenceforholdene i Danmark såvel i den private som i den offentlige sektor.

Redegørelsen kommer i år rundt om mange emner, som forhåbentligt kan danne grundlag for en god offentlig debat om konkurrenceforholdene i Danmark.

Traditionen tro indeholder redegørelsen også en årbogsdel, som kan bruges som opslagsværk sammen med styrelsens hjemmeside.

God læselyst!

Finn Lauritzen

# Indhold

## Konkurrenceforholdene

1.1	Status.....	11
1.2	Det nye netværk i EU.....	12
1.3	Styrket konkurrencelov.....	14
1.4	Mere konkurrence.....	16
1.5	Håndhævelse .....	20
1.6	Konkurrencesagerne i 2004 .....	21
1.7	Temaerne i redegørelsen .....	23

## Konkurrencestrategi 2010

2.1	Resumé og konklusioner .....	31
2.2	Konkurrencestrategien og den konkurrencepolitiske handlingsplan.....	34
2.3	Danske brancheorganisationers aktiviteter .....	36
2.4	Status for initiativer i den konkurrencepolitiske handlingsplan.....	39
2.5	Status for delmålene i konkurrencestrategi 2010.....	47
	Bilag 2.1 Brancher med tegn på konkurrenceproblemer .....	62
	Bilag 2.2 Nogle centrale konkurrenceindikatorer .....	66

## Infrastrukturer

3.1	Resumé og konklusioner .....	71
3.2	Rammebetingelser i Danmark .....	74
3.3	International sammenligning.....	89
3.4	Benchmarking af danske og udenlandske rammebetingelser .....	90
3.5	Sammenligning med infrastrukturer i andre lande .....	94

## Konkurrence om offentlige opgaver

4.1	Resumé og konklusioner .....	113
4.2	Hvad er offentlig – privat samarbejde?.....	116
4.3	Frit valg af velfærdsydelse .....	120
4.4	Brug af udbud på forskellige områder.....	132

## Musik, film og konsolspil

5.1	Resumé og konklusioner .....	145
5.2	Musik, film og konsolspil .....	148
5.3	Detailsalg og priser.....	152
5.4	Konkurrencen blandt producenter og distributører.....	165
5.5	Ophavsretsregler .....	174

## Apoteker

6.1	Resumé og konklusioner .....	181
6.2	Indledning .....	185
6.3	Det danske marked for lægemidler .....	188
6.4	Nye muligheder.....	193
6.5	Effekter af kapitlets forslag .....	209

## En effektiv distribution af byggevarer

7.1	Resumé og konklusioner .....	215
7.2	Konkurrencen i byggesektoren.....	219
7.3	Distribution af byggevarer.....	224
7.4	Prisdannelse og rabatter .....	236

## De frivillige kæder og konkurrencen

8.1	Resumé og konklusioner .....	243
8.2	Kapitalkæder og frivillige kæder – muligheder og begrænsninger .....	248
8.3	De frivillige kæders faktiske valg mellem central styring og decentrale beslutninger .....	254
8.4	Udviklingen for kapitalkæderne og de frivillige kæder siden 1997 .....	261
8.5	Ændring af konkurrencereguleringen .....	273

## Hvile-i-sig-selv, incitamentsregulering eller det frie marked?

9.1	Resumé og konklusioner .....	279
9.2	Hvile-i-sig-selv .....	281
9.3	Hvile-i-sig-selv og det frie marked .....	286
9.4	Incitamentsreguleringsmetoder .....	288
9.5	Mere effektiv incitamentsregulering .....	296
9.6	Erfaringer med incitamentsregulering.....	299
9.7	Incitamentsregulering kan være dyr og upræcis.....	304

## Konkurrence og viden

10.1	Resumé og konklusioner .....	309
10.2	Konkurrencens indvirkning på F&U .....	312
10.3	Patentsystemets betydning for innovation .....	316
10.4	Anvendelse af patentsystemet.....	326
10.5	Handel med viden.....	335

## Kapitel 11

### Konkurrence og arbejdsmarked

11.1	Resumé og konklusioner .....	343
11.2	Prisvariation mellem EU-landene – udvikling og årsager.....	344
11.3	Analyse af prisvariationen i EU9 .....	352
11.4	Samspil mellem reformer på produkt- og arbejdsmarkederne.....	356
	Bilag 11.1 Modellen bag Balassa-Samuelsen-effekten .....	364
	Bilag 11.2 Den empiriske model .....	367
	Bilag 11.3 Data .....	369

## Kapitel 12

### Konkurrenceloven i 2004

12.1	Indledning .....	373
12.2	Straffesager .....	374
12.3	Offentligt reguleret virksomhed (§ 2) .....	374
12.4	Konkurrencebegrænsende aftaler (§ 6-10).....	375
12.5	Misbrug af dominerende stilling (§ 11) .....	379
12.6	Fusionskontrol (§ 12) .....	382
12.7	Kendelser fra Konkurrenceankenævnet i 2004.....	382
12.8	Oversigt over afgørelser fra styrelse og råd i 2004 .....	386
12.9	Konkurrencestyrelsens udgivelser om konkurrenceforhold i 2004 ...	399

## Kapitel 13

### EU-konkurrencereglerne i 2004

13.1	Indledning .....	401
13.2	Sager om aftaler og misbrug .....	402
13.3	Fusioner .....	407
13.4	Retten og Domstolen .....	415
13.5	Nye retsakter på konkurrenceområdet .....	420
13.6	Internationalt samarbejde .....	425



## Offentlige udbud i 2004

14.1	Indledning .....	429
14.2	De nye direktiver .....	429
14.3	Kommunalreformen .....	430
14.4	Nye regler for indhentning af tilbud i bygge- og anlægssektoren .....	430
14.5	Vejledning og sagsbehandling .....	432
14.6	Konkurrencestyrelsens udtalelser .....	433
14.7	Danske domme og kendelser fra EF-Domstolen .....	446

## Statsstøttere reglerne i 2004

15.1	Indledning .....	453
15.2	Statsstøtte og udvidelsen af EU .....	454
15.3	Dansk statsstøttedatabase .....	454
15.4	Nye regler i 2004 .....	455
15.5	Kommende ændringer af statsstøttere reglerne .....	457
15.6	Danske statsstøtteordninger i 2004 .....	460
15.7	Praksis .....	460





# Konkurrenceforholdene

## 1.1 STATUS

---

I 2004 skete der væsentlige ændringer af de regler, som konkurrencemyndighederne arbejder under. I EU blev der etableret et netværk, hvor myndighederne arbejder sammen om at fremme konkurrencen. Og Folketinget ændrede konkurrenceloven, så den på en række punkter kom til at svare til de nye EU-regler. Endelig lancerede regeringen en række konkurrencepolitiske målsætninger under overskriften „mere konkurrence“.

Som det første land i EU indførte Danmark i 2004 mere fleksible udbudsregler. Reglerne kan – hvis de bliver brugt rigtigt – øge konkurrencen om offentlige indkøb og gøre det mere attraktivt for det offentlige at handle med private virksomheder.

2004 blev også året, hvor mange forbrugere lod deres valg af leverandør af mælkeprodukter påvirke af styrelsens sager. Sagen viser, at pressens og forbrugernes holdninger kan have stor indflydelse på, hvordan et marked udvikler sig. Pressens og forbrugernes reaktion er vigtig, fordi en effektiv håndhævelse af reglerne ikke i sig selv sikrer, at alle problemer løses. Samtidig er det vigtigt at påvirke kulturen i erhvervslivet, så der i flest mulige brancher er en intens, men fair konkurrence. Og dette er ikke kun – eller primært – en myndighedsopgave.

Forbrugernes adfærd kan således også fremme konkurrencen på andre områder. Forbrugere kan fx med fordel se sig bedre for, når de bruger autoværksteder, banker, ejendomsmæglere, forsikringsselskaber, håndværkere eller andre serviceudbydere. Men flere steder har forbrugere ikke reel mulighed for at påvirke konkurrencen. Det gælder bl.a. aviser, bøger, medicin, og hvor lovgivningen på forskellig måde begrænser konkurrencen.

Konkurrencepolitikken bør derfor have et bredt sigte og konstant holde kritisk øje med mange reguleringer. Barrierer mod, at nye aktører går ind i en branche – fx etablerer en ny ejendomsmæglerkæde – bør afskaffes, da nye aktører ofte vil være med til at „puste nyt liv“ i konkurrencen. På tilsvarende måde bør man ikke stille særlige danske krav til et produkt, da det nemt kan begrænse mulighederne for import fra billigere lande.

Analysen af udvalgte brancher er også et vigtigt instrument. Konkurrencemyndighederne i de nordiske lande har derfor i de senere år gennemført en fælles analyse om året. Indtil nu er luftfart, energi og telesektoren blevet behandlet. Og til efteråret vil en analyse af fødevarerområdet være færdig. Analyserne har alle været drøftet blandt de europæiske konkurrencemyndigheder. Endvidere bruger myndighederne analyserne som baggrundsinformation, når de behandler konkrete sager.

Den nordiske telerapport fra 2004 peger på, at markederne for såvel fastnet- som mobiltelefoni fortsat er nationale, med betydelige prisforskelle til følge. Som forbruger mærker man dette, når man ved rejser i udlandet betaler dyrt for at bruge sin mobiltelefon. Problemet er bl.a., at der er risiko for, at den nuværende EU-regulering cementerer de nationale markeder i stedet for at lede til større – helst europæiske – markeder med mindre behov for, at sektorregulering skal supplere konkurrencelovgivningen.

Konkurrencestyrelsens arbejde har stor betydning for de virksomheder, der klager og klages over. Styrelsen lægger derfor stor vægt på at have en god dialog med såvel de involverede virksomheder som med interesseorganisationer og andre myndigheder. Da sagerne bliver stadig mere komplekse, og da parterne opruster med stadig flere juridiske og økonomiske argumenter, har styrelsen øget sin fokus på god „proceshåndtering“, så sagerne bliver belyst og analyseret forsvarligt, uden at de trækker ud i det uendelige.

Det er derfor naturligt, at en af styrelsens værdier er, at vi sigter efter stadige forbedringer. Det gælder både i vores samarbejde med vores kunder og interessenter og i forhold til den primære arbejdsopgave – at forbedre konkurrencen.

## 1.2 DET NYE NETVÆRK I EU

---

2004 var reformernes år. Fra den 1. maj er EU's fusionsregler moderniseret, ligesom EU-konkurrencereglerne nu kan håndhæves af såvel Kommissionen som af konkurrencemyndighederne i de enkelte lande.

For at løse denne opgave er der oprettet et netværk, hvor myndighederne kan samarbejde og udveksle ideer om, hvordan man løser konkurrenceproblemer. Det gælder også i sager, som primært har national interesse. Samarbejdet er fleksibelt, idet det bygger på nogle få grundprincipper. Det forudsætter gensidig tillid. Trods begyndervanskeligheder er erfaringen allerede nu, at netværket er med til at løfte kvaliteten i afgørelserne. De største fordele opnår man ved at udveksle ideer og samarbejde i de tidlige faser af sagsbehandlingen.

Som noget nyt er der etableret erfa-grupper for 14 sektorer. I grupperne drøfter myndighederne de strategiske udfordringer i en sektor, koordinerer indsatsen og udveksler erfaringer. Møderne i grupperne sikrer også, at de enkelte landes medarbejdere kender hinanden, hvilket er en forudsætning for et hurtigt og effektivt samarbejde i dagligdagen.

Samarbejdet kan også gøre det naturligt, at større straffesager går over til Kommissionen.

Kommissionen har intensiveret samarbejdet om politikudvikling ved at nedsætte arbejdsgrupper om aktuelle konkurrencepolitiske spørgsmål. For øjeblikket drøftes fx spørgsmålet om, hvornår der foreligger misbrug af en dominerende markedsposition. Det skyldes dels en interesse for, at de europæiske regler til stadighed er på højde med fx de amerikanske regler, dels et ønske om at EU-landenes konkurrenceregulering er så ensartet som mulig.

Reformen betyder også, at en konkurrencemyndighed i et land kan hjælpe andre landes myndigheder med at indhente oplysninger og foretage kontrolbesøg. Som den første myndighed gennemførte Konkurrencestyrelsen i 2004 kontrolbesøg efter anmodning fra et andet land, nemlig Sverige.

I løbet af de første ti måneder har myndighederne meldt lidt over 350 sager ind i netværket. Dette tal er mindre, end styrelsen forventede, før reformen blev gennemført. Af de 350 har Kommissionen meldt 108 sager ind, Frankrig 55 og Tyskland 43. Danmark har 14 sager, Sverige 8 og Finland 6. Danmarks andel af sagerne er højere end den danske andel af EU's befolkning eller BNP. Det skyldes, at Konkurrencestyrelsens linie hidtil har været også at forelægge sager for netværket, hvor der kunne være en vis tvivl om, hvorvidt sagen har EU-dimension (dvs. om den påvirker samhandelen). Nogle lande har indmeldt overraskende få sager, hvilket både kan skyldes begyndervanskeligheder og utilstrækkelig håndhævelse.

Da sager, der ender med indgreb eller tilsagn, skal sendes i høring i Kommissionen, er sagsbehandlingstiden blevet lidt længere end hidtil. Høringsfristen er 30 dage, men i visse tilfælde kan det være nødvendigt med mere end en høring. Disse høringer er med til at sikre, at myndighederne i netværket til stadighed har en ensartet regelanvendelse.

Kommissionen er i nogle tilfælde kommet med bemærkninger til påtænkte påbud eller med ønsker om ændringer i aftaler, som er indgået mellem styrelsen og en virksomhed. Kommissionen har samtidig ønsket, at dens bemærkninger ikke blev offentliggjort. Denne metode harmonerer ikke særlig godt med nordisk forvaltningspraksis og er svær at forklare de virksomheder, som myndighederne er i dialog med.

Det er navnlig tilfældet i sager, hvor Kommissionen af konkurrencepolitiske grunde ønsker, at en national myndighed „går foran“ og strammer retspraksis i EU. Man kan sige, at der i netværket kan være indbygget en vis skævhed i retning mod en hårdere konkurrencepolitisk linie end ellers. Det skyldes, at det er relativt risikofrit for Kommissionen og andre landes myndigheder at anspore et medlemsland til en hård linie, når det ikke er de pågældende embedsmænd, der selv skal påtage sig at forsvare afgørelsen for den relevante ankeinstans. Dette problem løses bedst ved gensidig respekt og dialog blandt medlemmerne af netværket. Styrelsen vil derfor tilstræbe at have kontakt med Kommissionen på et relativt tidligt tidspunkt af sagsbehandlingen, så man på denne måde kan fremme dialogen.

Det er ikke afklaret, hvordan man bedst offentliggør afgørelserne. I dag sker det på de enkelte myndigheders hjemmesider. Men styrelsen arbejder for, at der etableres en central database, som er åben for alle. En central database er en forudsætning for, at virksomhederne og borgerne kan få overblik over retspraksis i EU.

Selvom det endnu er for tidligt at drage håndfaste konklusioner, tyder intet på, at den frygt for retsikkerhed, som dele af dansk erhvervsliv havde, bliver en realitet. Når reformen er kørt ind, og børnesygdommene er kureret, vil Europa stå med et system, der er bedre end det gamle. Reformen vil således på sigt komme de europæiske forbrugere til gode, samtidig med at den vil anspore europæiske virksomheder til at være konkurrencedygtige også i global sammenhæng.

## 1.3 STYRKET KONKURRENCELOV

---

Konkurrenceloven blev også ændret i 2004. Lovændringen indebærer, at Konkurrencerådet har fået flere „værktøjer“ til sin rådighed. Samtidig er der sket en vis tilpasning til de nye EU-regler på Konkurrenceområdet.

Den vigtigste nyhed er, at rådet kan gøre tilsagn bindende. Med denne ændring lægger Folketinget op til flere forligsløsninger i sager, hvor en virksomhed er under mistanke for at overtræde loven. Når virksomheden afgiver tilsagn, forpligter den sig til at opføre sig på en måde, der fremmer konkurrencen. Denne regel lægger op til dialog med virksomhederne frem for konflikt. Hermed bliver det nemmere at finde gode løsninger på ofte meget komplekse problemer.

Alternativet til en forhandlingsløsning er et påbud til virksomheden. Men påbud har en svaghed. Ofte er det svært at formulere et påbud så klart, at det i sig selv fremmer konkurrencen. Vigtigere er det dog, at en myndighed ikke

bør udstede et påbud, der binder virksomheden unødigt. Et påbud må derfor ofte gøres generelt, så virksomheden bevarer sin kommercielle frihed. Har en dominerende virksomhed fx haft en diskriminerende prispolitik, kan virksomheden løse problemet ved at hæve nogle priser eller ved at sænke andre. Et påbud må respektere denne handlefrihed, hvorimod en forligsløsning kan afspejle, hvordan virksomheden ønsker at benytte de valgmuligheder, den har. Dermed kan tilsagn indeholde meget specifikke løsninger på et problem.

En anden ændring af loven er, at virksomheder ikke mere skal anmelde aftaler. Tidligere skulle virksomheder søge om „dispensation“, hvis de havde indgået en aftale, der var konkurrencebegrænsende, men som samtidig var gavnlig – ikke bare for de involverede virksomheder, men også for kunderne.

Virksomhederne kan nu selv vurdere, om nytten er tilpas stor til at kompensere for de konkurrencebegrænsende virkninger. Er virksomheden i tvivl, kan den fortsat anmelde aftalen til styrelsen. For aftaler, der er så store, at de kan påvirke handlen mellem EU-landene, kan Konkurrencerådet af hensyn til samarbejdet i netværket undlade at behandle en anmeldelse. Men styrelsen vil naturligvis fortsat give gode råd også i sådanne sager. Samtidig vil styrelsen og rådet fortsat behandle rent nationale anmeldelser. Disse vil ofte handle om aftaler indgået af mindre virksomheder. Dermed ydes en service, der er bedre end i de fleste andre EU-lande.

En af nyhederne er, at virksomheder kan bede om at få en sag behandlet på engelsk. Der skal i sådanne sager udarbejdes et dansk resumé, som sikrer, at alle kan følge med i retspraksis. I praksis vil virksomheder fx få fordel af reglen i de fusionsager, som de skal anmelde i mange lande. Her kan styrelsen tildele, at virksomheden indsender anmeldelsen samt visse dokumenter i en engelsk udgave. Det kan spare en virksomhed for tid og omkostninger.

Loven cementerer den praksis, styrelsen har fulgt siden 2003, hvorefter der er offentlighed om straffesagerne. Det betyder, at det vil blive offentliggjort, når en virksomhed bliver idømt en bøde eller betaler det bødeforlæg, som anklagemyndigheden sender til den. Hermed får forbrugerne bedre mulighed for at følge med i, hvem der „snyder i konkurrencen“, lige som det bliver lettere at vide, hvem man eventuelt kan føre en erstatningssag imod.

Ændringen skal ses sammen med den ændring, der blev foretaget i 2004 i retsplejeloven. Som noget nyt kan skadelidte virksomheder og medierne få adgang til nogle af de dokumenter, der er i en straffesag.

På fusionsområdet er loven også forbedret. Rådet får mulighed for at stille krav til en fusion, også selvom den virksomhed, der opstår ved fusionen, ikke bliver den største på markedet. En fusion mellem den anden og fjerde største



virksomhed kan begrænse konkurrencen væsentligt, også selvom virksomheden efter fusionen fortsat er den næststørste inden for den branche. Lovændringen er en konsekvens af de nye EU-regler. Med denne ændring er den europæiske og den amerikanske fusionskontrol blevet tilnærmet hinanden, hvilket er vigtigt, da stadig flere fusioner kan være underkastet fusionskontrol på begge sider af Atlanten.

Siden efteråret 2003 har pressen haft fokus på dominerende virksomheders adfærd – især over for mindre konkurrenter. Resultatet blev den nye § 10 a, som gør det muligt for Konkurrencerådet at kræve, at en dominerede virksomhed i særlige situationer skal udarbejde forretningsbetingelser. De fastlægger, hvordan virksomheden skal fastsætte sine priser, rabatter m.v. Virksomheden skal indsende forretningsbetingelserne til styrelsen, men de er ikke offentlige, da det vil svække konkurrencen.

Under Folketingets behandling af lovforslaget drøftede interesseorganisationer, professorer og politikere, hvor hensigtsmæssig og virkningsfuld § 10 a vil være. Dette vil fremtiden vise. Formålet med reglen er ikke at supplere de håndhævelsesregler, der allerede er i konkurrenceloven. Det er dog også vigtigt at gøre sig klart, at § 10 a kan have præventiv virkning.

## 1.4 MERE KONKURRENCE

---

Konkurrence har gennem årene været med til at gøre det danske samfund velstående. Det gælder både, når virksomhederne kæmper om de danske forbrugeres gunst, og når de slås på eksportmarkederne. En skarp konkurrence er nødvendig for at sikre udviklingen af nye og bedre produkter. Høj innovation og øget effektivitet gennem bedre produktionsprocesser skal sikre, at det danske samfund også i fremtiden kan opretholde en høj levestandard.

Effektiv konkurrence betyder endvidere, at iværksættere får lettere ved at udbyde produkter på lige vilkår med andre, fordi de ikke risikerer at blive udsat for ufine konkurrencemetoder.

En god konkurrencekultur berører både virksomhederne og den offentlige sektor. I det offentlige er der behov for at tænke i mere konkurrencemæssige baner, så det offentlige i højere grad er med til at skabe nye markeder og mere effektivitet til løsningen af de vigtige opgaver, som både nu og i fremtiden hviler på det offentlige.

Det var derfor naturligt, at regeringen i 2004 offentliggjorde publikationen „Mere konkurrence – større vækst“, som opsætter klare mål for konkurrenceforholdene. Overordnet er det målet, at konkurrencen i Danmark skal være på niveau med de bedste lande i OECD.

Dette mål vil være nået, hvis 6 delmål opfyldes. For det første bør antallet af brancher med konkurrenceproblemer halveres inden 2010. For det andet bør danske forbrugere ikke betale højere priser end forbrugerne i andre EU-lande. For det tredje bør man mindske antallet af konkurrencebegrænsende regler. For det fjerde bør det offentlige købe flere ydelser fra private virksomheder. For det femte bør der være mere frit valg af leverandører af velfærdsydelser. Endelig bør Danmark stå stærkere i globaliseringen.

I dette års konkurrenceredegørelse har styrelsen vurderet målopfyldelsen.

Det overordnede billede er, at der er taget flere vigtige initiativer, men at resultatet endnu ikke viser sig, når man sammenligner med andre lande. Der er også områder, hvor Danmark sakker agterud. Der skal derfor et hårdt arbejde til i fremtiden, hvis det ambitiøse mål om at være blandt de bedste lande i OECD skal opfyldes.

Forbedringerne er primært sket på det private område. På det offentlige område er udviklingen gået i stå. Det gælder både brugen af udbud og produktionen af offentlige velfærdsydelser, som i høj grad fortsat produceres af det offentlige.

På den positive side er, at dansk lovgivning ikke er så byrdefuld, som mange måske tror. En undersøgelse fra OECD viser, at omfanget af konkurrencebegrænsende regulering i Danmark er faldet fra 1998 til 2003. Men de andre lande har reduceret deres regulering i samme omfang. Og en række lande har endda reduceret deres regulering væsentligt mere. Derfor ligger Danmark på en delt 5.-7. plads, hvilket er uændret placering siden 1998. Undersøgelsen er omtalt i kapitel 2.

Der er derfor al mulig grund til at fortsætte indsatsen på dette område. Konkurrencebegrænsende regler findes således i mange former. Sammen med Finansministeriet og Økonomi- og Erhvervsministeriet undersøgte Konkurrencestyrelsen i 2004 sådanne regler og anbefalede ændringer i 13 regelsæt. De spænder lige fra tobakspriser over juridisk rådgivning til Arbejdstilsynet og næringsloven. Anbefalingerne er beskrevet i kapitel 2.

En vigtig erfaring er, at det er svært at fjerne konkurrencebegrænsende regler, når de først er indført. Mange regler begunstiger – i hvert fald på kort sigt – nogle virksomheder, som ofte vil argumentere indædt for, at det er nødvendigt at netop „deres“ love forbliver uændret, eller at en ændring af lovgivningen er uheldig netop i disse år.

Hvis Danmark skal forbedre sin position i forhold til de andre OECD lande, er det vigtigt, at vi fordomsfrit moderniserer eksisterende love. Lige så vigtigt er det, at konkurrencehensynet tænkes ind i alle nye love, så der ikke opstår lige så mange nye konkurrencebegrænsninger, som det måtte lykkes at afskaffe.

Et vigtigt reguleringsområde er alle de infrastrukturer, som et moderne samfund har. Den „konkurrencemæssige kvalitet“ i reguleringen af infrastrukturerne er i kapitel 3 sammenlignet med en række andre lande. Lidt overraskende er Danmark kun på niveau med – eller en anelse under – de lande, der er sammenlignet med.

Offentliggjorte anbefalinger om lovændringer m.v. til den ansvarlige minister efter konkurrencelovens § 2, stk. 5, kan benyttes til at fjerne konkurrencebegrænsninger eller på anden måde forbedre reguleringen. Styrelsen har derfor opsat som mål, at man i hvert af de kommende år vil forelægge mindst tre udkast til anbefalinger for rådet.

På den positive side er også, at antal af brancher med konkurrenceproblemer er faldet støt over de sidste par år. I forhold til 2001 er antallet faldet fra 64 til 53. Det synes dermed stadig realistisk at halvere antallet til 32 inden 2010.

Et af de synligste mål for konkurrenceintensiteten er nettopriserne, dvs. forbrugerpriserne rensat for moms og afgifter. Her er billedet det samme som sidste år. Trods en øget konkurrence inden for blandt andet fremstilling af fødevarer og inden for detailsalg af dagligvarer er billedet fortsat, at de danske priser er høje. Priserne er således 6 pct. højere end priserne i andre EU-lande. Korrigerer man for den danske lønstruktur og lønniveau er forskellen 2½ pct. Prisniveauet tyder således på, at Danmark konkurrencemæssigt stadig er „under middel“ i EU, og der er derfor et stykke til målet.

På det offentlige område er udviklingen gået i stå. Udbudsprocenten hos såvel staten som amterne og kommunerne har været nogenlunde konstant. Danmark er faldet fra en femte plads i 1995-97 til en tolvte plads i 2001-03, når man ser på de 15 „gamle“ EU-landes brug af udbud.

Som det fremgår af kapitel 4, er det muligt at udbyde væsentligt mere, og der er mulighed for store besparelser, hvis det offentlige bliver bedre til at sam-

arbejde med private virksomheder om at løse offentlige opgaver. Da der er stor forskel på, hvor meget de enkelte kommuner udbyder, bør det være nemt for en række kommuner at øge deres udbudsgrad betragteligt.

Danmark har i de senere år har taget flere initiativer til at fremme udbud. Der er således ydet en massiv vejledningsindsats, men tallene viser, at der er behov for nytænkning, hvis udbudsniveauet skal hæves.

En mulighed er at give kommunerne økonomiske fordele, hvis de anvender udbud. Det vil være en god ide at kompensere kommunerne for omkostningerne ved at foretage udbud. Det kan ske over bloktilskuddet, idet kompensationen kan være en fast procentdel af kontraktsummen.

En anden mulighed er, at Konkurrencestyrelsen giver hjemmel til at gennemføre systematiske undersøgelser af, om udbudsreglerne på udvalgte områder bliver overholdt. En sådan regel vil have en præventiv virkning og vil samtidig medvirke til, at kommunerne får større fokus på deres indkøbspolitik.

Konkurrencestyrelsen har også undersøgt brugen af 9 frit-valgs-ordninger i 12 EU-lande. Undersøgelsen ser på muligheden for frit valg, når det gælder læger, hospitaler, børnehaver, skoler, plejehjem m v.

I de senere år er der gjort flere positive tiltag for at give borgene bedre mulighed for at vælge mellem forskellige leverandører af offentlige ydelser. Det gælder fx ældreområdet. Reglerne giver ofte – i teorien – borgerne gode muligheder for frit valg. Derimod kniber det med at gøre det let og attraktivt for borgerne at vælge frit. Det er altså i overgangen fra teori til praksis, at vi bør blive bedre.

I sammenligning med andre lande klarer Danmark sig bedst for læger og dårligst for plejehjem. Hvis man sammenligner scoren for alle velfærdsområderne under et, viser analysen, at der er betydelige fordele ved at give danskerne bedre muligheder for frit valg af velfærdsydelser. Eksempelvis opnår Tyskland i alt 99 point, Frankrig 96 og Sverige 85 (på den skala, der er beskrevet i kapitel 4). Til sammenligning opnår Danmark 75.

Styrelsens erfaringer viser, at det kan være vanskeligt at sikre, at en kommune betaler en fair pris for de ydelser, som virksomhederne leverer efter frit valg ordninger. Skal frit valg blive en succes, er det vigtigt, at der er mange private leverandører, og at de har mulighed for at levere kvalitet. Det opnår man kun, hvis de får en fair pris for deres ydelser. Derfor bør man forbedre muligheden for at korrigere kommuners interne omkostningsberegninger, idet disse beregninger ofte danner grundlag for den pris, som en privat leverandør kan få for sine ydelser.

Det overordnede billede er således, at de danske konkurrenceforhold er blevet bedre. Der er dog ingen grund til at hvile på laurbærrerne. De andre lande i EU er nemlig nået langt – og i nogle tilfælde længere – med at forbedre konkurrenceforholdene.

## 1.5 HÅNDHÆVELSE

---

Selv om Folketinget flere gange i de senere år har strammet konkurrenceloven, er en stram lovgivning ikke i sig selv nok til, at vi kan nå det ambitiøse mål om at være blandt de mest konkurrencedygtige lande i OECD.

Konkurrencerådet griber relativt ofte ind over for dominerende virksomheder. Det er med til at beskytte de mindre konkurrenter og sikre, at forbrugerne får et varieret udbud af varer. Endvidere har styrelsen haft succes med at optrævle det omfattende el-kartel.

Men bortset fra el-kartellet har det været så som så med at optrævle danske karteller. Mange andre lande i EU og Kommissionen har større succes på dette område. Det skyldes, at nogle af karteldeltagerne har henvendt sig til disse myndigheder og har afsløret kartellets eksistens og dets deltagere.

Tre betingelser skal være opfyldt, før virksomhederne „frivilligt“ fortæller myndighederne om karteller. For det første skal der være en reel risiko for, at man bliver straffet, hvis man overtræder konkurrenceloven. For det andet skal bøden være så høj, at virksomhederne vil gøre meget for at undgå bøden. Og for det tredje skal der være et såkaldt leniency-program, som giver myndighederne lov til at nedsætte bøden til den første virksomhed, der afslører et kartel.

Det danske system adskiller sig fra resten af Europa. I de fleste lande kan konkurrencemyndighederne selv føre sager om bødestraf ved domstolene eller pålægge virksomhederne „administrative afgifter“ i stedet for egentlige bøder. Det er kun i Danmark, Estland, Cypern og Malta, at bødesager efter konkurrenceloven skal behandles af både konkurrencemyndigheden og anklagemyndigheden, inden de ender ved domstolene.

Bødeniveaulet blev ved en lovændring i 2002 hævet betydeligt. En tommelfingerregel er, at bødeniveaulet skulle forhøjes med en faktor 10. På indeværende tidspunkt har imidlertid ingen af de overtrædelser, som styrelsen har overgivet til Statsadvokaten for Særlig Økonomisk Kriminalitet (SØK), og som vedrører forhold efter medio 2002, ført til en bøde.

Der er i Danmark mulighed for at give bødenedsættelse til virksomheder, som samarbejder med myndighederne om at afsløre karteller og opklare andre alvorlige overtrædelser af konkurrenceloven. Bemærkningerne til lovændringen i 2002 beskrev udførligt efter hvilke principper, der kan give bøderabat. Senere har Folketinget ændret straffeloven, så det nu klart fremgår, at der kan gives strafnedsættelse til bl.a. virksomheder, der samarbejder om opklaringen af en lovovertrædelse.

Den praktiske anvendelse af bøderabat i Danmark kan afvige fra anvendelsen i andre lande af flere grunde. For det første kan det spille en rolle, at det ikke i Danmark er den instans, der er ansvarlig for kontrolundersøgelser (såkaldte dawnraids), og som i praksis modtager tips fra offentligheden, dvs. Konkurrencestyrelsen, der kan stille anmeldere en given bøderabat i udsigt. For det andet er der ikke i Danmark – modsat i flere andre lande – nedskrevne retningslinier for, hvor stor bøderabat, der kan gives i forskellige situationer. Begge forhold betyder, at en karteldeltager, der overvejer at „stå af“ og samarbejde med myndighederne, ikke ved, hvor meget den skal betale i bøde.

Der er imidlertid ikke i dag overblik over, om denne uklarhed har nogen praktisk betydning. Det skyldes dels, at erfaringerne med bøderabat i Danmark stadig er relativt sparsomme, dels at bøderabatinstrumentet også er relativt nyt i en del andre EU-lande. Det er derfor for tidligt at vurdere, om den danske lovgivning er mindre effektiv med henblik på at afdække karteller end i andre lande. Konkurrencestyrelsen vil imidlertid sammen med Økonomi- og Erhvervsministeriets departement frem til offentliggørelsen af næste års Konkurrenceredegørelse søge at indsamle erfaringer fra forskellige lande med henblik på at kunne foretage en sådan vurdering.

## 1.6 KONKURRENCESAGERNE I 2004

---

I stadig flere sager, hvor Konkurrencerådet griber ind, foreligger der en klage fra en virksomhed. Klagen går ofte på, at en anden virksomhed misbruger sin dominerende stilling. En del af de dominerende virksomheder er således jævnlige „kunder“ hos Konkurrencestyrelsen, enten fordi der foreligger en klage over dem, eller fordi de er involveret i en fusion, som skal anmeldes til styrelsen. En del af sagerne vedrørte infrastrukturer som tele, post og el.

I 2004 fastslog Rådet, at TDC havde misbrugt sin dominerende stilling ved at anvende diskriminerende og loyalitetsskabende rabatter ved engrossalg af teletrafik. TDC havde endvidere misbrugt sin dominerende stilling ved at sælge et mobilprodukt (PlusNet) til privatkunder til en pris, der var lavere end TDC's

samlede omkostninger inklusiv risiko og en normal fortjeneste. Der forelå med andre ord „margin squeeze“, idet TDC's detailpris var lavere end deres engrospris. TDC's adfærd gjorde det således vanskeligt for andre teleoperatører at konkurrere med TDC, idet de andre virksomheder som følge af TDC's prispolitik havde meget svært ved at tilbyde kunderne en konkurrencedygtig pris.

Sagen viser, at der er behov for særlig fokus på de ydelser, som en dominerende virksomhed stiller til rådighed for sine konkurrenter, og som er nødvendige for, at konkurrenterne kan tilbyde deres produkter til kunderne.

Senere på året kom en ny afgørelse om, at TDC havde misbrugt sin dominerende stilling. Denne gang skyldtes det, at TDC krævede, at engroskunder, der købte adgang til TDC Mobil's net, også skulle købe transmissionskapacitet fra TDC Totalløsninger.

Også Post Danmark (PD) havde misbrugt sin dominerende stilling. Det var på markedet for omdeling af reklamer, hvor der kun findes to landsdækkende aktører, nemlig PD og Forbrugerkontakt (FK). PD havde krævet forskellige priser af kunder, der burde få ens behandling. PD havde endvidere tilbudt nogle af FK's kunder særligt fordelagtige priser, hvorfor de lod PD omdele deres reklamer. Endelig havde PD brugt såkaldte loyalitetsskabende rabatter, det vil sige rabatter, hvor en kunde får en højere rabat, hvis kunden opfylder nogle aftalte mål om, hvor mange reklamer, kunden ønsker omdelt i løbet af et år. Disse rabatter var ikke omkostningsbegrundede.

Post Danmark-sagen behandles af Ankenævnet. Uanset ankesagen har Post Danmark givet tilsagn om fremover at anvende et nyt prissystem. Tilsagnet betyder, at PD skal fastsætte sine priser ud fra 7 objektive kriterier. Kriterierne sikrer, at priserne er baseret på selskabets omkostninger, og at ens kunder får ens priser. PD kan tillige korrigere den enkelte pris lidt ud fra kommercielle overvejelser, således at der fortsat er mulighed for „godt købmandskab“. Rådet har gjort tilsagnet bindende til udgangen af 2006.

I fusionen mellem Elsam og NESAs godkendte rådet fusionen, efter at Elsam havde afgivet tilsagn. Tilsagnene er nødvendige for at fjerne de skadelige virkninger på konkurrencen, som fusionen isoleret set ville have.

Tilsagnene indebærer især, at Elsam årligt skal sælge 600 MW central kraftværkskapacitet på auktion. Med disse auktioner bliver det muligt for en eller flere konkurrenter at købe strøm til en i forvejen kendt og lav pris. Konkurrenterne kan sælge strømmen videre. Da de selv kan bestemme, hvornår de vil aftage den købte strøm, vil auktionerne forbedre konkurrencen, idet Elsam i sin prispolitik må tage hensyn til den strøm, som konkurrenterne sætter til salg.

Efter tilsagnene skal Elsam også sælge alle sine og NESAs decentrale gasfyrede kraftvarmeværker. Samtidig må Elsam ikke opkøbe eller drive decentrale kraftværker de næste 12½ år. Elsam skal også sælge NESAs ejerandele i Elkraft System og Transmission til en uafhængig virksomhed. Disse tilsagn sikrer, at der vil være flere konkurrenter til Elsam, og at Elsam ikke har interesser i systemansvaret.

Endvidere har Elsam givet tilsagn om at etablere et Storebæltskabel på 600 MW mellem Fyn og Sjælland. Når dette tilsagn er realiseret, vil det være muligt at overføre strøm mellem det østlige og vestlige Danmark. Hermed må aktørerne i hver af de to områder tage hensyn til de andre aktørers prispolitik, hvorfor konkurrencen forbedres.

Man kan læse mere om disse og andre sager i kapitel 12.

## 1.7 TEMAERNE I REDEGØRELSEN

---

Kapitel 2 belyser, hvordan det går med at opfylde den konkurrencepolitiske strategi, som regeringen lancerede i 2004.

Analyserne viser stilstand på tre ud af seks delmål i konkurrencestrategien, forbedring på to delmål og tilbagegang på ét.

Antal brancher med konkurrenceproblemer falder i tråd med målsætningen. I år er antallet faldet til 53. Derimod går det langsomt med at fjerne prisspændet til EU9. Den seneste opgørelse viser, at de danske priser fortsat er 6 pct. højere end gennemsnittet for EU9. Det er med til at mudre billedet, at Eurostats tal kun i begrænset omfang tager højde for tilbudsvare, som sandsynligvis spiller en større rolle i danske butikker end i andre lande.

På udbudsområdet lå Danmark for nogle år siden i den bedste ende, men nu ligger vi under middel.

Når det gælder økonomisk åbenhed, er der ingen fremgang at spore. Værdien af udenlandske investeringer i Danmark faldt mere end gennemsnittet for EU fra 2002 til 2003. Desuden udnytter vi vores importpotentiale for lidt.

Kapitel 3 belyser betydningen af velfungerende infrastrukturer. Kapitlet analyserer jernbaner, lufthavne, post, el, naturgas, fjernvarme, tele, distribution af TV, vandforsyning og spildevandshåndtering samt deponi og forbrænding af affald.



Kapitlet sammenligner kvaliteten af rammevilkårene på tværs af disse sektorer. Bedre rammevilkår fører til mere konkurrence, som igen fører til højere effektivitet og lavere priser. Der er derfor en økonomisk gevinst at hente ved at forbedre rammevilkårene.

En række betingelser skal være opfyldt, for at man kan opnå god konkurrence. Ejerskabet af selve nettet bør være adskilt fra produktion og salg af ydelser, der leveres, så ejeren af nettet ikke kan diskriminere andre udbydere. Desuden bør hverken lovgivningen eller tekniske forhold hindre grænseoverskridende konkurrence.

Nogle infrastrukturer er dyrere i Danmark end i sammenlignelige lande, mens andre er billigere. Affaldshåndtering, jernbaner og naturgas er blandt de dyrere. Det er især i begrænsningen af enerettigheder og reduktion af tekniske barrierer, at vi kan lære noget af andre lande. De lande, som har bedre rammevilkår på disse områder, har typisk også lavere priser. Enerettigheder finder man fx inden for post, TV, affald og vandforsyning.

Kapitel 4 ser på konkurrencen om offentlige opgaver. Det offentlige område er lige så vigtigt som det private, når målet er at fremme konkurrencen. Det er derfor uheldigt, at Danmark her halter efter andre europæiske lande.

Internationale sammenligninger viser, at dansk lovgivning – i princippet – giver gode muligheder for frit valg på de fleste områder. Billedet er imidlertid mindre godt, når man ser på, hvordan det fungerer i praksis. Der er nemlig en række praktiske barrierer, som gør, at danske brugere reelt ikke kan vælge frit. Som eksempel kan man nævne ventetider og manglende information. Et andet problem er, at den offentlige betaling til private leverandører ikke nødvendigvis svarer til de udgifter, som den offentlige myndighed selv har ved at levere ydelsen. Endelig er der ordninger, som helt udelukker private leverandører.

Trods en stor indsats med bl.a. at vejlede kommunerne er der ikke sket en nævneværdig forøgelse af udbud gennem de seneste år. Kommuner og amter bruger udbud væsentligt mindre end staten. Styrelsens analyser viser, at kommunerne mindst kan udbyde opgaver til en værdi af 14 mia. kr. mere, end de gør i dag.

Kapitel 5 analyserer, hvordan konkurrencen fungerer inden for musik, film og konsolspil. Der er tale om et voksende marked, hvor prisen på produkterne er høje sammenlignet med omkostningerne ved at fremstille og distribuere produkterne.

Undersøgelsen viser, at der er begrænset prisvariation på nyudgivet musik, film og spil. De danske priser er relativt høje. Danske forbrugere kunne således alene på cd'er spare mellem 160 og 260 mio. kr. i 2003, hvis de danske priser lå på samme niveau som i Sverige og Tyskland. Der tegner sig et lignende billede på filmmarkedet.

Udviklingen indenfor teknologi og de nye muligheder for at handle på internettet burde øge konkurrencen og give lavere priser. Men dette er kun sket i begrænset omfang.

Årsagen er bl.a., at de danske internetbutikker har valgt at lægge deres priser tæt op af priserne i de fysiske butikker. En anden forklaring er, at det ikke er lovligt at parallelimportere musik, film og spil fra lande uden for EØS.

Endvidere kan danske forbrugere ikke downloade musik fra udenlandske internetbutikker, idet butikkerne kun sælger til forbrugere i deres eget land. Dette skal ses i lyset af, at de store producenter via deres markedsposition og økonomiske styrke har mulighed for at sætte sig på de nye internetmarkeder.

For at forbedre konkurrencen bør danske forbrugere have adgang til at downloade musik fra udenlandske onlinebutikker. Den nuværende landeopdeling er formentlig i strid med EU's konkurrenceregler. Kommissionen er derfor, i samarbejde med de engelske og danske konkurrencemyndigheder, ved at undersøge mulighederne for at gribe ind over for denne praksis.

I kapitel 6 undersøger styrelsen apotekerne. Markedet for receptpligtig medicin er stort, idet danskerne køber for ca. 10 mia. kr. om året. Hvis danskerne får mulighed for at købe lægemidler til samme priser som i Norge eller Sverige, kan man spare mindst 1 mia. kr. om året.

Analyserne munder ud i forslag, som kan give forbrugerne bedre service og lavere priser. Forslagene gør desuden de danske apoteker klar til den udvikling, som teknologi og globalisering allerede har sat i gang. Samtidig sikrer forslagene, at det høje danske niveau for forbrugernes sikkerhed og sundhed bliver opretholdt.

Det anbefales, at forbrugerne også kan få tilskud til lægemidler, de køber på godkendte udenlandske apoteker, der lever op til dansk standard.

Desuden bør de nuværende faste priser få status som maksimalpriser. Hermed får danske apoteker mulighed for at svare igen på konkurrencen fra udenlandske apoteker. Norge, Holland og Belgien har allerede i dag et maksimalprissystem. Samtidig skal apotekerne have mulighed for selv at importere lægemidler.

Det foreslås, at tilskuddene til apoteker i tyndt befolkede egne bestemmes ved udbud.

Endelig bør reglerne for at eje og sælge apoteker lempes. Ved salg af et apotek, der ikke får tilskud, bør ejeren kunne få betaling for den goodwill og de investeringer, der er skabt gennem årene, idet man ellers giver ejeren et incitament til at holde op med at investere i apoteket i en årrække forud for salget.

Kapitel 7 ser på distributionen af byggevarer. Byggeområdet er et af de mest konkurrenceresistente områder i dansk økonomi. Det er dyrere at bygge i Danmark end i en række af de lande, som vi normalt sammenligner os med. Derfor er der gennem flere år taget initiativer, der kan styrke konkurrencen, men der er stadig store problemer i byggeriet.

De stærke bindinger mellem leverandører og grossister gør det svært for nye aktører m.v. at komme ind. Engrosleddets stærke stilling forhindrer, at aftagerne køber direkte fra leverandørerne. Selv store entreprenører og bygge-markedskæder har svært ved at købe direkte hos leverandørerne eller udnytte deres indkøbsstyrke. Samtidig foregår distributionen på en utidssvarende måde, der er med til at fastholde en ineffektiv indkøbsadfærd og logistik hos aftagerne.

Prisdannelsen på byggevarer i den professionelle sektor er sløret og uigen-nemsigtig. Der er også en høj grad af prisstyring af efterfølgende omsæt-ningsled. Rabatterne på byggevarer er meget høje, og rabatterne beregnes ud fra høje listepreiser. Håndværkerne bruger listepreiserne som grundlag for fakturering over for kunderne. Systemet fjerner dermed incitamenterne til priskonkurrence, fordi håndværkere og entreprenører bliver mere interesseret i høje rabatter end lave priser. Det fører til et kunstigt højt prisniveau for forbrugerne, idet de som udgangspunkt betaler listeprisen. Konkurrence-styrelsen vil derfor gribe ind overfor selektive virkninger af dominerende virksomheders salgssystemer, så de ikke diskriminerer direkte samhandel og nye salgskanaler. Konkurrencestyrelsen er også parat til at bruge den ovenfor omtalte § 10 a på dominerende leverandører.

Kapitel 8 ser på konkurrencen i detailhandelen mellem de frivillige kæder og kapitalkæderne. Mange butikker vælger i dag at gå ind i en frivillig kæde for at opnå stordriftsfordele m.v. De frivillige kæder består af selvstændige erhvervs-drivende, som samarbejder om bl.a. indkøb, markedsføring, administration og uddannelse. En anden måde at opnå stordrift på er ved at danne en kapi-talkæde. Her ejes butikkerne af en og samme koncern, og der er en ledelse, som kan træffe alle kommercielle beslutninger om oprettelse, placering, ned-læggelse og drift af butikkerne.

Undersøgelserne viser, at de frivillige kæder stort set er repræsenteret inden for samtlige brancher i detailhandelen. Gennem årene har de fastholdt en høj markedsandel, og de klarer sig godt i konkurrencen. De frivillige kæder har også haft en økonomisk udvikling, der ikke er meget forskellig fra kapitalkædernes, hvis man ser på nøgletal som bruttoavance og overskudsgrad.

Uanset dette viser en analyse af de gældende regler, at det vil være fornuftigt at ophæve bekendtgørelsen om kædesamarbejde. Sker det, vil de frivillige kæder fremover blive vurderet efter konkurrenceloven og bekendtgørelsen om vertikale aftaler. En ophævelse af kædebekendtgørelsen vil – sammen med mere effektbaserede vurderinger af kædernes aftaler – betyde, at de frivillige kæder får større frihed. De frivillige kæder får dermed forbedret deres mulighed for at konkurrere med kapitalkæderne, idet de frivillige kæder kan fremstå mere ensartede og slagkraftige over for leverandørerne og forbrugerne. Dette vil alt andet lige føre til øget konkurrence, hvilket også vil være til fordel for forbrugerne.

Kæderne vil også kunne binde medlemmerne mht. indkøb og sortiment i højere grad end hidtil, afhængig af hvor stor kædens markedsandel er. Endelig vil kæderne kunne kræve, at medlemmerne ikke overskrider de maksimumpriser, som kæden fastsætter i tilknytning til fælles reklameaktiviteter. Prisaftaler mellem kædemedlemmer vil fortsat være ulovlige. Desuden skal det enkelte kædemedlem fortsat have en vis dispositionsfrihed i den butik, som vedkommende ejer og dermed har den økonomiske risiko for.

Kapitel 9 belyser, hvordan man bedst kan regulere priserne for de forsyningsvirksomheder, som lovgivningen har givet et monopol. Prisregulering har været anvendt især inden for forsyningsvirksomhed. Eksempler er vandforsyning, spildevandsbehandling, el-transmission, affaldsbortskaffelse og varmemeforsyning. På disse områder skal der være fuld gebyrfinansiering, og gebyrerne skal hvile i sig selv. Det betyder, at indtægterne over en årrække skal dække omkostningerne uden mulighed for overskud.

Hvile-i-sig-selv princippet giver ikke incitamenter til effektivitet. Det leder som regel til for høje omkostninger og for lidt innovation. Der er derfor god grund til at overveje, om man i stedet kan indføre en form for incitamentsregulering. Formerne spænder fra indtægtsrammer og prislofter til bedste praksis og yardstick.

Hvile-i-sig-selv er med held blevet afviklet på en række forsyningsområder. Erfaringerne på tele- og el-området viser imidlertid, hvor vanskeligt det er at designe en velfungerende incitamentsregulering. Noget tyder på, at reguleringsmetodens kompleksitet ikke nødvendigvis gør metoden mere effektiv –

måske snarere tværtimod. Anvender man incitamentsregulering, bør man løbende tage den op til revision for at optimere effektiviteten af den valgte regulering.

Kapitel 10 fokuserer på dilemmaet i forholdet mellem konkurrence og viden. Vigtig viden søges ofte beskyttet af patenter m.v. Patenter er nødvendige for at fremme forskningen, men det er samtidig vigtigt, at patenterne ikke spænder for vidt eller er for brede. Noget tyder på, at de europæiske patentmyndigheder løser opgaven bedre end fx de amerikanske.

Handel med viden fremmer væksten og er måske endnu vigtigere for Danmarks status som vidensamfund end forskningen. En sådan handel – også mellem konkurrenter – bør kun bremses, hvis den efter en konkret vurdering er konkurrencebegrænsende. Det er derfor et problem, at Kommissionens gruppefritagelse for teknologioverførselsaftaler er så kompliceret, at virksomhederne ikke bruger den. Styrelsen har derfor taget kontakt til Kommissionen for at drøfte, hvordan man kan løse dette problem.

Ved handel med eneretter bør det sikres, at handelen ikke udelukker konkurrenter. Handler eller bytter virksomheder, der til sammen har en dominerende stilling, licensrettigheder, bør de derfor give andre virksomheder adgang til lignende aftaler på samme vilkår.

Det er et problem, at virksomheder i stigende omfang patenterer defensivt – dvs. tager patenter, der ikke bruges, men som forhindre andre i at anvende den patenterede viden. Dette kan i princippet løses ved tvangslicenser. Problemet er imidlertid, at denne regel ikke fungerer, fordi det er tungt og svært at føre disse sager. Derfor bør reglerne ændres, så konkurrencehensyn kommer til at indgå i vurderingen af sager om tvangslicenser.

Kapitel 11 undersøger, hvordan produktmarkederne og arbejdsmarkedet hænger sammen. Effektive og konkurrenceprægede produktmarkeder er en forudsætning for øget beskæftigelse og realløn på arbejdsmarkedet. Tilsvarende kan arbejdsmarkedet påvirke effektiviteten af produktmarkederne.

Kapitlet præsenterer en ny analyse af lønomkostningers betydning for prisvariationen i forhold til udvalgte EU-lande (EU9). Hensigten er bl.a. at få bedre viden om, hvor stor en merpris i forhold til EU9, som høje lønomkostninger i Danmark kan forklare.

Analysen viser, at den danske lønstruktur formentlig kan forklare en merpris på 3½ pct. til EU9 i 2003. Når lønnens betydning for den danske merpris er steget, skyldes det bl.a., at de danske lønstigninger i de sidste ti år har været højere end i resten af EU.

Kapitel 12-15 er den sædvanlige årbogsdelt, der gengiver de væsentligste afgørelser på styrelsens område.



# Konkurrencestrategi 2010

## 2.1 RESUMÉ OG KONKLUSIONER

---

Der er endnu et stykke vej til at nå regeringens mål om, at dansk økonomi i 2010 skal være blandt de mest konkurrenceprægede i OECD.<sup>1</sup> Konkurrencen har fået bedre vilkår i Danmark. Og konkurrencen er blevet mere skarp på flere områder af dansk økonomi.

Samtidig med at konkurrencen er forbedret i Danmark, er konkurrencen også styrket i de øvrige OECD-lande. Øget konkurrence i udlandet er en fordel for dansk økonomi, fordi den forbedrede konkurrencesituation fører til øget vækst hos vores samhandelspartnere, der derved kan aftage flere danske varer. Men når konkurrencen forbedres i udlandet, vil fremskridtene på konkurrenceområdet i Danmark også relativt set fremstå mindre synlige.

Det er hovedbudskaberne i dette kapitel, hvor Konkurrencestyrelsen gør status over konkurrencen i dansk økonomi.

Regeringens mål for konkurrencen i Danmark er en del af regeringens konkurrencestrategi fra juni 2004, „Mere konkurrence – større vækst“. Heri fastslår regeringen, at effektiv konkurrence er et vigtigt middel til at sikre økonomisk vækst i Danmark. Konkurrence i Danmark presser danske virksomheder til at bruge ressourcerne bedst muligt og til at nytænke. Det gør dansk erhvervsliv konkurrencedygtigt på den globale arena. Oveni giver det fordele til de danske forbrugere. De får adgang til et stort og varieret udbud af varer og tjenesteydelser til konkurrencedygtige priser.

Regeringens mål for konkurrencen i Danmark er ambitiøs. Danmark har haft en moderne konkurrencelov baseret på forbudsprincippet i kortere tid (siden 1998) end de fleste OECD-lande. Den danske konkurrencelov er strammet yderligere siden 1998. Men det samme er sket i en række andre OECD-lande.

Det kræver en ny og bedre „konkurrencekultur“ at få dansk økonomi op blandt de mest konkurrenceprægede i OECD. Et samfunds konkurrencekultur afspejler sædvaner og normer, der er akkumuleret over mange år. Ofte har den bedre kår i store end i små økonomier, og det er svært at ændre en konkurrencekultur på kort tid.

---

<sup>1</sup> Målet fremgår af regeringens konkurrencepolitiske strategi „Mere konkurrence – større vækst“. Konkurrencestrategien er en del af regeringens vækststrategi, „Vækst med vilje“ fra maj 2002.



Sidste års redegørelse – Konkurrenceredegørelse 2004 – præsenterede regeringens konkurrencepolitiske handlingsplan. Planen oplyste seks områder, hvor det er nødvendigt at ændre rammevilkårene, før dansk økonomi kan blive en af OECD's mere konkurrenceprægede. De seks områder er *konkurrenceloven, håndhævelse af konkurrenceloven, offentlig regulering, infrastrukturer, det offentlige markedsadfærd og økonomisk åbenhed*.

Konkurrenceredegørelse 2004 lancerede også seks delmål for den konkurrencepolitiske strategi. De seks delmål – som skal nås inden 2010 – er, at *antal brancher med konkurrenceproblemer er halveret til 32, de danske nettoforbrugerpriser er ikke højere end i EU9-landene<sup>2</sup>, offentlig regulering hæmmer konkurrencen på færre områder, mere udbud og udlicitering i det offentlige, der er frit leverandørvalg på flere offentlige områder, og at Danmark står stærkere i globaliseringen*.

Siden sidste års redegørelse er flere konkurrencefremmende tiltag fremsat og gennemført. Konkurrenceloven er strammet. En række konkurrencebegrænsende regler er foreslået afviklet. Og nogle regler er allerede afviklet.

Alligevel viser dette kapitel, at det går langsomt med at gøre dansk økonomi til en af OECD's mest konkurrenceprægede.

Analyserne viser stilstand på tre af de seks delmål fra konkurrencestrategien, forbedring på to delmål og tilbagegang på ét delmål.

Antal brancher med konkurrenceproblemer falder i tråd med målsætningen. I år er antallet faldet fra 56 til 53.

Samtidig er reguleringen på de danske produktmarkeder faldet fra 1998 til 2003. OECD's reguleringsmål sammenligner omfanget af regulering på landenes produktmarkeder. De nyeste tal kom i februar 2005. De viser, at den danske regulering var blandt de mindst omfangsrige i OECD og mindre i 2003 end i 1998. Men de andre lande har reduceret deres regulering tilsvarende. Derfor er Danmarks placering i OECD på det punkt omtrent uændret siden 1998.

Det går langsomt med at fjerne prisspændet til EU9. Den seneste opgørelse af de danske forbrugerpriser viser, at de danske priser i 2004 lige som året før var 6 pct. højere end gennemsnittet for EU9. Det er med til mudre billedet, at Eurostats tal, som styrelsen hidtil har anvendt som datagrundlag, kun i

<sup>2</sup> EU9-landene er Danmark, Belgien, Tyskland, Finland, Frankrig, Holland, Italien, Sverige og Storbritannien. Disse lande har siden 1999 dannet udgangspunktet for Konkurrencestyrelsens konkurrenceanalyser. De otte andre lande er de EU-lande, der minder mest om Danmark på en række økonomiske nøgletal med betydning for konkurrence og prisniveau.

begrænset omfang tager højde for tilbudsvare. Tilbudsvare spiller sandsynligvis en større rolle i danske butikker end i andre lande. Styrelsen har derfor korrigeret Eurostats tal for dette. Uden korrektion havde prisforskellen udgjort 7 pct.

En ny analyse tyder endvidere på, at højere lønomkostninger i Danmark end i resten af EU især i serviceerhvervene medvirker til, at prispændet ikke er faldet, selv om konkurrencen har fået bedre vilkår i Danmark.

I år har styrelsen analyseret, hvor meget de høje danske lønomkostninger i serviceerhvervene og Danmarks befolkningstæthed (som påvirker transportomkostningerne) forklarer af prisforskellen til EU9.

Analysen, som er præsenteret i kapitel 11, viser, at de danske lønomkostninger i de senere år er vokset mere end gennemsnittet for EU9. Den primære årsag til de høje lønstigninger er øget produktivitet i de udlandskonkurrerende erhverv. I disse erhverv påvirker lønningerne dermed ikke det danske prisniveau. I de hjemmemarkedsorienterede erhverv – typisk serviceerhverv – presser de høje lønomkostninger imidlertid priserne opad. Ifølge analysen kan høje danske lønomkostninger i serviceerhvervene og den danske lønstruktur forklare ca. 3½ procentpoint af merprisen på 6 pct. til EU9.

Det vurderes, at manglende konkurrence i Danmark er hovedforklaringen på den resterende prisforskel på ca. 2½ pct. Det må anses for nogenlunde at være „status quo“ i forhold til de senere år.

På det offentlige område er Danmarks relative position svagt forringet, når der ses på udbud og frit valg. På begge områder ligger Danmark i nærheden af OECD-gennemsnittet, jf. kapitel 4. På udbudsområdet lå Danmark for nogle år siden blandt de bedre lande i EU, men nu ligger Danmark under middel.

Når det gælder økonomisk åbenhed, er der ingen fremgang at spore. Beholdningen af FDI i Danmark faldt mere end gennemsnittet for EU fra 2002 til 2003. Desuden har beregninger fra OECD bekræftet, at Danmark udnytter sit importpotentiale for ringe.

Afsnit 2.2 indeholder et kort resume af konkurrencestrategien og regeringens konkurrencepolitiske handlingsplan. Afsnit 2.3 omtaler en undersøgelse af danske brancheorganisationers aktiviteter. Afsnit 2.4. gør status for og beskriver initiativerne på de seks fokusområder i den konkurrencepolitiske handlingsplan. Endelig gøres der med en række analyser i afsnit 2.5 status over delmålene i den konkurrencepolitiske strategi.

## 2.2 KONKURRENCESTRATEGIEN OG DEN KONKURRENCEPOLITISKE HANDLINGSPLAN

Regeringens konkurrencestrategi „Mere konkurrence – større vækst“ er en central del af regeringens vækststrategi, „Vækst med vilje“. Målet i konkurrencestrategien er, at dansk økonomi i 2010 er blandt de mest konkurrenceprægede i OECD.

Nøglen til at nå konkurrencestrategiens mål er at skabe en ny og bedre konkurrencekultur i Danmark. Det er det centrale budskab i den konkurrencepolitiske handlingsplan.

Begrebet konkurrencekultur blev udførligt beskrevet i sidste års redegørelse. Det fremgik, at der er tale om en flersidet størrelse. Den handler om både private virksomheders, det offentliges og forbrugernes markedsadfærd. Desuden handler den mere bredt om samfundets normer, sædvaner samt evnen og viljen til at tænke i nye baner, jf. boks 2.1.

### Boks 2.1: Konkurrencekultur

Konkurrencekulturen afhænger af, hvor skarpt virksomhederne konkurrerer inden for lovens rammer.

Det offentliges markedsadfærd er også en del af konkurrencekulturen. Først og fremmest skal det offentlige tænke i konkurrencebaner. Konkurrence er et relativt nyt fænomen i store dele af den offentlige sektor. Derfor vil det flere steder i det offentlige kræve et langt, sejt træk at skabe en god konkurrencekultur.

En effektiv konkurrence kræver, at samfundet har nogle kritiske forbrugere. Ligeledes er det vigtigt, at indkøberne i offentlige og private virksomheder presser deres leverandører for at få billigere varer og en stigende kvalitet.

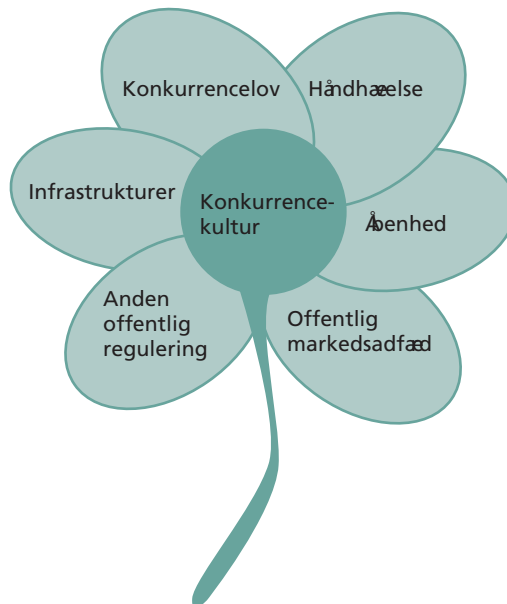
Dertil kommer det danske samfunds evne og vilje til at tænke nyt. Områder – herunder infrastrukturer – hvor man dårligt kan forestille sig andet end en enkelt leverandør, kan måske alligevel åbnes for konkurrence. Det er måske muligt at effektivisere eksisterende produktionsmetoder. Nye varer og nye leverandører af tjenesteydelser kan sætte nye standarder for pris og kvalitet.

Konkurrencekulturen afhænger af normer og sædvaner, som er opbygget over mange år. Ændrede rammevilkår – herunder lovgivning – kan ændre kulturen. Men alle erfaringer viser, at det ofte tager lang tid.

Sidste år blev det også beskrevet, at det langt fra er let at ændre den danske konkurrencekultur. I den forbindelse har det betydning, at Danmark er mindre end det gennemsnitlige OECD-land. Konkurrence har erfaringsmæssigt bedre kår, jo større økonomien er.

Den konkurrencepolitiske handlingsplan introducerede sidste år seks fokusområder, jf. figur 2.1. Fælles for dem er, at der her må ske ændringer i rammevilkårene, hvis konkurrencen for alvor skal blomstre i Danmark.

Figur 2.1: Konkurrencepolitiske fokusområder



I Konkurrenceredegørelse 2004 blev der redegjort for de initiativer, som i sommeren 2004 var igangsat eller planlagt på de seks fokusområder. Samtidig blev der lanceret seks delmål for den konkurrencepolitiske strategi, jf. boks 2.2.

Boks 2.2: De seks delmål i Konkurrencestrategi 2010

- ▲ Antal brancher med konkurrenceproblemer er halveret til 32
- ▲ De danske nettoforbrugerpriser er ikke højere end i EU9-landene
- ▲ Offentlig regulering hæmmer konkurrencen på færre områder
- ▲ Mere udbud og udlicitering i det offentlige
- ▲ Der er frit leverandørvalg på flere offentlige områder
- ▲ Danmark står stærkere i globaliseringen

## 2.3 DANSKE BRANCHEORGANISATIONERS AKTIVITETER

---

Brancheorganisationer og deres aktiviteter kan påvirke konkurrencekulturen ved at påvirke konkurrencen mellem virksomhederne. Organisationerne skaber et forum, hvor konkurrerende virksomheder møder hinanden for at fremme fælles interesser. Hermed bliver virksomhederne ikke blot konkurrenter, men også samarbejdspartnere. Konsekvenserne heraf for konkurrencekulturen (og dermed konkurrencen) afhænger dels af organisationernes udbredelse, dels af deres aktiviteter.

Konkurrencestyrelsen har foretaget en undersøgelse, der kortlægger disse aktiviteter.<sup>3</sup> Den svenske konkurrencemyndighed, Konkurrensverket, har fået udarbejdet en tilsvarende undersøgelse.

Konkurrencestyrelsens undersøgelse identificerede 472 organisationer i Danmark, fraregnet lokale afdelinger. Organisationerne berører en bred vifte af brancher. Især på områder som landbrug, bygge- og anlægsvirksomhed, engroshandel og detailhandel er der mange organisationer. Organisationernes størrelse er stærkt varierende. Ca. 1/3 af organisationerne har mindre end 50 medlemmer. Den største gruppe af organisationer (ca. 40 pct.) har 100-999 medlemmer.

Undersøgelsen viser, at organisationerne udfører en række aktiviteter, der er nyttige for medlemmerne, uden at de på nogen måde er betænkelige set i et samfundsmæssigt perspektiv. Alligevel kan der være grund til et kritisk fokus på enkelte af organisationernes aktiviteter.

Risikoen for at en brancheorganisation bidrager til at begrænse konkurrencen, afhænger bl.a. af andelen af branchens virksomheder, der er medlem af organisationen. Hvis mange og betydende virksomheder står udenfor, falder medlemmernes mulighed for at påvirke det samlede marked. Ca. halvdelen af organisationerne har ifølge dem selv ikke en konkurrerende organisation. I gennemsnit er knap 70 pct. af virksomhederne (målt på omsætning) medlem af en brancheorganisation.

Høj organiseringsgrad er ikke i sig selv et problem. Det afgørende er organisationens aktiviteter. Der er kun beskedne forskelle mellem, hvordan brancheorganisationer anvender tiden i Danmark og Sverige, jf. tabel 2.1.

---

3

*Konsulentvirksomheden ECON Analysis Denmark har udført undersøgelsen.*

Tabel 2.1: Procentvis fordeling af brancheorganisationers tidsforbrug

Aktivitet	Sverige	Danmark
Rådgivning	30	30
Påvirkning af politiske beslutninger	21	24
Uddannelse	15	10
Kundeinformation	10	6
Branchestatistik	7	5
Standardisering	5	5
Forskning og udvikling	5	5
Andet	7	15

De danske organisationer bruger flest ressourcer på at rådgive, påvirke politiske beslutninger og uddanne deres medlemmer. Med hensyn til rådgivning og uddannelse kan organisationerne især være til gavn for små virksomheder, som ellers ville opleve den største belastning ved at købe sådanne ydelser af eksterne leverandører. Hermed kan organisationerne måske endda fremme konkurrencen.

Påvirkning af politiske beslutninger og standardisering kan påvirke konkurrencen på forskellige måder. Her er det afgørende, om de har et internationalt eller et nationalt sigte. Ca. 55 pct. af de danske organisationer søger politisk indflydelse internationalt. Knap 35 pct. af organisationerne arbejder for internationale standarder. Dette arbejde kan fremme konkurrencen, fordi det kan bidrage til, at markeder kan opstå på tværs af grænserne.

Men knap 80 pct. af organisationerne søger politisk indflydelse på nationalt plan. 20 pct. af organisationerne arbejder for at indføre rene danske standarder. Nationale standarder kan virke på flere måder. Ved at leve op til standarden kan nye leverandører signalere til kunderne, at deres produkt er på højde med kendte produkter. Det kan fremme konkurrencen mellem rent nationale udbydere. Omvendt kan nationale standarder også ensrette produkterne, hvilket kan begrænse konkurrencen på produktudvikling. Samtidig kan nationale standarder afskærme markedet overfor udbydere fra andre lande. De kan opleve det som en barriere, at de skal leve op til endnu et nationalt regelsæt, før end de kan komme ind på markedet.

Indsamling og udsendelse af branchestatistik er en af organisationernes potentielt mest konkurrenceskadelige aktiviteter. Adgang til statistik for priser og/eller mængder på et marked kan bremse priskonkurrencen. Det kan der være flere årsager til. For karteller er det af afgørende betydning, at virksomhederne kan overvåge hinanden, så en deltager ikke i hemmelighed underby-

der eller snyder de andre karteldeltagere. Hvis statistikken er tilstrækkelig detaljeret, kan den altså bidrage til at skabe og opretholde karteller. 25 pct. af organisationerne indsamler produktspecifik salgsstatistik.

Men generel markedsstatistik kan også skade konkurrencen. Med generel statistik kan virksomheder holde udviklingen i sit eget salg op mod den generelle markedsudvikling. Hermed kan virksomheden vurdere, om andre virksomheder vinder markedsandele, fx ved mere aggressiv prissætning. Statistikken sætter altså virksomhederne i stand til at observere og derved også at reagere hurtigt, hvis en konkurrent sænker priserne. Herved mister den enkelte virksomhed incitament til at sænke priserne for at vinde markedsandele. Når en virksomhed ved, at en prissænkning hurtigt vil blive besvaret af konkurrenterne, kan den ikke forvente at vinde markedsandele ved at sænke priserne. Knap 16 pct. af organisationerne indsamler virksomheds-specifik salgsstatistik. Godt 21 pct. af organisationerne indsamler aggregeret salgsstatistik.

Statistikproduktions effekt på konkurrencen afhænger af, hvor tit statistikkerne bliver opdateret. Knap 29 pct. af de organisationer, der indsamler statistik, opdaterer statistikkerne mindst én gang om måneden. Ca. 55 pct. af organisationerne opdaterer statistikkerne hvert kvartal eller oftere. Det er bekymrende, fordi statistik, der opdateres så tit, kan begrænse konkurrencen.

Branchestatistikker kan øge konkurrencen ved at hjælpe kunderne med at finde den mest konkurrencedygtige virksomhed. Det kræver dog, at kunderne har adgang til statistikkerne. Ca. 1/3 af de organisationer, som indsamler statistik, stiller den ubegrænset til rådighed for medlemmernes kunder. 1/3 giver delvis adgang. Og 1/3 giver slet ikke adgang til statistikkerne.

Mange organisationer har en høj mødeaktivitet. Ca. 1/3 af organisationerne mødes mere end én gang i kvartalet. Høj mødefrekvens er ikke i sig selv problematisk. Men jo mindre organisationen er, og jo oftere medlemmerne mødes, desto mere vil det påvirke kulturen i branchen. Samtidig kan møderne give mulighed for udveksling af oplysninger mellem medlemmerne og hermed delvist virke på samme måde som udveksling af branchestatistik.

## 2.4 STATUS FOR INITIATIVER I DEN KONKURRENCEPOLITISKE HANDLINGSPLAN

### Konkurrenceloven

Den 1. februar 2005 trådte en ændring af den danske konkurrencelov i kraft. Der var tale om den fjerde ændring siden 1998. Konkurrenceloven har fået nogle nye bestemmelser. Desuden er andre eksisterende bestemmelser blevet ændret, jf. boks 2.3.

### Boks 2.3: De væsentligste ændringer af konkurrenceloven

- ▲ En ny bestemmelse – § 10 a – gør det muligt for Konkurrencerådet at påbyde dominerende virksomheder at udarbejde og indsende skriftlige samhandelsbetingelser til Konkurrencestyrelsen. Dog skal nogle særlige betingelser være opfyldt.
- ▲ Forbuddet mod bindende videresalgspriser er præciseret.
- ▲ Vurderingskriteriet i fusionsreglerne er harmoniseret med EU's kriterier. Dominanskriteriet vil ikke længere blive lagt til grund. I stedet vil det såkaldte SIEC-kriterium (SIEC står for „Significant Impediment to Effective Competition“) blive brugt til at vurdere fusioner.
- ▲ Det er blevet muligt for Konkurrencestyrelsen at afslutte almindelige konkurrencesager ved at acceptere et tilsagn fra virksomhederne og at gøre krav bindende.

Den mest omtalte ændring er den nye § 10 a. Den gør det muligt at kræve, at en dominerende virksomhed indsender sine samhandelsbetingelser til Konkurrencestyrelsen. Hensigten er, at det skal være lettere at kontrollere, om en konkret, dominerende virksomheds adfærd skader konkurrencen. Fx ved at adfærden presser små eller mindre konkurrenter ud af markedet. En række betingelser skal dog være opfyldt, før § 10 a kan bruges.

En anden ændring præciserer forbuddet mod bindende videresalgspriser. Det er nu klart, at virksomhederne er ansvarlige for at overholde forbuddet – også selv om bindende videresalgspriser har været praktiseret uden ledelsens kendskab. Det er desuden præciseret, at det er forbudt for leverandører at tilskynde deres købere til at følge bestemte videresalgspriser. Leverandører må fx ikke give fordele til de købere, der følger de vejledende priser.



På fusionsområdet er sket en vigtig ændring. En fusion skal ikke længere skabe en dominerende stilling, før styrelsen kan stille betingelser for at godkende fusionen. Ligesom i EU kan styrelsen nu også stille betingelser til en fusion, når fusionen skaber eller styrker et oligopol.<sup>4</sup>

Desuden slår lovændringen fast, at Konkurrencestyrelsen ligesom EU-Kommissionen i almindelige konkurrencesager kan indgå aftaler med virksomhederne om bindende tilsagn. Det vil typisk være tilsagn om, at virksomhederne vil opføre sig på en bestemt måde, fx ved at følge en givet pris- og rabat-skala. Ofte vil en sådan tilsagnsmodel være ressourcebesparende for såvel Konkurrencestyrelsen som de berørte virksomheder.

Med den seneste ændring har Danmark fået en mere effektiv konkurrencelov. Der er dog fortsat flere områder, hvor den danske konkurrencelov afviger fra de fleste andre landes lovgivning. Den danske lov giver færre muligheder end i andre lande for at reducere straffen til virksomheder, der medvirker til at opklare brud på konkurrenceloven (leniency-regler). Tærskelværdierne i de danske fusionsregler er desuden relativt høje.

Det gør det naturligvis sværere at nå målet for, at dansk økonomi bliver ligeså konkurrencepræget som de mest konkurrenceprægede lande i OECD, når Konkurrencestyrelsen ikke har de samme værktøjer som konkurrencemyndighederne i disse lande.

## Håndhævelse af konkurrenceloven

Håndhævelse af konkurrenceloven handler om Konkurrencerådets og styrelsens håndtering af konkrete sager, men også om hvordan styrelsen i øvrigt arbejder for at øge konkurrencen i Danmark fx gennem analyser og anbefalinger.

Et vigtigt element i håndhævelse af konkurrenceloven er at formidle analyser og rapporter om konkurrence. Den offentlige debat er vigtig, hvis det skal lykkes af skabe en bedre konkurrencekultur i Danmark. Konkurrencestyrelsens ambition er, at antallet af rapporter og analyser er omtrent som i andre mindre OECD-lande.

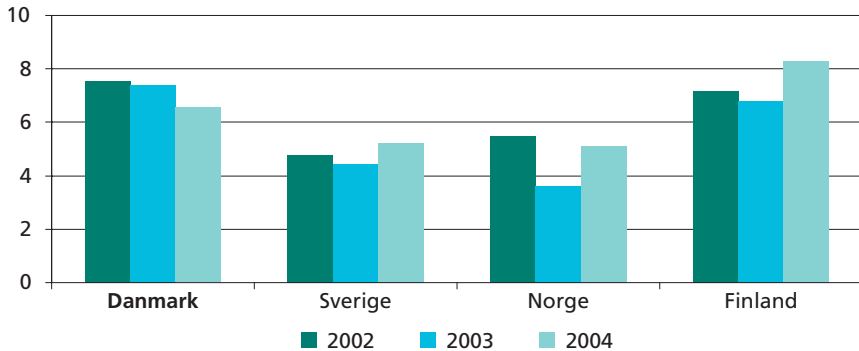
For at sikre en effektiv håndhævelse af konkurrenceloven er de nordiske konkurrencemyndigheder begyndt at sammenligne indbyrdes indsats. Sammenligningen sker ud fra parametre som effektivitet, produktivitet og brugeres tilfredshed med kompetencer og kvalitet.

---

<sup>4</sup> Rent teknisk er vurderingskriteriet ændret fra det såkaldte dominanskriterium til det såkaldte SIEC-kriterium, hvor SIEC er en forkortelse for „Significant Impediment to Effective Competition“.

Den nyeste sammenligning er baseret på tal for 2003. Den bekræfter billedet af, at Danmark ligger pænt i forhold til myndighederne i resten af Norden, jf. figur 2.2.

Figur 2.2: Antal afgørelser per ansat i de nordiske konkurrencemyndigheder



Kilde: De nordiske konkurrencemyndigheder.

På fusionsområdet har konkurrencemyndighederne de senere år fået et nyt analytisk redskab. Økonomiske markedsmodeller bliver i stigende omfang brugt, når konkurrencemyndigheder behandler større fusioner.

Markedsmodeller er blevet brugt på fusionsområdet i ca. 10 år. De første modeller blev udviklet og brugt omkring 1994 i USA af Departement of Justice's Antitrust Division, Federal Trade Commission (FTC) og domstolene.<sup>5</sup> Sidst i 1990'erne begyndte modellerne også at vinde indpas hos en række europæiske konkurrencemyndigheder.

Konkurrencestyrelsen i Danmark var blandt de første myndigheder i Europa til at bruge markedsmodeller i fusionssager. I foråret 2001 indgik resultaterne af markedsmodeller for første gang i Konkurrencestyrelsens behandling af en fusion. Det var i fusionen mellem svineslagterierne Danish Crown og Steff-Houlberg. Konkurrencestyrelsen har flere erfaringer med at anvende disse modeller end andre konkurrencemyndigheder i EU, jf. tabel 2.2.

<sup>5</sup> Især de to universitetsøkonomer Gregory Werden og Luke Froeb var og er store drivkræfter i udviklingen med at udbrede brugen af økonomiske markedsmodeller i fusionssager i både USA og Europa. Førstnævnte er i dag cheføkonom i Department of Justice, Antitrust Division. Sidstnævnte er cheføkonom i Federal Trade Commission.

Tabel 2.2: Brug af kvantitative økonomiske modeller i fusionssager i EU-Kommissionen og 11 EU-lande

Land	Antal sager	Berørte markeder	Analyser udført	Forventet brug de næste to år
EU-KOM	5	Lastbilproduktion Pressemarked Cigaretter Engros-el Software	In-house	Ja
<b>Danmark</b>	<b>5</b>	<b>Svinekød</b> <b>Læskedrikke</b> <b>Foderstof</b> <b>Realkreditlån</b> <b>Engros-el</b>	<b>In-house</b>	<b>Ja</b>
Italien	4	Forsikringer Cigaretter Strømper Aperitifs	In-house	–
Sverige	3	Brød Autoreparation Messingprodukter	In-house	Ja, vil muligvis også inddrage konsulenter
Holland	1	Engros-el	Eksternt	Ja, samarbejder med konsulenter
Irland	1	Radioreklame	Eksternt	Ja, i begrænset omfang
Portugal	0	–	–	Ja
Storbritannien	0	–	–	Ja
Grækenland	0	–	–	Muligvis
Finland	0	–	–	Muligvis
Belgien	0	–	–	–
Tyskland	0	–	–	–

Kilde: Den belgiske konkurrencemyndighed.

En markedsmodel giver en kvantitativ prognose for konkurrenceeffekten af en fusion. Men som andre prognoser er den usikker. Det centrale er, at en markedsmodel kan give en forståelse for, hvordan en fusion kan påvirke konkurrencen. En nærmere beskrivelse af markedsmodellerne findes bl.a. på Department of Justice's hjemmeside, [www.usdoj.gov/atr](http://www.usdoj.gov/atr).

## Anden offentlig regulering

En opgørelse fra OECD viser, at omfanget af offentlig regulering er relativt lavt i Danmark. Opgørelsen viser også, at selv om omfanget er faldet fra 1998 til 2003, så er det kun nok til at holde trit med de andre OECD-lande. De andre lande reducerer deres regulering lige så meget som Danmark, jf. senere i afsnit 2.5.

Der er grund til at være varsom med fortolkningen af OECD's indikatorer for offentlig regulering. Dels er det ikke al regulering, som indgår, dels tager indikatorerne kun begrænset højde for kvalitet i og håndhævelse af reguleringen. Desuden indgår en stor del af den mere detaljerede erhvervsregulering ikke i OECD's mål.

Konkurrencebegrænsende regler (KBR) findes i mange former. Det kan fx være:

- ▲ Begrænsninger i antallet af udbydere i et erhverv
- ▲ Unødigt restriktive krav om autorisation eller branchemedlemskab
- ▲ Begrænsninger i ejerforhold
- ▲ Begrænsninger i etableringsretten
- ▲ Begrænsninger for virksomhedernes produktion eller markedsføring
- ▲ Prisregulering

I sommeren 2004 fremlagde en tværministeriel arbejdsgruppe<sup>6</sup> en rapport, som anbefalede ændringer af en række konkurrencebegrænsende regler på forskellige områder. På flere af områderne er arbejdet med at ændre reglerne og fremme konkurrencen begyndt. De næste år følger en række nye initiativer, jf. tabel 2.3.

Fra 1. januar 2005 er syn af køretøjer liberaliseret. Statens Bilinspektion er blevet solgt til spanske Applus. Og forbrugerne kan frit vælge mellem de virksomheder, der er godkendt af Færdselsstyrelsen til at foretage syn og godkendelse af køretøjer.

Desuden fremsatte regeringen i januar 2005 en række initiativer, der skal øge konkurrencen om ejendomsformidling. Formålet med initiativerne, som vil blive gennemført i de næste år, er at gøre det lettere og billigere at købe, sælge og eje en bolig, jf. tabel 2.3.

6

Arbejdsgruppen bestod af repræsentanter fra Finansministeriet, Økonomi- og Erhvervsministeriets departement og Konkurrencestyrelsen.

Tabel 2.3: Status for en række fremsatte initiativer til ændringer af konkurrencebegrænsede regler

Emne	Initiativ	Status
Arbejdstilsynet	Øget konkurrenceudsætning af Arbejdstilsynets kontrol med elevatorer og trykbærende udstyr (dampkedler m.v.).	Fra 2005 til 2007 bliver Arbejdstilsynets kontrolopgaver omlagt (lovforslag i 2006).
Autorisation til jordbunds- og foderstofanalyser	Autorisationsordningen for laboratorier, der analyserer jordbundsprøver, ophæves.	Er gennemført ved bekendtgørelsesændring januar 2005.
Tandlæger	En overenskomst med bl.a. øget prisgennemsigtighed. Mål om yderligere prisgennemsigtighed i næste overenskomst. Desuden stiles efter at erstatte faste priser med maksimaltakster.	Ny overenskomst er trådt i kraft 1. april 2004. Ny aftale indgås i foråret 2007.
Juridisk rådgivning	Forbud mod annoncering af juridisk rådgivning (vinkelskriverloven) ophæves. Der vil blive udarbejdet regler om god skik vedr. juridisk rådgivning. Forbrugerombudsmanden får tilsyn med udøvelsen af juridisk rådgivning. Der er nedsat et udvalg under Justitsministeriet vedr. advokaters møderetsmonopol i civile sager og ejerskab af advokatvirksomheder.	Ændring af vinkelskriverloven forventes fremsat i løbet af 2005. Advokatudvalget skal efter planen afrapportere i 2005.
Teaterloven	Arbejdsgruppen har undersøgt administrationen af en række støtteordninger.	Kulturministeren har d. 24. februar 2005 i Folketinget fremsat forslag til lov om ændring af teaterloven.
Matrikel- og landinspektører	Private landinspektører får adgang til matrikulære arbejder i København og på Frederiksberg. Eksterne kan fremover eje op til 49 pct. af en landinspektørvirksomhed.	Konkurrence om matrikulære opgaver indføres i faser fra 2005/2006. Lovforslag til ændring af ejerskabsregler i 2005/2006.
Taxi	Undersøgelse af om konkurrencen kan øges ved at øge prisgennemsigtigheden og variationen i udbuddet.	Er sat i bero.
Københavns Frihavn	Arbejdsgruppen har undersøgt mulighederne for at ophæve eneretten til at udføre havnetjenesteydelser i Københavns Frihavn og af reglerne om skattefritagelse for Københavns Frihavn.	Arbejdsgruppens analyse var færdig i foråret 2004. Transport- og Energiministeriet forventes på baggrund heraf at udarbejde forslag til ændring af lovgivningen.
Tobakspriser	De faste priser på tobak fastholdes. Det overvejes at hæve værdiafgiften ved næste forhøjelse af tobaksafgifterne.	Der foretages ikke yderligere pt.



Emne	Initiativ	Status
Byggeri	Byggematerialer vedr. vandforsyning og afløb, som ikke er ifm. drikkevand, undtages fra krav om særlig myndighedsgodkendelse. Forenkling af VA-godkendelsen for produkter, der fortsat skal have en dansk godkendelse. Håndværkere får lov at udføre samme el- og vvs-arbejder, som private i dag selv må udføre.	Ændringerne vedr. VA-godkendelsesordningen er gennemført primo 2005. Initiativerne vedr. vvs- og el-arbejderne er gennemført ved lov nr. 15 af 10. december 2004 (i kraft 1. januar 2006).
Nærings-, restaurations- og hotellov	Hotel- og restaurationsloven foreslås ændret, så en restauration ud over tillavet mad også vil kunne sælge detailvarer ud af huset. Tilsvarende vil der i butikker også kunne ske servering (samdrift).	Lovforslag i 2004/2005.
Ejendomsmæglere	Regeringen præsenterede i januar 2005 tolv forslag, som skal gøre det bedre og billigere at købe, sælge og eje bolig.	Initiativer gennemføres i løbet af de næste år.

En vigtig erfaring fra KBR-projektet er, at konkurrencehensynet bør indtænkes i alle ny love og regler, så der ikke opstår nye, unødige konkurrencebegrænsende regler. Det er tit svært at fjerne konkurrencebegrænsende regler, når de er indført. Stort set al konkurrencebegrænsning begunstiger på kort sigt en gruppe af virksomheder eller erhvervsudøvere. Arbejdet i KBR-gruppen viste, at disse grupper oftest argumenterer højlydt for at bevare „deres“ regulering.

En anden erfaring fra KBR-projektet er, at der i mange tilfælde ikke er konflikt mellem konkurrence og andre mål om fx sundhed og miljø. Til gengæld kan der være forskellige holdninger til, hvorvidt markederne vil fungere effektivt nok.

Offentliggjorte anbefalinger efter konkurrencelovens § 2, stk. 5, er et andet middel, som skal udnyttes bedre, hvis konkurrencen i Danmark skal på niveau med de bedste OECD-lande. En offentliggjort anbefaling betyder, at Konkurrencestyrelsen anbefaler ændringer i en konkret konkurrencebegrænsende offentlig regulering. Med den forrige ændring af konkurrenceloven i 2002 blev „§ 2, stk. 5-instrumentet“ styrket. Den relevante ressortminister skal nu svare på anbefalingen efter forhandling med økonomi- og erhvervsministeren.

## Infrastrukturer

Reguleringen på de vigtigste af samfundets infrastrukturer har de senere år fået ekstra stor betydning. Det er baggrunden for, at infrastrukturene har deres eget afsnit i regeringens konkurrencepolitiske handlingsplan.

Reguleringen af infrastrukturene har ændret sig kraftigt de senere år. Tendensen på de fleste områder er øget liberalisering. Regeringen vil videreføre denne tendens og har bl.a. opstillet et mål om liberalisering og effektivisering af affaldssektoren i det seneste regeringsgrundlag. Der skal fremsættes forslag om at øge konkurrencen på markedet for genanvendelse af affald. Desuden skal de kommunale affaldsregulativer harmoniseres, og der skal sikres en klar adskillelse af det offentliges myndigheds- og driftsopgaver. Herudover vil regeringen fremlægge forslag til at modernisere reguleringen og organiseringen af vandsektoren.

Som en del af den konkurrencepolitiske handlingsplan igangsatte Økonomi- og Erhvervsministeriet i 2003 et projekt, der kortlægger konkurrencen på en række af de vigtigste infrastrukturer.

De første resultater af projektets arbejde blev bragt i kapitel 2 i Konkurrenceredegørelse 2004. I år er der i kapitel 3 „Infrastrukturer“ sat yderligere fokus på resultaterne af projektet. Konklusionen i dette kapitel er, at Danmarks regulering af infrastrukturer reguleringsmæssigt ligger gennemsnitligt i forhold til de EU-lande, der indgår i vurderingen.

## Offentlig markedsadfærd

Offentlig markedsadfærd handler om, hvordan det offentlige bruger konkurrence til at sikre, at det offentliges opgaver bliver løst så effektivt som muligt.

Regeringens mål er, at det offentlige skal konkurrenceudsætte flere offentlige opgaver i årene fremover. Det offentlige skal være bedre til at sende opgaver i udbud. Desuden skal det på flere offentlige områder være muligt for borgerne at vælge frit mellem offentlige og private leverandører.

I dette års redegørelse er offentlig markedsadfærd – herunder både udbud og frit leverandørvalg – emnet i kapitel 4 „Konkurrence i det offentlige“. Konklusionen i dette kapitel er, at konkurrencen i det offentlige ligger på eller lidt under EU-gennemsnittet.

## Økonomisk åbenhed

Økonomisk åbenhed handler om, hvor meget Danmark deltager i globaliseringen. Den konkurrencepolitiske handlingsplan fokuserer på to former for åbenhed: Åbenhed via udenrigshandel og åbenhed over for direkte udenlandske investeringer (FDI).

Større økonomisk åbenhed kan øge konkurrencen i Danmark. Jo mere åben den danske økonomi er, jo nemmere kan udenlandske virksomheder komme

ind på det danske marked gennem enten import eller FDI. Det kan øge konkurrencen på de berørte danske markeder, samtidig med det kan gøre danske virksomheder mere effektive.

Med handlingsplanen „Vækst gennem globalisering“ fra oktober 2003 satte Økonomi- og Erhvervsministeriet ekstra fokus på, hvordan Danmark bedre udnytter globaliseringens muligheder.

Analyserne bag handlingsplanen viste, at den danske økonomi især på import-siden er mindre åben end de andre EU-landes. Danmark udnytter en relativ ringe andel af det såkaldte „importpotentiale“.

Importpotentialet viser, hvor stor den danske import burde være, når der er korrigeret for en række karakteristika ved dansk økonomi. Men også på eksportsiden er præstationerne ikke helt på højde med forventningen.

En liste over regeringens gennemførte og planlagte initiativer til at øge den danske økonomis globalisering fremgår af kapitel 2 i „Vækstredøgørelse 04“ fra november 2004. Redegørelsen findes på Økonomi- og Erhvervsministeriets hjemmeside, [www.oem.dk](http://www.oem.dk).

## 2.5 STATUS FOR DELMÅLENE I KONKURRENCESTRATEGI 2010

---

Analyserne i kapitel 2 i Konkurrenceredøgørelse 2004 viste, at der endnu var lang vej, før Danmark konkurrencemæssigt var blandt de bedste OECD-lande.

Analyserne sidste år viste bl.a., at der trods et fald på fire brancher fortsat var 56 brancher med konkurrenceproblemer. Desuden var det samlede danske nettoforbrugerindeks (renset for moms og afgifter) fortsat ca. 6 pct. højere end gennemsnittet for EU9-landene.

I år viser analyserne igen, at der er langt til målet om, at dansk økonomi er blandt de mest konkurrenceprægede i OECD.

Ganske vist virker særligt 2010-målet om at halvere antal brancher med konkurrenceproblemer realistisk. Antal brancher med konkurrenceproblemer er faldet med tre til 53.

Modsat går det langsommere end ventet med at nå målet om, at de danske nettoforbrugerpriser i 2010 ikke er højere end i EU.



## Antal brancher med konkurrenceproblemer

Målet i regeringens konkurrencestrategi er, at antal brancher med konkurrenceproblemer er halveret i 2010. Efter at udpegningsmetoden sidste år blev revideret, betyder det, at antallet i 2010 skal være reduceret til 32.

I år er antal brancher med konkurrenceproblemer opgjort til 53. I forhold til sidste år er det tre mindre. Siden 2001 er antallet reduceret med elleve, jf. tabel 2.4.

Tabel 2.4: Antallet af brancher med konkurrenceproblemer

År	2001	2003	2004	2005
Antal udpegede brancher	64	60	56	53

Bilag 2.1 beskriver, hvordan styrelsen udpeger brancher med konkurrenceproblemer. Samme bilag viser desuden en komplet liste over de 53 udpegede brancher. På styrelsens hjemmeside findes yderligere detaljer om de udpegede brancher i dette og sidste års redegørelse.

Bilag 2.2 viser opdaterede tidsrækker for tre udvalgte konkurrenceindikatorer: Mobilitet, importkorrigeret koncentration og lønpræmier.

Sidste år startede styrelsen en procedure med at lave handlingsplaner for nogle af de udpegede brancher, hvor konkurrenceproblemerne vurderes at være størst. Handlingsplanerne for de udpegede brancher skal supplere de iværksatte initiativer (afsnit 2.4), så målet om at reducere antal af konkurrencebegrænsede brancher til 32 inden 2010 nås.

Handlingsplanerne beskriver, hvilke ændringer der kan løse konkurrenceproblemerne i branchen. Arbejdet med handlingsplanerne er fortsat siden da. Planerne fremgår af styrelsens hjemmeside, [www.ks.dk](http://www.ks.dk).

## Det danske nettoforbrugerprisindeks i forhold til EU9

Siden 1999 har Konkurrencestyrelsen årligt opgjort og sammenlignet de danske nettoforbrugerpriser med priserne i EU9-landene.

Den primære kilde har været Eurostats prisdata fra den såkaldte købekrafts-paritetsundersøgelse eller PPP-prisundersøgelse.<sup>7</sup> Eurostat er EU's officielle

7

Konkurrencestyrelsen har i mindre omgang suppleret med dels prisoplysninger fra OECD, dels egne prisdata.

statistikinstitut, og Eurostat har lavet internationale prisundersøgelser i mere end 30 år, jf. boks 2.4.

## Boks 2.4: Nettoprisindeks på basis af Eurostats pristal

Udgangspunktet for at beregne nettoprisindeksene er Eurostats priser fra det såkaldte PPP-samarbejde, som har stået på i over 30 år og omfatter en lang række lande.

De nationale statistikinstitutter har ansvaret for at lave prisundersøgelserne. Eurostat laver beregningerne (bl.a. omregningen til fælles valuta), og Eurostat publicerer resultaterne.

Priser for de enkelte varer og tjenester i Eurostats stikprøve bliver indsamlet hvert tredje år. Det betyder, at 1/3 af de varer og tjenester bliver prissat hvert år. For de resterende 2/3 fremskrives priserne i de mellemliggende år med relevante forbrugerprisindeks.

Antal produkter, der skal prissættes, varierer fra varegruppe til varegruppe. Antallet afhænger af heterogeniteten af produkterne i varegruppen og varegruppens andel af husholdningernes forbrug. Antal priser pr. produkt afhænger af den historiske prisvariation. I alt er ca. 2.500 produkter og ca. 9.500 priser med i den danske del af prisundersøgelsen.

Prisindsamlingen sker efter Eurostats „Guidelines for conducting price surveys relating to private household consumption“. Priserne er markedspriser inkl. moms og afgift. Indsamlede priser skal gælde for varer og tjenesteydelser af samme art og kvalitet. Samtidig skal det sikres, at det enkelte land i undersøgelsen medtager prisobservationer, der er repræsentative for forbrugsmønstret i netop det land. Priserne er hentet fra en stikprøve af forretninger. Der er taget højde for de enkelte forretningers markedsandele.

Tilbud, udsalg og rabatter indgår i prisundersøgelsen, hvis de har mere end fire ugers varighed.

Produkter, der indgår i prisundersøgelsen, er velspecificerede og opdelt i to grupper: Mærkevarer og fællesbetegnede (generiske) produkter. Generiske produkter er identificerede ved deres tekniske karakteristika. Landene prissætter ikke nødvendigvis et identisk, men et sammenligneligt produkt. Alle generiske varer er dog defineret så snævert, at produkternes kvalitet er ens i alle lande. Indenlandsk øl, 4,8-5,6 pct., 0,33 liter er et eksempel på en generisk specifikation. ►

Ud fra Eurostats prisdata beregner Konkurrencestyrelsen et nettoprisindeks, som er renset for moms og afgifter. Oplysninger om moms og afgifter er fra OECD's Revenue Statistics, EU-Kommissionen og Skatteministeriet.

Ligesom i tidligere års redegørelser har Konkurrencestyrelsen for enkelte varegrupper suppleret Eurostats prisdata med prisstatistik, som styrelsen selv indsamler.

For yderligere information om Eurostats prisundersøgelse henvises til Danmarks Statistik: [www.dst.dk/varedeklaration/93647](http://www.dst.dk/varedeklaration/93647) og Indkomst, forbruger og priser, Statistiske Efterretninger nr. 3 af 14. januar 2005.

I juli 2004 kom EU-Kommissionens generaldirektorat for Det Indre Marked (DG-Markt) med en anden prissammenligning.

DG-Markt har lavet et prisindeks for 24 supermarkedsprodukter i de „gamle“ EU-lande, dvs. EU15. Prisindekset er korrigeret for moms, men ikke afgifter. Desuden er de danske priser sammenlignet med EU15 og ikke de mere økonomisk ens EU9-lande.

DG Markts undersøgelse viste, at prisniveauet i Danmark er nogle pct. *lavere* end gennemsnittet.<sup>8</sup> Undersøgelsen er imidlertid meget usikker. Som eksempel herpå kan det nævnes, at prisniveauet i Danmark ligger over EU-niveauet, hvis der ses bort fra hunde- og kattermad. Hunde- og kattermad indgår som to af kun 19 mærkevarer, og angiveligt koster hunde- og kattermad i Danmark kun ca. det halve i forhold til priserne i de andre lande.

Den nye undersøgelse står i kontrast til resultatet af Eurostats prisundersøgelse. Korrigeret for moms og afgifter har Eurostats pristal de senere år – dog for det samlede private forbrug – vist, at det danske prisindeks er nogle pct. *højere* end gennemsnittet for EU9.

En forskel mellem de to undersøgelser er, at Eurostat modsat DG Markt ikke medtager midlertidige tilbud. I alle EU-lande sker en væsentlig del af salget i detailhandlen på tilbud med en kort varighed. Hvis midlertidige tilbud spiller en større rolle i Danmark end i de andre lande, vil Eurostat overvurdere prisniveauet i Danmark.

Det er usikkert, om midlertidige tilbud generelt spiller en større eller mindre rolle i Danmark end i resten af Europa. Coop Danmark har oplyst over for

8

DG-Markts prisundersøgelse er offentliggjort i et working paper „Preliminary Analysis of Price Data“. Papiret kan læses på EU-Kommissionens hjemmeside: [http://europa.eu.int/comm/internal\\_market/score/index\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/internal_market/score/index_en.htm).

styrelsen, at tilbudssvarer udgør en større andel af salget i Danmark end i Norge og Sverige. Der findes imidlertid ingen undersøgelser, som viser, om det samme gør sig gældende i en bredere europæisk sammenligning.

Eurostats stikprøve må dog vurderes at være væsentligt bedre end DG Markts. DG Markts prisundersøgelse omfatter alle varianter af 82 forskellige typiske supermarkedsprodukter. Eurostats stikprøve er meget større. Inden for de samme varegrupper inkluderer den ca. 2.000 priser på ca. 500 forskellige fødevarer, drikkevarer og tobaksvarer. Antal priser pr. produkt afhænger af den historiske prisvariation.

Eurostats undersøgelse virker også bedst, når det gælder udvælgelsen af produkterne i stikprøven. De 82 produkter i DG Markts stikprøve synes udvalgt, fordi de er på hylderne i alle EU-landene. I Eurostats er de udvalgt, så stikprøven er repræsentativ for de enkelte landes forbrugsmønster.

For mange af de 82 produkter i DG Markts stikprøve gælder, at der er stærke mærkevarer på markedet, og at de i Danmark er pålagt punktafgifter. Det gælder fx både sodavand og chokolade, som begge indgår i stikprøven. Da mærkevarer typisk er relativt dyre og ekstra dyre, når de er pålagt punktafgifter, er der formentlig en tendens til, at udbuddet af billige ikke-mærkevarer er relativt stort i et land som Danmark (og Sverige), hvor punktafgifterne er høje. Netop et stort udbud af billige ikke-mærkevarer fremhæver DG-Markt selv som forklaring på det lave prisindeks for Danmark (og Sverige).

Dertil kommer, at høje punktafgifter ofte vil presse nettopriserne nedad. Producenterne overvælter ikke altid punktafgifter 100 procent på forbrugerpriserne. Et godt eksempel er prisen på nye biler i Danmark. De danske nettopriser på nye biler er ca. 15 pct. lavere end gennemsnittet for EU15, jf. tabel 2.5 nedenfor.

På baggrund af de to undersøgelses styrker og svagheder vurderes det, at Eurostats prisdata er mindst usikre. Styrelsen har derfor valgt at fastholde disse prisdata som udgangspunkt for prissammenligningerne. Styrelsen har imidlertid korrigeret Eurostats tal for betydningen af, at tilbud af mindre end fire ugers varighed ikke indgår i tallene. Det skønnes, at dette betyder, at ca. 10 pct. af det private forbrug reelt har en gennemsnitpris, der er 10 pct. lavere, end tallene fra Eurostat angiver. Styrelsen har derfor nedjusteret det aggregerede prisindeks med 1 procentpoint.

Under alle omstændigheder er det u hensigtsmæssigt, at der er så stor usikkerhed om kvaliteten af statistikmyndighedernes prisdata. Konkurrencestyrelsen har drøftet forholdet med Danmarks Statistik, som har taget spørgsmålet op over for Eurostat.

Opgørelsen af det danske nettoforbrugerprisindeks for 2004 viser herefter, at de danske priser gennemsnitligt var 6 pct. over gennemsnittet for EU9. Dermed er prisforskellen til EU9 uændret i forhold til 2003.

Prisforskellen til EU9 er dermed endnu ikke blevet mindre, selv om konkurrence-loven er strammet, og flere områder af økonomien er blevet liberaliseret i de senere år. Alligevel er der grund til at tro, at tiltagene virker, og at konkurrencen i Danmark er forbedret. Det manglende fald i prisforskellen kan skyldes to forhold.

Meget tyder på, at internationalt set høje lønstigninger i samme periode har presset de danske priser opad i de erhverv, som ikke er udsat for international konkurrence. Det drejer sig navnlig om serviceerhvervene. Siden midten af 1990'erne er de danske lønomkostninger årligt steget ca. 1 procentpoint mere end i de andre EU-lande.<sup>9</sup> Som styrelsen tidligere har påpeget, er det ideelt set nødvendigt at korrigere prisindeksene for lønforskel, før de kan fungere som konkurrenceindikatorer.<sup>10</sup>

I 2000 og 2001 vurderede styrelsen, at høje lønomkostninger i Danmark (som øger priserne i de danske serviceerhverv) kan forklare en merpris til EU9 på 1-2 procentpoint. I lyset af de høje danske lønstigninger har styrelsen i år udført en nærmere analyse af sammenhængen mellem lønomkostninger og prisniveau.

Analysen, der er beskrevet detaljeret i kapitel 11, indikerer, at høje danske lønstigninger er en væsentlig årsag til, at prisspændet til EU9 er vokset de senere år. For 2003 tyder analysen på, at høje lønomkostninger<sup>11</sup> i de danske serviceerhverv kan forklare en merpris til EU9 på ca. 3½ procentpoint, jf. kapitel 11.

Det efterlader en prisforskel på ca. 2½ pct., som formentlig skyldes, at konkurrencen fortsat er mindre hård i Danmark end i udlandet.

Den væsentligste forklaring på, at prisforskellen ikke falder, er, at konkurrencen også er øget i de andre EU-lande, som det danske nettoprisindeks sammenlignes med.

Det bemærkes i øvrigt, at selv om lønforhold m.v. kan forklare en del af prisforskellen – på aggregeret plan – mellem Danmark og udlandet, så er dette ikke til hinder for et konkurrencepolitisk mål om at nå en situation, hvor de

9 Jf. bl.a. Dansk Arbejdsgiverforening, *Arbejdsmarkedsrapport 2004*, kap. 5, [www.da.dk](http://www.da.dk).

10 Se bl.a. side 55 i kapitel 2 i *Konkurrenceredegørelse 2002*.

11 Lønomkostninger er målt ved de samlede arbejdsomkostninger, dvs. inkl. arbejdsgiverbetalte arbejdsmarkedsbidrag og forsikringer, jf. kapitel 11.

gennemsnitlige nettopriser ikke er højere end i de andre, udvalgte EU-lande. Det vil imidlertid kræve en stærkere konkurrencepolitik end i de andre lande.

Nettoforbrugerprisindeksene for de enkelte varegrupper bekræfter det billede, som de samlede prisindeks tegner. Trods den skærpede konkurrence i Danmark er en række varegrupper fortsat markant dyrere end gennemsnittet for EU9, jf. tabel 2.5.

Prisindekset er især gået op for *børneinstitutioner m.v., hoteller m.v., restauranter, personlig pleje og læskedrikke*. Til gengæld er prisindekset faldet for fødevarer som *ris og pasta og grøntsager*.

Der er dog også flere varegrupper, der er billigere i Danmark end gennemsnittet for EU9, jf. tabel 2.5.

Bortset fra *planter og blomster* er prisforskellen dog kun svagt mindsket siden sidste år. At prisindekset for *transportmidler* er steget med 3 procentpoint, kan skyldes, at nye EU-regler har fået flere af bilfabrikkerne til at harmonisere priserne i EU.

Tabel 2.5: Danske nettoforbrugerpriser, indeks EU9=100

Danske priser højere end EU9	2001-2003
Børneinstitutioner m.v. <sup>1</sup>	130
Hoteller m.v.	127
Personlig pleje m.v. <sup>1</sup>	127
Læskedrikke	126
Autoreservedele	123
Bøger, tidsskrifter og aviser	121
Finansielle tjenester, herunder forsikring	120
Kollektiv transport	119
Rejser	118
Alkoholiske drikke	117
Ris og pasta	112
Grøntsager	112
Smykker, juveler m.v.	112
Sports- og fritidsudstyr	112
Brød og kornprodukter	112
Medicin og sundhed <sup>1</sup>	111
Restauranter m.v.	109
Radio- og tv-udstyr	109



<b>Danske priser højere end EU9</b>	<b>2001-2003</b>
Forsendelse af breve <sup>2</sup>	109
Fritid og kultur	107
Mælk, smør og yoghurt <sup>3</sup>	106
Boligudgifter	106
Hvidevarer og el-apparater	106
Sukkerprodukter, chokolade og is	105
Benzin <sup>4</sup>	105
Frugt	104
Kød	104
Beklædning	103
Fisk	101
Olie og fedt	101
<b>Danske priser lavere end EU9</b>	
Øl	97
Autodiesel <sup>4</sup>	95
Fyringsolie <sup>4</sup>	94
Møbler, gulvbelægning	91
Kaffe, te og kakao	91
Kommunikation	88
Elektricitet <sup>5</sup>	88
Transportmidler <sup>6</sup>	85
Planter og blomster	77

Note 1: Forskellige grader af brugerbetaling kan betyde, at priserne ikke er helt sammenlignelige.

Note 2: Priserne er for 2002-2004.

Note 3: Danmark sammenlignet med Sverige, Tyskland, Holland og UK.

Note 4: Priserne er gennemsnit for 2003 og 2004, inkl. midlertidige tilbud.

Note 5: Danmark sammenlignet med EU bortset fra Sverige.

Note 6: Danmark sammenlignet med EU15 for hhv. 2001-2002 og 2002-2003.

Kilde: Eurostat, OECD og egne beregninger.

Ved første øjekast kan det virke overraskende, at det danske nettoprisindeks for flere fødevarer – fx grøntsager og ris og pasta – ikke er faldet markant de sidste år. I de senere år har tal fra Danmarks Statistik vist minimale prisstigninger på fødevarer i Danmark. Det seneste år er priserne endda faldet på flere fødevarer.

En oplagt forklaring er, at nettoprisindeksene i tabel 2.5 er gennemsnit for 2001-2003. Det kan betyde, at den seneste udvikling endnu ikke er slået igennem i tallene.

En anden oplagt forklaring er dog, at de lave prisstigninger og prisfaldene skyldes eksterne faktorer, som også påvirker priserne i de andre EU-lande. Den aktuelle prisudvikling for fødevarer skyldes især, at dagligvarehandlen får bedre muligheder for at importere billige fødevarer fra særligt de nye EU-lande. Desuden er EU begyndt at ændre EU's landbrugsstøtte i en mere konkurrencevenlig retning. Begge dele presser ikke blot fødevarerpriserne i Danmark, men også i de andre EU-lande.

Investeringsvarer var i 2001-2003 ca. 15 pct. dyrere i Danmark end gennemsnitligt for EU9, jf. tabel 2.6. I forhold til sidste års opgørelse for 2000-2002 er prisforskellen indsnævret med ét procentpoint.

Prisspændet er ikke ens for alle investeringsvarer, jf. tabel 2.6. Med 37 pct. er prisspændet til EU9 størst for boligbyggeri. Til kontrast er prisspændet blot 1 pct. for elektriske maskiner.

Tabel 2.6: Dansk nettoprisindeks for investeringsvarer, EU9=100

Varegruppe	2001-2003
Boligbyggeri	137
Erhvervsbyggeri	108
Anlægsarbejde	109
Transportudstyr	124
Erhvervsmaskiner	108
Elektriske maskiner	101
Gennemsnit	114

Kilde: Eurostat, OECD og egne beregninger.

## Mål for konkurrencebegrænsende regulering

Indikatoren for omfanget af konkurrencebegrænsende offentlig regulering er OECD's reguleringsmål.

OECD's reguleringsmål er et indeks med en værdi fra 0 til 6, hvor en højere værdi angiver mere regulering. Indekset opgøres af OECD ved at vægte tre underindeks sammen til et samlet indeks, jf. boks 2.6.<sup>12</sup>

12

OECD's reguleringsmål er baseret på OECD International Regulation Database, som blev oprettet i 1999 og senest opdateret i 2005. Databasen og tilhørende dokumentation kan ses på OECD's hjemmeside [www.oecd.org](http://www.oecd.org).



## Boks 2.6: OECD's reguleringsmål

OECD's reguleringsmål er et indeks for omfanget af offentlig regulering på produktmarkederne i OECD-landene. Indekset kan antage værdier mellem nul og seks. En værdi tæt på seks betyder en høj grad af regulering, mens en værdi tæt på nul betyder det modsatte.

Indekset er beregnet som et vægtet gennemsnit af tre underindeks, der igen er konstrueret af flere indikatorer. De tre underindeks er indeks for graden af:

- ▲ Statslig kontrol
- ▲ Etableringsbarrierer
- ▲ Barrierer for handel og FDI

Statslig kontrol handler bl.a. om offentligt ejerskab og priskontrol. Etableringsbarrierer er fx krav om tilladelse, licenser og administrative byrder. Barrierer for handel og FDI handler bl.a. om klassiske handelsbarrierer og restriktioner for FDI.

Kilde: OECD Economics Department Working Paper No. 419, „Product market regulation in OECD Countries: 1998 to 2003“.

OECD opgør indekset med jævne mellemrum. I foråret 2005 kom der nye indeks for 2003. Inden da var de nyeste indeks for 1998.

Den nye opgørelse viser, at Danmark i 2003 sammen med Irland og New Zealand havde det 5.-7. laveste indeks for produktmarksregulering i OECD, jf. tabel 2.7. Ifølge opgørelsen er den konkurrencebegrænsende regulering reduceret i Danmark siden 1998.

Det skal dog understeges, at en stor del af den mere detaljerede erhvervsregulering ikke indgår i OECD's mål, der derfor kan overvurdere Danmarks placering.

Alligevel placerer Danmark sig kun marginalt bedre i 2003 end i 1998, idet stort set alle de andre OECD-lande også har fjernet regulering på deres produktmarkeder. Det er sket i omtrent samme tempo som Danmark.

Tabel 2.7: OECD's reguleringsmål

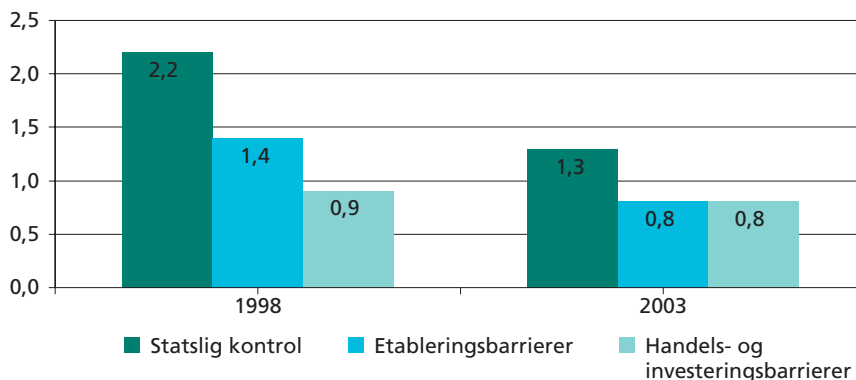
	1998	2003	Forskel 1998-2003
Australien	1,3	0,9	-0,4
Storbritannien	1,1	0,9	-0,2
Island	1,6	1,0	-0,6
USA	1,3	1,0	-0,3
Irland	1,5	1,1	-0,4
<b>Danmark</b>	<b>1,5</b>	<b>1,1</b>	<b>-0,3</b>
New Zealand	1,4	1,1	-0,3
Canada	1,4	1,2	-0,2
Sverige	1,8	1,2	-0,6
Japan	1,9	1,3	-0,6
Finland	2,1	1,3	-0,7
Belgien	2,1	1,4	-0,7
Holland	1,8	1,4	-0,4
Østrig	1,8	1,4	-0,4
Tyskland	1,9	1,4	-0,5
Norge	1,8	1,5	-0,4
Korea	2,5	1,5	-1,0
Portugal	2,1	1,6	-0,6
Spanien	2,3	1,6	-0,7
Schweiz	2,2	1,7	-0,6
Frankrig	2,5	1,7	-0,8
Tjekkiet	3,0	1,7	-1,3
Grækenland	2,8	1,8	-1,0
Italien	2,8	1,9	-0,9
Ungarn	2,5	2,0	-0,4
Mexico	2,4	2,2	-0,2
Tyrkiet	3,1	2,3	-0,8
Polen	3,9	2,8	-1,2

Kilde: OECD Economics Department Working Paper No. 419, „Product Market Regulation in OECD Countries: 1998 to 2003“.

Den nye opgørelse fra OECD viser, at alle tre underindeks i det samlede reguleringsmål er faldet for Danmark siden 1998. Det er dog især underindekset for statslig kontrol og underindekset for etableringsbarrierer, der er faldet.<sup>13</sup> Det sidste underindeks er kun faldet marginalt, jf. figur 2.3.

<sup>13</sup> En mere detaljeret beskrivelse af årsagerne til udviklingen i det danske indeks fra 1998 til 2003 findes i OECD Economics Department Working Paper No. 419, „Product market regulation in OECD Countries: 1998 to 2003“. Dette working paper kan downloades fra OECD's hjemmeside, [www.oecd.org](http://www.oecd.org).

Figur 2.3: Produktmarkedsregulering i Danmark 1998 og 2003



Kilde: OECD Indicators of Product Market Regulation (PMR), OECD Economics Department Working Paper No. 419, „Product market regulation in OECD Countries: 1998 to 2003“, [www.oecd.org](http://www.oecd.org).

Målet i konkurrencestrategien er, at det danske reguleringsindeks falder yderligere frem mod 2010. En høj kvalitet i reguleringen er imidlertid også vigtig. En høj kvalitet i reguleringen kan sikre, at eventuelle sektorspecifikke målsætninger nås på den mest effektive vis.

I lyset af regeringens initiativer til at afvikle konkurrencebegrænsende offentlig regulering (se afsnit 2.3) er der håb om, at bl.a. underindekset for etableringsbarrierer falder yderligere i de kommende år. Flere af initiativerne – fx initiativerne på ejendomsmæglerområdet – gør det nemmere at etablere sig.

## Mål for offentlig markedsadfærd

Evalueringen af målet for offentlig markedsadfærd findes i Konkurrence- redegørelse 2005 i kapitel 4 „Offentlig markedsadfærd“.

## Mål for økonomisk åbenhed

I konkurrencestrategien bliver Danmarks økonomiske åbenhed målt med to indikatorer: En for udenrigshandel og en for direkte udenlandske investeringer (FDI).

Indikatoren for *udenrigshandel* er den procentvise udnyttelse af det såkaldte handelspotentiale.<sup>14</sup>

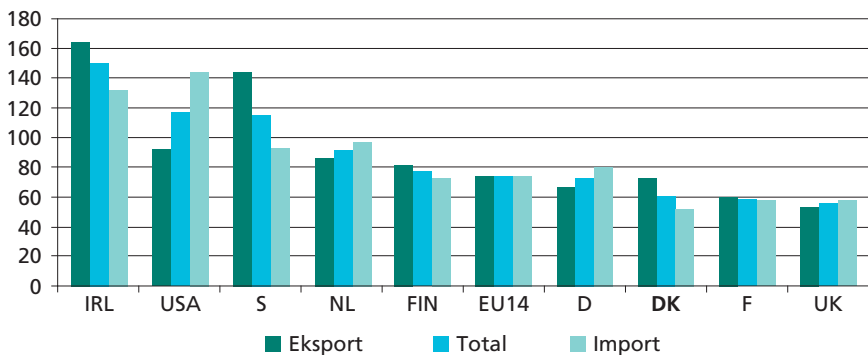
<sup>14</sup> Handelspotentialet er et udtryk for den faktiske danske udenrigshandel i pct. af en beregnet forventet udenrigshandel. Handelspotentialet er gennemsnittet af eksport- og importpotentialet. Beregningen af handelspotentialet tager afsæt i landenes forskellige karakteristika bl.a. geografi, befolkningstal og velstand. Ved hjælp af en økonomisk model kan det beregnes, hvor meget et land ideelt set burde handle med andre lande.

En stigning i udnyttelsen af handelspotentialer vil være et udtryk for, at konkurrencen i Danmark er skærpet. Når udnyttelsen af importpotentialer stiger, tyder det på, at flere udenlandske virksomheder finder det danske marked attraktivt at gå ind på. Det vil normalt øge konkurrencen i Danmark.

Også en højere udnyttelse af eksportpotentialer vil normalt gå hånd i hånd med en skærpet konkurrence i Danmark. Et hårdere konkurrencepres i Danmark gør virksomhederne mere effektive. Da effektive virksomheder oftest klarer sig bedre på eksportmarkederne, kan det være en følge af øget konkurrence, hvis Danmark udnytter sit eksportpotentialer bedre.

Danmarks udnyttede i 2002 sit handelspotentialer ringere end gennemsnittet i EU14, jf. figur 2.4.<sup>15</sup> Desuden var udnyttelsen markant lavere end i lande som Irland, USA og Sverige. Det var især importpotentialer, som Danmark udnyttede dårligere. Importpotentialer var ca. 30 pct. lavere end for EU14. Danmarks udnyttelse af importpotentialer er den ringeste i hele Europa, jf. figur 2.4.

Figur 2.4: Udnyttelse af import-, eksport- og handelspotentialer i 2000, pct.



Note: EU14 er det vejede gennemsnit for 2000 for de daværende 15 EU-lande, ekskl. Luxembourg.  
Kilde: „Vækst gennem globalisering“, Økonomi- og Erhvervsministeriet, 2003.

Danmarks udnyttelse af handelspotentialer er ikke opdateret siden Konkurrenceredegørelse 2004. Men Danmarks ringe importperformance er blevet bekræftet af tal fra OECD. I en landerapport om Danmark fra foråret 2005 viser OECD, at den danske import i årene 1997-2002 var lavere end OECD-gennemsnittet, når der korrigeres for Danmarks geografiske størrelse, BNP pr. indbygger og transportomkostningerne i landet.<sup>16</sup>

<sup>15</sup> EU14 er de 15 EU-lande, som udgjorde EU indtil udvidelsen i 2004, ekskl. Luxembourg.  
<sup>16</sup> Jf. OECD's landerapport om Danmark, kapitel 4, forår 2005.

Indikatoren for omfanget af *direkte udenlandske investeringer* er den samlede FDI-kvote. Den er defineret som gennemsnittet af beholdningen af ind- og udgående direkte udenlandske investeringer i pct. af BNP.<sup>17</sup>

Når Danmarks samlede FDI-kvote stiger, tyder det på skærpet konkurrence i Danmark, uanset om årsagen er en stigning i beholdningen af indgående eller udgående FDI.

En stigning i beholdningen af indgående FDI øger ofte konkurrencen i Danmark. En stigning heri betyder som oftest, at flere udenlandske virksomheder har taget konkurrencen op på det danske marked.

Men en stigning i beholdningen af indgående FDI kan også være en følge af øget konkurrence i Danmark. Øget konkurrence skyldes ofte bedre rammevilkår. Normalt vil gode rammevilkår gøre det mere attraktivt at investere i Danmark, hvilket øger beholdningen af indgående FDI i Danmark.

Den samlede FDI-kvote faldt for hovedparten af EU-landene fra 2002 til 2003, jf. tabel 2.8. Den primære årsag var en generel afmatning i den internationale økonomi. Især omfanget af internationale fusioner og virksomhedsopkøb faldt kraftigt i årene efter 2000. Internationale fusioner og virksomhedsopkøb udgør en stor andel af strømmene af FDI.

Danmarks samlede FDI-kvote faldt mere end gennemsnittet for EU15 fra 2002 til 2003, jf. tabel 2.8. Det relativt store fald betød, at Danmarks samlede FDI-kvote med 36,4 procent i 2003 var knapt 3 procentpoint lavere end gennemsnittet for EU15. I 2002 var den danske FDI-kvote godt 1 procentpoint over gennemsnittet for EU15.

Faldet i Danmarks samlede FDI-kvote dækker over et omtrent lige stort fald i beholdningen af indgående og udgående FDI i procent af BNP, jf. tabel 2.8.

---

17

*FDI er investeringer, hvor en virksomhed enten erhverver minimum 10 pct. af en virksomhed i et andet land eller etablerer sig fra bunden af i et andet land med en ejerandel på minimum 10 pct. Ved beholdningen af FDI forstås de akkumulerede investeringer, dvs. summen af de løbende investeringer minus løbende afskrivninger eller summen af nettoinvesteringerne.*

Tabel 2.8: Beholdning af direkte udenlandske investeringer i procent af BNP (samlede FDI-kvote)

	Indgående FDI		Udgående FDI		Samlet FDI-kvote	
	2002	2003	2002	2003	2002	2003
Irland	137,5	129,7	25,9	22,5	81,7	76,1
Belgien-Lux <sup>1</sup>	78,6	–	72,4	–	75,5	–
Holland	75,4	65,6	83,0	75,0	79,2	70,3
Sverige	48,9	47,5	59,9	62,7	54,4	55,1
UK	36,3	37,4	58,9	62,7	47,6	50,1
<b>Danmark</b>	<b>42,7</b>	<b>36,1</b>	<b>44,0</b>	<b>36,6</b>	<b>43,4</b>	<b>36,4</b>
Finland	25,8	28,6	48,4	42,4	37,1	35,5
Portugal	35,4	36,3	26,1	26,1	30,8	31,2
Frankrig	26,9	24,7	40,7	36,7	33,8	30,7
Spanien	35,9	27,4	34,3	24,7	35,1	26,1
Tyskland	26,7	22,6	31,1	25,8	28,9	24,2
Østrig	21,1	23,7	20,6	23,3	20,9	23,5
Italien	10,6	11,8	16,3	16,2	13,5	14,0
Grækenland	11,7	9,8	6,7	5,7	9,2	7,8
EU15 <sup>1</sup>	43,8	41,4	40,6	38,1	42,2	39,7

Note 1: Tallet for EU15 er et simpelt gennemsnit for EU-landene. Gennemsnittene for 2003 inkluderer 2002-tallet for Belgien-Luxembourg.

Anm.: Tallene er ikke sammenlignelige med tallene i kapitel 2 i Konkurrenceredegørelse 2004.

Kilde: World Investment Report 2004, [www.unctad.org](http://www.unctad.org).

Udviklingen i FDI-kvoten bør normalt bedømmes over en årrække, og der bør derfor ikke lægges for meget i udviklingen fra 2002 til 2003. Det er imidlertid bekymrende, at Danmarks FDI-kvote både i 2002 og 2003 var væsentligt lavere end kvoten i andre mindre lande som Belgien, Holland, Sverige og Irland, der alle økonomisk set minder meget om Danmark.

Udviklingen i strømmene af FDI i verden i 2004 tyder på, at de samlede FDI-kvoter igen vokser. Især omfanget af internationale virksomhedsopkøb og fusioner er ifølge flere opgørelser vokset i 2004. Den nyeste udvikling vil påvirke tallene i næste års redegørelse.

Målet frem mod 2010 er fortsat, at både Danmarks udnyttelse af handelspotentialet og FDI-kvoten stiger.

## BILAG 2.1 BRANCHER MED TEGN PÅ KONKURRENCEPROBLEMER

### Udpegningen af brancher med konkurrenceproblemer

Konkurrencestyrelsen udpeger brancherne med konkurrenceproblemer ud fra en bagatelgrænse, et sæt af konkurrenceindikatorer og Konkurrencestyrelsens vurdering af konkurrencen i branchen.

Bagatelgrænsen er todelt, hvor begge dele skal opfyldes. Den ene del går på branchens samlede omsætning. Den anden del går på antal ansatte i branchen. Minimumskravet til branchens samlede omsætning er 500 mio. kr. pr. år. Det samlede antal ansatte skal minimum udgøre 600.

Udpegningen af brancherne med konkurrenceproblemer sker i første omgang helt kvantitativt. Det sker ud fra et antal konkurrenceindikatorer, jf. bilagstabel 2.1.

Bilagstabel 2.1: Konkurrenceindikatorer i udpegning af brancher med konkurrenceproblemer

	Kriterium for markering i bilagstabel 2.2	Forkortelse i bilagstabel 2.2	Antal point i udpegning
Offentlig regulering	Konkurrence begrænset af offentlig regulering, JA=1, NEJ=0.	O	3
Koncentration	Fire største virksomheder andel af omsætning (CR4)>80 pct.	K	2
Importkorrigeret koncentration	Importkorrigeret CR4>50 pct.	IK	1
Tilgangsrate	Årlig tilgangsrate lavere end 3 pct. i fremstilling og 8 pct. i andre erhverv	T	2
Mobilitet af markedsandele	Mobilitet lavere end 10 pct. pr. år	M	2
Spredning i produktivitet	Spredning i produktivitet 25 pct. større end gennemsnit over brancher i Danmark	SP	2



	<b>Kriterium for markering i bilagstabel 2.2</b>	<b>Forkortelse i bilagstabel 2.2</b>	<b>Antal point i udpegning</b>
Lønpræmier	Lønpræmien 15 pct. højere end lønpræmie i møbelindustrien i Danmark	L	1
Afkastningsgrad	Afkastningsgrad 50 pct. højere end gennemsnit over brancher i Danmark	A	2
Prisniveau	Prisindeks 3 pct. point højere end EU9-gennemsnit	P	3
Konkurrencestyrelsens vurdering	Konkret vurdering	V	–

I forhold til sidste år er der kun sket marginale justeringer i konkurrenceindikatorerne. En indikator for afkastningsgraden i Danmark i pct. af gennemsnittet for EU9 er udgået. Årsagen er manglende data.

Desuden er de danske importkvoter ikke blevet opdateret. Det sidste betyder, at importkorrektionen af koncentrationen fortsat sker med branchernes importkvoter for 2000. Årsagen er her, at Danmarks Statistik ikke har lavet branchefordelte importkvoter for senere år.

Fælles for de enkelte kvantitative konkurrenceindikatorer er, at de ofte, men ikke altid siger noget om konkurrencen i branchen. Når alle indikatorer vurderes i sammenhæng, giver de imidlertid som regel et godt grundlag for at vurdere konkurrencen i en branche.

Fx er en høj koncentration ikke altid udtryk for ringe konkurrence. En høj koncentration er bl.a. helt naturlig i brancher med store skalafordele. Men hvis branchen også har en lav mobilitet, en høj indtjening, en lav tilgangsrate og en høj lønpræmie, tyder det på, at konkurrencen er slap.

Konkurrenceindikatorerne indgår i et pointsystem, hvor brancherne opnår en markering, hvis en given konkurrenceindikator er større end en vis grænse. Hver markering giver et, to eller tre point. Summen af pointene udgør branchens samlede konkurrenceevne.

En branche er kvantitativt udpeget, hvis branchen opnår en samlet konkurrencescore på mindst 60 pct. af det mulige antal point.

Endelig indgår der en vurdering i udpegningen, som i nogle tilfælde er udslagsgivende for branchens placering. Vurderingen bygger primært på, om



styrelsen, Konkurrencerådet eller EU-Kommissionen har haft konkurrencesager i den pågældende branche.

## Antal brancher med konkurrenceproblemer

Antallet af brancher med tegn på konkurrenceproblemer er i år faldet til 53. De udpegede brancher, og årsagerne til at brancherne er udpeget, fremgår af bilagstabel 2.2.

På Konkurrencestyrelsens hjemmeside findes en beskrivelse af, hvilke brancher som er udgået, og hvilke der er nye i forhold til sidste års udpegning.

Bilagstabel 2.2: Brancher med tegn på konkurrenceproblemer i 2005

Branche	O	K	IK	T	M	SP	L	A	P	V
<b>Råstofudvinding</b>										
Udvinding af råolie og naturgas	*	*	*	*	*		*			
<b>Nærings- og nydelsesmidler</b>										
Svine- og kreaturslagterier				*	*				*	*
Fjerkræslagterier		*	*	*	*				*	
Forarbejdning og konservering af kartofler		*		*	*				*	
Sukkerfabrikker og -raffinaderier	*	*	*	*	*				*	
Bryggerier	*	*	*						*	
Mineralvandsfabrikker m.v.	*	*	*	*					*	
Mejerier		*	*	*	*				*	*
Tobaksfabrikker	*	*	*	*	*				*	
<b>Papir og grafisk virksomhed</b>										
Udgivelse af bøger, brochurer m.v.	*				*	*	*		*	*
Udgivelse af dagblade	*						*		*	
<b>Kemisk industri</b>										
Fremstilling af raffinerede mineralolieprodukter		*	*	*	*		*			
Fremstilling af industrigasser		*	*	*	*		*			
<b>Byggematerialer og lerindustri</b>										
Fremstilling af plader, ark, rør og slanger samt profiler af plast				*						*
Cementfabrikker		*	*	*	*					*
Asfalt-, tagpap- og stenuldsfabrikker m.v.		*	*	*	*					*
Fremstilling af låse og metalbeslag				*	*				*	*
Afbrydere, relæer og sikringer	*			*	*			*		



Branche	O	K	IK	T	M	SP	L	A	P	V
<b>Detailhandel</b>										
Apoteker	*			*	*				*	
<b>Forsyningsvirksomhed</b>										
Elforsyning	*				*	*			*	
Gasforsyning	*	*	*				*		*	
Varmeforsyning	*				*	*			*	
Vandforsyning	*				*				*	
<b>Transport</b>										
Jernbaner	*								*	
Taxikørsel	*								*	
Ruteflyvning	*						*		*	
Charterflyvning, taxifyvning m.v.		*	*	*	*		*		*	
Anden hjælpevirksomhed ifm. skibsfart (havne)	*			*		*				
Lufthavne m.v.	*	*	*	*	*					
Sø- og kysttransport				*		*			*	*
<b>Finansielle virksomheder</b>										
Banker, sparekasser og andelskasser	*						*		*	
Finansiell leasing	*					*	*		*	
Anden kreditformidling	*					*	*		*	
Finansielle institutioner	*					*	*		*	
Livsforsikring	*						*		*	
Pensionsforsikring	*					*	*		*	
Anden forsikringsvirksomhed	*					*	*		*	
Anden servicevirksomhed ifm. pengeinstitutter og finansieringsvirksomhed	*						*		*	
Servicevirksomhed ifm. forsikringsvirksomhed	*					*	*		*	
<b>Liberale erhverv</b>										
Advokatvirksomhed	*			*			*			
Praktiserende læger	*							*	*	
Praktiserende tandlæger og kliniske tandteknikere	*							*	*	
Sundhedsvæsen i øvrigt	*									



Branche	O	K	IK	T	M	SP	L	A	P	V
<b>Andre serviceerhverv</b>										
Engroshandel med medicinalvarer og sygeplejeartikler samt læge- og hospitalsartikler				*	*	*	*		*	*
Postvæsen	*			*					*	
Udstykning af fast ejendom		*	*	*	*		*			
Formidling og udlejning af fast ejendom	*			*		*	*			*
Lotteri- og anden spillevirksomhed	*							*		
Reparation og vedligeholdelse af biler				*					*	
Lossepladser og forbrænding	*			*	*				*	
Teknisk afprøvning og analyse	*		*			*	*			
Film- og videoformidling			*	*		*			*	*
Radio og tv-virksomhed	*	*	*		*	*			*	

Note: Hvis en branche er udpeget på en indikator efter kriterierne i bilagstabel 2.1, er det markeret med en \*.

Anm.: O står for offentlig regulering. K står for koncentration. IK står for importkorrigeret koncentration. T står for tilgang. M står for mobilitet. SP står for spredning i produktivitet. L står for lønpræmier. A står for afkastningsgrad. P står for priser. V står for Konkurrencestyrelsens vurdering. Se også bilagstabel 2.1.

## BILAG 2.2 NOGLE CENTRALE KONKURRENCEINDIKATORER

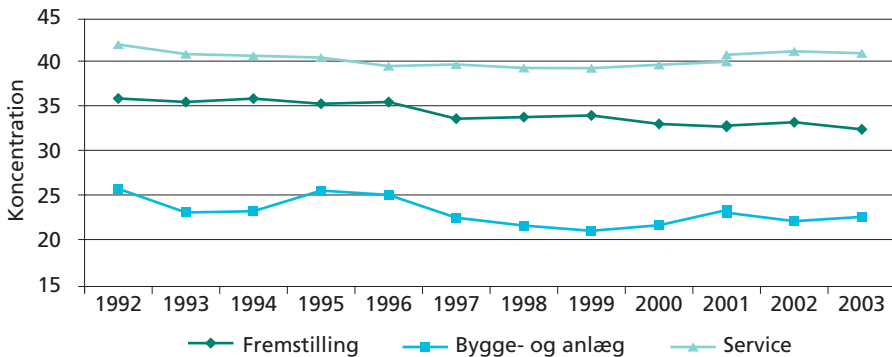
### Importkorrigeret koncentration

En høj koncentration i en branche betyder, at branchen er kendetegnet ved, at der er få og store virksomheder i branchen.

Normalt er konkurrencen mindre intens, jo højere koncentrationen i en branche er. Men brancher med en stor import har ofte intens konkurrence, selv om koncentrationen herhjemme er høj.

Det er årsagen til, at den importkorrigerede koncentration også indgår i udpegningen af brancher med konkurrenceproblemer. Den importkorrigerede koncentration er generelt faldet de sidste 10 år, jf. bilagsfigur 2.1.

Bilagsfigur 2.1: Importkorrigeret koncentration på sektorniveau



Note: Der er databrud i 2001.  
 Kilde: Specialkørsler fra Danmarks Statistik og egne beregninger.

## Mobilitet af markedsandele

Mobiliteten af markedsandele viser, hvor meget virksomhedernes markedsandele ændrer sig i branchen i løbet af året.

Den normale antagelse er, at en høj mobilitet indikerer skarp konkurrence. Intuitionen er, at en høj mobilitet er et resultat af, at virksomhederne konkurrerer hårdt om markedsandelene.

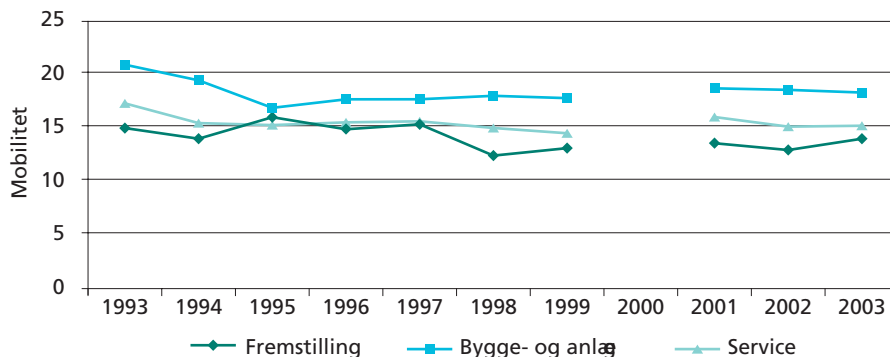
Lige som for den indenlandske koncentration er det dog værd at bemærke, at mobiliteten ikke tager hensyn til importkonkurrence. Det er dog ikke muligt at importkorrigere mobiliteten lige som koncentrationen.

Bortset fra indtil midten af 1990'erne har mobiliteten i Danmark været relativt konstant inden for både fremstilling, bygge og anlæg og servicesektoren.

Bygge og anlæg har den højeste mobilitet. Fremstilling har den laveste mobilitet. Og servicesektorens mobilitet ligger et sted imellem.

Fra 2002 til 2003 er det interessant, at mobiliteten i fremstillingssektoren er vokset, så den i 2003 var omtrent på niveau med servicesektorens, jf. bilagsfigur 2.2.

Bilagstabel 2.2: Mobilitet på sektorniveau



Note: Pga. databrud mangler der data for 2000. Desuden er det ikke muligt direkte at sammenligne tallene for 2000 med tallene for 2001-2003.

Kilde: Specialkørsler fra Danmarks Statistik og egne beregninger.

## Lønpræmier

En branches lønpræmie viser, om branchens ansatte gennemsnitligt får højere løn end de ansatte i andre brancher, når der er taget højde for lønforskelle, der følger af bl.a. køn, uddannelse, alder, bopæl og familiemæssige forhold.

En høj lønpræmie kan indikere svag konkurrence i en branche. I en branche med hård konkurrence er profitten normalt konkurreret i bund. Dermed har virksomhederne normalt ikke råd til at lønne de ansatte højere end andre brancher.

Høje lønpræmier kan dog også skyldes, at branchen beskæftiger mange fra faggrupper med mangel på arbejdskraft. Når der er mangel på en bestemt faggruppe, stiger deres lønninger ofte stærkt. Det er formentlig en stor del af årsagen til de høje lønpræmier inden for databehandlingsvirksomhed, jf. bilagstabel 2.3.

Bilagstabel 2.3: De 10 brancher med den højeste lønpræmie<sup>1</sup>

Branche	Lønpræmier i procent, gennemsnit 2000-2002
Mineralolieindustri m.v.	47,6
Fiskeri m.v.	47,4
Udvinding af råolier og naturgas m.v.	46,5
Servicevirksomhed for finanssektoren	40,0
Databehandlingsvirksomhed	38,6
Forsikringsvirksomhed	36,8
Lufttransport	35,2
Realkreditinstitutter	31,7
Reklame- og markedsføring	29,0
Pengeinstitutter	27,7

Note 1: Lønpræmier beregnes i forhold til lønpræmien i en bestemt branche. I styrelsens beregninger er møbelindustrien anvendt som benchmark.

Kilde: Specialkørsler fra Danmarks Statistik.



# Infrastrukturer

## 3.1 RESUMÉ OG KONKLUSIONER

Velfungerende og effektive infrastrukturer er helt afgørende for det moderne samfund. Vækst og effektivitet i økonomien afhænger af, at virksomhederne kan kommunikere og transportere varer og tjenesteydelser hurtigt, effektivt og billigt. Vigtigheden bliver også understreget af, at omkring 11 pct. af Danmarks BNP – svarende til ca. 160 mia. kr. – stammer fra infrastruktur-sektorerne.

Nogle infrastruktursektorer er præget af stærk konkurrence og lave priser. I nogle sektorer så meget, at man næsten har glemt, at området engang var præget af statsmonopoler, manglende udbud og høje priser. Et eksempel på det er teleområdet. I andre sektorer, for eksempel vandforsyning og affald, der deponeres og forbrændes, er niveauet indtil videre lavere.

De fleste infrastrukturbrancher har en række fælles økonomiske karaktertræk. Der kan for eksempel være tale om et fysisk net, som man skal have adgang til, for at kunne agere på markedet. Det kan også være, at der er fastsat en forsyningspligt i loven. De fælles træk betyder, at det i vidt omfang bør være de samme betingelser, der skal være til stede for at skabe konkurrence og effektivitet. Det er derfor muligt på tværs af infrastruktursektorerne at sammenligne og teste, om de rette vilkår for konkurrence er til stede i lovgivningen. Sammenligningen kan også finde sted i forhold til sektorer i andre lande.

En vellykket konkurrenceudsættelse af en infrastruktur afhænger af en række forhold. Blandt andet bør den myndighed, der regulerer området, ikke samtidig have ejerinteresser på markedet. Effektiviteten styrkes også, hvis lovgiver i rammevilkårene har forsøgt aktivt at skabe konkurrence eller åbne for udbud eller lignende. Det er vigtigt for konkurrencen, hvis netdelen er adskilt fra konkurrencedelen, så der ikke sker diskrimination af andre udbydere. Der bør desuden ikke være hverken tekniske eller lovgivningsmæssige forhold, der forhindrer grænseoverskridende konkurrence.

At sammenligne kvaliteten af rammevilkårene på tværs af sektorerne er en ny tilgang til forholdene omkring liberalisering.

For mange sektorer er der helt særlige hensyn, der gør, at man ikke umiddelbart kan sammenligne med andre brancher. Det kan for eksempel være miljø- eller sundhedshensyn, sikkerhed eller sociale hensyn. Erfaringerne viser dog, at sådanne hensyn godt kan sikres samtidig med, at konkurrencen fremmes.



Der kan også være politiske interesser i, at en sektor er reguleret på en bestemt måde. De erfaringer, der drages af sammenligningen, må naturligvis ses i lyset af de aktuelle forhold i den enkelte sektor. Man skal imidlertid gøre sig klart, at samfundet vil kunne opfylde mange af de særlige hensyn endnu bedre end i dag ved at forbedre konkurrencestrukturen. Det vil være en fordel for samfundet, hvis konkurrence og effektivitet medfører, at udvalget bliver større og priserne lavere. Herudover skal metoden primært bruges som et redskab til fremover at holde øje med, om rammebetingelserne i en bestemt infrastruktursektor virkelig er så godt konstrueret, som de burde være.

Analysens udgangspunkt er, at der er en sammenhæng mellem konkurrence og pris. Bedre rammevilkår vil altså føre til mere konkurrence, som igen vil føre til højere effektivitet og som oftest lavere priser. Der er derfor en økonomisk gevinst at hente ved at forbedre rammevilkårene i infrastruktursektorerne.

Der er i sagens natur nogle infrastruktursektorer, hvor det af fysiske og tekniske grunde vil være sværere at skabe reel konkurrence end i andre. Toppoint i analysen betyder derfor ikke, at der er fuldkommen konkurrence i sektoren. Det er tit umuligt. Toppoint betyder, at lovgivningen har skabt de bedst mulige *rammevilkår* for konkurrence i sektoren.

Der er gennemført analyser af 11 af de største infrastrukturer: jernbaner, lufthavne, postomdeling, el, naturgas, fjernvarme, tele, distribution af TV, vandforsyning og spildevandshåndtering samt deponering og forbrænding af affald. For de fleste infrastrukturer vil der være tale om en vurdering af flere forskellige led i processen. Når for eksempel deponering og forbrænding af affald bliver vurderet, indgår også en vurdering af reguleringen af indsamling og transport af affaldet.

Blandt de undersøgte danske brancher har lufthavns- og teleområdet de bedste rammevilkår. Der er dog stadig mulighed for forbedringer. Affald til deponering, affald til forbrænding samt vandforsyning er områder med det største potentiale for forbedringer. Analysen viser, at der i de danske rammevilkår for infrastruktursektorerne generelt er et betydeligt forbedringspotentiale, jf. tabel 3.1.

Danmark ligger på niveau med gennemsnittet af de af de øvrige europæiske lande, som indgår i benchmarkingen. Dette resultat er umiddelbart overraskende set i lyset af den opmærksomhed, der i flere år har været i Danmark på at konkurrenceudsætte infrastrukturer. Sagen er blot, at opmærksomheden har været mindst lige så stor i flere andre lande.

Tabel 3.1: Kvaliteten af rammebetingelser for infrastrukturer i Danmark

	Gennemsnitlig score <sup>1</sup>	Potentiale for forbedringer Pct.	
		Danmark	EU* <sup>2</sup>
Adskillelse af regulering og ejerskab	2,2	27	45
Begrænsning og udbud af enerettigheder	1,4	55	42
Separation og TPA	2,0	33	44
Tekniske barrierer	2,1	30	22
Internationalisering	1,6	45	51
<b>Samlede rammebetingelser</b>	<b>1,9</b>	<b>38</b>	<b>41</b>

Note 1: Der tildeles point efter en relativ pointskala fra 0 til 3 point.

Note 2: EU\* beregnes som gennemsnit af point for de lande, som styrelsen har modtaget besvarelser fra: Sverige, Norge, Finland, UK, Frankrig, Holland, Tyskland, Polen og Ungarn.

Analyserne viser endvidere, at der kan spores en sammenhæng mellem kvaliteten af de konkurrencemæssige vilkår og den faktiske konkurrencesituation. Effektiviteten af de danske infrastrukturer er derfor på det jævne sammenlignet med andre lande i EU.

Det er især i begrænsningen af enerettigheder og reduktion af tekniske barrierer, at Danmark kan lære noget af andre lande. For begrænsning af enerettigheder drejer det sig om postområdet, affald til deponering, affald til forbrænding og til dels også vandområdet og TV-området. De lande, som har bedre rammevilkår end Danmark på disse områder, har ofte også lavere priser.

På baggrund af analyserne anbefales det ud fra en konkurrencemæssig vurdering at:

- ▲ Der bør ske en begrænsning i kommunernes eneret på anvisning af affald til deponering og affald til forbrænding. Affaldsregulativene bør standardiseres, således at forskellige krav ikke virker som tekniske barrierer for handel. Endelig bør der ske en klar adskillelse af myndigheds- og driftsopgaver på affaldsområderne, således at begge dele ikke foregår i kommunalt regi.
- ▲ Der bør ske en adskillelse af myndighed og drift på vandområdet. Der bør endvidere indføres en effektiv økonomisk regulering af vand- og spildevandsforsyningerne til afløsning af hvile-i-sig-selv-princippet.

- ▲ Der bør ske offentligt udbud af en større del af togtrafikken i Danmark. Man bør desuden fra dansk side presse på for at harmonisere tekniske og sikkerhedsmæssige krav, så forskellene ikke virker som tekniske barrierer for grænseoverskridende jernbanedrift. Ejerskabet til DSB bør på lang sigt administreres i Finansministeriet frem for i Transport- og Energiministeriet.
- ▲ Der bør indføres en effektiv økonomisk incitamentsregulering af fjernvarmesektoren. Der bør være ret til tredjepartsadgang til fjernvarmenettene for virksomheder, som vil sælge overskudsvarme.
- ▲ Den selskabsmæssige placering af infrastrukturaktiviteter i naturgas-sektoren bør overvejes.
- ▲ På sigt bør Post Danmarks eneret til distribution af breve på under 50 gram fjernes eller begrænses.
- ▲ På TV-området bør lige konkurrencevilkår for „gatekeepere“ sikres for eksempel ved auktion, og udvælgelse af programforetagender skal ske på lige og ikke-diskriminerende vilkår.
- ▲ Der er desuden potentiale for mindre forbedringer i rammevilkårene for lufthavne samt på el- og teleområderne.

En indsats på de beskrevne områder, der vil medføre, at den gennemsnitlige score bliver højere, jf. tabel 3.1, vil kunne bidrage mærkbart til at øge det danske produktivets- og velstandsniveau.

## 3.2 RAMMEBETINGELSER I DANMARK

---

Erfaringerne fra en lang række dereguleringer i Danmark og andre OECD-lande peger på, at en vellykket konkurrenceudsættelse af en infrastruktur afhænger af fem basale forhold:

- ▲ reguleringsmyndigheden skal være uafhængig af ejerinteresser
- ▲ begrænsning af enerettigheder og øget brug af udbud
- ▲ separation og tredjepartsadgang
- ▲ tekniske barrierer
- ▲ internationalisering

De fem forhold vil nærmere blive gennemgået nedenfor, og 11 danske infrastrukturer bliver vurderet i forhold til hvor langt, de er kommet i liberaliseringsprocessen. Infrastrukturerne vil indenfor de fem delområder få point efter en relativ pointskala fra 0 til 3 point. Pointgivningen tager samtidig hensyn til de fysiske og tekniske muligheder i de enkelte brancher. Der er således lagt vægt på, at de indikatorer for effektiv liberalisering, som indgår i modellen, er anvendelige på et generelt niveau. Karaktererne for de enkelte infrastrukturer er derfor indbyrdes sammenlignelige på tværs af sektorer.

Det indebærer, at alle brancher har mulighed for at få det maksimale antal point. Men det kræver, at de organisatoriske og konkurrencemæssige rammer for infrastrukturaktiviteten bliver toptrimmet. De maksimale 15 point er altså ikke et udtryk for, at der er fuldkommen konkurrence. Maksimumpoint svarer i stedet til den grad af regulering, der giver de i praksis bedst mulige rammebetingelser for konkurrence.

Selv om der er en sammenhæng mellem konkurrencevenlige rammebetingelser og det faktiske konkurrenceniveau, kan der alligevel være markeder, hvor gode rammebetingelser ikke har skabt en tilfredsstillende konkurrencesituation, bl.a. på grund af virksomhedernes egne strategivalg.

Begrundelser for pointgivningen vil fremgå af de følgende afsnit, men listen over begrundelser er ikke udtømmende.<sup>1</sup>

## Reguleringsmyndigheden uafhængig af ejerinteresser

Fælles for de infrastrukturer, som er udvalgt til analysen, er ofte, at de traditionelt har været offentligt ejede monopoler. Ofte har alle aktiviteter i en sektor været placeret i et og samme selskab. Det var også helt naturligt, at myndighedsreguleringen blev foretaget i tæt forbindelse hermed. Enten var den enkelte infrastruktur placeret i et ministerium, eller også var der tale om en organisation med egne reguleringsmæssige beføjelser. I mange år blev denne tætte forbindelse mellem infrastruktur og regulering betraget som det mest logiske og effektive.

Den øgede liberalisering har betydet ændrede forhold på markedet. Blandt andet skal nye aktører have adgang til net m.v. Det har medført, at myndighederne skal tage hensyn til andre end blot den tidligere enerettighedshaver. Det bør klart afspejle sig i myndighedsreguleringen.

En moderne og effektiv regulering skal derfor sikre, at der er gennemsigtighed, og at adgang til at bruge nettet sker på lige vilkår. Lovgivningen skal modvirke, at de selskaber, der tidligere har hørt under monopolet, drager fordel af deres position på det ændrede marked. Reguleringen skal samtidig give nye aktører på markedet en tiltro til, at de bliver behandlet lige med andre aktører.

Det kræver som udgangspunkt, at regulator er uafhængig af ejerne af de selskaber, som udfører kommercielle aktiviteter på markedet. Det indebærer dog ikke nødvendigvis, at staten skal opgive sit ejerskab. Uafhængighed betyder først og fremmest, at lovgivning og varetagelse af ejerinteresser er placeret i hver sin myndighed. Dette hensyn har i Danmark medvirket til, at ejeransva-

<sup>1</sup> En mere udførlig præsentation fremgår af baggrundsnotater offentliggjort på styrelsens hjemmeside [www.ks.dk](http://www.ks.dk).

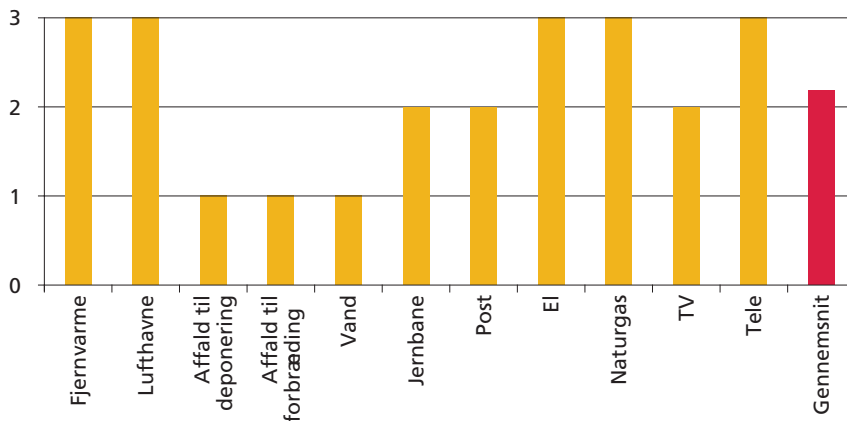
ret for flere statslige selskaber, som fx DONG, er flyttet til Finansministeriet. Derimod kan ejerskabet til infrastrukturen – dvs. den ikke-konkurrenceudsatte aktivitet – godt ligge i samme ministerium, som har regulator- og myndighedsrollen.

I starten af liberaliseringsprocessen, hvor de fremtidige rammer og markedsvilkår endnu ikke er på plads, og hvor statslige selskaber stadig ikke opererer indenfor normale forretningsmæssige vilkår – ofte fordi der ydes statsgarantier og subsidier – kan det dog være mere naturligt, at ejerskabet til de kommercielle aktiviteter varetages af det regulerende ministerium.<sup>2</sup>

Uafhængigheden indebærer også, at man skal kunne påklage regulators afgørelser til en uafhængig instans. En uafhængig myndighedsregulering vil ofte også give forbrugere mulighed for at kunne klage over virksomhedernes behandling af sine kunder.

Fem infrastrukturer får maksimumpoint for at sikre, at myndighedsreguleringen finder sted helt uafhængigt af ejerinteresser, jf. figur 3.1. Det drejer sig om lufthavnsområdet, teleområdet, samt energiområderne el, gas og fjernvarme.

Figur 3.1: Reguleringsmyndighed uafhængig af ejerinteresser



Kilde: Egne beregninger.

Teleområdet er måske det klareste eksempel på uafhængig myndighedsregulering. Videnskabsministeriet er regeludstedende myndighed, mens IT- og Tele-

2 Afsnit 3.4 i „Staten som aktionær“, januar 2004.

styrelsen og Konkurrencestyrelsen varetager regulator- og tilsynsroller. Samtidig er teleområdet privatiseret, idet staten har frasolgt sine interesser i TDC. Staten har således ingen interesser i konkurrenceudsatte aktiviteter.

På el- og gasområderne er adskillelsen også god. Staten ejer det overordnede ledningsnet, og ejerinteresserne til det varetages af Transport- og Energiministeriet. Energistyrelsen er regeludstedende myndighed, mens Energitilsynet er regulator og tilsynsmyndighed. Staten har kun interesser i konkurrenceudsatte aktiviteter gennem DONG, hvor Finansministeriet – indtil en eventuel privatisering – varetager ejerinteresserne. De øvrige konkurrenceudsatte aktiviteter (produktion, handel m.v.) indenfor el og gas ejes primært af kommuner.

Post, jernbane og TV får to point. Årsagen hertil er, at myndighedsinteresser og ejerinteresser ikke er klart adskilte. Transport- og Energiministeriet varetager ejerinteresser i både Post Danmark og DSB, samtidig med at ministeriet er regeludstedende myndighed på både jernbane- og postområdet. For at afhjælpe adskillelsesproblematikken har Transport- og Energiministeriet dog oprettet en særskilt selskabsenhed, som varetager ejerinteresser i ministeriets selskaber. Denne enhed er adskilt fra de ressortkontorer, der varetager sektorreguleringen. Gennem Transport- og Energiministeriet er staten endvidere ejer af det primære jernbanenet via Banedanmark. Transport- og Energiministeriet er ved at forberede en privatisering af 25 pct. af Post Danmark. Det vil dog ikke løse adskillelsesproblemet fuldstændigt, da Transport- og Energiministeriet stadig vil have aktiemajoriteten. For TV gør sig gældende, at sendemulighederne blandt andet reguleres af Kulturministeriet, som også varetager ejerinteresser i DR og TV2.

Vandområdet får kun ét point. Kommunerne står for to tredjedele af vandforsyningen, mens den private sektor står for en tredjedel. Kommunerne står endvidere for håndteringen af langt størstedelen af spildevandet. I vidt omfang er kommunerne selv regulator og tilsynsmyndighed. Kommunerne godkender således priser både for private og kommunale vandforsyninger. Desuden fører kommunerne tilsyn. Miljøstyrelsen er lovgiver på området og har kun et helt overordnet tilsyn. Tre point vil kræve, at de kommunale vandforsyninger bliver udskilt og gjort til egentlige selskaber, der skal aflægge regnskab efter årsregnskabsloven. Heri ligger også, at selskaberne får en anden ejer end de regulerende kommuner.

Sammenblanding af ejerskab og regulatorrolle gør sig også gældende for affald til forbrænding og affald til deponering, hvor kommunerne både er ejer og regulator. Dette resulterer også i ét point.

## Begrænsning af eneret og øget brug af udbud

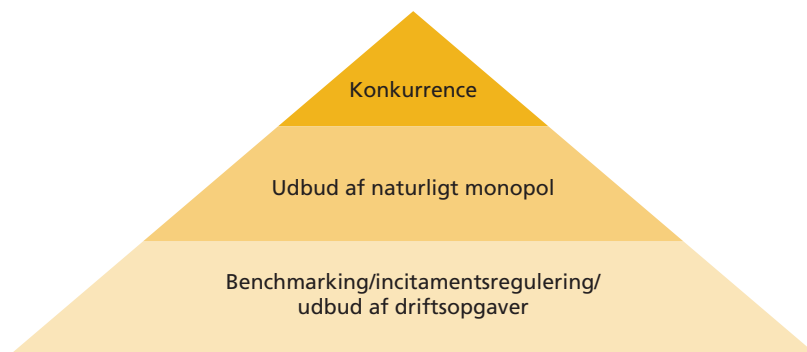
Det næste spørgsmål er, om konkurrenceudsætningen er kommet så langt, som det er praktisk hensigtsmæssigt. Dette vil selvsagt ofte bero på et skøn.

I forbindelse med en liberalisering har det ofte været nødvendigt at bibeholde en eneret på dele af markedet. Argumentet kan for eksempel være, at der i lovgivningen er defineret en forsyningspligt på området. Det kan i nogle situationer retfærdiggøre en legal eneret. Testen består i at vurdere, om eneretten er begrænset mest muligt i forhold til, hvad der er praktisk og hensigtsmæssigt. Er der for eksempel dele af det område med eneret, som i virkeligheden kunne udsættes for konkurrence? Og er det i virkeligheden nødvendigt at opretholde et eneretsområde for at sikre forsyningspligten?

På nogle områder er det ikke altid nok at fjerne eneretten. Det kan være tilfældet, hvis der er et naturligt monopol. I sådan en situation kan man overveje, om for eksempel driften eller vedligeholdelsen af monopolaktiviteten kan sendes i udbud. Fordelen ved udbud er, at det herved testes, om et område kræver monopolbeskyttelse for at kunne være økonomisk rentabelt. Problemet er, at monopolselskabet ofte vil hævde, at dette er nødvendigt, uanset om det reelt er tilfældet.

Dernæst består testen i at vurdere, hvor de enkelte områder i infrastrukturen (produktion, distribution, engrossalg, detailsalg m.v.) ligger i pyramiden i figur 3.2, og om det i givet fald er tilstrækkeligt set ud fra et konkurrencemæssigt synspunkt.

Figur 3.2: Konkurrenceintensitet



Pyramiden afspejler en tredeling af konkurrenceintensiteten. Det mest effektive er at udsætte et marked (eller en del af markedet) for konkurrence. Når et marked, hvor der tidligere har været en eneret, bliver udsat for konkurrence, kan der være grund til at overveje, om forbrugerne har mulighed for at gennemskue de ændrede forhold, og om gennemsigtigheden i markedet er tilstrækkelig.

Nogle infrastrukturer vil være karakteriseret ved, at der i dele af markedet eksisterer et naturligt monopol. Det vil oftest være tilfældet for store fysiske net som eksempelvis elnettet og kan også forekomme inden for visse dele af telenettene. For disse områder kan incitamentet til effektivitet ikke komme fra konkurrence, da det samfundsøkonomisk ikke vil være effektivt at have parallelle net, som konkurrerer med hinanden.

Effektiviteten må da komme via andre metoder. Den næstbedste løsning kan være at udbyde det naturlige monopol eller dele af det, for eksempel drift eller vedligeholdelse. Denne løsning er dog ikke altid mulig. Driften af det naturlige monopol kan fx kræve så specifik viden, at det ikke er velegnet at sende i udbud. Alternativet kan være at gøre det naturlige monopol til genstand for incitamentsregulering eller benchmarking.<sup>3</sup>

Reguleringen af såkaldte forsyningspligtgydelser kommer også ind under denne kategori. Lovgiver har pålagt en del infrastrukturer at udføre aktiviteter, som skal sikre alle forbrugere levering af de mest basale tjenester (el, gas, telefon, vand, post m.v.) til en rimelig pris og på rimelige vilkår. Historisk har forsyningspligt ofte været finansieret ved krydssubsidiering, dvs. at den forpligtede udbyders overskudsgivende forretningsområder har betalt til de underskudgivende områder. Adgang til subsidier og krydssubsidiering er dog ikke altid nødvendig på et forsyningspligtområde. For eksempel opretholder TDC i øjeblikket forsyningspligten i telelovgivningen uden at få subsidier for det.<sup>4</sup>

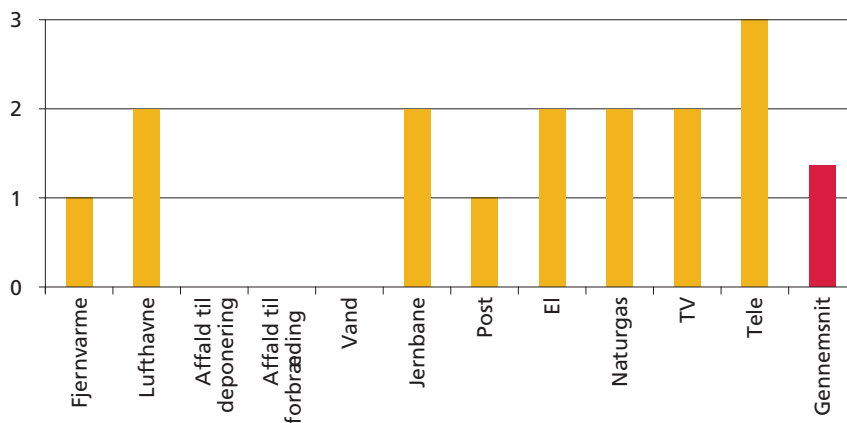
I liberaliserede infrastrukturer, hvor flere områder er blevet konkurrenceudsat, kan krydssubsidiering mellem eneretsaktiviteter og andre aktiviteter hæmme konkurrencen. Definitionen af forsyningspligtgydelsen spiller også ind. Tidligere indgik forsyningspligt blot som en del af monolets virksomhed. Hvordan denne del blev drevet var ikke så interessant i den store sammenhæng. I et liberaliseret marked vil en dårlig og upræcis definition af forsyningspligtgydelsen være et problem.

3 Det kan for eksempel være bestemte effektiviseringskrav koblet sammen med benchmarking mellem de forskellige virksomheder i branchen. Se i øvrigt kapitel 9, hvor forholdene om incitamentsregulering er uddybet.

4 Dog giver den danske telelovgivning forsyningspligtudbydere adgang til under visse betingelser at modtage dækning af dokumenteret underskud via bidrag fra andre udbydere af tjenester svarende til dem, der er omfattet af forsyningspligten. Disse betingelser har ikke været til stede på det danske telemarked.



Figur 3.3: Begrænsning af eneret og øget brug af udbud



Kilde: Egne beregninger.

Inden for denne kategori opnår teleområdet de maksimale tre point. Årsagen er, at det oprindelige monopol helt er afskaffet. Der er således mulighed for at konkurrere på alle dele af markedet – også netdelen. Der er således allerede konkurrenter, der har egne hovednet i konkurrence med TDC. Den sidste del af nettet – det såkaldte rå kobber – bliver typisk betragtet som et naturligt monopol. Men selv på dette område sker der udvikling. Elselskaberne overvejer for eksempel at udnytte fibernet, som går helt ud til forbrugeren, til internetforbindelser. Konkurrencen på teleområdet har resulteret i faldende priser til gavn for forbrugerne.

Lufthavne, jernbaner, el- og gasområdet samt TV har alle fået to point. På el- og gasområdet trækker det ned, at forsyningspligt på det konkurrenceudsatte område varetages af selskaber, der ejermæssigt er helt eller delvist forbundet med distributionsselskaber. Optimal pointgivning vil kunne opnås, hvis reguleringen af forsyningspligtigheden blev ophævet eller i det mindste blev indskrænket til en leveringsgaranti. Danmark er på dette område bundet af direktivbestemmelser. Men selv om forsyningspligten gælder for alle EU-lande, påvirker den stadig konkurrencen i negativ retning. På en række andre områder – fx benzin – hvor der i vidt omfang er tale om lige så nødvendige ydelser, er der ingen forsyningspligt. På trods af det er der ingen forbrugere, som ikke har adgang til ydelsen til en fornuftig pris.

På jernbaneområdet er det i trafikaftalen fra november 2003 aftalt, at der fra 2005-2014 skal ske udbud af mindst en tredjedel af regionalruterne (ikke fjernbanen og S-togsstrækningerne). Endvidere skal togtrafikken i Midt- og Vestjylland genudbydes med virkning fra 2010.

Årsagen til, at postområdet får ét point, er, at der ikke er konkurrence på breve under 50 gram. Langt den største mængde post findes indenfor dette område. Selv om det kan diskuteres, hvorvidt udbringning af breve i tyndt befolkede områder har karakter af et naturligt monopol, er det vurderingen, at monopoldelen på sigt kan blive mindre.

På fjernvarmeområdet er det kun de områder, der har sammenhængende net, der er blevet bedømt. Her gives ét point. Vurderingen er, at der mangler udbud på dele af ydelserne. Endvidere er effektiviteten i benchmark-reguleringen begrænset. Bedre pointgivning vil også kunne opnås, hvis tilslutningspligten blev fjernet.<sup>5</sup>

Affald til deponering og affald til forbrænding samt vandområdet opnår ingen point. Her er tale om enheder, der drives efter hvile-i-sig-selv-princippet.<sup>6</sup> Markederne vil i større omfang end i dag kunne frigives. Det skal dog nævnes, at man i meget høj grad anvender udbud ved indsamling og transport af affald.

## Separation og tredjepartsadgang (TPA)

En ofte brugt model er at dele aktiviteterne i det tidligere monopolselskab (det dominerende selskab) op i en del med monopol (typisk et netselskab eller andet naturligt monopol) og én eller flere konkurrenceudsatte dele. Herefter må det overvejes, hvordan disse dele bør separeres fra hinanden. Den mest effektive separation er *ejermæssig*, dvs. at de frasolgte dele af selskabet får nye ejere. Mindre vidtgående former er *ledelsesmæssig*, *selskabsmæssig* og *regnskabsmæssig* separation.

Separation skal blandt andet forhindre, at det dominerende selskab har incitament til at krydssubsidiere mellem monopolvirksomhed og konkurrenceudsat virksomhed. Krydssubsidiering virker hæmmende på konkurrencen. Et alternativ til separation kan være krav om regnskabsmæssig adskillelse. En effektivt reguleret regnskabsmæssig adskillelse vil også forhindre krydssubsidiering.

Et andet problem opstår, når konkurrenter til det dominerende selskab skal have adgang til nettet. I et integreret selskab vil netvirksomheden have en

5 Ifølge varmeforsyningsloven kan en kommunalbestyrelse beslutte, at ny bebyggelse skal tilsluttes et varmeforsyningsanlæg. Det indebærer, at de tilsluttede skal bidrage til at dække anlæggets faste omkostninger. I praksis medfører det, at alternative brændsler bliver udelukket. Ud fra et konkurrencemæssigt synspunkt er tilslutningspligten derfor ikke positiv.

6 På vandområdet er både net og drift omfattet af hvile-i-sig-selv-princippet. På affaldsområdet er affaldsgebyrerne (til både deponering og forbrænding) samt produktion af fjernvarme på forbrændingsanlæg omfattet af hvile-i-sig-selv.

interesse i at forhindre nye aktører i at komme ind eller at forskelsbehandle til fordel for egne konkurrenceudsatte aktiviteter. For at styrke konkurrencen bør der i princippet foretages ejermæssig separation. Det er allerede gennemført for flere af infrastrukturene i undersøgelsen.

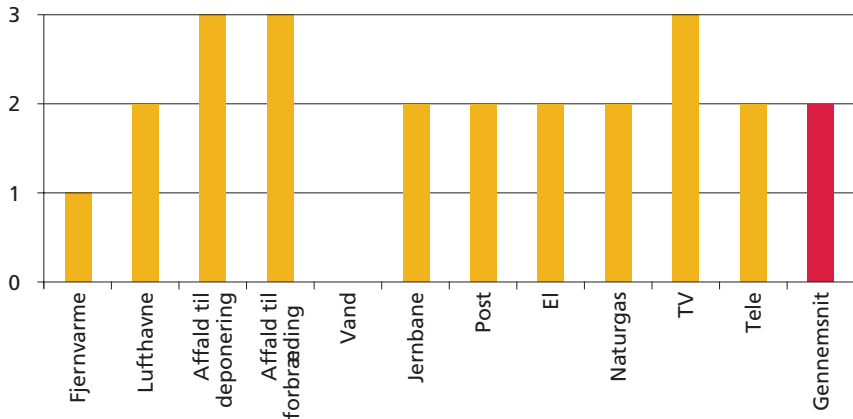
Der kan dog også være forhold, der taler for at vælge en mindre omfattende separation. Årsagen hertil er, at der undertiden kan være synergieffekter ved, at netvirksomheden og den konkurrenceudsatte virksomhed er tæt forbundne. Sådanne synergier trækker i modsat retning af ejermæssig adskillelse. Hovedreglen er, at hvis synergierne og stordriftsfordele i et integreret selskab overstiger konkurrencefordelene ved ejermæssig adskillelse, bør man overveje en mindre omfattende løsning.

Det er helt afgørende for konkurrencen, at det sikres, at informationer ikke strømmer mellem konkurrenceudsatte dele af virksomheden og netvirksomheden, som ofte sidder inde med fortrolige oplysninger om tredjeparter. Hvis der ikke er en egentlig juridisk eller selskabsmæssig adskillelse, kan netvirksomheden begrænse dataudvekslingen ved at indføre regler herom – såkaldte „Chinese Walls“.

Hvis netvirksomheden ikke har incitament til at sikre lige adgang for tredjeparter, er der behov for et sektortilsyn. Når den regulerende myndighed ikke kan styre det dominerende selskabs incitament, må den forsøge at styre handlingerne.

Normalt fremmer det konkurrencen mest, hvis lovgivningen fastsætter præcise regler og vilkår for tredjepartsadgang – også betegnet som reguleret TPA. Reguleret TPA giver gennemsigtige vilkår for adgangen og dermed en mindre risiko for, at netvirksomheden diskriminerer mellem forskellige parter. Et konkurrencemæssigt ringere alternativ til reguleret TPA er forhandlet TPA, hvor tredjeparten forhandler adgang og kriterier herfor direkte med netvirksomheden. Ved forhandlet TPA er der i højere grad tale om et strategisk spil, hvor der er risiko for, at netvirksomheden udnytter sin position til fordel for konkurrenceudsatte aktiviteter i samme koncern.

Figur 3.4: Separation og TPA



Kilde: Egne beregninger.

Højeste pointgivning opnår affald til deponering og affald til forbrænding, fordi der er klar ejermæssig adskillelse mellem henholdsvis deponier/forbrændingsanlæg og producenter samt indsamlere af affald. Såfremt branchen konsoliderer sig i fremtiden, bør man være opmærksom på fortsat at holde interesserne adskilt.

TV opnår ligeledes 3 point. For offentligt støttet TV skal der være indført foranstaltninger til at sikre, at der ikke sker sammenblanding af public service-aktiviteter og kommercielle aktiviteter. Dette gælder i Danmark for DR og TV2, hvor der siden 2001 har været krav om regnskabsmæssig adskillelse af public service virksomhed fra anden virksomhed. Endvidere modtager TV2 fra 2005 ikke længere licens.

Tele, jernbane, post, el, gas samt lufthavne opnår to point. På teleområdet er der eksempelvis kun regnskabsmæssig adskillelse i TDC mellem netdelen og den del, som udbyder teleydelser. Det er dog en formildende omstændighed, at der skønnes at være synergieffekter forbundet med en sammenhæng mellem netdelen og udbuddet af teleydelser, som har betydning for udviklingen af hele telemarkedet og antallet af produkter.<sup>7</sup> Blandt andet konkluderer undersøgelser foretaget af OECD, at strukturel separation på teleområdet ikke er noget attråværdigt mål.<sup>8</sup>

<sup>7</sup> Om diskussionen om separation eller ej på teleområdet, se nedenfor boks 3.4.

<sup>8</sup> „The benefits and costs of structural separation of the local loop“, november 2003.

På jernbaneområdet er DSB og Banedanmark adskilt i to forskellige selskaber. Der er i dag reguleret TPA til skinner og stationer for gods- og passagertransport.<sup>9</sup>

På postområdet er der regnskabsmæssig adskillelse mellem den konkurrenceudsatte del og monopoldelen i Post Danmark. Der er desuden ingen TPA til postkasserne eller adgang til at opstille konkurrerende postkasser. Det må dog vurderes, at denne TPA ikke spiller så stor en rolle, så længe der er eneret på små breve. Hvis eneretten fjernes, vil TPA til postkasser dog blive relevant.

På el- og gasområderne er der ligeledes selskabsmæssig adskillelse mellem netvirksomheder og konkurrenceudsatte aktiviteter. Ud fra et konkurrence-synspunkt er det dog en svaghed, at der kun er regnskabsmæssig adskillelse og såkaldte chinese walls mellem DONG's handelsaktiviteter og opstrømsaktiviteter.

At lufthavnsområdet får to point skyldes, at der er fuld adskillelse mellem lufthavne og luftfartselskaber. På ground handling-området er der dog kun krav om regnskabsmæssig adskillelse mellem ground handling-aktiviteter og lufthavnens øvrige aktiviteter. Kastrup Lufthavn er så stor, at der er krav om, at uafhængige aktører kan få adgang.<sup>10</sup> Billund er stor nok til, at der skal gives adgang til egenhandling. I de øvrige lufthavne sker TPA kun efter forhandling. Fuld pointgivning vil kræve selskabsmæssig adskillelse af ground handling-aktiviteten og øvrige aktiviteter i alle danske lufthavne. Samtidig kan det overvejes at indføre reguleret TPA til at udføre ground handling-ydelser i alle lufthavne.

Fjernvarme får kun ét point. Netselskaber i fjernvarmesektoren har ikke pligt til at tilbyde TPA. Det burde i højere grad være tilfældet for de sammenhængende nets vedkommende.

Vandsektoren opnår ikke point. Det skyldes, at der ikke er separation overheadet mellem produktion og distribution. Der er endvidere ingen mulighed for TPA på de lokale net.

## Tekniske barrierer

Denne kategori vedrører eksistensen af tekniske barrierer for nye aktører på markedet. Der kan være tale om generelle barrierer for alle nye aktører eller

9 Kapitel 5 i Lov om jernbane, lovbkg. nr. 1171 af 2. december 2004. Godsterminalen i Høje Tåstrup samt terminalerne i Århus, Taulov, Padborg og på Vasbygade i København administreres dog af DSB og ikke af Banedanmark, selvom der er tale om infrastruktur. Transport- og Energiministeriet er dog i øjeblikket i færd med at undersøge det fremtidige ejerskab og den fremtidige administration med henblik på en udskillelse fra DSB.

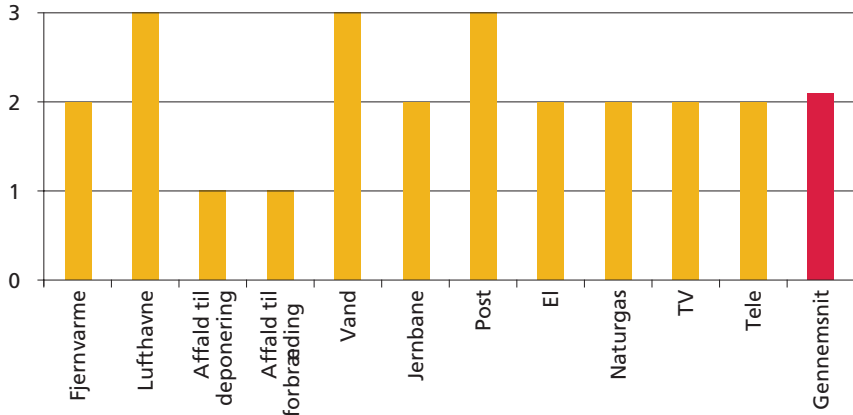
10 Bkg nr. 933 af 9. december 1997 om adgang til ground handling-markedet i danske lufthavne.

hindringer, som kun vil gælde for udenlandske aktører, der ønsker at trænge ind på det danske marked.

Barriererne kan bestå i, at en netvirksomhed favoriserer sin egen tilknyttede konkurrenceudsatte virksomhed. De kan også bestå i hindringer, som lovgiveren har opstillet, fx et krav om autorisation eller krav om opfyldelse af rene danske standarder. Det virker således begrænsende for konkurrencen i EU's indre marked, at der stadig mangler tekniske standarder for en lang række produkter. Direktiverne er vedtaget eller er undervejs, men de tekniske specifikationer, som skal udarbejdes af de europæiske standardiseringsorganisationer, mangler på en række vigtige områder.

Tekniske barrierer overfor udenlandske aktører kan også bestå af særlige told- eller grænsetariffer, som opkræves ved transport over grænsen, særligt besværlige fortoldningsprocedurer eller lignende. Tekniske barrierer kan bestå af alle tænkelige former for diskrimination. Der vil ofte opstå en diskussion om, hvorvidt der egentlig er tale om en barriere. Fælles europæiske standarder om adgang til markedet vil betyde, at aktørerne ikke bliver mødt med nye krav i nye lande. Det vil skærpe konkurrencen.

Figur 3.5: Tekniske barrierer



Kilde: Egne beregninger.

For så vidt angår lufthavne er der ingen tekniske barrierer for at indtræde hverken på luftfartsmarkedet eller på markedet for ground handling-ydelser. Derfor gives der tre point. Samme point opnår postområdet. Vandområdet opnår ligeledes 3 point, da der ikke vurderes at være tekniske barrierer for at få TPA til sammenhængende net eller til at opstarte produktion. Området er i vidt omfang reguleret af EU-bestemmelser.

Fjernvarmeområdet får to point. Begrundelsen er, at varmeforsyningsloven vurderes at være en teknisk barriere, blandt andet på grund af begrænsninger i brændselsvalg m.v.<sup>11</sup>

El- og gasområdet får ligeledes to point. Det skyldes, at konkurrencen hæmmes af, at det kræver kendskab til forbrugerprofiler at trænge ind på markedet. Mulighed for kun at udsende én regning til forbrugerne – som dog er på vej på gasområdet – vil ligeledes fremme konkurrencen.

Det er en teknisk barriere, at det på teleområdet kun er muligt for konkurrenter til TDC at foretage indgreb i tekniske installationer, softwaresystemer m.v. hos TDC, når konkurrenternes personale er ledsaget af personale fra TDC. Derfor gives der kun to point.

Jernbaneområdet får ligeledes to point. Det skyldes, at der af historiske årsager er en ringe grad af standardisering af de tekniske standarder for eksempel for sikkerhedssystemer, signaler, uddannelse m.v. landene imellem. Transport- og Energiministeriet har dog søgt at fjerne disse problemer ved, at det eksisterende materiel med relevante sikkerhedssystemer stilles til rådighed for nye aktører i forbindelse med udbud. Ved udbud af togtrafikken i Midt- og Vestjylland afholdt ministeriet endvidere omkostningerne til at indbygge det særlige ATC togkontrollsystem.

Der gives kun ét point til affaldsområderne. Årsagen er, at kommunerne opstiller egne regler på affaldsområderne. Det betyder, at der er store forskelle i affaldshåndtering kommunerne imellem, hvilket vanskeliggør en frigivelse af markedet. Tre point kræver en fuldstændig harmonisering af affaldsfraktionerne kommunerne imellem og udformning af nationale standardregulativer.

## Internationalisering

Den sidste kategori tager det grænseoverskridende element et skridt videre. En infrastruktur kan først få den fulde gavnlige effekt af EU's indre marked – eller endnu større markeder – når internationaliseringen er komplet.

Kategorien vedrører derfor udenlandske aktørers faktiske udbud af tjenesteydelser i Danmark og omvendt. Spørgsmålet er her, om den konkurrence-mæssige markedsafgrænsning er begrænset til Danmark, eller om den rækker videre til også at omfatte andre lande.

---

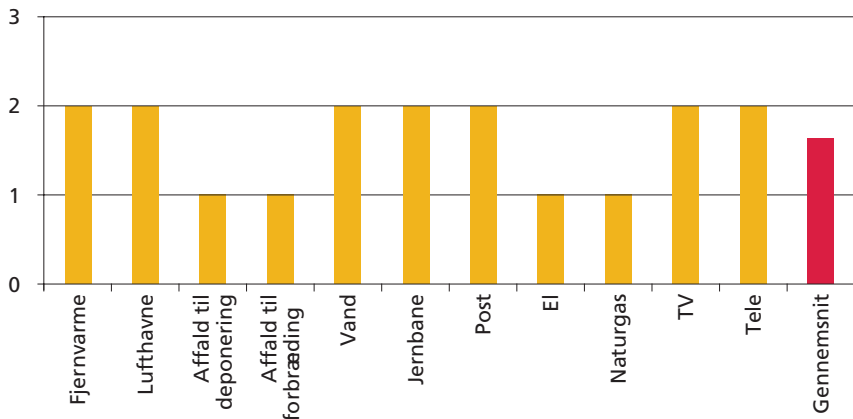
11

*At der ikke er frit brændselsvalg skyldes blandt andet afgiftsforskelle på forskellige typer brændsel.*

Internationalisering vedrører også muligheder for danske selskaber for at investere i udenlandske selskaber og for udenlandske investeringer i danske infrastrukturer.

Endelig bliver muligheden for grænseoverskridende handel afspejlet i landenes (netvirksomhedernes) fælles integrering af priser og tariffer. Et af de store problemer i fx gassektoren har været, at hvert land har haft sit eget individuelle tariffsystem. Transport af gas gennem flere lande medfører, at transportkunden skal betale en ny transporttarif i hvert land. Det har gjort prisen meget højere og ikke konkurrencedygtig. Forhold af den karakter er også med til at begrænse markedets størrelse. Fænomenet med tariffer i hvert land betegnes „pancaking“.

Figur 3.6: Internationalisering



Kilde: Egne beregninger.

Ingen af infrastrukturerne i undersøgelsen får tre point.

Lufthavne får to point. Det skyldes, at staten har fastsat en høj dansk afrejseafgift. Derimod har for eksempel svenske lufthavne ikke de samme høje afgifter. Det, at Danmark fortsat kan opretholde et højere afgiftsniveau, selv i en region som Øresundsregionen, kan tyde på, at der ikke er direkte konkurrence mellem danske og svenske lufthavne.

Fjernvarmeområdet har fået to point. Der er ingen internationalisering, men det vurderes med den danske geografi også at være svært at indføre grænseoverskridende handel med fjernvarme. Strukturen gør, at markedet formentlig altid som hovedregel vil være defineret som regionalt. Af samme grund bliver der givet to point til vandområdet, selvom der heller ikke her er nogen internationalisering.



Jernbane- og postområdet tildeles også hver to point. For jernbaners vedkommende er der mulighed for at foretage grænseoverskridende investeringer, og der er også tale om en vis internationalisering af nettariffter. Det er dog slet ikke nok til, at markedet kan betragtes som internationalt. På postområdet er takstfastsættelsen ikke fuldt integreret. Der betales en takst i forhold til det land, hvor brevet postes.

Teleområdet opnår to point pga. mulighederne for grænseoverskridende investeringer, hvilket også sker i praksis. Det trækker dog fra, at forbrugerne er nødt til at oprette et mobilabonnement i hvert land, hvis man vil undgå at betale store omkostninger ved opkald over grænserne. For kunden bør det kunne betale sig at anvende sit normale selskab også ved opkald i udlandet. Forbrugerne i forskellige lande betaler ofte mere end omkostningerne ved internationale kald nødvendigvis berettiger til. Det tyder på, at der er behov for større konkurrence på de internationale opkald.<sup>12</sup>

Affaldsområdet tildeles ét point både vedrørende deponering og forbrænding. Der er mulighed for grænseoverskridende investeringer, men det er kun i begrænset omfang muligt at eksportere eller importere selve affaldet (gælder ikke affald til nyttiggørelse). Forholdene er reguleret af EU's transportforordning, som medfører, at såfremt affaldet skal bortskaffes, skal det som hovedregel behandles i den medlemsstat, hvor det er frembragt. Myndighederne i både afsender- og modtagerland kan gøre indsigelse mod transporterne. I Danmark er der med få undtagelser forbud mod import og eksport af affald til bortskaffelse. EU-regler sætter altså begrænsninger for internationaliseringen på dette område. Det kunne overvejes at have kontrolleret adgang til eksport og import af affald via en systemansvarlig. Det kan sikre en bedre og mere fleksibel kapacitetsudnyttelse på de danske forbrændingsanlæg.

Der gives også kun ét point til gasområdet på grund af den ovenfor nævnte „pancaking“.

## Sammenfatning

Gennemgangen viser, at der i hovedparten af brancherne er gennemført en række initiativer, som alle har haft til hensigt at øge liberaliseringen af markedet for infrastrukturydelser.

For forbrugerne på fx teleområdet har denne udvikling givet store fordele i form af faldende priser og et stærkt øget udbud af teleydelser. Andre infrastrukturer, som fx post-, el- og gasområdet samt TV, er ikke nået helt så langt

12

„Telecompetition. Towards a single Nordic market for telecommunication services?“. Rapport fra de nordiske konkurrencemyndigheder, 2004.

i liberaliseringsprocessen som teleområdet. Men der er gennemført en række initiativer, som i løbet af en årrække vil udmønte sig i stigende konkurrence. Også på jernbaneområdet er en begyndende markedsorientering i gang.

Det er værd at bemærke, at tre af de gennemgåede områder skiller sig klart ud i forhold til de øvrige infrastrukturer. Det drejer sig om vandområdet samt affald til henholdsvis deponering og forbrænding. Initiativer, der har til formål at liberalisere og effektivisere disse infrastrukturydelser, har indtil videre været begrænsede. Som nævnt i kapitel 2 vil regeringen dog komme med forslag til liberalisering og effektivisering af affaldssektoren samt forslag til at modernisere reguleringen og er regulator.

### 3.3 INTERNACIONAL SAMMENLIGNING

En sammenligning af rammevilkårene i forskellige infrastrukturbrancher kan identificere, hvor ændringer af reguleringen måske kan skabe mere konkurrence i den enkelte sektor. Hvis det for eksempel kan lade sig gøre at åbne gasmarkedet for konkurrenter, bør det også kunne lade sig gøre på vandmarkedet, om end transportomkostningerne vil være dyrere for vand end for gas.

En anden inspirationskilde kan være, hvordan infrastrukturen er reguleret i andre lande. For nogle infrastrukturer kan man måske med rette indvende, at forholdene er så specielle, at man ikke umiddelbart kan sammenligne med andre infrastrukturer. Men dette argument holder ikke, hvis et bestemt tiltag faktisk er gennemført med succes i et andet, sammenligneligt land.

#### Spørgeskemaundersøgelse

Til brug for indsamling af erfaringer fra udlandet er der udsendt et spørgeskema til konkurrencemyndighederne i en række udvalgte lande.<sup>13</sup> Der er lagt vægt på, at de største lande og Danmarks nabolande er med i undersøgelsen. Derudover er der dels valgt lande, som vi normalt sammenligner os med, samt lande, som det ud fra en konkurrencemæssig vinkel kunne være interessant at sammenligne med, herunder nye medlemslande i EU.

Undersøgelsen indeholder spørgsmål om 10 forskellige sektorer.<sup>14</sup> Der er valgt infrastruktursektorer, som må formodes at eksistere i alle de valgte lande. Da fjernvarme ikke findes i ret mange andre lande, er denne sektor taget ud af den internationale benchmarking.

13

*Norge, Sverige, Finland, UK, Irland, Tyskland, Holland, Belgien, Frankrig, Italien, Polen og Ungarn.*

14

*Jernbane, gas, elektricitet, post, TV, tele, vand, lufthavne, affald til deponering samt affald til forbrænding.*

For hver af sektorerne er der stillet 20 spørgsmål. Spørgsmålene er stillet, så det for hver sektor i vidt omfang har været muligt at give point i hver af de fem kategorier, som er beskrevet i afsnit 3.2.

Selv med et så forholdsvis omfattende spørgeskema vil besvarelsene give et ret overordnet og unuanceret overblik over rammebetingelserne i de udvalgte lande. Samtidig er det ikke alle lande, der har udfyldt alle spørgsmålene i skemaet. Undersøgelsen er derfor blevet fulgt op af besøg hos flere af de udenlandske konkurrencemyndigheder.

### 3.4 BENCHMARKING AF DANSKE OG UDENLANDSKE RAMMEBETINGELSER

---

Der har i de sidste 15-20 år været fokus på liberalisering og markedsåbning på infrastrukturområdet i EU. I en del af de store, traditionelle infrastrukturer er initiativet derfor kommet fra EU. Det gælder blandt andet på luftfartsområdet (som ikke er med i denne undersøgelse), tele, post, jernbane, el og gas. På de områder er der udstedt direktiver, som i vidt omfang forpligter medlemsstaterne til at skabe bedre rammebetingelser for konkurrence. Det kan være krav om markedsåbning, adgang for nye aktører til netfaciliteter, krav om adskillelse af net og operatørrolle m.v. Selv om kravene i direktiverne typisk er minimumskrav, så er det ikke overraskende, at alle landene i undersøgelsen ofte får det samme antal point i disse sektorer.

Den internationale sammenligning viser også, at liberaliseringen generelt ikke er kommet så langt i de brancher, hvor en markedsåbning ikke er blevet skubbet i gang af EU. Således får rammebetingelserne særligt i vandsektoren samt for affald til deponering og affald til forbrænding generelt ret lave point sammenlignet med andre sektorer i alle de udvalgte lande.

Danmark har generelt været bedre end de fleste af de andre lande i undersøgelsen til at sørge for, at ejerinteresserne i en sektor er adskilt fra myndighedsreguleringen, jf. tabel 3.2. Samlet set har de øvrige lande et forbedringspotentiale (forskellen mellem det nuværende niveau og den situation hvor der opnås 3 point for alle infrastrukturer) på 45 pct., hvor potentialet kun er 27 pct. for Danmarks vedkommende.

Tabel 3.2: International sammenligning  
– myndighedsregulering

	Danmark	EU* <sup>1</sup>
Fjernvarme	3	–
Lufthavne	3	1,4
Affald til deponering	1	0,9
Affald til forbrænding	1	0,9
Vand	1	1,1
Jernbane	2	1,7
Post	2	1,7
El	3	1,8
Naturgas	3	2,1
TV	2	2,4
Tele	3	2,6
<b>Gennemsnit</b>	<b>2,2</b>	<b>1,7</b>
<b>Forbedringspotentiale</b>	<b>27 pct.</b>	<b>45 pct.</b>

Note 1: EU\* beregnes som gennemsnit af point for de lande, som styrelsen har modtaget besvarelser fra: Sverige, Norge, Finland, UK, Frankrig, Holland, Tyskland, Polen og Ungarn.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af spørgeskemaundersøgelse.

For nogle infrastrukturer er alle lande dog bagud. Det gælder særligt for vand, affald til deponering og affald til forbrænding. Her har der endnu ikke været stor fokus på at hjælpe liberaliseringen i gang ved at adskille aktiviteter og myndighed. I Danmark er det på vand- og affaldsområderne for eksempel stadig i vidt omfang kommunerne, der både ejer net og kapacitet, udfører ydelserne og er regulator.

Indikatoren om uafhængig myndighedsregulering fortæller noget om, hvorvidt lovgiver har forsøgt at skabe lige vilkår for alle aktører. Indikatoren om begrænsning af enerettigheder viser, om lovgiver mere aktivt via rammevilkårene har søgt at skabe konkurrence – eller noget, der ligner. Som det fremgår, har Danmark ikke været helt så god til at åbne op for konkurrence gennem lovgivningen, jf. tabel 3.3. De andre lande i undersøgelsen ligger således gennemsnitligt bedre end Danmark. Forbedringspotentialet er 55 pct. for Danmark og 42 pct. for de øvrige lande.

Tabel 3.3: International sammenligning  
– begrænsning af enerettigheder

	Danmark	EU*
Fjernvarme	1	–
Lufthavne	2	2,0
Affald til deponering	0	2,0
Affald til forbrænding	0	1,7
Vand	0	0,6
Jernbane	2	1,7
Post	1	2,1
El	2	1,6
Naturgas	2	1,1
TV	2	2,3
Tele	3	2,3
<b>Gennemsnit</b>	<b>1,4</b>	<b>1,7</b>
<b>Forbedringspotentiale</b>	<b>55 pct.</b>	<b>42 pct.</b>

Det er særligt vand- og affaldssektorerne, der trækker ned. De andre lande får også lave point for begrænsning af enerettigheder, særligt på vandområdet. Men spørgeskemaundersøgelsen viser, at de andre lande tilsyneladende i det mindste har forsøgt gennem lovgivningen at begrænse monopoldannelsen i affaldssektorerne.

Tabel 3.4: International sammenligning  
– separation og TPA

	Danmark	EU*
Fjernvarme	1	–
Lufthavne	2	2,0
Affald til deponering	3	1,8
Affald til forbrænding	3	1,8
Vand	0	1,3
Jernbane	2	1,8
Post	2	1,4
El	2	1,9
Naturgas	2	1,6
TV	3	2,0
Tele	2	1,3
<b>Gennemsnit</b>	<b>2,0</b>	<b>1,7</b>
<b>Forbedringspotentiale</b>	<b>33 pct.</b>	<b>44 pct.</b>

For kriteriet om separation af net og operatørrolle og konkurrenters adgang til TPA ligger Danmark lidt bedre end de øvrige lande, jf. tabel 3.4. For Danmark er der et forbedringspotentiale på 33 pct. og for de andre lande er potentialet 44 pct. Danmark halter bagud på vand, men ligger foran på affaldsområderne, tele, TV og til dels også post og naturgas.

Tabel 3.5: International sammenligning  
– tekniske barrierer

	Danmark	EU*
Fjernvarme	2	–
Lufthavne	3	2,4
Affald til deponering	1	2,6
Affald til forbrænding	1	2,5
Vand	3	1,8
Jernbane	2	1,7
Post	3	2,5
El	2	2,9
Naturgas	2	2,8
TV	2	2,5
Tele	2	1,9
<b>Gennemsnit</b>	<b>2,1</b>	<b>2,3</b>
<b>Forbedringspotentiale</b>	<b>30 pct.</b>	<b>22 pct.</b>

For tekniske barrierer har Danmark noget at indhente i forhold til de øvrige lande med et forbedringspotentiale, der er 8 pct. højere, jf. tabel 3.5. Omvendt er Danmark foran på internationalisering, hvor forbedringspotentialet er 6 pct. mindre end i de andre lande, jf. tabel 3.6. For begge kategoriers vedkommende skal resultaterne dog vurderes forsigtigt. Erfaringerne fra spørgeskemaundersøgelsen viser, at en del af de øvrige lande ikke nødvendigvis har opfattet tekniske barrierer på samme måde som Danmark. Styrelsens vurdering af de tekniske barrierer har formentlig været mere restriktiv end hos de andre konkurrencemyndigheder. Samtidig har svarprocenten på internationalisering været forholdsvis lav, hvilket også gør resultaterne mere usikre.

Tabel 3.6: International sammenligning  
– internationalisering

	Danmark	EU*
Fjernvarme	2	–
Lufthavne	2	1,6
Affald til deponering	1	1,0
Affald til forbrænding	1	1,2
Vand	2	2,0
Jernbane	2	1,6
Post	2	2,0
El	1	1,5
Naturgas	1	1,4
TV	2	1,1
Tele	2	1,3
<b>Gennemsnit</b>	<b>1,6</b>	<b>1,5</b>
<b>Forbedringspotentiale</b>	<b>45 pct.</b>	<b>51 pct.</b>

For kriteriet om internationalisering er det dog interessant, at forbedringspotentialet for hele Europa er højt. Noget tyder på, at udfordringerne i de kommende år – efterhånden som de øvrige rammebetingelser bliver forbedret – bliver at skabe nogle ordentlige vilkår for grænseoverskridende aktiviteter. Det er også sandsynligt, at konkurrencen i flere af infrastrukturektorerne først for alvor bliver effektiv, når internationaliseringen slår igennem.

### 3.5 SAMMENLIGNING MED INFRASTRUKTURER I ANDRE LANDE

Ideen med den internationale benchmarking er, at Danmark kan drage nytte af de erfaringer, man har gjort sig i de andre lande. Det vil først og fremmest være interessant at se på rammebetingelserne i de lande, der er gået videre i liberaliseringsprocessen end Danmark, og som samtidig har en bedre konkurrencesituation. Selv om sammenhængen mellem rammebetingelser og konkurrence ikke er givet, må det forventes, at gode rammebetingelser – i det mindste med tiden – vil resultere i en bedre konkurrence.

Som indikator for niveauet af faktisk konkurrence kan man bruge prisniveauet. Det er også et af de mål, der anvendes i kapitel 2.<sup>15</sup> Hvis der er en util-

15

*Prisniveauet i de enkelte brancher er her set i forhold til prisniveauet i de såkaldte EU9-lande (prisniveauet er indekseret i forhold til det gennemsnitlige prisniveau i EU9-landene).*

strækkelig konkurrence indenfor en branche, kan virksomhederne tage høje priser uden at miste markedsandele. Et højt prisniveau kan derfor være udtryk for en svag konkurrence.

Opgørelse af prisniveauet tager ikke altid hensyn til de afgifter, som de nationale myndigheder opkræver, samt de subsidier, som staterne i visse tilfælde yder infrastrukturene. Infrastrukturer er i højere grad end andre brancher genstand for afgifter og subsidier. Når man skal basere en sammenligning på priserne i andre lande, er det derfor nødvendigt at forsøge at korrigere for eventuelle afgifter og offentlig støtte, som ellers kan forvirre billedet. Analysen er derfor foretaget på baggrund af de beregnede nettopriser, jf. tabel 3.7.

Tabel 3.7: Forbruger- og nettopriser

	Forbrugerpriser			Nettopriser <sup>2</sup>	
	Danmark	EU* <sup>1</sup>	EU9	Danmark	EU* <sup>1</sup>
Vand	<b>149</b>	107	100	<b>82</b>	89
Affald til deponering <sup>3</sup>	–	–	–	<b>85</b>	96
Affald til forbrænding <sup>3</sup>	–	–	–	<b>63</b>	99
El	<b>148</b>	97	100	<b>89</b>	93
Gas	<b>134</b>	100	100	<b>120</b>	100
Varme	<b>141</b>	100	100	<b>85</b>	67
Jernbane	<b>108</b>	111	100	<b>121</b>	119
Lufthavne	<b>118</b>	108	100	<b>115</b>	106
Post	<b>107</b>	102	100	<b>100</b>	95
Tele	<b>89</b>	97	100	<b>83</b>	91
TV	<b>120</b>	106	100	<b>120</b>	106

Note 1: EU\* består af de lande, som styrelsen har modtaget besvarelser fra, og som samtidig indgår i de såkaldte EU9-lande: Danmark, Sverige, Holland, UK, Tyskland, Finland og Frankrig.

Note 2: Nettopriserne er beregnet som de indekserede forbrugerpriser korrigeret for afgifter og subsidier.

Note 3: Affaldspriser stammer fra Det Europæiske Miljøagentur: *Environment in the European Union at the Turn of the Century*, 1999. Priserne er indhentet i 1995 og 1996 og inkluderer ikke priser for indsamling og transport. Tallene er indekseret i forhold til et gennemsnit af EU9-landene.

Kilde: Eurostat, EU-Kommissionen og egne beregninger.

Prisniveauet i analysen er opgjort ud fra den samme opdeling af brancher, som er anvendt i kapitel 2.<sup>16</sup> Denne opdeling af brancher er ikke nødvendigvis identisk med den opdeling, der er brugt ved den analyse af rammebetingelserne, som fremgår ovenfor i afsnit 3.2, 3.3 og 3.4.<sup>17</sup>

16 Brancherne er opdelt efter det såkaldte 4-cifrede NACE kode niveau som angivet i „Dansk Branchekode 2003“ udgivet af Danmarks Statistik.

17 Brancheopdelingerne er forsøgt tilpasset, så de passer bedst muligt sammen, men for enkelte infrastrukturer er tilpasningen ikke optimal. Dette kommer blandt andet til udtryk for lufthavne. Der eksisterer ikke en opgørelse af prisniveau for lufthavne, og det vil derfor være prisniveauet for ruteflyvning, der indgår i analysen.



Rammebetingelserne i Danmark er primært sat i forhold til de lande, hvor priserne er lavere. Prisniveauet kan for visse af infrastrukturene dog være et usikkert mål. Hvis prisniveauet ikke giver et retvisende billede, er Danmark sammenlignet med et gennemsnit af priserne i alle de lande, der deltager i undersøgelsen, og som der eksisterer prisoplysninger fra.<sup>18</sup> I det omfang, der findes brugbare prisoplysninger, er de blevet lagt til grund for analysen. De danske rammebetingelser er herefter blevet sammenlignet med rammebetingelserne i de lande, som har de laveste priser i den pågældende sektor.

Man må forvente, at tiden har en vis betydning for, om der er effektiv konkurrence. Umiddelbart må man forvente, at der går en årrække, før gode rammevilkår slår igennem – at der så at sige er en „inkubationstid“ for effektiv konkurrence. Tidspunktet for liberalisering er ikke en rammebetingelse, der kan ændres på, men det kan være en forklarende årsag til, at konkurrencen i Danmark kunne være bedre. Hvis Danmark på trods af gode rammebetingelser er et par år bagud, kan man forvente, at konkurrenceproblemer vil blive løst over tid. I de brancher, hvor det er relevant, vil det indgå i analysen, hvornår de første tiltag til liberalisering er taget. For overskuelighedens skyld er starttidspunkterne ligesom de øvrige rammebetingelser sat ind i en pointskala mellem 0 og 3 point.

## Jernbane

Jernbanetrafikken er i mange lande kraftigt subsidieret af det offentlige. Prisniveauet er forsøgt korrigeret herfor. Problemet er, at de tilgængelige oplysninger omfatter mere end kun togtransport. Det giver derfor stadig ikke et helt retvisende billede af, hvor konkurrencen er bedst. Det giver sig eksempelvis udslag i, at Frankrig i prissammenligningen ligger bedst, mens UK har et prisniveau, der er mere end dobbelt så højt som Frankrig.

### Boks 3.1: Liberalisering af jernbaner i UK

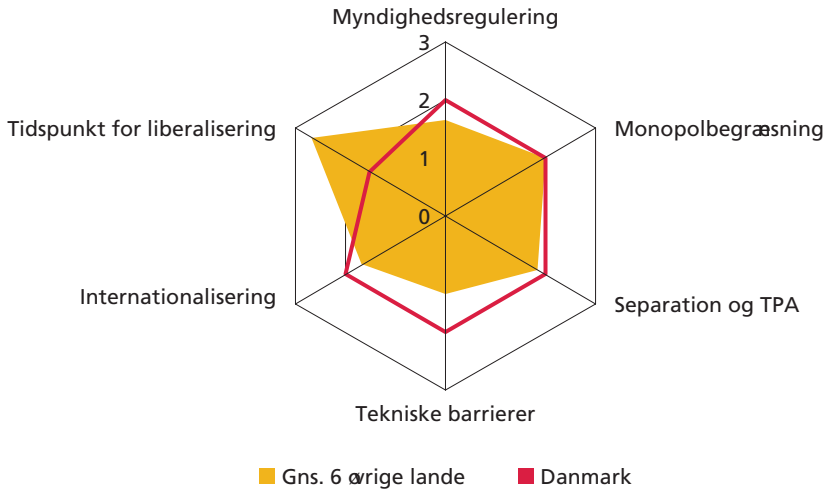
UK er et af de lande, hvor liberaliseringen skete tidligst, og hvor antallet af konkurrerende udbydere er størst. Al passagertrafik med tog blev udbudt i løbet af kort tid fra 1995 til 1997. Samtidig blev skinnenettet udskilt i et offentligt eget selskab. Der ydes tilskud til drift af passagertrafikken i overensstemmelse med udbudskontrakterne samt til drift af skinnenettet.

18

UK, Holland, Sverige, Finland, Tyskland og Frankrig. Norge, Polen og Ungarn indgår ikke i de almindelige databaser fra EU9-landene, som Danmark sammenlignes med i Konkurrence- og redegørelsens kapitel 2. Tal fra disse lande indgår derfor ikke i prissammenligningen.

Som følge af den kraftige subsidiering må det forventes, at en øget konkurrence især giver sig udslag i højere kvalitet, mere effektiv drift, lavere omkostninger og dermed lavere subsidier end i egentlig lavere priser. Det viser erfaringerne fra UK også. Prisen er derfor ikke brugt som udgangspunkt for hvilke lande, Danmark er sammenlignet med.

Figur 3.7: International sammenligning – jernbane



Note: Danmark er sammenlignet med et gennemsnit af UK, Holland, Sverige, Finland, Tyskland og Frankrig.  
 Kilde: Egne beregninger på baggrund af spørgeskemaundersøgelse.

De tekniske barrierer, der eksisterer i Danmark, er primært krav til sikkerhedssystemer, tekniske standarder, signaler, uddannelse og lignende, der ikke er harmoniseret mellem landene. Erfaringerne fra EU-samarbejdet viser imidlertid, at forholdene er meget ens i de europæiske lande, selv om figur 3.7 – i moderat grad – viser noget andet. Manglen på standardisering mellem landene er et af de helt store problemer for grænseoverskridende jernbanedrift. Derfor arbejdes der også aktuelt på at harmonisere standarderne på EU-plan.

### Boks 3.2: Togtrafik over Øresund

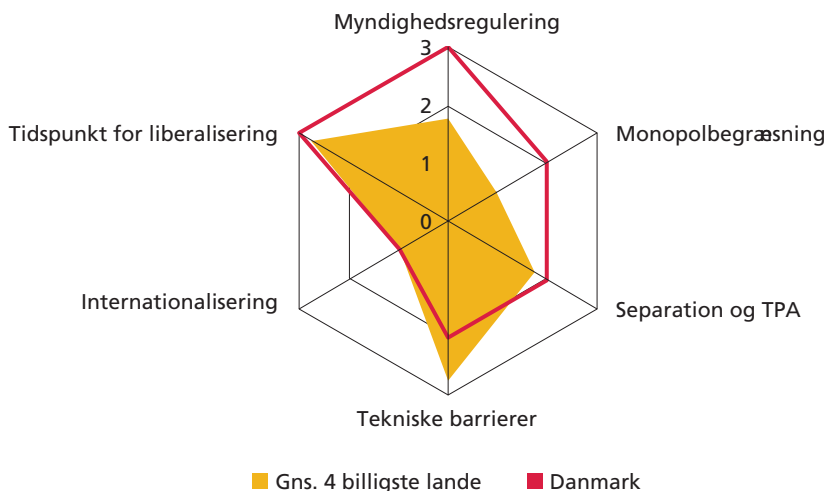
Da Øresundsforbindelsen åbnede, blev der også åbnet for grænseoverskridende togtrafik mellem Danmark og Sverige. Forlængelsen af Kystbanen fra Helsingør over København til Malmö krævede dog tekniske tilpasninger. For det første kører togene i Sverige i venstre side, mens der er højrekørsel på sporene i Danmark. For det andet er lyssignalerne meget forskellige på hver side af sundet. Endelig er der forskellige sikkerhedssystemer i de to lande, hvorfor begge systemer er installeret i Øresundstogene.

Danmark er i forhold til de øvrige lande kommet en anelse senere i gang med liberaliseringen. Holland startede som de første i 1993, mens Danmark først kom i gang i 1997. Karaktererne for monopolbegrænsning tyder på, at Danmark på den korte tid er kommet lige så langt som de øvrige lande med at udbyde togdriften.<sup>19</sup>

## Naturgas

De tilgængelige data tyder på, at Danmark har de højeste priser på gasområdet.<sup>20</sup> Til trods herfor er Danmark nået ret langt i forhold til at tilpasse rammebetingelserne sammenlignet med de øvrige lande i undersøgelsen, jf. figur 3.8.

Figur 3.8: International sammenligning – gas



Note: Danmark er sammenlignet med et gennemsnit af de 4 billigste lande: Holland, Frankrig, Tyskland og Sverige.  
 Kilde: Egne beregninger på baggrund af spørgeskemaundersøgelse.

19 Det skal endvidere bemærkes, at i det internationale indeks for liberalisering af den europæiske jernbanesektor (LIB-indekset) ligger Danmark på en femte plads ud af 17 mulige. I forhold til dette indeks er Danmark altså forholdsvis langt fremme i liberaliseringsprocessen.

20 At Danmark har høje priser kan dog også skyldes en kombination af stigende oliepriser og forskellig reguleringstakt i forbrugerpriser landene imellem. At de danske forbrugerpriser reguleres hurtigt i forhold til ændringer i olieprisen, har tidligere ført til forskelle mellem naturgasprisen i Danmark og andre lande.

Figuren indikerer, at de lovgivningsmæssige rammebetingelser såvel som de TPA-regler, som Gastra<sup>21</sup> har opstillet, er blandt de bedre i Europa. UK, der ikke indgår i undersøgelsen, bliver normalt betragtet som det land, der er kommet længst i liberaliseringen. I forhold til UK kan Danmark formentlig stadig lære en del.

Problemet på det danske gasmarked består primært i, at der endnu ikke er kommet udenlandske aktører, der for alvor kan true DONG's dominerende position. Det sker formentlig først, når internationaliseringen bliver bedre og markederne i mindre grad er nationale. Det gælder ikke kun for Danmark. For alle EU-lande er der behov for øget harmonisering mellem transmissions-systemerne og formentlig også for at udbygge den grænseoverskridende kapacitet i rørene. Der er meget fokus på disse forhold indenfor EU.

## E|

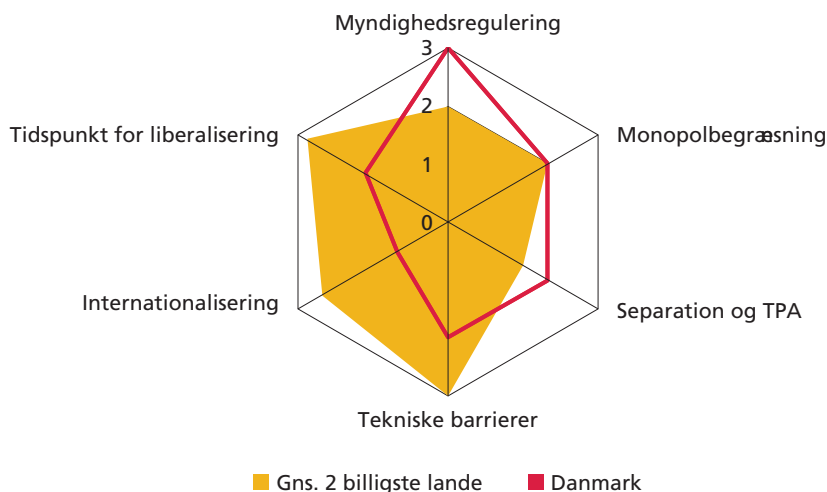
Danmark tilhører det område, der hører under den nordiske elbørs Nord Pool. Danmark har – som de øvrige nordiske lande – lave elpriser i forhold til det øvrige Europa. Ved sammenligning af priser er det således kun Sverige og Finland, der ligger lavere end Danmark. I forhold til disse to lande er der områder, hvor Danmark har bedre rammebetingelser – myndighedsregulering og separation og TPA. Men der er tilsyneladende også områder, hvor Danmark kan forbedre rammebetingelserne, jf. figur 3.9.

---

21

*Gastra driver det overordnede gastransmissionsnet, som blev udskilt fra DONG pr. 1. januar 2004.*

Figur 3.9: International sammenligning – el



Note: Danmark er sammenlignet med et gennemsnit af de 2 billigste lande: Finland og Sverige.  
 Kilde: Egne beregninger på baggrund af spørgeskemaundersøgelse.

De danske kabler til udlandet er nogle af de kraftigste og mest anvendte udlandsforbindelser i Europa. Det kan derfor lyde paradoksalt, at Danmark ifølge analysen, jf. figur 3.9, kan forbedre sig på internationalisering. Problemet er bare, at udlandsforbindelsernes betydning for konkurrencen stiger kraftigt, når der er monopol i produktionsleddet, hvilket for en stor dels vedkommende er tilfældet i Danmark.<sup>22</sup> Der er således et behov for endnu større udlandsforbindelser. Dernæst er der behov for, at specielt forbindelserne til Tyskland bliver udnyttet endnu mere effektivt.

Det er også værd at bemærke, at Danmark liberaliserede området nogle år senere end Sverige og Finland.

## Post

Post er ligesom jernbaner et område, hvor der typisk bliver ydet kompensation i én eller anden form for opretholdelse af forsyningspligten. Det kan være i form af egentlige subsidier. Det typiske er dog, at forsyningspligten bliver „betalt“ ved, at forsyningspligthaveren har eneret på distribution af små breve. Sverige, som startede med liberaliseringen helt tilbage i 1993 og har liberaliseret hele postmarkedet, har de højeste priser i prissammenligningen. Det skyl-

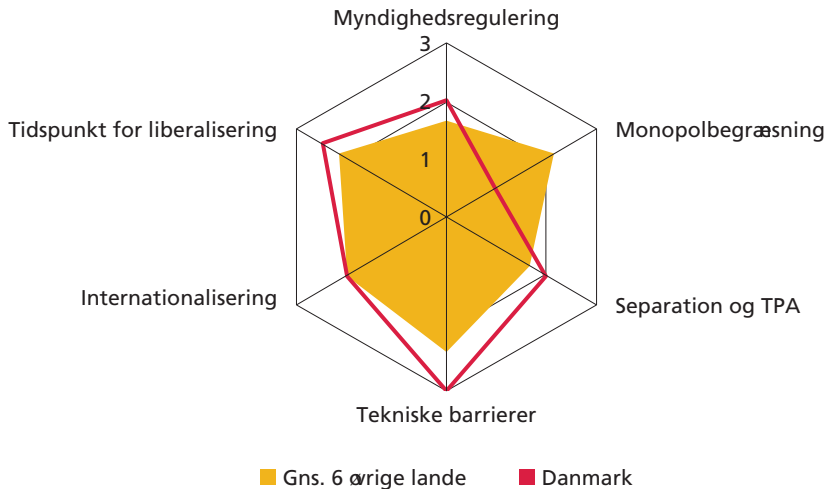
22

Elsam har monopol i Vestdanmark, mens Energi E2 har monopol øst for Storebælt.

des formentlig, at Sverige er tyndt befolket. Da priserne er usikre, vil Danmark blive sammenlignet med de 6 øvrige lande, som der eksisterer pristal fra.

I forhold til disse 6 lande kan Danmark primært forbedre monopolbegrænsningen, jf. figur 3.10.

Figur 3.10: International sammenligning – post



Note: Danmark er sammenlignet med et gennemsnit af UK, Holland, Sverige, Finland, Tyskland og Frankrig.  
Kilde: Egne beregninger på baggrund af spørgeskemaundersøgelse.

I de 6 øvrige lande udover Danmark indgår blandt andet Sverige og Finland, som begge har liberaliseret postmarkedet fuldstændig. Det vil sige, at der ikke er nogen områder med eneret, jf. boks 3.3. Styrelsen peger netop på, jf. afsnit 3.2, at eneretten i Danmark kan blive mindre. Det skal dog i den forbindelse tages med, at postloven er blevet ændret, så eneretten pr. 1. januar 2005 er begrænset til breve under 50 gram. Danmark følger postdirektiverne, som lægger op til, at eneretten skal fjernes senest i 2009.

EU's første postdirektiv er fra 1997. Men i Sverige og Finland havde man allerede på det tidspunkt fjernet de nationale postvæseners eneret.

## Boks 3.3: Postliberalisering i Sverige og Finland

I Sverige skete liberaliseringen i 1993. Det betød fri adgang for konkurrenter, men også fri adgang til at opsætte egne postbrevkasser og udstede frimærker. Året efter liberaliseringen blev det svenske postvæsen gjort til et aktieselskab – Posten AB. De første par år skete der ikke så meget. Men i 1997 var der kommet ca. 100 registrerede konkurrenter. Tallet er nu faldet til omkring 35. Konkurrenterne har ca. 10 pct. af markedet, mest i de større byer. Langt den største af de nye konkurrenter er CityMail. Der er ingen landsdækkende konkurrenter til det svenske postvæsen. Posten AB får tilskud fra staten til at opretholde en landsdækkende kasseservice, det vil sige adgangen til at betale regninger på postkontoret. Men der bliver ikke givet tilskud til andet, for eksempel udbringning af post i tyndt befolkede områder.

I Finland blev postvæsenets eneret fjernet i 1994. Nye aktører skal have licens for at indsamle og uddele post. Licens kan gives til et begrænset geografisk område. En enkelt aktør har fået licens, men aldrig brugt den. Det finske postvæsen får ikke tilskud til opretholdelse af forsyningspligten. Der gives dog momsfristagelse til postvirksomheder, herunder det finske postvæsen, hvis de tilbyder landsdækkende service. I modsætning til i Sverige har den finske liberalisering endnu ikke skabt konkurrence på postmarkedet.

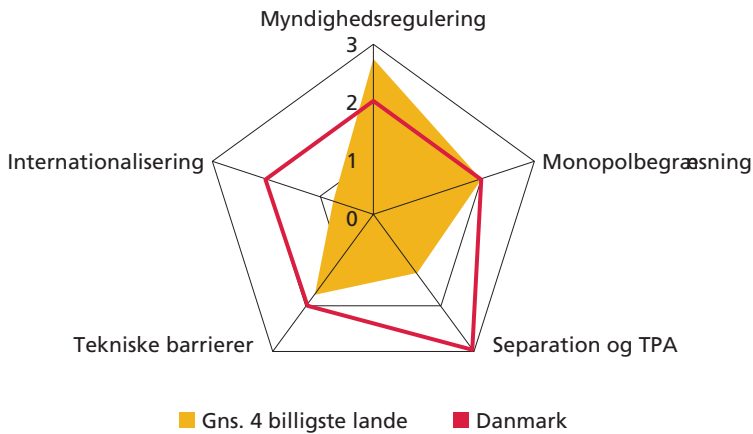
## TV

Ved en prissammenligning har Danmark de højeste priser i forhold til de 6 øvrige EU9-lande, der er indkommet oplysninger fra.<sup>23</sup> Det er dog umiddelbart kun på kriteriet om myndighedsregulering, at Danmark ser ud til at kunne forbedre sig i forhold til de andre lande, jf. figur 3.11. Det skyldes, at statens ejerskab i DR og TV2 varetages af Kulturministeriet, som samtidig varetager reguleringen af public service forpligtelserne. Som figuren også viser, har Danmark dog også på visse områder bedre rammebetingelser end de andre lande i undersøgelsen.

23

*Det er dog vigtigt at være opmærksom på, at størrelsen af licensbetalingen dels afspejler det „kvalitetsniveau“, man i et land politisk har valgt skal gælde for public service virksomhederne, dels hvor mange licensbetalere, der er til at finansiere udgiften. At Danmark er et lille land spiller således også ind.*

Figur 3.11: International sammenligning – TV



Note: Danmark er sammenlignet med et gennemsnit af de 4 billigste lande: Frankrig, Tyskland Sverige og Holland.  
 Kilde: Egne beregninger på baggrund af spørgeskemaundersøgelse.

For TV er tidspunktet for liberalisering ikke taget med i analysen. Det skyldes, at liberaliseringen i alle landene er startet for så mange år siden, at konkurrencen under alle omstændigheder må forventes at fungere. EU's direktiv om „fjernsyn uden grænser“ stammer således fra 1989. I enkelte lande er liberaliseringen dog startet endnu tidligere – i UK helt tilbage i 50'erne.

## Tele

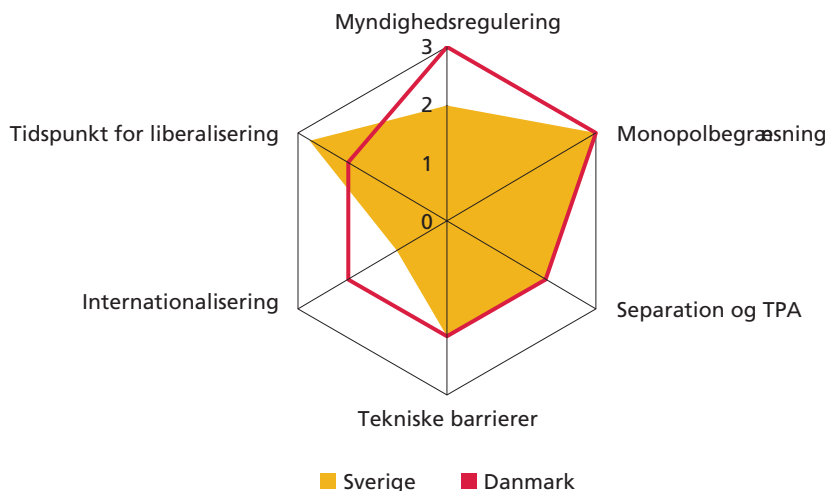
Ifølge Eurostats prissammenligninger har Danmarks de næstlaveste telepriser i EU9-landene efter Sverige. I den nordiske telerapport fra 2004<sup>24</sup> nåede de nordiske konkurrencemyndigheder dog frem til, at Danmark faktisk har de laveste telepriser i Norden. Det skyldes forskellige opgørelsesmetoder. Men konklusionen må under alle omstændigheder være, at Danmark har lave telepriser. I forhold til Sverige ligger Danmark da også i top ved sammenligningen af rammebetingelser på teleområdet, jf. figur 3.12. Figuren viser også, at priserne i Danmark er lave, selvom vi tilsyneladende er gået senere i gang med liberaliseringen.

24

„Telecompetition. Towards a single Nordic market for telecommunication services?“ 2004. <http://www.ks.dk/publikationer/konkurrence/2004/telerapp2/>



Figur 3.12: International sammenligning – tele



Note: Danmark er sammenlignet med Sverige, som primært ligger på niveau med Danmark.  
 Kilde: Egne beregninger på baggrund af spørgeskemaundersøgelse.

For separation og TPA har Danmark fået 2 point til trods for, at der kun er regnskabsmæssig adskillelse. Det skyldes som nævnt i afsnit 3.2, at der skønnes at være positive synergieffekter ved at holde infrastrukturen og konkurrenceaktiviteten samlet.

Langt de fleste af landene i undersøgelsen er enige i, at der af rent teknologiske årsager er synergieffekter ved at holde aktiviteterne i telesektoren samlet. Dette hænger sammen med, at sektoren kræver avanceret teknologi. Samtidig går den teknologiske udvikling på området hurtigt. Ejeren af et net har ikke nødvendigvis en interesse i at sørge for, at nettet er tilstrækkelig opdateret og vedligeholdt. Det kan være særlig problematisk, hvis udviklingen i sektoren sker hurtigt. Derfor kan det være en måde at sikre fornyelse og vedligeholdelse, at ejeren af nettet selv er afhængig af, at infrastrukturen fungerer optimalt. Det kan være grunden til, at mange lande vurderer, at der af tekniske grunde er positive effekter ved at bevare netværksaktiviteter og konkurrenceaktiviteter i telesektoren samlet.

### Boks 3.4: Separation eller synergieffekter?

Polen er som det eneste land i undersøgelsen uenig i, at der på teleområdet er særlige positive synergieffekter ved at holde infrastrukturen og konkurrenceaktiviteten samlet. Selvom konkurrenter til det nationale polske teleselskab<sup>1</sup> har krav på TPA til fastnettet, så er konkurrencen meget svag. De polske konkurrencemyndigheder mener, at det eneste, der vil virke, er at adskille netdelen fra konkurrencedelen.

De dårlige polske erfaringer kan hænge sammen med, at pris og vilkår for konkurrenters adgang til fastnettet skal forhandles med det polske teleselskab. Hvis forhandlingerne ikke lykkes, skal den polske telemyndighed træffe beslutning. Men det er en væsentlig mere besværlig proces, end hvis vilkår og pris var fastsat af myndighederne – som de fx er i Danmark. Det polske eksempel illustrerer, at synergieffekterne ved at holde infrastrukturen og konkurrenceaktiviteten samlet kun er tilstrækkelig positive, hvis der er en effektiv TPA. Den sikreste måde at få åbnet for reel konkurrence på et net, som har karakter af et naturligt monopol, må altså stadig være at adskille net og operatør.

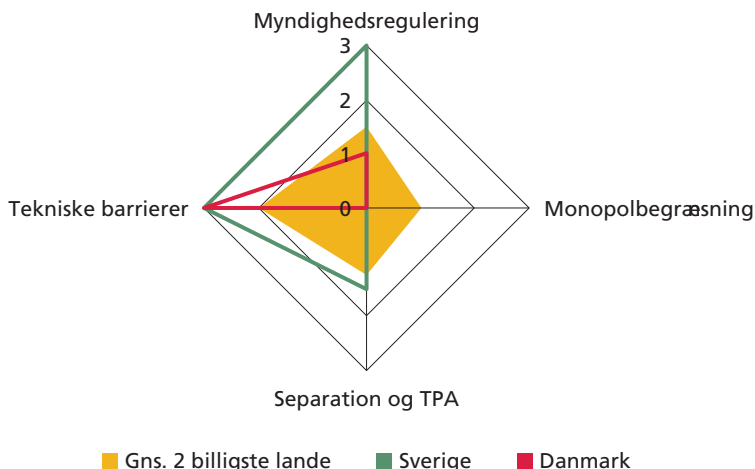
*Note 1: Det nationale polske teleselskab er privatiseret og ejet af France Telecom.*

## Vand

Vand er et af de områder, hvor alle de undersøgte lande er i begyndelsen af liberaliseringsprocessen. Af den grund er tidspunktet for liberalisering også taget ud af analysen. Derfor er der heller ingen lande, som for alvor skiller sig ud ved generelt at få høje point for rammebetingelserne.

Prissammenligningen tyder ikke på, at nettopriserne er højere i Danmark end i de øvrige lande. Alligevel kan der være anledning til at lave forbedringer af rammebetingelserne. Ud fra oplysningerne fra de øvrige lande er det dog lidt svært at pege på specielle områder, hvor rammebetingelserne især kræver forbedringer, jf. figur 3.13.

Figur 3.13: International sammenligning – vand



Note: Danmark er sammenlignet med de 2 billigste lande: Sverige og Frankrig.  
 Kilde: Egne beregninger på baggrund af spørgeskemaundersøgelse.

Man kan dog generelt sige, at de andre lande tilsyneladende har gennemført tiltag, der rækker videre end Danmark på områderne myndighedsregulering, monopolbegrænsning samt separation og TPA.

I Sverige er vandforsyningen tilsyneladende i højere grad adskilt fra den kommunale drift end i Danmark – de gør i højere grad brug af selskabsdannelse. Derudover er der en – om end svag – prisregulering, hvor priserne ikke må være højere end de faktiske omkostninger. Prisreguleringen smitter af på separation, idet der så samtidig stilles krav om regnskabsmæssig adskillelse. Dette følger også af, at forsyningerne i Sverige ofte ligger i selskaber og ikke i den kommunale drift. Derudover er det interessant, at i Frankrig bliver både drift af vandforsyning og spildevandshåndtering sendt i udbud.

Internationalisering er taget ud af analysen, da vandforsyning af strukturelle årsager typisk vil blive defineret som regional.

## Boks 3.5: Internationaliseret vandforsyning

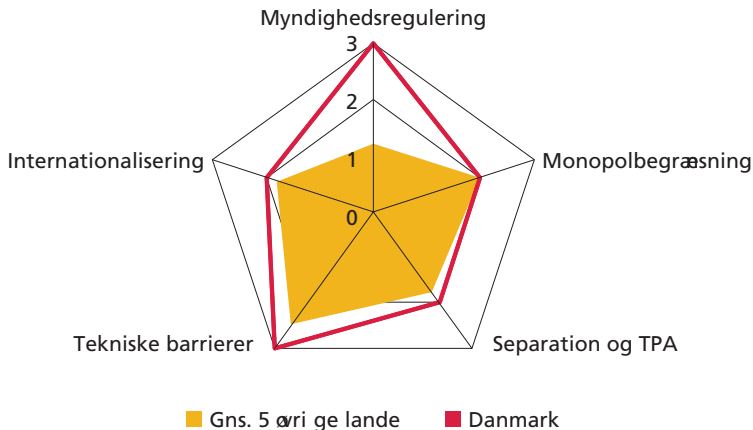
En undtagelse er UK, der som det eneste land i undersøgelsen betragter vandmarkedet som internationalt. Det skyldes ikke, at vandet kommer fra andre lande, men at en del udenlandske selskaber har investeret i vand- og spildevandsforsyning i UK. Forsyningen blev i 1989 liberaliseret og solgt. Der findes i dag 20 store forsyningsselskaber. Virksomhederne konkurrerer gennem indbyrdes benchmarking. Der er TPA til vand- og spildevandsnettet, men det bliver ikke brugt i særlig stort omfang. Kunder med et vandforbrug over 50 mio. liter om året kan vælge leverandør. Adgangen til frit valg kan dog være begrænset af manglende udbredelse af et integreret net.

## Lufthavne

Ligesom TV er liberaliseringen af lufthavne startet for så mange år siden, at en sammenligning af tidspunktet for liberalisering ikke giver nogen mening.

Selve prissammenligningen er usikker, da der kun findes priser for ruteflyvning. Danmark er i analysen således sammenlignet med et gennemsnit af de 5 øvrige lande, der eksisterer pristal fra, og som har fremsendt et brugbart svar på spørgeskemaundersøgelsen.

Figur 3.14: International sammenligning – lufthavne



Note: Danmark er sammenlignet med et gennemsnit af UK, Holland, Tyskland, Sverige og Finland.  
 Kilde: Egne beregninger på baggrund af spørgeskemaundersøgelse.

Efter EU's ground handling-direktiv er der adgang for konkurrerende ground handling-aktører i lufthavne med over 2 mio. passagerer årligt. Kun Kastrup lufthavn falder ind under de regler. Efter direktivet har flyselskaberne adgang til selv at udføre ydelserne i lufthavne med over 1 mio. passagerer årligt. Af de øvrige danske lufthavne falder kun Billund ind under den regel. I de andre lufthavne er der typisk kun én operatør – nemlig lufthavnen selv. Det kunne man overveje at ændre i de danske rammebetingelser.

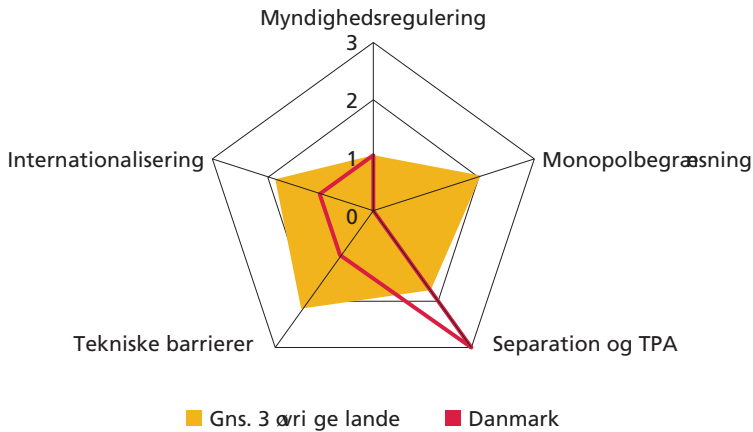
Den største barriere for adgangen til lufthavne – og dermed for adgangen til luftfartsmarkedet – er dog tildelingen af slots. I øjeblikket er det sådan, at et flyselskab kan beholde en bestemt slot, hvis der bare bliver fløjet på 80 pct. over en periode. Det betyder, at de gode slots meget sjældent kommer i spil. Derudover er mange populære lufthavne så trafikerede, at nye selskaber har svært ved at komme ind. I erkendelse heraf er EU nu i gang med at ændre de regler, der regulerer fordelingen af slots i lufthavne. En mere markedsbaseret fordelingsmetode – fx auktioner eller handel – ville kunne skabe mere effektivitet og bedre adgang for nye konkurrenter.

## Affald

Affald til deponering og affald til forbrænding er i denne analyse slået sammen. Analysen er desuden usikker, da kun forholdsvis få af de adspurgte lande har svaret på spørgeskemaet. Som ved vand er tidspunktet for liberalisering endvidere udeladt af analysen, da processen omkring liberalisering af affalds-markedet for alle lande er ret ny.

Da priser for indsamling og transport af affald ikke indgår i prisdata, og priserne derfor ikke vedrører de samme dele af affaldssektorerne, som analysen af rammebetingelser vedrører, vil Danmark i analysen alene blive sammenlignet med de 3 øvrige lande, der er indkommet fyldestgørende svar fra, jf. figur 3.15.

Figur 3.15: International sammenligning – affald



Note: Danmark er sammenlignet med et gennemsnit af Sverige, Frankrig og Finland.  
 Kilde: Egne beregninger på baggrund af spørgeskemaundersøgelse.

Analysen af rammebetingelserne er usikker på grund af sparsomme data. De nuværende forhold omkring husholdningsaffald i Polen er dog interessante, jf. boks 3.6.<sup>25</sup>

### Boks 3.6: Fri konkurrence om husholdningsaffald?

I Danmark er indsamling og håndtering af husholdningsaffald en kommunal opgave. Kommunen kan vælge selv at udføre opgaven eller at indgå aftale med en virksomhed, der indsamler affaldet. Kommunen skal i så fald sende indsamlingen i offentligt udbud, hvilket kan ske fx med fem års interval. I Danmark har man traditionelt betragtet indsamling af husholdningsaffald som en opgave, der ikke – som fx erhvervsaffald – kan ske i fri konkurrence.

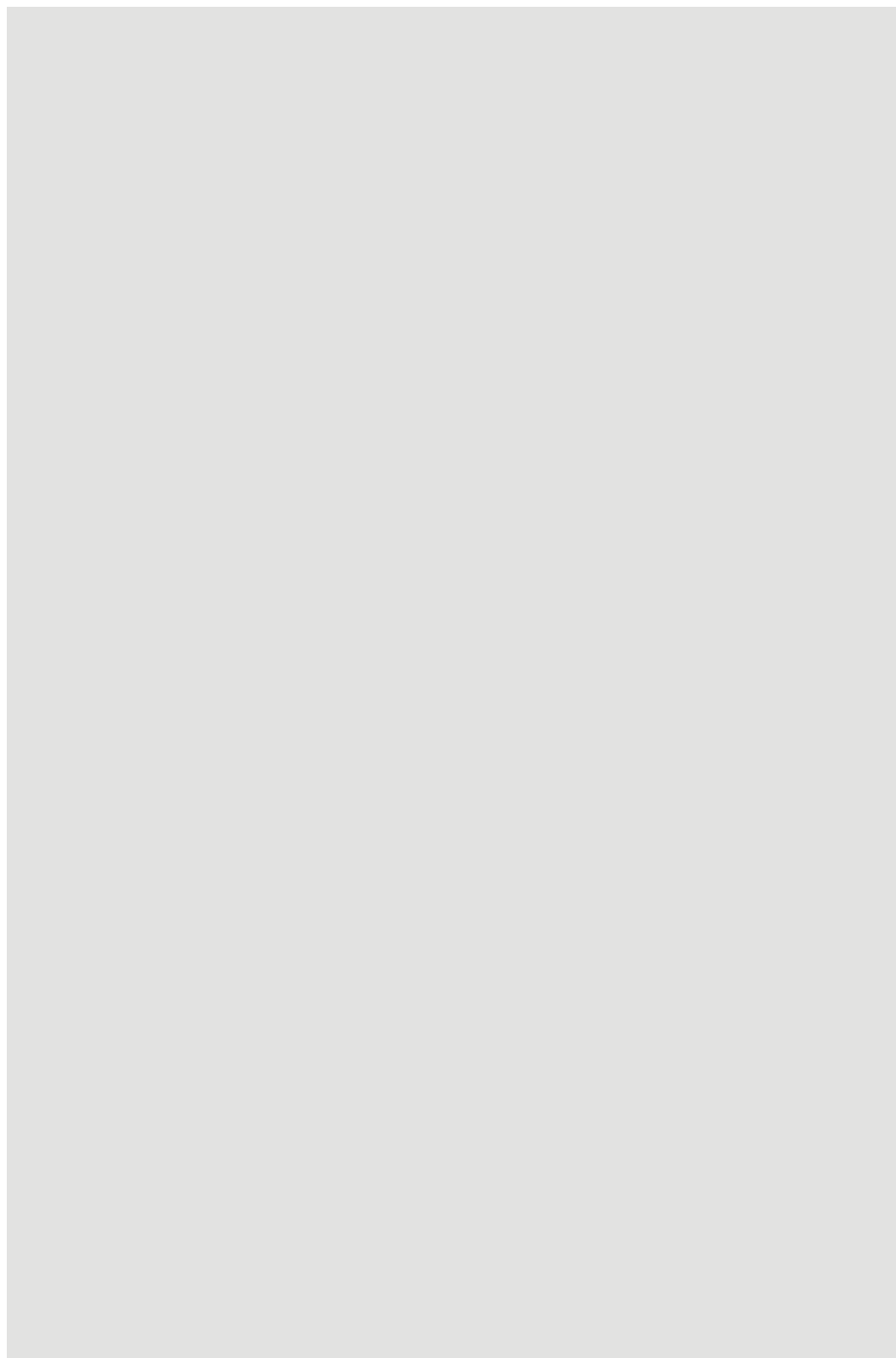
25

Miljøstyrelsen vurderer, at det polske miljøbeskyttelsesniveau i affaldshåndteringen er lavere end i Danmark, og at en direkte sammenligning derfor kan være vanskelig.

Ikke desto mindre har man i Polen valgt en model med fri konkurrence. I forbindelse med reformbølgen i Polen i begyndelsen af 1990'erne blev affaldsmarkedet liberaliseret. Udgangspunktet er derfor, at der er fri konkurrence om indsamling af affald – og ikke som i Danmark, hvor det er en kommunal opgave. Hver enkelt husholdning kan frit vælge, hvem der skal afhente husholdningens affald. Kravet er, at den, der afhenter affaldet, skal være godkendt til det. Vedkommende skal også have en aftale med et deponerings- eller forbrændingsanlæg. Kommunen kan dog kræve, at den anviser et forbrændings- eller deponeringssted. En kommune kan vælge selv at indsamle husholdningsaffaldet. Men det kan kun gennemføres, hvis der har været folkeafstemning om det i kommunen.







# Konkurrence om offentlige opgaver

## 4.1 RESUMÉ OG KONKLUSIONER

---

Konkurrencen om offentlige opgaver i Danmark halter efter andre europæiske lande. Det er problematisk i lyset af, at det offentlige område er lige så vigtigt som det private, når målet er at fremme konkurrencen i Danmark. Myndighedernes politik for indkøb og levering af ydelser påvirker således konkurrencestrykket i samfundet.

Der er flere måder at skabe konkurrence om offentlige opgaver. Når en offentlig myndighed vælger at købe ydelser af en privat leverandør, er det et eksempel på offentlig-privat samarbejde (OPS). De vigtigste former for OPS, som behandles i dette kapitel, er *frit valg og udbud*.

Ved *frit valg* vælger brugerne selv mellem offentlige og private leverandører. Det er en konkurrenceform, som de senere år er kommet i fokus. Frit valg har fået stor opmærksomhed i forhold til hjemmepleje, men for fx tandlæger og lægehjælp har der været frit valg længe. Ved frit valg konkurrerer leverandørerne som regel kun på kvalitet og ikke på pris, som er fastsat på forhånd af den offentlige myndighed.

Internationale sammenligninger viser, at dansk lovgivning – i princippet – giver gode muligheder for frit valg på de fleste områder. Billedet er imidlertid mindre godt, når man ser på, hvordan det fungerer i praksis. Der er med andre ord en række praktiske barrierer, der betyder, at danske brugere reelt ikke kan vælge frit.

En alvorlig barriere er manglende information. Mange brugere ved ikke, at de kan vælge en anden leverandør. Og brugerne har ofte ingen mulighed for at sammenligne kvaliteten, før de vælger leverandør. Men i mange tilfælde vil det faktisk være muligt for leverandørerne at opstille en række målbare indikatorer for kvaliteten. Et eksempel på information, som allerede er tilgængeligt, er antallet af en type operationer udført på et sygehus. Det kan fx give en indikation af erfaring. På andre områder vil offentliggørelse af fx karakterer for skoler, årsplaner for børnehaver, antal ansatte pr. bruger, længden af ventetid

hos den ønskede leverandør samt evt. undersøgelser af brugertilfredshed kunne hjælpe brugerne med at træffe mere informerede valg.

På et velfungerende marked har leverandørerne et incitament til selv at informere kunder om, hvordan deres ydelse adskiller sig fra konkurrenternes. Men hvis manglende information netop er en medvirkende årsag til den ringe konkurrence, vil markedet ikke løse dette problem selv. En løsning kan være faste standarder for, hvilke informationer offentlige udbydere skal offentliggøre. Konkurrencen bør herefter sørge for, at private leverandører stiller de nødvendige oplysninger til rådighed.

Men selv hvis brugerne har den nødvendige information, er der andre hindringer for frit valg. Ventetid hos den ønskede leverandør kan medføre, at konkurrencen ikke fungerer. For leverandørerne vil ikke føle sig presset af konkurrencen til at levere et bedre produkt, hvis brugerne i praksis ikke har mulighed for at skifte leverandør pga. ventetid.

Hvis frit valg leder til, at flere private leverandører kommer ind på markedet, kan det i sig selv lede til kortere ventetid og dermed mere konkurrence. Men private leverandører kan kun komme ind på markedet, hvis de har en reel chance for at konkurrere. Private og offentlige leverandører bør derfor have lige vilkår. Det indebærer, at offentlige tilskud til private leverandører bør svare til de omkostninger, som myndigheden har ved at levere ydelsen selv.

De fleste fritvalsordninger giver i teorien lige konkurrencevilkår for offentlige og private leverandører. Men fx på hjemmeplejeområdet er der eksempler på, at afregningsprisen til de private leverandører er sat urealistisk lavt. Det kan skyldes, at kommunerne ikke har tilstrækkelig dokumentation for deres omkostninger. I så fald er det svært for Konkurrencestyrelsen at skride ind overfor urimeligt lave priser. I stedet er styrelsen nødt til at afvente, at kommunen faktisk fremskaffer den nødvendige information. I mellemtiden kan nye leverandører ikke konkurrere.

Men der er også ordninger, som helt udelukker, at private leverandører opererer på kommercielle vilkår. Det er netop tilfældet for plejehjem, som klarer sig værst i Konkurrencestyrelsens undersøgelse af fritvalg. De gældende regler forhindrer altså brugerne i at få et så bredt udvalg af leverandører som muligt. Reelt frit valg af plejehjem vil derfor kræve en ændring af disse principper.

Ikke alle områder er dog velegnede til frit valg. Frit valg kræver, at brugerne kan skelne mellem de forskellige leverandører, og at der er en synlig fordel ved at skifte fra én leverandør til en anden. Hvis fordelene for den enkelte forbruger er små, men den samlede fordel ved konkurrence er stor, kan offentligt udbud være en bedre måde at skabe konkurrence på. Endelig skal det indgå i

vurderingen, at frit valg ikke er gratis. Frit valg forudsætter, at der er en vis ledig kapacitet hos flere af udbyderne. Det kan give øgede gennemsnitlige omkostninger til kapacitet. Samtidig kan frit valg indebære yderligere udgifter til administration samt til information af brugerne.

Ved *udbud* vælger den offentlige myndighed den bedste og billigste leverandør til at løse opgaven. Erfaringer med udbud i Danmark går mange år tilbage. Trods en stor indsats med bl.a. vejledning af kommuner viser Konkurrencestyrelsens udregninger, at der stadig er et stort uudnyttet potentiale for udbud. Internationale sammenligninger viser da også, at Danmark er sattet agterud, målt på anvendelsen af EU-udbud. Hvor Danmark i perioden 1995-1997 var på femtepladsen blandt de „gamle“ EU-lande (EU15) til at bruge EU-udbud, lå Danmark i 2001-2003 på en tolvteplads.

Kommuner og amter bruger udbud væsentligt mindre end staten. Konkurrencestyrelsens analyser viser, at kommunerne har et stort potentiale for at udbyde mere. Samlet kan kommunerne udbyde mindst 14 mia. kr. mere end i dag, hvis de „dårligste“ kommuner i højere grad end i dag gør som de „bedste“.

Kommunernes opgaver adskiller sig væsentligt fra statens, hvilket kan forklare en del af forskellene i udbudsgraderne. Dertil kommer, at staten er underlagt strengere nationale regler for brug af udbud. I 2001 var hele 37 pct. af statens udbud under den værdi, der indebærer, at EU-regler påbyder brug af udbud. Det bør altså være muligt at øge kommunernes brug af udbud betydeligt ved at lade de samme regler gælde for kommunerne som for staten. Lignende krav til kommunerne er allerede i brug i fx Norge og Sverige.

En anden årsag til den ringe brug af udbud i kommunerne kan være, at mange typer opgaver er undtaget kravet om EU-udbud. En reduktion i antallet af ydelser omfattet af disse undtagelser vil også kunne bidrage til øget brug af udbud. Det kræver dog, at kommunerne i praksis er bevidste om reglerne for udbud. Der er i dag ingen mulighed for at undersøge, om det faktisk er tilfældet.

Omkostningerne ved at gennemføre et udbud er ofte afgørende i beslutningen om at udbyde eller ej. Undersøgelser viser, at omkostningerne i gennemsnit udgør ca. 2 pct. af kontraktværdien, selvsagt med en vis spredning. Det giver en skævhed mellem udgifter og gevinster ved udbud. Udbud øger konkurrencestrykket generelt. Det er også til gavn for de kommuner, som ikke benytter udbud. Dels fordi truslen om udbud kan fremme effektiviteten ved offentlig levering. Dels fordi øget konkurrence også giver øget effektivitet ved simpelt indkøb uden brug af egentligt udbud. Hermed skaber kommuner, som bruger udbud, værdi for kommuner, som ikke bruger udbud. Men de skal selv dække de fulde omkostninger til udbud.

På denne baggrund lægger kapitlet op til følgende forbedringer af konkurrencen på det offentlige område:

- ▲ Ved frit valg bør brugerne have præcise og sammenlignelige oplysninger om kvaliteten hos den enkelte leverandør. Det kan ske ved at indføre obligatorisk offentliggørelse af indikatorer for kvalitet. Indikatorerne skal være så objektive som muligt og afspejle karakteristika for den enkelte fritvalgsordning.
- ▲ Konkurrencerådet har brug for klarere hjemmel til at gribe ind, når kommuner ikke kan dokumentere de omkostninger, der ligger til grund for afregningsprisen ved frit valg. Konkurrencestyrelsen kunne fx fastsætte kommunens afregningspriser på baggrund af andre tilsvarende kommuners omkostninger. Hermed vil man kunne undgå, at markedet går i stå, mens kommunerne fremskaffer de nødvendige oplysninger.
- ▲ Konkurrencen vil kunne sikre ældre et mere varieret udbud af plejehjem, hvis private leverandører får mulighed for at etablere sig med frit valg på plejehjemsområdet. Hvis private og offentlige leverandører modtager tilsvarende betaling for at levere tilsvarende ydelser, vil frit valg ikke lede til øgede offentlige udgifter, og private og offentlige leverandører vil have lige konkurrencevilkår.
- ▲ Anvendelsen af udbud bør fremmes. Som bidrag hertil kan der indføres tilsyn med, om kommunerne faktisk overholder reglerne om udbud.
- ▲ Det forslag, der formentlig vil have størst virkning på udbudsadfærden, vil være – som noget nyt – at give kommunerne et økonomisk incitament. Det kan ske ved at give en delvis kompensation for kommunernes omkostninger til udbud. Det vil belønne de kommuner, der gennem udbud bidrager til, at markederne for leverancer til det offentlige bliver mere velfungerende til gavn for alle. En kompensation på 1 pct. af værdien af et EU-udbud vil være let at administrere og give delvis dækning for kommunernes omkostninger. Ordningen bør finansieres af kommunerne selv, således at der bliver tale om en omfordeling mellem kommunerne.

## 4.2 HVAD ER OFFENTLIG – PRIVAT SAMARBEJDE?

---

Der har gennem tiden udviklet sig en bedre forståelse af myndigheders muligheder for at levere serviceydelser. I stedet for at stå for leveringen selv, kan myndigheder indgå aftale med en privat leverandør om at levere ydelser – enten til myndigheden eller direkte til borgerne. I begge tilfælde er der tale om offentlig-privat samarbejde (OPS).

Fordelene ved OPS er tydelige. For det første kan den offentlige myndighed – eller i nogle tilfælde borgeren – skifte leverandør, hvis servicen ikke er god nok. Det giver konkurrence mellem leverandørerne, som derfor har interesse i hurtigst og bedst at tilpasse ydelserne til kundernes behov.

For det andet har private leverandører større incitament til at effektivisere end offentlige myndigheder. Effektiviseringer i den offentlige sektor kan ofte betyde lavere bevillinger. En offentlig virksomhed, der ikke er udsat for konkurrence, har dermed ikke samme tilskyndelse til at effektivisere produktionen, fordi gevinsten ikke bliver i virksomheden.<sup>1</sup> Den private leverandør kan derimod beholde besparelsen inden for kontraktens løbetid. Samtidig vil leverandøren have incitament til at lade besparelserne afspejle sig i lavere priser ved næste udbud af kontrakten for ikke at miste opgaven.

For det tredje er det en fordel, at OPS gør det mere tydeligt, hvilken kvalitet, der bliver leveret. Hvis en offentlig myndighed selv står for opgaven, har den mulighed for at holde øje med kvaliteten. Men hvis en myndighed i stedet bruger en privat leverandør, er det nødvendigt at lave en nøje beskrivelse af kvaliteten på forhånd.

OPS kan derfor lede til større kontraktomkostninger. Spørgsmålet er dog, hvor store ekstraomkostninger, der er tale om. Hvis en kommune har ført nøje kontrol med kvaliteten af sin egen ydelse, må ydelsen have været veldefineret internt i kommunen. Og hvis ydelserne allerede er veldefinerede, koster det ikke noget også at anvende definitionen overfor private leverandører. Betydelige ekstraomkostninger ved OPS kan derfor meget vel være udtryk for, at der tidligere ikke har været bevidsthed om og kontrol med kvaliteten.

OPS leder også til større sikkerhed for, at den lovede kvalitet faktisk bliver leveret. Myndighedens rolle overfor borgerne er nemlig en anden end ved mere traditionelt organiseret levering af ydelser. I stedet for *leverandør* af ydelser bliver myndigheden *køber* af ydelser på borgernes vegne.

Der er mange varianter af OPS. De mest kendte former er frit valg og udbud. Offentlig-Privat Partnerskab (OPP) er en avanceret form for udbud, der langsomt vinder frem. På områder præget af længerevarende og sammenhængende ydelser, kan OPP være den mest hensigtsmæssige samarbejdsform mellem det offentlige og det private.

Ifølge regeringens handlingsplan for OPP skal følgende betingelser være opfyldt, for at der er tale om OPP:

---

<sup>1</sup> Dette er beskrevet i den økonomiske litteratur som „the ratchet effect“.

- ▲ Den private del af investeringen i projektet er substantiel.
- ▲ Finansiering, design, etablering og drift er tænkt sammen i et udbud for en længere årrække.
- ▲ Der foretages en systematisk, økonomisk funderet deling af risici mellem den offentlige og den private part.

Ved OPP kan der fx være tale om at integrere en anlægsinvestering og efterfølgende drift af anlægget. Ved OPP indgår den offentlige myndighed en kontrakt af længere varighed med leverandøren, hvor formålet er at give leverandøren incitamenter til at levere et bedre produkt mere effektivt – også på langt sigt.

Endnu er erfaringerne med OPP i Danmark sparsomme. Som opfølgning på regeringens handlingsplan på området fra 2004 er der ved at blive etableret pilotprojekter på både statsligt og lokalt plan. Der er endnu ikke indviet et OPP-projekt i Danmark, og Konkurrencestyrelsen vil derfor i det følgende udelukkende fokusere på erfaringerne ved frit valg og udbud.

## Fritvalgsordninger

Ved fritvalgsordninger kan brugerne frit vælge mellem flere forskellige udbydere. Det kan fx være områder som hjemmehjælp, praktiserende læge, universiteter eller skolegang. Muligheden for at vælge frit afhænger ikke af, om der er brugerbetaling eller ej. Det afgørende er, at brugerbetalingen er omtrent på samme niveau for den samme ydelse, uafhængig af om leverandøren er offentlig eller privat.

Frit valg leder til øget fokus på den enkelte brugers behov, fordi det er den enkelte bruger, som vælger leverandøren. For brugerne handler konkurrence ved frit valg om kvalitet og ikke om pris. Brugernes udgifter ligger således ofte fast på forhånd, og konkurrencen mellem offentlige og private leverandører bør sikre, at kvaliteten ikke falder. Derfor er frit valg særligt velegnet for ydelser, hvor der ikke er erfaringer med private udbydere, eller hvor det er svært at definere den ønskede kvalitet.

Den manglende konkurrence på pris er dog også en klar ulempe. Det betyder nemlig, at brugerne ikke kan vælge leverandør efter deres egen vægtning af pris og kvalitet som på et velfungerede marked. Det giver en risiko for, at forholdet mellem pris og kvalitet for ydelserne ikke afspejler kundernes ønsker.

Frit valg kan dog kombineres med priskonkurrence. Ved den såkaldte udbudsmodel på ældreområdet byder leverandørerne på kombinationer af pris og kvalitet. Myndigheden vælger herefter to til fem leverandører, som brugerne kan vælge imellem. Ved at bruge udbud kan kommunerne altså si de mest

ineffektive leverandører fra. Leverandørernes pris pr. leveret time svarer til det bud, de hver især har afgivet ved udbudsrunderen. Leverandørerne får altså ikke den samme betaling for at udføre tilsvarende opgaver. Hermed er der risiko for, at det ikke er de mest effektive leverandører, der får de bedste forudsætninger for at tiltrække kunderne.

## Udbud

Ved udbud kan private leverandører give tilbud på at udføre en opgave for en offentlig myndighed. Det kan fx dreje sig om at anlægge en vej eller gøre rent på en skole. Leverandøren, der kan tilbyde den bedste kombination af kvalitet og pris, vil vinde opgaven. Derfor fremmer udbud effektivitet.

Udbud egner sig bedst til opgaver, det er muligt at definere præcist, da det skal være muligt at sammenligne pris og kvalitet mellem de private leverandører. Både opgavens karakter og udbyderens erfaring er afgørende for, om det er muligt at definere en opgave præcist. Mere erfaring giver således mere klarhed over muligheder og risici ved at købe fra private leverandører.<sup>2</sup>

### Konkurrencepræget dialog

Det nye direktiv om udbud giver bl.a. mulighed for såkaldt konkurrencepræget dialog.<sup>3</sup> Det betyder, at den offentlige køber kan gå i dialog med mulige leverandører om, hvordan opgaven skal løses. Gevinsten i forhold til almindeligt udbud er, at køberen bedre kan tilpasse opgaven til det, markedet kan tilbyde.

Offentlige købere må kun benytte konkurrencepræget dialog for særligt komplekse kontrakter, hvor det ikke umiddelbart er muligt at definere tekniske, retlige eller finansielle forhold. Ydermere må almindeligt udbud eller begrænset udbud ikke kunne løse opgaven.<sup>4</sup> Denne begrænsning er nødvendig, da der ellers ville være risiko for, at køberne tilpassede opgaven til en på forhånd foretrukken byder.

## Muligheder og krav ved forskellige former for OPS

Der er forskellige fordele og ulemper ved de forskellige former for OPS. Den optimale form for OPS afhænger derfor af mange forhold, jf. tabel 4.1.

<sup>2</sup> Et eksempel er busdrift. Her er erfaringer fra tidligere udbud brugt til at præcisere kontrakterne ved senere udbud. Resultatet er større kundetilfredshed og lavere omkostninger.

<sup>3</sup> Europaparlamentets og Rådets direktiv nr. 2004/18/EF af 31. marts 2004.

<sup>4</sup> Udbudsdirektivets art. 29, stk. 1.



Tabel 4.1: Sammenligning af fordele og ulemper ved forskellige slags OPS

OPS-ordning	Fordele	Ulemper
Frit valg	<ul style="list-style-type: none"> <li>▲ Brugerne er bedre sikret mod forringelser i kvalitet</li> <li>▲ Brugerne kan frit vælge efter egne præferencer</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▲ Brugerne får ofte ikke gavn af konkurrence på pris</li> <li>▲ Øget administration til at bestemme taksten for afregning med eksterne leverandører</li> <li>▲ Ringere mulighed for kapacitetsstyring</li> </ul>
Udbud	<ul style="list-style-type: none"> <li>▲ Konkurrence både på pris og kvalitet</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▲ Køber skal kunne definere kvalitet</li> <li>▲ Administration ved hvert udbud</li> </ul>

### 4.3 FRIT VALG AF VELFÆRDSYDELSER

Indførelsen af frit valg på fx hjemmehjælp og hospitaler har ledt til en bred debat om fordele og ulemper ved frit valg. Men frit valg er langt fra noget nyt. På områder som fx valg af egen læge og tandlæge er der lang erfaring med frit valg.

Men hvad er frit valg egentlig? Ved frit valg har brugeren frihed til at vælge mellem flere alternative leverandører. Men hvor stor ekstrabetaling skal der fx til ved valg af en leverandør frem for en anden, før der ikke er et reelt frit valg? Dette spørgsmål bliver endnu mere relevant, når man sammenligner mulighederne for frit valg på tværs af landegrænser. For forskellige lande kan have forskellig opfattelse af, hvornår brugerne har et „frit valg“. Definitionen, der bruges i dette kapitel, fremgår af boks 4.1.

#### Boks 4.1: Hvad er frit valg?

*Frit valg er, når brugerne uden væsentlige meromkostninger har reel mulighed for at vælge mellem flere leverandører af en tilsvarende ydelse.*

Definitionen omfatter altså både ordninger med og uden brugerbetaling. Det afgørende er, at det frie valg ikke leder til væsentligt større betaling for tilsvarende ydelser. Hvis valg af en alternativ leverandør kun leder til en så beskeden stigning i egenbetaling, at langt de fleste brugere alligevel vil kunne benytte sig af tilbuddet, er der altså stadig tale om frit valg. Det er heller ikke

et udtryk for begrænsning af det frie valg, hvis brugerne betaler mere for ydelser af bedre kvalitet. Tværtimod kan egenbetaling for højere kvalitet netop være et udtryk for, at et effektivt marked er ved at opstå – m.a.o. produkterne tilpasser sig efterspørgslen.

Konkurrencestyrelsen har undersøgt brugen af frit valg i 12 europæiske lande. På baggrund af en række spørgsmål til landene har styrelsen opstillet en indikator, som både belyser muligheden for og den faktiske anvendelse af frit valg, jf. boks 4.2.<sup>5</sup> Muligheden for frit valg viser, om brugerne kan vælge frit. Den faktiske anvendelse viser, om de bruger valgmulighederne.

Den samlede score afspejler også samspillet mellem de enkelte delelementer. Man skal derfor være varsom med at fortolke på de enkelte delkomponenter i indikatoren. Kombinationen af ringe muligheder og høj anvendelse kan fx opstå i lande med lavere offentligt serviceniveau, og hvor brugernes villighed til (og i nogle tilfælde mulighed for) egenbetaling derfor er større. Det vigtigste mål er derfor den samlede score. Men de enkelte delelementer kan hjælpe med at vise årsagerne fx til en lav samlet score.

## Boks 4.2: Udregning af indikator for frit valg

Indikatoren er et udtryk for muligheden for og den faktiske anvendelse af frit valg. Det er muligt at opnå maksimalt seks point for mulighed og yderligere seks point for anvendelse af frit valg.

### Mulighed

Omfanget af ydelser omfattet af frit valg giver 0, 1 eller 2 point:

- ▲ 2 point ved frit valg for alle ydelser i sektoren.
- ▲ 1 point ved frit valg blandt en del af sektorens ydelser.
- ▲ 0 point hvis der ikke er mulighed for frit valg.

Mulighed for at vælge mellem udbydere giver 1 eller 2 point:

- ▲ 2 point hvis der er frit valg mellem private og evt. offentlige leverandører.
- ▲ 1 point hvis der kun er frit valg blandt offentlige leverandører.

Udbredelsen af rent private markeder for ydelsen giver 0, 1 eller 2 point:

- ▲ 2 point hvis der også er et privat marked for alle ydelserne i ordningen.
- ▲ 1 point hvis der også er et privat marked for dele af ydelserne i ordningen.
- ▲ 0 point hvis der ikke er et privat marked for nogen af ydelserne i ordningen. ➤

**Faktisk anvendelse af frit valg**

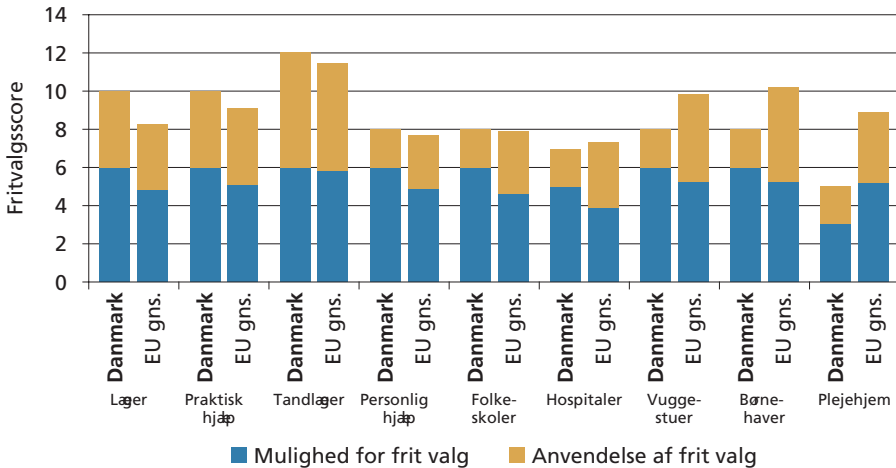
Den faktiske anvendelse af frit valg kan give 2, 4 eller 6 point:

- ▲ 6 point ved høj grad af anvendelse.
- ▲ 4 point ved nogen grad af anvendelse.
- ▲ 2 point ved begrænset grad af anvendelse.

Sammenligningen skal dog ses med forbehold for organiserings- og finansieringsformen. I lande, hvor ydelserne helt eller delvist finansieres på markedsvilkår, afspejles det frie valg direkte i den pris, den enkelte skal betale for ydelsen. Derimod er der ikke tilsvarende sammenhæng mellem betaling og ydelse i lande, hvor ydelserne finansieres af det offentlige. Øget forbrug eller valg af dyrere ydelse afspejles dermed ikke i øget betaling for den enkelte. Af hensyn til styringen af de offentlige udgifter lægges derfor typisk restriktioner på det frie valg, f.eks. visitation og udbudsstyring. Dette vanskeliggør en direkte sammenligning.

Med dette forbehold klarer Danmark sig bedst i forhold til de øvrige lande i undersøgelsen for praktiserende læger (til venstre i figur 4.1) og værst for plejehjem (til højre i figuren). Det er bemærkelsesværdigt, at Danmark for langt de fleste områders vedkommende kun ligger marginalt over eller under gennemsnittet for de øvrige lande. Og to af de fem områder, hvor Danmark klarer sig bedre end gennemsnittet, er gamle ordninger (læger og tandlæger). De senere års initiativer for at fremme frit valg har altså endnu ikke slået igennem i form af høj brug af frit valg. Danmark ligger således stadig kun middelmådigt i det internationale billede. En årsag til Danmarks placering kan dog være, at frit valg på mange områder stadig er relativt nyt, og at brugerne derfor endnu ikke har vænnet sig til at bruge deres muligheder.

Figur 4.1: Indikator for mulighed for og brug af frit valg



Note: Ydelserne er rangordnet efter, hvor gode de samlede muligheder er – i princippet og i praksis – i Danmark i forhold til et gennemsnit af de udvalgte lande.

Ifølge OECD er Danmark, Sverige, Frankrig og Tyskland de lande, der bruger mest af BNP på sociale udgifter.<sup>6</sup> Sammenlignet med disse lande har frit valg trange kår i Danmark, jf. tabel 4.2. Kun for hjemmehjælp får Danmark højere score end Sverige. Finland får kun marginalt højere samlet score end Danmark. Til gengæld opnår Finland dette resultat med markant lavere sociale udgifter end Danmark.

Tabel 4.2: Point for frit valg i Danmark og i andre udvalgte lande

	Tyskland	Frankrig	Sverige	Finland	Danmark
Plejehjem	12	8	12	8	5
Hospitaler	10	11	8	8	7
Vuggestuer	11	10	10	8	8
Børnehaver	11	12	10	8	8
Folkeskoler	10	12	10	5	8
Personlig hjælp til ældre	12	8	6	8	8
Læger	11	12	9	10	10
Praktisk hjælp til ældre	12	12	8	10	10
Tandlæger	11	12	12	12	12
<b>I alt</b>	<b>100</b>	<b>97</b>	<b>85</b>	<b>77</b>	<b>76</b>

Generelt er der på de fleste områder skabt mulighed for frit valg. Men de gode muligheder for frit valg i Danmark afspejler sig ikke i anvendelsen. Denne forskel i muligheder og anvendelse af frit valg indikerer, at der i praksis er en række barrierer for frit valg. Hele ni af de tolv undersøgte lande har en højere samlet score for anvendelse end Danmark. Spørgsmålet er, hvad årsagen er til den lave anvendelse af frit valg. Landene i undersøgelsen blev anmodet om at angive eventuelle årsager til begrænsninger i udbredelsen af frit valg. I forhold til de andre lande har de danske ordninger tre hovedproblemer:

- ▲ manglende information om udbydernes og ydelsernes kvalitet
- ▲ ventetid hos den ønskede leverandør
- ▲ private leverandører får mindre støtte end offentlige leverandører og kan derfor ikke konkurrere på lige fod

Ikke alle ordninger for frit valg døjer med de samme problemer. Ventetid er en gennemgående årsag til, at frit valg ikke fungerer i praksis. Men manglende information og ulige vilkår til fordel for offentlige leverandører vejer også tungt, jf. tabel 4.3.

Tabel 4.3: Begrænsninger for frit valg i Danmark

Fritvalgsordning	Problemer		
	Manglende information til kunder	Ventetid hos den ønskede leverandør	Priser giver ulige vilkår for private og offentlige udbydere
Hospitaler	√	√	√
Tandlæger			
Læger	√	√	
Vuggestuer		√	
Børnehaver		√	√
Folkeskoler	√	√	√
Plejehjem		√	√
Personlig hjælp	√		
Praktisk hjælp	√		

Hvis frit valg skal virke i praksis, skal brugerne kunne vurdere valgmulighederne. Det kræver, at brugerne har de nødvendige informationer. Det er et særskilt problem, hvis brugerne ikke ved, at de har mulighed for at vælge en anden udbyder. Dette kan løses ved mere oplysning om, på hvilke områder brugerne har mulighed for frit valg. Det vil dog først give fuldkommen lighed mellem private og offentlige leverandører, hvis alle brugere aktivt skal vælge leverandør. I dag sker det kun, når brugeren første gang får visiteret fx hjemmehjælp. Men nye leverandører ville kunne få et rygstød, hvis også brugere,

der længe har modtaget hjælp, aktivt skulle afgøre, om de fortsat ønsker at benytte den valgte udbyder.

Et andet problem er, hvis brugerne ikke kan skelne mellem udbydere og ikke på forhånd kan vurdere kvaliteten af ydelsen. Karakteren af en ydelse kan betyde, at brugerne ikke shopper rundt mellem udbydere. Det er fx uhensigtsmæssigt at skifte daginstitution flere gange for at finde frem til den bedste. Brugere kan altså ofte ikke vælge udbyder på baggrund af egne erfaringer.

Der er flere måder at sikre brugerne bedre information på. Tilfredshed blandt de nuværende brugere er naturligvis en indikator for en ydelses kvalitet. Men forskellige brugere kan lægge vægt på forskellige ting. At de nuværende brugere er tilfredse betyder derfor ikke nødvendigvis, at andre potentielle brugere også vil sætte pris på ydelsen. Den ideelle information skal altså sigte på at sætte brugeren i stand til at vælge den leverandør, der bedst opfylder brugerens individuelle krav.

Det kan derfor være nødvendigt at stille krav om offentliggørelse af fælles mål for kvaliteten af hver af de udbudte ydelser. En sådan ordning kan dog indebære, at enkelte leverandører ikke kan vise, hvilke andre mål leverandøren fokuserer på. Til gengæld får brugerne bedre muligheder for at sammenligne leverandører.

På mange områder kan der opstilles forholdsvis objektive indikatorer for kvalitet. På eksempelvis sygehusområdet er der allerede taget en række initiativer for at sikre brugerne den nødvendige information. Hermed skal brugerne sikres bedre adgang til information om såvel mulighederne for at vælge mellem behandling i offentligt eller privat regi samt om forskellige kvalitetsoplysninger på sundhedsområdet. Oplysninger om karakterer for skoler, årsplaner og åbningstider for børnehaver, antal ansatte pr. bruger samt længden af ventetid er alle oplysninger, som kan hjælpe brugerne med at opleve et reelt frit valg. Ofte vil flere indikatorer være nødvendige for at sikre et tilstrækkeligt nuanceret billede af tjenesten. Her gælder det om at finde den rette balance mellem antallet af indikatorer og overskuelighed. Flere indikatorer vil kun hjælpe brugerne, hvis de ikke mister overblikket. Udpægning og efterfølgende offentliggørelse af de vigtigste indikatorer vil også hjælpe leverandørerne med at gøre sig klart, hvad brugerne lægger mest vægt på.<sup>7</sup>

Netop ventetid kan betyde, at det i praksis ikke er muligt at skifte leverandør. Ventetid kan afspejle, at de mest efterspurgte leverandører ikke får yderligere ressourcer på bekostning af mindre efterspurgte leverandører, som det ville

7

*I Indenrigs- og Sundhedsministeriets regi pågår der allerede et arbejde om at udvikle konkrete mål for sammenlignelig brugerinformation.*

være tilfældet på et velfungerende marked. Konsekvensen er, at de mindre efterspurgte leverandører ikke får incitament til at forbedre sig, fordi ventetid forhindrer brugerne i at skifte til en bedre leverandør. Ventetid kan hermed begrænse effekten af det frie valg.

På den anden side kan ventetid på offentlige tilbud netop åbne vejen for private. For private kan tilbyde ny kapacitet og dermed hurtigere levering til brugerne. Samtidig kan myndighederne undgå investeringer, som de evt. ikke kan udnytte fuldt ud. Øget kapacitet kan øge de offentlige udgifter, hvis kortere ventetid medfører, at den enkelte bruger modtager ydelser over en længere periode (som fx hvis børn kommer tidligere i daginstitution), eller hvis kortere ventetid giver ringere gennemsnitlig udnyttelse af kapacitet.<sup>8</sup>

Den offentlige afregning overfor private leverandører spiller også en vigtig rolle for, om frit valg kan give velfungerende konkurrence. Der er mange forskellige principper for afregning for de forskellige ordninger for frit valg, jf. tabel 4.4.

Tabel 4.4: Fastsættelse af priser for frit valg

Fritvalgsordning	Opgørelse af priser til private
▲ Personlig og praktisk hjemmehjælp	<ul style="list-style-type: none"> <li>▲ Ved <i>godkendelsesmodellen</i> betaler kommunerne det samme som den enkelte kommunes egne gennemsnitsomkostninger</li> <li>▲ Ved <i>udbudsmodellen</i> godkender den enkelte kommune to til fem leverandører på basis af bl.a. deres tilbud på en timepris. De valgte leverandører modtager den timepris, de hver især har tilbudt under udbudet</li> <li>▲ Ved <i>udbud inden for godkendelsesmodellen</i> får godkendte leverandører mulighed for at deltage i et udbud, hvor en fælles timepris for alle leverandører fastsættes</li> </ul>
▲ Grundskoler	▲ Ved privatskoler bliver tilskuddet pr. elev udregnet efter en formel. Formlen tager bl.a. højde for skolestørrelse, elevernes aldersfordeling og regionale forhold, men sikrer ikke dækning for alle omkostninger
▲ Børnehaver	▲ Private pasningsordninger kan under visse omstændigheder få 70 pct. af den dokumenterede udgift i tilskud, dog maksimalt 85 pct. af den billigste nettoudgift pr. plads i et dagtilbud til samme aldersgruppe i kommunen
▲ Hospitaler	▲ Amters betaling til privathospitaler bliver fastsat ved forhandling



8 *Jo større grad af egenbetaling, jo mindre vil dette problem være. Højt offentligt tilskud kan dog betyde, at adgang til en tjeneste først kan ske efter visitation. Ellers vil det ikke være muligt at styre de offentlige udgifter. Netop dette hensyn kan lede til længere ventetid i lande med højt offentligt tilskud.*

Fritvalgsordning	Opgørelse af priser til private
<ul style="list-style-type: none"> <li>▲ Læger</li> <li>▲ Tandlæger</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▲ Fast tilskud pr. bruger fastsat ved overenskomst</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>▲ Plejehjem</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▲ Det er i dag ikke muligt at vælge et privat plejehjem. Brugerne kan dog under visse omstændigheder vælge et andet offentligt plejehjem i en anden kommune. Brugers hjemkommune betaler da det samme som gennemsnitsudgifterne for ydelsen i den modtagende kommune</li> </ul>

Om og hvordan brugerne bedst får et mere frit valg afhænger af den enkelte situation. Andre hensyn end konkurrence kan gøre det nødvendigt ikke at give offentlige og private leverandører helt lige konkurrencevilkår. Men hvis der ikke er sådanne hensyn, er spørgsmålet, hvilken afregningsmetode der bedst sikrer lige konkurrence mellem offentlige og private leverandører. Mindre støtte end de gennemsnitlige offentlige omkostninger kan i nogle tilfælde være nok til at sikre private leverandører mulighed for at konkurrere. Men i mange tilfælde vil nogle af gevinsterne ved frit valg gå tabt, hvis private leverandører får mindre i tilskud end offentlige leverandører. For de private leverandører vil da skulle kræve brugerbetaling, selv om de er mere eller lige så effektive som den offentlige leverandør.

Med andre ord skal pengene altså følge brugeren, hvis private og offentlige leverandører skal have lige konkurrencevilkår. Ellers vil nye og mere effektive leverandører ikke kunne komme ind på markedet, og brugerne vil gå glip af de langsigtede gevinster ved konkurrencen.<sup>9</sup> Omvendt er det også vigtigt, at alternative leverandører ikke får større tilskud end den oprindelige leverandør. I så fald vil frit valg nemlig kunne lede til mindre effektivitet og større offentlige udgifter.

Der er flere måder at indrette ordninger, hvor pengene følger brugerne. Brugere kan få pengene som et personligt budget eller blot få ret til at vælge en leverandør, som myndigheden betaler. Der er fordele og ulemper ved begge løsninger.

Et personligt budget giver brugeren størst mulig frihed til at vælge den løsning, som passer brugeren bedst. Ved frit valg af ydelser som fx psykiater eller genoptræning giver det mulighed for fx at udvikle koncepter med få, dyre, men effektive konsultationer. Men problemet ved tilskud i form af personligt budget er, at det bliver næsten umuligt at bestemme årsagen til evt. manglende resultater, når tilskuddet er opbrugt. Er det udtryk for valg af en ineffektiv løs-

9

*I nogle tilfælde vil en privat udbyder ikke have udgifter til at uddanne personale eller forsyningspligt i forhold til særligt udsatte grupper af brugere. I så fald kan det være nødvendigt at reducere betalingen til de private leverandører for at undgå, at offentlige udbydere hæmmes i konkurrencen.*



ning, eller er tilskuddet blevet fastsat med en urealistisk lav forventning til behovet?

Personligt budget er i brug i lande som Østrig, Holland og Tyskland for brugere af hjemmehjælp. Brugerne kan her selv vælge, om pengene skal gå til fx hjælpemidler eller pleje. I Holland kræver myndighederne, at brugerne kan vise, hvad pengene er gået til. I Tyskland bliver brugerne vurderet med 3-6 måneders mellemrum for at fastslå, om hjælpen har haft den ønskede effekt. Ellers kan tilskuddet omdannes til hjælp i form af ydelser. Hermed undgår man, at frit valg nærmer sig indkomstoverførsel.

I nogle tilfælde kan ordninger, hvor pengene følger brugerne, dog også begrænse brugernes frie valg. Valg af daginstitution i en anden kommune kan fx lede til en betydelig stigning i brugernes egenbetaling. På baggrund af afregningsmetoderne og regler for egenbetaling kan fritvalgsordningerne inddeles i fire grupper, jf. tabel 4.5.

Tabel 4.5: Er der lige konkurrencevilkår for udbydere under frit valg?

Hvor frit kan brugerne vælge?	Giver frit valg lige konkurrence?	Tilskud sikrer lige konkurrencevilkår for alle udbydere	Forskelle i tilskud giver ulige konkurrencevilkår
Brugerne kan vælge frit uden væsentlig egenbetaling		<ul style="list-style-type: none"> <li>▲ Personlig hjemmehjælp</li> <li>▲ Praktisk hjemmehjælp</li> <li>▲ Læger</li> <li>▲ Tandlæger</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▲ Plejehjem</li> </ul>
Brugerne risikerer væsentlig egenbetaling for tilsvarende ydelser			<ul style="list-style-type: none"> <li>▲ Grundskoler</li> <li>▲ Børnehaver</li> </ul>

*Note: Brugerne kan kun vælge et privat hospital, hvis ventetiden til et offentligt hospital er over 2 mdr. Dette krav begrænser antallet af ydelser, som private kan levere. Private hospitaler vil således næppe tilbyde ydelser, hvor der ikke er ventetid – fx ved fødsler. Ydermere er det usikkert, om private sygehuse modtager en betaling pr. patient svarende til den gennemsnitlige totale omkostning ved at behandle patienten på et offentligt sygehus. Hvis private og offentlige sygehuse ikke modtager tilsvarende offentlig støtte for at levere tilsvarende ydelser, skal hospitaler placeres i samme kategori i tabellen som grundskoler og børnehaver.*

Læger og tandlæger modtager det samme i tilskud pr. patient i hele landet, og brugerne kan uden ekstraudgift vælge mellem flere leverandører. Det sikrer både effektivitet og en høj grad af frit valg. Ved personlig og praktisk hjælp til ældre er der i princippet lige konkurrencevilkår i de tilfælde, hvor kommunen har valgt *godkendelsesmodellen*, der da også anvendes af næsten alle kommuner.

Plejhjem er et eksempel på vægtningen mellem det frie valg og effektivitet. Brugerne betaler intet selv og har derfor maksimal frihed til at vælge. Men det kan lede til ineffektivitet, fordi brugerne ikke har grund til at bekymre sig om omkostningerne ved deres valg.

Plejhjem er et nærmere eftersyn værd, da det er det område, hvor Danmark klarer sig ringest sammenlignet med de andre lande i undersøgelsen. Brugere visiteret til plejebolig/plejehjemsplads kan vælge mellem de boligtilbud, der er i kommunen. Dette gælder, uanset om de er ejet af kommunen, en almen boligorganisation eller en selvejende institution. Brugerne kan dog ikke vælge en privat leverandør. Brugerne kan også vælge et tilbud i en anden kommune. Det kræver dog, at tilflytningskommunen også vurderer, at pågældende bruger har behov for en plejebolig. Der er således et krav om dobbelt visitation.

Der er altså flere begrænsninger for frit valg på området. For det første kan tilflytningskommunen vurdere, at den ældre ikke har behov for en plejebolig/plejehjemsplads. Dette vil kunne ske, hvis de to kommuner har forskellig visitationspraksis. Brugeren vil da ikke kunne flytte til den ønskede kommune og har dermed ikke et egentligt frit valg. For det andet er det ikke muligt at drive plejhjem på kommerciel basis. Det holder private leverandører ude af markedet. Den ældre har derfor en smallere leverandørkreds at vælge imellem.

Regeringen arbejder konkret på at indføre frit valg af plejhjem mellem kommunale plejhjem, selvejende institutioner og private plejhjem. Ud fra et konkurrencemæssigt synspunkt er det bedst, at brugerne kan vælge mellem en så bred kreds af leverandører som muligt, og at der er lige konkurrencevilkår mellem de forskellige typer leverandører. En ordning, hvor pengene følger brugeren, kan sikre begge disse mål og overflødig gøre kravet om dobbelt visitation ved valg af en alternativ løsning. Samtidig kan kommunerne fortsat selv definere deres service/udgiftsniveau.

I nogle tilfælde, hvor pengene følger brugerne, er der en risiko for, at private leverandører frasorterer brugere med særligt omkostningskrævende behov. Hvis offentlige og private leverandører modtager det samme i støtte, vil private leverandører altså blive overkompenseret. Der er flere måder at undgå sådanne problemer på. Fx er det muligt at graduere tilskuddet pr. bruger efter brugernes behov. En anden mulighed er at pålægge private leverandører, som modtager offentlig støtte, leveringspligt på lige vilkår med offentlige leverandører. Det er muligt, at det er nødvendigt at tage sådanne hensyn ved et udvidet frit valg af plejhjem.

Ved frit valg af børnehaver og skoler er problemet et andet. Lavere tilskud til private end til offentlige leverandører giver risiko for, at brugerne oplever en

betydelig merudgift for tilsvarende ydelser ved valg af en privat leverandør.<sup>10</sup> På trods af en betydelig egenbetaling har privatskolerne dog succes med et optag på omkring 10 pct. af en årgang. Hertil kommer, at 16 pct. af eleverne i 9. og 10. klasse går på efterskole. Privatskolerne er hermed et eksempel på, at det er muligt at opnå konkurrence selv med ulige vilkår for offentlige og private udbydere. Det er kun muligt, fordi brugerne vil betale så meget for den ekstra kvalitet hos den private leverandør, at det kan kompensere for det lavere offentlige tilskud.<sup>11</sup>

Umiddelbart kan det virke problematisk, at ordningerne for valg af skoler og børnehaver hverken leder til reelt frit valg eller lige konkurrence. Dog kan ordninger som disse to godt tilgodese andre mål.

Den ansvarlige myndighed kan ofte selv fastsætte den ønskede kvalitet af det offentlige tilbud. Men hvis der fx er mangel på kvalificeret arbejdskraft, kan private leverandører, pga. indtægterne fra brugernes egenbetaling, tiltrække de dygtigste medarbejdere. Det kan lede til ringere kvalitet i den offentlige sektor og dermed øget social ulighed. På skoleområdet har man i Holland og Sverige søgt at dæmme op for sådanne problemer ved at forbyde brugerbetaling til private støttede skoler. I Sverige kan private, støttede skoler heller ikke afvise at betjene børn fra skoledistriktet.

Frit valg skal altså ikke blot sikre konkurrence men også understøtte målet med den oprindelige velfærdsydelse. Det har betydning for, hvilke løsninger brugerne skal kunne vælge imellem med offentligt tilskud. Det ville fx næppe højne kvaliteten af undervisningen, hvis forældre med offentligt tilskud kunne undervise deres børn hjemme. Der kan altså være gode grunde til at begrænse muligheden for at vælge fuldkommen frit.

## Omkostninger ved frit valg

Der kan være betydelige omkostninger ved frit valg. Myndighederne skal opgøre omkostninger, udregne afregningspriser, godkende leverandører og opbygge systemer til at afregne overfor eksterne leverandører. Når ordningen først er i gang, vil myndighederne dog blot skulle opdatere deres oplysninger og vurdere nye leverandører. En del af udgifterne til frit valg kommer altså fra øget administration. Gevinsten ved frit valg (øget konkurrence) skal altså vejes op mod de negative effekter (mere administration).

---

10 *Regeringen har dog fremsat et lovforslag med henblik på at sikre friere valg i forhold til private daginstitutioner ved at pengene følger barnet.*

11 *Private skoler har dog ikke de samme fx sociale forpligtelser som offentlige skoler.*

En stor udfordring ved frit valg er udregningen af den enkelte ydelses omkostninger. Omkostningerne bestemmer afregningspriserne og afgør dermed, om frit valg overhovedet kan komme i gang. Hvis prisen er for lav i forhold til omkostningerne, vil det ikke være muligt for selv effektive operatører at komme ind på markedet.

Omkostningerne kan ændre sig over tid. Måske endda som følge af indførelse af frit valg. Ved frit valg vil private leverandører nemlig typisk investere i ny kapacitet, hvilket kan lede til ringere udnyttelse af den eksisterende kapacitet. Det er kun et problem i den periode, det tager den offentlige leverandør at tilpasse sin kapacitet. Men det er vigtigt, at sådanne midlertidige stigninger i offentlige omkostninger ikke leder til højere afregningspriser. Det kan nemlig betyde, at frit valg åbner op for, at mindre effektive leverandører kan komme ind på markedet.

Men selv om principperne for udregning af prisen for mange ordninger i teorien sikrer lige konkurrencevilkår mellem offentlige og private leverandører, er det ikke altid tilfældet i praksis. Konkurrencestyrelsen behandler fx løbende klager over fastsættelsen af afregningsprisen til private leverandører i fritvalgsordninger på ældreområdet.

I forbindelse med en sag mod Aalborg Kommune fastslog Konkurrencerådet i december 2003, at en forkeret og for lav fastsættelse af afregningsprisen indebærer konkurrenceforvridende støtte i strid med konkurrencelovens § 11 a. Et af problemerne var, at kommunen ikke kunne dokumentere, at afregningsprisen var fastsat i overensstemmelse med reglerne for frit valg. Konkurrencerådet har i april 2005 vurderet Aalborg Kommunes omkostningsdokumentation for så vidt angår prisen på praktisk hjælp (rengøring). Dokumentationen var behæftet med en række væsentlige fejl, som trak afregningsprisen i hver sin retning. Det var rent tilfældigt, at prisen samlet set ikke blev påvirket af disse fejl. Rådet fandt, at konkurrencelovens § 11a ikke var overtrådt, hvis kommunen korrigerer for fejlene. Aalborg Kommune mangler stadig at dokumentere, at afregningsprisen for andre ydelser ikke udgør ulovlig, konkurrenceforvridende støtte.

Aalborg-sagen har sat fokus på kommunernes administration af reglerne for frit valg på ældreområdet. Reglerne søger at skabe balance mellem hensynet til myndighedernes kontrol af kommunerne og det kommunale selvstyre. Det betyder dog, at det i praksis er svært at sammenligne kommunernes prissætning på tværs. Konsekvensen er, at det er svært at fastslå, om kommunerne overholder reglerne.

I en vurdering af, om kommuner fastsætter prisen til private ved frit valg korrekt, er Konkurrencestyrelsen afhængig af oplysninger fra den enkelte kom-

mune. Umiddelbart er der tre mulige kilder til problemer med fastlæggelse af afregningsprisen: At myndigheden ikke har overholdt de gældende regler. At der er betydelige fejl i myndighedens opgørelse af omkostninger. Eller at en myndigheds oplysninger er så mangelfulde, at de ikke kan danne grundlag for en afgørelse.

Konkurrencestyrelsen arbejder med flere metoder til mere smidigt at løse problemer med kommunernes prissætning. I de to første situationer bør styrelsen kunne træffe afgørelse på baggrund af rettelser i kommunernes udregninger. Men Konkurrencestyrelsen har haft betydelige problemer i sager, hvor en myndigheds oplysninger er så mangelfulde, at de ikke kan danne grundlag for en afgørelse.

Konkurrencestyrelsen kan til enhver tid kræve, at en kommune fremskaffer den fornødne dokumentation. Men da er styrelsen stadig afhængig af, at kommunen evner og ønsker at frembringe dokumentationen inden for en passende tidshorisont. Ofte er tid en afgørende faktor, fordi markedet ikke vil kunne udvikle sig mod større effektivitet, hvis offentlige og private leverandører ikke har lige konkurrencevilkår.

Med andre ord ville det være hensigtsmæssigt, om Konkurrencestyrelsen havde et effektivt redskab til at sikre private leverandører adgang til markedet, når det ikke er muligt at fastsætte en pris pga. manglende information. Et sådant redskab kunne fx være at give Konkurrencestyrelsen mulighed for at benytte andre kommuners priser som grundlag for vurderingen af priserne i den enkelte kommune.

Der er altså muligheder for at skabe konkurrence om offentlige opgaver gennem frit valg. Men der er situationer, hvor frit valg ikke egner sig til at skabe konkurrence. Det gælder fx køb af varer og ydelser til offentlige institutioner, levering af ydelser som lokal bustrafik eller renovation til borgerne og opførelse og drift af bygninger. I så fald kan en myndighed ved udbud sikre konkurrence om at levere til en gruppe af forbrugere.

## 4.4 BRUG AF UDBUD PÅ FORSKELLIGE OMRÅDER

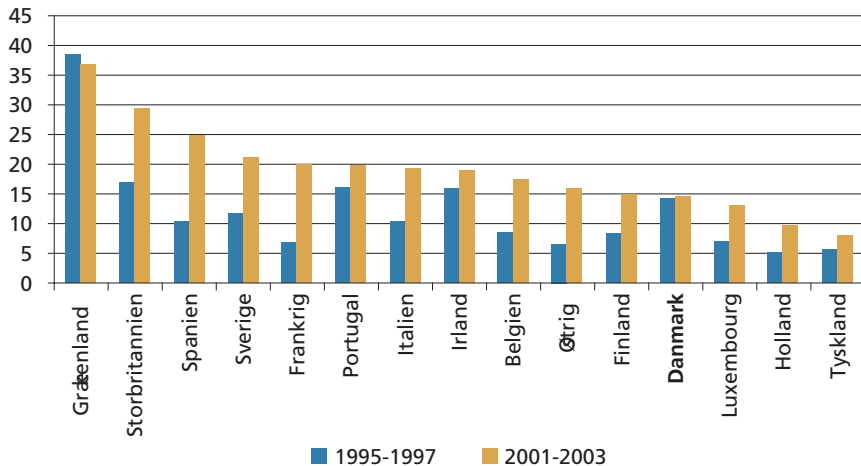
---

Udbud er den mest udbredte form for OPS. Der kan skelnes mellem to typer af udbud: EU-udbud og udbud, der ikke er omfattet af EU's udbudsdirektiv.

EU-direktiverne kræver, at alle offentlige opgaver af en vis værdi skal i udbud. Grænsen er 44 mio. kr. for bygge- og anlægsopgaver og 1,7 mio. kr. for amter og kommuners køb af tjenesteydelser og varer. For staten er grænsen ved køb af tjenesteydelser 1,1 mio. kr.

I Danmark er værdien af offentlige EU-udbud i perioden 1995 til 2003 ikke steget nævneværdigt i forhold til værdien af offentlige indkøb. Og da andre lande i EU15 er blevet langt bedre til at bruge EU-udbud, er Danmark faldet fra en femteplads til en tolvteplads målt på brugen af EU-udbud, jf. figur 4.2.

Figur 4.2: Andel af offentligt indkøb i EU-udbud, pct.



Kilde: EU-Kommissionen, Generaldirektoratet for Det Indre Marked.

Danmarks stadig ringere placering rejser tvivl om, hvorvidt målet om væsentligt øget konkurrence om offentlige opgaver inden 2010 er inden for rækkevidde. Konkurrence om offentlige opgaver omfatter i sagens natur alle former for OPS. Men EU-udbud er en så vigtig del af konkurrencen om offentlige opgaver, at udviklingen er problematisk.

Spørgsmålet er, hvad grunden er til, at Danmark sækker agterud i forhold til de øvrige EU15 lande. Betragter man brugen af udbud i stat, amter og kommuner, er niveauet målt ved udliciteringsgraden<sup>12</sup> kun steget en smule fra 1997, jf. tabel 4.6. Dette til trods for at talrige initiativer i form af rådgivning og nye regler netop er gennemført for at fremme af udbud.

12

Udliciteringsgraden udregnes som andelen af offentlige udgifter, der leveres af eksterne leverandører. Ikke alle udliciterede tjenester har været i udbud. Udliciteringsgraden giver derfor kun en indikation for brugen af udbud.

Tabel 4.6: Udliciteringsgrad for driftsopgaver i stat, amter og kommuner

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Stat	20,3	20,5	22,0	22,4	21,7	NA	22,0	22,2
Amter og kommuner	9,9	9,8	10,1	10,4	10,6	10,6	10,4	NA

*Note:* Forskellen i tallene mellem figur 4.2 og tabel 4.6 skyldes, at mange opgaver ikke kommer i EU-udbud men kun i lokalt udbud. Dette billede bør dog være det samme for alle landene og bør derfor ikke ændre Danmarks relative placering.

*Kilde:* Tal for kommuner fra Økonomi- og Erhvervsministeriet baseret på de kommunale regnskaber og tal for staten fra Udliciteringsrådet.

Staten udbyder konsekvent mere end kommunerne og amterne. Der kan være flere årsager til dette. Nogle opgaver egner sig bedre til udbud end andre. Af samme grund er det ikke sikkert, at kommuner og amter kan opnå samme udliciteringsgrad som staten, fordi der er forskel på opgaverne, som myndighederne løser.

Men der er også en anden vigtig forklaring på forskellen i brugen udbud i stat og kommuner. En særlig dansk regel betyder, at alle statslige opgaver over ½ mio. kr. skal i udbud, om end ikke EU-udbud. Staten er altså underlagt strengere krav til brug af udbud end kommunerne og amterne. Dette har en klar effekt på statens brug af udbud. I 2001 var 37 pct. af værdien af statens udbud fra kontrakter under EU's grænseværdier. Uden disse udbud ville statens udliciteringsgrad have været blot 13,7 pct.

Nogle varer og tjenesteydelser er ikke omfattet af EU's udbudsregler. Det kan enten være, fordi værdien af ydelsen falder under tærskelværdien, eller fordi typen af ydelse er direkte undtaget fra reglerne – såkaldte bilag B ydelser. I begge tilfælde skulle traktatens bestemmelser om ligebehandling og ikke-diskrimination sikre konkurrence om opgaverne. Men i praksis har det imidlertid vist sig, at EU-Traktatens regler ikke i sig selv har ledt til betydelig brug af udbud for disse ydelser. Erfaringerne med brug af udbud på det statslige område viser, at strengere krav til brug af udbud kan gøre en stor forskel. Det ville derfor være oplagt om også kommunerne blev underlagt tilsvarende krav. I lande som Sverige og Norge er kommunerne allerede underlagt strengere krav end i EU-direktiverne (og dermed også end i Danmark), jf. boks 4.3.

## Boks 4.3: Regler for kommunale udbud i Sverige og Norge

### Sverige

I Sverige er det ét sæt regler, som gælder udbud både over og under EU's tærskelværdier. Som udgangspunkt er der pligt til at indkalde tilbud ved at annoncere alle kontrakter, når kontraktværdien overstiger 20.000 euro (ca. 150.000 kr.).

Procedurene for udbud under tærskelværdien er dog mere fleksible end procedurene ved EU-udbud. Ordregiveren vælger selv, om udbudet skal annonceres via en offentligt tilgængelig database eller gennem et andet medie, der fører til samme konkurrence. Tidsfristerne for tilbudsgiverne er kortere end ved EU-udbud, og for disse kontrakter er der ikke noget forbud mod at forhandle.

### Norge

I Norge er der krav om annoncering af påtænkte anskaffelser over 26.000 euro (ca. 195.000 kr.). Annoncen følger bestemte skemaer og indrykkes i en central database, DOFFIN-databasen. DOFFIN er Norges officielle og eneste komplette database for offentlige indkøb.

Ordregiveren skal føre protokol over alle væsentlige forhold i forbindelse med den konkrete anskaffelse. Nærings- og Handelsdepartementet, der har ressortansvaret for offentlige anskaffelser, kan kræve at se protokollen.

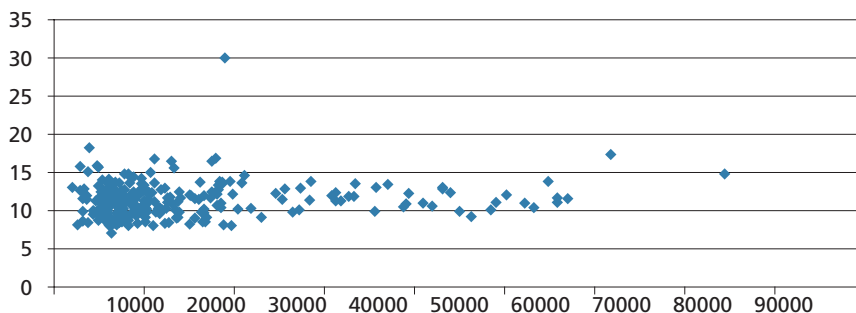
En national reduktion af tærskelværdien for, hvornår kommuner skal bruge udbud, vil kunne øge brugen af udbud. Grænserne for, hvad det er muligt at udbyde, har ændret sig over tid. Dels fordi myndighederne er blevet mere erfarne i brug af udbud. Dels fordi traditionelle grænser for, hvad der egner sig til udbud, rykker sig. I dag er der fx gode erfaringer med udbud af lokal busdrift. Men for få år siden var mange skeptiske overfor tanken om udbud af sådanne opgaver. Det er derfor sandsynligt, at en ny vurdering af hvilke ydelser, der skal være undtaget for reglerne om udbud, vil lede til, at flere ydelser nu vurderes egnede til udbud.

Men for at en skærpelse af kravene om brug af udbud kan virke, kræver det, at kommunerne faktisk er bevidste om reglerne for udbud. I dag er der reelt ikke overblik over, om kommunerne lever op til reglerne. Hvis de ikke gør det, vil en skærpelse af reglerne næppe give den ønskede effekt. Konkurrencestyrelsen er i dag tilsynsførende myndighed på området. Men hverken Konkurrencestyrelsen eller andre myndigheder har i dag hjemmel til at kræve, at kommunerne generelt dokumenterer, hvordan de vælger leverandører til hvilke opgaver og til hvilken pris. Der er derfor intet overblik over, om kommunerne faktisk udbyder de opgaver, som reglerne allerede påbyder dem at gøre.



Effekten af øgede krav om brug af udbud og bedre tilsyn afhænger af, i hvilket omfang kommunernes opgaver egner sig til udbud. Der er ingen sammenhæng mellem kommuners størrelse og deres brug af udbud. Selv mindre kommuner har udliciteringsgrader på op mod 20 pct., jf. figur 4.3. Tallene indikerer altså, at kommunernes tilbageholdenhed med udbud ikke skyldes praktiske problemer, men snarere holdning eller tradition.<sup>13</sup>

Figur 4.3: Udliciteringsgrad for driftsopgaver i forhold til kommunestørrelse, pct.



Kilde: [www.noegletal.dk](http://www.noegletal.dk)

Store og små kommuner kan have forskelligt udbytte ved udbud. På den ene side har store kommuner ofte større opgaver at udbyde. Hermed bliver opgaverne mere attraktive for leverandørerne. Omkostningerne til kontrakter og overvågning af leverandører udgør en mindre andel af kontraktsummen. Der vil derfor oftere være gevinst ved udbud. På den anden side kan store kommuner lettere opnå stordriftsfordele ved selv at levere. Det reducerer gevinsten ved udbud. For små kommuner er det omvendt: de opnår ikke stordriftsfordele ved selv at producere, men omkostningerne ved udbud bliver relativt store. Sammenlægningerne af kommuner i forbindelse med kommunalreformen kan derfor ikke nødvendigvis i sig selv forventes at føre til øget brug af udbud.

Generelt er udbud mest udbredt på tekniske områder. Navnlig når det handler om anlægsudgifter, bliver der ofte brugt udbud, uanset hvilken type anlæg det handler om. Det forholder sig anderledes for driftsområder. Her udbyder kommunerne mest på hårde områder som fx forsyningsvirksomhed, mens udbud på de mere bløde områder (fx social- og sundhed) er mindre udbredt, jf. tabel 4.7.

<sup>13</sup> *Bl.a. Strukturkommissionen (2004) har også analyseret problemstillingen. Denne analyse finder heller ingen klar sammenhæng mellem udlicitering og kommunestørrelse. Analysen viser dog, at de mindre kommuner i højere grad udliciterer på de tekniske områder, mens de større kommuner i højere grad udliciterer på velfærdsområderne.*

Tabel 4.7: Forskelle i kommunale udliciteringsgrader på drifts- og anlægsudgifter, 2003

	Anlæg	Drift	Gennemsnit
Forsyningsvirksomhed	89	48	57
Byudvikling, bolig- og miljøforanstaltninger	63	37	47
Trafik og infrastruktur	88	30	38
Administration	65	19	20
Undervisning og kultur	91	5	11
Social- og sundhedsvæsen	80	5	8
<b>Gennemsnit</b>	<b>81</b>	<b>11</b>	<b>17</b>

Kilde: Konkurrencestyrelsens egne beregninger og data fra Danmarks Statistik

De lave udliciteringsgrader på de bløde områder dækker over store forskelle mellem kommunerne. Social- og sundhedsvæsen er det område, hvor kommunerne i gennemsnit udbyder mindst. Dog er enkelte kommuner bedre til at bruge udbud på netop dette område, end andre kommuner er til at anvende udbud i al almindelighed. Visse kommuner har altså en udliciteringsgrad på social- og sundhedsvæsen på niveau med andre kommuners samlede udliciteringsgennemsnit, jf. tabel 4.8. Der er altså et stort potentiale for udbud også på disse områder.

Tabel 4.8: Kommuner med højeste og laveste udliciteringsgrader inden for social- og sundhedsvæsen (drift og anlæg), 2003

Bund 5		Top 5	
Hvalsø	5	Aars	17
Ishøj	5	Vissenbjerg	16
Kjellerup	5	Roskilde	16
Hvidovre	5	Karlebo	15
Årslev	4	Sønderhald	14

Kilde: Konkurrencestyrelsens egne beregninger og data fra Danmarks Statistik.

Meget tyder på, at primært politisk vilje – men også praktiske begrænsninger – er afgørende for brugen af udbud. På nogle områder er der omkostninger, som det ikke er muligt at udsætte for konkurrence – fx udgifter til myndighedsopgaver. Myndighedsopgaver omfatter fx visitering af hjemmehjælp. Derfor giver det ikke altid mening at sammenligne udliciteringsgrader på tværs af opgaver.

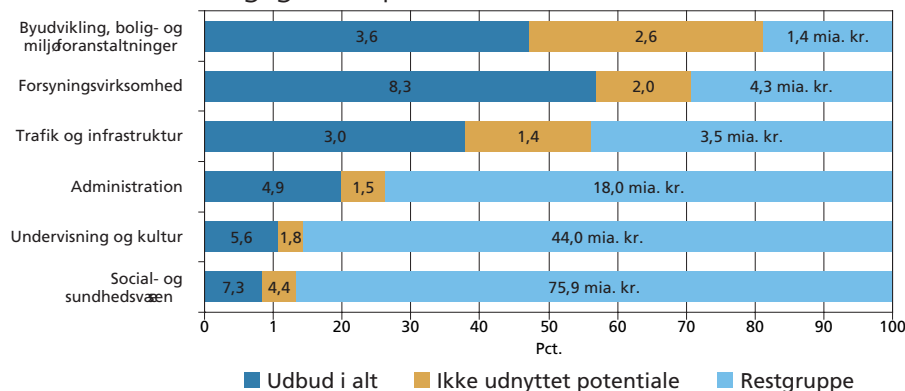
En retvisende vurdering af potentialet for udbud bør derfor tage udgangspunkt i, hvilke opgaver det reelt er muligt at udbyde i forhold til de opgaver, kommunerne faktisk udbyder.

Der er flere måder at afgøre på, om det er muligt at udbyde en opgave. Én måde er aktivt at vurdere hver enkelt post i det kommunale regnskab. Hvis 20 pct. af udgifterne på et område ikke er egnet til udbud, bliver den maksimale mulige udliciteringsgrad 80 pct. Men det er ikke altid klart, hvilke opgaver der ikke egner sig til udbud. Ydermere er de kommunale regnskaber ikke nødvendigvis tilstrækkeligt detaljerede. Den maksimale udliciteringsgrad opgjort på denne måde vil derfor komme til at afhænge af hvem, der laver opgørelsen.

En anden metode er at bruge den faktiske brug af udbud som basis for vurderingen. Hvis en del af kommunerne faktisk udbyder en given andel af udgifterne på et område, må alle andre kommuner formodes at kunne gøre det samme. Denne metode har dog også en ulempe. Hvis der ikke er erfaringer med udbud af en ydelse, tæller den som om udbud ikke er mulig. Der er altså risiko for, at denne metode undervurderer potentialet for udbud.

I figur 4.4 er det faktiske og det mulige brug af udbud inden for de seks kommunale hovedkonti vist. Potentialet er opgjort under antagelsen, at alle kommuner kan opnå den samme udliciteringsgrad – dvs. at kommunerne kan hæve deres udliciteringsgrad, så de kommer på linje med de 10 pct. kommuner, der har højest udliciteringsgrad på den enkelte konto.

Figur 4.4: Kommunernes faktiske og mulige udliciteringsgrader på hovedkonti, 2003



Kilde: Konkurrencestyrelsens egne beregninger og data fra Danmarks Statistik.

Figur 4.4 viser den nuværende udliciteringsgrad, det uudnyttede potentiale og en restgruppe. Restgruppen består af de udgifter, der enten ikke egner sig til udbud, eller hvor der blot ikke er erfaringer endnu. Den højst mulige udliciteringsgrad er inden for området byudvikling, bolig- og miljøforanstaltninger. Her viser hidtidige erfaringer, at svarende til 81 pct. af udgifterne har været udliciteret, og udliciteringsgraden er på 47 pct. Det uudnyttede potentiale svarer altså til 34 pct. af de samlede udgifter eller 2,6 mia. kroner om året. Det område, hvor der er erfaringer med at udlicitere den mindste andel af omkostningerne, er social- og sundhedsvæsenet. Den højeste oplevede udliciteringsgrad er her godt 13 pct. Den gennemsnitlige udliciteringsgrad er blot 8 pct., hvilket giver et uudnyttet potentiale på 5 pct. af de samlede udgifter eller 4,4 mia. kroner om året.

Selvom der kun er erfaringer med udbud af en mindre *andel* af udgifterne til social- og sundhed end inden for byudvikling etc., er *værdien* af at udnytte potentialet for udbud langt større inden for social- og sundhed. Det skyldes det høje udgiftsniveau på dette område.

For alle områder under et er der et uudnyttet udbudspotentiale på 13,7 mia. kr. om året.<sup>14</sup> Blev dette potentiale udnyttet fuldt ud, ville det give kommunerne en gennemsnitlig udliciteringsgrad på godt 24 pct. for alle opgaver. Fuldt udnyttelse af potentialet for driftsopgaver vil alene indebære udbud for yderligere 11 mia. kr. Det vil give kommunerne en udliciteringsgrad for driftsudgifter på 17 pct. Dermed ville kommunerne få lukket en stor del af afstanden op til staten.

Det er vigtigt at huske, at dette resultat bygger på kommunernes faktiske brug af udlicitering. Formentlig vil en større andel af udgifterne i praksis kunne konkurrenceudsættes. Der er blot i dag ingen kommuner, der har erfaringer med en udliciteringsgrad på et højere niveau.

## Muligheder for at udvide potentialet

En grundlæggende forudsætning for estimatet af potentialet for udbud var, at nogle kommuner allerede foretog udbud på området. Men en række opgaver er hidtil kun blevet løst i offentligt regi. Og hvis udbud af disse opgaver faktisk er muligt, vil potentialet selvsagt blive større.

Hvis en opgave aldrig før har været udbudt, kan det være et problem, at ingen private leverandører har de rette kompetencer til at byde på opgaven. Hermed vil kun offentlige leverandører kunne byde på opgaven. Svaret på dette pro-

14

Bemærk at tallet er beregnet ud fra den antagelse, at alle kommuner kan opnå en udliciteringsgrad på højde med de 10 pct. kommuner, der har højeste udliciteringsgrad.

blem kan være afknopning. Ved afknopning danner offentligt ansatte et firma, som overtager ansvaret for medarbejdernes hidtidige opgaver. I Sverige er der lange erfaringer med *avknoppning* inden for fx daginstitutioner, grundskoler og ældrepleje.

Hvis flere kommuner afknopper på samme område, vil de nye firmaer kunne konkurrere om hinandens opgaver. Afknopning kan derfor virke som en genvej til at starte et privat marked for ellers offentlige ydelser. Det vil åbne for øget specialisering og dermed yderligere muligheder for effektivisering.

Rent praktisk byder afknopning dog på flere udfordringer. Overgang fra offentlig til privat organisering giver fx risiko for statsstøtte. Myndigheden vil også skulle være opmærksom på, om opgaven, som den afknoppede virksomhed udfører, skal i udbud. Siden Sverige tilsluttede sig EU, har Sverige haft erfaringer med at afknoppe mere end 100 virksomheder inden for det samme EU-regelsæt, som gælder i Danmark. Der er altså gode, konkrete erfaringer med at afknoppe uden at komme i konflikt med EU's regler for statsstøtte og for udbud.

En variant af afknopning er allerede kendt i Danmark, nemlig når kommunale afdelinger byder på kommunens eget udbud i konkurrence med private. Her agerer den kommunale afdeling, som om den var privat. Denne form for delvis afknopning giver dog visse ulemper. For det første kan der være risiko for, at den bydende afdeling anvender offentlige midler til at nedbringe sit bud – såkaldt krydssubsidiering. For det andet kan den enkelte kommunes afdeling som udgangspunkt ikke byde på udbud i andre kommuner. Derved bliver der ikke på samme måde skabt et marked.

## Barrierer for udbud

Konkurrencestyrelsen undersøgte i 2003 kommunernes besparelser ved udbud. En vurdering af besparelserne alene tager ikke højde for, at udbud kan lede til bedre kvalitet til den samme pris. Udbud kan altså godt være fordelagtigt, selv om det ikke giver lavere udgifter. Med dette forbehold viste Konkurrencestyrelsens undersøgelse, at 17 pct. af kommunerne fandt, at de i gennemsnit ikke havde nogen besparelse efter udbud. 20 pct. af kommunerne fandt, at de havde en gennemsnitlig besparelse på 1-5 pct. Over 60 pct. af kommunerne vurderede, at besparelserne ved udbud var væsentlige. I gennemsnit var besparelsen ca. 7 pct.<sup>15</sup>

Kommunerne angav også en række barrierer for udbud. Barriererne omfatter praktisk besvær (38 pct. af kommunerne), at udbud tager for lang tid (25 pct.), at udbud begrænser fleksibiliteten (18 pct.), og at udbud ikke giver bedre resultater (13 pct.).

Konkurrencestyrelsens analyser viser, at kommunerne ser praktisk besvær som en mindre barriere, jo mere erfarne de er. Samtidig falder tidsforbruget ved udbud også, når kommunerne bliver mere erfarne. Manglende erfaring er altså kommunernes vigtigste problemer ved udbud.

Men uanset erfaring vil der altid være udgifter forbundet med at sende en opgave i udbud og efterfølgende overvåge leveringen. Undersøgelser viser, at udgifterne til udbud varierer med opgaven.<sup>16</sup> En undersøgelse af danske ministeriers brug af udbud i 2001 viste, at kontraktomkostningerne var ca. 2 pct. af kontrakternes værdi.<sup>17</sup>

Mere erfarne kommuner giver udtryk for, at udbudsreglerne ikke er fleksible nok. Umiddelbart kan det virke negativt. Men det kan også være et tegn på, at kommunerne er mere bevidste om deres muligheder ved udbud. At de ønsker at bruge udbud på andre og måske bedre måder, end reglerne umiddelbart giver mulighed for. Det er her værd at bemærke, at udbudsreglerne er ændret siden undersøgelsen, og de nye regler netop giver en højere grad af fleksibilitet end tidligere.

Det kan undre, at 13 pct. af kommunerne mener, at udbud i mange tilfælde ikke giver et bedre resultat. En årsag kan være, at pågældende kommuner allerede leverede ydelsen effektivt. Det bør dog ikke være et argument mod at udbyde i fremtiden. For både kommuners og private leverandørers effektivitet kan ændre sig over tid. Udbud kan netop være med til at sikre, at det sker.

En vurdering af besparelsen ved udbud bør tage højde for samtlige effekter af udbud. For udbud kan fremme effektiviteten til gavn for andre opgaver end blot den, der konkret kommer i udbud.

Ved at sende en opgave i udbud i stedet for at levere selv øger en myndighed konkurrencen mellem private leverandører på markedet for ydelsen. Samtidig kan leverandøren, som vinder opgaven, opbygge stordriftsfordele og samproduktionsfordele til gavn for *alle* sine kunder. Offentligt udbud kan altså ikke bare give en mere effektiv offentlig sektor, men kan også bidrage til generel specialisering og øget effektivitet i samfundet. Dette afspejler sig bl.a. i en ten-

16 Lundsgaard, J. (2002). „Competition and efficiency in publicly funded services“, OECD Economic Studies no. 35, 2002/2.

17 Udliciteringsrådet (2001): „Redegørelse om ministeriernes anvendelse af udbud og udlicitering i 2001.“

dens imod, at kommuner med en høj udliciteringsgrad ofte ligger samlet geografisk.

Mange myndigheder køber ydelser under tærskelværdierne direkte fra private leverandører uden at bruge udbud. Det er klart, at effekten af generelt øget konkurrence om levering af en ydelse også kommer disse myndigheder til gode. Men også de myndigheder, som fortsat selv leverer, kan få gavn af øget konkurrence blandt private leverandører. Erfaringer fra fx telemarkederne viser, at blot udsigten til, at der kommer konkurrence om en opgave, kan forbedre effektiviteten.<sup>18</sup>

Hvis én myndighed udbyder en opgave, kan det med andre ord medføre lavere udgifter for andre myndigheder. Enten fordi den nuværende leverandør rus-ter sig til at byde i konkurrence med andre leverandører, hvis opgaven skulle komme i udbud. Eller fordi den nuværende leverandør ved at forbedre sin effektivitet kan overbevise myndigheden om, at et udbud ikke er nødvendigt.

Disse indirekte effekter ved udbud kan være årsagen til, at mange kommuner anser gevinsterne ved udbud for begrænsede. Men her er det vigtigt at pointere, at den enkelte myndigheds ringe gevinst ved at sende en opgave i udbud netop er resultatet af, at andre myndigheder bruger udbud. Der er altså en modstrid mellem den enkelte myndigheds incitament til at sende en opgave i udbud og samfundets gevinst ved udbud. Myndigheder, der udbyder, bærer hermed omkostningerne til udbud, mens en del af gevinsterne tilfalder de øvrige myndigheder.

En måde at sikre, at myndighederne får øget incitament til udbud kan være at kompensere kommunerne for dele af udgifterne til at udbyde opgaver. For at lette administrationen kan kompensationen fastsættes til 1 pct. af kontraktsummen, svarende til halvdelen af de målte gennemsnitsomkostninger. Det vil give kommunerne yderligere tilskyndelse til at prøve at opnå besparelser – eller øget kvalitet – til gavn for alle.

Der kan være mange måder at indrette en sådan kompensation på. Ordningen bør gøres selvfinansierende ved at lade den indebære en omfordeling af midler mellem kommunerne på linje med den omfordeling, der sker i det kommunale udligningssystem. Hermed vil kommuner, som kun udbyder lidt, bidrage til de kommuner, som udbyder meget.

18

Boylard, O og Nicoletti, G. (2001). „Regulation, Market Structure and Performance in Telecommunications“, OECD Economic Studies no. 32, 2001/1.







# Musik, film og konsolspil

## 5.1 RESUMÉ OG KONKLUSIONER

Vi hører ofte spørgsmålene: Hvordan kan det være, at cd'er er så dyre, og hvorfor er priserne stort set ens i alle forretninger? Hvorfor kan man højst spare en 10'er ved at gå i et supermarked eller en lavprisbutik? De samme spørgsmål bliver stillet mht. dvd-film og konsolspil<sup>1</sup>. Mange forbrugere har også den opfattelse, at priserne i Danmark ligger i den høje ende sammenlignet med andre EU-lande.

Dette er paradoksalt, fordi udviklingen i teknologien og de nye muligheder for at handle på internettet ellers burde føre til en skærpet konkurrence og lavere priser til gavn for forbrugerne. Høje priser på disse markeder er noget, der påvirker mange forbrugere.

Svag konkurrence er også et problem for virksomhederne, der på grund af de høje priser sælger mindre, end de rent faktisk kunne gøre. Effektiv konkurrence kunne i stedet bidrage til innovation blandt aktører på markederne og komme kunstnerne til gode. Velfungerende markeder for musik, film og spil er også vigtige for at sikre, at ophavsændene får den betaling, de er berettiget til efter reglerne i ophavsretsloven.

Det er baggrunden for, at Konkurrencestyrelsen har lavet en undersøgelse af, hvordan konkurrencen i Danmark fungerer, når det gælder salg af musik, film og konsolspil. Undersøgelsen viser, at konkurrencen er svag på en række punkter.<sup>2</sup> De væsentligste problemer er:

- ▲ begrænset prisvariation på nyudgivet musik, film og spil i den danske detailhandel og i danske internetbutikker
- ▲ høje danske priser på musik og film sammenlignet med andre lande
- ▲ danske forbrugere kan ikke downloade musik fra udenlandske onlinebutikker, fordi butikkerne kun sælger til forbrugere i deres eget land
- ▲ det er ikke lovligt at parallelimportere musik, film og spil til Danmark fra lande uden for EØS-området.

<sup>1</sup> Et konsolspil er et digitalt spil (software), der udelukkende er udviklet til brug på spilplatforme/konsoller, som typisk er koblet til fjernsynet. De mest anvendte konsoller er Playstation, Xbox og GameCube. Et alternativ til konsolspil er pc-spil, der spilles på computere.

<sup>2</sup> En nærmere beskrivelse af undersøgelsen findes på Konkurrencestyrelsens hjemmeside: [www.ks.dk](http://www.ks.dk).

Undersøgelsen viser, at danske forbrugere i 2003 købte musik for ca. 1,2 mia. kr. Fuldpris<sup>3</sup> cd'er udgør ca. 75 pct. af detailomsætningen. Fuldpris cd'er er væsentligt billigere i vores nabolande Tyskland og Sverige. Danske forbrugere kunne alene ved køb af fuldpris cd'er have sparet mellem 160 og 260 mio. kr. i 2003, hvis de danske priser lå på samme niveau som i Tyskland og Sverige. Der tegner sig et lignende billede på filmmarkedet.

Undersøgelsen bekræfter altså, at der er hold i mange af fordommene. Det er der flere forskellige årsager til. Nøglen til nogle af problemerne skal findes på selve markedet. Det vil sige, at problemerne har rod i strukturen på markedet eller i, hvordan virksomhederne agerer på markedet. Andre problemer er regelskabte.

En del tyder på, at den teknologiske udvikling kan være med til at løse nogle af konkurrenceproblemerne. Fx kan man spare penge ved at købe cd'er, dvd'er og konsolspil på internettet i stedet for i den traditionelle detailhandel. Ud over prisen er der andre åbenlyse fordele ved at handle på internettet. Forbrugeren kan handle hjemme fra sin egen computer, kan lettere sammenligne priser og er ikke afhængig af butikernes åbningstider. Sammenlignet med køb i en fysisk butik er der dog den ulempe, at det købte først leveret efter nogle dage. Man kan derfor ikke bruge produktet med det samme.

Priserne i danske internetbutikker er dog ikke meget lavere end i de fysiske butikker. Det ensartede prisniveau betyder, at priserne i den traditionelle detailhandel ikke bliver presset. Årsagen er formentlig, at de danske internetbutikker har valgt at lægge deres priser tæt op ad priserne i de fysiske butikker. Undersøgelsen viser dog, at det er muligt at spare penge, hvis man køber musik, spil og film på europæiske hjemmesider. Øget internethandel med cd'er, dvd'er og konsolspil fra andre europæiske lande ville give de danske forbrugere store besparelser.

En anden faktor, der kunne fremme konkurrencen, er, at det efterhånden bliver mere almindeligt for forbrugerne at downloade<sup>4</sup> musik fra internettet. Prisen på onlinesalg af musik<sup>5</sup> er markant lavere end priserne på fysiske eksemplarer i almindelige butikker eller på internettet. Der er også andre fordele for forbrugerne ved at købe online. Ved onlinekøb har forbrugerne de samme fordele som ved almindelige internetkøb, og de får musikken leveret med det

---

3 Fuldpris cd'er er en samlet betegnelse for nyere cd'er. Priskategorien omfatter udover nyudgivelser ældre udgivelser, der endnu ikke sælges i mellem- eller budget-priskategorierne.

4 Download betyder, at en fil hentes ned fra en fjerncomputer til brugerens egen computer. I dette kapitel hentyder ordet til den proces, hvorved en forbruger permanent overfører et digitalt værk, eksempelvis en musikfil, fra en fjerncomputer til sin egen.

5 I kapitlet vil download af digitale værker på internettet blive betegnet som onlinesalg, hvorimod køb af fysiske eksemplarer på internettet bliver betegnet som internetsalg.

samme. Onlinesalget er stadig begrænset, men meget tyder på, at det i fremtiden vil komme til at erobre markedsandele fra salget af fysiske produkter.

Priserne på download af musik i danske onlinebutikker er lavere end priserne på cd'er i den traditionelle detailhandel og i internetbutikker. Priserne på download fra danske onlinebutikker er dog højere end priserne i udenlandske onlinebutikker i fx EU. Det skyldes, at download af musik fra internettet er landeopdelt. Danske forbrugere kan med andre ord ikke downloade musik i udenlandske onlinebutikker.

Markedet for onlinemusik er i konstant udvikling. Senest har Apple i maj 2005, åbnet en dansk version af deres onlinemusikbutik – iTunes. Dette har allerede øget konkurrencen og ført til lavere priser.

Onlinesalg af musik er også til gavn for kunstnerne, da det giver lettere adgang til markedet. Onlinebutikker har ikke, som traditionelle butikker, et problem med begrænset hyldeplads og kan derfor tilbyde et større udbud af musik. Et indre marked i EU for salg af musik online vil endvidere betyde, at kunstneres kundegrundlag bliver større. Danske musikkunstnere med internationalt salgspotentiale vil derfor have større mulighed for at sælge musik i udlandet.

Den danske musikbranche er uenig i denne vurdering. Men hvis landeopdelinger af markederne var til gavn for kunstnerne, ville det principielt være endnu bedre at opdele Danmark, så selskaberne kunne sælge musik til forskellige priser og hindre onlinesalg på tværs af fx regionsgrænserne. Eksemplet viser, at en sådan opdeling både ville skade kunstnerne og forbrugerne, fordi markederne ville blive mindre effektive. Det må tilsvarende vurderes at være til gavn for både kunstnere og forbrugere, hvis EU i henhold til ophavsretten og konkurrenceretten bliver gjort til et samlet marked.

I forbindelse med onlinesalg er det vigtigt, at rettighedshaverne beskyttes mod ulovlig kopiering af deres produkter. Derfor er fx musikfiler, der bliver solgt online, kodet.<sup>6</sup> Kodningen betyder, at rettighedshaverne er villige til at give tilladelse til onlinesalg og sikrer dermed, at der er skabt et marked for onlinesalg.

Selv om der er en række positive aspekter ved den teknologiske udvikling, er der også en fare for, at de potentielle konkurrencefordele ikke kommer danske forbrugere og kunstnere til gode.

På baggrund af Konkurrencestyrelsens undersøgelse indeholder kapitlet følgende forslag til, hvad der skal til for at skabe bedre vilkår for konkurrence på markederne for musik, film og spil:

---

6

*Der er tale om såkaldt DRM-kodning, der er beskrevet i afsnit 5.2.*

- ▲ Forbrugerne skal være mere opmærksomme på, at de kan spare penge ved at handle på internettet. Undersøgelsen viser, at det er nemt for forbrugerne at sammenligne priser og finde billige produkter på danske og udenlandske internetbutikker.
- ▲ Danske forbrugere bør have adgang til at downloade musik fra udenlandske onlinebutikker. Landeopdelingen er formentlig i strid med EU's konkurrenceregler. EU-Kommissionen er derfor ved at undersøge mulighederne for at gribe ind over for denne praksis.
- ▲ Hvis den juridiske vurdering hos Kommissionen eller Retten i Første Instans er, at EU's konkurrenceregler bør vige for ophavsretsreglerne, anbefales det, at Kulturministeriet stiller forslag om ændring af EU's ophavsretsregler på dette punkt.
- ▲ Hvis det viser sig, at markederne for onlineudleje<sup>7</sup> af film bliver landeopdelt, kan det ligesom på musikområdet være i strid med konkurrencereglerne. Alternativt vil Konkurrencestyrelsen foreslå, at Kulturministeriet også på dette område stiller forslag om ændring af EU's ophavsretsregler.
- ▲ Reglerne om parallelimport bør ændres, så virksomheder kan parallelimportere cd'er, dvd'er og konsolspil fra lande uden for EØS-området. Første skridt på vejen kunne være, at Kulturministeriet i EU-regi arbejder for en bilateral aftale mellem EU og USA, der tillader parallelimport mellem disse lande.

## 5.2 MUSIK, FILM OG KONSOLSPIL

---

Dette kapitel sætter fokus på, hvordan konkurrencen fungerer på markederne for musik, dvd-film og konsolspil. Nedenfor i dette afsnit er produkternes særlige karakteristika beskrevet.

Afsnit 5.3 indeholder en beskrivelse af konkurrencen i detailhandelen. Undersøgelsen omfatter både de traditionelle butikker og supermarkeder og en beskrivelse af de nye salgskanaler, der enten er opstået eller er ved at opstå på internettet, fx når forbrugerne køber fysiske eksemplarer af cd'er, dvd'er og spil eller downloader musik på nettet. Afsnit 5.4 beskriver konkurrenceforholdene blandt producenter og distributører af musik, film og spil. Endelig bliver de ophavsretlige reglers betydning for konkurrencen gennemgået i afsnit 5.5.

---

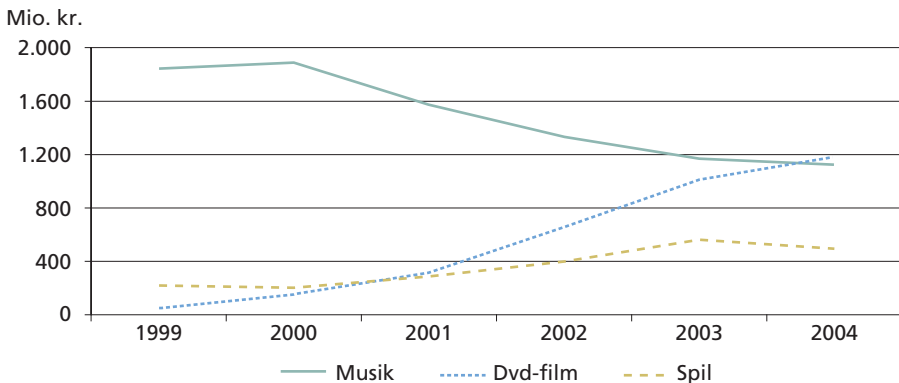
7

*Onlineudleje foregår ved streaming. Det betyder, at filmen bliver overført midlertidigt til computeren, uden at brugeren har adgang til at lave en fysisk kopi.*

## Markeder, produkter og rettigheder

Musik, film og konsolspil er produkter, der har stor betydning i mange danske forbrugeres hverdag. Næsten alle personer har købt musik, og et stadigt stigende antal køber dvd-film. Derimod er det en mindre del af befolkningen, der køber spil. Undersøgelsen viser, at spilsalget er på vej frem, dog med en lille nedgang i 2004, jf. figur 5.1.

Figur 5.1: Udviklingen i detailsalget af musik, dvd-film og spil i Danmark i perioden 1999 – 2004



Kilde: Musik: IFPI. Dvd-film: Konkurrencestyrelsens estimat ud fra tal leveret af Videogramdistributørforeningen. Spil: Konkurrencestyrelsens estimat ud fra tal leveret af Multimedieforeningen og danske spildistributører (inkl. konsolspil og pc-spil).

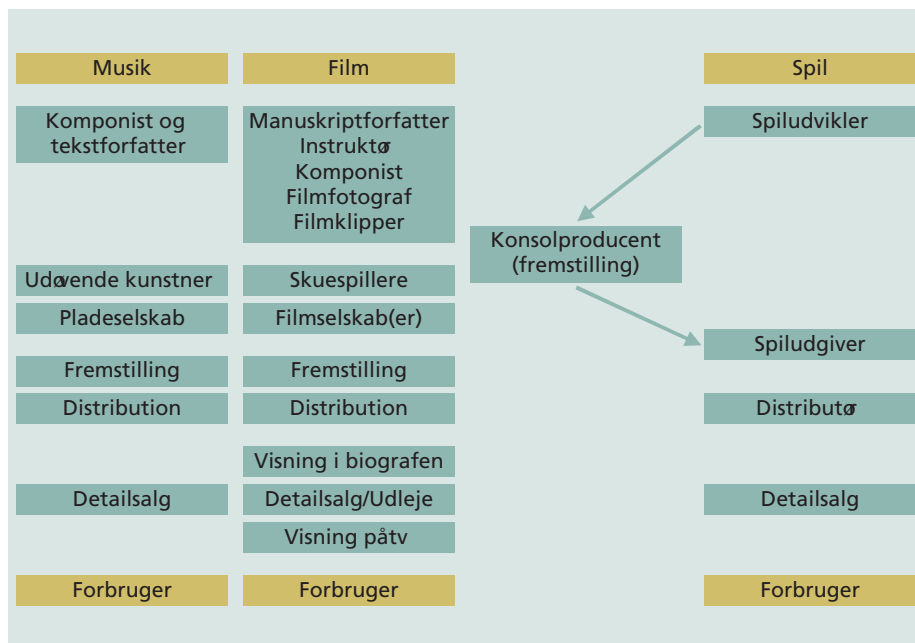
I modsætning til spil- og filmmarkederne har der gennem de senere år været et fald i salget af musik i Danmark. Branchen anfører, at nogle af de primære årsager til denne udvikling er ulovlige downloads, piratkopiering og ændrede forbrugsvaner.<sup>8</sup> Kommissionen har undersøgt, hvilken betydning ulovlige downloads og piratkopiering har for omsætningen på musikmarkedet.<sup>9</sup> Undersøgelsen viste, at piratkopiering kun har begrænset indflydelse på det lovlige salg af cd'er. Kommissionen vurderede, at det faldende salg snarere skyldes det høje prisniveau på cd'er, generel økonomisk lavkonjunktur, pladeselskabernes manglende evne til at ramme forbrugernes smag, mangel på innovative kunstnere og pladeselskabernes manglende evne til at tilpasse sig de teknologiske udfordringer, som internettet har bidraget med. Helt uden betydning er piratkopiering dog næppe. Branchen påpeger bl.a., at der er en tidsmæssig sammenhæng mellem faldet i cd-salget og fremkomsten af filde-lingstjenester, der kan anvendes til ulovlig download af musik.

8 Kilder: Universal Music A/S, årsrapport for 2003. Sony Music Entertainment (Denmark) A/S, årsrapport pr. 31. marts 2004. Sag nr. COMP/M.3333 Sony/BMG (Bertelsmann Music Group).

9 Sag nr. COMP/M.3333 Sony/BMG. Konklusionen på undersøgelsen fremgår af pkt. 58.

Både musik, film og konsolspil er produkter, der involverer mange omsætningsled. Fælles for de tre produkttyper er, at processen begynder med en kreativ ide, der igennem de forskellige led ender som et konkret produkt – en cd, en dvd-film eller et konsolspil – der bliver solgt til forbrugerne. Boks 5.1 indeholder en oversigt over de forskellige aktører i omsætningskæden.

Boks 5.1: Fra idé til forbruger



Omsætningskæden for film er længere end for cd'er og spil. Årsagen er bl.a., at film afsættes i mange forskellige detailled, jf. boks 5.1. En film bliver først vist i biografen. Derefter bliver den udlejet i videobutikkerne og solgt i butikkerne.<sup>10</sup> Endelig sælges filmen til sidst til visning på tv. Film er også kendetegnet ved, at der typisk er et større antal rettighedshavere, end der er ved produktion af musik og spil.

De lange omsætningskæder betyder bl.a., at der er store omkostninger forbundet med at få produkterne på markedet. Der er særligt store udgifter forbundet med at producere og markedsføre produkterne. Samtidig er der stor driftsfordele forbundet med produktionen af musik, film og spil. Dette er uddybet i afsnit 5.4.

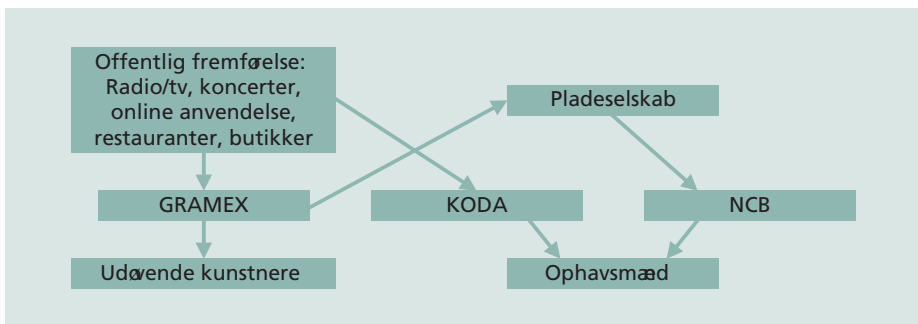
10

I Danmark bliver film frigivet til salg og leje samtidig. Dette er ikke tilfældet i alle lande. I Storbritannien bliver filmene først frigivet til leje og derefter til salg.

Musik, film og konsolspil er værker, der er beskyttet af ophavsretsloven.<sup>11</sup> Det betyder, at rettighedshaverne til værkerne skal give tilladelse til brug og fremstilling af eksemplarer af værket og have betaling for brug af værket. Der skal fx betales vederlag til rettighedshaveren, når radioen spiller et stykke musik.<sup>12</sup>

Den enkelte rettighedshaver kan ikke selv kontrollere, hvad musikken bliver brugt til. Fx vil det være umuligt for en komponist at kontrollere, hvor et værk bliver brugt og kræve betaling for anvendelsen. Derfor er det forvaltningsselskaberne, der opkræver vederlag på vegne af rettighedshaverne. Boks 5.2 indeholder en oversigt over de forskellige forvaltningsselskaber, der opkræver vederlag for brugen af musikværker.

### Boks 5.2: Vederlag til rettighedshavere (musikværker)



Når musikken bliver spillet offentligt, skal der betales vederlag til KODA,<sup>13</sup> der sender pengene videre til ophavsmændene. Samtidig skal der betales vederlag til Gramex,<sup>14</sup> der opkræver vederlag på vegne af pladeselskaberne og de udøvende kunstnere. Endelig skal pladeselskaberne betale vederlag til ophavsmændene for retten til at fabricere cd'er. Dette vederlag opkræver NCB<sup>15</sup> på vegne af ophavsmændene.

På filmområdet foregår betalingen til ophavsmændene på en anden måde. Ophavsmænd, fx manuskriptforfatteren og skuespillere, der arbejder på en film, indgår aftale med filmselskabet (producenten) om betaling af et engangsbeløb eller en royalti for deres arbejde. I tilfælde af en royalti afhænger betalingen til rettighedshaverne af, hvor mange penge filmen spiller ind.

11 Lovbekendtgørelse nr. 710 af 30. juni 2004 af lov om ophavsret med de ændringer, der følger af lov nr. 1440 af 22. december 2004.

12 Jf. ophavsretsloven § 2, stk. 3, nr. 3, sammenholdt med stk. 4, nr. 1. Betaling til Gramex er fastsat i ophavsretslovens § 68.

13 KODA (KOMponistrettigheder i Danmark) forvalter ophavsmændenes vederlag for rettighederne til offentlig fremførelse.

14 Gramex forvalter pladeselskabernes og de udøvende kunstners vederlag for rettighederne til offentlig fremførelse.

15 Nordisk Copyright Bureau varetager ophavsmændenes vederlag for de såkaldte mekaniske rettigheder.



På spilområdet udvikler spilprogrammørerne spillet som led i deres ansættelse. Ophavsretten til det arbejde, en spilprogrammør udfører, tilhører den virksomhed, som programmøren arbejder for.<sup>16</sup> Ophavsmandens betaling er lønnen, herunder eventuelle bonusordninger.

## 5.3 DETAILSALG OG PRISER

Cd'er, dvd-film og konsolspil er traditionelt blevet solgt i fysiske butikker. I det følgende vil der blive skelnet imellem salg af fysiske eksemplarer og salg af digitale værker. Fysiske eksemplarer er musik, film og spil fæstnet til et fysisk medie, som fx en cd eller en dvd. Digitale værker er værker, som ikke er fæstnet til et fysisk medie, men transmitteres digitalt, fx via internettet. Salg af fysiske eksemplarer i fysiske butikker bliver betegnet som enten traditionelt detailsalg eller salg i fysisk butik. Salg af fysiske eksemplarer på internettet bliver betegnet som internetsalg, og salg af digitale værker på internettet vil blive benævnt onlinesalg.

### Salgssteder

De fleste cd'er, dvd'er og spil sælges i butikker, der er specialiseret i at sælge disse produkter, fx pladeforretninger og radio- og tv-forretninger.

I de senere år har forbrugerne kunnet købe cd'er, dvd'er og spil via internettet. Det er let at købe ind på nettet. Butikkerne har døgnåbent, og man kan købe ind fra sit eget hjem. Ydermere kan det være lettere at spare penge. Internettet gør, at man hurtigt kan sammenligne priser i forskellige internetbutikker. Samtidig er priserne på nettet oftest lavere end i de fysiske butikker. Omvendt er der dog den ulempe, at forbrugeren skal vente på leveringen – ofte i flere dage.

Tabel 5.1: Hvor køber forbrugerne musik

2003	Pct.	Mio. kr.
Specialforretninger, inkl. radio/tv-forretninger	65	757.770
Supermarkeder og tankstationer	30	349.740
Musikklubber <sup>1</sup> og internetsalg	4	46.632
Andre	1	11.658
<b>Total</b>	<b>100</b>	<b>1.165.800</b>

Note 1: Musikklubber sælger musik på samme måde, som bogklubber sælger bøger.

Kilde: IFPI, *The record industry in numbers 2004*.

<sup>16</sup> Dette følger af ophavsretslovens § 59.

Specialforretningerne har størstedelen af musiksælget, jf. tabel 5.1. Der findes ikke tal for, hvordan det ser ud på markederne for salg af film og spil. Generelle undersøgelser viser, at internetsælget samlet set er meget beskedent.<sup>17</sup> Der er derfor grund til at tro, at internetsælget på disse markeder er nogenlunde det samme.

I den fysiske detailhandel er markedet spredt ud på en række forskellige forhandlere. Man kunne forvente, at der derfor er basis for en vis priskonkurrence til gavn for forbrugerne, medmindre konkurrencen er begrænset af andre årsager. Specialforretningerne er typisk karakteriseret ved et større sortiment, hvor man også kan finde mere nicheprægede produkter. I gruppen af specialbutikker finder man både butikker, der sælger alle tre produkttyper, og butikker, der er specialiseret i enten musik, film eller forskellige typer digitale spil (herunder konsolspil). Supermarkeder (og tankstationer) fører et mere begrænset vareudvalg. Typisk sælger disse butikker mainstream produkter, fx top 20 og andre let omsættelige produkter.

Internetsælget udgør en lille del af det samlede marked. Det er sandsynligt, at andelen vil stige i takt med, at anden e-handel stiger. Også onlinesalg af musik vurderes at have en begrænset markedsandel på under 1 pct. af det samlede marked.

## Prisniveau – traditionelt detailsalg

Konkurrencen på et marked vil normalt betyde, at hver enkelt butik prissætter produkter forskelligt fra konkurrenterne for at få så mange kunder som muligt. Man kunne også forvente, at der var variation i priserne mellem specialbutikker og supermarkeder. Typisk har supermarkeder en lavpris-profil samt en række stordriftsfordele, der gør, at de kan sælge produkterne billigere.

Konkurrencestyrelsens undersøgelse viser imidlertid, at der ikke er mange penge at spare ved at købe produkterne i supermarkeder, når det gælder de bedst sælgende produkter og nyudgivelser. I visse tilfælde er priserne i supermarkederne endda højere end i specialbutikkerne.

Tabel 5.2: Salgspriser på nyudgivne cd'er, dvd'er og konsolspil i specialbutikker og supermarkeder, 2004

	<b>Specialbutik (variation) kr. inkl. moms</b>	<b>Supermarked (variation) kr. inkl. moms</b>	<b>Besparelse ved køb i supermarked (variation) kr. inkl. moms</b>
<b>Cd top 10<sup>1</sup></b>	150 (149-160)	143 (136-160)	7 (-6-24)
<b>Dvd top 10<sup>1</sup></b>	199,5 (199-200)	198,5 (195-200)	1 (0-5)
<b>Konsolspil top 5<sup>1</sup></b>	491 (350-500)	498 (450-539)	-7 (-140-50)

Note 1: Dansk cd top 10, dansk dvd top 10 samt dansk konsolspil (Playstation og Xbox) top 5 i uge 45, 2004. Prisgennemsnit og variation er beregnet på baggrund af alle de indsamlede priser og kan ikke aflæses af tabellen.

Kilde: Undersøgelse udarbejdet af Konkurrencestyrelsen.

Middelværdien for de bedst sælgende cd'er i specialbutikkerne er kun 1 kr. højere end den laveste pris. Det er udtryk for, at der i langt de fleste tilfælde er meget lidt forskel på priserne. Variationen i priser mellem de forskellige supermarkeder er lidt større, nemlig 136-160 kr. Her er middelværdien 143 kr. Forbrugerne har derfor lidt større mulighed for at finde billigere produkter i supermarkederne. Pladeproducenterne har oplyst, at deres engrospris er nogenlunde den samme, uanset om en cd har været dyr eller billig at producere. Dette er medvirkende til ensartede priser. I praksis vil pladeselskaberne sætte priserne så højt, at der er en formodning for, at omkostningerne generelt dækkes, uanset om der er tale om cd'er med lille/stort salgspotentiale og store/små produktionsomkostninger.

Generelt er forbrugernes muligheder for at spare penge begrænsede. Den gennemsnitlige besparelse ved at købe en cd eller en dvd i et supermarked er henholdsvis ca. 7 og 1 kr. Ved køb af konsolspil viser undersøgelsen, at det i gennemsnit er 7 kr. dyrere at købe produktet i supermarkedet. Undersøgelsen viste dog, at et enkelt konsolspil blev solgt 150 kr. billigere i en enkelt specialbutik.

En lang række producenter og distributører bruger ikke vejledende priser.<sup>18</sup> Det kan derfor undre, at der ikke er større prisforskel mellem butikkerne. Meget tyder på, at den manglende prisforskel skyldes en bevidst prisstrategi fra detailhandelens side. Mange forhandlere har fortalt, at de mener, at cd'er, dvd'er og konsolspil er standardprodukter, der skal sælges til standardpris. Det

kan skyldes, at virksomhederne vurderer, at prisnedsættelser betyder, at konkurrenter hurtigt følger efter med tilsvarende prisnedsættelser, hvilket vil føre til lavere markedspriser.

Ifølge Konkurrencestyrelsens undersøgelse er der stor forskel på, hvornår butikkerne sætter prisen på produkterne ned. Aktører i branchen har oplyst, at dette afhænger af produktets placering på hitlisten, produktets salgstal og det indkøbte varelager. Prisen på en cd, der ikke er en nyudgivelse og ikke er en af de bedst sælgende, kan derfor variere en del fra butik til butik.

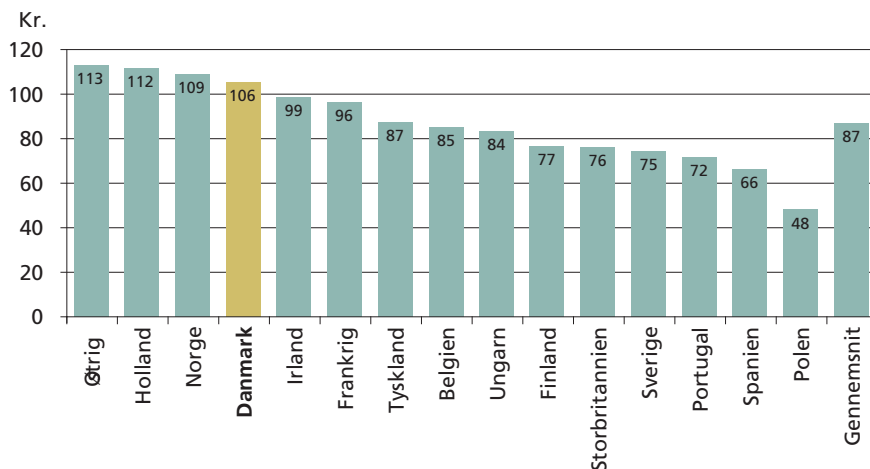
Ved en sammenligning af priserne på en fuldpris cd<sup>19</sup> viser det overordnede billede, at priserne i Danmark – sammenlignet med andre lande i EØS – ligger i den høje ende. Som det fremgår af figur 5.2, er gennemsnitsprisen for fuldpris cd'er i Danmark 106 kr. ekskl. moms.<sup>20</sup> Gennemsnitsprisen i de undersøgte lande er 87 kr. ekskl. moms. Priserne i Danmark er således godt 20 pct. højere end gennemsnittet. Ser man på priserne i de lande, vi normalt sammenligner os med, er forskellene endnu større. Cd priserne i Danmark er ca. 40 pct. højere end i Sverige og 22 pct. højere end i Tyskland. I 3 af de i alt 15 undersøgte lande, er priserne højere end i Danmark.

Et billigt land er ikke overraskende Polen, hvor cd'er i gennemsnit kun koster 48 kr., hvilket svarer til 45 pct. af den danske pris. I Vesteuropa er priserne lavest i Spanien og Portugal, hvor cd'er i gennemsnit koster henholdsvis 66 og 72 kr.

19  
20

Fuldpris cd er en samlet betegnelse for nyere cd'er. Denne pris er lavere end prisen på nyudgivelser.  
Ifølge IFPI Danmark var gennemsnitsprisen på en top-100 fuldpris cd i 2004 149,20 kr. inkl. moms. IFPI's tal viser i øvrigt at der fra 2002 til 2004 har været et beskedent fald i priserne på top-100 fuldpris cd'er fra index 100 til index 98,1.

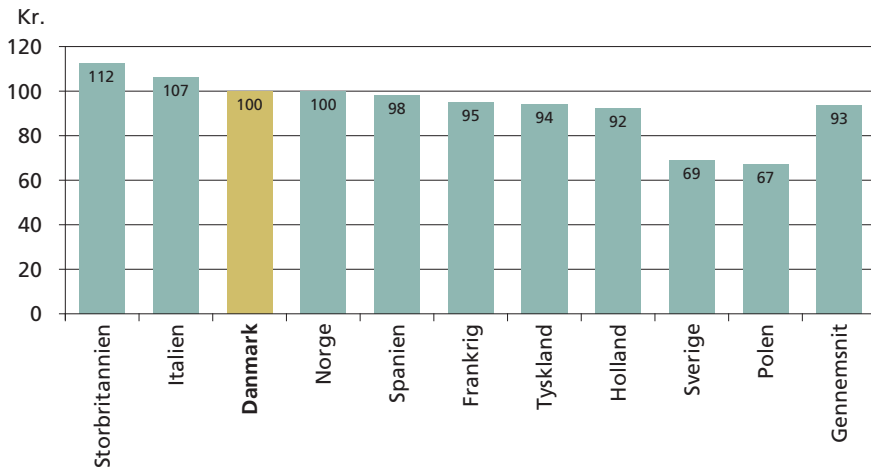
Figur 5.2: Gennemsnitspriser ekskl. moms på fuldpris cd'er i Danmark og EØS, 2003



Kilde: Konkurrencestyrelsens beregning foretaget på baggrund af de tal, som pladeselskaberne indrapporterer til IFPI. Priserne viser den gennemsnitlige pris på en fuldpris cd. Ifølge IFPI udgør fuldpris cd'er 75 pct. af det samlede cd-salg i Danmark.

Hvad angår priserne på dvd'er, er Danmark også blandt de dyreste lande. Tendensen er ikke så klar som ved cd priserne. Priserne i Danmark ligger 8 pct. højere end gennemsnittet for de undersøgte lande i EØS, jf. figur 5.3. Det er værd at bemærke, at de danske priser er hele 45 pct. højere end i Sverige og 6 pct. højere end Tyskland. Ifølge den svenske branche skyldes de lave priser, at mid-price<sup>21</sup> salget næsten forsvandt i 2004. To af de undersøgte lande har højere priser end Danmark.

Figur 5.3: Gennemsnitspriser ekskl. moms på dvd'er i Danmark og EØS, 2004



Note: Priser er beregnet som et gennemsnit af salgspriserne for alle dvd-film, dvs. både nyudgivelser og ældre film. Priserne er derfor lavere end priserne på top 10 liste dvd-film.

Kilde: Screen Digest.

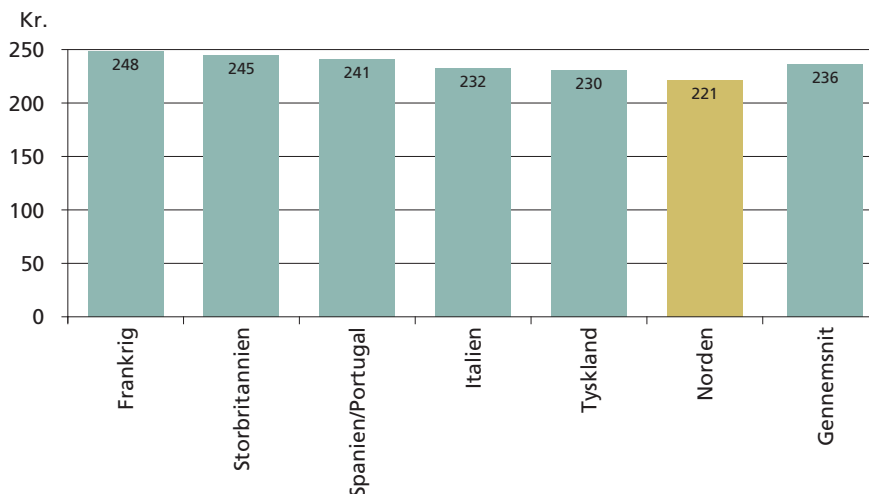
Lige som priserne på cd'er er priserne på dvd-film lave i Polen. En dvd i Polen koster kun 67 kr., hvilket er 33 pct. lavere end i Danmark. Det billigste vest-europæiske land er Sverige, hvor en dvd i gennemsnit koster 69 kr., svarende til 31 pct. under det danske niveau.

Priserne på konsolspil viser et andet billede. Her er priserne ca. 6 pct. lavere i Norden<sup>22</sup> end gennemsnittet for de undersøgte lande. Alle de undersøgte lande har højere priser end i Norden.

22

Der findes ingen separate tal for konsolspilpriser i Danmark.

Figur 5.4: Gennemsnitspriser ekskl. moms på konsolspil i EØS, 2004



Note 1: Priser beregnet som et gennemsnit af salgspriserne for alle konsolspil, dvs. både nyudgivelser og ældre konsolspil.

Note 2: Priserne for Norden er et gennemsnit af priserne for Danmark, Sverige og Norge.

Kilde: Screen Digest.

Man kan udlede, at konkurrencen på salg af cd'er og dvd'er i den traditionelle detailhandel i Danmark er kendetegnet ved høje og ens priser. Hvad angår salg af konsolspil, er priserne også her meget ens, men ikke tilsvarende høje.

## Nye salgskanaler

Den stigende e-handel har betydet, at forbrugerne har fået flere steder at købe fysiske eksemplarer af musik, film og konsolspil. På internettet kan forbrugerne ydermere købe og downloade digital musik.<sup>23</sup> I fremtiden vil film og spil sandsynligvis også blive solgt som digitale filer via internettet. De nye afsætningskanaler vil øge konkurrencetrykket på den traditionelle detailhandel. Dette bør medføre lavere priser for forbrugerne.

## Salg af fysiske eksemplarer fra internettet

Omkostningerne ved at etablere og drive en internetbutik er lavere end de tilsvarende omkostninger for en traditionel fysisk butik. Der er derfor en formodning om, at priserne på internettet er lavere end i fysiske butikker.

23

Streaming af musik via mobiltelefonen er en anden udvikling, der kan få stor betydning for musikmarkedet i fremtiden.

Tabel 5.3: Priser på cd'er, dvd'er og konsolspil ved salg i fysisk butik og på internettet, 2004

		Fysisk butik Danmark <sup>2</sup> (variation)	Internetbutik Danmark <sup>3</sup> (variation)	Internetbutik Europa <sup>3</sup> (variation)
Cd pris <sup>1</sup>	Kr. inkl. moms	147 (143-150)	135 (100-150)	109 (97-120)
	Kr. ekskl. moms	118 (114-120)	108 (80-120)	93 (83-103)
Dvd pris <sup>1</sup>	Kr. inkl. moms	199 (198,5-199,5)	195 (91-211)	145 (126-179)
	Kr. ekskl. moms	159 (159-160)	156 (73-169)	123 (107-152)
Konsolspil pris <sup>1</sup>	Kr. inkl. moms	495 (491-498)	399 (379-416)	358 (324-400)
	Kr. ekskl. moms	396 (393-398)	319 (303-333)	304 (275-340)

Note 1: Den danske cd og dvd top 10 samt den danske konsolspil top 5 i uge 45 2004.

Note 2: Gennemsnitssalgspriserne i specialbutikker og supermarkeder.

Note 3: Priserne er fundet ved stikprøver på udvalgte danske og europæiske internetbutikker og via prissammenligningssider.

Kilde: Undersøgelse udarbejdet af Konkurrencestyrelsen.

Priserne i internetbutikker er faktisk lavere end i den traditionelle detailhandel. Forbrugere kan ved køb i en dansk internetbutik spare op til 40 kr. ekskl. moms på en cd, jf. tabel 5.3.<sup>24</sup> Gennemsnitligt er prisforskellen ca. 10 kr. Det er endnu billigere for forbrugerne at handle i andre europæiske internetbutikker. Forbrugerne kan i gennemsnit spare knap 25 kr. ekskl. moms ved køb af en cd på en internetbutik uden for Danmark. Priserne ekskl. moms i udenlandske internetbutikker er i gennemsnit 15 kr. lavere end i de danske internetbutikker. Nogle udenlandske internetbutikker leverer gratis, uanset om man køber et eller flere eksemplarer.<sup>25</sup>

Ved køb af dvd'er ser billedet anderledes ud. Her har danske internetbutikker og fysiske butikker næsten ens priser. Medregnes leveringsomkostninger er priserne på internettet ofte højere. Forbrugerne kan dog spare penge ved at købe dvd'er fra udenlandske hjemmesider. Den samlede gennemsnitlige besparelse ved køb fra udenlandske hjemmesider er ca. 23 pct. ekskl. moms.

<sup>24</sup> Prisen er eksklusiv leveringsomkostninger. Besparelsen forsvinder helt, hvis forbrugeren kun køber en enkelt cd. Leveringsomkostningerne betales som regel pr. bestilling og udgør således en stadig mindre del af prisen, jo flere eksemplarer, der bestilles.

<sup>25</sup> Det er fx tilfældet på [www.cd-wow.com](http://www.cd-wow.com).



Også ved køb af konsolspil er der penge at spare. Tabel 5.3 viser, at konsolspil er ca. 77 kr. ekskl. moms billigere i danske internetbutikker end i fysiske butikker – en besparelse på ca. 20 pct. Vælger forbrugeren at handle i en udenlandsk internetbutik, er der yderligere penge at spare. Her er priserne i gennemsnit omkring 23 pct. lavere.

Fysisk salg på internettet konkurrerer med den traditionelle detailhandel. Man kunne derfor forvente, at internetsalget generelt bidrager til øget konkurrence og lavere priser på markederne for musik, film og konsolspil. Undersøgelsen viser, at forbrugerne let kan spare penge ved at undersøge priserne på internettet. Indtil videre tyder det dog ikke på, at konkurrencen fra internettet har presset priserne i den fysiske detailhandel. Internethandel har stadig kun en lille del af det samlede detailsalg.

Årsagerne kan være flere. Fx tager det tid, før forbrugerne ændrer adfærd. Mange har endnu ikke prøvet at købe produkter på internettet.<sup>26</sup> Endelig spiller leveringstiden sandsynligvis en rolle for mange forbrugere. Køb af cd'er, dvd'er og konsolspil er formentlig noget, forbrugere køber impulsivt for at lytte, se eller spille samme dag.

Det er et problem for forbrugerne, at konkurrencen på salget af produkterne er svag. Det betyder, at mange betaler for meget for varerne. Efterhånden som forbrugerne får øjnene op for, at man kan spare penge ved at købe cd'er, dvd'er og spil på internettet, må man forvente et øget konkurrencepres på den fysiske detailhandel.

Der er udsigt til, at den teknologiske udvikling kan bryde op i de nuværende markedsrammer og give forbrugerne adgang til et større udbud af musik, film og konsolspil til lavere priser. Allerede nu er det muligt at købe musik som digitale filer, og i den nærmeste fremtid vil forbrugerne kunne købe og/eller leje film online.

## Onlinesalg på internettet

Musik, film og spil kan forholdsvis let komprimeres til digitale filer.<sup>27</sup> Fordelen ved digitale filer er, at de er nemme og billige at kopiere. Samtidig kan man let sende filerne via internettet. Produkter som musik, film og spil er derfor velegnede til onlinesalg.

---

26 56 pct. af alle danske internetbrugere har prøvet at købe varer eller tjenester via internettet. Kilde: Danmarks Statistik, 2004.

27 Konsolspil er computerspil og er således digitale filer.

Digitale filer betyder, at forbrugerne i stedet for at bruge en cd- eller dvd-afspiller kan afspille musikken eller filmen direkte på computeren. Nye bærbare digitale musikafspillere<sup>28</sup> gør det også nemmere for forbrugerne at afspille digital musik udenfor hjemmet. Denne købsform giver forbrugeren det bedste af begge verdener. Forbrugeren kan let og enkelt købe produktet fra sin computer og får umiddelbart efter leveret produktet klar til afspilning.

Omsætningen af salg af digital musik forventes at stige i de kommende år.<sup>29</sup> I 2003 var der på verdensplan ca. 50 hjemmesider, der solgte digital musik online. I løbet af 2004 steg dette tal til ca. 230 hjemmesider. I Danmark er der 9 internetbutikker. Antallet af solgte numre er også steget markant. I 2004 blev der i USA, Storbritannien og Tyskland tilsammen solgt 200 millioner enkelt-numre. Selv om salget endnu er begrænset i Danmark, blev der solgt ca. 500.000 numre i de første fire måneder af 2005, en stigning på 60 pct. i forhold til sidste kvartal 2004.

### Boks 5.3: Phonofile

I Danmark har de forskellige rettighedshavere, Statsbiblioteket i Aarhus og Kulturministeriet samarbejdet om oprettelsen af Phonofile. Phonofile er en business-to-business database, der indeholder digitale danske musikfiler. Phonofile virker som distributionsled i onlinesalg af musik. En virksomhed, der ønsker at sælge musik online, kan indgå aftale med Phonofile og efterfølgende tilbyde musikken til forbrugerne via virksomhedens egen hjemmeside. 6 af de 9 danske internetbutikker, der sælger musik online, får leveret digital musik fra Phonofile.

Onlinesalg af film og spil har endnu ikke gennemgået samme udvikling som musikområdet. Årsagen til dette er blandt andet, at en digital fil, der indeholder en film eller et spil, er væsentlig større end en digital musikfil. Download af film og digitale spil kræver derfor hurtigere internetforbindelser. Ydermere kan man med de nuværende båndbredder ikke afspille film i dvd-kvalitet direkte fra internettet.<sup>30</sup> På filmområdet er der dog flere udbydere på vej med internet-tv og internet film-udleje – såkaldte content-on-demand tjenester.<sup>31</sup>

Branchen har oplyst, at etablering af en onlinebutik forudsætter store investeringer i it-løsninger og kopisikring. På længere sigt vil der dog være en del økonomiske fordele forbundet med onlinesalg af digitale produkter. På

28 MP3 afspillere.

29 Branchen forventer, at onlinesalg af musik vil udgøre ca. 25 pct. af det samlede salg inden for 5 år. Kilde: IFPI, Digital Music Report 2005.

30 For at opnå streaming af film i dvd kvalitet, skal båndbredden være mellem 2-8 Mbit/s – normen er nu 1 – 2 Mbit/s. Content-on-demand tjenester er interaktive tjenester, hvor forbrugerne kan se tv-udsendelser og leje film via internettet, når de ønsker det.

musikområdet er omkostningerne forbundet med fabrikation, distribution og hyldeplads væsentligt lavere end ved traditionelt salg i fysiske butikker.<sup>32</sup> Dette kan være medvirkende til, at der er lavere priser på digital musik, jf. tabel 5.4. De lave priser skyldes dog også, at forbrugerne ikke er villige til at betale den samme pris for digital musik som for fysiske eksemplarer.

Tabel 5.4: Musikpriser for nyudgivelser ved salg i hhv. fysisk butik og online, 2004

	Fysisk butik Danmark (kr. ekskl. moms)	Onlinesalg Danmark <sup>2</sup> (kr. ekskl. moms)
<b>Musik album pris<sup>1</sup></b>	<b>147 (118)</b>	<b>92 (74)</b>

Note 1: Gennemsnitspriser på dansk album top 10, uge 45, 2004.

Note 2: Priser fra udvalgte danske hjemmesider med onlinesalg ekskl. gebyr for betaling med Dankort eller kreditkort, uge 45, 2004. Det bemærkes, at priserne efter iTunes åbning i Danmark er lavere end de viste. Albumpriserne lå primo maj 2005 på ca. 80 kr. og opefter.

Kilde: Undersøgelse udarbejdet af Konkurrencestyrelsen.

Priserne på digitale musikalbum er væsentligt lavere end priserne i fysiske butikker, jf. tabel 5.4. Forbrugerne kan i gennemsnit spare 55 kr. inkl. moms ved at købe et top 10 album online. En del af prisforskellen kan skyldes, at forbrugerne ikke får et fysisk eksemplar, og at brugen af filen er begrænset.<sup>33</sup> Nogle forbrugere vil vurdere, at det er en fordel at købe musikken digitalt og derved slippe for opbevaring af fysiske cd'er.

Danske forbrugere betaler ved onlinekøb af musik et gebyr på minimum 1,95 kr.<sup>34</sup> Beløbet betales pr. handel. Gebyret betyder, at det er endnu dyrere for danske forbrugere at downloade musik. Gebyret skal modsvare de omkostninger, som bankerne har til driften af systemet. Antallet af dankortbetalinger på internettet er steget fra 400.000 i 2000 til 12,3 mio. kr. i 2004. Konkurrencestyrelsen vil i løbet af 2005 undersøge, om internetgebyrerne fortsat svarer til omkostningerne, eller om de skal sættes ned.<sup>35</sup>

De høje priser kan være udtryk for, at producenterne har en højere avance på onlinesalg end på traditionelt salg. Ved onlinesalg er der ikke omkostninger til fabrikation og distribution af cd'er, da musikken distribueres digitalt. Lavere omkostninger fører normalt til lavere priser.

32 Der er stadig omkostninger forbundet med digitalt salg. Digitale filer kodes som oftest med anti-pirat software, såkaldt DRM kodning, hvilket producenten skal betale vederlag til DRM-producenten for. Ydermere er der omkostninger forbundet med at etablere og drive en onlinebutik.

33 Se nedenfor i afsnit 5.5.

34 Gebyret tilfalder PBS. Ved betaling med Dankort og Visa/Dankort bliver der opkrævet 1,95 kr. pr. transaktion plus 0,1 pct. af købesummen. Ved betaling med dansk udstedte kreditkort bliver der opkrævet 1,95 kr. pr. transaktion plus 1,25 pct. af købesummen.

35 Internetgebyrerne fastsættes og reguleres med hjemmel i betalingsmiddelovens §§ 15 og 21.

Tabel 5.5: Engrospriser og detailavancer ved salg af nyudgivet musik fra hhv. fysiske-, internet- og online-butikker, 2004

	Fysisk butik	Internetbutik	Onlinesalg
<b>Salgspris inkl. moms</b>	147 kr. <sup>1</sup>	135 kr. <sup>2</sup>	92 kr. <sup>2</sup>
<b>Moms</b>	25 pct.	25 pct.	25 pct.
<b>Salgspris ekskl. moms</b>	117 kr.	108 kr.	74 kr.
<b>Avance detailed</b>	20-35 pct.	13-30 pct.	0-19 pct.
<b>PPD pris<sup>3</sup></b>	76-94 kr.	76-94 kr.	60-75 kr.

Note 1: *Gennemsnitspris, danske specialbutikker og supermarkeder.*

Note 2: *Gennemsnitspris, danske internetbutikker.*

Note 3: *Published Price to Dealers er engrospris til detaileddet.*

Kilde: *Undersøgelse udarbejdet af Konkurrencestyrelsen.*

Producenternes engrospris ved onlinesalg er mellem 60 og 75 kr., jf. tabel 5.5. I forhold til engrosprisen ved salg i fysiske butikker eller internetsalg af fysiske cd'er er engrosprisen i gennemsnit ca. 20 pct. lavere. Producenternes lavere omkostninger har reelt ført til lavere priser.

## Digital Rights Management

Som nævnt har den digitale teknologi betydet, at det er let at distribuere ophavsretligt beskyttede produkter over internettet. Samtidig betyder den stigende udbredelse af bredbånd, at det hele tiden bliver hurtigere og nemmere at distribuere filer. Disse forhold har gjort det nødvendigt at fokusere på, hvordan man sikrer, at rettighedshaverne får betaling, samtidig med at brugerne bliver tilgodeset.

Det er nødvendigt at kopisikre produkter, fx musikfiler. Formålet er at beskytte rettighedshaverne mod uretmæssig brug af filerne. Der er grundlæggende to former for kopisikring. Den første metode – vandmærkning – tilgodeser i høj grad brugeren. Hvorimod den anden metode – Digital Rights Management – i højere grad begrænser brugerens brug af filen, se boks 5.4.

Ved vandmærkning påfører man filen et særligt kendetegn, der knytter køberen og filen sammen. Brugeren kan frit afspille filen, men enhver ulovlig videredistribuering kan spores tilbage til køberen.

## Boks 5.4: Digital Rights Management (DRM)

DRM systemer er software, der kan anvendes til at kode ophavsretligt beskyttede filer. Kodningen sikrer, at de ophavsretligt beskyttede filer udelukkende bliver brugt på den måde, rettighedshaveren har bestemt.

DRM systemer findes i forskellige standarder. Fx har Microsoft og Apple hver deres standarder.<sup>1</sup> DRM kodning begrænser brugen af en fil. Fx er det antal computere, som musikken kan afspilles på, typisk begrænset til 3-5. Dette hindrer, at filen ulovligt bliver videredistribueret. Endvidere er brugerens adgang til at massefremstille fysiske eksemplarer af musikken begrænset.

*Note 1: Windows Media Audio (WMA) og Advanced Audio Coding (AAC).*

Vandmærkning og DRM systemer er ifølge nogle rettighedshavere grundlaget for, at der eksisterer et onlinemarked for ophavsretsbeskyttede produkter. Uden disse systemer kunne en bruger fx ganske simpelt lave uendeligt mange perfekte kopier af en musikfil og sprede disse, uden at rettighedshaverne får betaling. Nogle rettighedshavere insisterer derfor på, at filerne er kodet. På denne måde kan de bevare en vis kontrol med produkternes anvendelse og spredning på internettet.<sup>36</sup>

Brugen af forskellige DRM-systemer har den ulempe, at der ikke er interoperabilitet<sup>37</sup> mellem de forskellige musikafspillere og de forskellige typer musikfiler. Et eksempel er forskellen mellem Microsoft's og Apple's DRM systemer. Apples iTunes Music Store er den største online musikbutik i verden. Alle musikfiler solgt på iTunes er kodet med Apples DRM system. Det betyder, at de kun kan afspilles ved brug af Apples software. Hvis filen skal afspilles på en bærbar enhed, kan det kun ske på Apples egen afspiller – iPod'en. Samme situation gør sig gældende for Microsofts DRM system, der ikke kan afspilles på Apples iPod.

DRM systemer kommer til at få stor betydning for, hvordan markederne for onlinesalg kommer til at virke. Forudsætningen for et velfungerende onlinemarked for musik er, at forbrugerne kan afspille deres købte musikfiler på flere forskellige afspillere.

<sup>36</sup> Det bemærkes, at KODA mener, at DRM-systemer kan medføre øget piratkopiering, fordi de begrænser brugen af lovligt købte musikfiler.

<sup>37</sup> Interoperabilitet vil sige evnen for forskellige tekniske systemer til at arbejde eller fungere sammen. Manglende interoperabilitet betyder fx, at filer i Apples DRM standard ikke kan afspilles på konkurrenternes MP3 afspillere.

En anden problemstilling er, at producenter af DRM systemer kan komme til at virke som gate-keepere til markedet, fordi DRM er en nødvendig teknologi for at komme ind på markedet. Der er allerede en tendens til at de fleste onlinebutikker, udover iTunes, udbyder musik kodet med Microsofts' DRM system.

Kommissionen er opmærksom på disse problemstillinger og har derfor igangsat en diskussion mellem de forskellige aktører.<sup>38</sup> Formålet er netop at sikre:

- ▲ At DRM systemer bruges, så rettighedshaverne stiller deres værker til rådighed.
- ▲ At forskellige DRM systemer og forskellige afspillere fungerer sammen.
- ▲ At DRM systemer bliver tilgængelige for alle, så producenter af DRM systemer ikke kommer til at virke som gate-keepere på markederne.

Det er fra reguleringsmæssig side vigtigt, at DRM-systemerne alene sikrer deres oprindelige formål: at beskytte rettighedshaverne og sikre dem betaling. Indtil videre har Kommissionen afholdt en række workshops med de relevante parter. Formålet er at nå frem til et fælles fodslag.

## 5.4 KONKURRENCEN BLANDT PRODUCENTER OG DISTRIBUTØRER

---

Forbrugerne kan ved at handle på internettet forholdsvist let spare penge. På musikområdet kan salg af digital musik også få stor betydning for den fremtidige konkurrencesituation. Onlinebutikker har i modsætning til den traditionelle detailhandel ubegrænset hyldedeplads. Dette giver mulighed for et større udbud. Der er dog en fare for, at fordelene ikke bliver realiseret, hvis aktørerne i producentledet overfører den nuværende struktur til de nye markeder.

---

38

*[http://europa.eu.int/information\\_society/eeurope/2005/all\\_about/digital\\_rights\\_man/index\\_en.htm](http://europa.eu.int/information_society/eeurope/2005/all_about/digital_rights_man/index_en.htm). Det indledende arbejde blev lavet af et udvalg nedsat af Kommissionen. Udvalget kom med en rapport i 2004: High Level Group on Digital Rights Management, Final Report, March-July 2004).*

## Produktion

Når en musiker producerer og udgiver en cd, sker det normalt i samarbejde med et pladeselskab. Pladeselskabets rolle er at indspille, produktudvikle og markedsføre cd'en. Typisk stiller pladeselskabet studie og producer til rådighed for musikeren. Studieleje og betaling af en producer er dyrt, og som modydelse afstår musikeren rettighederne til masteren.<sup>39</sup> Musikeren får typisk betaling i form af royalties.<sup>40</sup>

Omkostningerne ved at producere musik, film og konsolspil varierer meget. Produktion af film og spil er både dyrere og mere kompliceret end produktion af musik. Mange personer er involveret i produktionen, som ofte strækker sig over en længere periode.

Der er en række stordriftsfordele ved produktion af musik, film og spil. En producent taber ofte penge på at producere og markedsføre en cd, en dvd eller et spil. Ved at lancere flere produkter fordeler producenten risikoen ud på flere udgivelser. Endelig er det en fordel at have et stort sortiment, da det letter adgangen til detailhandelens hylder.

Alle tre brancher er præget af store produktions- og markedsføringsomkostninger. Det betyder, at det kan være vanskeligt for nye virksomheder at etablere sig på markedet. De betydelige stordriftsfordele i produktionen forstærker dette problem i forhold til mindre virksomheder, der gerne vil ind på markedet.

## Producenterne og distributørernes markedsandele

Producenternes rolle er at udvikle, producere og markedsføre musik, film og spil. Markederne er kendetegnet ved, at der er få men store producenter.

Musikmarkedet er domineret af 4 selskaber, der på verdensplan har en markedsandel på ca. 75 pct., jf. tabel 5.6. I Danmark, hvor selskabernes danske datterselskaber distribuerer musikken, var deres markedsandel i 2004 ligeledes ca. 75 pct.<sup>41</sup> De 4 stores samlede markedsandel har på verdensplan været konstant de seneste år. I Danmark vandt de uafhængige pladeselskaber dog

39 *Masteren er originalindspilningen af et stykke musik eller album, der er grundlaget for massefremstillingen på cd'er og i andre formater.*

40 *Der findes forskellige typer aftaler for, hvordan man beregner en musikers royalty. Fx kan man aftale, at musikeren får 50 pct. af nettooverskuddet i royalty. I denne situation modtager kunstneren altså først betaling, når pladeselskabet har fået dækket sine udgifter. Alternativt kan man aftale, at musikeren løbende modtager royalty på basis af den samlede nettoengrossalgspris. Kilde: Dansk Musiker Forbund.*

41 *EMI, Sony BMG og Universal har valgt at outsource den fysiske del af distributionen til GDC A/S – et joint venture, som alle tre selskaber er medejere af.*

terræn i 2004. Dette skyldes succes for danske udgivelser på uafhængige pladeselskaber, samt at selskabet CMC er overgået fra EMI til det uafhængige pladeselskab MBO, der i 2004 havde en markedsandel på 12 pct.

Tabel 5.6: Pladeselskabernes markedsandel i pct.

	Danmark 2004	Danmark 2003	Europa 2003	Nord- amerika 2003	Verden 2003
<b>EMI</b>	<b>20</b>	<b>34</b>	17	10	13
<b>Sony BMG</b>	<b>22</b>	<b>22</b>	25	28	25
<b>Universal</b>	<b>22</b>	<b>21</b>	26	28	24
<b>Warner</b>	<b>11</b>	<b>10</b>	13	16	13
<b>Andre</b>	<b>25</b>	<b>13</b>	19	18	25

Kilde: IFPI.

Den teknologiske udvikling gør, at musik i dag kan produceres billigere end tidligere. En musiker kan i dag købe studieudstyr væsentligt billigere end for bare 10 år siden, eller lave musikken på en computer. Musikkunstnere er derfor i princippet ikke længere afhængige af pladeselskaberne, når det gælder produktion af musik.<sup>42</sup>

Lave produktionsomkostninger er ikke i sig selv nok til at sikre uafhængige musikere adgang til markedet. Musikken skal også ud til forbrugerne. Internettet kan lette adgangen til forbrugerne, men vil formentlig ikke mindske de store selskabers markedsposition væsentligt.

I kampen om forbrugernes opmærksomhed bruger de 4 store pladeselskaber store summer på markedsføring. Samtidig er de i stand til at yde store kvantumsrabatter. Uden et samarbejde med et af de store pladeselskaber er det svært for mindre pladeselskaber at komme ud på hylderne hos aktørerne i detailledet. Det er derfor sædvanligt, at mindre pladeselskaber indgår distributionsaftaler med de store pladeselskaber.

Det forhold, at der er 4 store pladeselskaber, betyder, at der er basis for en vis konkurrence blandt producenterne. Kommissionen har i 2004 undersøgt konkurrenceforholdene i forbindelse med fusionen mellem Sony og BMG, jf. boks 5.5.<sup>43</sup>

<sup>42</sup> Adgangen til selv at producere sin musik har betydet, at nogle musikere i dag indgår pladekontrakter, hvor pladeselskabet alene står for markedsføringen. Musikeren beholder her rettighederne til masteren. Typisk aftaler man at fordele indtægterne mellem musikere og pladeselskab, fx 50/50.

<sup>43</sup> Sag nr. COMP/M.3333 Sony/BMG (Bertelsmann Music Group).



## Boks 5.5: Kommissionens undersøgelse af fusionen mellem Sony og BMG

Kommissionen godkendte fusionen mellem Sony og BMG i 2004. Fusionen betød, at markedet i dag har 4 store aktører i stedet for 5. Sony og BMG havde tilsammen en markedsandel på op til 35 pct. på de forskellige nationale markeder i EU. Kommissionen undersøgte, om fusionen ville styrke eller skabe en kollektiv dominans på markederne for indspillet musik i EØS og dermed hæmme konkurrencen på fællesmarkedet eller en væsentlig del af dette.

Kommissionen undersøgte bl.a.:

- ▲ om indspillet musik er ensartede produkter,
- ▲ om konkurrenterne kunne forudsige hinandens adfærd på markedet, særligt om de havde kendskab til hinandens priser til detailhandelen.

Kommissionen fandt, at produkterne i et vist omfang var ens. Samtidig viste undersøgelsen, at de store pladeselskaber havde en vis parallel adfærd omkring fastsættelsen af bruttopriser over for forhandlerne og havde kendskab til hinandens priser.

Undersøgelsen viste, at der ikke var tilstrækkeligt bevis for, at fusionen ville styrke en eksisterende kollektiv dominans. Dette skyldtes, at selskaberne brugte forskellige typer rabatter over for deres kunder. Rabatterne var ikke offentligt kendte. Man kunne derfor ikke påvise, at konkurrenterne kendte hinandens endelige priser. Undersøgelsen viste også, at der ikke var tilstrækkeligt bevis for, at der med fusionen blev skabt kollektiv dominans på markedet.<sup>1</sup>

*Note 1: På markederne for onlinesalg af musik fandt Kommissionen ikke bevis for, at fusionen ville betyde, at der blev skabt kollektiv dominans på markedet.*

Kommissionen vurderede Sony BMG-fusionen efter reglerne i den fusionsforordning, der var gældende i 2004. I dag er reglerne ændret, så konkurrencemyndighederne ikke kun har mulighed for at gribe ind overfor fusioner, der skaber eller styrker en dominerende stilling.<sup>44</sup> Fremover kan der også gribes ind over for fusioner, der etablerer eller styrker oligopoler.

Filmmarkedet adskiller sig fra musikmarkedet, fordi film bliver solgt succesivt på forskellige markeder. Filmene kommer først ud til forbrugeren i biograf-format. Derefter bliver filmene frigivet til leje og salg på dvd/vhs. Efterfølgende bliver filmene solgt til tv. Størstedelen af de film, der kommer på det

<sup>44</sup> EU-reglerne blev ændret ved Rådets forordning nr. 139/2004 af 20. januar 2003 om kontrol med fusioner og virksomhedsovertagelser. Konkurrenceloven blev ændret ved lov nr. 1461 af 22. december 2004.

danske marked, bliver produceret i USA. Ca. en fjerdedel af filmene produceres i Danmark.<sup>45</sup>

I Danmark er filmproducenterne ofte repræsenteret på det danske marked for dvd-film gennem selvstændige distributører, der markedsfører filmene. Enkelte filmselskaber lader deres datterselskaber stå for distributionen. Et eksempel er Nordisk Film, der har et datterselskab, der står for videodistributionen af koncernens film. Nordisk Film er også distributør for en række konkurrerende producenter.<sup>46</sup>

På det danske marked for distribution af videofilm til salg og leje har 7 selskaber ca. 95 pct. af markedet.<sup>47</sup> I distributørleddet har virksomheden SF Film A/S valgt at samle biograf- og videodistribution i ét selskab. De øvrige 6 store distributører har organiseret sig i søsterselskaber, der står for biografdistribution eller videodistribution. Markedet for salg af dvd'er har været i vækst i de seneste år. Figur 5.1 i afsnit 5.2 viser, at detailsalget er steget fra ca. 50 mio. kr. i 1999 til godt 1,2 mia. kr. i 2004.

En vigtig årsag til, at de 7 filmdistributører tegner sig for størstedelen af det danske marked, er, at det er dyrt at købe rettighederne til en film – både til biograf- og videodistribution. Det kan derfor være vanskeligt at etablere sig som filmdistributør.

Ligesom på musikmarkedet er de store distributører af dvd-film en vigtig indgang til detailmarkedet. Der findes også her eksempler på, at mindre filmimportører og filmproducenter samarbejder med en af de store distributører om videodistributionen.<sup>48</sup>

Generelt rummer markedet for konsolspil mange lighedstræk med markederne for musik og film. Dog er der én vigtig forskel. Modsat afspilning af en cd eller dvd forudsætter anvendelse af et konsolspil (software) en helt bestemt type teknisk platform – de såkaldte konsoller (hardware). På spilmarkedet er der tre store konsolproducenter Sony (Playstation 1 og 2) Microsoft (Xbox) og Nintendo (GameCube). Både i Norden, Europa og på verdensplan er Sony den største udbyder blandt konsolproducenterne.

45 *Der findes ikke opgørelser over de forskellige filmproducenters andele af det danske dvd-film marked. Hvis man ser på biografmarkedet, har amerikanske film over 60 pct. af markedet (2002 og 2003). De 5 største danske biograf-succeser i 2003 blev produceret af Zentropa, Regnar Grasten Film, Crone Film Produktion, M & M Productions og Nordisk Film. Kilde: Facts & Figures 2004 fra Det Danske Film Institut.*

46 *NF distribuerer film for bl.a. Zentropa og Per Holst Film.*

47 *Buena Vista Home Video, Scanbox Entertainment, Sandrew Metronome Video A/S, Nordisk Film Video A/S, SF Film A/S, Universal Pictures Danmark A/S og Paramount International. Selskabernes omsætning vedrører ikke kun spillefilm. En stor del af omsætningen vedrører salg af tv-serier (hele sæsoner eller afsnit). Kilde: Foreningen af danske videogramdistributører.*

48 *Ex samarbejder Angel Films A/S (en mindre dansk filmimportør og producent) med Scanbox Entertainment. Angel Films har via aftalen købt sig adgang til at benytte Scanbox' distributionsnet.*

Spilproducenternes og distributørernes adgang til markedet for konsolspil går via konsolproducenterne. For spilproducenterne indebærer det en række særlige barrierer, før et konsolspil kan introduceres på markedet. Årsagen er, at adgangen til at producere og udgive en given spiltitel til de forskellige konsoller forudsætter en forudgående accept fra konsolproducenten. Dette sker i form af en licens.

Det er typisk selvstændige spiludviklervirksomheder tilknyttet de store spiludgivere, der står for selve den konceptmæssige og tekniske udvikling af et konsolspil. Udgivernes opgave er at udvælge de „rigtige“ spil, at fremskaffe kapital til produktion og at markedsføre spillene over for distributører, detailhandelen og forbrugerne.

## Boks 5.6: Electronic Arts

Electronic Arts (EA) er den største udgiver på det danske marked og verdens førende udgiver af digitale spilprodukter til bl.a. pc'er og konsolplatforme. EA distribuerer en lang række af verdens aktuelt mest sælgende digitale spil, fx FIFA-fodboldspil, The Sims og Ringenes Herre. Udover at være spildistributør fungerer virksomheden som spiludvikler. EA har egne studier i USA og Canada, hvor de enkelte spilprodukter udvikles. Dertil kommer eksternt tilknyttede studier. Eksempelvis er det et svensk studie (*Digital Illusions*, Stockholm), der har stået for udviklingen af en af EA's bestsellere – de forskellige varianter af de såkaldte „Battlefield-spil“.

Markedet for udvikling og produktion af konsolspil er i modsætning til musik- og filmmarkederne et forholdsvis nyt marked. Figur 5.1 ovenfor viser, at detailsalget steg fra ca. 200 mio. kr. i 1999 til ca. 500 mio. kr. i 2004.<sup>49</sup> Der er med andre ord tale om et marked i vækst.

Oprindeligt var markedet for digitale spil meget nichepræget. Det betyder, at der på markedet har været plads til en lang række mindre virksomheder. I takt med at markedet vokser, og produkterne nu retter sig mod en langt større gruppe af forbrugere, vil udviklingen gå i retning af færre og større producenter.<sup>50</sup> Årsagen til denne udvikling er blandt andet, at produktionen af spil i fremtiden bliver endnu dyrere, fordi teknologigrundlaget bag spillene løbende udbygges. Nye generationer af konsoller forudsætter mere teknisk komplicerede spil.

49 Detailomsætningen inkluderer både salg af konsolspil og pc-spil, da der ikke findes separate opgørelser af de forskellige typer spil.

50 Fx blev danske Io Interactive A/S, der har haft succes med spillet *Hitman*, i 2004 købt af Eidos gruppen. Eidos gruppen er på verdensplan en af de største aktører. Gruppen både udvikler, producerer og udgiver spil.

En række af de store spiludgivere står selv for distribution af deres spil på de forskellige geografiske markeder. Andre udgivere vælger at give selvstændige distributører licens til at distribuere spil på fx det danske eller nordiske marked. Sony har fx givet Nordisk Film Interactive licens til at distribuere spil til en række lande, herunder Danmark. Udover EA og Nordisk Film Interactive er distributører som K.E. Media, Ubisoft, VU Games, Pan Vision og Atari aktive på det danske marked. Disse 7 distributører skønnes at have godt 90 pct. af det danske marked.<sup>51</sup>

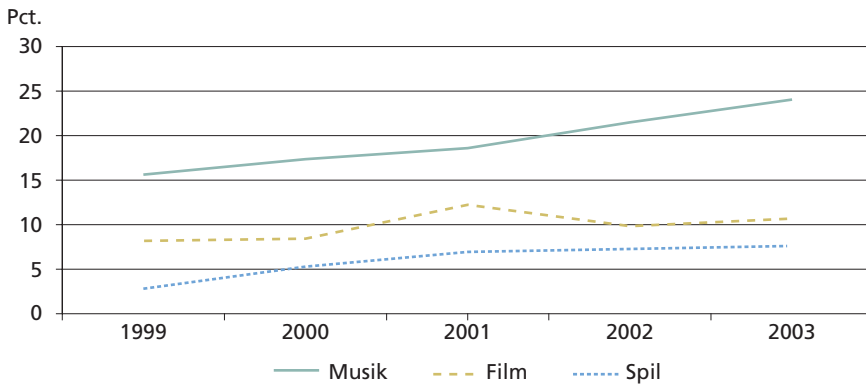
Man kan forvente, at spilmarkedets branchestruktur og opbygning fremover kommer til at ligne musik- og filmmarkederne med færre og større aktører både i producent- og distributørleddet. Allerede i dag er der samme koncentration blandt spildistributørerne som på markedet for filmdistribution.

## Markedsføringsomkostninger

Som beskrevet tidligere burde den teknologiske udvikling give kunstnerne lettere adgang til markedet. Men selv om man kan producere et musikalbum meget billigere i dag end tidligere, og selvom der er kommet nye afsætningskanaler som fx internettet, er vejen for kommerciel succes ikke banet. Forbrugere skal også blive opmærksomme på musikken. Kommerciel succes forudsætter, at musikken bliver markedsført og gøres synlig på markedet.

Her har de store pladeselskaber en konkurrencemæssig fordel, fordi de økonomisk er meget stærkere end de mindre pladeselskaber og selvstændige musikere. De fire store pladeselskaber anvender en stigende del af deres samlede budgetter på markedsføringsaktiviteter, jf. figur 5.5. Selvom den teknologiske udvikling umiddelbart har lettet adgangen til markedet, vil de store selskabers markedsføringsbudgetter betyde, at de sandsynligvis kan bevare deres position på markedet.

Figur 5.5: Markedsføringsomkostninger i pct. af samlet omsætning i Danmark



Kilde: Konkurrencestyrelsens undersøgelse.

I en onlinebutik er hyldedepladsen nærmest ubegrænset, jf. afsnit 5.3. Onlinebutikkerne vil dog formentlig fokusere på de store pladeselskabers sortiment. Disse kan i kraft af deres markedsposition og markedsføring sikre butikkerne en stor omsætning. Faren er, at de mindre pladeselskabers produkter forsvinder i mængden i onlinebutikkerne, eller at de slet ikke får plads på hylderne. Konkurrencestyrelsen vurderer dog, at den ubegrænsede hyldedeplads kan bidrage til, at der bliver skabt grobund for onlinebutikker med nicheprodukter inden for særlige genrer af musik. Hvis denne type onlinebutik får ret til at sælge musik inden for hele EU, opnår den et langt større kundegrundlag, end en tilsvarende fysisk butik kan opnå.

## Boks 5.7: Danmarks Radio's rolle

### DR's Playlisteudvalg

Pladeindustrien er ikke den eneste, der bestemmer, om et album får kommerciel succes. Mange aktører i branchen har understreget, at det er en nødvendig forudsætning, at musikken bliver spillet på Danmarks Radio (DR).

DR er den eneste landsdækkende radiostation, der spiller ukendt musik. De kommercielle radiostationer fokuserer traditionelt på musik, der allerede har fået kommerciel succes. ➤

DR har playlisteudvalg på P3 og P4, som har til opgave at vælge den nye musik, der bliver spillet på kanalerne. P3's playlisteudvalg holder møde hver uge, mens P4's udvalg holder hver anden. På møderne har både pladeselskaberne og selvstændige musikere mulighed for at spille og fortælle om deres nye musik for udvalgene. DR modtager løbende materiale fra nye musikere, og de kan også få en tid på playlistemøderne.

Produktionsomkostningerne er højere på film end på musik. Samtidig er markedsføringsomkostningerne, set i forhold til filmselskabernes omsætning, steget. Ifølge branchen er budgetterne til markedsføring af filmenes biografpremiere tredoblet de sidste 10 år.<sup>52</sup> Endvidere er perioden mellem, hvornår en film får biografpremiere og videopremiere, blevet kortere. Typisk er den omkring 6 måneder, men der er eksempler på, at film allerede bliver solgt eller udlejet 3 måneder efter biografpremieren. Når film kommer ud på leje- og salgsmarkedet så kort tid efter biografpremieren, får videodistributørerne fordel af den markedsføring, der foregår omkring biografpremieren.<sup>53</sup> Ud over denne markedsføring anvender videodistributørerne, hvad der svarer til ca. 10 pct. af deres omsætning på markedsføring.

Også på filmmarkedet har omfanget af markedsføringsomkostningerne stor indflydelse på, om produktet bliver en kommerciel succes. De mindre aktører kan ikke matche de store producenters og distributørers markedsføringsbudgetter og kan derfor tabe kampen om forbrugerne.

Udvikling og produktion af digitale spil er også omkostningstung, og udgifterne til markedsføring udgør også her en stigende del af den samlede omsætning, jf. figur 5.5. En del udvikling og produktion foregår i nye mindre virksomheder. Markedsføring har ikke nødvendigvis været i højsædet hos disse virksomheder. I takt med spilmarkedets udvikling vil der komme øget fokus på markedsføringens betydning for kommerciel succes.

52

Kilde: Oplyst af Sandrew Metronome på foredrag den 27. oktober 2004.

53

Kilde: Market Analysis – A comprehensive study of the film and television market – Denmark, Louise Hagemann, Det Danske Filminstitut.

## 5.5 OPHAVSRETSREGLER

---

Som nævnt i afsnit 5.2 er musik, film og spil værker, der er beskyttet af ophavsretsloven. Loven varetager to samfundsmæssige interesser:

- ▲ Rettighedshavere skal have betaling for deres arbejde. Uden betaling vil det være svært at motivere kreative personer og virksomheder til at skabe nye produkter og ny udbredelse af værker.
- ▲ Ophavsretten må ikke betyde, at brugen af allerede eksisterende og udbredte værker bliver vanskelig eller umulig.

Et af ophavsretslovens formål er at afgrænse de tilfælde, hvor andre kan købe eller bruge et ophavsretligt beskyttet værk uden at krænke eneretten. Det er her en forudsætning, at rettighedshaveren ikke lider nævneværdig skade af, at andre udnytter værket.

Det fremgår af motiverne til 1998-ophavsretsloven, at loven skal søge at finde balancen mellem den beskyttede eneret og undtagelserne hertil.<sup>54</sup> Det er vigtigt, at loven løbende bliver tilpasset den tekniske udvikling. Konkurrencestyrelsens undersøgelse viser, at der er situationer, hvor man kan stille spørgsmålstegn ved, om ophavsretsloven har en uhensigtsmæssig virkning på konkurrencen. Man kan derfor overveje, om reglerne skal ændres.

### Ingen parallelimport fra lande uden for EØS

Ophavsretten er national. Det vil sige, at en rettighedshaver kan håndhæve sine rettigheder i hvert enkelt land, hvor der er ophavsret til produktet. I ophavsretsloven er der dog fastsat en grænse for, hvor langt nede i omsætningskæden rettighedshaveren kan bevare kontrollen over sit værk. Loven tager samtidig højde for, at EØS er et indre marked. Det betyder, at en producent, der har solgt et eksemplar af et værk i et EØS-land, ikke kan hindre, at eksemplaret bliver overdraget til andre. Virksomheder kan fx købe fysiske eksemplarer i billige EØS-lande og parallelimportere produkterne til EØS-lande, hvor prisen er høj.

Adgangen til parallelimport er med til at begrænse effekten af den nationale markedsopdeling, som følger direkte af ophavsretten. Parallelimport er til gavn for forbrugerne, der får bedre mulighed for at købe billige varer. Parallelimport sikrer, at de nationale markeder for ophavsbeskyttede produkter ikke er fuldstændig beskyttede mod konkurrence fra andre nationale markeder. I lande som Danmark, hvor priserne generelt er højere end i andre lande, er fordelene ved parallelimport større end i lande med lavere prisniveauer.

---

54

Kilde: Peter Schønning, *Ophavsretsloven med kommentar*, 3. udgave 2003.

Hvis parallelimport skal bidrage til øget konkurrence på et marked, skal virksomhederne have adgang til at købe billigere varer i andre lande.

I 2002 blev der på europæisk plan indført nye regler, der forbyder virksomheder at parallelimportere fra landene uden for EØS.<sup>55</sup> Baggrunden for de nye regler er, at et flertal i EU mener, at parallelimport fra disse lande bidrager til urimelig konkurrence, fordi virksomheder inden for EU er underlagt andre markedsvilkår end virksomheder uden for EU. Fx har virksomheder i EU højere produktionsomkostninger og dermed også højere salgspriser end virksomheder i Asien.

Danmark var imod de nye regler, da de blev vedtaget. Baggrunden er, at der er en række samfundsgevinster ved ikke at begrænse adgangen til parallelimport. Danmark tillod indtil 2002 parallelimport fra hele verden.

Som omtalt i afsnit 5.3 og som det ses af tabel 5.7, er prisniveauet på fx spil lavere i USA end i Danmark og i EØS. Forbuddet mod parallelimport fra landene uden for EØS udgør derfor en hindring for danske virksomheder og forbrugeres adgang til billige produkter.

Tabel 5.7: Cd-, dvd- og konsolspil-priser i Danmark, EØS og USA

	Danmark Kr. ekskl. moms	Billigste EØS-land <sup>4</sup> Kr. ekskl. moms	USA Kr. ekskl. moms
<b>Cd – 2003<sup>1</sup></b>	<b>106</b>	48	103
<b>Dvd – 2004<sup>2</sup></b>	<b>100</b>	67	99
<b>Konsolspil – 2004<sup>3</sup></b>	<b>221</b>	221	208

Note 1: Gennemsnitlig pris på fuldpris-cd. Kilde: IFPI.

Note 2: Gennemsnitlig pris for nye og ældre film. Kilde: Screen Digest.

Note 3: Gennemsnitlig pris for nye og ældre konsolspil i Norden. Der findes ikke særskilte prisoversigter for Danmark. Kilde: Screen Digest.

Note 4: Billigste priser i de undersøgte EØS-lande.

Adgangen til parallelimport fra landene uden for EØS ville betyde et øget konkurrencepres og bidrage til effektivisering og innovation blandt de europæiske aktører. Samtidig ville en øget adgang til parallelimport udvide det samlede udbud af musik, film og spil i Danmark og EØS. Det skal understreges, at Konkurrencestyrelsens undersøgelse viser, at der er betydelige muligheder for en øget parallelimport af musik og film fra lande inden for EØS.

55

Dette følger af ophavsretslovens § 19 (Infosoc-direktivets artikel 4, stk. 2). EØS-området omfatter EU-landene samt Norge, Island og Liechtenstein. Forbrugerne har fortsat adgang til at købe musik, film og spil fra landene uden for EØS. Det er dog en forudsætning, at der betales moms og afgifter i Danmark for køb fra lande uden for EØS.



Der er altså en række fordele ved at tillade parallelimport fra landene uden for EØS. Hvis rettighedshaveren har givet samtykke til det første salg – uanset hvor det sker – bør ophavsretten ikke hindre videresalg af eksemplaret.

Det vil være vanskeligt at opnå det nødvendige flertal blandt EU-landene for generelt at ændre reglerne. Kulturministeriet arbejder derfor på at overbevise de øvrige EU-lande om, at det vil være hensigtsmæssigt i det mindste at tillade parallelimport fra enkelte lande uden for EØS. Fx kunne man forestille sig en bilateral aftale mellem EU og USA. Konkurrencestyrelsen er enig i, at dette vil være et første skridt i den rigtige retning.

## Geografisk markedsopdeling – onlinesalg

Adgangen til parallelimport af fysiske værker fra andre EØS-lande sikrer en vis konkurrence mellem de forskellige nationale markeder. Endvidere har forbrugere i modsætning til virksomheder adgang til at købe fysiske værker uden for EØS.<sup>56</sup>

På området for onlinetjenester forholder det sig anderledes. Her har danske virksomheder eller forbrugere typisk ikke mulighed for at købe musik fra onlinebutikker baseret i udlandet – heller ikke i andre EØS-lande. Årsagen til dette er, at indehaverne af onlinebutikkerne sætter spærre på deres hjemmesider, så kun forbrugere i onlinebutikkens hjemland kan købe på hjemmesiden.

Landeopdelingen hindrer konkurrence mellem onlinebutikker på tværs af landegrænserne. Det betyder, at priserne bliver højere og udvalget mindre, end hvis det var muligt for forbrugerne at købe musik på hjemmesider i andre lande. Nationalt onlinesalg er dermed beskyttet mod konkurrence fra udlandet i modsætning til salg af fysisk musik, jf. afsnit 5.3. Landeopdelingen betyder også, at det er muligt for pladeselskaberne at prisdiskriminere mellem de forskellige EØS-lande.

Ophavsrettens territoriale natur betyder, at rettighedshaverne kan tildele nationale licenser.<sup>57</sup> Hvor muligheden for parallelimport på markederne for fysiske værkseksemplarer begrænser en del af konkurrenceproblemerne ved ophavsrettens nationale karakter, er der på markederne for onlinesalg af værker ingen modvægt til rettighedshavernes eneret.

<sup>56</sup> Det er en forudsætning, at der betales moms og afgifter for køb fra lande uden for EØS.

<sup>57</sup> KODA har oplyst, at de i modsætning til pladeselskaberne er villige til at licensere medlemmernes repertoire til onlinesalg uden geografiske begrænsninger. Derimod har de ikke mulighed for at licensere andre forvaltningsselskabers repertoire. Hvis en online butik skal kunne sælge al europæisk musik er det altså en forudsætning, at der er indgået licensaftale med hver af de europæiske forvaltningsselskaber.

Hvis der blev skabt et indre marked for onlinesalg af musik, ville dette medføre en række samfundsgevinster. For det første ville de virksomheder, der ønsker at sælge musik online, opnå øgede stordriftsfordele ved opstarten og driften af en EØS-onlinebutik. Kundegrundlaget for den enkelte butik ville være større, og der ville derfor være adgang til at sælge mere. Konkurrencepresset ville også blive større. Et øget konkurrencepres mellem butikkerne på tværs af landegrænser ville bidrage til effektiviseringer og innovation blandt aktørerne på markedet.

Et indre marked for onlinemusik vil også være en fordel for forbrugerne. En hjemmeside, der sælger musik til forbrugerne i hele EØS, kan tilbyde flere kunstnere end en ren dansk hjemmeside, hvilket betyder, at musikudbuddet bliver større. Onlinebutikker behøver ikke begrænse deres udvalg, som fysiske butikker kan være nødt til pga. begrænset hylde- og lagerplads.

Den 10. maj 2005 åbnede Apple en dansk version af deres iTunes Music Store, der sælger onlinemusik i AAC format<sup>58</sup>. Musikken kan afspilles ved brug af Apples software og Apples Ipod og sælges kun til danske forbrugere. Priserne i den danske iTunes butik er 8 kr. for et enkeltnummer og 80-84 kr. for et album.<sup>59</sup> I modsætning til de øvrige onlinebutikker betaler forbrugerne ikke dankortgebyr ved køb på iTunes.

Efter introduktionen af iTunes på det danske marked, har en del af de andre danske onlinebutikker, som alle sælger musik i WMA format, sænket deres priser. Priserne på markedet er derfor generelt faldet.

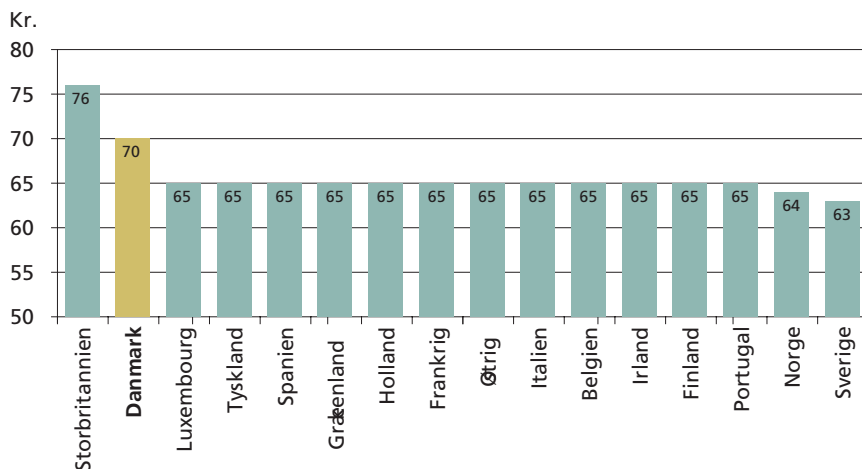
Selvom åbningen af iTunes Danmark på kort sigt har betydet øget priskonkurrence i Danmark, er landeopdelingen fortsat problematisk i forhold til konkurrencen. Priserne på onlinemusik i Danmark ligger stadig i den høje ende sammenlignet med andre EØS lande. Den største fordel ved etableringen af et indre marked for onlinemusik vil derfor være en øget priskonkurrence mellem onlinebutikkerne i hele EØS, hvilket generelt vil føre til lavere priser. Dette vil især være en fordel for danske forbrugere, da priserne på onlinemusik som nævnt i Danmark ligger højt i forhold til udenlandske onlinebutikker.

---

58 Som beskrevet i afsnit 5.4 er onlinemusik beskyttet af DRM kodning, hvoraf de to mest anvendte er Microsofts WMA og Apples AAC. Problemet med DRM-løsningerne er, at de ikke kan anvendes af samme afspiller. Brugere der ønsker at downloade musik skal derfor inden købet overveje, hvilket format de ønsker musikken i. 7 af de 9 danske onlinebutikker sælger musik i WMA format, iTunes sælger musik i AAC format, og [www.musik.dk](http://www.musik.dk) sælger musik i åbent mp3 format, der kan anvendes med alle afspillere.

59 Priserne på åbningsdagen.

Figur 5.6: iTunes priser ekskl. moms på nyudgivne onlinealbum i Danmark og EØS-lande, 2005



Note: Priserne er fratrukket samme momssats, 15 pct., da iTunes er registreret i Luxembourg. Dette følger af reglerne i momslovens § 15ff. Lovbekendtgørelse nr. 703 af 8. august 2003.

Kilde: Undersøgelse udarbejdet af Konkurrencestyrelsen, maj 2005.

Jf. figur 5.6 koster et nyudgivet musik album i gennemsnit ca. 70 kr. ekskl. moms i Danmark, mens priserne på det samme album i fx Sverige ligger på omkring 63 kr. ekskl. moms. Danske forbrugere kunne således spare penge, hvis de havde mulighed for at købe musik i udenlandske onlinebutikker. Som det fremgår af figur 5.6, er Danmark ikke det dyreste land. Gennemsnitsprisen i Storbritannien er ca. 9 pct. højere end i Danmark.

Kommissionen har i januar 2005 iværksat en undersøgelse af, om landeopdelingen på markederne for onlinemusik er i strid med EU's konkurrence-regler. Undersøgelsen sker på baggrund af en klage vedrørende iTunes pris-diskrimination mellem forskellige nationale markeder i EU. Engelske forbrugere kan udelukkende købe musik på den engelske iTunes-hjemmeside, hvor prisen på et nummer er 79p (1,15 Euro) inkl. moms. Prisen for samme nummer er på iTunes' hjemmesider i Tyskland og Frankrig 0,99 Euro inkl. moms.

Vurderer Kommissionen, at landeopdelingen ikke kan tilsidesættes af konkurrenceretten, vil det være relevant at overveje, om der er behov for at ændre ophavsretten, så forbrugerne får mulighed for at købe musik online fra udenlandske internetbutikker. Det kunne fx ske ved, at der på europæisk plan blev indført regler, der betyder, at en licens til at sælge musik i en medlemsstat i EU også er gyldig i andre medlemsstater. Det skal sikres, at rettighedshaverne får deres betaling. KODA fremlagde for nylig en plan for et europæisk samarbej-

de mellem forvaltningsselskaberne, der skal gøre det muligt for internetmusikbutikker at erhverve multiterritoriale licenser.<sup>60</sup> Kommissionen fandt dog, at forslaget var konkurrencebegrænsende. Indtil videre er det uvist om forvaltningsselskaberne vil fremlægge en revideret aftale vedr. muligheden for udstedelse af multiterritoriale licenser til internetbutikker, som Kommissionen kan acceptere.

Et velfungerende indre marked for onlinemusik vil forbedre konkurrencevilkårene på markedet. Udviklingen går i retning af, at onlinemusik vil tage markedsandele fra salg af fysiske cd'er. I takt med at onlinemusikken vinder frem, vil landeopdelingen i øget grad være til skade for konkurrencen på en større del af det samlede musikmarked. Et velfungerende indre marked for onlinemusik vil endvidere øge salget af musik, styrke konkurrencen på detailmarkedet og sikre forbrugerne et større udvalg. Samtidig sikres det, at salg af musik foregår på ens markedsvilkår, uanset hvilket format det bliver solgt i (fysisk eller digitalt).

Meget taler for, at de fremtidige muligheder for at leje film online – såkaldt content-on-demand-tjenester – også vil blive opdelt i nationale markeder. Generelt er det dyrt at købe licenser til udlejning af film. Dette er en af årsagerne til, at de få danske virksomheder, som tilbyder online filmleje, kun udlejer til danske forbrugere. Indtil videre er der tale om et nyt og meget lille marked. Det er derfor endnu uafklaret, om markedet bliver opdelt nationalt. Hvis det sker, vil det ikke være muligt for forbrugere i en medlemsstat at leje film online fra en anden medlemsstat. Også på dette marked kan det derfor blive nødvendigt at undersøge, om landeopdelingen er i strid med EU's konkurrenceregler. Kommissionens vurdering af iTunes-sagen kan bidrage til en vurdering af, om et indgreb efter EU's konkurrenceregler er muligt. Konkurrencestyrelsen vil derfor også følge udviklingen på dette marked. Spørgsmålet bliver, om der er mulighed og behov for indgreb efter konkurrencereglerne. Alternativt vil Konkurrencestyrelsen foreslå, at Kulturministeriet stiller forslag om en ændring af EU-reglerne på ophavsretsområdet.



# Apoteker

## 6.1 RESUMÉ OG KONKLUSIONER

---

Danskerne køber receptpligtige lægemidler for ca. 10 mia. kr. om året. Det beløb vil stige de kommende år. Det skyldes bl.a., at der bliver flere ældre, og at der hele tiden kommer nye og dyre lægemidler på markedet.

Hvis danskerne kunne købe lægemidler til samme priser som i Norge eller Sverige, kunne man spare mindst én mia. kroner om året. Besparelsen ville komme både forbrugerne og det offentlige til gode.

Kapitlet analyserer dele af det danske marked for lægemidler. Analyserne munder ud i en række forslag, som kan give forbrugerne bedre service og lavere priser. Forslagene gør desuden de danske apoteker klar til den udvikling, som internet og globalisering allerede har sat i gang.

Forslagene kan endvidere være med til at udfordre medicinalproducenternes kunstige markedsopdeling og skadelige prisdiskrimination i Europa. Det vil naturligvis ikke kunne ske uden at ændre nogle af de gældende regler, herunder reglerne, som hindrer apoteker i at konkurrere.

Kapitlets forslag er i hovedpunkter:

- ▲ Tilskud også til køb af lægemidler i udlandet
- ▲ Maksimalpriser i stedet for faste priser
- ▲ Fri etablering af apoteker og internetapoteker
- ▲ Apoteker i tyndt befolkede egne skal fortsat have støtte, men støtten bliver fastsat efter udbud
- ▲ Frit salg af apoteker, som ikke modtager tilskud
- ▲ Apotekerne må frit sælge andre varer og serviceydelser

Forslagene medfører ikke større offentlige udgifter – tværtimod. Forslagene gør det heller ikke dyrere for forbrugerne. Nogle forbrugere vil endda kunne få billigere lægemidler – uden at gå på akkord med de høje danske krav til sikkerhed og sundhed.

## Tilskud også til køb af lægemidler i udlandet

Der bør også være offentligt tilskud til godkendte lægemidler, som danskerne køber på udenlandske apoteker.<sup>1</sup>

Salget af lægemidler er opdelt i nationale markeder. Priserne er forskellige fra land til land. Mange lægemidler er derfor billigere i udlandet end i Danmark. Det gælder også for lægemidler, der er godkendt i Danmark. De gældende regler hindrer forbrugerne i at udnytte prisforskellene og dermed nedbryde markedsoptdelingen.

Der er ingen teknologiske hindringer mod internetkøb af lægemidler i udlandet. Indberetninger til Lægemiddelstyrelsen og beregning af tilskud vil kunne ske fra hvilket som helst apotek i EU/EØS, som er koblet op på det danske system. Der er imidlertid i EU/EØS hverken gennemført harmoniseringer eller gensidig anerkendelse af de nationale regler omkring apoteker. Det kan betyde, at apotekernes kvalitet kan variere fra land til land. Det kan tale for, at man i første omgang gør det til en betingelse for at få tilskud, at forbrugeren selv møder op på apoteket, og at det købte lægemiddel er godkendt i Danmark.<sup>2</sup> Herudover skal der være krav om, at apoteket er tilsluttet det danske indberetnings- og tilskudssystem.

## Maksimalpriser i stedet for faste priser

Danske apoteker bør i lyset af de foreslåede tilskudsregler have mulighed for at svare igen på konkurrencen fra de udenlandske apoteker, som måtte være tilsluttet det danske indberetnings- og tilskudssystem. Derfor bør man ændre de nuværende faste priser til maksimale priser som i Norge, Holland og Belgien. Samtidig bør man løse de regler, som i dag hindrer apotekerne i at opnå bedre indkøbspriser. I et maksimalprissystem fastsætter det offentlige alene et prisloft. Apotekerne kan frit sætte prisen lavere og dele gevinsterne ved bl.a. effektiviseringer og gunstigere indkøb med forbrugerne. For at give apotekerne mere råderum til at møde priskonkurrencen bør de også kunne købe ind på det større marked.<sup>3</sup> Danske apoteker bør derfor selv kunne importere lægemidler. Danske apotekers køb i udlandet vil være med til at øge presset på producent- og grossistavancer og dermed kunne spille en vigtig rolle i at nedbryde prisdiskriminationen mellem landene inden for EU/EØS.

1 Det følger forudsætningsvis af § 7 og 15 a i sygesikringsloven (lbkg. nr. 509 af 1. juli 1998 med senere ændringer) samt af disse bestemmelsers forarbejder, at tilskud kun ydes til lægemidler købt i Danmark.

2 Allerede i dag får forbrugeren gennem den offentlige rejsesygesikring ikke blot tilskud, men fuld refusion for udgifter til lægeordineret medicin under ferierejser i Europa. Her stilles hverken krav til lægen eller apoteket.

3 Det følger af § 3, stk. 3, i apotekloven (lbkg. nr. 657 af 28. juli 1995 med senere ændringer) sammenholdt med denne lovs kpt. 3 og lægemiddellovens § 8, stk. 1, (lbkg. nr. 656 af 28. juli 1995 med senere ændringer), at apoteker ikke uden Lægemiddelstyrelsens tilladelse må indkøbe lægemidler med henblik på salg til andre apoteker eller grossister (grossistvirksomhed). Ifølge forarbejderne til apoteklovens § 3, stk. 3, skal bestemmelsen administreres restriktivt.

For at udelukke, at et apotek med tilskud finansierer priskonkurrencen med et større udligningstilskud, kan apotekets omsætning (som er grundlaget for beregningen af tilskuddet) beregnes på baggrund af maksimalpriserne og ikke de faktiske (nedsatte) priser.

## Fri etablering af apoteker og internetapoteker

Det er vigtigt, at et apotek bliver ledet af en faguddannet farmaceut. Men det er ingen naturlov, at den gode farmaceut også er den bedste forretningsmand. Derfor bør andre end farmaceuter kunne eje apoteker. Sådan er det allerede i Belgien, Holland, Irland, Norge og UK. Det kan åbne for mere innovation inden for service og rådgivning samt for nye indkøbs- og forretningskoncepter. Hvis andre end farmaceuter får mulighed for at eje og investere i apoteker, og den antalsmæssige regulering bliver ophævet, kan nye investorer komme til at finansiere apoteker og filialer. Samtidig vil fx det lokale supermarked kunne ansætte en farmaceut og drive apotek. Det skal naturligvis ske efter de gældende krav til faglighed, sikkerhed m.v. De faste omkostninger for et apotek i en del af supermarkedet vil være lavere end for et almindeligt apotek i en særskilt bygning. Det kan betyde flere udsalgssteder og bedre service for forbrugerne. For at sikre mod monopolisering og interessekonflikter bør der dog være en grænse for, hvor mange apoteker man kan eje, fx 10. Det skal samtidig ikke være muligt for lægemiddelproducenter/-importører eller lægemiddelgrossister at eje apoteker.

Det bør også være muligt frit at oprette rene internetapoteker. Internetapoteker vil typisk have lavere omkostninger end almindelige apoteker, da man bl.a. sparer udgifter til husleje. Kravene til sortiment, rådgivning og anden service skal være de samme som for „fysiske“ apotekers salg via deres hjemmesider.

Nyetablerede apoteker skal ikke kunne få udligningstilskud. De må fungere på markedsvilkår og desuden betale til udligningsordningen. De nye apoteker bør leve op til et serviceniveau som det, der i dag gælder for apoteksfilialer.

## Apoteker i tyndt befolkede egne skal fortsat have støtte, men støtten bliver fastsat efter udbud

For at sikre lægemiddelforsyningen i tyndt befolkede egne, hvor man ikke kan drive apotek på markedsvilkår, får apoteker med en lille omsætning tilskud fra apoteker med en stor omsætning (udligningsordningen). Når Lægemiddelstyrelsen i fremtiden oplår ledige bevillinger til apoteker, som modtager tilskud, bør det ske efter et udbud. Bevillingen skal så tilfalde den kvalificerede ansøger, som vil drive apoteket for den laveste tilskudsprocent.



For også at give apoteker på udligningsordningen et incitament til at blive mere effektive og vinde markedsandele gennem fx bedre service og bredere sortiment bør ejerne kunne sælge apoteket og forlange betaling for goodwill, hvis de i de sidste fx tre eller fem år, inden de holder op, enten frasiger sig tilskud eller formår at bringe apotekets omsætning op over grænsen for at få udligningstilskud. Hvis man køber et apotek på denne måde, skal man drive det på markedsvilkår, dvs. uden tilskud. De apoteker, som i dag modtager tilskud, vil ikke blive stillet ringere. Deres tilskud vil fortsat følge udligningsordningens almindelige regler.

## Frit salg af apoteker, som ikke modtager udligningstilskud

En del eksisterende apoteker har så stor en omsætning, at de ikke får tilskud. I stedet betaler de til tilskudsordningen. Heller ikke dette forhold bliver ændret, men apoteker, som i dag ikke får tilskud fra udligningsordningen, bør i fremtiden arbejde på mere markedsmæssige vilkår ligesom nye apoteker, som slet ikke kan få tilskud. Det skal fx være muligt frit at sælge sådanne apoteker.

Hvis apotekere kunne få en rimelig betaling for den goodwill og de investeringer, de har tilført apoteket,<sup>4</sup> vil det også ansøre til flere investeringer og bedre kundepleje. I dag får den afgående apoteker ikke noget for den goodwill, der knytter sig til apoteket. Apotekeren vil derfor typisk holde op med at investere i apoteket forud for overdragelsen og udelukkende sørge for den nødvendige vedligeholdelse. Resultatet bliver i disse tilfælde, at den overtagende – typisk relativt kapitalsvage – apoteker står med et nedslidt og umoderne apotek. Det kan kræve ganske store investeringer at bringe et sådant apotek tilbage på et tidssvarende niveau. Da nuværende apotekere ikke har betalt for goodwill ved overtagelsen, er det rimeligt, at staten – ud over sædvanlig beskatning – får fx halvdelen af betalingen for goodwill m.m., når disse apoteker bliver solgt første gang.

## Apotekerne må frit sælge andre varer og tjenesteydelser

For alle apoteker bør i øvrigt gælde, at de har lov til selv at bestemme, hvad de vil sælge ud over det standardiserede sortiment af lægemidler. Når et supermarked får lov til at oprette et apotek i en del af butikken, skal et apotek tilsvarende kunne handle med andet end traditionelle apotekervarer.

4

*Jf. § 29 i apoteksloven (lbkg. nr. 657 af 28. juli 1995 med senere ændringer) er den tiltrædende apoteker berettiget og forpligtet til at overtage inventaret og varebeholdningen, i det omfang inventaret og varebeholdningen er i brugbar og tidssvarende stand og er passende i forhold til den eller de pågældende apoteksenheders behov.*

## Konsekvenser af forslagene

Mere konkurrence på lægemiddelområdet har tidligere resulteret i forbedringer, som forbrugerne har kunnet mærke. Fx har åbning for salg af håndkøbslægemidler i supermarkeder givet lavere priser på produkterne. Generelt er „supermarkedsprodukterne“ blevet mellem fem og ti pct. billigere.<sup>5</sup> Forbruget er – bortset fra antitygemidler – derimod ikke steget.<sup>6</sup>

Hvis forbrugerne får tilskud til lægemidler købt på udenlandske apoteker, hvis det bliver muligt at oprette rene internetapoteker i Danmark, hvis apotekerne får lov til at importere lægemidler, og hvis de faste priser bliver ændret til maksimalpriser, vil det føre til øget konkurrence på det danske marked for lægemidler. Øget konkurrence vil normalt betyde et fald i priserne og besparelser for forbrugerne og det offentlige. De lavere priser kan reducere visse apotekers indtjening. Det vil kunne føre til, at enkelte apoteker må lukke. Til gengæld vil de foreslåede ejerskabsregler gøre det muligt at åbne apoteker i fx dagligvarebutikker. Forslagene ventes derfor ikke at betyde, at forbrugerne får længere til det nærmeste apotek eller udsalgssted – formentlig tværtimod.

Forslagene har ikke som selvstændigt mål at reducere apotekernes indtjening – i forhold til resten af EU er danske apotekers avancer ikke særligt høje. Forslagene lægger derimod op til, at apotekerne i højere grad udøver et godt købmandskab, som vil komme forbrugerne til gode.

## 6.2 INDLEDNING

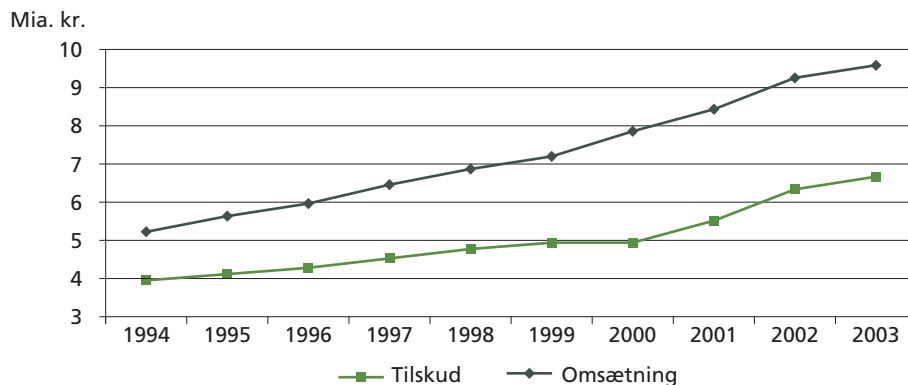
Salget af lægemidler i Danmark har været stigende op gennem '90-erne og ind i det nye årtusinde. I takt med, at salget er steget, er det samlede offentlige tilskud til lægemidler steget tilsvarende. At både omsætning og tilskud er steget, kan bero på en række forhold. Det kan fx være højere priser på lægemidler, flere nye lægemidler, stigende levealder m.m.<sup>7</sup> I dag udgør tilskuddet godt seks mia. kr., jf. figur 6.1.

5 Se: [www.laegemiddelstyrelsen.dk/statistik/overvaagning/frihandel/2003/udvikling\\_fri\\_handel.asp](http://www.laegemiddelstyrelsen.dk/statistik/overvaagning/frihandel/2003/udvikling_fri_handel.asp).

6 Se: [www.laegemiddelstyrelsen.dk/publikationer/netpub/frihandel/oktober2004/](http://www.laegemiddelstyrelsen.dk/publikationer/netpub/frihandel/oktober2004/).

7 Se fx betænkning nr. 1444 om medicintilskud og rigtig anvendelse af lægemidler afgivet af Indenrigs- og Sundhedsministeriets udvalg om medicintilskud, maj 2004, s 35 ff.

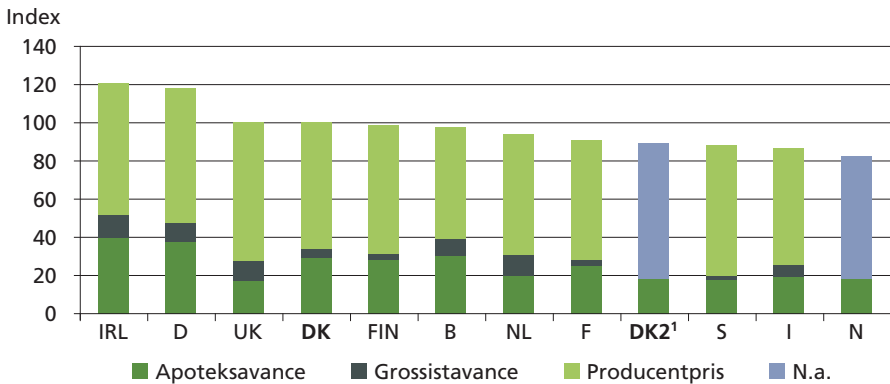
Figur 6.1: Omsætning og tilskud vedr. receptpligtige lægemidler i Danmark



Anm.: Omsætning og tilskud er opgjort i løbende priser. Grafen vedrører alene receptpligtige lægemidler. Ca. 90 pct. af de lægemidler, der bliver solgt i Danmark, er receptpligtige.  
 Kilde: Lægemiddelstyrelsen.

Trods EU's indre marked er lægemiddelpriserne stadig et nationalt anliggende. Der er store prisforskelle på lægemidler i Europa, jf. figur 6.2. Prisforskellene er ofte et resultat af national regulering eller af lægemiddelproducenterne kunstige markedsopdelinger. Producenterne forsøger på flere måder at opretholde forskellige priser og adskille markederne selv inden for EU. For at undgå parallelimport giver de ens produkter forskellige navne og fastsætter kvoter for, hvor meget der må blive solgt i hvert enkelt land.

Figur 6.2: Danske og udenlandske priser på lægemidler (ekskl. moms)



Anm.: Danmark (DK) er tildelt indeks 100. Vægtgrundlaget er baseret på matchede varenumre for originalprodukter i de enkelte lande. Hvis vægtgrundlaget var baseret på de varenumre, som kan matches i alle landene, ville indeksene være mindre (fx Norge 74 og Sverige 79). Grossistavance og producentpris er opdelt – og apoteksavance er udregnet – ud fra Mossialos, Mrazek & Walley (2004). Sammenligningen omfatter ikke generika. Da originalprodukter – trods et mindre salgsvolumen end generika – står for mere end 80 pct. af udgifterne til receptpligtige lægemidler i Danmark, og da originalprodukter også i udlandet er dyrere end generika, er sammenligningen – trods udeladelsen af generika – fortsat relevant som illustration af besparelspotentialet ved køb i udlandet.

Note 1: Apotekerforeningen har anført Mossialos, Mrazek & Walleys tal for den danske apotekeravance. DK2-søjlen viser derfor et alternativt dansk indeks beregnet på baggrund af Apotekerforeningens egne tal. Da Apotekerforeningens tal alene angår de danske apotekers avancer, og da det ikke har været muligt at finde udenlandske tal beregnet under samme forudsætninger, kan man ikke umiddelbart sammenligne DK2-søjlen med de øvrige landes søjler.

Kilder: Egne beregninger ud fra Mossialos, Mrazek & Walley: „Regulating pharmaceuticals in Europe“ (European Observatory on Health Systems and Policies Series), 2004; Jørgensen & Keiding, (2004) se <https://ds.lif.dk/docu-hare/dsweb/Get/Document-9510/> samt Apotekerforeningen.

Hvis alle danskere kunne købe alle deres receptpligtige lægemidler til samme priser som i Norge eller Sverige, kunne de spare omkring 1,5 mia. kr. om året.<sup>8</sup> Hertil kommer de indirekte besparelser som følge af prisnedsættelser forårsaget af presset på danske apoteker og producenter/importører. Forbrugernes køb i udlandet vil nemlig sammen med apotekernes mulighed for selv at importere lægemidler give apotekerne anledning og luft til at konkurrere på prisen. Dette vil samtidigt presse producenter/importører til i et vist omfang at svare igen og nedsætte priserne på udvalgte produkter.

Der er generelt stor bevågenhed omkring lægemiddelbranchen. Det er bl.a. fordi, området vedrører vores helbred, hvor fejltagelser kan få meget alvorlige konsekvenser. Det gælder både med hensyn til det rette lægemiddel og den

<sup>8</sup> Ved beregningen af de 1,5 mia. kr. er der taget højde for, at prissammenligningen i fig. 6.2 kun vedrører originalprodukter. Dvs., at man kan spare de 1,5 mia. kr., hvis danskerne i dag købte hele deres forbrug af originalprodukter til norske og svenske priser. Der er her taget udgangspunkt i, at priserne i gennemsnit er 20 pct. lavere i Sverige og Norge end i Danmark.

rette dosis. Derfor er det også vigtigt at sikre, at forbrugeren får det rigtige lægemiddel, og at forbruget af lægemidler ikke bliver større end nødvendigt.

Kapitlet ser på mulighederne for mere konkurrence ved at åbne for nye distributionsformer for lægemidler – distributionsformer, der supplerer de eksisterende. Det er ikke tanken at afskaffe apotekerne. Tværtimod vil forslagene give apotekerne mulighed for at udvikle sig.<sup>9</sup>

Flere forhold begrænser i dag de danske apotekere i at agere forretningsmæssigt fornuftigt. Det vil derfor være svært for apotekerne at „svare igen“ på konkurrence fra andre brancher og fra udenlandske apoteker. Apotekerne kan fx ikke selv importere lægemidler, hvis de skulle være billigere end de samme midler købt hos en dansk grossist. Man kan heller ikke i dag oprette et rent internetapotek i Danmark. Der er regler for, hvor man må placere sin forretning, og hvor mange forretninger, man må eje. Regler for, hvem der må eje og investere i forretningerne. Regler for det sortiment, man kan føre, og regler for, hvad prisen skal være på de fleste af de produkter, man sælger. Bevillingssystemet og fraværet af kapitaliserbar goodwill gør også, at incitamentet til at investere i bl.a. kundeservice, medarbejderfaciliteter og butiksinretning er svækket i en årrække forud for bevillingens udløb.

## 6.3 DET DANSKE MARKED FOR LÆGEMIDLER

Det danske marked for lægemidler<sup>10</sup> adskiller sig ved flere forhold fra andre markeder. Forholdene vedrører både virksomhederne og forbrugerne, men udspringer også af de mange regler, der regulerer markedet. Reguleringen omfatter bl.a.:

- ▲ Tilskudsordninger
- ▲ Regler for import af lægemidler
- ▲ Faste priser på alle apoteksforbeholdte lægemidler
- ▲ Regler for apotekeravancen
- ▲ Regler for markedsføring (annoncering, rabatgivning m.v.)
- ▲ Særlige regler for ejerskab af apoteker
- ▲ Udligningsordning

Tabel 6.1 giver en kort oversigt over forskellige landes regler.

<sup>9</sup> Der har tidligere været forslag til, hvordan konkurrencen kan blive bedre på dette marked (se fx betænkning nr. 1380/1999 om organiseringen af lægemiddelsalget i Danmark).

<sup>10</sup> Lægemidler bliver normalt opdelt i receptpligtige lægemidler og håndkøbslægemidler. Lægemiddelstyrelsen afgør, om et lægemiddel skal være receptpligtigt, eller om man kan købe det i håndkøb. Da salg af visse håndkøbslægemidler er blevet liberaliseret, kan apotekere og andre konkurrere på disse produkter. Dette kapitel vil derfor alene handle om receptpligtige lægemidler.

Tabel 6.1: Eksempler på regler i europæiske lande

	B	D	DK	F	FIN	I	IRL	N	NL	S	UK
Fast pris		+	+	+	+	+				+	+
Maksimalpris	+						+	+	+		
Apotekers antal og placering	+		+	+	+	+				+	+
Antal apoteker en enkelt må eje		+	+	+	+						
Uddannelseskrav til ejerskab		+	+	+	+						

Anm.: Se tabel 6.2 og 6.3 for flere detaljer om tabellens forudsætninger.

## Tilskudsordninger

Forbrugerne får i dag tilskud til næsten alle de receptpligtige lægemidler, de køber.<sup>11</sup> Man kan kun få tilskud til lægemidler købt på et dansk apotek.

Tilskuddet afhænger af forbrugerens samlede årlige udgifter til tilskudsberettigede lægemidler.<sup>12</sup> Tilskuddet bliver automatisk trukket fra lægemidlets pris på apoteket. Forbrugeren betaler så kun restbeløbet. Jo højere forbrug man har, jo større er tilskuddet.<sup>13</sup> Tilskuddet tager udgangspunkt i prisen på det billigste generiske produkt.<sup>14</sup> Derfor vil selv en forbruger, som får 100 pct. i tilskud, komme til at betale noget for et lægemiddel, hvis det ikke er det billigste på markedet.

Langt de fleste forbrugere betaler en større eller mindre del af deres lægemidler selv. For disse forbrugere er prisen af betydning. Da apotekerne samtidig skal udlevere det billigste generiske produkt, hvis ikke lægen har bestemt noget andet, er der allerede i dag i kraft af tilskudssystemet en del fokus på prisen.

## Faste priser

Prisen på et lægemiddel i Danmark er bestemt af, hvor høj producentens/importørens pris er, samt hvor stor hhv. grossisternes og apotekernes avance er.

11 I dag bliver ca. 95 pct. af de receptpligtige lægemidler solgt med tilskud, se: [www.laegemiddelstyrelsen.dk/db/fil-arkiv/5047/salg\\_laegemidler1999-2003.pdf](http://www.laegemiddelstyrelsen.dk/db/fil-arkiv/5047/salg_laegemidler1999-2003.pdf).

12 Reglerne følger af § 7 b, stk. 3, i sygesikringsloven (lbkg. nr. 509 af 1. juli 1998 med senere ændringer). Er forbrugeren over 18 år, er tilskudsprocenten til køb af lægemidler fra og med 1. januar 2005: 0 pct. hvis den samlede udgift til køb af tilskudsberettigede lægemidler er under 520 kr. inden for en periode på ét år; 50 pct. til den del af udgiften, der ligger mellem 520 og 1.260 kr.; 75 pct. til den del af udgiften, der ligger mellem 1.260 og 2.950 kr. og 85 pct. til den del af udgiften, der overstiger 2.950 kr. Jf. § 7 c, stk. 1, er det muligt at få tildelt tilskud på 100 pct. (kronikertilskud) for den del af forbruget, der overstiger 3.805 kr./år.

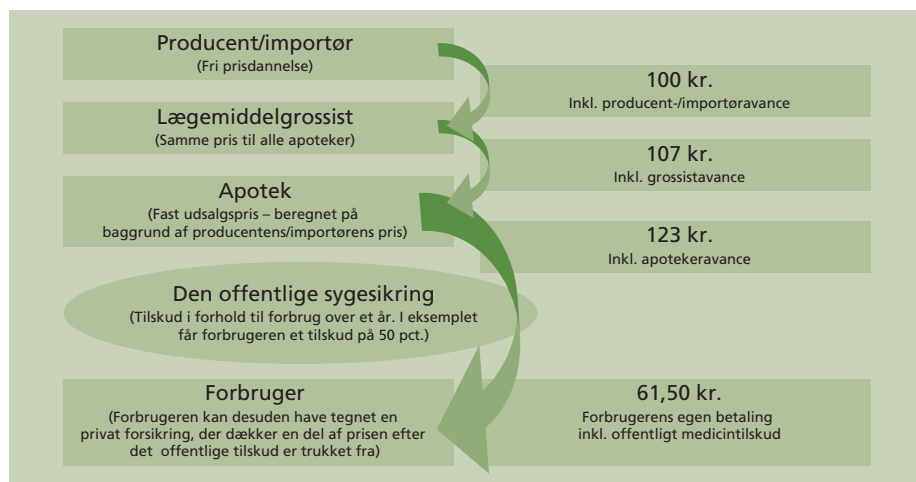
13 For en mindre del af forbrugerne, fx dem med kroniske lidelser, kan tilskuddet være 100 pct. Prisen spiller her ingen rolle for forbrugerens valg, hvis det billigste lægemiddel bliver valgt.

14 Jf. § 7 d, stk. 3, i sygesikringsloven (lbkg. nr. 509 af 1. juli 1998 med senere ændringer).

Producenten/importøren fastsætter selv den pris, alle apoteker skal betale for et lægemiddel (apotekernes indkøbspris). Det overlader det til producenten og grossisten selv at forhandle grossistens avance. Lægemiddelstyrelsen fastsætter ud fra apotekernes indkøbspris detailpriserne på alle de lægemidler, som kun apoteker må sælge (apoteksforbeholdte lægemidler). Derfor er prisen på et apoteksforbeholdt lægemiddel ens på alle apoteker i Danmark. Det betyder, at apotekerne ikke kan sænke deres priser, hvis de skulle ønske det.

Figur 6.3 viser et simpelt eksempel på, hvordan prisen på et lægemiddel, som grossisten køber af producenten/importøren for 100 kr., bliver til.

Figur 6.3: Eksempel på hvordan prisen på lægemidler i Danmark dannes



Anm.: Grossistens avance er i dette eksempel beregnet ud fra den gennemsnitlige grossistavance for lægemidler i Danmark. De enkelte beløbsstørrelser er afrundet til hele og halve kroner.

Kilde: Lægemiddelstyrelsen.

## Ejerskab

Lægemiddelstyrelsen bestemmer, hvor mange apoteker der skal være i Danmark, og hvor de skal ligge. Desuden er der grænser for, hvor mange apoteker man må eje.<sup>15</sup>

15

Ifølge § 15, stk. 1 og 2, i apoteksloven (lbkg. nr. 657 af 28. juli 1995 med senere ændringer) kan en person kun få én apoteksbevilling. Indenrigs- og sundhedsministeren kan dog på Lægemiddelstyrelsens indstilling give lov til at drive op til fire apoteker.

En apoteksbevilling er personlig og bortfalder senest, når apotekeren fylder 70 år. Når en bevilling bliver ledig, opslår Lægemedelstyrelsen den. Alle, der opfylder kravene, herunder at være farmaceut, kan søge bevillingen.<sup>16</sup> Sundhedsministeren tildeler bevillinger, efter at Lægemedelstyrelsen har indstillet tre ansøgere. Styrelsen rådfører sig med tre konsulenter, der er beskikket af sundhedsministeren og indstillet af hhv. Dansk Farmaceutforening, Danske Apoteksteknikeres Forening og Danmarks Apotekerforening.

Den ny apoteker betaler alene for det overtagne inventar og varelager, som normalt er værdisat ud fra den regnskabsmæssige værdi.<sup>17</sup> Derimod får den afgående apoteker ingen betaling for goodwill og andre ikke-materielle aktiver. Det kan fx være en stabil kundekreds, egne udviklede forretningskoncepter, image eller den generelle værdi af, at apoteket løbende har investeret i at være konkurrencedygtigt.

## Udligningsordning

Nogle apoteker ligger i områder, hvor kundegrundlaget og dermed salget af lægemidler ikke er så stort. Man har derfor indført en udligningsordning. Ordningen betyder i praksis, at større apoteker yder tilskud til mindre apoteker.<sup>18</sup>

Apoteker med en omsætning af apoteksforbeholdte lægemidler på mindre end 28,25 mio. kr. får et omsætningstilskud på 3,9 pct. af forskelsbeløbet. Beløbsgrænsen og tilskudsprocenten er fastsat af sundhedsministeren efter forhandling med Danmarks Apotekerforening. Tilskudsprocenten er fastsat i bekendtgørelse<sup>19</sup> for et år af gangen. Ifølge Lægemedelstyrelsen omsætter danske apoteker i gennemsnit for knap 40 mio. kr. om året. Det er indtil videre besluttet, at ordningen skal ophøre for omkring 50 af landets apoteker i byområder, hvor der ikke af hensyn til lægemiddelforsyningen er grund til at give tilskud. Udligningstilskuddet til disse apoteker bliver trappet ned fra 1. januar 2005 til 1. januar 2010.

16 Ifølge § 15, stk. 4, nr. 3 og 4, i apoteksloven (lbkg. nr. 657 af 28. juli 1995 med senere ændringer) kan man kun få bevilling, hvis man har bestået dansk farmaceutisk kandidateksamen – eller en tilsvarende godkendt udenlandsk eksamen – og gennem forudgående beskæftigelse har gjort sig egnet til at lede driften af et apotek.

17 Jf. § 29 i apoteksloven (lbkg. nr. 657 af 28. juli 1995 med senere ændringer) er den tiltrædende apoteker berettiget og forpligtet til at overtage inventaret og varebeholdningen, i det omfang inventaret og varebeholdningen er i brugbar og tidssvarende stand og er passende i forhold til den eller de pågældende apoteksenheders behov.

18 Størrelsen bestemmes her af apotekets omsætning af apoteksforbeholdte lægemidler.

19 Senest i bkg. nr. 65 af 17. januar 2005 om beregning og betaling af afgift og tilskud i henhold til lov om apoteksvirksomhed.

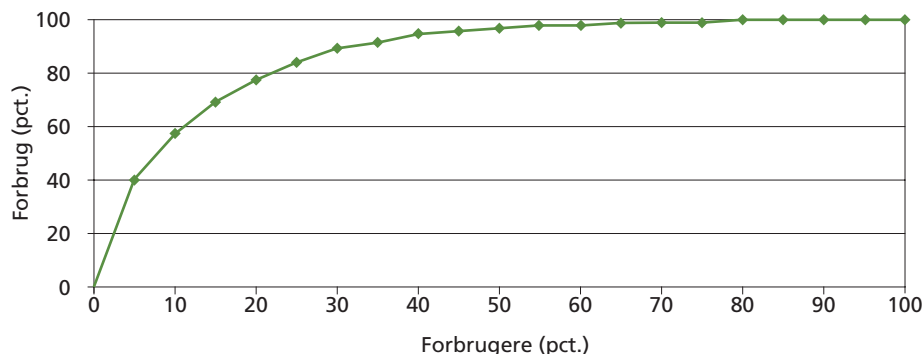


## Forbrugerne

Forbrugernes efterspørgsel efter lægemidler adskiller sig fra efterspørgslen på mange andre områder. For det første bestemmer forbrugerne sjældent selv deres efterspørgsel, når det gælder receptpligtige lægemidler. Det er lægen, som afgør, hvilket lægemiddel forbrugeren skal have og i hvilken dosis. Og de enkelte forbrugere vil normalt følge lægens anvisning. For det andet kan forbrugerne kun få tilskud til lægemidler, de køber på et dansk apotek. Hvis forbrugerne finder lægemidlet til en lavere pris i udlandet, vil tilskudsreglerne typisk medføre, at det alligevel er billigst at købe lægemidlet på et dansk apotek.<sup>20</sup> På grund af de gældende regler om tilskud er det altså kun økonomisk interessant at købe lægemidler, der ikke er tilskudsberettigede, i udlandet. Endelig vil nogle forbrugere have behov for en vis instruktion i brugen af lægemidlerne, så lægemidlet bliver brugt rigtigt.

Forbrugerne er ikke en ensartet gruppe. Nogle forbrugere køber næsten aldrig lægemidler. Andre har et meget stort forbrug, jf. figur 6.4. Figuren viser bl.a., at 10 pct. af forbrugerne står for knap 60 pct. af det samlede forbrug af lægemidler i Danmark.

Figur 6.4: Samlet forbrug af lægemidler i forhold til andelen af forbrugere



Anm: Kurven viser, hvordan forbruget fordeler sig i forhold til andelen af forbrugerne. Hvis alle forbrugere indtog den samme mængde lægemidler, ville kurven vise en ret linje. Det er ikke tilfældet her. Tværtimod viser kurven fx, at 20 pct. af forbrugerne står for knap 80 pct. af forbruget af receptpligtige lægemidler.

Kilde: Lægemiddelstyrelsen.

20

Danske forbrugere har siden 1993 kunnet købe lægemidler hjem fra andre EU-/EØS-lande. Oprindeligt jf. bkg. nr. 688 af 24. august 1993 om privates indførsel af lægemidler. I dag følger muligheden af bkg. nr. 171 af 19. marts 2001.

Forbrugere, der får et stort tilskud, er typisk mindre følsomme over for prisændringer. En del af prisstigningen bliver nemlig dækket af tilskuddet. En relativ stor andel af det samlede forbrug af lægemidler går til forbrugere, der er mindre bevidste om priserne på de lægemidler, som de får.<sup>21</sup> Det er vigtigt for at sikre virksom priskonkurrence, at en vis andel af forbrugerne reagerer på, hvad lægemidlerne koster. En ny undersøgelse af tilskudssystemet viser bl.a., at forbruget afhænger af, hvor meget forbrugeren selv skal betale.<sup>22</sup> I perioden fra 1999, hvor det nugældende tilskudssystem blev indført, til 2004 er forbruget af lægemidler faldet for dem, som får mindst tilskud, mens forbruget er steget for dem, som får mest i tilskud.

## Aktører

Danske grossister har traditionelt stået for salget af lægemidler til apotekerne. Grossisterne køber lægemidler fra producenter over hele verden. Forbrugerne har således via deres læge adgang til de fornødne lægemidler gennem det traditionelle distributionsnet.

Danske forbrugere har i længere tid kunnet importere lægemidler fra andre lande i EU/EØS. Det har bl.a. medført, at en voksende andel af de danske forbrugere køber udvalgte lægemidler i udlandet.<sup>23</sup> Andelen udgør dog stadig kun få procent af det samlede forbrug.

## 6.4 NYE MULIGHEDER

Det danske marked for lægemidler fungerer godt. Bl.a. udfører apotekerne et vigtigt arbejde af høj faglig kvalitet. Markedet kan imidlertid komme til at fungere endnu bedre til glæde for forbrugerne og samfundet som helhed. Samtidig vil man kunne skabe bedre konkurrencebetingelser for landets apoteker.

Regler, der begrænser nytænkning og investeringer i branchen, rammer ikke blot nye apotekere, men også den etablerede del af branchen. Dynamik og innovation kan utilsigtet være hæmmet af regler, som primært skal varetage andre hensyn. Ofte er det muligt at ændre reglerne uden at gå på kompromis med de oprindelige hensyn. Hvor nogle af mulighederne kræver ændrede regler, åbner andre muligheder sig ved at bruge ny teknologi.

21 Hvis der er flere lægemidler med samme effekt (generiske produkter), er tilskuddet beregnet ud fra det billigste lægemiddel. Den marginale egenbetaling kan derfor blive 100 pct. Forbrugeren vil i sådanne tilfælde være lige så prisbevidst som ved andre køb.

22 Omtalt i *Farmaci* nr. 3, marts 2005.

23 De nye tendenser beskrives nærmere i afsnit 6.4.

## Teknologi

Den teknologiske udvikling har betydet, at mange brancher (fx bøger, musik, rejser og finansielle tjenester) har ændret deres distributionssystemer. Det har givet gevinster for både producenter og forbrugere i form af lavere omkostninger, lavere priser og bedre leveringsbetingelser. Ikke mindst internettet har åbnet for nye måder at handle og markedsføre produkter på.

Også på området for distribution af lægemidler har de danske apoteker forstået at udnytte teknologien. Det betyder, at branchen og forbrugerne står godt rustet til at gå skridtet videre og bl.a. udnytte fordelene ved at kunne købe ind på et større marked. Fx kan lægen sende recepter til apoteket med e-post.<sup>24</sup> Indberetninger og tilskudsadministration<sup>25</sup> kan i dag også foregå elektronisk. Det velfungerende indberetningssystem (PEM)<sup>26</sup> sætter Danmark i en meget gunstig position, når det drejer sig om at udvikle sikker handel med lægemidler over nettet.

I dag er en af apotekernes mange opgaver at sikre, at forbrugerne ikke får udleveret lægemidler, der ikke må indtages på samme tid. PEM og andre lignende systemer kan og vil i stigende grad kunne hjælpe læger og apotekere. Systemerne viser den enkelte forbrugers samlede forbrug af lægemidler, herunder om der kan opstå problemer, hvis flere af lægemidlerne bliver taget samtidig. Hvis forbrugeren i forvejen får et lægemiddel, som man ikke må tage sammen med det ordinerede, vil lægens pc automatisk komme med en advarsel. Advarslen vil også komme op på apotekets skærm ved købet. Det er en ekstra sikkerhed i forhold til lægemidler, man kan købe uden recept. Apotekernes rolle som kontrollant i den sammenhæng må forventeligt blive mindre. På samme måde kan man indbygge en substitutionsfunktion i lægernes edb-system, så forbrugeren allerede ved lægen automatisk får recept på det billigste – oftest generiske – lægemiddel, som er indmeldt i Lægemiddelstyrelsens system, hvis lægen ikke udtrykkeligt ordinerer et dyrare.

Internettet gør det også lettere for de mange forbrugere, der af den ene eller anden grund har svært ved at møde fysisk frem på et apotek. Det kan være ældre eller handicappede. Det kan også være forbrugere med skæve arbejdstider eller forbrugere, som blot ikke ønsker at bruge tid på at hente deres

24 Forbrugers læge har allerede i dag mulighed for at sende recepten elektronisk til apoteket. Lægemidlet vil så kunne ligge klart til forbrugeren på det valgte apotek umiddelbart efter konsultationen.

25 Tilskuddet bliver beregnet automatisk. Apotekernes it-system henter data om forbrugers hidtidige køb i Lægemiddelstyrelsen. På den baggrund bliver det udregnet, hvad forbrugeren skal betale.

26 PEM (Personlig Elektronisk Medicinprofil) er en elektronisk oversigt over den receptordinerede medicin, hver enkelt dansker køber. Med denne service får lægerne et bedre overblik over, hvilke lægemidler den enkelte forbruger får. Systemet kan også håndtere indberetninger, der kommer fra andre end danske apoteker, fx receptformidlere som Euromedicin A/S. Se mere om PEM på [www.medicinprofilen.dk](http://www.medicinprofilen.dk).

lægemidler på apoteket. Endelig foretrækker nogle forbrugere den diskretion, som er forbundet med internethandel.

De danske apoteker har allerede vist, at internethandel med lægemidler er mulig, at det er teknisk forsvarligt, og at der ikke er sikkerhedsproblemer forbundet med at få lægemidler leveret med bud eller med posten. Mange apoteker tilbyder forbrugerne denne service. Det sker bl.a. via hjemmesiden [www.apoteket.dk](http://www.apoteket.dk). På Lægemiddelstyrelsens hjemmeside ([www.medicinfo.dk](http://www.medicinfo.dk)) kan forbrugere få mere at vide om, hvad man skal være opmærksom på ved køb af lægemidler over internettet. I Lægemiddelstyrelsens rapport om lægemidler og internettet kan man bl.a. læse om forbrugerrettigheder ved internethandel.<sup>27</sup>

Internethandel kan altså være en service, der gør apotekerne mere konkurrencedygtige. Det gælder ikke blot handel via apotekets hjemmeside, som det sker i dag. Hvis det bliver muligt at oprette rene internetapoteker<sup>28</sup> efter de kvalitets- og sikkerhedsregler, som gælder for handel via fysiske apotekers hjemmesider i Danmark, vil der opstå salgskanaler med stort incitament til at udvikle apotekernes salgform. Et dansk internetapotek vil også være „tættere på“ forbrugeren, fx i forbindelse med eventuelle reklamationer.

Betænelighederne ved den ny teknologi bliver stadig mindre og fordelene mere indlysende – både de økonomiske og de sikkerhedsmæssige. I dag har 83 pct. af alle danskere adgang til internettet. Af de 60-74-årige har 54 pct. adgang til nettet. Flertallet af internetbrugerne har prøvet at købe varer eller tjenester via nettet.<sup>29</sup>

Information om lægemidlet er vigtig for nogle forbrugere. Andre, fx kronikere, har ofte den tilstrækkelige viden og erfaring med hensyn til lægemidlet. I de allerfleste tilfælde giver forbrugeren egen læge den nødvendige rådgivning. Det sker, når lægemidlet bliver ordineret, eller når ordinationen eventuelt senere bliver justeret. Forbrugere med et særligt behov for rådgivning vil stadig kunne få denne service på de almindelige apoteker.

Internethandel vil dog fortsat kun være et supplement til det fysiske apotek. Internethandel egner sig fx ikke til akutte behov, hvor levering skal ske inden for få timer. Der findes også lægemidler, som man ikke kan sende med post eller kurér. Det kan fx være narkotiske midler eller midler, som stiller særlige krav til opbevaringstemperatur. Derimod kan handel over internettet være med til at skærpe konkurrencen på pris og kvalitet for den store del af salget,

27

Rapport fra arbejdsgruppen om lægemidler og internettet (del 2), Lægemiddelstyrelsen, den 22. november 2002.

28

Rene internetapoteker eksisterer bl.a. i Holland og Storbritannien.

29

Jf. Danmarks Statistik: „Befolkningens brug af internet 2004“.

der angår regelmæssige genbestillinger og ikke-akutte lidelser. Her vil en leveringstid på nogle dage ikke være afgørende for forbrugerens sundhed eller velbefindende.

## Køb af lægemidler i udlandet

Mange lægemidler er billigere i udlandet. Det kan fx skyldes offentlig regulering som fx prislofter, eller at lægemiddelproducenter gennem kunstig markedsopdeling fastsætter særligt høje priser på visse afgrænsede marker. Stærkere indkøbere eller hårdere konkurrence mellem apotekerne kan også spille en vis rolle. Forbrugerne<sup>30</sup> kan derfor i mange tilfælde spare penge ved at købe lægemidler i udlandet.<sup>31</sup>

Som nævnt er der de seneste år skabt mulighed for, at forbrugerne kan købe lægemidler sikkert ind via internettet. Det gælder ikke kun i Danmark. Også i Holland, Tyskland og UK er apotekere og andre udbydere/formidlere begyndt at bruge internettet til distribution af lægemidler.<sup>32</sup>

I Tyskland tilbyder en lang række „online-apoteker“ i dag forbrugerne lægemidler over internettet. Ved receptpligtige lægemidler skal man dog sende originalrecepten til apoteket med almindelig post.<sup>33</sup> Større tyske varehuskæder har allerede taget forskud på et mere liberalt lægemiddelmarked ved at samarbejde med apoteker på internettet.<sup>34</sup> Varehuset fører ikke selv lægemidlerne, men sørger via et link til apoteket for, at forbrugerne kan købe dem, når de alligevel er på varehusets hjemmeside. Lægemidlerne bliver leveret med post. Også de almindelige tyske apoteker har taget internettet til sig. Flere hundrede tyske apoteker sælger i dag lægemidler via internettet. Endvidere er omkring 5.000 tyske apoteker tilknyttet en fælles hjemmeside<sup>35</sup>. Her kan forbrugerne bestille lægemidler og hente dem på det nærmeste apotek eller få dem sendt med posten. Udviklingen er altså i fuld gang. Og på europæisk plan må man vente en stadig mere udbredt brug af internettet som platform for handel med lægemidler, jf. boks 6.1.

30 *Fordelene ved et større marked vil også kunne komme apotekerne til gode, hvis de får lov til selv at importere lægemidler. Se herom i afsnittet om maksimalpriser.*

31 *Som nævnt ovenfor har danske forbrugere siden 1993 kunnet købe lægemidler til eget brug hjem fra andre EU-/EØS-lande. Oprindeligt jf. bkg. nr. 688 af 24. august 1993 om privates indførsel af lægemidler. I dag følger muligheden af bkg. 171 af 19. marts 2001.*

32 *Udbydere fra andre EU-lande, som via internettet sælger for mere end 280.000 kr. om året til Danmark, skal, jf. momslovens § 49, stk. 3, (lbkg. nr. 703 af 8. august 2003 med senere ændringer) momsregistrere deres virksomhed her i landet.*

33 *I UK accepterer visse apoteker elektroniske recepter. Se fx: [www.pharmacy2u.co.uk/prescriptions.asp](http://www.pharmacy2u.co.uk/prescriptions.asp).*

34 *Jf. artikel i Stern, nr. 31, 22. juli 2004.*

35 *[www.aponet.de](http://www.aponet.de).*

## Boks 6.1: De teknologiske muligheder for køb af lægemidler i udlandet

Teknologien til at købe lægemidler sikkert hjem fra udlandet eksisterer allerede i dag.<sup>1</sup> Hvis et udenlandsk apotek får adgang til det elektroniske receptsystem og bliver tilsluttet det danske indberetnings- og tilskudssystem, vil forbrugeren, lægen og det offentlige ikke mærke nogen væsentlig forskel på, om det er et dansk eller udenlandsk apotek, som er „i den anden ende af ledningen“.

Det er vigtigt, at lægen ikke bliver pålagt nye administrative opgaver, som tager tid fra behandlingen. Det eneste, lægen skal gøre, er at sætte kryds ved det ordinerede lægemiddel og det af forbrugeren valgte apotek i sin computer. Edb-systemet finder automatisk det billigste – om muligt generiske (substitution) – lægemiddel, som er indmeldt til Lægemedelstyrelsen,<sup>2</sup> og sender en elektronisk recept på midlet til det valgte apotek. Alle lægemidler, som er indmeldt i systemet, skal naturligvis være godkendt i Danmark.

Apoteket finder lægemidlet og indberetter salget elektronisk til Lægemedelstyrelsen. Indberetningen bliver automatisk registreret i forbrugersens elektroniske journal (PEM), så forbrugersens læge altid har overblik over, hvilke lægemidler forbrugeren har købt. Herved undgår man fx, at forbrugersne får forskellige lægemidler, de ikke må tage samtidig, eller får for mange lægemidler.

Hvis der er offentligt tilskud til lægemidlet, vil apoteket fra Lægemedelstyrelsen samtidig få besked om, hvor stort et tilskud forbrugeren er berettiget til. Apoteket lægger en faktura fratrukket det eventuelle offentlige tilskud i pakken med lægemidlet, inden den bliver sendt til forbrugeren med post eller kurér.<sup>3</sup> Apoteket sender i givet fald også en faktura på tilskudsbeløbet til den offentlige sygesikring, der efter et tjek i Lægemedelstyrelsen kan betale apoteket (eventuelt på månedsbasis, som det er tilfældet med danske apoteker i dag).

Når forbrugeren har fået lægemidlet, kan han betale fakturaen på posthuset eller over internettet (fx pc-bank). Der kan som nævnt nedenfor være forskellige modeller for, hvordan betalingen kan ske i praksis. Man kan læse meget mere om de teknologiske muligheder i Lægemedelstyrelsens rapport om lægemidler og internettet.<sup>4</sup>

- Note 1: *I den model, som fungerer i dag, bliver forbrugersens recept dog sendt frem til det udenlandske apotek i den originale papirudgave via en dansk formidlingsvirksomhed. Det udenlandske apotek er heller ikke koblet op på tilskudssystemet, da der som nævnt ikke i dag er tilskud til lægemidler købt andre steder end på et dansk apotek.*
- Note 2: *Lægen vil dog fortsat have mulighed for udtrykkeligt at ordinere et andet middel end det billigste, hvis der er en sundhedsmæssig begrundelse for det.*
- Note 3: *Man kan dog ikke sende alle lægemidler med almindelig post eller kurér. Det kan fx være på grund af særlige temperaturkrav, eller fordi der er tale om narkotiske stoffer.*
- Note 4: *Rapport fra arbejdsgruppen om lægemidler og internettet (del 2), Lægemedelstyrelsen, den 22. november 2002.*
- Kilde: *Lægemedelstyrelsen.*

En enkelt dansk virksomhed, Euromedicin A/S, bruger i dag den ny teknologi til at videreformidle danske lægers recepter til et hollandsk apotek. Apoteket er udstyret med it-systemer, der kan modtage elektroniske recepter fra Danmark. Systemet kan også indberette købene til Lægemiddelstyrelsen i København.

Forbrugerne vil fortsat handle på eget ansvar, når de køber ind i udlandet. Den danske patientforsikring dækker fx i dag ikke, hvis der opstår komplikationer med et lægemiddel, som er købt i udlandet. Man kunne derfor overveje at udvide forsikringen til også at gælde for køb på apoteker i EU/EØS, som er tilsluttet det danske indberetnings- og tilskudssystem.

Som nævnt vil danske apoteker – alene eller i indkøbssamarbejder – også kunne få nytte af at købe ind i udlandet. Denne fordel vil apotekerne kunne give videre til deres kunder sammen med den ekstra tryghed, som ligger i, at et dansk apotek står for udlevering og rådgivning. Det vil gælde for både fysiske apoteker og eventuelle internetapoteker i Danmark.

## Tilskudsreglerne

Imidlertid kan forbrugerne og samfundet ikke i dag få fuld glæde af de lavere udenlandske priser. Det beror bl.a. på reglerne om, at man kun kan få tilskud til lægemidler, som er købt på et dansk apotek. Derfor kan det i dag kun betale sig for forbrugerne at købe lægemidler i udlandet, der ikke er tilskudsberettigede.

Hvis forbrugerne kunne få tilskud til lægemidler uafhængigt af købsstedet, ville de i højere grad høste gevinsterne ved prisforskellene i Europa. Det offentlige tilskud til lægemidler afhænger af prisen. Samfundet ville derfor også kunne spare penge, hvis forbrugerne kunne købe deres lægemidler billigst muligt. I betænkning om medicintilskud og rigtig anvendelse af lægemidler<sup>36</sup> står der bl.a., „at det i generel forstand vil styrke konkurrencen, såfremt der ydes sygesikringstilskud til lægemidler købt i de øvrige EU-/EØS-lande, idet patienterne hermed vil få et reelt alternativ til at købe tilskudsberettigede lægemidler på et dansk apotek. Udvalget understreger dog i den forbindelse, at konkurrencesituationen først og fremmest vil blive styrket som en følge af, at markederne udvides. Der vil derimod ikke opstå en reel pris-konkurrence på det danske marked, idet de danske apoteker ikke kan konkurrere på prisen som følge af, at apotekerne er underlagt det danske fastpris-system, hvorefter lægemiddelpriserne bestemmes af virksomhederne (hertil tillægges apoteksavance og moms) og er ens i hele Danmark“.

---

36

*Betænkning nr. 1444 om medicintilskud og rigtig anvendelse af lægemidler afgivet af Indenrigs- og Sundhedsministeriets udvalg om medicintilskud, maj 2004, s. 138.*

I dag skal apotekerne udlevere det billigste lægemiddel til forbrugeren (substitution), hvis lægen ikke har bestemt andet. Det betyder, at Danmark har europarekord i brugen af generiske lægemidler.<sup>37</sup> Reglen er med til effektivt at dæmpe udgifterne til lægemidler i Danmark og skal fortsat gælde. Substitutionsmekanismen skal derfor indbygges i lægernes edb-system. Recepten vil så automatisk blive udskrevet på billigste generiske lægemiddel, der er indmeldt i Lægemiddelstyrelsens system, hvis ikke lægen udtrykkeligt bestemmer noget andet.<sup>38</sup> Hvis et apotek konkret har sat en lavere pris end den laveste i Lægemiddelstyrelsens system, vil apoteket være forpligtet til at udlevere dette – konkret billigste – lægemiddel. Som tidligere nævnt vil tilskud være betinget af, at lægemidlet er godkendt i Danmark.

Danmark har frem til 2000 haft regler om tilskud til lægemidler købt i de andre nordiske lande. Reglerne blev ikke brugt særligt meget. Reglerne var rettet mod forbrugere, som havde fået brug for lægemidler under rejse i et af de omfattede lande, snarere end forbrugere, som tog på „indkøbstur“. Det blev også kritiseret, at fx forbrugeren i Helsingør kunne få tilskud til lægemidler købt i Helsingborg, mens forbrugeren i Kruså ikke kunne få tilskud til sine indkøb i Flensborg. Almindeligt postordresalg af lægemidler var i praksis ikke en mulighed, og internethandel var ikke udviklet på det tidspunkt. Alle indkøb skulle altså ske ved personligt fremmøde på apoteket, men der var på den anden side ikke krav til apotekerne om indberetning til de danske myndigheder.

De økonomiske argumenter og de teknologiske muligheder gør, at man af hensyn til forbrugeren bør overveje at genindføre de grænseoverskridende tilskudsregler, nu vendt mod hele det europæiske marked (EU/EØS).

Der er ingen teknologiske hindringer for at ændre tilskudsreglerne. Hvis det udenlandske apotek får det nødvendige udstyr, kan det modtage danske recepter elektronisk. Det kan beregne forbrugers tilskud og indberette købet til Lægemiddelstyrelsen.<sup>39</sup>

---

37 *Danmark har den højeste andel af solgte generika og parallelimporterede lægemidler i Europa. Næsten halvdelen (målt i mængder) af de lægemidler, som sælges på danske apoteker er i dag generika. Inkluderer man parallelimport, er tæt ved 60 pct. af de solgte lægemidler ikke originalprodukter, jf. Nyt fra Danmarks Apotekerforening, 12. november 2004. Originalprodukter står, jf. Lægemiddelstyrelsens statistik, dog fortsat for over 80 pct. af udgifterne til receptpligtige lægemidler i Danmark.*

38 *Forbrugeren vil kunne opleve, at prisen faktisk bliver lavere, fx fordi det valgte apotek har sat prisen ned under maksimalprisen (referenceprisen). Da udenlandske apoteker ikke er forpligtet til at holde sig under maksimalprisen, må forbrugeren, som vælger et udenlandsk apotek, selv undersøge, om det i det konkrete tilfælde er billigere.*

39 *Hvis man vil gå skridtet videre og unnlade kravet om, at forbrugeren selv skal møde op på apoteket, vil apoteket sende regningen hhv. til forbrugeren og til sygesikringen samtidig med, at lægemidlet bliver sendt direkte til forbrugeren med post eller kurér.*



Der kan være forskellige modeller for, hvordan apoteket i praksis bliver betalt. Den administrativt letteste vil være den nævnte, hvor danske og udenlandske apoteker afregner tilskuddet direkte med sygesikringen. En anden mulighed kunne være, at sygesikringen betaler tilskuddet direkte til forbrugeren – evt. på forbrugers bankkonto<sup>40</sup> – når apoteket har indberettet et køb til Lægemiddelstyrelsen. I dette tilfælde ville forbrugeren selv skulle lægge det fulde beløb ud ved betaling til apoteket.

Der er imidlertid endnu ikke gennemført harmoniseringer eller gensidig anerkendelse af de nationale regler omkring apoteker i EU/EØS. Det betyder, at man i de forskellige lande kan have ret forskellige metoder og systemer til at sørge for bl.a. forbrugersikkerhed. Et første forsigtigt skridt kunne derfor være, at man – udover et krav om at apoteket er tilsluttet det danske indberetnings- og tilskudssystem – gør det til en betingelse for at få tilskud, at forbrugeren selv møder op på apoteket, og at det købte lægemiddel er godkendt i Danmark.

## Maksimalpriser

Køb af billigere lægemidler fra udlandet betyder, at fastprissystemet bliver en hæmsko for danske apotekere, som ønsker at konkurrere på prisen. Apotekerne kan på grund af fastprissystemet ikke – modsat handlende i andre brancher – selv fastsætte prisen og svare igen på tiltag fra deres konkurrenter. Selv hvis apotekerne køber direkte ind i lande, hvor lægemidlerne er billigere end i Danmark, vil de ikke kunne bruge prisforskellen i konkurrencen og lade forbrugerne få glæde heraf.

Reglerne for, hvordan det offentlige fastsætter forbrugerprisen på lægemidler, påvirker altså på afgørende måde apotekernes muligheder for at konkurrere. I udgangspunktet kan myndighederne regulere forbrugerprisen på tre måder. Enten som fri pris, som fast pris eller som maksimalpris. Ved fri pris kan apotekeren sætte prisen, som han vil. Alt efter konkurrencesituationen vil prisen blive højere eller lavere end i de to andre systemer. I et fastprissystem må apotekerne hverken sætte prisen op eller ned. Med andre ord er priskonkurrence mellem apoteker udelukket. I et maksimalprissystem sætter myndighederne et loft for, hvor meget lægemidlet må koste. Apotekerne må godt sætte prisen lavere end loftet. Man kan sige, at maksimalprissystemet forener de gode sider ved hhv. de frie priser og ved fastprissystemet. Apotekerne får mulighed for at konkurrere på prisen, uden at forbrugerne risikerer, at lægemidlerne ender med at blive dyrere. Forbrugeren får et ansvar for, at prisen bliver en konkurrenceparameter. Andre parter kan dog også sørge for, at der bliver sat pres på priserne. I Holland, hvor udgifter til lægemidler primært er dækket af forbrugers sygeforsikring, er det fx sygeforsikringen, der på egne

---

40

Som det allerede sker med andre offentlige ydelser eller overskydende skat.

– og forbrugerens – vegne forhandler apotekernes priser ned under maksimalprisen.<sup>41</sup>

Der er en række mellemformer til de tre nævnte systemer. I Finland må man – trods de faste priser – fx give rabat til særlige forbrugergrupper. I nogle lande som Frankrig, Tyskland og UK er der på visse lægemidler fri pris, mens der er fast pris på andre. I Norge, Holland og Belgien har man maksimalpriser på receptpligtige lægemidler, mens der er fri pris på håndkøbslægemidler. Endvidere kan alle de nævnte prissystemer være kombineret med et referenceprissystem, jf. tabel 6.2.

Tabel 6.2: Prissystemer

	B	D	DK	F	FIN	I	IRL	N	NL	S	UK
Fast pris		+	+	+	+ <sup>1</sup>	+				+	+
Maksimalpris	+						+ <sup>2</sup>	+	+ <sup>3</sup>		
Referencepris	+	+	+	+ <sup>4</sup>		+	+	+	+	+	+ <sup>5</sup>

Note 1: Apotekerne kan dog give rabat til fx stamkunder, krigsveteraner m.v.

Note 2: På grund af offentlig regulering vedr. apotekernes avance (maks. avance) og grossistpriserne (fast) fremtræder forbrugerprisen i praksis som en fast pris.

Note 3: På grund af offentlig regulering vedr. apotekernes avance (fast) og grossistpriserne (maks. pris) fremstår maksimalprissystemet ikke så dynamisk, som det i teorien burde.

Note 4: Generika udgør kun omkring fem pct. af det samlede lægemiddelsalg i Frankrig (i Danmark er det over 45 pct.). Referenceprissystemet udøver derfor ikke noget markant pres på det i øvrigt lave prisniveau, jf. „Health Care Systems in Transition – France 2004“ (WHO).

Note 5: Der er 100 pct.'s offentligt tilskud til mere end 85 pct. af alle udstedte recepter i UK. Forbrugerne udøver derfor ikke gennem referenceprissystemet noget markant pres på prisniveauet, jf. „The control of entry regulations and retail pharmacy services in the UK“, s. 14 (OFT 2003) samt „Health Care Systems in Transition – United Kingdom 1999“, s. 82 (WHO).

Anm.: Reglerne for tilskud og priser på lægemidler i de forskellige lande er meget komplekse og bliver ofte justeret eller ændret. Derfor giver tabellen kun et forenklet, vejledende øjeblicsbillede.

Kilder: „Health Care Systems in Transition“ (WHO); „The control of entry regulations and retail pharmacy services in the UK“ (OFT 2003); „Läkemedeldistribution i Finland, Norge och Sverige – en analys av detaljstledet“, (Konkurrenserket 2005).

Referenceprisen – også kaldet tilskudsprisen – er den pris, som man beregner det offentlige tilskud efter. I Danmark er referenceprisen som nævnt typisk prisen på det billigste generiske lægemiddel. I et maksimalprissystem vil referenceprisen være maksimalprisen på markedets billigste generiske lægemiddel. Er apotekets pris lavere end referenceprisen, vil forbrugeren få et relativt større tilskud til sit lægemiddel. Har forbrugeren eller dennes læge valgt et lægemiddel, fx et originalprodukt, som koster mere end referenceprisen, vil tilskudsandelen blive relativt lavere. Se eksempel i boks 6.2.

41

Jf. „Health Care Systems in Transition, Netherlands 2004“, (WHO).

## Boks 6.2: Referencepris i et maksimalprissystem

Maksimalprisen på markedets billigste generiske lægemiddel er fx 100 kr. Det er referenceprisen.

Forbruger A, som får 85 pct. i tilskud, køber lægemidlet på et apotek, der følger referenceprisen på 100 kr. Forbruger A får 85 kr. i tilskud og skal selv betale 15 kr.

Forbruger B, som også får 85 pct. i tilskud, køber samme lægemiddel på et apotek, der har valgt at sætte prisen ned til 85 kr. Da tilskuddet er beregnet ud fra referenceprisen, får forbruger B også 85 kr. i tilskud. Forbruger B skal dermed ikke betale noget selv. Forbruger B's reelle tilskud bliver altså 100 pct.<sup>1</sup>

Forbruger C får også 85 pct. i tilskud. I modsætning til A og B køber C originalproduktet, som fx koster 200 kr. Forbruger C får fortsat kun tilskud i forhold til referenceprisen, altså 85 kr. Han skal derfor betale 115 kr. selv. Forbruger C's reelle tilskud bliver så ikke 85 pct., men kun 42,5 pct.

*Note 1: Tilskudssystemet skal naturligvis have et indbygget loft, så det ikke er muligt at få mere end 100 pct. i tilskud. Hvis det offentlige tilskud beregnet ud fra referenceprisen er højere end prisen på lægemidlet i det konkrete tilfælde, vil det offentlige få en direkte besparelse. Besparelsen svarer til forskellen mellem den lavere pris og det beregnede tilskud.*

Et referenceprissystem gør altså forbrugeren mere opmærksom på prisen. Forbrugeren vil se efter billigere alternativer til produkter, som koster mere end referenceprisen, hvis der er delvis egenbetaling for lægemidler, der koster mindre end referenceprisen.<sup>42</sup> I Tyskland faldt priserne på lægemidler, da man i 1999 fik referencepriser. De tyske sygeforsikringer sparede derved omkring ni pct. årligt på lægemiddelbudgetterne. Det svarer til over 100 mia. kr. om året. Lægemidler, som ikke var omfattet af den tyske referenceprisliste, steg derimod.<sup>43</sup>

Uanset hvilket system, det enkelte land har valgt, er målet stort set det samme. Målet er at afveje hensynene til forbrugernes adgang til billige lægemidler og de offentlige sundhedsudgifter på den ene side og hensynet til en velfungerende og sikker distribution på den anden side. Reguleringen fører dog ikke nødvendigvis til lavere totale lægemiddeludgifter, hvis ikke også forbruget bliver holdt i ave. Her spiller forbrugers læge en vigtig rolle. I boks 6.3 kan man læse om Norges erfaringer med maksimalpriser.

<sup>42</sup> Se fx „Health Care Systems in Transition – Germany 2004“, s. 145 (WHO).

<sup>43</sup> Jf. Mossialos, Mrazek & Walley: „Regulating pharmaceuticals in Europe“ (European Observatory on Health Systems and Policies Series), 2004.

## Boks 6.3: Erfaringer med maksimalpriser

I Norge er den maksimale forbrugerpris for receptpligtige lægemidler bestemt ud fra apotekernes maksimale indkøbspris og den apotekeravance, som bliver aftalt mellem den norske sundhedsstyrelse og Norges Apotekerforening. Myndighederne fastsætter som udgangspunkt de maksimale indkøbspriser ud fra et gennemsnit af grossistpriserne i Belgien, Danmark, Finland, Holland, Irland, Sverige, Tyskland, UK og Østrig. Apotekets avance består af et procentbeløb og et fast gebyr for hvert ordineret lægemiddel, som bliver udleveret. Maksimalpriserne afløste i 1995 et system med faste priser. Formålet var at beskytte forbrugerne mod urimelige priser, samtidig med at der blev åbnet for, at konkurrencen kunne give lavere priser til glæde for forbrugerne.<sup>1</sup> En undersøgelse udført af analyseinstituttet ECON<sup>2</sup> i 2004 tyder imidlertid på, at forbrugerne på grund af de offentlige tilskud til lægemidler ikke er så prisbevidste, at apotekerne konkurrerer på prisen. Den gennemsnitlige forbrugerpris på lægemidler i Norge er dog faldet gennem de seneste fem år. Faldet skyldes hovedsageligt, at det norske Legemiddelværk har sat maksimalpriserne ned.

Note 1: Den norske apotekerforenings hjemmeside ([www.apotek.no](http://www.apotek.no)) under punktet: „Prisregulering af legemidler“.

Note 2: ECON analyse (2004) „Evaluering av apotekloven og indeksprissystemet“. Rapport 2004-10.

Kilder: Norges Apotekerforening; Farmaci nr. 10/2004; Rapport fra IHE (Institutet För Hälso- och Sjukvårdsekonomi), 2004:2, „Nya villkor för apotek och läkemedelsförsäljning“; ECON.

Hvis forbrugere og apoteker får mulighed for at drage fordel af at købe billigere lægemidler i udlandet, bør apotekerne også kunne konkurrere på forbrugerprisen. Derfor bør man ændre fastprissystemet til et maksimalprissystem.

For at et maksimalprissystem skal virke, er det vigtigt med prisgennemsigtighed. Det er også vigtigt, at der er mange udbydere og et incitament til at vælge det billigste lægemiddel, der virker uafhængigt af det offentlige tilskud. Samtidig må man sikre, at de billigere lægemidler ikke blot fører til et øget forbrug og dermed øgede udgifter. Her kan den personlige elektroniske medicinprofil (PEM) spille en væsentlig rolle. PEM giver lægen overblik over, bl.a. hvor meget den enkelte forbruger får ordineret.

Ved at indføre maksimalpriser på apoteksforbeholdte lægemidler vil reguleringens greb om konkurrencen blive løsnet. Markedet vil blive mere dynamisk. De danske apoteker vil med konkurrencen fra udenlandske apoteker og de friere regler for prissætning samt mulighed for selv at importere få et incitament til – og en mulighed for – selv at sætte priserne ned. Ingen forbrugere vil komme til at betale mere for lægemidlerne, end de gør i dag. Hvis forbrugerne – bl.a. gennem muligheden for at købe lægemidler med tilskud i udlandet – bliver mere bevidste om prisforskellene på det større marked, vil apotekerne i højere grad end i fx Norge konkurrere på pris. Mange forbruge-

re vil følgende få billigere lægemidler. Det offentliges udgifter til tilskud vil desuden falde i takt med faldet i forbrugerprisen.

Det offentlige tilskud til forbrugerne skal naturligvis fortsætte. Det kan som nævnt være som et fast beløb ud fra maksimalprisen på det billigste originale eller generiske produkt på det danske marked. Lægemedelstyrelsen offentliggør fortsat hver 14. dag den laveste pris, som er indmeldt af en producent/importør, der kan forsyne det danske marked. Denne pris vil dog nu være maksimalprisen og samtidig referenceprisen, hvorfra forbrugerens tilskud bliver beregnet.

Den overordnede prisgennemsigtighed og konkurrence, som „14-dages-licitationerne“ sørger for, vil næppe blive påvirket nævneværdigt af den stedvise priskonkurrence, som man kan forvente som følge af kapitlets forsigtige åbning af markedet, selv om der er en teoretisk risiko herfor. Det billigst indmeldte lægemiddel vil fortsat kunne regne med en betragtelig markedsandel i den givne 14-dagesperiode.<sup>44</sup>

Maksimalpriser vil, kombineret med at apoteker selv kan importere lægemidler, give et pres på de danske grossister og producenter/importører, som kan blive nødt til at svare igen med prisnedsættelser. Figur 6.3 ovenfor giver en illustration af, hvordan forbrugerprisen bliver til. Grossistavancen er i dag ikke offentligt reguleret. Den bliver forhandlet mellem producenter/importører og grossisterne. Noget kunne tyde på, at de danske lægemiddelgrossisters avancer er højere end i lande, vi ellers sammenligner os med, fx Finland og Sverige.<sup>45</sup> En ny dansk grossist har netop på den baggrund planer om at gå ind på markedet og konkurrere i kraft af betydeligt lavere avancer end de etablerede grossisters.<sup>46</sup>

Priskonkurrencen, som maksimalprissystemet lægger op til, vil ikke underminere udligningsordningen. Udligningstilskuddet skal nemlig beregnes på baggrund af maksimalprisen. Hvis en konkret prisnedsættelse medfører en mindre faktisk omsætning for den enkelte apoteker, vil det derfor ikke udløse et større udligningstilskud. Apotekeren løber selv omsætningsrisikoen ved at sætte prisen ned. Der bliver med andre ord ikke tale om at konkurrere for tilskudskroner.

44 For at skærpe konkurrencen yderligere kunne man overveje at forlænge perioden. En længere periode vil gøre det vigtigere for producenten/importøren at ramme den laveste pris, fordi han ellers i længere tid skal vente på at kunne komme ind på markedet igen. En længere licitationsperiode giver således incitament til at byde en lavere pris. Perioden skal på den anden side ikke være så lang, at producenterne/importørerne ikke kan overleve en periode, de ikke har vundet. Man kunne fx overveje at forlænge perioden fra de nugældende 14 dage til 30 dage.

45 Jf. Mossialos, Mracek & Walley: „Regulating pharmaceuticals in Europe“ (European Observatory on Health Systems and Policies Series), 2004, s. 200.

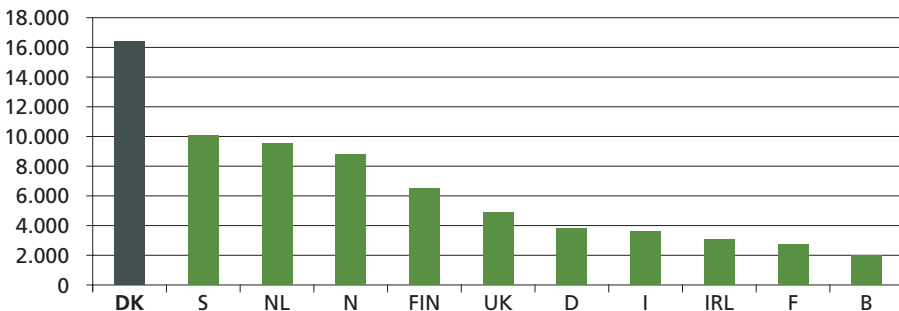
46 Jyllands-Posten 20. december 2004 og Sundhedsdebatten 6. januar 2005.

## Konkurrence og antallet af apoteker

Øget konkurrence kan i nogle tilfælde betyde, at virksomheder, der fx ikke er effektive nok, må forlade markedet. I det omfang, det måtte gå ud over lægemiddelforsyningen, må Lægemiddelstyrelsen enten – som i dag – pålægge et nærliggende apotek at oprette en filial eller udbyde bevillingen til den kvalificerede, som vil drive apoteket for den laveste tilskudsprocent.<sup>47</sup> Skulle visse forbrugere som den langsigtede konsekvens af øget konkurrence alligevel få længere til et fysisk apotek, vil ulemperne herved bl.a. blive modvirket ved levering med post eller kurér fra almindelige apoteker eller internetapoteker eller ved muligheden for at oprette selvstændige apoteksfilialer i anden detailhandel.

Mange forhold har betydning for apotekstætheden. Det kan fx være forskellige omkostningsniveauer og avancer. Endelig kan antallet af apoteker være fastsat af det offentlige uafhængigt af markedet. Det er tilfældet i Belgien, Danmark, Finland, Frankrig, Italien, Sverige og UK. Af de undersøgte lande er det kun Holland, Irland, Norge og Tyskland, der har fri etableringsret for apotekere. Se hertil figur 6.5. Figuren viser bl.a., at lande med maksimalpriser, som fx i Belgien, Holland, Irland og Norge, ikke nødvendigvis har færre apoteker pr. indbygger end andre lande.

Figur 6.5: Indbyggere pr. apotek (inkl. filialer)



Anm.: Apotekstætheden (antal indbyggere pr. apotek) dækker over gennemsnitsbetragtninger. Opgørelsen tager ikke højde for eventuelle lokale forskelle i spredningen. Der kan også være forskel på, hvor store apotekerne er i de enkelte lande samt på omfanget af den service, som de enkelte apotekere tilbyder. Der kan fx være tale om, at visse lande medregner enheder, som ikke har sortiment og faglig betjening som et dansk apotek eller apoteksfilial.

Kilde: Egne beregninger ud fra bl.a. nationale sundhedsmyndigheder og WHO.

## Friere regler for etablering, ejerskab og sortiment

Konkurrence foregår ikke kun på pris. Den service, man tilbyder, kan også have betydning for, hvor forbrugeren vælger at handle. Service kan fx være den måde, lægemidlerne bliver leveret på, en ekstra, faglig rådgivning, et udvidet varesortiment eller apotekets indretning. Allerede i dag tilbyder visse apoteker fx sundhedsrådgivning, blodtryksmålinger m.v. Hvis apoteket i nærheden fx har lukket, mens et apotek længere væk holder åbent<sup>48</sup>, kan afstanden være mindre vigtig for forbrugeren. Det samme kan gælde, hvis kun et fjernere apotek tilbyder internetsalg og udbringning. Hvis forbrugeren har omtrent lige langt til flere (åbne) apoteker, kan parkeringsmuligheder, ventetid m.v. også få betydning for forbrugers valg af apotek. Hvis apotekerne får mulighed for at tilbyde et bredere sortiment, fx flere materialistvarer, sundhedskurser, beklædning og bøger, vil det også kunne bidrage til en mere konkurrencedygtig forretning. Frit sortiment vil kun være en naturlig spejling af, at fx supermarkeder får lov til at oprette et apotek i en del af butikken.

Overdragelsesreglerne, som er nævnt i afsnit 6.3, og manglende regler om betaling for goodwill fører ofte til, at de afgangende apotekere mangler incitament til at investere. Det kan betyde et større kapitalbehov for de nye apotekere. Kravet til startkapital og udsigten til en kun delvis godtgørelse for foretagne investeringer og goodwill kan være en barriere for at skyde kapital ind i at udvikle et apotek.

Reglerne om lokalisering og ejerskab er en anden barriere, som nye aktører på markedet møder. Den antalsmæssige og placeringsmæssige regulering har traditionelt været begrundet i hensynet til forsyningsikkerheden – også i de tyndere befolkede egne af landet – og til at sikre apotekerne en vis rentabilitet. Se tabel 6.3.

---

<sup>48</sup> Jf. § 1, stk. 2, i lukkeloven (lov nr. 1260 af 20. december 2000 om butikstid) gælder denne lov ikke for apoteker. I stedet er der i bkg. nr. 50 af 23. januar 2003 om apotekernes åbningstid og vagttjeneste fastsat åbningstider for apoteker. De faste åbningstider kan kun udvides, når hensynet til lokalt iværksatte almindelige butiksåbningstider taler herfor. Fravigelse i åbningstiden af andet omfang kan kun ske med Lægemiddelstyrelsens godkendelse.

Tabel 6.3: Regler om lokalisering og ejerskab

	B	D	DK	F	FIN	I	IRL	N	NL	S <sup>1</sup>	UK
Apotekers antal og placering	+		+	+	+	+				+	+
Antal apoteker en enkelt må eje <sup>2</sup>		+	+	+	+	+		(+) <sup>3</sup>			
Uddannelseskrav til ejerskab		+	+	+	+	+					

Note 1: Alle svenske apoteker er ejet af den svenske stat.

Note 2: Enkeltperson eller selskab – barriere mod kædedannelse.

Note 3: En enkelt ejer må dog højst eje 40 pct. af markedets omsætning.

Anm.: Reglerne for lokalisering, ejerskab m.v. i de forskellige lande bliver indimellem justeret eller ændret. Tabellen viser derfor kun et vejledende øjebliksbillede.

Kilder: „Health Care Systems in Transition“ (WHO); „Report of the Pharmacy Review Group“ (Department of Health and Children, Irland 2003); „The control of entry regulations and retail pharmacy services in the UK“; (OFT 2003).

I dag er infrastrukturen bedre, end da reglerne om placering og antal blev udtænkt. Som alternativ til den almindelige post er der i dag bud-/kurér-virksomheder. De kan døgnet rundt udbringe pakker inden for få timer. Man kan bestille og få information om produkter på sekunder over internet eller telefon. Behovet for at støtte apotekers rentabilitet og den lokale tilstedeværelse i tyndt befolkede egne er derfor måske ikke længere så tungtvejende.

Trods disse fremskridt er det som nævnt i afsnit 6.3 fortsat myndighederne, som bestemmer, hvor mange apoteker der skal være i Danmark, og hvor de skal ligge. I Belgien, Finland, Frankrig, Italien, Sverige<sup>49</sup> og UK bestemmer myndighederne også apotekernes antal og placering. I Holland, Irland, Norge<sup>50</sup> og Tyskland er det derimod frit, hvor og i hvilket antal man vil oprette apoteker.

De nævnte regler er ikke blot en barriere for den investor, som måtte ønske at skyde penge i at udvikle et apotek. Reglerne er også en barriere for den apoteker, som fx vil motivere sit personale gennem medarbejderaktier, og for det stormagasin, som gerne vil have et apotek sammen med dets øvrige butikker.

Der er også grænser for det antal apoteker, man må eje. I modsætning til reglerne i lande som Belgien, Holland, Irland, Norge<sup>51</sup> og UK kan en dansk apoteker som hovedregel kun eje et enkelt apotek. Antalsbegrænsningen hindrer den, som er god til at drive et apotek, i at udvide sin virksomhed med fx en filial. Det betyder bl.a., at vedkommende ikke kan vinde markedsandele fra mindre godt drevne apoteker.<sup>52</sup> Begrænsningen forhindrer også, at flere apo-

49 Alle svenske apoteker er statsejede.

50 Dog med en grænse for enkeltejerskab på 40 pct. af den samlede apoteksomsætning.

51 Som nævnt i noten ovenfor må en enkelt ejer maksimalt have 40 pct. af markedets omsætning.

52 Se hertil bl.a. „The control of entry regulations and retail pharmacy services in the UK“, s. 33 ff. (OFT 2003).



teker bliver samlet i kæder med en fælles ejerkreds. Reglen afskærer på samme måde en supermarkeds kæde fra at oprette apoteksafdelinger i sine butikker.

Kædedannelse styrker normalt deltageres konkurrenceevne. Det sker bl.a. gennem lettere adgang til kapital, et stærkere koncept, en mere effektiv indkøbsstruktur (større købermagt over for grossister og producenter/importører) samt omkostningsbesparelser ved fælles administration, markedsføring og forretningsudvikling. Kæder kan være vertikalt og horisontalt integrerede. Ved vertikal integration knytter fx detailbutikker og grossister sig tættere sammen. Ved horisontal integration sker samarbejdet mellem virksomheder på samme niveau i omsætningskæden. Ofte vil en kæde samarbejde både horisontalt og vertikalt. I et konkurrencepræget marked vil de positive effekter af kædesamarbejdet på den ene eller anden måde komme forbrugerne til gode. Det kan være i form af lavere priser, større udvalg, bedre service m.v. Hvis det bliver muligt for apoteker – og dermed apotekskæder – selv at importere lægemidler, vil kæderne kunne bruge deres større købermagt til at udfordre producenternes/importørernes kunstige markedsopdeling og skadelige prisdiskrimination mellem landene i Europa.

Kædedannelse kan dog også betyde en uønsket koncentration på markedet. Fx har nye regler for ejerskab ført til en kraftig koncentration på det norske marked for lægemidler. Her er 85 pct. af apotekerne ejet af kun tre internationale lægemiddelgrossister.<sup>53</sup> Hvis et mindre antal kæder kommer til at dominere markedet uden at konkurrere med hinanden, vil det gå ud over forbrugerne. For at hindre en sådan situation bør man – ved siden af de almindelige konkurrenceregler – sætte grænser for, hvor mange detailbutikker, man må eje, fx 10. Man bør samtidig indføre en regel om, at grossister og producenter/importører i branchen hverken direkte eller indirekte må eje detailbutikker.

At der er uddannelseskra­v til den, som leder et apotek, er helt naturligt. Det er af største vigtighed for forbrugernes sundhed og sikkerhed, at en farmaceutuddannet har ansvaret for at forhandle receptpligtige lægemidler. Derimod udgør uddannelseskra­vet til apoteksejere (bevillingshavere) og grænsen for, hvor mange apoteker, man kan eje, som nævnt barrierer for nye organisationsformer, finansieringsmuligheder og forretningsmodeller. Det er svært at finde gode argumenter for uddannelseskra­vet til ejerskab og grænsen for hvor mange apoteker, man kan eje, så længe dette antal som foreslået ikke er større end fx 10. Man behøver ikke at være pilot eller stewardesse for at eje et luftfartsselskab. Man skal tilsvarende ikke være læge for at have aktier i et privat-hospital.

53

Jf. „Rett kurs mot riktigere legemiddelbruk“, Stortingsmelding nr. 18 (2004-2005), Det Kongelige Helse- og Omsorgsdepartement, 11. marts 2005.

Hverken i Belgien, Holland, Irland, Norge eller UK er forbrugernes sikkerhed og sundhed i fare, fordi andre end farmaceuter kan eje apoteker, eller fordi det er muligt at eje mere end et enkelt apotek. Boks 6.4 beskriver hollandske og norske erfaringer.

### Boks 6.4: Erfaringer med lempeligere regler for ejerskab m.v.

I 2000 blev det i Holland muligt for andre end farmaceuter at eje apoteker. Hermed blev den eksisterende mulighed for at danne apotekskæder væsentligt udvidet. Antallet af apoteker ejet af lægemiddelgrossister er steget de senere år. I 2002 var 17 pct. af de hollandske apoteker ejet af større lægemiddelgrossister. Også blandt apotekerne er der tydelige tegn på øget samarbejde. I dag er over 50 pct. af de hollandske apoteker medlem af en kæde. Holland havde også før liberaliseringen mange apoteker i forhold til antallet af indbyggere. De ændrede regler har derfor ikke – som i Norge – betydet, at udbuddet pludseligt er forøget markant. Ændringerne har på den anden side heller ikke betydet færre apoteker i Holland. De hollandske konkurrencemyndigheder har derimod kunnet konstatere, at de nye ejerskabsregler har givet et bredere sortiment i landets apoteker.

Siden 2001 har man ikke skullet være farmaceut for at eje et apotek i Norge. Antallet af apoteker og deres placering er også givet frit. Indtil videre har de nye regler i Norge ført til, at der er kommet flere apoteker og dannet apotekskæder. Tre store grossister har således opkøbt og oprettet mange apoteker i indbyrdes kamp om markedsandele. De tre kæder ejer i dag tilsammen omkring 85 pct. af de norske apoteker. Apotekskæderne har forøget indkøbsstyrken i detail- og grossistledet i forhold til producent-/importørledet. Da forbrugerne i kraft af tilskuds-systemet ikke er så prisbevidste, har apotekerne tilsyneladende valgt at konkurrere på andet end pris. Det er fx bedre tilgængelighed (flere apoteker), længere åbningstider og nye produkter, såsom udvidet lægemiddelrådgivning, dosisdispensering m.v. Håndkøbslægemidler er derimod steget i pris.

## 6.5 EFFEKTER AF KAPITLET'S FORSLAG

Ændrede tilskudsregler, apotekers importmulighed og maksimalpriser vil isoleret set øge konkurrencen på lægemiddelmarkedet. Det vil give lavere priser til gavn for forbrugerne. Samtidig vil det offentlige spare penge – besparelser, der kan komme andre områder til gode.

De foreslåede ændringer kan imidlertid påvirke en række andre forhold, der er af betydning for den samlede velfærd i Danmark. Det er vigtigt at tage højde for disse forhold i den samlede vurdering. Konkurrencestyrelsen har derfor udviklet en økonomisk model, der kan vurdere de kvalitative effekter af forslagene.

Modellens udgangspunkt er, at forbrugerne køber deres lægemiddel der, hvor de får størst tilfredshed for pengene. Nogle forbrugere vil altid vælge det nærmeste apotek. For andre vil fx pris og service være afgørende for valget af apotek.

For de forbrugere, der er åbne over for et skift til et andet apotek, vil valget fx afhænge af transportomkostninger, apotekets service, priser m.v. For forbrugere, der overvejer at bruge udenlandske apoteker, vil det have betydning, hvad det koster at købe og importere lægemidlet til Danmark, herunder om der kræves fysisk fremmøde, eller om køb med tilskud via internettet bliver tilladt. Konkurrencestyrelsens model bygger på nogle af de samme principper som andre modeller, der tidligere har været brugt til analyser af lægemiddelmarkedet.<sup>54</sup> Modellen er beskrevet på [www.ks.dk](http://www.ks.dk), under punktet: Publikationer > Redegørelser > Dokumentation: Konkurrenceredegørelse 2005 > Baggrundspapirer til kapitel 6.

Modellen bekræfter, at de gældende tilskudsregler, hvorefter man kun kan få tilskud til køb på danske apoteker, hæmmer konkurrencen. Det følger af, at danske apoteker bliver favoriseret ved at kunne trække tilskuddet fra i prisen. De udenlandske apoteker kan typisk ikke matche denne pris.

Hvor meget, de danske apoteker vil sætte prisen ned, afhænger af en række forhold. Fx har det betydning for konkurrencen, hvor mange forbrugere der vil købe lægemidler med tilskud i udlandet. Prisfaldene på danske apoteker vil ifølge modellen vokse, jo flere danske forbrugere, der ønsker at handle via udenlandske apoteker.

Presset på de danske priser vil tillige være voksende med forbrugergennem-sigtigheden i markedet.<sup>55</sup> Forbrugerne må til en vis grad være oplyste om, hvor de kan finde de billigste lægemidler. Hvis forbrugerne ikke kender til prisforskellene, kan de ikke tilpasse deres forbrug derefter. Gennem-sigtigheden kan blive bedre på flere måder. Fx gennem flere prissammenligninger.<sup>56</sup> Endelig

---

54 Se Blomgren-Hansen: „Om mulighederne for at reducere de offentlige udgifter til lægemidler gennem øget konkurrence“, CBS Working paper 8-99, 1999. Se også Salop: „Monopolistic Competition with outside Goods“, *Bell Journal of Economics* 10: 141-156, 1979.

55 For en beskrivelse af forbrugergennem-sigtighed, se fx Konkurrenceredegørelse 2004, kapitel 7.

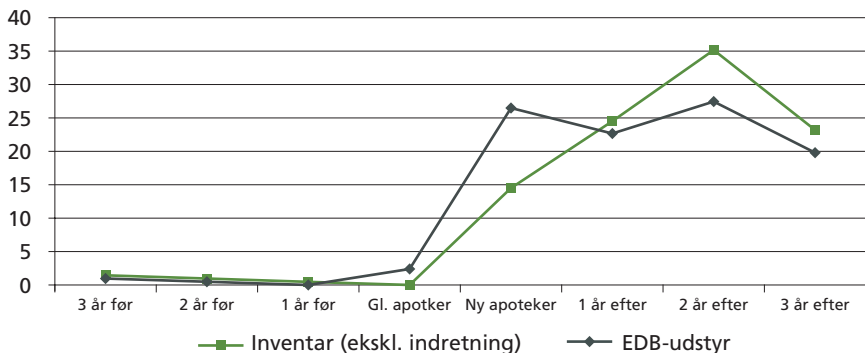
56 Sådanne prissammenligninger foretages i princippet allerede i dag på udvalgte lægemidler. Priserne på lægemidler i Danmark er i dag ens på alle apoteker. Derfor viser prissammenligningerne alene forskellene mellem danske og udvalgte udenlandske apoteker.

tyder noget på, at mange danske forbrugere er relativt prisbevidste på dette marked. Det viser bl.a. forbrugernes stigende import af receptpligtige lægemidler fra apoteker uden for Danmark.<sup>57</sup>

Modellen forudsiger også, at forslagene kan påvirke antallet af apoteker i Danmark. Den øgede konkurrence vil give nogle apoteker en mindre indtjening. Forslagene kan derfor betyde, at nogle apoteker må lukke. Det kan give visse forbrugere længere til apoteket. Den effekt kan man dog mindske ved at lempe reglerne for ejerskab, ved at tillade internetapoteker og apoteker integreret i andre forretninger. Det kunne fx være relevant i tyndt befolkede områder, hvor det i dag ikke er rentabelt at drive et apotek.

Som nævnt i afsnit 6.3, får en afgangende apoteker kun en begrænset kompensation for det, der er investeret i forbindelse med driften af apoteket. Kompensationen svarer sjældent til den sande værdi af apoteket. Værdi af goodwill m.v. bliver fx ikke opgjort, når apoteket bliver overdraget.<sup>58</sup> For at undersøge, om dette er et problem i praksis, har Konkurrencestyrelsen udarbejdet en empirisk analyse. Analysen bygger på regnskaber fra de danske apoteker, og den viser, at apotekerne op mod overdragelsestidspunktet investerer mindre i fx edb-udstyr og inventar, jf. figur 6.6.<sup>59</sup>

Figur 6.6: Investeringer i apoteker før og efter overtagelse



Anm.: Figuren viser, hvordan investeringerne procentvist fordeler sig, forud for og efter et apotek bliver overtaget. Datagrundlaget er regnskaber fra danske apoteker for perioden 1995-2002. De to perioder i midten af figuren vedrører selve overtagelsesåret – her delt op ift., hvornår den gamle hhv. nye apoteker har bevillingen.

Kilde: Egne beregninger ud fra data fra Lægemiddelstyrelsen.

57 Tendensen er stigende. Lægemidler købt i udlandet udgør dog fortsat kun en lille andel af det samlede forbrug og omfatter primært lægemidler uden tilskud.

58 Goodwill udgør typisk det forskelsbeløb, der opstår, når en virksomhed overtages til en værdi, der overstiger den bogførte værdi.

59 Inventar står for den type inventar, der er særegen for apoteksdriften. Der er altså ikke taget højde for traditionelle investeringer i indretning, møblement m.m.

Figur 6.6 viser, at apotekerne investerer markant mere i inventar og edb-udstyr lige efter, de har overtaget et apotek. Det bekræfter, at incitamenterne til at investere i et apotek lige før dets overdragelse er begrænsede.<sup>60</sup> Løsningen kunne være at tillade et frit salg af de apoteker, der ikke modtager udlignings-tilskud. Første gang et apotek bliver solgt, vil der imidlertid opstå en uforholdsmæssig stor gevinst for den sælgende apoteker. Apotekere har hidtil overtaget apotekerne uden betaling for goodwill. Dette problem bliver mindre, hvis staten inddrager en del af den goodwill, der opstår ved salget.

Analysens konklusion er, at maksimalpriser og tilskud til lægemidler købt i udlandet vil føre til lavere priser til glæde for forbrugerne. Det offentlige vil samtidig spare penge. Negative effekter kan opstå i form af færre apoteker. Det vil dog sandsynligvis blive opvejet af lempeligere regler for ejerskab og etablering.





# En effektiv distribution af byggevarer

## 7.1 RESUMÉ OG KONKLUSIONER

---

Det er dyrere at bygge i Danmark end i en række af de lande, vi normalt sammenligner os med. Det viser flere danske og udenlandske undersøgelser. I januar 2005 viste en britisk undersøgelse fra EC Harris, at Danmark er et af de dyreste steder i verden at bygge. Undersøgelsen bekræfter dermed tidligere undersøgelser fra Konkurrencestyrelsen, Erhvervs- og Byggestyrelsen m.fl.

Byggeområdet er et af de områder i Danmark, hvor konkurrencen fungerer dårligst. Derfor er der gennem årene taget initiativer for at styrke konkurrencen:

- ▲ Konkurrencestyrelsen har bl.a. grebet ind over for ulovlige karteller, selektive salgsbetingelser og loyalitetsrabatter.
- ▲ Licitationsloven er afløst af tilbudsloven.
- ▲ Byggelovgivningen er ændret, så byggematerialer til vandforsyning og afløb, der ikke er i forbindelse med drikkevand, undtages fra krav om national godkendelse. Samtidig er godkendelsen forenklet for de produkter til drikkevand, der fortsat kræver national godkendelse.
- ▲ Fra 1. januar 2006 bliver det lovligt for håndværkere at udføre samme el- og VVS-arbejde, som private selv må udføre.

De to sidste initiativer er udløbere af udredningsarbejdet omkring konkurrencebegrænsende regler i forbindelse med regeringens konkurrencepolitiske strategi.

Konkurrencestyrelsens analyser viser imidlertid, at der stadig er store problemer. Byggeriet har vist sig at være meget resistent over for forandringer. De tidligere initiativer har således haft overraskende ringe effekt eller været overraskende længe om at slå igennem. Det viser bl.a. det uændrede høje prisniveau i forhold til udlandet, den fortsat ringe produktivitet og de fastlåste handelsmønstre.

Derfor er det nødvendigt at fortsætte indsatsen. I dette kapitel analyseres distribution og handel med byggematerialer. Baggrunden for dette fokus er, at en væsentlig del af sektorens konkurrenceproblemer bunder i distributionen og handelen.



Handelen med byggevarer er karakteriseret ved en meget fastlåst struktur. Strukturen er domineret af engrosledet og leverandørerne. Der findes et stort antal forskellige byggevarer, og der er et endnu større antal varenumre på området. Derfor har et velfungerende engrosled været af stor betydning for både producenter og de udførende erhverv. Det har ført til, at stort set alt salg af byggevarer sker gennem grossister. Engrosledet er således den eneste eller den altdominerende afsætningskanal for de fleste leverandører og de udførendes eneste reelle mulighed for at købe byggevarer.

Handelsledet har fortsat væsentlige funktioner at udføre i distributionen af byggevarer. Det gælder ikke mindst i forhold til mindre virksomheder, der har brug for et effektivt og velfungerende handelsled, der står for distribution, logistik, lager m.v. Tilsvarende gælder i relation til dele af de større virksomheders indkøb, mindre leverancer, supplering o.lign. Men der kan være besparelser og produktivetsgevinster at hente, hvis virksomhederne effektiviserer indkøb, logistik og planlægning.

Engrosledet har traditionelt et meget højt serviceniveau. Servicen indregnes i byggevarernes pris. Det betyder, at aftagerne ikke har nogle økonomiske incitamenter til at effektivisere deres logistik og indkøb. Derfor er de enkelte virksomheders ordrer meget små (1.000 kr. pr indkøb i gennemsnit), og mange handler ofte flere gange om dagen. Det gør aftagerne unødigt afhængige af engrosledet og fastholder dem i en ineffektiv indkøbsadfærd og logistik, der gør distributionen unødvendigt dyr samt fordyrer produkterne for forbrugerne.

Forholdene giver engrosledet en stærk stilling. Det er ikke i sig selv et problem for konkurrencen, hvis markedet i øvrigt frit kan udvikle og afprøve nye, alternative afsætningsveje – fx direkte samhandel mellem leverandører og udførende eller internethandel. Så vil konkurrencen fra nye tiltag skabe det pres på de eksisterende aktører, der sikrer effektivitet og udvikling på området.

Konkurrencestyrelsens analyser viser imidlertid, at nye samhandelsmønstre og afsætningskanaler har meget svært ved at få fodfæste på markedet. Det skyldes, at stærke bindinger mellem engrosled og leverandører fastlåser de eksisterende strukturer og positioner. Bindingerne bygger bl.a. på samhandelsaftaler med bestemmelser, der i praksis har selektive virkninger. Det gælder ikke mindst, når de regulerer samhandelen mellem de største virksomheder, der har betydelige markedsandele inden for deres produktområde eller afsætningsled. Hertil kommer, at en del af leverandørerne kun sælger gennem engrosledet. En sådan eksklusivitet er den mest begrænsende form for selektivt salg.

De selektive virkninger i salgssystemerne blokerer for udviklingen af nye samhandelsmønstre i handelen med byggevarer. De negative effekter for konkurrencen forstærkes af, at den eksklusive salgskanal – engrosleddet – er stærkt koncentreret.

Konkurrencestyrelsen vil derfor gribe ind overfor selektive og eksklusive virkninger af dominerende virksomheders samhandelsbetingelser. Styrelsen vil også udnytte de muligheder, den seneste ændring af konkurrenceloven giver hjemmel til. Styrelsen kan således kræve, at dominerende virksomheders salgsbetingelser nedskrives og objektiviseres. Det kan åbne for nye aktører og afsætningskanaler – fx mindre grossister med snævrere produktsortimenter, direkte samhandel med større entreprenører, salg via internettet m.m.

Konkurrencerådet kan også give et konkret leveringspåbud til en leverandør, der herefter nægter samhandel med en aftager, der opfylder de objektiviserede samhandelsbetingelser. Det er en vidtgående foranstaltning, som styrelsen er tilbageholdende med at bruge. Byggebranchen har imidlertid vist sig så forandringsresistent, at leveringspligt kan vise sig nødvendig for at bryde de fastlåste strukturer.

Samhandelsaftalerne er ikke kun et problem, når de omfatter dominerende leverandører. De konkurrencebegrænsende virkninger kan også skyldes, at aftagerne – engrosleddet – har dominerende købermagt.

Der er også problemer med prisdannelsen på byggevarer. Den er sløret og uigennemsigtig. Der er samtidig en høj grad af prisstyring af efterfølgende omsætningsled. Det fastlåser pris- og avancedstrukturen på markedet.

Rabatterne på byggevarer er meget høje (30-60 pct.). Det skyldes, at rabatterne beregnes ud fra listepriser, der ligger langt over de faktiske priser, der handles til. Samtidig kan der være store forskelle i rabatterne til forskellige kunder. Det giver risiko for, at rabatter er betaling for loyalitet og troskab. Det rejser samtidig spørgsmål om diskrimination.

Håndværkerne bruger de meget høje listepriser som grundlag for fakturering over for kunderne. Det fjerner incitamenterne til priskonkurrence, fordi det gør håndværkere og entreprenører mere interesserede i høje rabatter end lave priser. Derved bliver prisdannelsen uigennemskuelig for kunderne, og det giver mulighed for at fastholde et kunstigt højt prisniveau over for forbrugerne.

Høje listepreiser og uigennemskuelige rabatter er ikke i sig selv forbudt efter konkurrenceloven. Men det hæmmer incitamenterne til at konkurrere på priserne stærkt. I dag er der faktureringsregler på byggeområdet, der sikrer forbrugeren meget detaljerede oplysninger om materialeforbrug og -priser, arbejds løn m.v. Oplysningerne er imidlertid først tilgængelige, når arbejdet er udført. Det hjælper således ikke forbrugeren til at finde den økonomisk mest fordelagtige løsning forud for arbejdets udførelse.

I den planlagte revision af markedsføringsloven og prismærkningsloven indgår forslag om forbrugernes muligheder for at få oplysninger om prisen på en vare forud for købet. Tilsvarende indgår forslag om oplysning om pris på tjenesteydelser. Byggeopgaver adskiller sig imidlertid fra salg af varer og tjenesteydelser derved, at der typisk indgår et væsentligt element af både materialeleverancer og af arbejds løn i opgaven. Hvis forbrugeren lige som for varer og tjenester kan få oplysninger om forventet materialepris og løn, vil forbrugeren bedre kunne vurdere, om det kan betale sig at få materialerne leveret gennem håndværkeren, om han selv skal skaffe dem eller om han skal forsøge at få et prisnedslag hos håndværkeren. Konkurrencestyrelsen vil anbefale, at dette hensyn kommer til at indgå i den planlagte revision af forbrugerlovgivningen.

Priskonkurrencen fungerer bedre blandt byggemarkederne på gør-det-selv markedet. Det skyldes bl.a., at priserne er mere gennemsigtige for kunderne og fremkomsten af nye lavprisbyggemarkeder. Konkurrencen medfører, at der er en stor tilbuds- og reklameaktivitet med fokus på priser, tydelig skiltning med tilbud etc. Priserne i byggemarkederne kan således være betydeligt lavere end dem, håndværkerne kan tilbyde. Det har givet en stærk vækst i salget gennem byggemarkederne. Tilsvarende gælder det stigende antal internetbaserede markedspladser. I forbindelse med reparationsarbejder, ombygninger m.v. skal forbrugerne derfor være opmærksomme på, at de selv kan købe materialer som alternativ til at få disse gennem håndværkeren. Det er tit en billigere løsning.

På det professionelle marked arbejder nye aktører for øget *industrialisering* i nybyggeriet. Det er vigtigt, at der tages initiativer, der kan fremskynde denne udvikling. Et sådant initiativ er en ny forsøgsordning med udbud af rammeaftaler for en del af det almene nybyggeri. Forsøget vil gøre det muligt at bruge samme byggekoncept flere gange i stedet for at skulle starte „forfra“ ved hvert nyt byggeri. Hver rammeaftale vil omfatte et fast konsortium og mindst 3 byggekoncepter med fast pris og kvalitet, der kan bruges til flere forskellige byggerier. Det vil også være et krav, at de bydende kan tilbyde et byggeri, der er væsentligt billigere end normalt. Med forsøget kan der opnås betydelige stor-driftsfordele, som kan føre til billigere byggeri. Socialministeriet har oplyst, at forsøgsordningen vil blive omfattet af en midtvejstatus, dvs. efter 2 år.

På baggrund af analyserne tager Konkurrencestyrelsen følgende initiativer:

- ▲ Styrelsen vil gribe ind overfor selektive og eksklusive virkninger af dominerende virksomheders samhandelsbetingelser, så de ikke forhindrer eller diskriminerer direkte samhandel med de udførende, nye alternative grossister eller andre nye handelskanaler.
- ▲ Styrelsen vil anvende konkurrencelovens § 10 a over for udvalgte, dominerende virksomheder i byggebranchen med henblik på at kræve, at deres samhandelsvilkår ikke forbyder eller diskriminerer direkte handel med de udførende, nye grossister og handelskanaler m.v.
- ▲ Styrelsen er parat til at følge op på disse initiativer over for dominerende virksomheder med krav om leveringspligt.

Herudover anbefaler Konkurrencestyrelsen ét initiativ, der kan styrke konkurrencen ved at fremme effektiviteten:

- ▲ Styrelsen anbefaler, at forsøgsordningen med rammeudbud i forbindelse med alment nybyggeri følges tæt. Det er vigtigt, at ordningen bliver overvejet på baggrund af de første indhentede erfaringer, herunder hvordan den med fordel kan bredes ud til større dele af nybyggeriet. Denne opfølgning er vigtig, idet større samlede byggeopgaver kan være en vigtig vej til at bygge billigere boliger uden at slække på kvaliteten.

## 7.2 KONKURRENCEN I BYGGESEKTOREN

---

### Tidligere initiativer

En række analyser fra bl.a. Konkurrencestyrelsen og Erhvervs- og Byggestyrelsen har tidligere peget på konkurrenceproblemerne i byggesektoren.<sup>1</sup> Der er gennem de senere år gennemført flere initiativer for at styrke konkurrencen:

Konkurrencestyrelsen har bl.a.:

- ▲ Grebet ind over for konkurrencebegrænsende tilbudssamarbejde (tilbudskarteller).
- ▲ Fjernet konkurrencedæmpende branchesamarbejder i forbindelse med meldeordninger.

---

<sup>1</sup> „Vejledning – Barrierer for konkurrence og udvikling i byggematerialebranchen skal fjernes“, Konkurrencestyrelsen, september 2001 og „Byggematerialer – en analyse af prisdannelse, rabatstruktur og logistik“, Erhvervs- og Byggestyrelsen, februar 2004.

- ▲ Gennemgået samhandelsaftaler og udsendt en vejledning om konkurrencereglerne med anvisninger på god konkurrenceskik.
- ▲ Grebet ind over for loyalitetsrabatter.
- ▲ Grebet ind over for selektive antagelsesbetingelser for grossister.
- ▲ I forbindelse med godkendelse af en fusion er en grossists mulighed for at blande sig i, hvem grossistens leverandører ellers leverer til, fjernet. Samtidig blev grossistens styring af kundernes indkøb reduceret.

Licitationsloven er afløst af tilbudsloven, som indeholder færre konkurrencebegrænsende regler.

På baggrund af udredningsarbejdet om konkurrencebegrænsende regler i forbindelse med regeringens konkurrencepolitiske strategi er der gennemført to initiativer:<sup>2</sup>

- ▲ Byggelovgivningen er ændret, så byggematerialer til vandforsyning og afløb, der ikke er i forbindelse med drikkevand, undtages fra krav om national godkendelse, og samtidig er godkendelsesordningen for vand- og afløbsrør forenklet for de produkter (drikkevand), der fortsat kræver national godkendelse.
- ▲ Fra 1. januar 2006 bliver det lovligt for håndværkere at udføre det samme el- og VVS-arbejde, som private selv må udføre.

Erhvervs- og Byggestyrelsen har ligeledes taget en række initiativer bl.a. omkring øget effektivitet i byggeriet – fx udvikling af nye samarbejdsformer (partnering), professionalisering af statens bygherrefunktioner m.v.

Initiativerne bør få en positiv effekt på konkurrencen i byggesektoren, men alt tyder på, at der er behov for en yderligere indsats.

## Udviklingen i byggesektoren

Byggeriet omfatter dels nybyggeri, dels reparation, vedligeholdelse og ombygning. Nybyggeriets andel af det samlede byggeri er (opgjort på antallet af beskæftigede) mere end halveret siden 1970. Tilsvarende har reparation, vedligeholdelse og ombygning fået stigende betydning. I dag omfatter nybyggeriet ca. 40 pct. af aktiviteterne, mens reparation m.v. står for ca. 60 pct.<sup>3</sup>

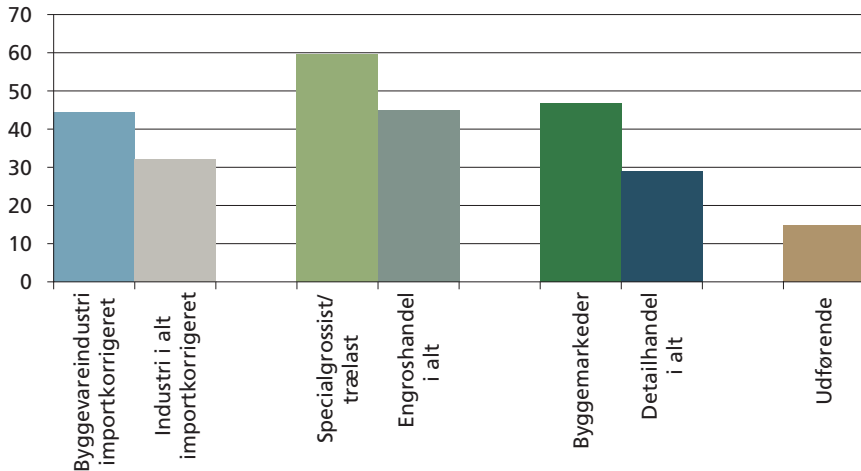
<sup>2</sup> „Rapport fra arbejdsgruppen vedr. konkurrencebegrænsende love og regler på byggeområdet“, Økonomi- og Erhvervsministeriet, Finansministeriet, Miljøministeriet, 2004. Se Konkurrencestyrelsens hjemmeside [www.ks.dk](http://www.ks.dk).

<sup>3</sup> Kilde: Danmarks Statistik, *Beskæftigede inden for bygge- og anlæg*.

Nedenfor er byggesektorens udvikling belyst ved en række indikatorer: Koncentration, pris- og omkostningsudvikling samt produktivitetsudvikling.

Koncentrationen er høj blandt producenter og i handelsleddene i byggesektoren, jf. figur 7.1.

Figur 7.1: Koncentration (samlet markedsandel for de 4 største virksomheder, 2003)



Kilde: Specialkørsler fra Danmarks Statistik og egne beregninger. Der er redegjort nærmere for talgrundlaget i baggrundsnotat til kapitel 2, som findes på Konkurrencestyrelsens hjemmeside [www.ks.dk](http://www.ks.dk)

Koncentrationen i byggesektoren er højere end koncentrationen i erhvervslevet generelt. Koncentrationen er højest i engrosleddet (specialgrossist<sup>4</sup>/trælast). Men koncentrationen i produktionsleddet og detailleddet (byggemarkeder) ligger også over koncentrationen i disse omsætningsled generelt. Der er lav koncentration blandt de udførende (håndværkere og entreprenører).

Konkurrencen fra importerede byggeprodukter er begrænset. Således er importkvoten<sup>5</sup> for byggevareindustrien omkring 33 pct., mens den i industrien generelt er omkring 50 pct.<sup>6</sup>

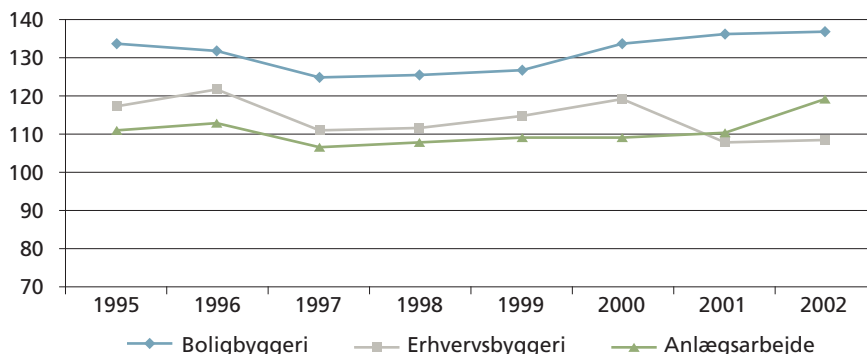
4 Specialgrossisterne står for engroshandel med el- og VVS-produkter samt stål.

5 Andelen af den indenlandske forsyning der stammer fra import.

6 Kilde: Specialkørsler fra Danmarks Statistik.

Byggepriserne i Danmark har i en lang årrække været betydeligt højere end priserne i de EU-lande (Sverige, UK, Tyskland, Holland, Finland, Belgien, Italien og Frankrig), som vi normalt sammenligner os med. Især ligger priserne på boligbyggeri markant over gennemsnittet for EU9-landene. Det danske prisniveau tilnærmer sig ikke prisniveauet i de øvrige 8 EU-lande, jf. figur 7.2.

Figur 7.2: Dansk prisniveau for byggeri i forhold til EU9 gennemsnit (indeks EU9=100)

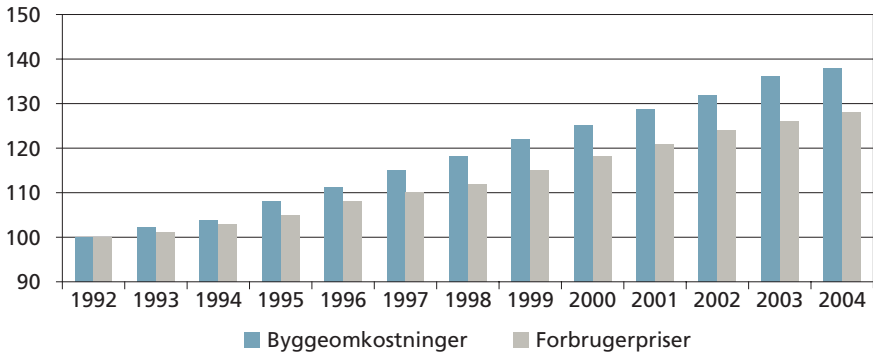


Kilde: Sammenlignende prisindeks fra Eurostat.

Udviklingen bekræftes senest af en engelsk analyse fra januar 2005, der peger på, at Danmark er ét af de dyreste lande i verden at bygge i.<sup>7</sup> Byggepriserne stiger også mere end de danske priser i øvrigt, jf. figur 7.3.

7 „Global Building Costs“, EC Harris, 2005. Se under „research/construction costs“ på [www.echarris.com](http://www.echarris.com).

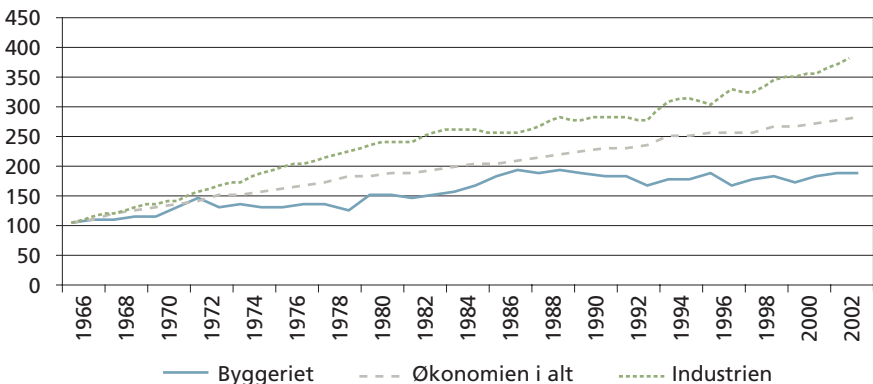
Figur 7.3: Prisudviklingen 1992-2004  
(indeks 1992 = 100)



*Kilde:* Danmarks Statistik, byggeomkostningsindeks for boliger og forbrugerprisindeks. Figuren viser årgennemsnit, der både omfatter varer og arbejds-/tjenesteydelser.  
*Note:* Ser man alene på prisudviklingen for varer belyst ved de to indeks, er byggevarer steget med ca. 31 pct. og forbrugsvarer med 19 pct. i perioden 1992-2004.

Produktivitetsudviklingen i byggesektoren har været lavere end i de fleste andre brancher og i økonomien som helhed. Siden 1966 er produktiviteten i byggeriet steget med 1,6 pct. om året mod 2,8 pct. i hele økonomien, jf. figur 7.4.

Figur 7.4: Produktivitetsudvikling 1966-2002  
(indeks 1966=100)



*Kilde:* Beregningerne bygger på nationalregnskabsstatistik fra Danmarks Statistik (bruttoværditilvækst i faste priser pr. beskæftiget). Se „Dansk Økonomi, 4. kvartal 2004“, fra Jyske Bank. Se [www.jyskebank.dk](http://www.jyskebank.dk)



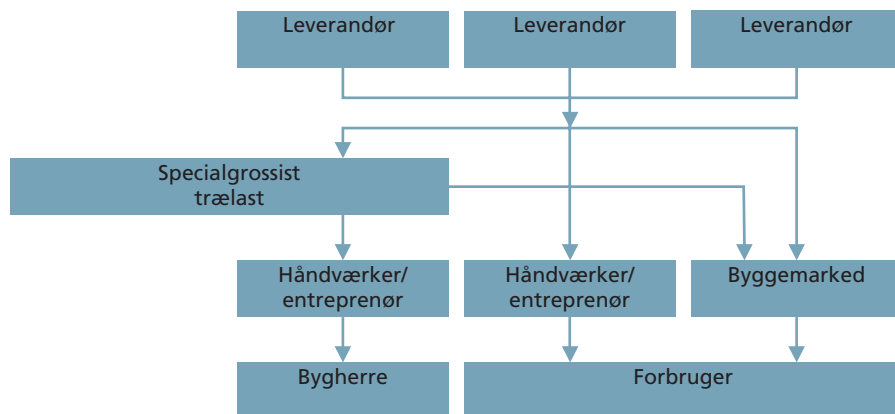
Produktivitetsudviklingen i dansk byggeri er også lavere end i de lande, vi normalt sammenligner os med. Danmark har i perioden 1981-2000 haft en gennemsnitlig vækst i bygge- og anlægssektorens produktivitet på 0,8 pct. om året mod 1,8 pct. i de fem førende lande (Sverige, Norge, UK, Østrig og Portugal) i analysen.<sup>8</sup>

OECD-tal viser, at produktivitetsudviklingen i den danske byggesektor ligger som nr. 11 ud af 13 OECD-lande i perioden 1990-2001. Og den danske byggesektor ligger som nr. 7 ud af 11 OECD-lande, når det drejer sig om forskning og udvikling.<sup>9</sup>

### 7.3 DISTRIBUTION AF BYGGEVARERER

Byggevarer har forskellige handelsveje, jf. figur 7.5.

Figur 7.5: Handelsveje for byggematerialer



Historisk har markedet for byggevarer været præget af mange leverandører og udførende håndværkere. Grossisten/trælasten fungerede derfor som et knudepunkt, der effektivt samlede de mange indkøb, forestod lager og ekspederede varerne videre til håndværkerne. En mindre del af forsyningen gik direkte fra leverandører til industrikunder, hvor byggevarerne indgik i produktionen. Derimod var direkte salg fra leverandører til de udførende meget begrænset.

8 „Rapport fra arbejdsgruppen vedr. konkurrencebegrænsende love og regler på byggeområdet“, Økonomi- og Erhvervsministeriet, Finansministeriet, Miljøministeriet, 2004. Se Konkurrencestyrelsens hjemmeside [www.ks.dk](http://www.ks.dk).

9 „Staten som byggherre – vækst og effektivisering i byggeriet“. Vækstredøgørelsen, Økonomi- og Erhvervsministeriet, august 2003.

I dag er gør-det-selv markedet med salg af byggevarer til private vokset meget. Samtidig er koncentrationen i leverandør- og grossistled steget væsentligt. Derimod er der stadig mange – fortrinsvis små – håndværkere og entreprenører, jf. tabel 7.1.

Tabel 7.1: Udviklingen i antal virksomheder i de forskellige omsætningsled i byggebranchen

	1992	2003	Ændring pct.
Byggevarerindustri	2.549	1.979	-22
Industri i alt	37.136	26.387	-29
Grossist/trælast	3.119	1.793	-43
Engroshandel i alt	35.989	26.330	-27
Byggemarkeder	194	201	4
Detailhandel i alt	41.910	35.265	-16
Udførende	32.909	34.057	3

Kilde: Momsstatistik fra Danmarks Statistik.

Strukturudviklingen har ikke ændret de traditionelle samhandels- og samarbejds mønstre. Distributionen af byggevarer sker stadig altovervejende gennem et fintmasket net af grossister/trælastere med et højt serviceniveau. Det gør distributionen unødvendigt dyr.

På det professionelle marked er der ca. 400 trælastbutikker<sup>10</sup> til at betjene kunderne. En del af disse butikker har dog et vist salg til private. Hertil kommer mindst 275 filialer hos specialgrossisterne (VVS, el og stål). Grossister og producenter har i stort omfang samme funktioner bortset fra fremstilling. Det giver dobbeltfunktioner på salg, færdigvarelager, rådgivning og markedsføring. Grossisterne betjener 34.000 virksomheder. Det betyder, at der i gennemsnit kun er omkring 50 kunder til hver „butik“. Til sammenligning er der gennemsnitligt 1.400 kunder for hver dansk dagligvarebutik.<sup>11</sup> En direkte sammenligning må naturligvis tages med store forbehold, idet der er væsentlige forskelle i de to markeders karakter – fx med hensyn til handelsfrekvens og målgrupper. Men den illustrerer trods disse forbehold alligevel, at der er tale om et meget fintmasket engros-filialnet i byggevarerhandelen. Det belaster – alt andet lige – omkostningerne ved distribution af byggevarer.

En simpel sammenligning af regnskabstal<sup>12</sup> for handelen med byggevarer og dagligvarer viser, at de samlede gennemsnitlige omkostnings- og avancetillæg ved distribution af byggevarer, der sælges i byggemarkeder, udgør hhv. 74 og

<sup>10</sup> Kilde: Trælasthandlerunionens hjemmeside: [www.tun.dk](http://www.tun.dk).

<sup>11</sup> I Danmark er der 4,3 mio. indbyggere over 15 år. De har mulighed for at handle ind i 3.100 dagligvarebutikker.

<sup>12</sup> Kilde: Danmarks Statistik, Regnskabsstatistik. Sammenligningen tager ikke højde for de forskellige, fx i omsætnings-hastighed m.v., der kan være mellem byggevarer og dagligvarer.

90 pct., alt efter om byggevarerne er leveret gennem trælast eller specialgrossist. Omkostnings- og avancetillægget ved distribution af dagligvarer er ca. 24 pct. I dagligvarehandlen er der sket en vidtgående integration af engros- og detailledets opgaver. Det er ikke tilfældet i byggesektoren. Det skal dog tages i betragtning, at byggevarers beskaffenhed generelt indebærer et større rådgivningselement og dermed kompetencebehov i byggemarkederne end i dagligvarehandelen.

## Det stærke handelsled

For de fleste leverandører er engrosledet enten den eneste eller langt den væsentligste afsætningskanal. Samtidig koncentrerer handlen i stigende grad på få store landsdækkende koncerner og frivillige indkøbssamarbejder. Det giver handelsledet en betydelig magt i forhold til leverandører og aftagere (håndværkere, entreprenører og byggemarkeder).

Den største aktør på trælastområdet er Danske Trælast A/S (DT). DT har to kæder: Stark, der er rettet mod det professionelle marked og Silvan, der er rettet mod gør-det-selv markedet. Koncernen har en markedsandel på omkring 25 pct. på det professionelle marked og godt 15 pct. på gør-det-selv markedet.<sup>13</sup> DT opererer også i Sverige, Norge og Finland.

De fleste af de øvrige trælasthandlere er medlemmer af en indkøbsforening. Den største er Ditas med mere end 200 tilknyttede forretninger. Ditas' medlemmer står for ca. halvdelen af det samlede salg på det professionelle marked. Samlet står Danske Trælast og Ditas således for 75-80 pct. af det samlede indkøb på trælastområdet.

De store specialgrossister på el-markedet er Nordisk Solar Compagni A/S med en markedsandel for elinstallationsmateriel på ca. 45-50 pct. og Louis Poulsen El-Teknik A/S med en markedsandel på ca. 35-40 pct. På VVS er der Brødrene Dahl A/S med en markedsandel på omkring 40 pct. samt Brødrene A & O Johansen A/S og Sanistål A/S med markedsandele hver på ca. 20 pct.

Handelsvirksomhederne har peget på, at deres opgave – som mellemed og knudepunkt – kan beskrives som en form for „outsourcing“, hvor de udførende, i stedet for at ansætte en indkøber, overlader bl.a. indkøbsfunktionen til grossisten/trælasten, ligesom det overlades til handelsledet at opbygge kompetence omkring produktkendskab, logistik og styring. Nogle grossister har udviklet meget effektive koncepter, der bl.a. involverer varedistribution om natten.

Handelsledet konkurrerer traditionelt på leveringsbetingelser og høj service (hyppige leveringer, små leverancer, dag-til-dag leverancer med sen bestilling, fri levering, pålidelighed, kreditbetingelser, rådgivning o.s.v.). Omkostningerne hertil indregnes normalt i byggevarernes pris. Aftagerne har derfor ingen økonomiske incitament – i form af sparede omkostninger, lavere materialepriser, højere rabatter – til at effektivisere indkøb og logistik. Styrelsen har fået oplyst, at mange virksomheder handler i trælasten flere gange dagligt. Det betyder, at den gennemsnitlige ordrestørrelse på det professionelle marked i dag er omkring 1.000 kr.<sup>14</sup> Det er et meget lavt beløb.

Der er i de senere år kun få trælastere, der har indført leveringsgebyrer på mindre leverancer. Erfaringen viser, at den typiske kundereaktion er, at netop sådanne gebyrer kan være afgørende for, om man ønsker en samhandel med tømmerhandelen. Langt hovedparten af trælasterne tør ikke indføre leveringsgebyr, fordi det er en afgørende konkurrenceparameter, der vækker negative følelser hos kunden på linie med Dankortgebyret.<sup>15</sup>

Den manglende effektivitet i indkøb m.v. gør distributionen dyrere end nødvendigt. Regningen herfor bliver i de fleste tilfælde sendt direkte videre til bygherren og forbrugeren i form af højere materialepriser. Det giver heller ikke incitament til effektivisering.

De nuværende handelsmønstre gør aftagerne unødigt afhængige af grossisterens logistik og service m.v. De skaber også en barriere for nye aktører på markedet.<sup>16</sup> Entreprenører og håndværkere vil som hovedregel kræve samme høje servicegrad af nye samhandelspartnere, som de er vant til hos deres sædvanlige grossister/trælasthandlere. Det kan nye aktører have svært ved at leve op til.

De små håndværksvirksomheder er afhængige af et handelsled, der står for distribution, logistik, lager m.v. Det er ikke realistisk at forestille sig, at denne type virksomheder vil være i stand til at håndtere større direkte handel med kontakt til de mange leverandører, eller at de har økonomi til større lageropbygninger m.v. Her vil handelsledet fortsat have en vigtig rolle. Men der er væsentlige besparelser og produktivetsgevinster at hente, hvis virksomhederne effektiviserer indkøb, logistik og planlægning.

Handelsleddets centrale placering i distributionskæden og betydelige koncentration betyder, at man kan influere på udviklingen af nye og mere effektive handelsmønstre. Fx med samhandelsbetingelser, der mindsker incitamentet til direkte handel mellem leverandører og entreprenører, „boykot“ af leverandø-

14 Interview med virksomheder i branchen.

15 Oplysninger fra Trælasthandlerunionen – TUN.

16 „Logistik – Trælasthandlerunionens brancheanalyse“, KPMG, 2003.

rer, der har direkte handel o.s.v. Tilsvarende gælder udvikling af nye handelskanaler (fx internethandel). VVS-grossisterne har accepteret netbutikker, så længe butikkerne drives af installatører og får deres forsyninger fra grossisterne. Derimod handles der ikke med de uafhængige internetbaserede markedsplasser.

## Direkte samhandel mellem leverandører og udførende

En række større virksomheder kan købe stort ind. De burde derfor have gode muligheder for selv at påvirke samhandelsbetingelserne og i visse tilfælde handle direkte med leverandørerne uden om handelsledet. Reelt har de imidlertid svært ved at udnytte deres potentiale. Fx handles selv meget store leverancer, der leveres direkte til byggepladsen, gennem grossist/trælast.<sup>17</sup> Styrelsens undersøgelse viser, at salgsmønstrene ikke har ændret sig. Tværtimod er den direkte samhandel faldet.

Branchens argumenter for at fastholde det traditionelle samhandelsmønster er bl.a.:

- ▲ Handelsledet foretager supplerende leverancer, når der opstår behov under byggeriet.
- ▲ Handelsledet sikrer leverancer over hele landet til enhver tid. Fravalg i enkeltager indebærer risiko for at miste det landsdækkende forhandlernet.
- ▲ Handelsledet påtager sig hele kreditrisikoen.

Leverandører, der primært afsætter gennem handelsledet, har oplyst, at de ikke har logistik og salgsorganisation til at håndtere mange mindre kunder.<sup>18</sup> Det afskærer dem fra direkte samhandel med entreprenører. Allerede i dag er der imidlertid mange direkte leverancer, hvor levering sker direkte fra producent til byggeplads, og faktureringen går gennem grossist/trælast. Disse leverancer kunne lige så godt sælges direkte, uden at det ville kræve særlig meget af producenten. Derudover kan direkte leverancer og salg til de store kunder også øges noget uden de store omlægninger hos producenterne.

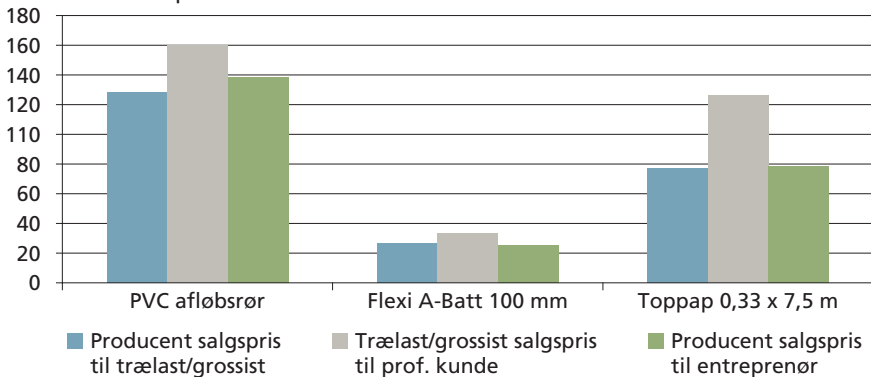
Det virker samtidig paradoksalt, at en række producenter af byggematerialer, der indgår i internationale koncerner, er i stand til at håndtere direkte samhandel med entreprenører på udenlandske markeder, men ikke i Danmark.

<sup>17</sup> „Omsætningen af byggematerialer – belyst fra leverandørsiden“, Konkurrencestyrelsen, 2002. Se styrelsens hjemmeside [www.ks.dk/konkurrence/publikationer/2002](http://www.ks.dk/konkurrence/publikationer/2002).

<sup>18</sup> Fremgår af besvarelser fra en række leverandører.

Direkte handel mellem leverandør og entreprenører giver lavere priser end samhandel gennem grossister/trælaster, jf. figur 7.6.

Figur 7.6: Eksempler på salgspriser (kr. ekskl. moms) ved salg gennem hhv. grossister/trælaster og direkte salg til entreprenør



Kilde: Oplysninger fra virksomhederne.

Der gøres opmærksom på, at der er tale om gennemsnitspriser, og at der er betydelige variationer i salgspriserne til hhv. store og små kunder.

Det er ikke kun de større entreprenører, der ønsker mere direkte samhandel med leverandørerne. Det viser etableringen af *BYGIND*, der er en ny indkøbsforening for håndværkere og mindre byggefirmaer. Foreningen skal styrke håndværkernes og byggefirmaernes indkøbsstyrke i forhold til store byggeentreprenører. Leverancerne sker direkte fra leverandørerne til *BYGIND*'s medlemsvirksomheder. Foreningen har oplyst, at de danske producenter og importører er langt mere tøvende og afventende end forventet. Det kan være på grund af frygt for en loyalitetskonflikt i forhold til grossisterne, som er leverandørernes væsentligste samhandelspartnere. Foreningen, der skal opbygge et helt nyt forsyningsystem, handler derfor i stor udstrækning med udenlandske leverandører, til priser der kan ligge 20-50 pct. under de danske leverandørers priser på trods af transport- og logistikomkostninger. Det kan være svært at konkurrere med de danske distributørers høje serviceniveau m.v., bl.a. når der er tale om små mængder eller meget kort leveringstid.

Barriererne for en større direkte samhandel er bl.a.:

*Handelsleddet* står stærkere på det danske marked end på mange udenlandske markeder. Det skyldes i høj grad traditioner. Men det skyldes også, at handelsleddets kunder generelt ikke har samme styrke til at presse handelsleddet,

som på mange udenlandske markeder. Fx har Skanska en omsætning i Sverige på ca. 35 mia. SEK ud af et samlet marked på ca. 200 mia. SEK. I Danmark har Skanska en omsætning på ca. 3 mia. kr. ud af et samlet marked på ca. 150 mia. kr. Tilsvarende gælder for NCC, der har en omsætning på ca. 5,4 mia. kr. i Danmark<sup>19</sup> og ca. 17 mia. SEK i Sverige og MT Højgaard, der har en omsætning på ca. 6,8 mia. kr. i Danmark. Entreprenørerne har dog også oplyst, at direkte samhandel ikke altid er den mest hensigtsmæssige samhandelsform – fx hvis man ikke er i stand til at aftage et helt læs af en vare.

*Virksomhederne mangler en central indkøbsorganisation.* De store entreprenører køber ind decentralt til de enkelte projekter og byggepladser, og det kan være svært at centralisere. Dels fordi man ikke har opbygget centrale indkøbsfunktioner. Dels fordi der er modvilje mod at afgive indflydelse og beslutningskompetence decentralt. Det gør det svært at koordinere og planlægge indkøb, så man udnytter sin styrke bedst muligt.<sup>20</sup> Det er et område, som virksomhederne har stor fokus på. Fx har NCC oplyst, at man har iværksat et projekt til centralisering og effektivisering af virksomhedens indkøb. Målet er bl.a. at opnå væsentlige besparelser på indkøbssiden. Og dette mål ser ud til at blive opfyldt. Skanska har lignende initiativer på området.<sup>21</sup>

*Mange producenter er tilfredse med at overlade salget til grossist/trælaster.* Hvis konkurrencen skal styrkes i relation til de større entreprenører og projekter, er det nødvendigt, at producenterne accepterer direkte samhandel med større entreprenører. Det praktiserer en række af dem allerede i udlandet. Det vil ofte kunne ske på stort set samme vilkår som den eksisterende samhandel med grossisterne. Men producenterne må også være villige til at tilpasse deres salgsfunktioner.

*Producenterne kan frygte problemer med afsætningen,* hvis de bryder „loyaliteten“ over for grossister/trælaster.<sup>22</sup> Mange leverandører er ikke parate til at udfordre handelsleddets dominans. Det skyldes, at en stor del af deres salg er nødt til at gå gennem handelsleddet – uanset direkte salg af store, samlede leverancer. Og mange grossister og trælaster har i dag et strategisk mål om at mindske antallet af leverandører.<sup>23</sup>

Et eksempel på denne strategi er Danske Trælaster A/S' initiativer.<sup>24</sup> DT har siden 1999 arbejdet på at centralisere koncernens indkøb. Målet er at sikre en mere

19 Kilde: Virksomhedernes årsregnskaber for 2003, se [www.skanska.se](http://www.skanska.se), [www.ncc.dk](http://www.ncc.dk), [www.mthojgaard.dk](http://www.mthojgaard.dk).

20 Kilde: Interview med virksomheder i branchen.

21 Oplysninger fra virksomhederne.

22 Et eksempel på problemstillingen er Danske Trælaster's afbrydelse af samhandelen med Sundolitt – der fremstiller hvid isolering – da denne begyndte at sælge direkte til entreprenører. Sagen er beskrevet i Østre Landsrets dom af 9/11 2004.

23 „Logistik – Trælasthanalysens brancheanalyse“, KPMG, 2003.

24 Kilde: Koncernchef Steen Weirsøes indlæg på Nordisk Byggevedtag 2004 samt oplysninger fra virksomheden.

effektiv logistik og distribution, der i højere grad kan udnytte koncernens store potentielle indkøbsstyrke. Målet er lavere omkostninger til både DT og leverandørerne og dermed også lavere priser for DT's kunder. I forlængelse heraf har koncernen lanceret en ny indkøbsstrategi, der indebærer, at man vil koncentrere indkøbene ved færre leverandører og reducere det nuværende antal kraftigt. Herudover indebærer strategien et tæt samarbejde med „foretrukne leverandører“ om at mindske omkostninger (fx få store leverancer direkte til DT-centrallager i stedet for mange små direkte butiksliverancer), nordiske samhandelsaftaler med ensartede betingelser og effektivisering af ordrestyring, prognoser og planlægning.

En rationalisering, der fører til færre leverandører og dermed til en mere effektiv distribution, vil under normale omstændigheder gavne konkurrencen. Men i betragtning af handelsleddets meget stærke position på markedet kan en sådan strategi rejse spørgsmålet, om der kan ligge en fare i, at de leverandører, der „skæres“ bort, reelt bliver afskåret fra markedet.

*Koncernbindinger mellem producenterne i Danmark og udenlandske søsterselskaber* giver ikke incitament til at handle direkte i udlandet. Mange leverandører af byggevarer indgår i internationale koncerner. Koncernerne er normalt ikke interesserede i, at deres datterselskaber konkurrerer indbyrdes. Det kan derfor være vanskeligt for en dansk entreprenør at finde „bedre“ priser på byggevarerne i udlandet. Specialgrossister og trælaster kan opleve tilsvarende problemer, når de forsøger at købe hos udenlandske leverandører.

## Industrialisering

Øget industrialisering i specielt nybygningssektoren bryder med byggesektorens nuværende organisering. Det indebærer også et fald i antallet af aktører i byggeprocessen, idet handelsleddet ikke umiddelbart kan tilføre værdi til det industrialiserede byggeri. I dag lader halvdelen af producenterne al omsætning gå gennem handelsleddet. Entreprenører og byggematerialeindustrien under DI har flere initiativer i gang, der kan øge industrialiseringen. Bl.a. øget brug af præfabrikerede bygningsdele i forbindelse med nybyggeri. Det vil øge produktiviteten, give kortere byggetider og besparelser. Dermed bliver m<sup>2</sup>-prisen lavere end ved traditionelt, håndværkspræget byggeri.

Nye eksempler på øget industrialisering af nybyggeriet viser, at der er mange penge at spare. Skanska vurderer, at byggeomkostningerne ved det første danske byggeri efter det nye BoKlok („bo klogt“) koncept er mindst 20 pct. lavere i forhold til traditionelt byggeri.<sup>25</sup>



Det private selskab „bedre billigere boliger a/s“ har som bygherre og byggestyrer opført et boligbyggeri i Ølby ved Køge efter et andet koncept med fokus på præfabrikation. Bygherren har oplyst, at kvadratmeterprisen for solgte lejligheder er gennemsnitligt kr. 12.500, hvilket er næsten 30 pct. lavere end rammebeløbet for alment boligbyggeri.<sup>26</sup>

Et andet initiativ, der kan billiggøre og effektivisere boligbyggeriet, er ændringen af den almene boliglov i december 2004.<sup>27</sup> Ændringen betyder, at der iværksættes et 4-årigt forsøg, der skal reducere byggeomkostningerne på alment byggeri med 10 pct. Det skal ske ved at udbyde og indgå et antal rammeaftaler til opførelse af alment nybyggeri. Hver rammeaftale omfatter et konsortium med faste samarbejdspartnere og mindst 3 byggekoncepter med fast (lav) pris og kvalitet. Ordningen, der er skønnet til at omfatte 20-25 pct. af det almene byggeri, gør det muligt at bruge det samme byggekoncept flere gange. Det giver producenter, entreprenører og bygherrer bedre muligheder for systematisk at lære af gode og dårlige erfaringer fra det ene byggeri til det næste og styrker dermed også metode- og produktudvikling. Den ændrede organisering vil give betydelige stordriftsfordele og fremme en effektivisering af nybyggeriet, uden at det går ud over kvaliteten. Socialministeriet har oplyst, at forsøgsordningen vil blive omfattet af en midtvejsstatus, dvs. efter 2 år.

Andre dele af nybyggeriet vil formentlig kunne drage nytte af de byggekoncepter m.v., der udvikles i forbindelse med forsøgsordningen. Det skal dog ske i overensstemmelse med de regler, der gælder for dét område.

## Nye salgskanaler

I de senere år er der taget flere initiativer, der skal øge gennemsigtigheden på byggevaremarkedet og skabe muligheder for nye handelsmønstre.

I efteråret 2003 startede prisportalen [www.byggevarerpriser.dk](http://www.byggevarerpriser.dk) på initiativ af Erhvervs- og Byggestyrelsen. Hensigten med portalen var at øge gennemsigtigheden om priser på byggevarer. Desværre har de større toneangivende virksomheder i byggebranchen ikke ønsket at få sammenlignet priser på portalen. Godt et år efter portalens åbning var branchens modvilje så stor, at portalen næppe kunne etablere den prisgennemsigtighed og øgede konkurrence, som var intentionen. Portalen lukkede i april 2005.

Konkurrencestyrelsen ser denne udvikling som et udtryk for branchens resistens over for forandringer. Det understreger behovet for yderligere initiativer, der kan bryde de fastlåste strukturer og handelsmønstre i branchen.

26  
27

*For flere oplysninger se [www.bedrebilligereboliger.dk](http://www.bedrebilligereboliger.dk).  
Lov nr. 1446 af 22. december 2004.*

*Nethandelen* er steget de seneste år – bl.a. med VVS-artikler – men der foreligger ingen pålidelige opgørelser over omfanget. Nogle trælaster og byggemarkeder har også salg over nettet. Der er nu mange netbutikker, der henvender sig til private gør-det-selv folk, og antallet er stigende. Der er dog også stor udskiftning. Det gør markedet svært at orientere sig i. Kunderne er derfor nødt til at undersøge aktuelle udbud og priser grundigt hver gang, de ønsker at handle.

Netsalget af VVS-artikler skønnes at ligge på mellem 100-200 mio. kr.<sup>28</sup> Det skal sammenlignes med et samlet marked på omkring 12 mia. kr.<sup>29</sup> Salget omfatter især kendte mærkevarer inden for armaturer og sanitet. Netsalget er tilknyttet traditionelle VVS-installatører, og VVS-grossisterne leverer ofte varerne. Netbutikkerne har lave omkostninger til husleje, personale, lager m.m. Til gengæld er deres indkøbspriser tit høje på grund af det lille indkøbsvolumen.

Tabel 7.2: Sammenligning af faktiske detailpriser (kr. inkl. moms) på byggevarer i netbutikker og byggemarked

Produkt/ Handelskanal	Damixa blandings- batteri, 2-grebs	IFÖ Cera toilet	Gustavsberg Nordic Duo	Fuga db. stik- kontakt, grå uden ramme
Byggemarked	999	1350-1398	1399-1499	118,45-139,95
Nethandel	786-1248,75	1400-1489	1375-2689	110

Anm: *Priserne er fundet ved søgning på internettet primo marts 2005. Hvor der er anført prisspænd, vises laveste og højeste pris i den pågældende salgskanal.*

En sammenligning af priser i byggemarkeder og netbutikker giver ikke noget entydigt prisbillede, jf. tabel 7.2. Nethandelen er således ikke nødvendigvis billigere end det traditionelle byggemarked. Tabellen viser også, at der er store prisvariationer inden for hver handelskanal. Og priserne kan – afhængig af aktuelle tilbud – ændre sig meget hurtigt. Det understreger vigtigheden af, at forbrugerne orienterer sig grundigt om de aktuelle priser i både byggemarkeder og netbutikker, inden der handles. Forbrugerne skal også være opmærksomme på, at de har mulighed for at købe materialer, armaturer, inventar m.v., når håndværkere skal udføre et arbejde for dem. Det kan ofte være en billigere løsning end at købe gennem håndværkeren.

Blandt de leverandører, grossister og trælaster- og byggemarkedskæder som styrelsen har spurgt, er nethandel ikke særlig udbredt, ligesom virksomhederne har oplyst, at de p.t. ikke deltager i prisportaler på nettet.

28  
29

*Skøn fra aktører på markedet.*

*Samlede omsætning hos udførende og salg i butikker. Omsætningen i grossistledet ligger mellem 6 og 7 mia. kr.*

På det *professionelle marked* har Skanska deltaget i et internationalt forsøg på at skabe en internetbaseret Business-to-Business handel. Forsøget omfattede de 8-10 største entreprenører i verden og havde til formål at skabe en fælles indkøbsportal og derved opnå besparelser. Fremdriften i projektet var imidlertid begrænset. Derfor trak Skanska sig ud for omkring 1½ år siden.<sup>30</sup>

## Selektivt salg

I visse tilfælde kræver leverandører, at forhandlere af deres produkter skal opfylde en række krav, før man vil indlede samhandel. I nogle tilfælde er det også et krav, at salget af leverandørens varer er forbeholdt en begrænset kreds af forhandlere. Det kaldes selektivt salg. Selektivt salg giver leverandøren bedre mulighed for at styre salgsindsatsen. For forhandlerne betyder det selektive salgssystem, at der bliver færre forhandlere. For de forhandlere, der er med i systemet, betyder det, at konkurrencen begrænses. De hensyn, der kan begrunde et selektivt salgssystem, må derfor vejes op imod de skadelige virkninger, det kan have for konkurrencen.

Samhandelsaftalerne mellem de store leverandører og engrosledet har elementer – fx krav om lagerføring og fuldt sortiment – der sammen med pris- og rabatstrukturen gør, at de får selektive virkninger. Det afspejler det tætte samarbejde mellem parterne. Samarbejdet er en følge af, at leverandørerne i vidt omfang overlader lagerføring, salg, markedsføring og anden direkte kontakt overfor slutkunderne til forhandleren.

I byggebranchen er der normalt ikke tale om, at salget begrænses til én aftager. I stedet begrænses det til én salgskanal – engrosledet. Styrelsen har dog tidligere set eksempler på, at en producent aftaler med en stor grossistkunde, at man ikke vil sælge direkte til entreprenører og håndværkere uden om grossisten, hvis grossisten samtidig lover ikke at sælge konkurrerende produkter.

Konkurrencestyrelsens undersøgelse omfatter 13 af de største leverandører af byggevarer. De dækker en væsentlig del af markedet for de pågældende produkter. Undersøgelsen viser, at to af leverandørerne har selektive salgssystemer, men der er selektive virkninger af mange andre. Langt størstedelen (11) af leverandørerne sælger udelukkende – eller altovervejende – gennem trælaster og specialgrossister. 7 af leverandørerne har intet direkte salg til de udførende, entreprenører og håndværkere, mens 4 leverandører sælger fra 2-4 pct. direkte til de udførende. Kun to leverandører af tagpap sælger større mængder direkte til de specialiserede tagentreprenører. De to leverandører har i øvrigt egne entreprenørafdelinger. 9 leverandører har intet eller et stærkt begrænset direkte salg til byggemarkeder.

En foreløbig gennemgang af de samhandelsaftaler mellem leverandører og forhandlere, som Konkurrencestyrelsen har modtaget, viser mange eksempler på aftalevilkår, der understøtter selektiviteten. Blandt disse kan nævnes:

- ▲ At aftalerne typisk omfatter det samlede produktprogram fra leverandøren, og der er flere eksempler på krav om lagerføring af fuldt sortiment og præmiering af fuld lagerføring,
- ▲ der ydes næsten altid en høj a conto rabat til forhandleren,
- ▲ tæt samarbejde om markedsføring finansieret af leverandøren,
- ▲ uddannelse af forhandlerens medarbejdere,
- ▲ rabatspring, der understøtter „grossistfunktionen“,
- ▲ rabatsstruktur, der gør direkte samhandel økonomisk uinteressant.

De selektive virkninger og den egentlige eksklusivitet blokerer for udvikling af nye samhandelsmønstre og strukturer. De negative effekter forstærkes af, at engrosledet er stærkt koncentreret. To virksomheder/indkøbsforeninger står for 80-90 pct. af indkøbene af trælast og el-materiel. Inden for VVS står 3 grossister for ca. 80 pct. af de samlede indkøb.

Salg af byggevarer til professionelle brugere kræver som regel ikke rådgivning fra grossistledet. Byggevarer kan derfor normalt ikke begrunde, at leverandøren bruger selektiv distribution. Fx har Kommissionen besluttet, at sanitsarmaturer ikke kan berettige selektiv distribution. Ved at bevæge sig væk fra en selektiv udvælgelse af forhandlerne – eller en mindre restriktiv begrænsning – åbnes der for, at flere grossister, indkøbsforeninger o.lign. får adgang til markedet. Det giver plads til grossister med forskellig grad af service, rådgivning osv. over for kunderne. Og det åbner for leverancer uden om de nuværende faste kanaler. Det kan fx være direkte handel mellem leverandører og entreprenører eller salg til internetbutikker.

Konkurrencestyrelsen vil på den baggrund gribe ind overfor selektive og eksklusive virkninger af dominerende virksomheders<sup>31</sup> samhandelsbetingelser, så de fx ikke forhindrer eller diskriminerer direkte samhandel med de udførende, nye alternative grossister eller andre nye handelskanaler. En svækkelse af de stærke bindinger mellem leverandører og grossister vil give markedet bedre mulighed for at afprøve andre samhandelskoncepter og salgsmetoder samt bringe nye aktører på banen.

Konkurrencestyrelsen vil også afprøve de muligheder, som konkurrencelovens nye § 10 a giver for at kræve, at udvalgte dominerende leverandører objektiviserer og nedskriver alle forretningsbetingelser. Det kan åbne for salg til alle kunder, der opfylder rimelige, saglige og objektive samhandelsbetingelser. Styrelsen vil lægge vægt på, at samhandelsbetingelserne ikke udformes på en måde, der udelukker direkte samhandel med større slutkunder uden om engrosledet. Det må fx ikke kræves, at en aftager, der ikke er lagerførende grossist, skal købe et fuldt sortiment.

Hvis en leverandør herefter nægter samhandel med en aftager, der i øvrigt opfylder samhandelsbetingelserne, har Konkurrencerådet mulighed for at udstede et konkret leveringspåbud til leverandøren. Leveringspligt er et vidtgående indgreb, som Konkurrencerådet og -styrelsen normalt er tilbageholdende med at anvende. I langt de fleste tilfælde sikres konkurrencen bedst ved, at markederne selv udvikler og afprøver distributionsformer og samhandelsmønstre.

De selektive og eksklusive virkninger af byggebranchens samhandelsbestemmelser er ikke begrænset til dominerende leverandører. Aftaler, hvor det er en grossist eller trælast, der har dominerende købermagt, kan have tilsvarende virkninger.

Leverandører med markedsandele under 30 pct. er normalt omfattet af gruppefritagelsen for vertikale aftaler. Den tillader selektivt salg, medmindre salgssystemet indeholder bestemmelser om pris, område, kundegrupper eller i øvrigt begrænser krydsleverancer mellem de godkendte forhandlere.

Konkurrencemyndighederne kan imidlertid ophæve gruppefritagelsen. Det kan ske, hvis det konkret konstateres, at de selektive aftaler har virkninger, der strider mod konkurrencelovens betingelser for fritagelse og har netværksvirkninger.

Initiativerne bør åbne for handel på vilkår, der er mere åbne over for alternative distributionsveje. Derimod er der ikke tale om, at leverandørerne generelt skal overtage alle grossistfunktionerne og levere direkte til alle entreprenører og håndværkere, der ønsker det.

## 7.4 PRISDANNELSE OG RABATTER

---

Prisdannelsen på byggevarer bygger på høje listepreiser (bruttopreiser) og store rabatter (30-70 pct.). Det giver listepreiserne en meget høj gennemslagskraft i de efterfølgende omsætningsled. Rabatten er en del af det efterfølgende omsætningsleds avance. Det giver nærliggende risiko for: Dels en fastlåst pris-

og avancestruktur. Dels at aftagerne bliver mere interesseret i høje rabatter end lave priser. Risikoen forstærkes af, at listepriserne er grundlaget for faktureringen over for slutkunderne.

De høje listepriser er derfor med til at opretholde et ensartet og „kunstigt“ højt prisniveau over for bygherrer og forbrugere. Prisniveauet afspejler ikke de reelle priser, varerne handles til. Kunderne har derfor svært ved at gennemskue priserne. Systemet cementerer også den indbyrdes afhængighed og loyalitet mellem parterne i samhandelen ved at mindske incitamenterne til konkurrence mellem de eksisterende aktører på markedet. Det gør det også sværere for nye aktører at komme ind på markedet.

Det er ikke i sig selv forbudt efter konkurrenceloven at anvende høje listepriser og store, uigennemskuelige rabatter. Men de er stærkt hæmmende for en aktiv konkurrence på pris. En af mulighederne for at styrke en aktiv priskonkurrence på byggevarer er at skabe større gennemsigtighed i prisdannelsen. De nuværende faktureringsregler på området sikrer, at forbrugerne efterfølgende får detaljerede oplysninger om materialepriser og -forbrug m.v. Men forbrugerne kan ikke bruge oplysningerne til at sikre sig, at de vælger den billigste løsning i forhold til indkøb af materialer. Det vil derimod være tilfældet, hvis der skabes mulighed for, at forbrugerne får relevante oplysninger om materialepriser i forbindelse med indhentning af tilbud eller overslag på byggearbejder. Når oplysningerne foreligger, inden der træffes aftale om arbejdets udførelse, giver det forbrugerne mulighed for at orientere sig om håndværkernes priser og fx sammenligne med priserne i byggemarkeder og internetbutikker. Konkurrencestyrelsen anbefaler, at dette hensyn kommer til at indgå i den planlagte revision af markedsføringsloven og prismærkningsloven.<sup>32</sup>

På gør-det-selv markedet er priskonkurrencen blandt byggemarkederne skarpere. Det viser betydningen af prismæssig gennemsigtighed. Byggemarkederne skiltes tydeligt med priserne over for kunden. Og tilbudsaktiviteten er stor. Priserne i byggemarkederne kan således være betydeligt lavere end dem, håndværkerne kan tilbyde. Salget gennem byggemarkederne har de senere år været i stærk vækst, men den stigende efterspørgsel har ikke ført til højere priser. Det skyldes bl.a. konkurrencepres fra lavpriskæder som Jem & Fix og Harald Nyborg, der har vundet betydelige markedsandele.<sup>33</sup>

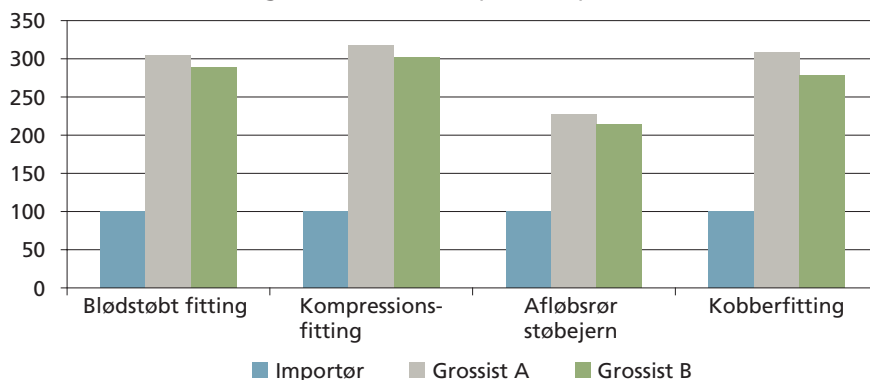
32 De gældende regler findes i bekendtgørelse nr. 780 af 21. november 1990 om fakturering af bygge- og anlægsarbejder, der er udsendt i henhold til prismærkningsloven. Ifølge de gældende regler har kunden ikke krav på at få oplyst de faktiske indkøbspriser og avancer for de anvendte byggematerialer forud for købet. Ministeriet for Familie- og Forbrugsanliggender har oplyst, at reglerne vil blive ændret i forbindelse med den planlagte revision af markedsføringsloven og prismærkningsloven, der bl.a. vil føre til en sammenskrivning af de to love i én lov.

33 Til Berlingske Tidende den 6. april 2005 udtaler kæderne, at kunderne er blevet mere prisbevidste, og at materialerne til selv større projekter som carporte og udestuer nu indkøbes hos byggemarkederne.

Prisdannelsen i VVS-branchen er et godt eksempel på, hvordan tingene fungerer på det professionelle marked. Her står VVS-grossisterne for næsten hele forsyningen. Det er kun ca. 10 pct. af forsyningen til de professionelle kunder, der går direkte fra producent/importør til kunden. I denne gruppe findes en importør af rør og fittings med et alternativt koncept, der bygger på direkte leverancer til professionelle kunder. Importøren er – ligesom grossisterne – lagerførende.

Importørens listepreiser er nettopreiser og derfor meget lavere end de store VVS-grossisters, jf. figur 7.7. Der er stor afstand mellem listepreiserne og de faktiske priser, der handles til.

Figur 7.7: Listeprisindeks for en importør og to store VVS-grossister (listepriis importør = 100)



Kilde: Selskabernes gældende prislistes fra august/oktober 2004.  
 Note: Grossist B har en særlig prisliste, hvor udvalgte produkter sælges til lavere nettopreiser. Kunden skal selv afhente varerne i grossistens specialafdelinger.

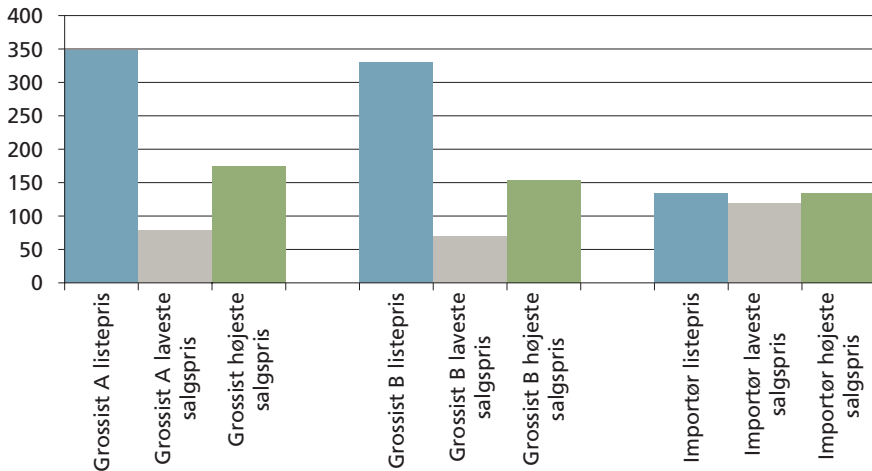
Producenter og grossister i VVS-branchen har kutymemæssigt haft et højt rabatniveau i mange år. Generelt bliver der givet 50-70 pct. rabat på listepreiserne. Inden for visse varegrupper, fx rør og fittings, kan forskellen mellem listepreiser og de faktiske priser, der handles til være langt større, jf. figur 7.7.

I 2002 lancerede importøren en ny prisliste med faste lave nettopreiser. Det betød, at listepreiserne blev nedsat med op til 60 pct. Den lave listepriis gav, ifølge importøren, stadig mulighed for at give mindre rabatter. Importørens nye prissystem har ikke fået VVS-grossisterne til at nedsætte listepreiserne. Ifølge importøren har grossisterne i stedet for hævet rabatterne yderligere. VVS-grossisterne har for flere år tilbage afbrudt stort set al samhandel med importøren.

De høje listepriser og rabatter gør det svært for kunden at gennemskue den reelle pris. Det kan være med til at give en højere pris for kunden, end tilfældet ville være, hvis der blev handlet til listepriser, der ligger tæt på den rene netto-pris.

Der er forskel på, hvor det kan betale sig at handle for henholdsvis store og små kunder, jf. figur 7.8.

Figur 7.8: Listepriser og faktiske salgspriser hos en importør og to VVS-grossister (kr. incl. moms)



Kilde: Prislister til installatører m.v. og oplysninger fra virksomhederne vedr. 2" blodstøbt fitting VVS nummer 00 0001 112.

Note: De faktiske salgspriser fremkommer ved at fratække samtlige rabatter, der på årsbasis ydes til kunden. Isolerede ad hoc rabatter i forbindelse med enkeltleverancer kan være højere.

Sammenligningen af listepriser og salgspriser til hhv. store og små kunder viser, at de største aftagere får de laveste priser hos grossisterne. De små kunder kan med fordel handle hos importøren. De høje listepriser slører dette forhold. Pris- og rabatstrukturen er den samme for samtlige varer i produktgruppen.

## Rabatter

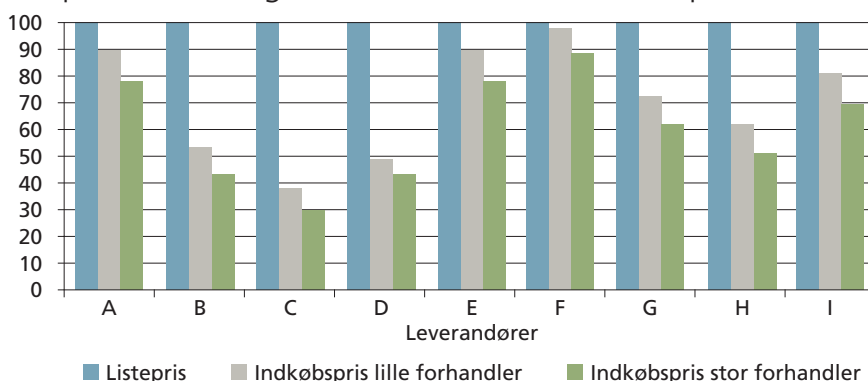
De fleste brancher bruger forskellige former for rabat, bonus og tilskud til markedsføring. Det er typisk betaling for omkostningsbesparelser ved en mere rationel distribution i form af få store ordrer og leverancer eller betaling for konkrete markedsføringsaktiviteter (tilbudsaviser m.v.). Men de kan også have



andre formål. Fx skabe loyalitet i samhandelsforholdet eller diskriminere mellem forskellige kunder. Det er en nærliggende risiko i forbindelse med et meget højt rabatniveau i en branche.

Byggevareområdet er generelt præget af høje rabatter. Der kan også være relativt store forskelle mellem rabatterne til de enkelte kunder, jf. figur 7.9, der viser forskellige leverandørers listepriser samt store og små forhandlers indkøbspriser på forskellige byggevarer.

Figur 7.9: Listepriser af producent og faktisk indkøbspris for stor og lille forhandler (indeks listepris = 100)



**Kilde:** Oplysninger fra virksomhederne.  
**Note:** Gennemsnitlige årlige rabatter til forhandlere, der har samhandelsaftaler med leverandørerne. Der kan være betydelige variationer, der ikke fremgår af figuren. Den omfatter fx ikke leverancer til kunder uden samhandelsaftale. Projekt- og andre ad hoc-rabatter er heller ikke altid medregnet.

Rabatterne for store forhandlere går fra ca. 10 til ca. 70 pct. For små forhandlere går rabatten fra ca. 2 pct. til ca. 60 pct. Det høje rabatniveau hos nogle leverandører hænger bl.a. sammen med prissystemer, der bygger på meget høje listepriser. Det kræver, at der ydes høje rabatter for at nå ned på et konkurrencedygtigt prisniveau.

Der er stor spredning i leverandørernes rabatter til grossister og trælaster.

Leverandørernes rabatter består typisk af en fast grundrabat. Den ydes til alle lagerførende grossist/trælaskunder. Hertil kommer forskellige former for graderede rabatter, bonusser og markedsføringsbidrag. En del af rabatterne indgår i centrale aftaler mellem leverandør og aftager. De er derfor ikke kendte for de enkelte butikker. Det begrænser den videre rabatgivning til kunderne.

Et vist rabatspænd er acceptabelt ud fra en konkurrencemæssig vurdering. Det forudsætter imidlertid, at spændet afspejler de reelle forskelle i omkostninger ved hhv. store og små leverancer. Rabatter, der rækker herudover, kan være betænkelige. Det gælder især, hvis det stiller en lille kunde uforholdsmæssigt dårligt i konkurrencen med en stor kunde. På byggevarer kan der være store forskelle i rabatterne til forskellige kunder, der ikke umiddelbart kan forklares ud fra objektive forhold i kundeforholdene alene (fx omkostningsbesparelser).



# De frivillige kæder og konkurrencen

## 8.1 RESUMÉ OG KONKLUSIONER

---

De frivillige kæder fylder godt i detailhandelen. De er med et tæt butiksnæts og et varieret vareudbud med til at skabe et spændende butiksliv. De frivillige kæder er stort set repræsenteret inden for samtlige brancher i detailhandelen. Gennem årene har de fastholdt en høj markedsandel.

Rationaliseringer i detailhandelen betyder, at der stilles større og større krav til butikkerne. Det gør det nødvendigt med stordrift. Stordrift kan have form af en kapitalkæde, hvor butikkerne ejes af samme virksomhed og således er underlagt en koncernledelse. Koncernledelsen træffer alle beslutninger om oprettelse, placering, nedlæggelse og drift af butikkerne.<sup>1</sup>

En anden mulighed er, at butikker går sammen i et frivilligt kædesamarbejde. De frivillige kæder består af selvstændige erhvervsdrivende, som samarbejder om bl.a. fælles indkøb, markedsføring, administration og/eller uddannelse. Over for de frivillige kæder og kapitalkæderne er der også selvstændige, som ikke indgår i et kædesamarbejde.

Der er fordele ved det frivillige kædesamarbejde. Den enkelte ejer af en kædebutik kan skabe høj motivation og engagement hos medarbejderne og drive butikken effektivt. Samtidig gør kædesamarbejdet det muligt at udnytte stordriftsfordele samt at optræde udadtil med fælles koncepter, hvilket er til fordel for forbrugerne.

Nogle frivillige kæder ønsker imidlertid at få mulighed for at træffe alle beslutninger om varesortiment og priser m.v. Spørgsmålet blev rejst af Dansk Handel og Service (DHS) og Handel, Transport og Serviceerhvervene (HTS) i 2004 over for økonomi- og erhvervsministeren. Ønsket om mere kædestyring begrundes bl.a. med, at butikkerne kan opnå fordele i form af en mere effektiv markedsføring, større rabatter hos leverandører samt en mere effektiv distribution og drift.

---

<sup>1</sup> Aftaler i form af koncerninterne aftaler er omfattet af konkurrencelovens § 5 og derfor undtaget fra forbudet i lovens § 6.

Ministeren har derfor bedt Konkurrencestyrelsen om at undersøge de frivillige kæders konkurrenceforhold og at se på, hvordan problemerne kan løses. Styrelsens undersøgelse og anbefalinger er nærmere beskrevet i en rapport, som ligger til grund for dette kapitel.

Undersøgelsen viser, at de frivillige kæder klarer sig godt i konkurrencen med kapitalkæderne. Der er fortsat langt flere butikker, der indgår i et frivilligt kædesamarbejde end i en kapitalkæde. Andelen af det samlede antal butikker er siden 1997<sup>2</sup> steget mest for de frivillige kæder og svarer i dag til en andel på 35 pct. mod kapitalkædernes 19 pct. Samtidig er antallet af kæder – både frivillige kæder og kapitalkæder – faldet i perioden. Kæderne går sammen for at styrke sig i konkurrencen.

Udviklingen i indtjeningen er også ret positiv for de frivillige kæder. Overskud før afholdelse af løn og husleje m.v. er steget mere for de frivillige kæder end for kapitalkæderne i perioden fra 1997 til 2003. Det kan bl.a. tilskrives kædernes evne til at udnytte indkøbsfordele. Samtidig har både de frivillige kæder og kapitalkæderne oplevet et fald i overskuddet efter, at faste udgifter er afholdt. Det skyldes bl.a., at det er blevet dyrere at eje en butik.

Der er intet i denne udvikling, der peger på, at det er nødvendigt at ændre konkurrencereglerne. Styrelsens analyser viser, at succesen for kæderne ikke afhænger så meget af, om de er frivillige kæder eller kapitalkæder, men om de er i stand til at finde det rigtige koncept, de rigtige internationale samarbejdspartnere, samt om de er gode til at drive forretning.

Nogle kæder har således med held eksporteret deres koncept til andre lande. Andre kæder har indledt samarbejde med kæder i andre lande, fx om indkøb. Kæderne kan herved opnå større indkøbsstyrke og mere effektive indkøb, uden at de behøver at pålægge kædemedlemmer i Danmark en øget købsloyalitet.

Noget tyder imidlertid på, at det kan gavne både forbrugerne og detailhandelen, hvis der gennemføres en konkurrencepolitisk ændring, så de frivillige kæder får større frihedsgrader. Lidt populært sagt vil det være en fordel, hvis de frivillige kæder kan bruge mindre tid på jura og mere tid på at udvikle og vedligeholde et konkurrencedygtigt koncept.

Ændringen kan ske ved at ophæve den gældende gruppefritagelse for kædesamarbejde. Gruppefritagelsen blev indført i 1998 efter svensk forbillede. Svenskerne har dog senere ophævet deres.

2

*Konkurrencestyrelsen har undersøgt perioden fra før forbudslovgivningen trådte i kraft i 1998 til i dag, dvs. fra 1997 til 2003.*

Analysen af regler og praksis tyder på, at gruppefritagelsen har været anvendt for mekanisk, og at reglerne imod hensigten har skabt større uklarhed end sikkerhed omkring de rammer, som kæderne kan agere indenfor.

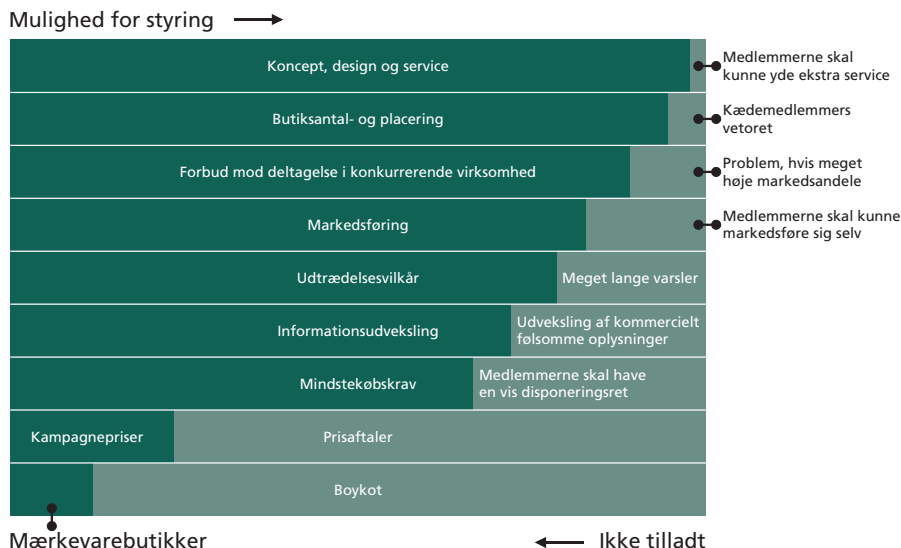
Fra 1. februar 2005 kan kæderne selv vurdere, om deres aftaler opfylder betingelserne for at være fritaget fra konkurrencelovens forbud, jf. den seneste ændring af konkurrenceloven. De behøver således ikke længere ansøge om en fritagelse. Vælger kæden ikke at anmelde sit kædekoncept til styrelsen, behøver Konkurrencerådet ikke at tage stilling til enhver detalje i et kædekoncept. Dette er i sig selv mindre restriktivt for kæderne. Når styrelsen modtager en anmeldelse, må styrelsen i sagens natur anlægge en forholdsvis restriktiv vurdering på et tidspunkt, hvor det kan være svært at vurdere, hvilken virkning aftalerne rent faktisk har på markedet.

En ophævelse af gruppefritagelsen vil befri de frivillige kæder for et kompliceret regelsæt. Reglerne vil blive lettere at forstå, og der vil blive fuld overensstemmelse mellem de danske regler og EU-reglerne.

Der bliver friere muligheder for styring af kæderne på næsten alle områder. Figur 8.1 viser i forenklet form de anbefalede, fremtidige styringsmuligheder. Det væsentlige er, at bestemmelser om kædekoncept og interne forhold, der stort set kun berører medlemmernes indbyrdes forhold, kan aftales ret frit, jf. de øverste blokke i figuren. Det er kun bestemmelser, der kan påvirke konkurrencen på markedet mærkbart, der kan være et problem, og som myndighederne fremover bør have fokus på.

I praksis vil det være af stor betydning, at det også bliver muligt i højere grad at styre indkøb og sortiment. Det giver kæderne mulighed for at opnå større rabatter hos leverandørerne og en mere effektiv markedsføring.

Figur 8.1: Fremtidige styringsmuligheder



Kæderne vil i forhold til tidligere få større frihed til at bestemme, hvor mange butikker, der skal være i kæden, og hvor de skal placeres. Kæderne vil også kunne udvide forbudet mod at deltage i konkurrerende kæder til enhver form for deltagelse i konkurrerende virksomhed. Samtidig vil det nuværende udtrædelsesvarsel i gruppefritagelsen på 6 måneder kunne udstrækkes til i hvert fald 12 måneder og yderligere i op til 2 år for kæder med en mindre markedsandel.

Kæderne vil som nævnt også kunne binde medlemmerne mht. indkøb og sortiment i højere grad end hidtil. Endelig vil kæden kunne kræve, at medlemmerne ikke overskrider de maksimumpriser, som kæden fastsætter i tilknytning til fælles reklameaktiviteter.

De lempeligere vilkår afhænger af, hvor stærk en stilling kæden har på markedet. Hvis en branche domineres af en eller meget få kæder, der fx anvender omfattende købsbindinger, der begrænser konkurrencen i branchen, vil ovennævnte muligheder for at styre kædemedlemmerne kunne være for vidtgående. Det samme gælder, hvis en dominerende kæde fx styrer nyetableringer på en måde, der begrænser konkurrencen. Konkurrencelovens § 11 om forbud mod misbrug af dominerende stilling gælder således fortsat fuldt ud også for frivillige kæder.

En ophævelse af gruppefritagelsen angår vurderingen efter konkurrencelovens § 6, og vil som nævnt give større råderum for kæderne til styring af medlem-

merne. Der ligger ikke i denne ændring nogen anbefaling af, at kæderne indfører stram styring. Det er op til medlemmerne i den enkelte kæde at fastsætte, hvor grænsen mellem central styring og medlemmernes selvstændige beslutninger skal gå. Konkurrenceretten skal ikke give det enkelte medlem en generel beskyttelse mod „urimelige“ kædebeslutninger. Dog skal et medlem kunne forlade kæden med et rimeligt varsel og på rimelige udtrædelsesvilkår. Kædens interne konflikter må eventuelt løses via det forenings- eller aftaleretlige system.

På to punkter har Konkurrencestyrelsen ikke kunnet anbefale, at man imødekommer ønsker fra nogle af organisationerne. Det handler om prisaftaler og aftaler om boykot af bestemte leverandører. Ønsket om ens priser i alle kædens butikker er bl.a. begrundet med, at kæderne gerne vil kunne reklamere med den nøjagtige besparelse eller før-og-nu-priserne for at overholde markedsføringslovens krav. I praksis vil det betyde, at forretninger, der har lave priser i forhold til andre kædemedlemmer, i en længere periode forud for en tilbudskampagne forhøjer priserne alene, for at kæden kan reklamere med et tilbud. Dette er ikke acceptabelt. Aftaler om ens priser er i klar strid med såvel konkurrenceloven som EU's konkurrenceregler.<sup>3</sup>

Det samme gælder boykot. Påbud fra kæden om at boykotte en leverandør beskærer det råderum, som kædedeltagerne bør have. Udadtil kan balancen i forhold til leverandørerne blive forrykket, så der bliver tale om udøvelse af købermagt. Boykot kan ramme mindre og evt. lokale leverandørers adgang til markedet og dermed begrænse forbrugernes valgmuligheder. Det skulle i øvrigt ikke være nødvendigt at anvende sådanne midler i et kædesamarbejde. I praksis er der i de frivillige kæder en meget høj „indkøbsloyalitet“ – i gennemsnit 90 pct. – uden at sådanne midler har været anvendt. Problemer omkring prisstyring og boykot er omtalt yderligere i afsnit 8.5.

Styrelsens anbefalinger lægger op til en løsning, der afbalancerer fordelene ved central styring og fordelene ved butiksejernes decentrale beslutninger. Hermed sikres et så alsidigt vareudbud og så høj effektivitet som muligt. En central styring af kædekonceptet kan gøre butikkerne mere effektive og attraktive på en måde, som vil sikre, at nye idéer spredes hurtigt. Det vil styrke dem i konkurrencen. Men en total styring, der udelukker lokalt initiativ, kan ikke accepteres.

3

*Både leverandører og kædeselskab kan angive vejledende priser for varer, de sælger til kædemedlemmerne.*



## 8.2 KAPITALKÆDER OG FRIVILLIGE KÆDER – MULIGHEDER OG BEGRÆNSNINGER

I 2004 har flere detailhandelsorganisationer fremsat ønske om, at konkurrencereglerne ændres, så de frivillige kæder ligestilles med kapitalkæder. Organisationerne har ønsket klare regler, så medlemmerne ikke skal bruge tid på jura, men kan koncentrere sig om at drive forretning.

Detailhandelen i Danmark præges i høj grad af kæder. De frivillige kæder har ca. 1/3 af omsætningen, mens kapitalkæderne har lidt under halvdelen af omsætningen i detailhandelen.<sup>4</sup>

Der findes også samarbejde om indkøb og markedsføring i servicefagene (fx ejendomsmæglerne) og håndværksfagene (fx autoværksteder). Det er dog ikke nær så udbredt som i detailhandelen. Analyserne i det følgende vedrører kun detailhandelen.

I boks 8.1 er nogle forskellige typer kæder beskrevet.

### Boks 8.1: Forskellige kædetyper

- ▲ En *kapitalkæde* (også kaldet *egentlig kæde*) er en kæde af butikker med samme ejer. JYSK, Fakta og Silvan er eksempler på kapitalkæder.
- ▲ En *frivillig kæde* er et samarbejde mellem selvstændige forretninger om fx indkøb, koncept, markedsføring m.v. Profil Optik, Byggekrum og Spar er eksempler på frivillige kæder.

Medlemmer af frivillige kæder betaler ofte et indtrædelsesgebyr samt et månedligt markedsføringskontingent. Det giver det enkelte medlem ret til at bruge kædens faciliteter med hensyn til identitet, markedsføring, uddannelse, knowhow og forretningsudvikling.

Nogle kæder af selvstændige butikker er vertikalt styrede, fx grossiststyrede kæder og franchisekæder. I disse kæder er samarbejdsaftalen indgået mellem den enkelte kædedeltager og grossisten eller ejeren af forretningskonceptet (franchisegiver). Franchisetager betaler for at få retten til at udnytte forretningsidéen. Ofte ejer franchisegiver også i et vist omfang selv nogle af konceptforretningerne. Rema 1000 er et eksempel på en franchisekæde. ➤

<sup>4</sup> Ved detailhandelen forstås i dette kapitel salg til forbrugeren fra butikker med udvalgsvarer og dagligvarer.

▲ *Hybrider* er kæder, der består af både frivillige kæder/franchisekæder og kapitalkæder. Skousen Hårde Hvidevarer, Coop Danmark<sup>1</sup> og MacDonalds er alle hybrider. Her kan også nævnes Bestseller, der har en række butikker, de selv ejer. Endvidere har Bestseller aftaler med franchisetagere, der bl.a. sælger tøj fra Bestseller.

*Note 1: Coop har desuden peget på, at Coop's kædesamarbejde med de selvstændige brugsforeninger foregår ud fra et kostprisprincip, dvs. at der ikke er indlagt nogen grossistavance i samhandelsforholdet mellem Coop og brugsforeningerne.*

## Den konkurrenceretlige regulering

Kædesamarbejder i detailhandelen er undergivet konkurrenceretlig regulering. I de fleste lande består denne alene i de konkurrenceregler, der gælder generelt for hele erhvervslivet. I Danmark har der hidtil været en særregulering (en gruppefritagelse) på området.

De konkurrenceretlige regler indebærer, at aftaler mellem selvstændige erhvervsdrivende er forbudte, hvis de begrænser konkurrencen mærkbart. Baggrunden er, at aftaler mellem virksomheder ofte indebærer et samfundsøkonomisk tab, dvs. for høje priser, for lav effektivitet og bevarelse af en uensigtsmæssig struktur etc. I visse tilfælde kan aftaler fritages. Det sker, hvis aftalerne indebærer større effektivitet med fordele for forbrugerne uden at udelukke konkurrencen. Aftaler om prissamarbejde, selv mellem virksomheder med en begrænset markedsandel, vil næsten altid øge prisniveauet til skade for forbrugerne.

Forbudet mod konkurrencebegrænsende aftaler trådte i kraft i Danmark 1. januar 1998. For at skabe en rimelig konkurrencemæssig ligestilling mellem kapitalkæderne og de frivillige kæder blev forbudslovgivningen ledsaget af en gruppefritagelse for kæder i detailhandelen, jf. boks 8.2. Herved undgik kæderne at skulle søge om individuelle fritagelser, som man antog at være nødvendigt for at kunne fortsætte kædernes hidtidige aktivitet. Gruppefritagelsen bestemte, at en række aftalebestemmelser var lovlige og klagjorde, at andre var ulovlige. Der har dog alligevel været en del sager på området.

Blandt EU-landene er det kun Danmark og Holland, der i dag har en særlig regulering for kæder. De hollandske regler er mere restriktive end de danske. Tilladelsen til at anvende maksimalpriser i forbindelse med reklameaktiviteter gælder kun 5 pct. af sortimentet og kun, hvis kampagnen varer højst 8 uger. Der er ligeledes begrænsninger på den købspligt, der kan pålægges, idet denne højst kan udgøre 60 pct. af en detailvirksomheds sortiment og højst vare 10 år. Købsforpligtigheden kan kun indgås i forbindelse med finansielle forpligtelser, som detailhandleren indgår. Det kan fx være lån (eller finansiering af

lagre eller inventar) eller aftaler om sikkerhedsstillelse til fordel for tredje-mand.

De øvrige lande, der som nævnt ikke har nogen særregulering, har ikke haft særlig mange sager på området.

## Boks 8.2: De nuværende regler

Reglerne i „Gruppefritagelse for horisontale aftaler m.v. om kædesamarbejde i detailhandelen“ gælder for kæder, hvis andel af detailomsætningen inden for kædens forretningsområde ikke overstiger 25 pct.

Herudover kræves det, at aftalen om kædesamarbejde er indgået mellem selvstændige detailhandlere, at samarbejdet sker på vedvarende basis under fælles navn eller anden fælles betegnelse, og at kædedeltagerne har detailhandel som hovederhverv.

Gruppefritagelsen indeholder en række såkaldt „hvidlistede“ og „sortlistede“ bestemmelser, dvs. en opstilling af, hvilke vilkår kædedeltagerne lovligt kan aftale, henholdsvis hvilke vilkår det vil være ulovligt at aftale som led i kædesamarbejdet. De lovlige bestemmelser er: 1) fælles varesortiment, 2) fælles reklameaktiviteter, 3) fælles kædekoncept og erfa-udveksling, 4) loyalitet over for kæden samt 5) kriterier for placering af nye butikker og optagelse af nye medlemmer.

De ulovlige bestemmelser er: 1) begrænsninger i det enkelte medlems mulighed for at indkøbe andre produkter end de aftalte, 2) hindring af det enkelte medlems mulighed for at markedsføre egen forretning, 3) fastsættelse og håndhævelse af priser, 4) usaglige og diskriminerende kriterier for placering af nye butikker og optagelse af nye medlemmer samt 5) udtrædelsesvarsler med en varighed over 6 mdr.

Konkurrenceretten regulerer ikke, hvad der foregår inden for en virksomhed eller koncern, fx en kapitalkæde. Med et centralt økonomisk ansvar og centrale beslutninger er der i princippet mulighed for at styre alle beslutninger i koncernen.

Selvstændige virksomheder, som har indgået kædesamarbejde (dvs. en frivillig kæde), har ikke samme mulighed for en total, central styring af medlemmerne. Her er den økonomiske risiko nemlig ikke central, men medlemmernes.

## Forskelle i adgang til ressourcer ved opkøb og nyetableringer

For udviklingen af en kæde er det vigtigt at have adgang til kapital fx til opkøb eller nyetableringer. Her har kapitalkæderne umiddelbart klare fordele, som konkurrencereglerne ikke har nogen indflydelse på.

Kapitalkæden kan også ved et opkøb eller en nyetablering med kort varsel stille veluddannet personale til rådighed ved at trække på filialerne. Kæden kan let overføre alle systemer og knowhow på den nye filial. I den frivillige kæde kan den enkelte butiksejer ofte ikke selv finansiere opkøb.

## Forskelle i beslutningstagningen

Der er stor forskel med hensyn til, hvem der tager beslutninger i hhv. de frivillige kæder og kapitalkæder. For indehaveren af en enkelt butik (og som medlem af en frivillig kæde) er der et klart incitament til at drive en effektiv forretning. Det handler om indehaverens overskud og om forretningens fremtid.

Uanset hvor dygtig en butiksejer er til at forhandle priser, til at udforme reklamer, indrette en velassorteret, attraktiv butik osv., vil en kæde dog tit opnå fordele ved et fælles indkøb, markedsføring m.v.

De enkelte medlemmer kan være uenige om, hvorvidt det er en fordel at afgive beslutningskompetence til fordel for kædebeslutninger. Det er de enkelte kædemedlemmer, der bærer den økonomiske risiko for deres forretning. De vil derfor acceptere at afgive muligheden for egne dispositioner i det omfang, det med rimelig sandsynlighed forbedrer deres forretningsresultat, jf. boks 8.3.

### Boks 8.3: Udsagn fra et tidligere medlem af en frivillig dagligvarekæde

„Vi har i de senere år oplevet, at X – uden at vi har indflydelse på det – efter deres eget for godt-befindende tvangsfordeler specielt non-food i så enorme mængder ud til de enkelte butikker uden tanke for, om vi overhovedet er i stand til at sælge dem.“ ➤

„Det resulterer så blot i, at vi må konstatere, at spildet bliver stadig større, idet der ikke er noget, der hedder returret til X. Det, vi ikke kan sælge, må vi selv bære omkostningerne på, så gennem de senere år har spildtallene været stadig stigende. Og det er en helt uholdbar situation, der har bragt os tættere og tættere på smertegrænsen.“

„Sagen er jo, at X's sælgere er ude i voldsom konkurrence, hvor de må købe overvældende meget – måske også for meget – ind for at opnå rabatter, der gør varerne og tilbuddene konkurrencedygtige ude i butikkerne.“

„Hvad skal vi f.eks. med et parti på 27 trillebøre, for bare at nævne et eksempel. Alle dem vi ikke kan sælge, kan vi kun skrive på spildsiden.“

Kilde: Interview i Bornholms Tidende, 18. januar 2005.

I kapitalkæden har butikschefen incitament til at yde den bedst mulige indsats; fx gennem advancementsmuligheder, mulighed for lønforhøjelse eller gennem bonus. Men også gennem muligheder for at påvirke resultatet i den rigtige retning ved i et vist omfang at have ansvar og mulighed for at disponere. De er derfor ikke altid bundet af centrale beslutninger.

Kapitalkæderne har et godt udgangspunkt med hensyn til central styring og realisering af stordriftsfordele. Væsentligt for effektiviteten er også korte beslutningsprocesser sammenlignet med de frivillige kæder. Den centrale kædeledelse tager alle større beslutninger. Den kan dog beslutte at give butikscheferne ansvar for visse dispositioner. Det vil så ofte være butikschefens ansvar, at hans dispositioner fører til et bedre resultat, end hvis han havde fulgt de centrale anvisninger, jf. boks 8.4.

Konkurrencestyrelsen har spurgt 8 af de største kapitalkæder<sup>5</sup> om den lokale beslutningskompetence. Halvdelen af kæderne giver i begrænset omfang butikschefen mulighed for at fastsætte priser lokalt. Det sker fx for at imødegå lokal konkurrence og i forbindelse med udsalg af store varepartier. Kæderne opgør ikke nøjagtigt omfanget heraf. Nogle nævner, at omfanget udgør et par procent, mens andre oplyser, at det udgør 10-20 pct.

Halvdelen af kapitalkæderne oplyser, at butikschefen har en vis indflydelse på sortimentet.

5 Kæderne er Føtex, F-Group, Synoptik, Jem & Fix, Top Toy (BR & Toys R' Us), JYSK Sengetøjslager samt Coop og Skousen (f.s.v.a. deres concerninterne forretninger).

## Boks 8.4: Eksempler på styring i kæderne

- ▲ Netto, Fona og IKEA er alle centralt styrede kapitalkæder. Langt de fleste beslutninger vedr. priser, butikskoncept, sortiment, indkøb og åbningstider m.v. foretages centralt af kæden. Butiksbestyreren har kompetence til at ansætte/fyre medarbejdere, udfærdige vagtplaner, fordele ansvar og kontrollere, at arbejdet bliver udført på en hensigtsmæssig måde samt motivere butikkens medarbejdere. I nogle tilfælde har butiksbestyreren et større råderum til at fravige den centrale styring og tilpasse sig den lokale efterspørgsel samt styre priserne og give rabatter for at imødegå lokal priskonkurrence.
- ▲ Skoringen, IDE-Møbler, Matas og Råd & Dåd/Byggekrum er frivillige kæder. Mange beslutninger foretages centralt af kædeselskabet. Kædeselskabet i frivillige kæder kan anføre vejledende priser, fælles grundsortiment (fx Matas' stribevarer), fælles markedsføring (fx udsendelse af landsdækkende tilbudsaviser) og fælles indkøbsaftaler på vegne af medlemmerne (fx Intersports rammeaftaler med Adidas m.v.). Den økonomiske risiko påhviler det enkelte medlem.

Fordele ved stordrift kan ofte nås uden tvang. Det nås allerede ved at demonstrere, at det er en fordel for den enkelte kædedeltager at følge kædens retningslinjer.

Det kan også være en fordel for kæden, at antallet af regler og forbud holdes på et minimum. Kæden er fx ikke effektiv, hvis medlemmerne kan købe billigere ind uden om kæden. Erfaringer viser, at en betydelig grad af central styring af en frivillig kæde kan være uhensigtsmæssig, jf. eksemplet i boks 8.5. Det økonomiske tab rammer nemlig de enkelte medlemmer. Den beslutningsprocedure, der findes i de frivillige kæder, kan betyde, at der går en vis tid, før medlemmerne kræver, at ledelsen af kæden ændrer kurs.

## Boks 8.5: Imercos betalingsstandsning og konkurs

### Baggrund og facts:

Imerco-kæden er i dag Danmarks største kæde indenfor isenkram med en årlig omsætning på ca. 1,3 mia. kr. Kæden er en frivillig kæde med ca. 140 butikker. Imerco var ude for en betalingsstandsning i 2002. Før da var antallet af butikker oppe på ca. 174 i Danmark med en samlet omsætning på ca. 1,5 mia. kr. ➤

**Forløbet og årsagen:**

Årsagen til Imercos betalingsstandsning i 2002 var først og fremmest Imercos hurtige ekspansion, hvor Imerco-kæden selv startede mange af de nye butikker. I løbet af kort tid ekspanderede Imerco med 18 nye butikker i Sverige og 20 nye butikker i Danmark. Imerco finansierede selv de nye butikker i Danmark via Imerco Invest, som Imerco-kæden kautionerede for. Dette var i høj grad med til at undergrave Imercos økonomi.

Kædeselskabet betalte fx i en periode dobbelt husleje i Danmark og benyttede ikke det ene lejemål. Endvidere havde den tidligere direktør sammenfaldende interesser med det trykkeri, hvor Imerco fik trykt deres 50 mio. årlige tilbudsaviser. Den svenske satsning indebar et stort svensk kædekontor.

Især forholdene omkring Imercos ekspansion gjorde, at Imerco havde problemer med at betale kreditorerne. Da dette rygtedes i pressen i begyndelsen af april 2002, fik det endnu flere kreditorer til at kræve deres tilgodehavende. Umiddelbart herefter gik Imerco i betalingsstandsning og konkurs i 2003.

Senere i 2003 købte Imerco-kædens medlemmer selskabet tilbage. Der blev i den forbindelse indgået en aftale med kreditorerne. I 2004 fremviste kæden overskud.

Kilde: Udvalgte artikler i Børsen, Berlingske Tidende og Jyllandsposten.

Eksemplet med Imerco viser, at en ledelse kan træffe u hensigtsmæssige løsninger. Som nævnt tidligere er det dog ikke – og skal ikke være – formålet med konkurrenceretten at beskytte kædemedlemmer mod ufornuftige beslutninger i kædeselskabet.

## 8.3 DE FRIVILLIGE KÆDERS FAKTISKE VALG MELLEM CENTRAL STYRING OG DECENTRALE BESLUTNINGER

---

### Omfanget af samarbejde i frivillige kæder

De frivillige kæder samarbejder næsten altid om at opnå fordele ved samlede indkøb og ved fælles markedsføring. Markedsføring omfatter bl.a. tv-reklame og udsendelse af tilbudsaviser. I den forbindelse fastsætter kædeselskabet kampagnepriserne.

Kæderne aftaler ofte tilbudskampagner med leverandørerne. Markedsførings-samarbejdet hænger derfor naturligt sammen med samarbejde om indkøb og sortiment. Samarbejdet kan bl.a. indebære, at medlemmerne har et bestemt fælles grundsortiment, og de skal i en vis udstrækning købe ind via kæden eller inden for kædens aftaler med leverandørerne.

Desuden fastsætter kæderne ofte regler om kædekonceptet (bl.a. facade, indretning, produktsammensætning, personalerekruttering samt -uddannelse, service og eftersalgsservice m.v.), så forretningerne fremtræder med et ensartet præg. Det er også almindeligt at udveksle erfaringer og nøgletal.

Endelig har kæderne bestemmelser om indtræden og udtræden af kæden, om placering af nye forretninger og om ikke at deltage i konkurrerende kædesamarbejde.

Den daglige drift af kæden varetages som regel af et selskab oprettet af kædedeltagerne. Det er således typisk kædeselskabets ansatte, der i samråd med repræsentanter for kædemedlemmerne i særlige kædeudvalg indgår indkøbsaftaler og aftaler om tilbudskampagner med leverandørerne. De forestår også udsendelse af tilbudsaviser og andre fælles reklameaktiviteter m.v. Kædeselskaber, der leverer varer til medlemmerne, fastsætter som regel vejledende priser. Kædeselskabet (og kædeudvalgene) får på denne måde en styrende funktion.

I nedenstående tabel 8.1 er angivet, baseret på et gennemsnit af kæderne, hvordan medlemmerne i 27 frivillige kæder (ud af 30 adspurgte) indkøber deres varer.

Tabel 8.1: Vareindkøb fordelt efter forskellige grader af kædeinvolvering

Fordeling af indkøb	Pct.
Andel af varer som kædemedlemmerne får leveret direkte fra hovedleverandør (kædeselskab/grossist)	24
Andel af varer som kædemedlemmerne får leveret direkte fra ekstern leverandør (producent/importør/anden grossist), men som <i>gennemfaktureres</i> via kædeselskab/grossist	50
Andel af varer i henhold til rammeaftaler eller lignende, hvor <i>fakturerings sker direkte</i> mellem kædemedlemmer og ekstern leverandør	16
Indkøb uden om kæden	10

Kilde: Styrelsens egen markedsundersøgelse, 2004.



Af kædedeltagernes indkøb sker 90 pct. inden for rammerne af kædesamarbejdet. Heraf sker 24 pct. af indkøbene direkte fra kædeselskabets lager. 50 pct. af varerne får forretningerne leveret direkte fra producenten men med gennemfakturering via kædeselskabet. I 16 pct. af tilfældene foretager kæde-medlemmerne deres indkøb i henhold til rammeaftaler indgået mellem kædeselskabet og leverandørerne.

Der er således generelt en høj købsloyalitet, selv om de frivillige kæder kun i begrænset omfang har kunnet anvende købsbindinger som forudsætning for at være medlem af kæden.

Købsloyalitetet varierer en del fra kæde til kæde. I nogle kæder dækker en hovedleverandør (kædeselskab eller grossist) det meste af indkøbene. I andre kæder er det gennemfakturering, og i et par kæder indkøbes mest via rammeaftaler. Størstedelen af alle kæder køber ind på alle tre måder.

I tabel 8.2 er analyseret, om stor købsloyalitet (dvs. 90 pct. eller derover) betyder så meget for en kædes indtjeningsevne, at det kan aflæses i branchens overskudsgrad. Branchernes overskudsgrad kan sammenlignes med gennemsnittet for detailhandelen på 5,4 pct. I tabellen er også vist kædernes markedsandele, idet overskudsgraden også kunne afhænge heraf.

Tabel 8.2: Overskudsgrad i 2003 i brancher, hvor medlemmerne køber mere end 90 pct. ind „via kædeselskabet“<sup>1</sup>

Branche	Kæder	Markedsandel i branche Pct.	Branchens overskudsgrad Pct.
Isenkram	Dias	31	4
	Imerco	19	
	Bocom	12	
Optiker	Nyt Syn	14	12
	OPTO Gruppen	11	
Sko	Eurosko	20	3
	FEET ME	1	
Foto	Fotokæden	12	5
	Jyfo	16	
Materialist	Matas	100	7



Branche	Kæder	Markedsandel i branche Pct.	Branchens overskudsgrad Pct.
Hårde hvidevarer og el	Elbodan	39	4
	El-Salg & Service	15	
Radio/tv	2Tal/Expert	26	-1
Sport	Inter Sport	23	7
<b>Simpelt gennemsnit</b>			<b>5<sup>2</sup></b>

Note 1: *Indkøb „via kædeselskabet“ defineret som direkte indkøb, 1) kædeselskabet har varerne på lager og fakturerer direkte, 2) kædeselskabet gennemfakturerer varekøbet, 3) indkøbet sker i henhold til en rammeaftale, som kædeselskabet har indgået på kædemedlemmernes vegne.*

Note 2: *Detailhandelens gennemsnitlige overskudsgrad er 5,4 pct.*

Kilde: *Konkurrencestyrelsens egne beregninger på grundlag af data fra Stockmann-Gruppen „Kæder i danske detailhandel, 2004“ samt Danmarks Statistik.*

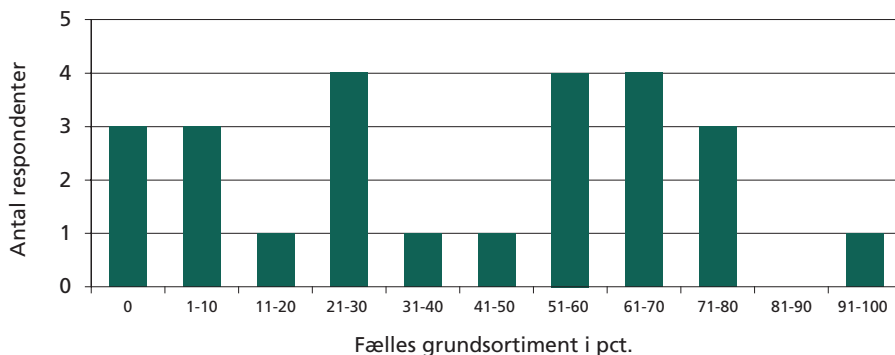
Tabel 8.2 viser, at der ikke kan konstateres en klar sammenhæng mellem købsloyaliteten i kæden og branchens overskudsgrad. For kæder inden for brancher som isenkram, sko og hårde hvidevarer og el samt radio/tv, hvor minimum 90 pct. af kædens indkøb sker gennem kædesamarbejdet, er branchens overskudsgrad eksempelvis lavere end detailhandlernes gennemsnitlige overskudsgrad.

## Fælles sortiment

Fælles grundsortiment er umiddelbart en stærkere binding end et indkøbs-samarbejde. Et stort fælles grundsortiment vil alt andet lige indebære, at kædemedlemmerne køber mere ind hos den samme leverandør.

Ifølge markedsundersøgelsen udgør kædernes grundsortiment i gennemsnit 43 pct. af den samlede omsætning. Der er dog en meget stor spredning, jf. figur 8.2.

Figur 8.2: Fordelingen af de frivillige kæders fælles grundsortiment



Kilde: Styrelsens egen markedsundersøgelse, 2004.

Som vist i tabel 8.1 er „indkøbsloyaliteten“ meget høj (90 pct. i gennemsnit). Det fælles grundsortiment omfatter en væsentlig lavere andel, jf. figur 8.2.

## Kædeudvalg og horisontal grad af organisering

Langt de fleste frivillige kæder anvender kædeudvalg (93 pct.). I gennemsnit er der 2 kædeudvalg i hver kæde. Et kædeudvalg har i gennemsnit 4 medlemmer.

Kædeudvalgenes væsentligste opgave er at sparre og rådgive omkring sortiment, indkøb og markedsføring, jf. tabel 8.3 og boks 8.6. Udvalgene har også uddannelse og IT som arbejdsområde.

Enkelte kædeudvalg deltager i bestyrelsesarbejdet, og nogle af disse har en vis beslutningskompetence mht. prisniveau og sortiment. Bestyrelsen består typisk af kadedemedlemmer. Det mest normale er, at bestyrelsen træffer de overordnede beslutninger. Enkelte steder kan det også være ledelsen eller direktionen i kædeselskabet, der bestemmer.

Tabel 8.3: Anvendelse af kædeudvalg blandt frivillige kæder

Typen af kædeudvalg	Antal
Sortiment/indkøb	21
Markedsføring	14
IT	6
Sparre med bestyrelse/direktion	4
Koncept/indretning	1
Uddannelse	2

Note: I alt 23 kæder har besvaret dette spørgsmål.

Kilde: Styrelsens egen markedsundersøgelse, 2004.

Kædeselskabet og kædeudvalgene står for de løbende dispositioner i kæderne. Kædemedlemmernes har en indirekte indflydelse gennem de repræsentanter, de har valgt ind i kædeudvalgene.

### Boks 8.6: Eksempler på kædeudvalgs opgaver og kompetencer

- ▲ „Tals-organ for deres kollegaer på den daglige kommunikation omkring varesalg og bæreposernes layout... Et andet udvalg har som ansvarsområde at sparre på sortimentsstrategier (ad hvilke „hovedveje“ skal sortimentsområderne udvikle sig, skal der tages nye vareområder ind i grundsortimentet etc.).“
- ▲ „Varepanelerne er alene rådgivende. På markedsføringssiden opererer vores konceptforeninger med bestyrelsen, som har kompetence til at fastlægge et generelt aggressivitetsniveau mht. prisniveau.“
- ▲ „Ingen daglig forretningsmæssig kompetence, ingen kompetence ift. udvalgsarbejde, indkøb og samhandelsbetingelser (gennem kædecentret). Fungere som et rådgivende organ ifm. udstillingsopgaver, valg af vareleverandører, sikring af optimale disponeringsmuligheder, koncept/videreudvikling, modeller/sortimentsinddeling, markedsføringsmodeller/prisfastsættelse...“
- ▲ „Principielt rådgivende indenfor sortimenter og markedsføring, men er reelt også beslutningstagere i den gruppe, der består af udvalget, marketingschefen for konceptet samt produktchef og indkøbschef.“
- ▲ „Kædeudvalget består af 4 aktionær- (medejer-) valgte repræsentanter, samt den ansvarlige produktchef. Vareudvalgene bestemmer på vegne af medejerne suverænt, hvilke produkter der skal markedsføres i de løbende kampagner, og hvilke produkter der indgår i grundsortimentet.“

Kilde: Styrelsens egen markedsundersøgelse, 2004.

I boks 8.7 er angivet eksempler på frivillige kæder, hvor der er tale om betydelige forskelle i graden af central styring.

### Boks 8.7: Eksempler på forskelligt omfang af samarbejde i frivillige kæder

Begrænset samarbejde	Omfattende samarbejde
<p><b>PS: Professionelt EL-samarbejde:</b>                      „PS: Professionelt EL-samarbejde er en frivillig indkøbskæde for autoriserede el-installatører. Sortimentet i butikkerne omfatter varegrupper som belysning, elektriske husholdningsartikler og el-materiel. Enkelte af butikkerne har desuden isenkram og gaveartikler. Butikkerne har ikke noget ensartet præg over sig... Kædekontoret støtter medlemmerne i deres markedsføring ved udarbejdelse af kataloger, skiltemateriale og annoncer m.v.“</p>	<p><b>Matas:</b>                      „Matas er en landsdækkende indkøbskæde... Alle butikkerne har den karakteristiske blå facade med navnet Matas. Matas' egne mærkevarer ...udgør 17 pct. af sortimentet. De enkelte butikker er meget købstrofaste overfor Matas, og langt størstedelen af deres indkøb sker gennem kæden. ...Matas udfører et omfattende markedsføringsarbejde. Således udsendes der 19 gange årligt et stort husstandsomdelt reklameblad. Endelig kører Matas også tv-reklamer 8-10 gange årligt samt annoncer i ugeblade og magasiner.“</p>

Kilde: Uddrag af Stockmann-Gruppen, „Kæder i dansk detailhandel,“ 2004.

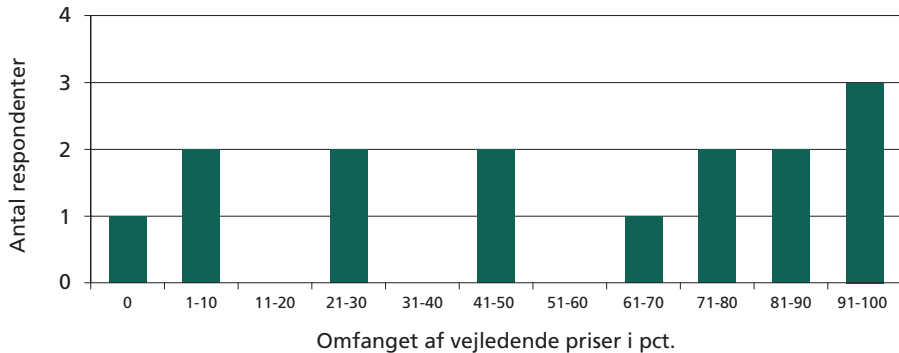
Næsten alle kæder har således kædeudvalg, men med varierende opgaver og kompetence.

### Vejledende priser

Det er ikke tilladt kædemedlemmerne i de frivillige kæder at samarbejde om prisfastsættelsen (bortset fra at aftale maksimale kampagnepriser).

Derimod kan leverandørerne og kædeselskabet fastsætte vejledende priser for deres salg til medlemmerne af de frivillige kæder (vertikale aftaler). For visse kæder sker dette for mellem 60 og 100 pct. af kædens varesortiment. For andre kæder drejer det sig kun om en lille andel af sortimentet, jf. figur 8.3.

Figur 8.3: Leverandørernes anvendelse af vejledende priser som procent af de frivillige kæders varesortiment



Anm.: Spørgsmålet lød: „I hvilket omfang fastsætter kædens hovedleverandør (kædeselskab/grossist) og evt. øvrige leverandører vejledende priser for deres sortimenter (procent) – evt. skønsmæssigt.“ 12 respondenter har ikke ønsket eller ikke kunnet svare.

Kilde: Markedsundersøgelse foretaget af styrelsen i 2004.

Erfaringer fra tidligere undersøgelser viser, at sådanne priser følges i meget betydeligt omfang, jf. Konkurrenceredegørelse 2002, s. 166 ff. I praksis kan leverandørernes vejledende priser virke på samme måde, som hvis de var aftalt inden for kæden.

## 8.4 UDVIKLINGEN FOR KAPITALKÆDERNE OG DE FRIVILLIGE KÆDER SIDEN 1997

I 2004 anførte nogle organisationer, at de særlige regler om kædesamarbejde, der blev indført i 1998, har betydet, at de frivillige kæder har vanskeligt ved at konkurrere med kapitalkæderne. I dette afsnit søges belyst, hvordan de frivillige kæder har klaret sig i konkurrencen med kapitalkæderne, herunder om de evt. har tabt markedsterræn, eller om de indtjeningsmæssigt har klaret sig dårligere. Som nævnt i afsnit 8.2 er der en række forskelle i kædernes forudsætninger og måder at fungere på, der ville kunne betinge en forskellig udvikling.

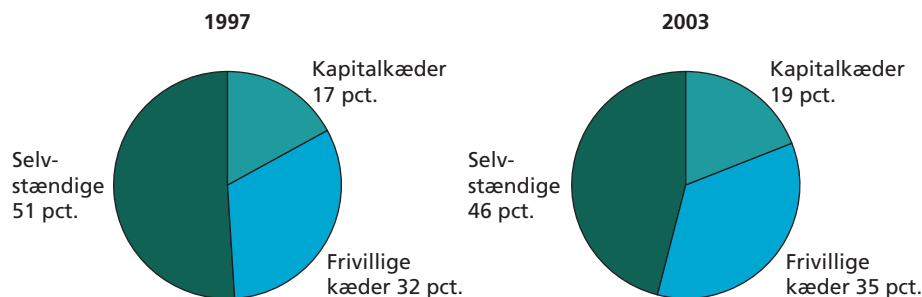
## Udviklingen i markedsandele og antal butikker i detailhandelen

Det er ikke muligt at give et præcist billede af forholdene for den enkelte butik i den frivillige kæde, hhv. kapitalkæde. Kapitalkæderne øger i høj grad deres markedsandele gennem opkøb og nyetableringer, mens udviklingen i de frivillige kæders markedsandele bl.a. påvirkes af, at eksisterende, selvstændige forretninger melder sig ind i kæden.

I nogle tilfælde deltager kapitalkæder med få butikker i en frivillig kæde bl.a. for at kunne opnå lavere indkøbspriser. De er i analyserne talt med under frivillige kæder. Hvis en kapitalkæde vokser sig stor og forlader kædesamarbejdet, flytter det en vis markedsandel mellem grupperne.

De frivillige kæders andel af det samlede antal butikker er steget med ca. 3 pct. point siden 1997. Kapitalkædernes andel er steget med ca. 2 pct. point. Andelen af selvstændige butikker er faldet med 5 pct. point, jf. figur 8.4.

Figur 8.4: Kædernes andel af antallet af forretninger i detailhandelen



Kilde: Konkurrencestyrelsens egne beregninger på grundlag af data fra Stockmann-Gruppen, „Kæder i dansk detailhandel“, 1998 og 2004.

De frivillige kæder havde i 2003 8.514 butikker, mens kapitalkæderne havde 5.010 butikker. Antallet af frivillige kæder er faldet fra ca. 130 kæder i 1997 til ca. 100 i 2003, mens antallet af kapitalkæder er faldet fra ca. 220 i 1997 til ca. 180 i 2003<sup>6</sup>, jf. boks 8.8.

<sup>6</sup> Beregnet ved at summere antallet af kæder i 31 brancher i „Kæder i dansk detailhandel,“ Stockmann-Gruppen, 1998 og 2004.

## Boks 8.8: Eksempler på ophørte og fusionerede kæder

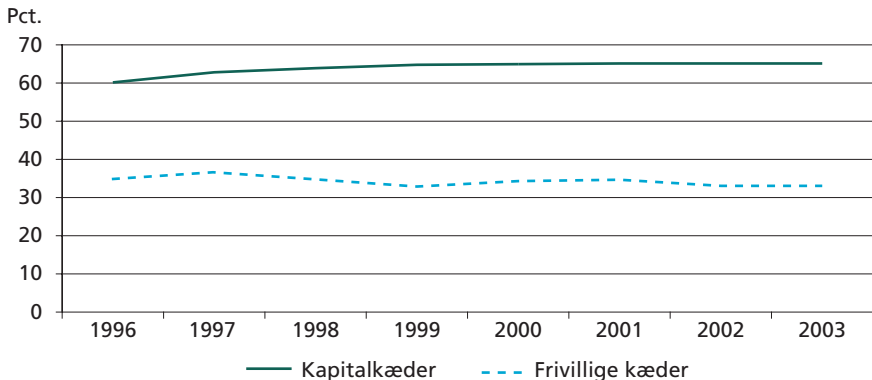
**Eksempler på kæder der er ophørt siden 2001:** Datacentrum, The M&M Shop, Optikhuset, Blic Danmark (optik), Foto 1 Time, Vinstokken, Mexx (tøj), Kød og Idé og Mesterslageren.

**Eksempler på kæder der er fusioneret siden 2001:** FONA og Fredgaard er fusioneret til F-Group, Carli Gry og In Wear til IC Companys, Elgiganten har opkøbt SuperRadio. Ditas og Dendek er fusioneret til Ditas (har bl.a. byggevarekæderne Byggekrum og Råd og Dåd). Inden for malervarebranchen blev Glødi og Profa sammenlagt til en ny kæde Farvebasen. Radio/tv-kæderne Expert og 2Tal fusionerede til Expert/2Tal. Synoptik har overtaget optikerkæden Netoptik.

Kapitalkæderne har vundet markedsandele i dagligvarebranchen. Det er sket på bekostning af selvstændige butikker udenfor egentlig kædesamarbejde. Kapitalkæderne har nu en omsætning på ca. 65 pct. af branchens samlede omsætning.

De frivillige kæder har, nogenlunde uændret, fastholdt ca. 1/3 af den samlede omsætning i dagligvarehandelen, jf. figur 8.5.

Figur 8.5: Kædernes andel af den samlede omsætning i supermarkeder o.lign.

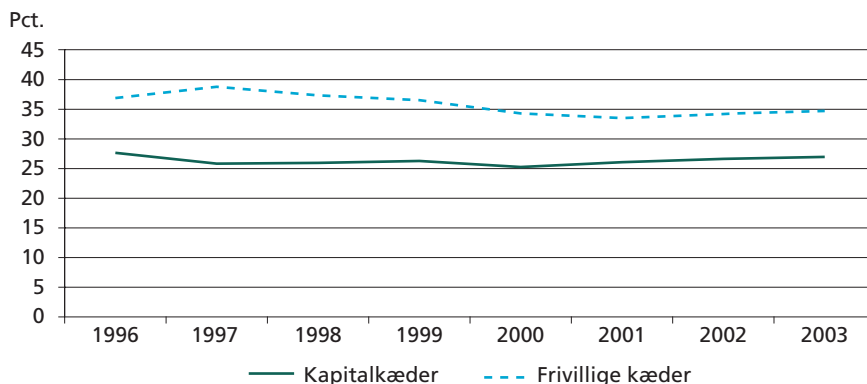


Kilde: Konkurrencestyrelsens egne beregninger på grundlag af Stockmann-Gruppen, „Kæder i dansk detailhandel,“ flere årgange.



I 2003 udgjorde omsætningen i detailhandelen ekskl. dagligvarehandelen<sup>7</sup> 132 mia. kr. Heraf udgjorde de frivillige kæders andel knap 35 pct., hvilket svarer til et lille fald i forhold til 1997, hvor andelen lå på godt 37 pct., jf. figur 8.6.

Figur 8.6: Kædernes andel af den samlede omsætning i udvalgsvarerhandelen



Kilde: Konkurrencestyrelsens egne beregninger på grundlag af Stockmann-Gruppen, „Kæder i dansk detailhandel,“ flere årgange.

## Udviklingen i markedsandele og antal kæder på brancheniveau

I tabel 8.4 er udviklingen i markedsandelene for en række brancher angivet. Markedsandelene er opdelt på kapitalkæder, frivillige kæder og „selvstændige“. Kolonnen med „selvstændige“ omfatter selvstændige butikker uden for kædesamarbejde samt i specialvarebrancherne desuden (dagligvare)supermarkederne andel af omsætningen. De omsætningsmæssigt mindste brancher og de brancher, hvor kædernes samlede markedsandel er under 40 pct., er ikke medtaget i tabellen. Tabellen er rangordnet efter de brancher, hvor de frivillige kæder har størst markedsandele.

Umiddelbart er der ikke nogle specielle karakteristika for de brancher, hvor kapitalkæder eller frivillige kæder står stærkt. Fx står frivillige kæder stærkt i isenkramberanchen og kapitalkæder i boligtekstilbranchen. Disse to brancher har visse fælles karakteristika.

<sup>7</sup> „Kolonialhandelen“ i Stockmann-Gruppens „Kæder i dansk detailhandel“ er inkl. supermarkeder, brugser, discountforretninger m.v., ekskl. kiosker.

Tabel 8.4: Branchers markedsandele rangordnet efter frivillige kæders markedsandele i hhv. 2003 og (1997)<sup>1</sup>

Brancher	Frivillige kæder		Kapitalkæder		Selvstændige Pct. af omsætning <sup>2</sup>	Branchens samlede omsætning Mio. kr.
	Antal	Pct. af omsætning	Antal	Pct. af omsætning		
Materialist	1 (1)	100 (100)	0 (0)	0 (0)	0 (0)	3.000 (2.054)
Boghandler	6 (4)	72 <sup>3</sup> (64)	2 (3)	17 (15)	11 (21)	3.600 (3.500)
Sport	5 (5)	69 (83)	4 (5)	8 (7)	23 (10)	4.000 (3.300)
Isenkram	3 (3)	62 (59 <sup>4</sup> )	2 (1)	7 (6)	31 (35)	6.500 (3.800)
Hårde hvidevarer og el	2 (2)	56 (49)	2 (2)	34 (24)	10 (27)	5.500 (n/a)
Malerverer	8 (4)	56 (63)	2 (4)	26 (25)	18 (12)	1.900 (1.660)
Sko	4 (4)	51 (70)	7 (7)	15 (15)	34 (15)	3.100 (2.800)
Foto	3 (3)	50 (38)	4 (5)	39 (13)	11 (49)	1.500 (2.000)
Optik	4 (5)	48 (36)	3 (10)	48 (51)	4 (13)	2.500 (2.200)
Vin og spiritus	3 (3)	36 (25)	3 (1)	9 (2)	55 (73)	2.100 (2.250)
Byggemarkeder <sup>5</sup>	6 (6)	36 (38)	4 (5)	40 (26)	24 (36)	16.000 (12.000)
Tæpper	1 (1)	34 (28)	2 (4)	37 (34)	29 (38)	1.700 (1.500)
Radio/TV	4 (5)	33 (32)	3 (6)	48 (48)	19 (20)	7.500 (8.500)
Dagligvarehandlen <sup>6</sup>	4 (6)	33 <sup>7</sup> (36)	7 <sup>8</sup> (7)	65 (63)	2 (1)	120.000 (86.000)
Kiosk <sup>9</sup>	4 (6)	33 (29)	1 (1)	8 (5)	59 (66)	7.689 (8.775)
Møbler	4 (4)	32 (46)	8 (7)	34 (21)	34 (33)	9.400 (6.000)
Køkken/bad	4 (2)	30 (20)	4 (5)	55 (40)	15 (40)	4.800 (3.518)
Boligtekstil	2 (2)	13 (21)	2 (3)	72 <sup>10</sup> (63)	15 (16)	3.500 (2.095)
Legetøj <sup>11</sup>	1 (1)	6 (12)	3 (2)	45 (81)	49 (7)	2.900 (1.250)

Note 1: Detailhandelsbrancher med en omsætning over 1 mia. kr. og hvor kædernes omsætning udgør over 40 pct. af branchens samlede omsætning.

Note 2: Omfatter i specialvarebrancherne desuden (dagligvare)supermarkedernes andel af omsætningen.

Note 3: Heraf har én kæde (Bogpa A/S) 58 pct.

Note 4: Opgørelsen af omsætningen for „Isenkram“ i 1997 er formentlig overvurderet.

Note 5: Johannes Fog, 10-4 Byggecentre, Bygma og DLH henregnes til frivillige kæder. De er med i DITAS indkøbsforening, men er korte kapitalkæder.

Note 6: Dagligvarehandelen benævnes i „Kæder i dansk detailhandel“ som „kolonialbranchen“ og omfatter: supermarkeder, varehuse, discountforretninger, købmænd og brugser m.v.

Note 7: Inkl. selvstændige brugsforeninger.

Note 8: Coop (Irma og Fakta), Dansk Supermarked, Aldi og købmanskæder (Alta, Super Alta, Dreisler, Rema 1000, ISO, ABC Lavpris, Favorit og Løvbjerg).

Note 9: Ekskl. DSB-kiosker og kiosker på tankstationer.

Note 10: Heraf har én kæde (Jysk) 70 pct.

Note 11: Både BR-Legetøj og Toys R' Us har øget deres omsætning, men især dagligvarehandelen har øget sin omsætning af legetøj.

Kilde: Konkurrencestyrelsens egne beregninger på grundlag af „Kæder i dansk detailhandel“, Stockmann-Gruppen, 1998 og 2004.

De frivillige kæder har siden 1997 vundet markedsandele i halvdelen af brancherne og har tabt markedsandele i de øvrige.

Udviklingen præges i høj grad af den kraftige ekspansion blandt discount- og discountlignende forretninger. Disse er næsten altid kapitalkæder, fx BIVA, JYSK, Fakta, Aldi, Netto, Jem & Fix og Harald Nyborg. Det ses netop af kapitalkædernes voksende markedsandele inden for møbler, boligtekstil, dagligvarer og byggemarkeder. De frivillige kæders markedsandele er samtidig faldet i disse brancher.

Dagligvarebranchen er langt den største af brancherne. Omsætningen i branchen, hvor størstedelen sker gennem kapitalkæder, er steget mere end gennemsnittet, bl.a. på grund af en stærkt stigende omsætning af non-food (dvs. varer fra de andre brancher). Kapitalkæderne står også stærkt inden for andre brancher med stærk stigning i omsætningen, fx møbler, køkken/bad, boligtekstil og legetøj. For de frivillige kæder har især materialistbranchen og isenkrambranchen markante omsætningsstigninger.

De frivillige kæder har bl.a. holdt stillingen ved tilgang af nye medlemmer (selvstændige, der før har stået uden for kædesamarbejde), jf. de markedsandele, der netto er flyttet fra selvstændige til de frivillige kæder inden for boghandler, hårde hvidevarer og el, foto, optikere, vin og spiritus, tæpper og køkken/bad.

Visse specialvarebrancher, som brancher for sport, sko, vin og spiritus samt legetøj møder stigende konkurrence fra forretninger som Føtex, Bilka og Kvickly<sup>8</sup>. Omsætningen af non-food varer i supermarkederne er i tabel 8.4 registreret i kolonnen „selvstændige“.

Endvidere har detailsalget via internettet fået et vist omfang de seneste år. De oftest udbudte varer er fly- og færebilletter, bøger, CD'er og DVD'er, blomster og kontaktlinser m.v.

Som nævnt er der i tabel 8.4 ikke medtaget brancher, hvor kædernes samlede markedsandele er under 40 pct. De selvstændige har i en del brancher mistet markedsandele til både de frivillige kæder og kapitalkæder. De har dog fortsat betydelige markedsandele (over 60 pct.) i brancher som bager, biltilbehør, computer, dyrehandel, guld og ure, konfektur, lædervarer, slagter, stoffer og garn, tekstil (tøjbutikker m.v.) og videoudlejning.

## Præges brancher med svag konkurrence af en bestemt kædetype?

I en række brancher er mobiliteten og tilgangen til branchen lav og koncentrationen høj. Det kan være en indikation på svag konkurrence. I sådanne brancher kan indtjeningen evt. være høj, uden at det er et udtryk for høj effektivitet.

Brancher, hvor der kan være indikationer på en svagere konkurrence, er angivet i tabel 8.5. De er opdelt efter, hvorvidt de frivillige kæder eller kapitalkæderne er stærke eller er lige stærke. Der er ikke umiddelbart nogen sammenhæng mellem udbredelsen af den ene eller anden type kæder og brancher præget af en mulig svagere konkurrence.

Tabel 8.5: Brancher hvor hhv. frivillige kæder og kapitalkæder står stærkt

Frivillige kæder står stærkt	Kapitalkæder står stærkt
<ul style="list-style-type: none"> <li>– Fisk- og vildtforretninger</li> <li>– Tobaks- og vinforretninger</li> <li>– Detailhandel med elektriske husholdningsapparater</li> <li>– Bog- og papirhandlere</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Varehuse og stormagasiner</li> <li>– Radio- og tv-udstyr samt musikinstrumenter</li> </ul>

Kilde: Konkurrencestyrelsens egne beregninger på grundlag af Stockmann-Gruppen, „Kæder i dansk detailhandel,“ flere årgange samt Danmarks Statistik.

## Udviklingen i indtjening og effektivitet

Selv om udviklingen ikke viser voldsomme ændringer i de frivillige kæders andel af omsætningen i detailhandelen fra før 1998, kan der være tale om en mere forskellig udvikling i indtjening og effektivitet mellem frivillige kæder og kapitalkæder. Dette er belyst med to undersøgelser.

Den ene undersøgelse er foretaget med regnskabstal<sup>9</sup> for kapitalkæderne i 11 brancher med en vis omsætning.<sup>10</sup> Der indgår kun brancher, hvor både kapitalkæder og frivillige kæder har en stor andel af omsætningen, jf. tabel 8.6.

<sup>9</sup> Regnskabstallene er fra Købmandsstandens Oplysnings Bureau.

<sup>10</sup> Analysen er begrænset på grund af et omfattende regnskabsmateriale.

I disse 11 brancher er der set på,<sup>11</sup> hvorledes resultaterne for bruttoavance, overskudsgrad, bruttoavance pr. beskæftiget og resultat pr. beskæftiget er for kapitalkæderne på den ene side og for de frivillige kæder og de selvstændige uden kædetilhørsforhold på den anden side.<sup>12</sup>

Tabel 8.6: Kapitalkæder og frivillige kæder fordelt på brancher

Branche	Kapitalkæder	Frivillige kæder
Boligtekstil	Jysk Sengetøjslager og Hemtex-Norling Bo	Botex og Gardinfagmanden
Byggemarkeder	BAUHAUS, Harald Nyborg, Jem og Fix, Danske Trælast, Johannes Fog, 10-4 Byggecentre, Bygma og DLH	Råd & Dåd og Byggekram
Foto	Japan Photo og Bingo Foto	Photo Care og Jyfo
Hårde hvidevarer og el	Elgiganten og Skousen	Elbodan, El-Salg og Service
Malerverer	Beckmann Lagersalg, Flügger Farver og Røverkøb	Farvebasen, Sadolin Farveland og Interiørfarver
Møbler	Biva, Edels Møbler, Hansen Møbler, IKEA, DUXIANA og ILVA	Idé Møbler og Dan-Bo Møbler
Optikere	Synoptik, Louis Nielsen og F. A. Thiele	Profil Optik, Nyt Syn og Opto Gruppen
Radio/TV	F-group (Fona/Fredgaard), Hi-Fi Gruppen og Merlin	2Tal/Expert
Sko	Bianco Danmark, Billing, Holger Hansen, Rio Sko og Nilson Group	Skoringen, Eurosko og De Grønne Skobutikker
Sport	Golf Store Danmark, Jagtimport Lageret DK, Seiffert Sport, Spejder Sport og Stadium Denmark	Sports Master, Inter Sport og Sports Partner Danmark
Supermarkeder	Irma, ISO, Dreisler, Favorit, Løbjerg og ABC Lavpris	SuperGros, selvstændige brugsforeninger og Edeka

Kilde: Stockmann-Gruppen, „Kæder i dansk detailhandel“, flere årgange.

11 Undersøgelserne kan findes på Konkurrencestyrelsens hjemmeside, [www.ks.dk](http://www.ks.dk).

12 Sidstnævnte beregnes residualt som forskellen mellem hele branchens nøgletal og kapitalkædernes nøgletal. Denne beregning er naturligvis behæftet med en vis usikkerhed.

Den anden undersøgelse tager udgangspunkt i 36 brancher.<sup>13</sup> Undersøgelsen<sup>14</sup> omfatter udviklingen i bruttoavance og overskudsgraden samt indkøb pr. beskæftiget for hhv. frivillige kæder (i statistikken angivet som enkeltmandsvirksomheder) og for kapitalkæder (i statistikken angivet som selskaber).<sup>15</sup>

Overskudsbegrebet er ikke det samme for hhv. enkeltmandsvirksomheder og selskaber. Den selvstændige i enkeltmandsvirksomheden aflønnes af overskuddet. Derfor skal der i de følgende analyser lægges vægt på udviklingen og ikke i så høj grad på niveauforskelle.

Bruttoavanceprocenten<sup>16</sup> er steget i perioden 1997-2002 for de frivillige kæder. For kapitalkæderne er den næsten uændret, jf. figur 8.7.

Hvis man foretager analysen med afsæt i et bredere materiale, ses det, at bruttoavanceprocenten for både enkeltmandsvirksomheder og selskaber er steget i perioden 1997-2002, jf. figur 8.8.

Den stigende bruttoavance for de frivillige kæder kan skyldes, at kæderne er blevet bedre til at udnytte deres øgede indkøbsstyrke.

Da der er en vis usikkerhed forbundet med denne type analyser, er begge analyser medtaget. De viser begge, at de frivillige kæder har klaret sig godt i forhold til kapitalkæderne.

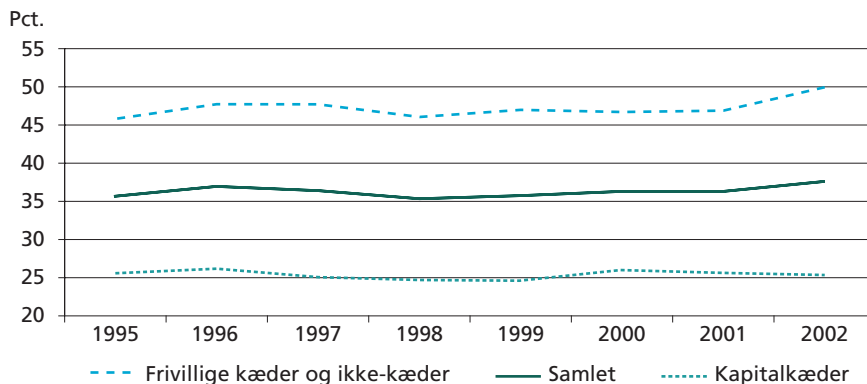
13 Disse 36 brancher inkluderer: dagligvarehandelen, udvalgsvarehandelen, byggevarer og specialvarehandelen. Data er indhentet fra Danmarks Statistik.

14 Undersøgelsen kan findes på Konkurrencestyrelsens hjemmeside, [www.ks.dk](http://www.ks.dk).

15 Der vil være et vist sammenfald mellem „enkelmandsvirksomheder“ og medlemmer af frivillige kæder og selvstændige uden kædetilhørsforhold samt mellem „selskaber“ og kapitalkæder. Enkelmandsvirksomheder og selskaber er derfor gode „proxy“er for hhv. frivillige kæder og kapitalkæder.

16 Bruttoavanceprocenten er den samlede omsætning fratrukket de variable omkostninger (primært udgifter til varer), i forhold til den samlede omsætning. Virksomheder, der er kendetegnet ved en høj bruttoavance, har et bedre udgangspunkt for et større overskud.

Figur 8.7: Bruttoavanceprocenten for frivillige kæder (samt selvstændige) og kapitalkæder i 11 brancher

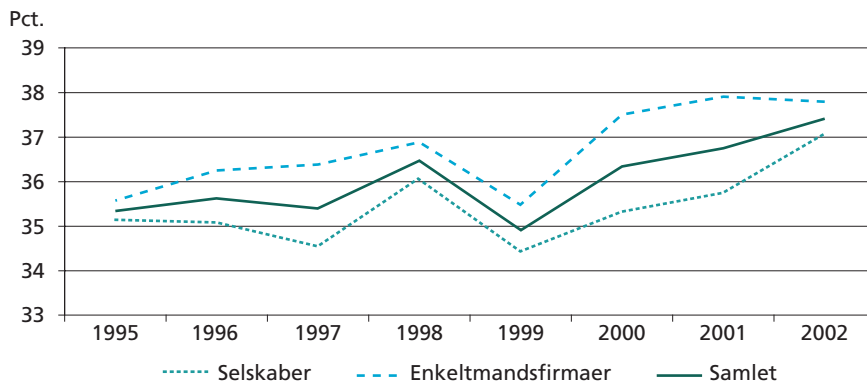


Note: De 11 brancher er supermarkeder, sko, møbler, boligtekstil, hårde hvidevarer og el, radio/tv, byggemarkeder, malervarer, optikere, foto og sportsforretninger.

Anm.: Bruttoavanceprocenten for brancherne er beregnet på grundlag af data fra Danmarks Statistik. Bruttoavanceprocenten for kapitalkæderne er beregnet på baggrund af regnskabsoplysninger fra Købmandsstændens Oplysnings Bureau (KOB). Bruttoavanceprocenten for de frivillige kæder (samt de selvstændige uden for kædesamarbejder) er beregnet som forskellen mellem branchernes bruttoavanceprocent og kapitalkædernes bruttoavanceprocent.

Kilde: Konkurrencestyrelsens egne beregninger på grundlag af data fra KOB, Danmarks Statistik og Stockmann-Gruppen, „Kæder i dansk detailhandel“, flere årgange.

Figur 8.8: Bruttoavanceprocenten i hele detailhandelen for enkeltmandsvirksomheder og selskaber

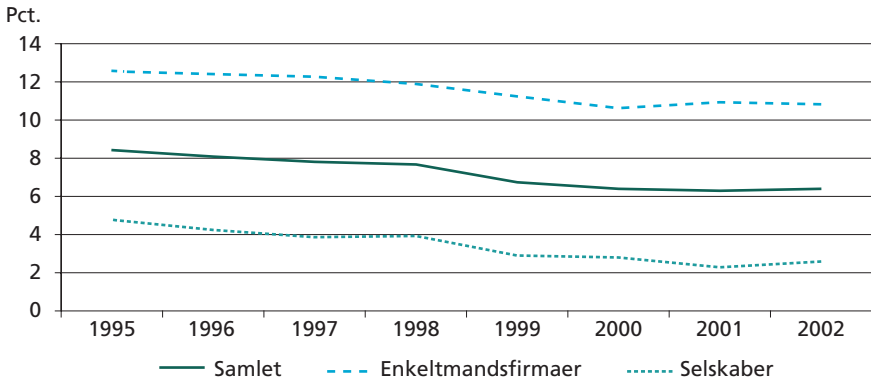


Kilde: Konkurrencestyrelsens egne beregninger på grundlag af data fra Danmarks Statistik.

Dernæst er undersøgt, hvordan de frivillige kæders overskudsgrad har udviklet sig i forhold til kapitalkædernes. Det fremgår af figur 8.9, at overskudsgraden falder over årene, men i øvrigt udvikler den sig parallelt for de to grupper.

Styrelsen har også undersøgt udviklingen i overskudsgraden for hhv. selskaber og enkeltmandsvirksomheder i brancher, hvor kapitalkæder er stærke. Udviklingen er her den samme og afhænger således ikke af kapitalkædernes markedsstyrke.

Figur 8.9: Overskudsgraden i hele detailhandelen for enkeltmandsvirksomheder og selskaber



Kilde: Konkurrencestyrelsens egne beregninger på grundlag af data fra KOB, Danmarks Statistik og Stockmann-Gruppen, „Kæder i dansk detailhandel“, flere årgange.

Idet bruttoavanceprocenten er steget og overskudsgraden faldet, er de faste omkostninger steget forholdsmæssigt mere end de variable omkostninger.<sup>17</sup>

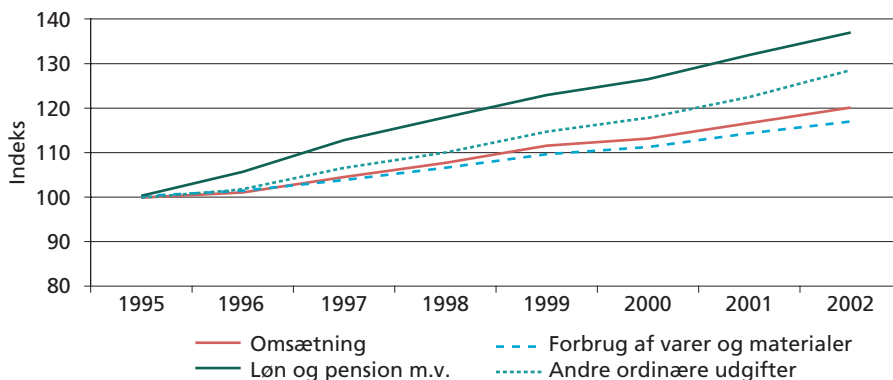
Den faldende overskudsgrad kan skyldes stigende omkostninger, som på grund af konkurrencepresset ikke kan overvæltet (fuldt ud) på forbrugerne. En forklaring på de stigende omkostninger kan være, at de senere års ejendomsprisstigninger er slået igennem på huslejen. Forretningerne placeres oftere i dyrere indkøbscentre og hovedstrøg m.v. De er også gennemgående blevet større og dyrere indrettet. Man oplever i stigende grad fx cafémiljøer i boghandlere, sofamiljøer i radio/tv-forretninger og løbebåndsmaskiner i sportsforretninger m.v. Man køber en oplevelse eller tjeneste, der komplementerer varen.

Men større og mere fashionable forretninger er også mere ressource- og energikrævende. Dette betyder stigende omkostninger til personale, opvarmning og installationer m.v. Det er således udgifter til løn og pension samt andre ordinære udgifter (husleje, el, vand og varme m.v.), der er steget mest, jf. figur 8.10.



Figur 8.10 viser, at udgifterne til forbrug af varer og materialer er steget mindre end omsætningen. Dette understøtter, at bruttoavanceprocenten er steget. Udgifterne til løn og pension m.v. samt andre ordinære udgifter (husleje, el, vand og varme m.v.) er steget mere end omsætningen. Dette understøtter, at overskudsgraden er faldet.

Figur 8.10: Omsætningen, løn og pension m.v., forbrug af andre varer og materialer samt andre ordinære udgifter i detailhandelen



Note: Kurven „Forbrug af varer og materialer“ dækker over indkøbet af varer, som forretningerne videresælger. „Andre ordinære udgifter“ er primært udgifter til husleje samt el, vand og varme.

Anm.: Beregningerne er foretaget med udgangspunkt i 36 brancher i detailhandelen, og der er benyttet et 3 års glidende gennemsnit.

Kilde: Danmarks Statistik samt egne beregninger.

Styrelsens undersøgelser viser således, at de frivillige kæder klarer sig godt i konkurrencen med kapitalkæderne. De frivillige kæder har stort set formået at fastholde deres markedsposition, hvor kædernes markedsandel indenfor udvalgsvarehandelen er højere end kapitalkædernes. Discountbutikker er i kraftig ekspansion. Disse er næsten altid kapitalkæder. Derfor er kapitalkædernes markedsandel i dagligvarebranchen højere end de frivillige kæders. Til gengæld har de frivillige kæder vundet markedsandele i andre brancher som boghandlere, isenkræm og foto m.v. Lige så vigtigt er det, at udviklingen i indtjeningen også er ret positiv for de frivillige kæder. Overskudsgraden før betaling af løn og husleje m.v. er således steget mere for de frivillige kæder end for kapitalkæderne.

## 8.5 ÆNDRING AF KONKURRENCEREGULERINGEN

Undersøgelserne af udviklingen i detailhandelen viser, at de frivillige kæder klarer sig godt i konkurrencen med kapitalkæderne. Deres markedspostition er fastholdt i forhold til tiden før 1998, hvor forbudet imod konkurrencebegrænsende aftaler trådte i kraft i Danmark.

Det er således ikke afgørende for en kædes succes, om den er en kapitalkæde eller en frivillig kæde. Det drejer sig snarere om at have det rette koncept, at være god til at drive forretning og finde gode samarbejdspartnere i andre lande fx i forbindelse med indkøb. Den indkøbsstyrke, der herved kan opnås, overgår, hvad der kan opnås ved at pålægge kædemedlemmerne øget købsloyalitet.

Konkurrencestyrelsens undersøgelse har imidlertid vist, at bedre muligheder for styring i de frivillige kæder kan gavne både forbrugerne og detailhandelen.

Styrelsen anbefaler, at dette sker ved at ophæve den såkaldte kædegruppefritagelse. Der er flere grunde til at ophæve denne særregulering.

I de første år efter konkurrencelovens og kædegruppefritagelsens ikrafttræden anså Konkurrencestyrelsen aftalevilkår for ulovlige, hvis gruppefritagelsen ikke udtrykkeligt angav, at de var acceptable. Samtidig er gruppefritagelsen udformet, så en kæde ikke kan anvende fritagelsen, hvis blot et element i kædens koncept er i strid med gruppefritagelsen. Derfor har en række frivillige kæder anmeldt deres koncept til styrelsen. Når styrelsen modtager en anmeldelse, må styrelsen i sagens natur „gå i dybden“, idet styrelsen kun under særlige betingelser kan gribe ind efterfølgende, hvis styrelsen først har sagt god for kædens koncept. Anmeldelserne har således betydet, at styrelsen har anlagt en restriktiv vurdering på et tidspunkt, hvor aftalernes virkning på markedet var vanskelig at vurdere.

Det er gennem praksis i de seneste år blevet afklaret, at en række aftalevilkår ikke er omfattet af konkurrencelovens § 6. I disse tilfælde er en gruppefritagelse ikke nødvendig. Samtidig har styrelsen gennem de senere år flyttet fokus fra aftalevilkår, der kun påvirker kædernes interne forhold til aftalevilkår, der mærkbart påvirker konkurrencen på markedet til skade for forbrugere og leverandører. Udgangspunktet for den konkurrenceretlige bedømmelse efter § 6 vil således være, at kæderne lovligt kan indgå aftaler, som ikke mærkbart påvirker andre end kæden og dens medlemmer.

Aftalevilkår, der er forbudt efter lovens § 6, kan fritages, hvis de har gavnlige virkninger ikke bare for de involverede virksomheder, men også for kunderne. Efter den seneste lovændring kan virksomhederne selv vurdere, om betingelserne er opfyldt. Kæderne skal altså ikke længere anmelde aftaler for at få dem fritaget. Det vil i sig selv betyde, at konkurrencemyndighederne ikke vil have samme fokus på kædernes forhold.

EU's konkurrenceregler omfatter ikke særregler for kæder. EU's regler gælder umiddelbart i Danmark på linie med de danske konkurrenceregler. En række frivillige kæder vil være omfattet af EU's konkurrenceregler, idet deres aftaler kan påvirke samhandelen mellem EU-landene. En forskel mellem de danske regler og EU-reglerne betyder således, at kæderne oplever større retsikkerhed end nødvendigt. Det er derfor en klar fordel både for virksomhederne og myndighederne, at de to regelsæt stemmer overens. Den danske gruppefritagelse har desuden givet kæderne og deres medlemmer en del administrativt besvær.

En ophævelse af gruppefritagelsen vil derfor give enklere regler med større råderum for kæderne til at styre medlemmerne. Der ligger ikke i denne ændring nogen anbefaling af, at kæderne indfører stram styring. Det er op til medlemmerne i den enkelte kæde at bestemme, hvor grænsen mellem central styring og medlemmernes selvstændige beslutninger skal gå. Kædens interne konflikter må eventuelt løses via det forenings- eller aftaleretlige system. Konkurrenceretten giver ikke det enkelte medlem en generel beskyttelse imod „urimelige“ kædebeslutninger. Dog skal et medlem kunne forlade kæden med et rimeligt varsel og på rimelige udtrædelsesvilkår. Dette er af stor vigtighed såvel for kæde medlemmerne som for leverandører, der konkurrerer med kædeselskabet.

På to områder har ønsker fra nogle brancheorganisationer og kæder ikke kunnet imødekommes. Det drejer sig om pris aftaler og om boykot af leverandører.

Nogle erhvervsorganisationer har påpeget, at de frivillige kæder kun opnår reel ligestilling med kapitalkæderne, hvis de frivillige kæder får samme gennemslagskraft i deres tilbudskampanjer. De kan imidlertid vanskeligt leve op til markedsføringslovens krav om, at prisangivelserne skal svare til de faktiske forhold, hvis de vil annoncere med „før-og-nu-priser“ eller udsagn som „du sparer xx kr.“ De må ikke have faste priser og kan derfor ikke angive præcise førpriser eller besparelser i reklamerne. Organisationerne foreslog derfor, at kæderne skulle kunne kræve, at medlemmerne anvender faste priser i en så lang periode forud for et tilbud, at markedsføringsloven er overholdt.

Men dette problem bør ikke løses ved at tillade frivillige kæder at håndhæve bindende priser. Dette vil være i strid med såvel konkurrenceloven som EU's konkurrenceregler og vil betyde, at man kan lave „legaliserede karteller“.

Forbrugerne vil kunne opleve butikker, der hæver priserne i en periode – alene for at kæden senere kan reklamere med, hvad man sparer på et „tilbud“. En sådan praksis vil ikke være hensigtsmæssig. Den omfattende tilbudsaktivitet vil desuden i praksis indebære, at der varigt er bindende priser på stort set alle vigtige produkter.

Endelig vil en særlig dansk regel ikke kunne fortrænge Traktatens artikel 81. Mange kæder vil derfor under alle omstændigheder være omfattet af et forbud, idet Traktatens artikel 81 finder anvendelse på kædeaftaler, der kan påvirke samhandelen mellem EU-landene. Det betyder med andre ord, at nogle kæder må anvende bindende priser, mens andre ikke må. En sådan forskelsbehandling kan ikke retfærdiggøres – hverken over for de kæder, som ikke må, eller over for forbrugerne.

Problemet må kunne løses på en mindre indgribende facon, fx ved at førpriser og besparelser angives ved udtryk som „vejledende pris“, „vejledende kædepris“, „spar op til“ eller lignende. Det er usikkert, om sådanne løsninger er forenelige med markedsføringsloven. Udtryk som „spar op til“ anvendes allerede i dag af flere kæder, uden at det synes at have givet anledning til sager om overtrædelse af markedsføringsloven.

Er denne fremgangsmåde ikke anvendelig, kan erhvervsorganisationerne gå i dialog med Forbrugerombudsmanden eller søge at få markedsføringsloven ændret på dette punkt.

Ønsket om, at kæderne skal kunne boykotte en leverandør, er primært begrundet med, at kæderne ønsker at styrke deres stilling i forhandlinger med leverandørerne. Kæden kræver måske en større rabat, end leverandøren vil give, eller kræver, at leverandøren ikke samtidig sælger til en konkurrent. Måske vil kæden kun handle med leverandører, der kan forsyne kædens butikker over hele landet, og den ønsker ikke, at medlemmerne spreder deres indkøb på mindre lokale leverandører.

I dag kan en kæde nægte at indgå samhandelsaftale med en leverandør, der ikke vil gå ind på dens krav. Men den kan ikke afskære leverandøren fra at sælge direkte til de enkelte medlemmer af kæden.

Boykot er en alvorlig konkurrencebegrænsning, der er omfattet af forbudet i konkurrencelovens § 6.<sup>18</sup> Boykotaftaler er sammenlignelige med kartelaftaler og er egnede til at skabe markedsafskærmning, der fx kan ramme mindre og evt. lokale leverandører. Samtidig begrænses forbrugernes valgmuligheder. En mulighed for boykot vil kunne forrykke balancen mellem leverandører og kæder, så der kan blive tale om udøvelse af købermagt. Desuden vil anvendelse af boykot beskære det råderum, som kædedeltagerne bør have til at gøre fordelagtige indkøb, som passer ind i den konkurrencesituation, de lokalt er udsat for.

---

18 Hvis der blot er tale om, at en leverandør eller leverandørens produkter ikke lever op til kædens koncept (fx om kun at sælge økologiske produkter) og produktsammensætning, er der intet til hinder for, at kæden kan forbyde medlemmerne at købe, når kravene ikke er opfyldt. En kæde kan også beslutte, at man ønsker at fremstå som egentlige „mærkevarerbutikker“, hvor der indgås aftale med bestemte leverandører om mærkevareeksklusivitet. I så fald kan kæden forbyde medlemmerne at forhandle mærkevarer fra konkurrerende leverandører.





# Hvile-i-sig-selv, incitamentsregulering eller det frie marked?

## 9.1 RESUMÉ OG KONKLUSIONER

---

Virksomhedernes prisberegning er normalt ikke underlagt offentlig regulering. Der er dog undtagelser, fx inden for forsyningsvirksomhed. Eksempler er vandforsyning, spildevandsbehandling, el-transmission, affaldsbortskaffelse og varmforsyning. Disse områder skal følge reglerne om fuld gebyrfinansiering, og gebyrerne skal hvile i sig selv. Det betyder, at indtægterne over en årrække skal dække omkostningerne uden mulighed for overskud.

Brugen af hvile-i-sig-selv-regulering på disse områder er blevet begrundet i frygt for monopolmisbrug, varetagelse af andre samfundshensyn (fx miljø og sikkerhed) samt ønsket om at sikre forsyning til rimelige og ens priser.

Men hvile-i-sig-selv giver ikke incitament til effektivitet. Det leder til for høje omkostninger og priser, og det kan føre til innovationsefterslæb.

Effektivitetsanalyser af en række forsyningsområder tyder på store, urealiserede besparelspotentialer. Alt peger derfor i retning af, at de traditionelle hvile-i-sig-selv-områder vil kunne høste store effektivitetsgevinster ved enten – dér, hvor det er muligt – at lade dele af forsyningsområdet overgå til det fri marked eller ved at indføre incitamentsregulering.

Hvile-i-sig-selv er allerede blevet afviklet på en række forsyningsområder. Erfaringer fra tele- og elområdet viser, at det er muligt at udskille separate markeder for netadgang og for grossist- og detaildistribution og derefter indføre konkurrence på fx detail- og grossistmarkederne. Andre erfaringer viser, at det er muligt gennem udbud at skabe konkurrence om markedet. Gennem markedsudsættelse reduceres behovet for regulering.

Men regulering kan være nødvendig i de tilfælde, hvor der er et naturligt monopol – dvs. hvor der ikke er økonomisk plads til mere end én virksomhed – eller hvor andre markedsfejl kommer i vejen for de fri markeds kræfter. Der findes en række incitamentsskabende reguleringsmetoder. De spænder fra



indtægtsrammer og prislofter til bedste praksis og yardstick. Disse reguleringsmetoder er at foretrække frem for hvile-i-sig-selv, da de indeholder incitamentener til effektivitetsfremme.

Valg af reguleringsmetode afhænger af den konkrete situation. Flere hensyn spiller ind. Først og fremmest effektiviteten – vel at mærke under fuld hensyntagen til kvalitetskrav, miljøkrav og krav om forsyningssikkerhed. Derudover skal metoden være enkel – dvs. forståelig og ikke unødigt belastende at administrere. Den skal være dynamisk i den forstand, at den også på lang sigt fremmer effektivitet og innovation. Den må endvidere ikke hindre, men gerne fremme en ønskværdig strukturtilpasning. Desuden skal den være i harmoni med den europæiske udvikling, så det bliver muligt for Danmark at blive en del af et større europæisk marked, hvis det viser sig muligt og hensigtsmæssigt.

Erfaringerne med incitamentsregulering inden for elområdet og teleområdet viser, hvor vanskeligt det er at designe en velfungerende incitamentsregulering. En reguleringsmetode, der er effektiv på ét område, vil ikke nødvendigvis være lige så effektiv på andre områder. Og noget tyder på, at en kompleks reguleringsmetode ikke nødvendigvis er mere effektiv – måske snarere tværtimod.

På den baggrund anbefales det:

- ▲ At overveje, om incitamentsregulering kan erstatte prisregulering i de tilfælde, hvor prisreguleringen sker efter hvile-i-sig-selv princippet. Det er vurderingen, at incitamentsregulering kan føre til besparelser på forsyningsområder som fx vandforsyning, varmforsyning, spildevandsbehandling og affaldsbortskaffelse.
- ▲ At optimere regulerings effektiviteten for alle incitamentsreguleringer under hensyntagen til reguleringsomkostningerne, regulerings enkeltheden og evne til at skabe dynamik og innovation. Erfaringer viser, at det er en vanskelig proces at opnå en effektiv incitamentsregulering, men at enkle reguleringer tenderer mod at være de mest effektive.
- ▲ At alle incitamentsreguleringer løbende tages op til revision med henblik på at optimere regulerings effektiviteten. En revision af LRAIC-reguleringen på teleområdet pågår i øjeblikket og forventes afsluttet i løbet af 2005. Indtægtsrammereguleringen på elområdet er revideret med virkning fra 1. januar 2005.

## 9.2 HVILE-I-SIG-SELV

Offentlige ydelser bliver enten finansieret via skatter (skattefinansiering), via gebyrer (brugerbetaling) eller via begge dele. I situationer med fuld brugerbetaling er gebyrberegningen som regel reguleret, så indtægter og udgifter over en periode balancerer. Dette princip for gebyrberegning bliver anvendt på de fleste kommunale forsyningsområder (fx vandforsyning og affaldsbortskaffelse) og enkelte statslige områder (fx eltransmission). Princippet bliver i daglig tale kaldt hvile-i-sig-selv.

Hvile-i-sig-selv udspringer af to kommunalretlige grundsætninger. For det første må udførelsen af forsyningsopgaver ikke indebære en indirekte beskatning af brugerne. Det vil sige, at kommunen ikke må øge sine indtægter gennem forsyningsvirksomheden. Dette ville være en skat på forbruget af forsyningsydelsen. For det andet må udførelsen af forsyningsopgaver ikke indebære en indirekte subsidiering af brugerne. Kommunen må altså ikke give tilskud til brugerne af forsyningsydelsen.

Som udgangspunkt gælder hvile-i-sig-selv for al kommunal forsyningsvirksomhed, også når princippet ikke er direkte lovhjemlet i sektorspecifik regulering. På nogle områder er princippet blevet lovbestemt. Dette er tilfældet for de kommunale trafikhavne, varme og vand samt ved kommunal affalds- og spildevandshåndtering. Princippet har dog ikke et entydigt indhold og bliver udlagt forskelligt. På det statslige område er der også en række aktivitetsområder med fuld gebyrfinansiering og hvile-i-sig-selv. De fleste forsyningsområder er overladt til kommunal varetagelse, så hvile-i-sig-selv er mindre anvendt på det statslige område.

### Samfundsøkonomiske konsekvenser

Målet med hvile-i-sig-selv er at beskytte forbrugerne mod uregulerede monopoler. Myndighederne pålægger det berørte område at hvile i sig selv, hvilket fjerner overskuddet. Det er dog langt fra sikkert, at priserne bliver lavere. Anvendelsen af hvile-i-sig-selv fører nemlig til ringe effektivitet, høje omkostninger og fejlslagen innovation. Umiddelbart kan det altså være svært at sige, om forbrugerne er bedre stillet under hvile-i-sig-selv, end de ville have været under et monopol.

Manglende kontrol med hvile-i-sig-selv-virksomhedernes omkostninger betyder, at de ofte bliver for høje. Virksomhedernes ledelse kan ikke optjene et overskud ved at sænke omkostningerne. Samtidig kan øgede omkostninger blive overvæltet på prisen. Uregulerede og konkurrenceudsatte virksomheder stræber hele tiden efter at producere mere effektivt. Det samme er kun sjældent tilfældet for hvile-i-sig-selv. Virksomheder på et frit marked bliver udkonkurreret, hvis de er ineffektive. Det gør hvile-i-sig-selv-virksomheder ikke.

Hvile-i-sig-selv-virksomhederne mangler incitament til at investere rationelt i innovation, dvs. forske og udvikle. Innovation sikrer fremtidig effektivitet. For en konkurrenceudsat virksomhed er dette lig med fremtidig overlevelse. Det samme er ikke tilfældet for hvile-i-sig-selv-virksomheder.

U hensigtsmæssig brug af innovationsressourcer kan fx resultere i såkaldt „gold plating“. Dette dækker over unødvendige investeringer eller, som udtrykket antyder, at belægge produktionsapparatet med guld. Konkurrenceudsatte virksomheder vil ikke overleve, hvis de begiver sig af med gold plating. Det samme er ikke tilfældet for hvile-i-sig-selv-virksomheder. Her kan gold plating udmønte sig i et sikkerhedsniveau eller en miljøstandard langt over gældende lovkrav og langt over standarden i lignende virksomheder. Gold plating kan også udmønte sig i overkapacitet. Begrundelsen bag sådanne investeringer kan være et ønske om at gøre tingene så godt som muligt, hvilket – kombineret med manglende omkostningsdisciplin – kan føre til u hensigtsmæssige overinvesteringer. Gold plating kan også opstå, hvis det er prestigefuldt for hvile-i-sig-selv-virksomhederne at bygge anlæggene ekstra store eller at bruge unødvendigt dyr og avanceret teknologi.

## Boks 9.1: Hvile-i-sig-selv på markedsvilkår

På nogle områder med fri prisdannelse er der også hvile-i-sig-selv. Det gælder fx sportsklubber, fagforeninger, grundejerforeninger og velgørende organisationer. Mange af disse aktiviteter indgår i konkurrence med virksomheder, som ikke agerer ud fra hvile-i-sig-selv. Fx er der blandt motions- og fitnesscentre lokale hvile-i-sig-selv-virksomheder, der konkurrerer med kommercielle kæder.

I disse tilfælde udgør hvile-i-sig-selv ikke et samfundsøkonomisk problem. Dette kan skyldes:

- ▲ **Frivillighed.** Det er muligt at fravælge ydelsen, da der enten er andre udbydere eller ydelsen kan undværes.
- ▲ **Lille investeringsbehov.** Indtægterne går i overvejende grad til den daglige drift snarere end til langsigtede investeringer. ►

- ▲ **Lav risiko.** Der er sjældent fare for uforudsete chok, der kan påvirke virksomhedens økonomi, og som nødvendiggør stødpudekapital.
- ▲ **Tæt demokratisk kontrol.** Der er ikke uigennemsigtige beslutningsstrukturer.
- ▲ **Alle kender alle.** Virksomheden er lille og måske forankret i et lokalområde. Dette fører normalt til omkostningsdisciplin.

## Udbredelsen af hvile-i-sig-selv

Tidligere var hvile-i-sig-selv langt mere udbredt end i dag. Reformen har afviklet hvile-i-sig-selv på flere områder – såsom el, naturgas, telekommunikation og jernbane. På nogle områder er der indført incitamentsregulering, mens andre er givet helt fri. På en del områder er der dog stadig hvile-i-sig-selv.

Tabel 9.1: Udvalgte aktivitetsområder med hvile-i-sig-selv

Statslige områder		Kommunale områder	
Aktivitetsområde	Omsætning, mia. kr.	Aktivitetsområde	Omsætning, mia. kr.
Systemansvar på el	9,8 <sup>1</sup>	Varmeforsyning	10,8
Flyvesikringstjenesten	0,7	Spildevandsbehandling	1,6
Statens Luftfartsvæsen	0,1	Affald	4,2
Arbejdsmarkedets Erhvervs Sygdomssikring	0,1	Vandforsyning	2,1
–	–	Kommunale havne	2,0 <sup>2</sup>

Note 1: Tallet indeholder omkostninger til støtteordninger, der administreres af systemansvaret.

Note 2: Eget skøn.

Anm.: På nogle områder kan omsætningstallene indeholde afgifter til staten.

Kilde: Omsætningstal fra det statslige område stammer fra regnskaber fra 2003. Omsætningstal fra det kommunale område stammer fra en specialkørsel af Danmarks Statistiks momsstatistik.

Tabel 9.1 viser, at de tungeste hvile-i-sig-selv-områder er klassiske kommunale forsyningsområder, såsom affald, varme og vand. Systemansvarlige transmissionselskaber på elområdet er det største hvile-i-sig-selv-område i staten. Der bliver omsat for ca. 30 mia. kr. på områder med hvile-i-sig-selv. Derfor vil selv små effektiviseringsgevinster få stor betydning.

På det statslige område er udbredelsen af hvile-i-sig-selv, jf. tabel 9.1, behæftet med visse forbehold. Det største statslige område med hvile-i-sig-selv er under omorganisering. Til og med 2004 lå systemansvaret for el i de to hvile-i-sig-selv-virksomheder Eltra og Elkraft. Med virkning fra 2005 bliver systemansvaret og den overordnede transmission for el (det hidtidige Eltra og Elkraft) samt den overordnede gastransmission, Gastra, fusioneret ind under

selskabet Energinet.dk. Praksis for reguleringen af Energinet.dk er ikke endeligt fastlagt.

Endvidere blev der med finansloven for 2003 indført prislofter på en række statslige områder med fuld finansiering fra gebyr- eller salgsindtægter. Hvile-i-sig-selv er ikke ophævet på disse områder, det er blot blevet suppleret med et prisloft. Kombinationen af prisloft og hvile-i-sig-selv giver ikke de regulerede områder et incitament til at effektivisere. I hvert fald ikke mere end prisloftet dikterer. Prislofter på hvile-i-sig-selv-områder vil dog til dels hindre, at omsætningen stiger. Hvile-i-sig-selv-områder indenfor bl.a. Økonomistyrelsen, Patent- og Varemærkestyrelsen, Arbejdsskadestyrelsen, Plantedirektoratet, Lodsvesenet og Fødevareredirektoratet er omfattet af disse nye prislofter. På finansloven for 2005 omfatter prislofter i forbindelse med hvile-i-sig-selv ca. 1,0 mia. kr.

## Effektiviseringspotentialer på områder med hvile-i-sig-selv

Effektivitetsanalyser indikerer, at store effektiviseringsgevinster er realistiske. Boks 9.2 redegør for de analyser af hvile-i-sig-selv-områderne, der er gennemført inden for de senere år.

### Boks 9.2: Besparelspotentialer under hvile-i-sig-selv

Benchmarkanalyser<sup>1</sup> af områder, der stadig er underlagt hvile-i-sig-selv, viser markante effektiviseringspotentialer.

I 1999 undersøgte PA Consulting Group effektiviteten blandt netselskaber i den danske elsektor. Besparelspotentialet blev vurderet til 1,5 mia. kr. årligt, hvilket svarer til ca. 30 pct. af de samlede omkostninger.

I 2001 udarbejdede COWI en effektivitetsanalyse af de danske deponerings- og affaldsforbrændingsanlæg. Analysen identificerede et årligt besparelspotentiale på 55-90 mio. kr. på deponeringsområdet svarende til 25-40 pct. af de samlede omkostninger. På forbrændingsområdet identificerede analysen et besparelspotentiale på 135-155 mio. kr., hvilket svarer til 8-10 pct. af omkostningerne.

En undersøgelse fra Konkurrencestyrelsen fra 2003 viste, at vandsektoren ikke er tilstrækkelig effektiv. Der blev identificeret et besparelspotentiale på ca. 1,3 mia. kr. for vandforsyninger og renseanlæg svarende til ca. 40 pct. af omkostningerne. ►

Energistyrelsen og Konkurrencestyrelsen har i en analyse fra 2004 påvist et besparelspotentiale på ca. 1 mia. kr. for varmesektoren svarende til ca. 50 pct. af driftsomkostningerne.

Note 1: PA Consulting Group, „Effektiviseringspotentiale og reguleringsmodeller for netselskaber i den danske elsektor“, marts 1999; Miljøstyrelsen, *Orientering fra Miljøstyrelsen nr. 2, 2002*; Konkurrencestyrelsen, *Vandmarkedet, kapitel 4 i Konkurrenceredegørelse 2003*; Energistyrelsen og Konkurrencestyrelsen, „Rammevilkår for fjernvarmesektoren“, september 2004.

Analyserne indikerer, at der er betydelige besparelspotentialer. Sådanne analyser siger dog ikke noget om, hvordan og hvornår effektiviseringen kan realiseres. Antageligvis er en del af besparelserne først realistiske på langt sigt. Alt i alt taler dette dog for, at samfundet kan opnå væsentlige årlige besparelser ved at forlade hvile-i-sig-selv. Eventuelle forskelle i risikopræmien ved at drive hvile-i-sig-selv-områderne i privat snarere end offentligt regi ændrer ikke på dette, jf. boks 9.3.

### Boks 9.3: Koster det en risikopræmie at afvikle hvile-i-sig-selv?

I forbindelse med afvikling af hvile-i-sig-selv overtager private virksomheder ofte opgaver fra offentlige. I den forbindelse fremkommer nogle gange det argument, at ”private virksomheder indregner en risikopræmie i prisen, som offentlige virksomheder ikke medtager”.

Hvis en virksomhed på fx et forsyningsområde er helt uden risiko, vil investorerne ikke kræve større afkast end den lånerente, de kunne have fået ved at investere i statsobligationer. Det er dog altid risikabelt at investere i en virksomhed, så investorerne vil kræve et større afkast end blot lånerenten. Investorerne vil operere med en kalkulationsrente, dvs. afkastet på investeringen, der er højere end lånerenten. Risikopræmien er netop forskellen mellem lånerenten og kalkulationsrenten.

Der er ingen grund til at antage, at det er mindre risikofyldt for det offentlige at drive virksomhed, end det ville være for en privat aktør at drive den tilsvarende virksomhed. Det er de samme opgaver, der skal løses, og det er de samme risici, der skal bæres.

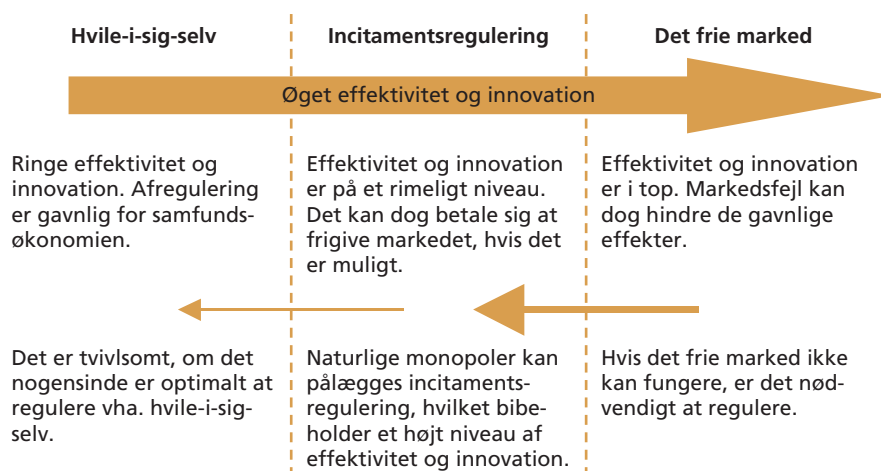
Men det sker, at det offentlige ikke indregner risikoen i prisen og dermed løber en risiko på skatteydernes vegne. Den mulighed har de private virksomheder ikke. De private virksomheders priser bliver i sådanne tilfælde højere end de offentlige virksomheders. Men forskellen er ikke reel.

### 9.3 HVILE-I-SIG-SELV OG DET FRIE MARKED

Det kan undre, at hvile-i-sig-selv er så udbredt, når det ikke fremmer effektiviteten. Der er nemlig mange andre muligheder, når myndighederne skal vælge reguleringsform.

Det overordnede valg står mellem regulering eller marked. Det frie marked sikrer den største effektivitet og den mest målrettede innovation. På de fleste forsyningsområder er det dog ikke muligt at indføre et helt frit marked.

Figur 9.1: Valg af markedsform



Figur 9.1 viser de overvejelser, som myndighederne bør gøre sig ved valget af reguleringsform. Det er klart, at myndighederne bør stræbe efter et frit marked på de områder, hvor dette er muligt. Det er også klart, at myndighederne skal være meget påpasselige med at indføre hvile-i-sig-selv. Det vil i de fleste tilfælde være bedre at vælge incitamentsregulering frem for hvile-i-sig-selv.

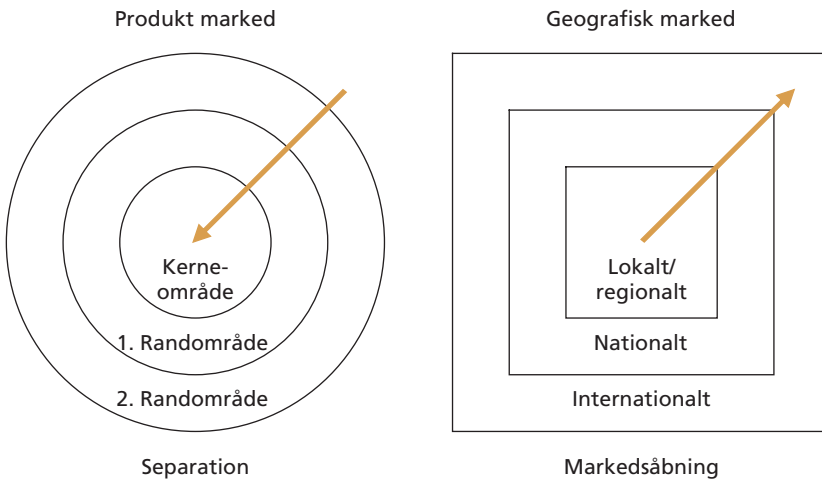
De forsyningsområder, som er reguleret efter hvile-i-sig-selv, er ofte naturlige monopoler. Naturlige monopoler opstår som regel i forbindelse med stor-driftsfordele. Forsyningsområderne har typisk store faste omkostninger. Derfor kan en stor virksomhed være mere effektiv end flere små virksomheder.<sup>1</sup> De produktionstekniske forhold vil i et sådant tilfælde fungere som adgangsbarrierer til markedet og opretholde det naturlige monopol.

<sup>1</sup> Teknisk set vil der være tale om et naturligt monopol, når  $C(Q) < C(q_1) + C(q_2) + \dots + C(q_k)$ , hvor  $k$  er antallet af udbydere og  $q$  er deres producerede mængde, mens  $Q$  er den samlede udbudte mængde på markedet.  $C(q_i)$  er virksomhedernes omkostningsfunktion.

## Mere konkurrence

Det er i mange tilfælde muligt at markedsudsætte delområder, der hidtil har hørt under et naturligt monopol. En sådan opsplitning har fundet sted på el-, gas- og jernbaneanrådet. På disse områder er det udelukkende nettene, fx el- og gasledninger samt skinnenettet, som udgør det naturlige monopol.

Figur 9.2: Separation og markedsåbning



Som vist i figur 9.2 kan opsplitning af hvile-i-sig-selv-virksomheder gøre det muligt at markedsudsætte randområderne. Herefter er regulering kun nødvendig på kerneområdet, der er det egentlige naturlige monopol.

I forbindelse med opsplitning vil både det naturlige monopols kerneområde og de markedsudsatte randområder have gavn af markedsåbning. Randområderne kan have gavn af, at markedet og dermed antallet af aktører bliver større. På det stadig regulerede kerneområde kan der opnås stordriftsfordele.

Hvis det er umuligt at adskille det naturlige monopols kerneområde fra de markedsudsatte randområder, vil det ikke være i monopolistens interesse at give konkurrenter i de markedsudsatte randområder adgang til kerneområdet. I sådanne tilfælde kan myndighederne sikre mulighed for tredjepartsadgang til monopolistens kerneområde. Er dette ikke muligt, vil det naturlige monopol igen kunne brede sig til randområderne. Liberalisering af infrastrukturer er uddybet i kapitel 3.



## 9.4 INCITAMENTSREGULERINGSMETODER

---

Incitamentsregulering kan være enten præstationsbaseret eller konkurrence-skabende. Præstationsbaseret incitamentsregulering fungerer ved at skabe de fornødne incitamerter, så de regulerede enheder opfører sig, som om de havde befundet sig i en konkurrencesituation. Konkurrenceskabende incitamentsregulering fungerer ved at skabe indirekte konkurrence på områder, hvor den ikke naturligt forekommer.

### Konkrete metoder til incitamentsregulering

Der er mange metoder til incitamentsregulering. Nogle metoder er specielt velegnede inden for særlige brancher, mens andre metoder stiller særlige krav til den regulerende myndigheds kompetencer og ressourcer. Desuden udvikler incitamentsregulering sig med tiden. Der er oprindelige metoder, som typisk også er simple i deres udformning, samt nye og mere avancerede metoder.

Ofte er der behov for at kombinere forskellige reguleringsmetoder. Regulator skal dog ikke opbygge et for komplekst samspil mellem reguleringsmetoderne. Dette kan skabe misforståelser og forvirring om de overordnede målsætninger med reguleringen.

Ved evaluering af en given metode er det vigtigt at se på flere forhold. De vigtigste er de reguleringsmæssige byrder for både myndigheder og de regulerede virksomheder, og det incitament til effektivisering, som metoden skaber i de regulerede virksomheder. Et tredje forhold er metodens evne til at sikre lave priser.

Incitamentet til effektivisering og de reguleringsmæssige byrder står ofte i modsætning til hinanden. Erfaringen viser, at jo mere en reguleringsmetode skal ligne markedet, desto mere detaljeret og omfattende kan den blive. Dette vil medføre flere økonomiske og administrative byrder for både myndigheder og virksomheder. I nedenstående tabel 9.2 er forskellige reguleringsformer vurderet ud fra de to forhold. Desuden er metoden vurderet ud fra dens evne til at sikre lave priser.

Tabel 9.2: Vurdering af forskellige reguleringsmetoder

	Incitament til effektivisering	Enkelhed og lave administrationsomkostninger	Evne til at sikre lave priser
<b>Traditionelle reguleringsformer (ringe incitamentsstruktur)</b>			
Hvile-i-sig-selv <sup>1</sup>	0	3	0
Cost-plus	0	2	0
Afkast	0	2	2
<b>Præstationsbaseret incitamentsregulering</b>			
LRAIC	2	0	2
Indtægtsramme	2	0	2
Prisloft	3	3	3
<b>Konkurrensekabende incitamentsregulering</b>			
Bedste praksis	3	2	2
Yardstick	3	1	2

Note 1: *Hvile-i-sig-selv bliver som regel ikke betragtet som incitamentsregulering.*

Anm.: *Der gives karakterer på en skala fra „0“ til „3“, hvor „0“ er dårligst og „3“ er bedst.*

Det overordnede formål med incitamentsregulering er at varetage samfundets interesser bedst muligt. En effektiv opgavevaretagelse sikrer, at der bliver anvendt færrest mulige ressourcer. Men andre forhold er også vigtige. Sikring af høj kvalitet er et aspekt, som har stor betydning på en række områder (fx vandforsyning). Det er muligt at udforme reguleringen på en sådan måde, at virksomhederne også har incitament til at have et højt kvalitetsniveau. Dette kan myndighederne gøre ved at indarbejde en belønning for høj kvalitet og en straf for lav kvalitet. Dermed kan virksomhederne opnå høj kvalitet på en omkostningseffektiv måde. På tilsvarende måder kan myndighederne stille krav om fx miljø og forsyningssikkerhed. I 2001 indførte den norske regulator i elsektoren en såkaldt kvalitetsjusteret indtægtsramme (benævnt KILE). Her blev netselskabernes indtægter gjort afhængige af leveringspålideligheden i nettet.

Tabel 9.3 giver eksempler på anvendelsen af incitamentsreguleringsmetoder i Danmark.

Tabel 9.3: Anvendelse af incitamentsregulering

Sektor	Berørte selskaber	Anvendt reguleringform
El	Netselskaberne og regional transmission	Prislofts- og indtægtsrammeregulering
El	Forsyningspligtselskaberne	Kvartalsvis priskontrol ved sammenligning med markedspriser
Gas	Distributionsselskaberne	Indtægtsramme suppleret med individuelle krav og benchmarking
Tele	TDC	Prisloft, bedste praksis og LRAIC
Post	Post Danmark	Prisloft

## Cost-plus og afkastregulering

Cost-plus- og afkastregulering har en del til fælles med hvile-i-sig-selv. Begge metoder giver dog mulighed for at optjene et overskud.

En virksomhed, der er underlagt cost-plus-regulering, skal ikke fuldt ud hvile i sig selv. Indtægterne skal være lig med udgifterne plus et fast tillæg, som virksomheden får lov at beholde. Men der er ikke nødvendigvis nogen sammenhæng mellem virksomhedens produktivitet og tillæggets størrelse.

En virksomhed, der er underlagt afkastregulering, skal heller ikke hvile i sig selv. Indtægterne skal være lig summen af udgifterne og et fast afkast. Afkastet er ikke et fast beløb men derimod en fast andel af virksomhedens kapital.

Begge metoder minder om hvile-i-sig-selv, når det drejer sig om sammenhængen mellem størrelsen af de optjente overskud og effektiviteten af de regulerede virksomheder. Typisk bliver størrelsen af det optjente overskud bestemt af myndighederne, og der er ingen garanti for, at virksomhedernes effektivitet eller mangel på samme har en rolle at spille i beslutningsprocessen. De to reguleringsmetoder kan dog blive skruet sammen på en sådan måde, at størrelsen af det overskud, som den enkelte virksomhed må optjene, hænger sammen med virksomhedens effektivitet.

## LRAIC-regulering

LRAIC (Long Run Average Incremental Costs) er en reguleringsmetode, hvor det tilstræbes at fastsætte priserne, så de svarer til en situation med fuldkommen konkurrence, hvor prisen netop sættes lig med LRAIC. LRAIC inkluderer forrentning og afskrivning af nødvendige investeringer, men ikke nødvendigvis af det faktiske kapitalapparat. I den konkrete danske LRAIC-prisfastsættelse på teleområdet skal prisernes niveau svare til, hvad omkostningerne vil være i et optimalt opbygget og drevet telenet.

LRAIC sikrer, at købere af den regulerede ydelse ikke betaler for ineffektiv drift eller forældet teknologi. Det giver den regulerede virksomhed et incitament til at effektivisere. Virksomheden kan forøge sin indtjening, hvis den kan bringe omkostningerne ned under det niveau, der ifølge myndighederne afspejler effektiv drift. Dette er årsagen til, at Folketinget på teleområdet har valgt LRAIC-modellen.<sup>2</sup> På den anden side risikerer den regulerede virksomhed også, at reguleringen strammes, hvis virksomheden sætter nye standarder for, hvad effektiv drift vil sige.

Der er store omkostninger forbundet med LRAIC-regulering. Det er dyrt både for myndigheder og virksomheder at udarbejde de modeller, der bruges til at beregne, hvad omkostningerne ville være i et optimalt opbygget og drevet telenet. Desuden er LRAIC-modeller ofte meget komplekse. Alt afhængig af strukturen af det produktområde, der pålægges LRAIC-regulering, kan arbejdet med opbygningen af LRAIC-modellen blive både meget omfattende, meget teknisk og baseret på en række konkrete antagelser.

Når LRAIC-modellens incitamentsvirkning vurderes at være mindre end fx prisloftsmodellens, jf. tabel 9.2, skyldes det, at hvis infrastrukturejeren opnår en højere effektivitet end fastsat i LRAIC-modellen, så vil dette normalt reducere LRAIC ved næste opgørelse heraf.

LRAIC-regulering anvendes på teleområdet. Afsnit 9.6 beskriver erfaringer fra dette område.

## Indtægtsrammeregulering

Ved indtægtsrammeregulering bliver der lagt et loft over selskabernes samlede indtægter. Myndighederne kan fastsætte en indtægtsramme for en sektor eller individuelt for hvert selskab. Individuelle indtægtsrammer skal tage højde for selskabernes særlige omkostningsstruktur og effektiviseringspotentiale.

Reguleringen indebærer, at regulator sætter en ramme for de omkostninger, som indtægterne skal dække. Derudover omfatter indtægtsrammen også forrentning af selskabernes aktiver. Inden for denne ramme kan selskaberne selv allokere deres indtægter, som de vil. De regulerede virksomheder får derfor et incitament til at mindske deres omkostninger, da dette medfører overskud for virksomheden. Overskuddet er dog begrænset alt efter indtægtsrammens størrelse.

---

<sup>2</sup> Det fremgår endvidere af lovbemærkningerne til lovforslag L 248 af 30. marts 2000, at LRAIC-metoden: „stemmer bedst overens med prisfastsættelsen i et konkurrencepræget marked. Metoden gør det således muligt for de parter, der anmoder om samtrafik, at undgå at betale en merpris begrundet i f.eks. en tidligere monopoludbyders eventuelle ineffektive produktionsapparater“ (lovbemærkningerne til § 55, stk. 1, s. 123, 2. spalte nederst).

Indtægtsrammen bliver endvidere korrigeret med prisudviklingen og et af regulator fastsat effektiviseringskrav. Dette krav vil primært afhænge af de omkostninger, som selskaberne selv kan påvirke. Fx kan en 2005-indtægtsramme blive fastlagt på basis af 2004-indtægtsrammen, inflationen i 2004 samt et effektiviseringskrav:

$$\text{INDTÆGTSRAMME}_{2005} = \text{INDTÆGTSRAMME}_{2004} * (1 + \text{INFLATION}_{2004} - \text{EFFEKTIVISERINGSKRAV})$$

Indtægtsrammeregulering tilskynder selskaberne til at holde igen på omfanget af produktionen. Dette passer godt sammen med de energipolitiske målsætninger, hvilket er grunden til, at reguleringen er valgt på energiområdet.

## Boks 9.4: Regulering af naturgasområdet

Naturgasdistributionsselskaberne er fra 1. januar 2005 underlagt en indtægtsrammeregulering, som afløser hvile-i-sig-selv.

Energitilsynet udstikker indtægtsrammen og stiller effektiviseringskrav til selskaberne. Effektiviseringskravet består af et individuelt krav til det enkelte selskab fastsat på baggrund af selskabets effektiviseringspotentiale under hensyn til forsyningsikkerheden. Fra 2006 bliver de enkelte selskabers effektiviseringspotentiale beregnet ved hjælp af benchmarking af selskabernes driftsomkostninger. Energitilsynet kan beslutte, at investeringer også skal indgå i beregningerne. Indtægtsrammen for 2005 baserer kravene alene på produktivitetsudviklingen i andre sektorer.

Indtægtsrammer anvendes desuden på el-området. Afsnit 9.6 beskriver erfaringer fra dette område.

## Prisloftsregulering

Prisloftsregulering fungerer ved, at myndighederne med jævne mellemrum udstikker et loft over de regulerede virksomheders priser. Loftet kan blive justeret fra periode til periode – typisk for et år ad gangen. Når prisloftet for en ny periode skal fastlægges, tager myndighederne udgangspunkt i det eksisterende prisloft. Der vil ofte være et krav om, at virksomhederne skal producere mere effektivt år for år, og at dette skal afspejle sig i lavere priser. Derfor bliver virksomhederne pålagt et effektiviseringskrav. Desuden bliver der rimeligvis taget højde for inflation, når det nye prisloft bliver fastsat. Fx fastlægges et 2005-prisloft på basis af 2004-prisloftet, inflationen i 2004 samt effektiviseringskravet:

$$\text{PRISLOFT}_{2005} = \text{PRISLOFT}_{2004} * (1 + \text{INFLATION}_{2004} - \text{EFFEKTIVISERINGSKRAV})$$

Hvis loftet over priserne løbende bliver reguleret som vist ovenfor, er det ikke på forhånd til at vide, om loftet hæves eller sænkes fra år til år. Det afhænger af inflationen og effektiviseringskravet. Hvis inflationen er større end effektiviseringskravet, bliver loftet hævet, mens det omvendte er tilfældet, hvis effektiviseringskravet er størst.

Prisloftsregulering adskiller sig fra de traditionelle metoder ved at belønne de regulerede virksomheder for deres præstation. Metoden fungerer ganske enkelt ved, at myndighederne udstikker et loft, som de regulerede virksomheder skal prissætte under. På denne måde bliver sparede omkostninger til overskud. Dette giver de regulerede virksomheder et incitament til at producere så effektivt som muligt.

Det kræver disciplin fra myndighedernes side at få prisloftsregulering til at fungere ordentligt. Hvis de regulerede virksomheder oppebærer store overskud, kan det være fristende for myndighederne at øge effektiviseringskravet. Denne fremgangsmåde kan være uheldig. De regulerede virksomheder vil nemlig hurtigt finde ud af, at sparede omkostninger ikke længere bliver til overskud, men at de blot resulterer i et sænket prisloft. Dette vil fjerne virksomhedernes incitament til at producere effektivt.

Hvis den regulerende myndighed gør sit arbejde ordentligt, kan prisloftet være effektivt til at påvirke de regulerede virksomheders incitamenter i den rigtige retning.

## Boks 9.5: Regulering af postsektoren

Post Danmark A/S blev i 2002 et statsligt aktieselskab med staten som enejer.

Post Danmark har eneret til at befordre adresserede breve op til 50 gram. Til gengæld er selskabet underlagt en befodringspligt i Danmark af indenlandske forsendelser og forsendelser fra udlandet. Denne pligt omfatter indsamling, omdeling og transport af adresserede breve, pakker og tidsskrifter mv. overalt i landet. Befodringspligten er givet i koncession af transport- og energiministeren. Post Danmark er også forpligtet til at have et landsdækkende netværk af posthuse og postkasser. ➤

Post Danmark fastsætter taksterne for postforsendelse. Færdselsstyrelsen skal godkende taksterne for de forsendelser, som er omfattet af eneretten. Til brug for denne godkendelse er der udarbejdet en prisloftsmodel. Denne indebærer, at takstniveauet reguleres med den procentvise udvikling i tjenestepriksindekset. Der pålægges dog ikke et løbende effektiviseringskrav.

Post Danmark er endvidere underlagt nogle regnskabsmæssige bestemmelser, som skal hindre krydssubsidiering mellem enerets- og konkurrenceområdet.

## Konkurrenceskabende reguleringsformer

Under *bedste praksis-regulering* må myndighederne ikke kunne finde eksempler på bedre praksis end hos den regulerede virksomhed. Dette gælder typisk både nationalt og internationalt. Den regulerede virksomhed skal altså være den bedste. Dette krav kan selvfølgelig blive lempet, så den regulerede virksomhed blot skal være blandt fx de tre eller fem bedste virksomheder.

Bedste praksis-regulering gennemføres ved, at den regulerende myndighed fra periode til periode, typisk fra år til år, laver en række sammenlignende analyser. I disse analyser holdes den regulerede virksomhed op mod lignende virksomheder fra ind- og udland. Det tilstræbes at finde virksomheder, der opererer på markedsvilkår. Analyserne er ofte meget komplicerede, fordi det typisk drejer sig om mere end sammenligning af en enkelt pris. Det kan være nødvendigt at sammenligne produktionsprocesserne i henholdsvis den regulerede virksomhed og de øvrige virksomheder. På baggrund af de sammenlignede analyser kan myndighederne vurdere, om den regulerede virksomhed rent faktisk har bedste praksis, eller om forbedringer er nødvendige.

Udmøntningen af bedste praksis-regulering kan foregå på mange forskellige måder. Det er ikke muligt for myndighederne blot at påbyde den regulerede virksomhed at antage den bedste praksis. Reguleringen kan fx blive udformet som et prisloft, der sigter mod at gøre den regulerede virksomhed til den bedste.

Normalt pålægger myndighederne de regulerede virksomheder at være på højde med de bedste blandt en gruppe af reference-virksomheder. Reference-virksomhederne findes typisk i udlandet. På denne måde bliver de regulerede virksomheder udsat for et indirekte konkurrencepres fra reference-virksomhederne. Virksomhedernes incitament til at producere effektivt er meget stærkt, da de kun kan tjene penge ved at have lavere omkostninger end reference-virksomhederne.

Bedste praksis-regulering har været anvendt på teleområdet. Afsnit 9.6 beskriver erfaringerne fra dette område.

I lighed med bedste praksis-regulering bliver de regulerede virksomheder under *yardstick-regulering* løbende holdt op mod standarden i en eller flere reference-virksomheder, der typisk også er omfattet af reguleringen. Sammenligningen munder ud i en yardstick eller målestok for effektivitet. Reguleringen kan fx udmøntes i et prisloft, der belønner de virksomheder, som kan holde sig inden for deres yardstick.

Yardstick-regulering er i højere grad end bedste praksis-regulering bygget på kvantitative modeller. Metoden fungerer ved at skabe indirekte konkurrence mellem de regulerede virksomheder, der typisk opererer på separate geografiske markeder.

Yardstick-regulering har typisk været anvendt på forsyningsområder. Der er ingen danske erfaringer med yardstick-regulering. Til gengæld har den engelske vandsektor op gennem 1990'erne været underlagt yardstick-regulering. Endvidere er reguleringen af det norske elområde netop ved at blive omlagt til fordel for yardstick-regulering.

Et simpelt eksempel kan være illustrativt. En gruppe virksomheder på separate geografiske markeder er underlagt omkostningsbaseret yardstick-regulering. Hvert år indsamler myndighederne data om de gennemsnitlige omkostninger i hver virksomhed. Den enkelte virksomheds yardstick bliver fastsat som gennemsnittet af konkurrenternes omkostninger. Myndighederne fører yardstick-reguleringen ud i livet ved at pålægge hver virksomhed et prisloft, der svarer til virksomhedens yardstick. Dette skaber indirekte konkurrence mellem de regulerede virksomheder. Hvis en virksomhed formår at sænke omkostningerne, betyder det øget overskud for den pågældende virksomhed. Det påvirker dog også de øvrige virksomheder, idet deres yardstick og dermed deres prisloft bliver sænket. Det sænkede prisloft presser dem til også at reducere omkostningerne. På denne måde kommer effekten tilbage til den første virksomhed, da dennes yardstick og prisloft også bliver sænket. Resultatet er, at virksomhederne konkurrerer mod hinanden på trods af, at de ikke opererer på samme marked.

Yardstick-regulering bliver brugt i langt mere komplicerede tilfælde end det ovenfor beskrevne. Reguleringsmetoden kan også bruges, hvis de regulerede virksomheder kun tilnærmelsesvist tilhører samme branche, eller hvis de regulerede virksomheder opererer under vidt forskellige rammebetingelser. I sådanne tilfælde er det regulators opgave at korrigere for forskellighederne i forbindelse med beregningen af hver enkelt virksomheds yardstick.



## 9.5 MERE EFFEKTIV INCITAMENTSREGULERING

---

De enkelte reguleringsmåder kan raffineres ved hjælp af benchmarking. Desuden udvikles hele tiden ny og bedre incitamentsregulering, bl.a. ex post og menubaseret regulering. De kan i nogle tilfælde blive anvendt til at finjustere reguleringen.

### Brugen af benchmarking i incitamentsregulering

I benchmarkanalyser holdes en gruppe virksomheder op mod hinanden og bliver målt på en række parametre. Benchmarking kan bidrage til at forbedre gennemsnitlighed, sammenlignelighed og til dels effektivitet blandt de virksomheder, som indgår i analyserne.

Ved at skabe større gennemsnitlighed og bevidsthed om omkostningsstrukturen på ét område kan myndighederne modvirke problemer med informationsasymmetri, jf. afsnit 9.7. Herved kan der opnås en effektivitetsforbedring, hvis myndighederne anvender den tilegnede viden til at præcisere incitamentsreguleringen og tilpasse den til de enkelte virksomheder. Benchmarking kan integreres med de enkelte incitamentsreguleringsmetoder. Fx er bedste praksis regulering ofte baseret på en række benchmarkanalyser, hvor den regulerede virksomhed holdes op mod udenlandske kandidater til bedste praksis. Ved prisloftsregulering og indtægtsrammeregulering bliver benchmarking også brugt flittigt. Her kan analyserne være nødvendige for at finde et rimeligt niveau for prisloftet eller indtægtsrammen. De kan også være nødvendige, når der skal udarbejdes individuelle effektiviseringskrav.

Der kan også opstå et nedadgående pres på omkostningerne, når benchmarkresultaterne bliver offentliggjort. Herved opstår en slags gabestokseffekt, hvor offentliggørelsen i sig selv fremmer effektiviteten. Gabestokseffekten rettes normalt kun mod de mindst effektive virksomheder, mens de mest effektive virksomheder går fri.

Der er to typer benchmarking. Resultatbenchmarking kan fastslå et besparelsespotentiale på et givet område. Her er typisk tale om kvantitative analyser. Procesbenchmarking foretager en sammenligning af fx arbejdsprocesser. Her kan erfaringsudveksling føre til bedre arbejdsprocesser.

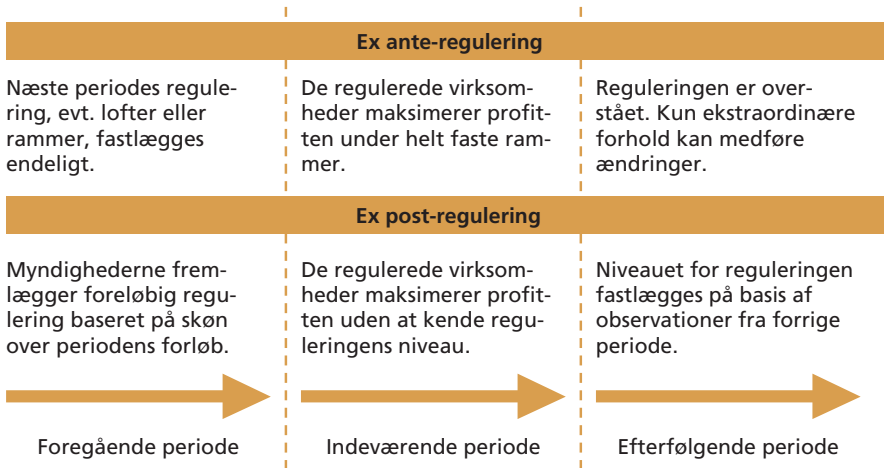
Resultatbenchmarking kan udføres på mange forskellige måder. De mest enkle metoder er simple nøgletalssammenligninger, hvor input sættes i forhold til output. Fx kan omkostninger sættes i forhold til en eller flere parametre, som påvirker omkostningsniveauet. Blandt mere avancerede metoder til benchmarking er regressionsanalyser og DEA-analyser (Data Envelopment

Analysis). Ved disse metoder bliver de undersøgte enheder sammenlignet med hinanden og ikke en idealnorm for effektivitet på et bestemt område.

## Ex post-regulering

Ideen bag ex post-regulering er, at myndighederne venter med at lægge sig endeligt fast på reguleringen for en given periode, indtil denne er overstået.

Figur 9.3: Ex ante- eller ex post-regulering



Figur 9.3 viser fremgangsmåden under både ex ante- og ex post-regulering. I begge tilfælde fastsætter myndighederne reguleringen for en periode ad gangen. Under ex ante-regulering fastlægger myndighederne rammerne for en given periode, inden perioden begynder. Under ex post-regulering er myndighedernes opgave noget mere overkommelig. Her fremlægger myndighederne en foreløbig regulering, altså fx et foreløbigt prisloft, der efter periodens udløb fastlægges endeligt.

Under ex post-regulering skal myndighederne, inden en reguleringsperiode begynder, fremlægge en plan, der tager højde for, hvordan incitamentsreguleringen skal justeres alt efter reguleringsperiodens forløb. Den foreløbige regulering, der fastlægges inden periodens begyndelse, er baseret på skøn over, hvordan perioden vil forløbe.

Under ex ante-regulering har myndighederne ikke muligheden for at justere reguleringen for en given reguleringsperiode efter periodens udløb. Her må myndighederne og de regulerede virksomheder nøjes med det oprindelige

skøn. Af frygt for at regulere for stramt vil myndighederne være tilbøjelige til at være for lempelige over for de regulerede virksomheder under ex ante-regulering. Det vil med andre ord være muligt at regulere mere præcist under ex post-regulering.

Der er også ulemper forbundet med ex post-regulering. For det første skal de regulerede virksomheder operere under usikkerhed. De ved ikke, om de er underlagt hård eller lempelig regulering. Dette bliver først afklaret med tilbagevirkende kraft. En sådan usikkerhed kan forringe værdien af de regulerede virksomheder, hvis der er tvivl om proceduren ved den endelige fastsættelse af reguleringen.

For det andet skal myndighederne inden begyndelsen af en reguleringsperiode fremlægge en plan, der ideelt set tager højde for, hvordan enhver tænkelig hændelse i reguleringsperioden skal påvirke den endelige fastsættelse af reguleringen. En sådan opgave er selvfølgelig umulig. Resultatet er, at myndighederne må bruge mange ressourcer på at lave en ufuldstændig plan. Dvs. en plan der ikke tager højde for enhver tænkelig hændelse. Dette fører tilbage til det første punkt, idet ufuldstændigheden skaber tvivl om proceduren ved den endelige fastsættelse af reguleringen.

## Menubaseret incitamentsregulering

Menubaseret incitamentsregulering retter sig mod de situationer, hvor det er nødvendigt at regulere en gruppe sammenlignelige virksomheder, der dog er forskellige. I sådanne tilfælde skal myndighederne finde ud af, hvor virksomhederne adskiller sig fra hinanden. Dernæst skal myndighederne korrigere for disse forskelligheder. Dette er ofte en meget svær opgave. Desuden vil der som følge af informationsasymmetri, jf. afsnit 9.7, være rig mulighed for de enkelte virksomheder til at vildlede myndighederne.

Menubaseret incitamentsregulering kan bruges til at få virksomhederne til at afsløre deres sande karakteristika. Ved at give de regulerede virksomheder en menu af forskellige reguleringsformer at vælge mellem, er det muligt at korrigere for virksomhedernes forskelligheder.

Et eksempel kan være regulering af en branche med både små og store virksomheder. Myndighederne kan nu vælge selv at finde ud af, hvilke virksomheder der er små, og hvilke virksomheder der er store. Men det er også muligt at lade virksomhederne afgøre sagen. Så skal myndighederne blot lade virksomhederne vælge mellem to forskellige reguleringsformer. En der er mest attraktiv for små virksomheder og en, der er mest attraktiv for store virksomheder. Dette sparer myndighederne for en masse arbejde, og det sikrer, at der korrigeres langt mere præcist for virksomhedernes forskelligheder.

Samme fremgangsmåde med menubaseret regulering kan selvfølgelig anvendes, hvis det drejer sig om mere komplicerede forskelligheder end blot størrelse. Det kan tænkes, at nogle virksomheder ligger under for særlige forhold, der belaster effektiviteten. Også her vil myndighederne kunne designe særlige reguleringsformer, der kun er attraktive for disse virksomheder.

Menubaseret incitamentsregulering kan også være nyttigt at anvende i en overgangsperiode mellem to forskellige typer af incitamentsregulering. Her vil nogle virksomheder ikke føle sig klar til at vælge den nye reguleringsform med det samme. Derfor kan det være hensigtsmæssigt at give virksomhederne muligheden for selv at vælge, hvornår de vil skifte til den nye reguleringsform. Dette kan lette overgangen til den nye reguleringsform.

## 9.6 ERFARINGER MED INCITAMENTSREGULERING

Indtil videre har fokus været på de samfundsøkonomiske fordele, som ligger i at indføre incitamentsregulering til erstatning for hvile-i-sig-selv. Overgangen fra hvile-i-sig-selv til incitamentsregulering er dog ikke let. Erfaringerne fra både el- og teleområdet underbygger dette.

### Erfaringer med indtægtsrammer på elområdet

Med elreformen og den nye elforsyningslov i 1999 blev det besluttet, at elnetvirksomhederne fra og med 2000 skulle reguleres efter indtægtsrammer. Indtægtsrammen skulle årligt reguleres for at fremme effektiviteten. Energiministeren skulle stille generelle effektiviseringskrav til samtlige netvirksomheder. Dette udmøntede sig i et effektiviseringskrav på 3 pct. om året. På baggrund af benchmarkanalyser skulle Energitilsynet desuden stille individuelle effektiviseringskrav til de enkelte netvirksomheder. Først var det dog nødvendigt at fastlægge niveauet for de indtægtsrammer, der skulle gælde fra 2000.

Som led i elreformen og liberaliseringen af elsektoren blev der stillet krav om selskabsmæssig opsplitning af elnetaktiviteterne, forsyningspligtaktiviteterne, elproduktionsaktiviteterne og elhandelsaktiviteterne.

Aktiviteterne var tidligere samlet i integrerede forsyningsvirksomheder. Efter elforsyningslovens vedtagelse i sommeren 1999 begyndte virksomhederne at udskille de forskellige aktiviteter. Det skete i løbet af 2000 med virkning pr. 1. januar 2000. Aktiviteterne var således regnskabsmæssigt placeret i samme virksomheder frem til udgangen af 1999.

Indtægtsrammerne blev fastlagt på grundlag af selskabernes omkostninger og en tilladt forrentning af investeringerne. Indtægtsrammen for netvirksomhederne bestod af tre dele:

- ▲ En omkostningsramme, der var underlagt et effektiviseringskrav.
- ▲ Et beløb til dækning af udefra givne omkostninger, der ikke var underlagt et effektiviseringskrav.
- ▲ Et beløb til forrentning.

En netvirksomheds samlede indtægter i et år måtte ikke overskride summen af de tre beløb. Differencer blev overført til næste år, således at virksomhedens indtægtsramme i et efterfølgende år blev forhøjet eller formindsket med differencen.

Omkostningsrammen, dvs. den del af indtægtsrammen, der var underlagt et effektiviseringskrav, blev i 2000 fastlagt på grundlag af regnskaber fra 1998. Før 2000 var forsyningsvirksomhederne som nævnt endnu ikke vertikalt opdelt. Det fik stor betydning, fordi reguleringen af denne grund blev baseret på „opbrudte“ regnskaber. Først skulle regnskaberne fra de integrerede forsyningsvirksomheder fordeles på de netop adskilte aktivitetsområder. Derefter skulle det afgøres, hvilke omkostninger der skulle underlægges et effektiviseringskrav, og hvilke omkostninger der kunne betragtes som udefra givne.

Alt i alt førte disse forhold til, at netselskabernes indtægtsrammer blev beregnet på et usikkert grundlag.

En stor del af netselskabernes omkostninger var udefra givne, fx visse systemansvarsomkostninger, overtagne pensionsforpligtelser samt energirådgivning. Denne type omkostning blev ikke pålagt et effektiviseringskrav. I løbet af de første fire år blev yderligere nogle ydelser fritaget for effektiviseringskrav. Dette skete bl.a. af hensyn til forsynings sikkerheden.

Endelig blev der indregnet et beløb til forrentning af selskabernes kapital i indtægtsrammen. Selskaberne kunne ifølge loven frit råde over den kapital, som de havde optjent før indførelsen af hvile-i-sig-selv-reguleringen i 1977. Derimod blev kapital opbygget under hvile-i-sig-selv-reguleringen betragtet som „bunden“ kapital, der skulle komme forbrugerne til gode. I praksis gennemførtes dette ved, at den bundne del af selskabernes kapital blev tildelt en lavere forrentnings-sats end den fri kapital. Opdelingen i fri og bunden kapital, som havde udgangspunkt i loven, bidrog til at gøre indtægtsrammereguleringen på elområdet administrativt kompliceret.

Indtægtsrammerne blev for en stor del af netvirksomhederne ikke bestemmende for priserne. I gennemsnit udnyttede selskaberne kun 80-85 pct. af de tilladte indtægtsrammer. Dette afspejler bl.a., at en stor del af virksomhederne er forbrugerejede, som frivilligt har holdt lavere priser i stedet for at oparbejde overskud til udbetaling til ejerne.

Virksomhederne fik således tildelt så høje indtægtsrammer, at reguleringen ikke skabte incitament til at effektivisere. I 2003 blev der derfor udarbejdet et udkast til en skærpet regulering, som bl.a. indebar en reduktion af forrentningselementet i indtægtsrammen og en vis modregning af den underdækning, der var opstået i løbet af de første reguleringsår, og som kunne have ført til fremtidige prisstigninger.

Som led i den energipolitiske aftale af 29. marts 2004 mellem regeringen og flertallet af Folketingets partier blev sondringen mellem fri og bunden egenkapital imidlertid ophævet, således at selskaberne fremover frit kunne råde over deres kapital mod til gengæld at afgive ejerskabet til transmissionsnettet. Det blev samtidig aftalt at indføre en ny og mere enkel prisregulering, som skal sikre, at priserne ikke stiger som følge af ophævelsen af den bundne kapital. Den nye prisregulering er trådt i kraft den 1. januar 2005. Virksomhederne benchmarkes årligt på deres økonomiske effektivitet. Med virkning fra 2007 vil benchmarkingen tillige omfatte kvalitet i leveringen.

Erfaringen viser, at det er meget vigtigt, at regnskabsprincipperne er på plads og standardiserede, når der indføres incitamentsregulering. Det er desuden vigtigt på forhånd at sikre, at reguleringen tilskynder til en reel effektivisering. Endelig viser erfaringen fra elområdet, at reguleringens kompleksitet kan udgøre et selvstændigt problem.

## Erfaringer fra telesektoren

I 1996 blev den danske telesektor liberaliseret. Den daværende monopoludbyder Tele Danmark (nu TDC) blev ikke opsplittet i en infrastrukturdal og en driftsdel. I stedet fik de nye udbydere adgang til Tele Danmarks net. Desuden blev der indført en forsyningspligtregulering, hvor Tele Danmark fik pligt til at levere en række basale teleydelser til regulerede priser.

Telemarkedet består af en række delmarkeder i både engros- og detailledet. Den største aktør, TDC, har været og er stadig underlagt forskellige prisreguleringer på enkelte delmarkeder.

TDCs slutbrugerpriser på produkter med forsyningspligt var for minutpriserens vedkommende underlagt et prisloft i perioden 1998 til 2003. Først bestod reguleringen af et prisloft med et årligt effektiviseringskrav. Størrelsen af dette effektiviseringskrav blev fastsat ud fra ”Bedste Praksis” vurderinger af slutbrugerpriserne i en række andre lande. Prisloftet blev fastsat for samlede kurve af teleprodukter med forsyningspligt.

På engrosniveauet er TDCs priser blevet reguleret efter en række forskellige metoder. Engrospriserne omfatter en bred vifte af samtrafikprodukter for adgang til TDCs net.

I den første tid efter liberaliseringen blev priserne reguleret efter den såkaldte MHO-metode (Modificerede Historiske Omkostninger). MHO-metoden bestemmer prisen på et engrosprodukt ud fra de historiske omkostninger, afskrivninger, forrentning af investeringerne og en vis fortjeneste. Der har typisk været anvendt en mark-up på 12 pct. for fortjenesten. MHO er cost-plus-regulering. Der er omkostningsdækning, og det er muligt at opnå et fast afkast.

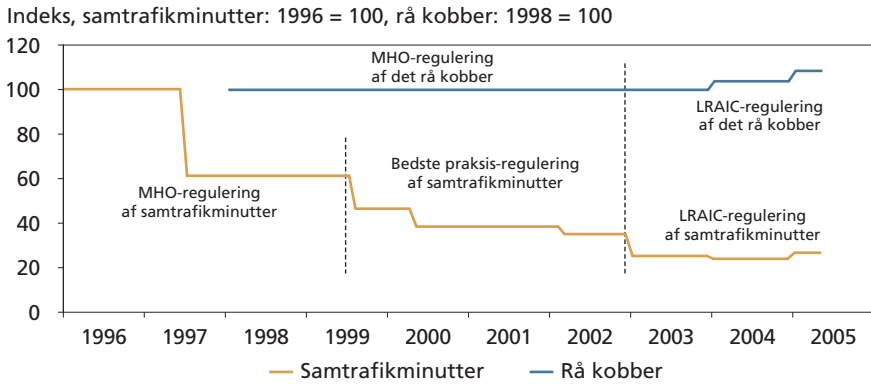
Fra 1999 til 2003 blev flere engrosprodukter reguleret efter bedste praksis-metoden. Den danske pris for et engrosprodukt blev fastsat ud fra priserne på sammenlignelige produkter i andre lande. I sammenligningerne blev der foretaget korrektioner for produkt- og landerelaterede forskelle. Med bedste praksis-metoden blev der importeret resultater fra udenlandske prismodeller, herunder fx udenlandske LRAIC-beregninger. Dermed blev også de incitamenter til effektiviseringer og tilskyndelser til investeringer, som ligger til grund for de udenlandske prismodeller, importeret. Reguleringen kombinerer elementer fra både yardstick- og prisloftsregulering.

Fra og med 2003 har LRAIC-metoden været anvendt til prisregulering af de fleste engrosprodukter på teleområdet. Enkelte engrosprodukter reguleres dog fortsat efter MHO- og bedste praksis-metoderne. LRAIC er en kompleks beregningsmetode, som er tilpasset de særlige forhold (fx nettets struktur og opbygning) på det danske telemarked. Prisen bliver fastlagt efter, hvad omkostningerne vil være i et optimalt drevet net med den nyeste teknologi. Der skal derfor fastlægges omkostninger og gøres antagelser om en række komponenter. Det giver en regulering, som kan være svær at gennemskue, og som i et vist omfang er skønmæssigt baseret.

Udviklingen i minutpriserne afspejler til en vis grad effektiviteten af de tre metoder. Første gang bedste praksis-metoden blev anvendt i 1999, gav det et meget markant fald i priserne. Indtil da havde priserne været fastsat efter cost-plus princippet (MHO-metoden). I perioden 1999-2002 blev der adskillige gange foretaget yderligere prisnedsættelser baseret på bedste praksis-metoden.

Overgangen til LRAIC-metoden førte for de trafikafhængige ydelsers vedkommende umiddelbart til yderligere prisfald i 2003 på mellem 20 og 40 pct. Som følge af drastiske fald i telefontrafikken og dermed i udnyttelsen af de trafikafhængige dele af telenettet, er minutpriserne, der beregnes af LRAIC-modellen, steget i 2005 for første gang siden liberaliseringen i 1996, jf. figur 9.4.

Figur 9.4: Udviklingen i priserne for samtrafikminutter og rå kobber.



Kilde: Egne beregninger baseret på data fra IT- og Telestyrelsen.

Figur 9.4 viser også udviklingen i priserne for rå kobber, dvs. for adgangen til at anvende de yderste strækninger i TDCs telenet. Der blev første gang givet adgang til det rå kobber i 1998. Konkurrerende udbydere kunne herefter leje en ubestykket abonnentlinje og etablere egne tjenester til den enkelte abonnent i konkurrence med TDC.

Prisen for adgang til leje af det rå kobber blev oprindeligt fastsat efter MHO-metoden. Fra og med 2003 indførtes LRAIC-metoden for beregning af prisen for det rå kobber og beslægtede produkter. LRAIC-metodens anvendelse på dette marked vil næsten uundgåeligt give højere priser end priser beregnet efter MHO-metoden, idet LRAIC-beregnete priser skal svare til omkostningerne ved et nyt og ikke afskrevet kobbernet.

Dette var en konsekvens, der var fuldt bevidst fra lovgivers side, idet målet var at skabe en reel ”build or buy” situation for TDCs konkurrenter. Målet var at fremme den infrastrukturbaserede konkurrence på længere sigt.

For at undgå en for brat overgang fra priser beregnet efter MHO-metoden til LRAIC-beregnete priser giver reglerne i lovgivningen IT- og Telestyrelsen



mulighed for at fastsætte en overgangsperiode (trappestigemodellen). Overgangsperioden (pt. 8 år) fastsættes løbende under hensyntagen til det faktiske udbud af alternative infrastrukturer.

Udviklingen i engrospriserne viser, at bedste praksis-metoden har været en både enkel og effektiv metode til at sikre lave minutpriser. Bedste praksis-metoden sikrer, at de danske priser følger prisnedsættelser i andre lande og samtidig afspejler de incitamenter til investeringer og effektivisering, som de udenlandske prismodeller opererer med. Selv om man havde villet, havde det ikke været relevant at anvende bedste praksis metoden på leje af det rå kobber. Dette skyldes dels, at Danmark var et af de første lande til at pålægge den dominerende infrastrukturejer (TDC) at give andre adgang til det rå kobber, dels at de danske priser i lang tid har hørt til de laveste.

Erfaringen viser, at mange forhold spiller en rolle for effektiviteten af LRAIC-metoden. Det gælder fx metodens gennemskuelig, dens evne til at sikre effektivitet på kort sigt, dens evne til at fremme ny og bedre teknologi samt dens administrative effektivitet.

## 9.7 INCITAMENTSREGULERING KAN VÆRE DYR OG UPRÆCIS

---

Det er ikke muligt at gøre incitamentsregulering lige så velfungerende som et frit marked med konkurrence. For det første er det næsten umuligt at indstille incitamentsreguleringen, så den imiterer markedet fuldstændigt. For det andet vil der altid være omkostninger forbundet med at regulere, lige meget hvor perfekt incitamentsreguleringen er indstillet. Problemerne med at indstille incitamentsreguleringen helt rigtigt kan ofte tilskrives tilstedeværelsen af informationsasymmetri.

På et marked, der er præget af mangelfuld konkurrence, vil incitamentsregulering dog være bedre end ingen regulering. Men det er nødvendigt til stadighed at forbedre metoderne til incitamentsreguleringen, så den bliver så effektiv og så lidt byrdefuld for de berørte virksomheder og myndigheder som muligt.

En ideel situation ville være, hvis myndighederne kunne indrette incitamentsreguleringen således, at de regulerede virksomheder netop klarede sig bedst ved at opføre sig præcis, som de ville have gjort på et frit og velfungerende marked. Men det er ikke muligt i praksis.

Det skal i denne forbindelse understreges, at der selvfølgelig også er omkostninger forbundet med markeder, der er frie og velfungerende. Nogle af disse omkostninger kan måske endda undgås i situationen med incitamentsregulering. Det kan fx dreje sig om omkostninger til markedsføring, der ikke i samme grad er nødvendige på regulerede markeder. Alt i alt er der dog ingen tvivl om, at det frie og velfungerende marked fører de færreste omkostninger med sig.

Der er omkostninger forbundet med incitamentsregulering, lige meget hvor perfekt indstillet den er. Incitamentsregulering kræver mange ressourcer. Det er dyrt både for myndighederne, der står for reguleringen, og for de virksomheder, der er underlagt reguleringen. Dette betyder, at selv hvis det var muligt for myndighederne at indstille reguleringen helt perfekt, så ville der stadig være en pris at betale. En pris, der vel at mærke ikke skal betales på et frit marked. Dette er endnu et argument for, hvorfor et frit og velfungerende marked altid er at foretrække frem for incitamentsregulering.

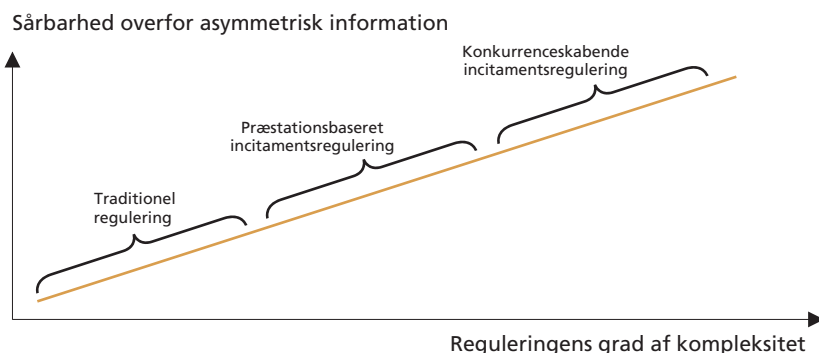
## Informationsasymmetri

Hovedårsagen til, at det er umuligt for myndighederne at tilpasse incitamentsreguleringen helt perfekt, er tilstedeværelsen af informationsasymmetri. Myndighederne har brug for information for at kunne regulere. Men det er ikke altid i virksomhedernes interesse, at myndighederne får adgang til den information, de behøver.

Figur 9.5 illustrerer, at jo mere raffineret incitamentsreguleringen bliver, desto mere sårbar over for informationsasymmetri bliver den også. Eksempelvis er traditionel regulering, såsom hvile-i-sig-selv, cost-plus- og afkastregulering, kun i ringe grad sårbar overfor informationsasymmetri. Årsagen hertil er, at reguleringen kan blive gennemført på basis af velkendte størrelser, der kan indhentes fra de berørte virksomheders regnskaber. Desuden vil det ikke være i de regulerede virksomheders interesse at tilbageholde oplysninger, da de ikke vil tjene hverken mere eller mindre af den grund.

Selv under traditionel regulering kan der dog være problemer med informationsasymmetri. På trods af, at der ikke umiddelbart er penge at tjene for de regulerede virksomheder, kan det alligevel være i deres interesse at skjule tab og ineffektivitet i de oplysninger, som myndighederne baserer reguleringen på. Dette vil føre til uigennemskuelighed og i det hele taget forringe kvaliteten af reguleringen.

Figur 9.5: Asymmetrisk information under de enkelte reguleringsformer



Regulering med prisloft og indtægtsrammer er mere sårbar overfor informationsasymmetri. I begge tilfælde kan der opstå problemer i forbindelse med at fastsætte prisloftet eller indtægtsrammen for første gang. Her er det vigtigt for myndighederne at kende de regulerede virksomheders omkostninger. Men det kan være svært at fastslå de sande omkostninger. Det vil nemlig være i de regulerede virksomheders interesse, at myndighederne overvurderer omkostningerne, da dette vil resultere i et højere prisloft eller en større indtægtsramme. I forbindelse med ekstraordinære justeringer af reguleringen vil lignende problemer gøre sig gældende.

Informationsasymmetri er i høj grad et problem i forbindelse med bedste praksis- og yardstick-regulering. I begge tilfælde skal myndighederne korrigere for forskelle mellem de regulerede virksomheder og evt. eksterne referencevirksomheder, der er kandidater til at have bedste praksis. Dette kræver et meget indgående kendskab til både de regulerede virksomheder og referencevirksomhederne. Igen vil der være et problem med asymmetri. Det vil være svært for myndighederne at fastslå præcis, hvori virksomhedernes forskelligheder består. Dette skyldes, at de regulerede virksomheder vil blive lempeligere reguleret, hvis myndighederne betragter dem som ufordelagtigt stillet i sammenligning med de øvrige virksomheder.

Hvis det ikke er nødvendigt at korrigere for forskelle mellem de regulerede virksomheder, eller hvis en sådan korrektion let kan foretages, bliver både bedste praksis- og yardstick-regulering langt mindre kompliceret. Det samme gælder for sårbarheden overfor informationsasymmetri, der vil være langt mindre. Sådanne tilfælde må dog betragtes som undtagelser.

Resultatet er, at myndighederne skal regulere på trods af, at de ved langt mindre om de berørte virksomheder, end virksomhederne selv gør. Det er denne informationsasymmetri mellem myndigheder og virksomheder, der fører til, at reguleringen ikke kan blive perfekt. Myndighederne bliver nødt til at skønne om den del af virksomhederne, som de ikke kender, og derefter basere reguleringen på dette skøn. Virksomhederne behøver ikke at skønne. De ved på hvilke punkter, myndighederne har skønnet forkert, og de kan bruge denne viden til at tjene penge.



# Konkurrence og viden

## 10.1 RESUMÉ OG KONKLUSIONER

Viden er virksomhedernes vigtigste værktøj i konkurrencen især i den øgede globale konkurrence mod virksomheder i Østeuropa og i lande uden for Europa, hvor lønniveauet er betydeligt lavere end i Danmark. Viden er nødvendig for at sikre, at der skabes nye jobs i Danmark med andre jobfunktioner, når arbejdspladser i fremstillingsvirksomheder outsources til Asien.

Konkurrenceforholdene spiller en afgørende rolle for, hvordan viden skabes og anvendes i virksomhederne og dermed for virksomhedernes mulighed for at klare sig på de globaliserede markeder. Erfaringerne viser, at virksomheder, der er udsat for konkurrencepres, forsker og udvikler mere. Også forskere har godt af at konkurrere. En stærk konkurrencepolitik kan derfor fremme videnssamfundet.

Når virksomheder udvikler og innoverer, stræber de efter at positionere sig som unikke på en eller anden måde. Det unikke kan ligge i virksomhedens produkter, i dens design og branding, i dens service osv. Denne stræben er sund og nyttig, og det kan være afgørende for virksomhedernes evne til at konkurrere globalt, at der er adgang til at beskytte sin viden i form af intellektuel ejendomsret (IPR) som fx patenter.<sup>1</sup>

Til gengæld er det vigtigt at sikre, at beskyttelsen ikke går for vidt – fx at et patent ikke er for bredt – fordi det vil skade den sunde konkurrence. Forudsætningen for at få meddelt et patent bør til stadighed være, at der er tilstrækkeligt opfindeshøjde, dvs. patenter må ikke gives på opfindelser, der ikke er tilstrækkeligt nyskabende.<sup>2</sup> Her tyder noget på, at de europæiske patentregler sikrer dette bedre end de amerikanske. Omvendt er det europæiske system hæmmet af, at patentsager behandles forskelligt af domstolene i de enkelte medlemslande. Det er derfor fortsat vigtigt at arbejde for etablering af en fælles europæisk patentdomstol.

Konkurrencepolitikken yder et direkte og positivt bidrag til konkurrencen på de globale markeder og dermed til videnssamfundet. Danske virksomheder skal ikke primært overleve på den forskning og udvikling, der sker i Danmark – selv om denne er vigtig. Det afgørende er, om danske virksomheder formår

<sup>1</sup> IPR (Intellectual Property Rights) omfatter patenter, design, varemærker og ophavsret.

<sup>2</sup> Økonomi- og Erhvervsministeriets redegørelse fra december 2004, „Patenters opfindeshøjde“, peger på, at der ikke ud fra antallet af udstedte patenter er tegn på faldende opfindeshøjde i Danmark eller Europa.

at udnytte den viden, der frembringes i resten af verden. Her er et højt dansk F&U-niveau en klar fordel, for det er som regel kun forskere på et givet område, der har indsigt til at kunne vurdere andre forskeres resultater og arbejde videre med dem. Men det er formentlig af endnu større betydning, at der er velfungerende globale markeder for viden – især IPR.

I mange brancher er der en tendens til, at virksomheder i alle lande patenterer flere og flere opfindelser. Det betyder, at man i dag ofte skal have adgang til et stort antal patenter for at kunne fremstille en ny teknologi – fx en ny mobiltelefon. Ofte kan virksomheder handle sig adgang til denne viden via licensaftaler, men ikke altid. Blandt andet kan uigennemsigtige markeder vanskeliggøre handel med viden. Det skaber et problem, der kan løses på forskellige måder. En måde er, at nogle få virksomheder i en branche bytter patenter med hinanden. En anden måde er at oprette en patentpulje med regler for, hvordan puljen deles. Begge måder kan fungere godt – men hvis puljen holder andre virksomheder ude, kan det på sigt hæmme vækst og udvikling og fx være til skade for danske virksomheder, der ofte er mindre aktører på markedet.

Udviklingen i de seneste år har rejst en række spørgsmål om balancen mellem IPR og konkurrence. Det er vigtigt at fastholde en god balance mellem patentsystemets videnfremmende og konkurrencebegrænsende sider. Nogle af spørgsmålene kan have stor betydning for, hvordan Danmark klarer sig i den globale konkurrence. Dette kapitel bidrager til diskussionen og indeholder nogle bud på løsninger. Men forholdet er imidlertid så komplekst, at der fortsat er mange ubesvarede spørgsmål. Konkurrencestyrelsen vil derfor i de kommende år arbejde videre med de rejste spørgsmål i samarbejde med Patent- og Varemærkestyrelsen.

Kapitlet lægger ikke op til at begrænse patentsystemet eller andre enerets-systemer. IPR-systemerne er en vigtig del af en moderne vækstpølitik og en afgørende forudsætning for, at Danmark også fremover kan klare sig i den globale konkurrence.

Analyserne i kapitlet lægger op til følgende anbefalinger:

- ▲ Handel med viden fremmer væksten – også når handelen sker mellem konkurrerende virksomheder. Handel med viden bør kun bremses, hvis den efter en konkret vurdering er konkurrencebegrænsende. Det er derfor et problem, at de eksisterende regler på dette område, nemlig Kommissionens såkaldte gruppefritagelse for teknologioverførselsaftaler, er så komplicerede, at virksomhederne ikke bruger dem. Bl.a. forudsætter reglerne, at virksomhederne selv skal opgøre deres markedsandele – hvilket gør det usikkert for en virksomhed, om den befinder sig inden for eller uden for gruppefrita-

gelsen. Styrelsen har derfor taget kontakt til Kommissionen for at drøfte, om gruppefritagelsen kan oplødes, eller om den med fordel kan ophæves.

- ▲ Også vilkårene for at handle med viden bør gøres nemmere. På nogle områder er handelen vanskeliggjort af, at rettigheder ligger spredt på mange forskellige hænder, og af at det kan være uoverskueligt, hvilke patenter der er „til salg“. Det vil derfor være en god idé at undersøge mulighederne for at etablere en videnbørs, hvor virksomheder kan købe og sælge beskyttet viden.
- ▲ Til gengæld skal det sikres, at handelen med viden kommer alle til gode og ikke udelukker konkurrenter. Hvis handelen begrænser konkurrencen, kan det være i strid med konkurrenceloven. Hvis fx virksomheder, der tilsammen har en betydelig markedsmagt, bytter viden, skal mindre virksomheder også have adgang til de samme rettigheder på lignende vilkår. Og hvis en eller flere virksomheder i kraft af beskyttet viden har etableret en de facto standard på et område, skal andre virksomheder også kunne få adgang til standarden.
- ▲ Reglerne om tvangslicenser bør skærpes. Efterhånden som virksomheder i stadig stigende omfang anvender IPR, øges behovet for kontrol med, at beskyttelsen ikke misbruges til skade for konkurrencen. Som udgangspunkt er det en fordel for alle, at virksomheder patenterer, fordi deres viden dermed offentliggøres. Alternativet kan i mange tilfælde være, at virksomheden holder sin viden hemmelig. Men det er et problem, at nogle virksomheder i stigende omfang patenterer defensivt – dvs. tager patenter, som især er udtaget for at forhindre andre i at anvende den givne viden, eller for at have „noget at true med“ i patenttvister. Bl.a. som svar herpå har lovgivningen i mange lande, herunder Danmark, gjort det muligt at kræve tvangslicenser. Problemet er imidlertid, at denne regel ikke fungerer, fordi det er tungt og svært for mindre konkurrenter at føre disse sager. På linie med hvad andre lande har gjort, vil det derfor være en god ide at fastslå i dansk lovgivning, at konkurrencehensyn skal indgå i vurderingen af sådanne sager.



## 10.2 KONKURRENCENS INDVIRKNING PÅ F&U

---

Konkurrencesituationen på et marked kan have flere – og modsatrettede – effekter på, hvor meget ny viden aktørerne på markedet frembringer.

*På den ene side* vil virksomheder på markeder med skarp konkurrence være motiveret til at gøre en ekstra indsats for at komme foran konkurrenterne. En oplagt måde at bringe en virksomhed i front er at innovere, så virksomheden kan tilbyde noget, som konkurrenterne ikke kan. Eller virksomheden kan forske i metoder til at producere varen billigere eller mere effektivt for derved at opnå en fordel i forhold til konkurrenterne. Jo mere en virksomhed oplever et konkurrencemæssigt pres, des større incitament vil virksomheden have til at udvikle nye metoder og produkter.

Hertil kommer, at der på markeder med mange aktører ofte vil være en tendens til, at der bliver skabt mange nye ideer, som kan blive til ny viden. Jo flere virksomheder, der er på markedet, des større en „idépulje“ vil der være at tage fra.

*På den anden side* kan en skarp konkurrence på et marked medvirke til at begrænse frembringelsen af ny viden. Stærk konkurrence kan gøre det vanskeligt for en virksomhed, der har udviklet ny viden, at profitere på sin viden. Under stærk konkurrence vil der nemlig ofte være mange virksomheder på markedet, der let og hurtigt kan efterligne ny viden – fx ved at fremstille et lignende produkt. I sådanne tilfælde kan en virksomhed, der udvikler ny viden, ikke nødvendigvis dække omkostningerne dertil. Her vil der typisk være et behov for, at virksomhederne beskytter deres viden.

Endvidere kan virksomhederne have behov for en vis størrelse for at kunne frembringe ny viden. Selv om en ny ide kan være forholdsvis simpel, kan det være en forudsætning for at realisere ideen, at der bliver investeret betydeligt i forskning og udvikling. Et eksempel kunne være udvikling af et nyt medicinalprodukt. Der kan være stordriftsfordele forbundet med sådan F&U. Fx kan det være nødvendigt at oprette laboratorier, hvilket gør det vanskeligt for mindre virksomheder at være med.

### Hvad viser danske data?

Konkurrencestyrelsen har lavet en empirisk undersøgelse af, hvilken rolle konkurrenceforholdene spiller for danske virksomheder i forhold til frembringelse af ny viden.<sup>3</sup> Undersøgelsen benytter antallet af patentansøgninger fra

---

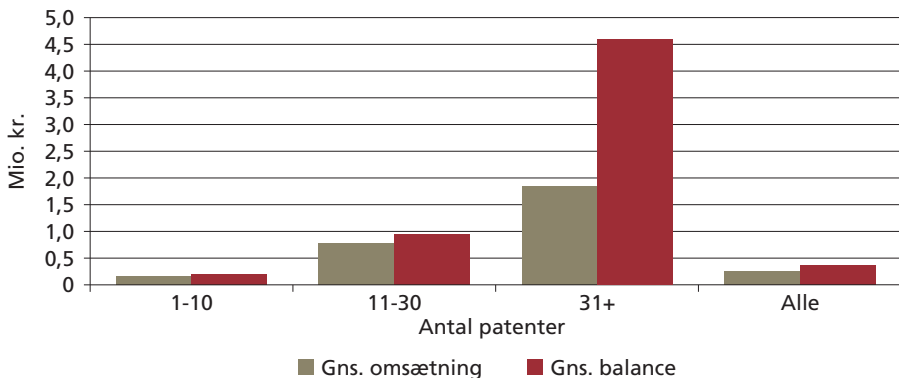
3

Undersøgelsen, der beror på virksomhedsdata for samtlige virksomheder i Danmark, ligger sammen med dette kapitel på Konkurrencestyrelsens hjemmeside, [www.ks.dk](http://www.ks.dk).

danske virksomheder<sup>4</sup> i perioden 1990-1999 som et mål for, hvor meget ny viden der frembringes.<sup>5</sup> Antallet af patentansøgninger er ikke et perfekt mål for frembringelsen af ny viden. Bl.a. kan kun teknologiske opfindelser patenteres. Andre typer af viden kan beskyttes på andre måder, fx ved varemærker eller ophavsret.

Hvad angår den enkelte virksomheds størrelse viser undersøgelsen flere ting. For det første viser den, at der er stordriftsfordele i at frembringe ny (patenterbar) viden. Dels er større virksomheder i langt højere grad patentaktive end mindre virksomheder, og dels ansøger større virksomheder i gennemsnit om betydeligt flere patenter end mindre virksomheder, jf. figur 10.1. Stordriftsfordelene skyldes sandsynligvis, at der ofte er behov for en vis minimumsstørrelse for at kunne innovere effektivt.<sup>6</sup>

Figur 10.1: Patentansøgninger og gennemsnitlig virksomhedsstørrelse



Undersøgelsen viser dog også, at en stor del af patentaktiviteten sker i små eller endog meget små virksomheder, jf. også figur 10.2. Virksomheder med en årsomsætning under 200.000 kr. stod for 31 pct. af samtlige patentansøgninger i den betragtede periode. Og virksomheder med en årsomsætning under 1 mio. kr. stod for 54 pct. af ansøgningerne. Store virksomheder ansøger altså i gennemsnit om mange flere patenter end små virksomheder. Men små virk-

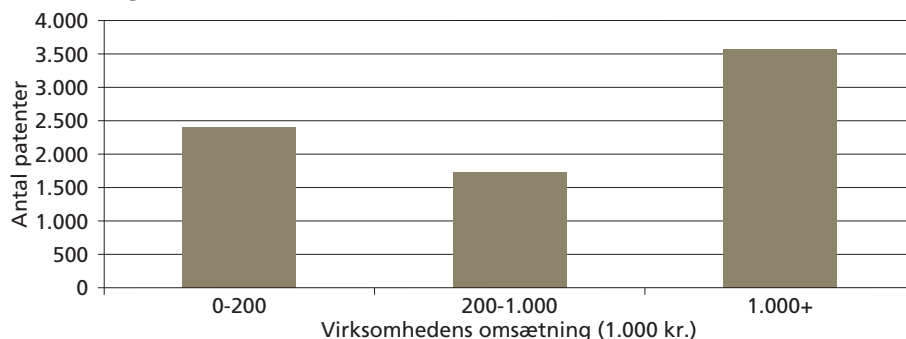
4 Dette omfatter både patenter indleveret hos Patent- og varemærkestyrelsen, EPO (European Patent Office) og i WIPO (World Intellectual Property Organization) under PCT-systemet (Patent Cooperation Treaty).

5 En lignende undersøgelse er udført på baggrund af virksomhedernes investeringer i forskning og udvikling, se Dilling-Hansen m.fl. (1998): „Kan den økonomiske teori forklare omfanget af forskning og udvikling i danske virksomheder“, <http://www.afsk.au.dk/Publikationer.htm>.

6 Det kan til dels også skyldes, at store virksomheder har større gavn af at udtage patenter. Større virksomheder kan være bedre til at udnytte patenter, bl.a. fordi de kan have nemmere ved at forsvare deres rettigheder, jf. afsnit 10.4 om patenter. Men også fordi de ofte arbejder mere globalt på tværs af mange markeder, og fordi de er mere professionelle i formuleringen af IPR-strategier.

somheder står *tilsammen* for en ganske stor andel af samtlige patentansøgninger.

Figur 10.2: Samlet antal patentansøgninger og virksomhedsstørrelse



Virksomheder i brancher, hvor der hverken er en meget høj eller meget lav – men en mellemstærk – koncentration, er de mest patentaktive.<sup>7</sup> I økonomisk teori kaldes dette „teorien om det omvendte U“, jf. også Konkurrence-redegørelse 1999, kapitel 2. Dette bekræfter, at virksomhedernes incitament til at frembringe ny viden kan blive påvirket på flere og modsatrettede måder af øget konkurrence. Det er især i fremstillingssektoren, at virksomhederne er mest innovative i mellemkoncentrerede brancher.

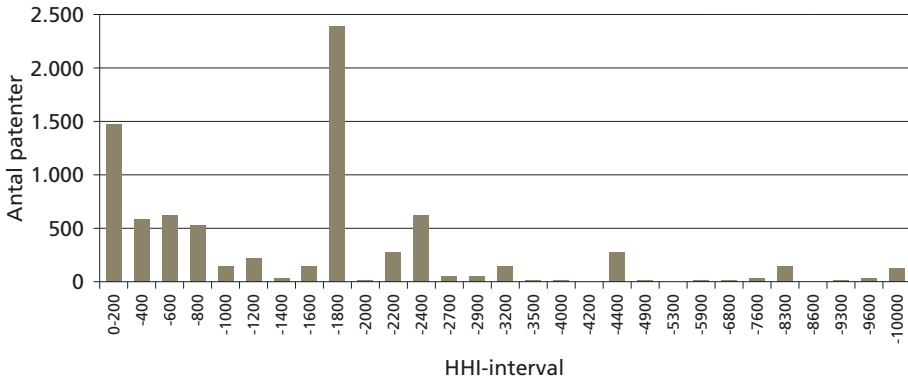
Det betyder ikke, at patentaktiviteten kun foregår på mellemkoncentrerede markeder. Tværtimod viser figur 10.3, at der ansøges om et stort antal patenter på de *mindst* koncentrerede markeder. Virksomheder på mellemkoncentrerede markeder er i gennemsnit mere innovative. Men en stor del af den samlede videnproduktion sker altså på de mindst koncentrerede markeder. 19 pct. af samtlige patentansøgninger var fra virksomheder i brancher med HHI<sup>8</sup> under 200, og 40 pct. fra virksomheder i brancher med HHI under 700.<sup>9</sup>

7 Den største patentaktivitet opnås i brancher med et CR4-indeks på omkring 40-50 pct.

8 HHI (Herfindahl-Hirschman Indekset) går fra 0 til 10.000 og angiver for et givet marked summen af aktørernes kvadrerede markedsandele. Jo højere indekset er, des mere koncentreret et marked er der altså tale om. Et HHI på 10.000 angiver fx den ekstreme situation, hvor der kun er én eneste aktør på markedet.

9 Den høje søjle for HHI fra 1600-1800 skyldes primært en enkelt meget aktiv virksomhed i medicinalbranchen (NOVO), der har ansøgt om 1993 patenter i perioden 1990-99.

Figur 10.3: Samlet antal patentansøgninger i brancher med forskelligt koncentrationsniveau (HHI)



### Hvad kan man konkludere heraf?

Undersøgelsens resultater skal fortolkes med varsomhed. Alligevel kan man med forsigtighed drage flere konklusioner om, hvad slap eller skarp konkurrence betyder i forhold til, hvor meget ny viden danske virksomheder udvikler.

Undersøgelsen viser, at der udvikles megen ny viden to forskellige steder. På den ene side er enkelte virksomheder meget patentaktive. Disse virksomheder er hovedsageligt større virksomheder og befinder sig i mellemkoncentrerede brancher.

På den anden side sker en lige så betydelig del af videnproduktionen hos mindre virksomheder i mindre koncentrerede brancher. Her ansøger de enkelte virksomheder ikke om særligt mange patenter. Men fordi der er mange af dem, står de tilsammen for en stor del af samtlige patentansøgninger.

Resultaterne kan skyldes, at der er nogle *typer* af viden, som større virksomheder og mellemkoncentrerede brancher er bedre egnede til at frembringe. Dette kunne skyldes stordriftsfordele i produktionen af viden.<sup>10</sup> Og det vil sandsynligvis være den viden, som er meget dyr eller meget risikabel at fremstille. Her kan det være nødvendigt at have en vis cementeret position på markedet eller at have en tilstrækkelig stor virksomhed til at kunne foretage den nødvendige F&U.

10

Det kan til dels også skyldes, at store virksomheder har større gavn af at udtage patenter, fordi store virksomheder bedre kan udnytte dem.

Dette resultat har betydning for konkurrencepolitikken. Man kan bl.a. forestille sig situationer, hvor to videnproducerende virksomheder kan have fordele ved at samarbejde eller ved at slå sig sammen om et forskningsprojekt. Eller at en virksomhed kan have behov for en vis størrelse i forhold til markedet for at kunne innovere effektivt. Spørgsmålet kan også være aktuelt i sager om fusioner og joint ventures, der omfatter virksomheder, der producerer viden.

Konkurrencepolitikken skal respektere dette – og gør det allerede. Bl.a. har Konkurrencerådet i flere tilfælde accepteret anmeldte teknologisamarbejder, der kunne have en konkurrencebegrænsende effekt.<sup>11</sup>

Undersøgelsen konstaterer også, at der kan være brancheforskelle. Der er betydelig forskel mellem virksomheder inden for fremstillingssektoren og inden for servicesektoren. I servicesektoren er det i højere grad mindre virksomheder i mindre koncentrerede brancher, der skaber viden – eller i hvert fald patenterbar (teknologisk) viden. Dette kan også skyldes, at servicesektoren i højere grad frembringer viden, der beskyttes på anden måde end ved patenter – fx ved ophavsret. Endelig viser undersøgelsen, at der kun er en ringe videnproduktion i de stærkt koncentrerede brancher.

Disse resultater har også betydning for konkurrencepolitikken. De peger nemlig i retning af, at effektiv konkurrence øger videnfrembringelsen.

## 10.3 PATENTSYSTEMETS BETYDNING FOR INNOVATION

---

En virksomhed, der udvikler ny viden, fx i form af et nyt produkt, kan risikere, at andre virksomheder kopierer dens viden. Hvis det sker, bliver virksomhedens mulighed for at tjene på sin viden forringet betydeligt. I mange tilfælde vil det betyde, at virksomheden ikke kan dække sine udgifter til F&U. Virksomheden vil derfor undlade at investere i ny viden.

Her spiller intellektuelle ejendomsrettigheder (IPR), herunder patenter, en vigtig rolle. Formålet med fx patenter er at øge innovation ved at skabe en ejendomsret til en specifik viden. Andre er udelukket fra at anvende eller efterligne den patentbeskyttede viden uden tilladelse fra indehaveren af patentet. Derved er patentindehaveren sikret bedre muligheder for at tjene på sin viden

---

11

*Vejle Frysehøus' aftaler med hhv. FDB og Dansk Supermarked, afgjort på rådets møde den 27. oktober 1999, jf. boks 10.7. Samarbejdet mellem Politiken, Berlingske Tidende og Jyllands-Posten om etableringen af FAS, afgjort på rådets møde den 25. september 2002.*

– og har større incitament til at udvikle den. Samtidig skal patenthaveren offentliggøre sin opfindelse – så andre kan lade sig inspirere af den. Patenter er altså et innovationsfremmende instrument. Men på den anden side kan patenter medvirke til at skabe markedsmagt og begrænse konkurrencen på et marked.

I takt med udviklingen dukker der hele tiden nye teknologiske områder op. Det er en naturlig og logisk følge af patentloven, at også opfindelser på sådanne nye områder kan patenteres – i det omfang der er tale om opfindelser med tilstrækkelig opfindeshøjde. På nogle områder kan der være diskussion om, hvilke opfindelser der kan patenteres, eller hvor brede patenterne bør være. Dette er senest eksemplificeret på softwareområdet i debatten om computer-implementerede opfindelser. Også tidligere har man haft sådanne diskussioner på nye teknologiske områder, fx medicinalområdet. Især på nye teknologiske områder, der ofte er meget innovative, kan patenter have stor betydning for både konkurrence og udvikling.

Patentsystemet er løbende blevet udvidet i sit omfang. Dels til at omfatte nye lande, dels ved at forlænge løbetiden på patenter fra 15 til 17 til 20 år – og på nogle områder endda ud over de 20 år. Den danske patentlov er løbende blevet tilpasset udviklingen i de internationale patentregler. Det centrale spørgsmål bør i fremtiden være, hvordan en udvidelse af patentsystemet vil påvirke balancen mellem konkurrence og viden.

## Boks 10.1: Patenter

### Hvad er et patent?

Et patent giver en eneret til at udnytte en opfindelse kommercielt i op til 20 år. Patentansøgningen bliver offentliggjort senest 18 måneder efter, der er ansøgt om et patent.

### Hvad er betingelserne for at få et patent?

Betingelserne for at få et patent er, at der er gjort en opfindelse. Dvs. at der er skabt viden, der:

- ▲ er ny,
- ▲ har opfindeshøjde, og
- ▲ kan anvendes industrielt.

Nyhedskriteriet er vigtigt for at sikre, at man ikke giver en eneret på noget, som andre allerede anvender. Tilsvarende er kravet om opfindeshøjde vigtigt for at sikre, at man ikke kan få patent på viden som er ny, men åbenbar. ►

Endelig er det et krav, at opfindelsen beskrives så detaljeret, at en fagmand på området ville kunne genskabe den ved hjælp af beskrivelsen. Dette krav er essentielt for at sikre, at alle kan få kendskab til den beskyttede viden og kan benytte den som inspiration til at udvikle andet nyt.

### Hvad kan ikke patentbeskyttes?

Nogle opfindelser er på forhånd udelukket fra patentering. Det gælder fx rene softwareopfindelser, opdagelser, matematiske metoder og forretningskoncepter.

Patenter gælder for et år af gangen. Et patent kan løbe i op til 20 år, hvis patentet bliver fornyet hvert år.

### Hvad koster et patent?

Det koster 3.000 kr. at søge om patent i Danmark. Hertil kommer en række andre gebyrer. Patentet bliver gradvist dyrere for hvert år, det gælder. Et dansk patent koster 500 kr. det første år. I år 20 koster det 5.100 kr. Dette sker for at sikre, at patenter ikke bliver fornyet, med mindre patentet har værdi for ejeren af patentet. Samtidig subsidierer de opfindere, som opretholder deres patenter, i et vist omfang dem, som søger om patenter. De højere gebyrer bidrager nemlig til at betale for de indledende undersøgelser på et patent. Tilsvarende gebyrer betaler man i alle de lande, i hvilke man ansøger om et patent.

De største omkostninger forbundet med patentbeskyttelse er dog udgifter til patentagenter, der typisk udformer ansøgningen for virksomheden, sørger for, at alle frister og gebyrer bliver betalt til tiden og ikke mindst oversætter ansøgningen til sprogene i de lande, hvor der bliver ansøgt om patent. Ligeledes er udgifter til håndhævelse af patentrettigheder betragtelige.

## Kan virksomheder innovere og konkurrere, når viden er patenteret?

Når en virksomhed med et patent i hånden kan sikre sig en eneret til den beskyttede viden, har virksomheden et incitament til at investere de – ofte betydelige – summer, der skal til for at frembringe og realisere ny viden. Fx kan det koste en virksomhed mange millioner at udvikle en ny mobilteknologi eller et nyt medicinalprodukt.

Patenter sikrer også, at ny viden bliver spredt i samfundet hurtigst muligt. For det første sikrer kravet til beskrivelsen af opfindelsen, at alle kan blive bekendt med eksistensen af ny viden og kan benytte den som inspiration. På nogle opfindelser vil en virksomheds alternativ til at udtage et patent være at holde opfindelsen hemmelig. Dette vil være uhensigtsmæssigt set ud fra et sam-

fundssynspunkt, idet andre udviklere ikke vil få gavn af den hemmeligholdte viden. For det andet skaber patenter et incitament for ejeren af et patent til at få udbredt sin viden. Ejendomsretten til den beskyttede viden sikrer, at ejeren kan få en indtægt fra andre, der benytter den beskyttede viden kommercielt, jf. afsnit 10.5.

Omvendt medfører eneretten omkostninger for samfundet, idet patentindehaveren kan forhindre andre i at anvende den beskyttede viden kommercielt uden ejerens tilladelse. I mange tilfælde indgår en patentindehaver dog en licensaftale, således at andre virksomheder kan få adgang til at anvende den beskyttede viden mod en økonomisk kompensation til patentindehaveren.

Patentloven sigter mod at give en balanceret tilskyndelse til at forske og udvikle. For det første skal viden være ny og adskille sig tilstrækkeligt fra det, der allerede er kendt, for at kunne patentbeskyttes. Og for det andet er patenter begrænset både i tid og i „bredde“. Patenter er begrænset i tid ved, at patentet for at være gyldigt skal fornyes hvert år, og at patentet maksimalt kan løbe i 20 år. Og det er begrænset i bredde ved, at beskyttelsen kun gælder lige præcist dét, der er beskrevet i patentet. Konkurrerende virksomheder kan således ofte løse et tilsvarende problem på en anden måde uden at komme i konflikt med patentet. Endelig er patenter afgrænset geografisk ved at være en national rettighed. I lande, hvor der ikke er søgt og udstedt et patent, har alle således fri adgang til at anvende den ny viden.

Spørgsmålet er, hvad det betyder for konkurrencen på et marked, at der bliver udstedt en eneret på den kommercielle anvendelse af viden. Patenter kan begrænse konkurrencen på markeder for eksisterende viden ved at give skaber en eneret til en bestemt viden. På længere sigt sikrer patenter, at der bliver skabt og spredt ny viden i samfundet. Det betyder, at der opstår nye produkter, tjenester og markeder. Og nye teknologier sikrer, at nye virksomheder træder ind på eksisterende markeder. På længere sigt kan patenter derfor medvirke til at øge konkurrencen på eksisterende markeder og til udviklingen af helt nye markeder. Med andre ord vil patenter have stor betydning for virksomhedernes muligheder for at konkurrere på et globalt marked.

## Patent på nye teknologiske områder – konsekvenser for innovation

I løbet af de sidste årtier er patentsystemet kommet til at omfatte flere nye områder. I takt med den teknologiske udvikling udstedes der i dag patenter på en række nye udviklingsområder. I lyset af den teknologiske udvikling er det relevant at overveje, hvilke konsekvenser det vil have for udvikling af ny viden, at patentsystemet omfatter nye udviklingsområder.



Erfaringer har vist, at patenter kan spille en anden rolle på områder, hvor udviklingen af ny viden foregår hurtigt og „kumulativt“, end på andre områder.<sup>12</sup> „Kumulativt“ betyder, at ny viden bygger oven på tidligere viden – i et hastigt tempo. Der er mange eksempler på sådan viden. Det gælder fx på store dele af it-området, at udvikling af ny viden kræver adgang til megen eksisterende viden – der ofte er patenteret. Og det gælder også for fx biotek.

På den ene side vil det på sådanne områder være særligt vigtigt at sikre patentrettigheder. Hvis en „grundlæggende“ viden (fx udviklingen af den basale laserteknologi) er essentiel for at kunne videreudvikle inden for et område, er det særligt vigtigt at tilskynde til udvikling af sådan viden. Den skaber netop muligheden for at kunne udvikle den efterfølgende viden. Patenter kan skabe vigtige incitamenter til at udvikle grundlæggende viden på et område – fx kortlægning af gener, som man har set det i USA. Hvis man kan patentere grundlæggende viden, får den en stor markedsrettet værdi, fordi udvikleren kan sælge sin viden til efterfølgende udviklere ved hjælp af licensaftaler.

På den anden side kan patenter også skabe problemer, når udviklingen foregår hurtigt og kumulativt. Når adgangen til en bestemt viden er vigtig for at kunne udvikle ny viden på området, risikerer man, at patenter på grundlæggende viden kan *blokere* for videre udvikling. Indehaveren af et patent kan fx nægte at give andre adgang til at udnytte den viden kommercielt. Typisk vil det dog være i patentindehaverens egen interesse at tilbyde adgang til patentet, fordi indehaveren så kan kræve en licensbetaling for det.

Men det kan også blokere for videre udvikling, hvis der er problemer med at *handle* viden, jf. afsnit 10.5. Hvis markedet er uigennemtsigtigt, kan det være svært at finde ud af, om man krænker et patent ved fx at benytte en bestemt metode i sin udvikling. Det kan være dyrt at krænke et patent, og dette perspektiv kan forringe virksomhedens incitament til at innovere.<sup>13</sup> Og når ny viden bygger oven på mange forskellige input, skal der indgås mange licensaftaler for at sikre adgang til den nødvendige viden. I komplekse industrier som fx mobilteknologi kan en ny udvikling være baseret på mange dele eller processer – ofte hundreder eller tusinder. Der vil ofte være betydelige omkostninger til advokater m.v. Dette kan fordyre udviklingsomkostningerne betydeligt og begrænse udviklingen.<sup>14</sup>

12 Se fx Scotchmer (2004): „*Standing on the Shoulders of Giants: Protecting Cumulative Innovators*“, <http://socrates.berkeley.edu/~scotch/ch5.pdf>.

13 Ex blev Microsoft i august 2003 idømt en erstatning på \$521 mio. for at have anvendt en metode i sin browser, der var patenteret af virksomheden Eolas. Bødens størrelse reflekterede, at Microsofts browser havde været på markedet i længere tid, da sagen blev afgjort.

14 Se fx Heller & Eisenberg (1998): „*Can patents deter innovation? The Anticommons in Biomedical Research*“, *Science*, Vol. 280, pp. 698-710.

OECD har i en rapport fra 2002 undersøgt, om vanskeligheder med at handle viden har skabt problemer i biotekindustrien.<sup>15</sup> Rapporten tager udgangspunkt i undersøgelser af den tyske og amerikanske biotekindustri. OECD konkluderer, at der i biotekindustrien er risiko for en fastlåsning af udviklingen, hvor innovative virksomheder ikke kan få adgang til den viden, der er nødvendig for at innovere. Men rapporten finder også, at det ikke til dato er sket.

For at undgå fastlåsning er det bl.a. afgørende at sikre, at kravene til nyhedsværdi og opfindeshøjde til nye patenter er opretholdt – særligt på nye udviklingsområder. Der har i senere år været betydelig fokus på, om patentmyndigheder rundt omkring i verden udsteder patenter på viden, som er åbenlys eller allerede kendt.<sup>16</sup> Sådanne patenter vil på områder med kumulativ innovation være særligt skadelige, idet de kan bidrage til at blokere for yderligere udvikling. Og risikoen for at udstede patenter for nemt eller for bredt kan være særligt udpræget på nye udviklingsområder. Det er vigtigt løbende at holde øje med, at der til stadighed opretholdes en tilstrækkelig opfindeshøjde.

## Patent på nye områder – konsekvenser for konkurrencen

Patent på nye teknologiske områder kan have særlige konsekvenser for konkurrencen på området mellem nye virksomheder og de etablerede aktører og dermed for virksomhedernes mulighed for at konkurrere på de globale markeder.

På den ene side kan patentrettigheder være til fordel for nye, innovative virksomheder. Nye virksomheder kan være særligt sårbare over for at få stjålet de idéer, som de udvikler. Ofte vil større virksomheder, der i forvejen er etableret på markedet, have bedre adgang til fx markedsføring og distributionskanaler. En ny virksomhed kan derfor risikere at se sit nye produkt eller koncept kopieret og udkonkurreret af de i forvejen etablerede spillere på markedet. Hvis den nye virksomhed derimod kan tage et patent på sin idé, er den i højere grad sikret en gevinst fra idéen, som virksomheden kan sælge eller licensere videre til andre spillere på markedet. Patenter kan altså beskytte nye, innovative virksomheder og sikre tilgangen af nye spillere på markedet.

15  
16

OECD (2002): „Genetic inventions, intellectual property rights and licensing practices“, [www.oecd.org](http://www.oecd.org).  
Se fx FTCs rapport: „To promote innovation: The proper balance of competition and patent law and policy“, oktober 2003, og Merrill, Levin & Myers rapport for National Academy of Sciences: „A patent system for the 21st century“, 2004, [www.ftc.gov](http://www.ftc.gov).

Samtidig kan patentrettigheder være til fordel for de større, innovationstunge virksomheder. Det er nemlig ikke nok at kunne tage patent på en idé. Man skal også kunne håndhæve sine patentrettigheder effektivt – og det er dyrt. Det kræver store investeringer i advokatudgifter m.v., som mindre virksomheder kan have svært ved at afholde. Tilsvarende er det risikabelt. Et patent, der bliver udfordret ved domstolene, kan blive indskrænket eller ophævet fuldstændigt. Igen kan større virksomheder have nemmere ved at bære sådan en risiko end mindre virksomheder. Og endelig kan der være skalafordele i at håndhæve patenter til fordel for større virksomheder. En større virksomhed, der ofte udfordrer andres eller håndhæver egne patenter, kan opbygge fordelagtig erfaring inden for denne strategi.

I komplekse industrier – fx it-industrien – hvor virksomheders udviklingsarbejde kan blive blokeret af manglende adgang til et patent, som en konkurrent ejer, kan patentrettigheder tilskynde virksomheder til at opbygge „porteføljer“ af patenter. Virksomheder, der har en stor og attraktiv patentportefølje, kan benytte denne til at bytte sig adgang til andre virksomheders patenter. Porteføljer kan også benyttes til at true andre virksomheder med patentsager eller til at imødegå andres trusler. Porteføljer kan således skabe barrierer for adgangen til at kunne forske og udvikle på et område. Mindre virksomheder, der ikke har en tilstrækkelig stor patentportefølje, kan blive udelukket fra adgang til patenter, som er vigtige for at kunne innovere videre inden for et område. Patenter kan således medvirke til at skabe „innovationsoligopoler“, hvor en række større virksomheder sidder tungt på de nødvendige patenter, jf. også afsnit 10.4.

## Områder med netværkseffekter

Der kan opstå særlige konkurrenceproblemer på områder, hvor der er udbredte *netværkseffekter*. Netværkseffekter betyder, at et produkt eller en teknologi får større værdi for den enkelte bruger, jo flere andre der bruger den. Et eksempel kan være en dvd-spiller. Jo flere der ejer en dvd-spiller, des flere film vil blive udgivet på ændres til dvd, og des større værdi vil dvd-spilleren derfor have for den enkelte bruger. Mange nye områder, herunder megen informationsteknologi, er præget af stærke netværkseffekter.<sup>17</sup>

Når der er fremtrædende netværkseffekter på et område, vil der være en tendens til, at der udvikler sig *standarder* på området. En standard kan fx være en teknologi, som virksomheder anvender, fordi det er til fælles fordel, at alle anvender den samme teknologi. Fx GSM-standarden inden for mobiltelefoni, jf. boks 10.2 nedenfor. Det kan også være et produkt, som flere forbrugere anvender, fordi der er fordele ved, at alle bruger det samme – fx Windows.

17

Se også Konkurrenceredegørelse 2000, kapitel 6, for mere om netværkseffekter og standarder, [www.ks.dk](http://www.ks.dk).

Der kan være store fordele forbundet med at have en fælles standard for en branche, særligt hvad angår teknologier. Teknologiske standarder kan være nødvendige for at sikre, at nye produktudviklinger på et område kan arbejde sammen. Fx sikrer GSM standarden, at alle europæiske mobiltelefoner kan tale sammen, uanset hvem der har produceret dem. For at undgå udviklingen af flere konkurrerende og *inkompatible* standarder sker det derfor ofte, at virksomheder og andre involverede parter går sammen om at udvikle en fælles standard, jf. boks 10.2.<sup>18</sup>

## Boks 10.2: Standarder på mobiltelefoni

I løbet af 1980'erne opstod GSM som standard teknologi for mobiltelefoni i Europa. Teleområdet udviklede sig hurtigt, og der opstod flere nye teknologier for mobiltelefoni. Forskellige teknologier var ikke altid kompatible, og der var tvivl omkring, hvilke teknologier ville overleve. GSM opstod som et samarbejde mellem en række nationale teleselskaber, -myndigheder og -virksomheder. EU-Kommissionen spillede en vigtig rolle ved at facilitere samarbejdet.

I USA fulgte udviklingen på teleområdet en anden kurs. Her lod man markedet bestemme, og forskellige dele af branchen valgte at anvende forskellige teknologier. Der udviklede sig flere konkurrerende standarder på området, og forskellige producenters telefoner anvendte forskellige teknologier. Standarderne var ikke kompatible med hinanden. Det havde den konsekvens, at forskellige mobiltelefoner i USA har haft problemer med at tale sammen.

Når en teknologi først har udviklet sig til at være en branchestandard, kan den være svær at komme uden om. En virksomhed, der vil operere eller udvikle på området, kan have behov for adgang til at benytte standarden. Adgang til standarden afhænger af, hvem der ejer standarden, og af, om ejeren er villig til at give adgang.

Man kan „eje“ en standard på flere måder. På den ene side kan man eje en standard ved at være den eneste, der har adgang til den information, der er nødvendig for at anvende standarden. Andre kan derfor forhindres adgang til standarden simpelthen ved at nægte dem adgang til den nødvendige information. Dette er bl.a. tilfældet på softwareområdet, hvor man skal have adgang til en standards underliggende kildekode for at kunne anvende den.<sup>19</sup>

18 Ex er ETSI (European Telecommunications Standards Institute) et europæisk standardformulerende organ inden for informations- og kommunikationsteknologi. ETSI involverer 688 medlemmer fra 55 lande både inden for og uden for EU. Medlemmerne inkluderer producenter, netværksoperatører, tjenesteudbydere, forskningsenheder og brugere på området.

19 Ex skal en udvikler, der vil skrive et program til anvendelse på et bestemt styresystem, have adgang til den underliggende kildekode dér, hvor programmet skal interagere med styresystemet – de såkaldte grænsefladeinformationer.

Men man kan også eje en standard i ren juridisk forstand ved at have et patent på den. Hvis standarden – eller dele deraf – er patenteret, kan patentindehaveren forhindre andre i at anvende standarden ved at nedlægge fagedforbud og efterfølgende søgsmål. Patenter udgør en anden måde, hvorpå en virksomhed kan forhindre andres adgang til en standard. Patenter kan altså øge risikoen for udvikling af „proprietære“ (ejede) standarder.<sup>20</sup>

Proprietære standarder kan give grundlag for konkurrencemæssige problemer, hvis de ikke er åbne for adgang til alle. Ofte kan det være i ejerens egen interesse at give andre adgang til standarden. Jo flere, der udvikler produkter og teknologier på baggrund af en standard, des vigtigere bliver standarden for alle. På den anden side kan ejeren af en standard også have interesse i at forhindre adgang for nogle. Dette kan fx være tilfældet for konkurrenter, der vil anvende standarden til at udvikle produkter, der konkurrerer med standard ejerens egne produkter, jf. boks 10.3. Problemer med adgang til en standard skyldes dog ikke nødvendigvis patenter. Fx vedrører situationen i boks 10.3 ikke en patenteret standard men en situation, hvor andre ikke kan få adgang til standarden (Windows), fordi den er hemmeligholdt.

### Boks 10.3: Microsoft/Windows-sagen

EU-Kommissionen afsluttede den 24. marts 2004 en konkurrencesag mod Microsoft. Som den ene del af sagen fandt Kommissionen, at Microsoft havde misbrugt sin dominerende stilling på markedet for operativsystemer til PC (Windows) til at styrke sin stilling på markedet for operativsystemer til servere. På det sidste marked var Microsoft i hårdere konkurrence med Linux. Misbruget gik på, at Microsoft ikke har givet konkurrenter på markedet for operativsystemer til servere (herunder Linux) adgang til alle de grænsefladeoplysninger, der har været nødvendige for at opnå den samme grad af interoperabilitet med Windows til PC, som Microsofts eget serverprodukt havde. Microsoft har indbragt sagen for Retten af Første Instans.

Microsoft havde altså en „proprietær standard“ på området – nemlig Windows til PC – som konkurrenterne ikke kunne få ordentlig adgang til. Dette vanskeliggjorde konkurrenternes udviklingsarbejde og stillede dem dårligere i konkurrencen i forhold til Microsoft på markedet for serversoftware. Kommissionen påbød derfor Microsoft at offentliggøre kildekoden til Windows i grænsefladeområderne. Dette skulle sikre, at konkurrenterne kunne anvende standarden.

20

*Som eksempel kan nævnes, at Motorola, der ejede knap halvdelen af de involverede patenter i GSM-standard, ifølge kommentatorer forsøgte at sætte sig tungt på GSM i Europa. I dag „ejes“ GSM i fællesskab af de virksomheder, der har patenter på den involverede teknologi, herunder Motorola, Nokia, Ericsson, Siemens og Alcatel.*

Det er derfor vigtigt, at man på områder præget af netværkseffekter sikrer, at alle har adgang til standarder på lige vilkår. Det vil fremme konkurrencen mellem virksomhederne, og herved undgår man adgangsbarrierer til markedet. Åbne standarder er grundlaget for, at virksomheders teknologi og produkter kan arbejde sammen.

P.t. behandler EU-Kommissionen fx en sag, hvor en række mindre og mellemstore virksomheder har lagt sag an mod Alcatel for misbrug af dominerende stilling. Anklagen går på, at Alcatel sammen med en række andre større virksomheder sidder på de nødvendige patenter til en standard for radiokommunikation og nægter at give andre adgang på lige og rimelige vilkår. Dette forhindrer andre virksomheder i at operere på markedet.

## Patentsystemet i Europa og USA

At patentsystemet kan indrettes på forskellige måder illustreres fx ved at betragte forskellene på Europa og USA. Her er der forskel på mulighederne for at patentere, hvilket bl.a. skyldes forskelle i lovgrundlaget.

En væsentlig forskel er de europæiske reglers krav om, at der skal være tale om en opfindelse på det tekniske område. Det betyder, at der er større begrænsninger på, hvilke typer af opfindelser man kan patentere i Europa kontra USA. Bl.a. kan man patentere software og forretningsmetoder i USA. Det kan man ikke i Europa. Kun „computerimplementerede“ software opfindelser, dvs. den software der ligger i hardware og maskiner og lignende, kan patenteres.<sup>21</sup>

Der er også tegn på, at det er nemmere at få patent på en opfindelse i USA end i Europa. Flere virksomheder har påpeget, at de europæiske patentmyndigheder i praksis opretholder et strengere krav til opfindeshøjde. Det betyder bl.a., at der i højere grad udstedes „ugyldige“ patenter i USA – altså patenter, som vil være ugyldige, hvis de bliver efterprøvet fx af en domstol.

Udstedelsen af ugyldige patenter skaber usikre vilkår for virksomheder, idet de ikke altid kan være sikre på, om et udstedt patent skal respekteres eller ej. I USA løser man dette ved i stort omfang at efterprøve patenter ved domstolene, men det er en meget omkostningstung og langsommelig proces. Der er grund til at tro, at det kan være en fordel for alle, at patenter efterprøves grundigere, inden de udstedes. I USA har både patent- og konkurrencemyndighederne da også for nylig anbefalet netop dette.<sup>22</sup>

21 *Et eksempel på en sådan opfindelse kunne være en metode, som kan sikre elektronisk betaling på en særlig sikker måde.*

22 *Anbefaling 1 i FTCs rapport: „To promote innovation: The proper balance of competition and patent law and policy“, oktober 2003, [www.ftc.gov](http://www.ftc.gov).*

Omvendt har det amerikanske system ifølge adspurgte virksomheder en betydelig fordel i, at der er tale om et enkelt stort marked. Man kan søge om et patent i hele USA på én gang, og krænkelser- og indsigelsessager over for patentet behandles med virkning for hele USA. I Europa kan man tilsvarende søge og få udstedt et patent centralt hos EPO<sup>23</sup> for alle EPO-medlemslandene. Men spørgsmål om krænkelse af et europæisk patent afgøres ved de nationale domstole. Der kan ofte være betydelige forskelle fra land til land på, hvordan domstolene afgør en sag. De nationale domstole kan endvidere kun træffe afgørelse for så vidt angår det pågældende land. Dette gør det dyrt og besværligt at gennemføre patentretssager i Europa, og det medvirker til at svække konkurrencen på de europæiske markeder. Dette er bl.a. baggrunden for, at den danske regering arbejder for oprettelsen af en europæisk patentdomstol. Dette ville medføre en forøget ekspertise og stringent behandling af sager i alle lande.

## 10.4 ANVENDELSE AF PATENTSYSTEMET

---

Hensigten med patenter er at tilskynde til, at ny viden bliver skabt og spredt i samfundet, således at den ny viden kan bidrage til, at samfundet udvikler sig.

Virksomheder vælger imidlertid ikke altid at patentere eller beskytte deres viden. Nogle gange kan en virksomhed vælge at holde en bestemt viden hemmelig, fx fordi det bedre kan betale sig for virksomheden. Herved går samfundet glip af oplysninger om ny viden, og andre virksomheder kan tænkes at anvende ressourcer på at udvikle noget tilsvarende i stedet for at videreudvikle.

Der kan også undertiden være andre grunde til, at en virksomhed udtager et patent, end ønsket om en eneret til at markedsføre sin viden. Særligt i de senere år er virksomheder begyndt i nogle tilfælde at udtage patenter af mere „strategiske“ årsager. Hvordan forholder konkurrenceloven sig til en sådan anvendelse af patentrettigheder?

### Hvem udtager patenter?

For at kunne svare på dette, er det for det første relevant at se på, hvem der udtager patenter i Danmark. Der bliver udstedt flere og flere patenter både i Danmark og i resten af verden. Antallet af nye patenter er næsten tredoblet i Danmark siden 1990. Og danske virksomheder har i stigende grad fokus på at

---

23

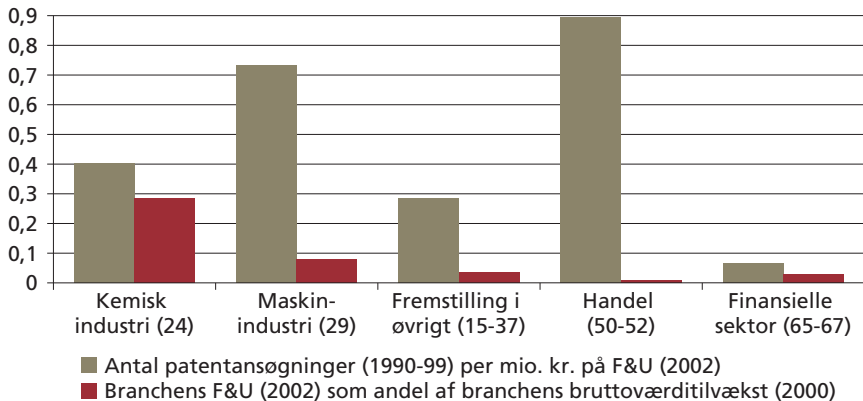
EPO (European Patent Office) er en europæisk patentorganisation, der bl.a. udsteder europæiske patenter for medlemsstaterne i den Europæiske Patent Konvention.

opnå og udnytte patentrettigheder. Danske virksomheder patenterer i et langt større omfang i dag end tidligere.<sup>24</sup>

Alligevel bliver langt fra al ny viden dog patenteret. En tredjedel af danske virksomheder har i en undersøgelse angivet, at de har introduceret innovationer i et givet år. Men mindre end 1 pct. af alle virksomheder udtager patenter.<sup>25</sup> Dette misforhold skyldes bl.a., at ikke al viden egner sig til at patenteres.

Meget tyder på, at patenter er mere anvendelige på nogle områder end andre. En del brancher bruger fx mange penge på F&U, men patenterer kun relativt lidt, jf. den lyseblå søjle i figur 10.4.<sup>26</sup> Dette kan skyldes, at ikke alle former for viden er lige egnet til eller kan patenteres – fx kan kun teknologiske opfindelser patenteres. Forskellen kan også skyldes, at viden er dyrere at frembringe i nogle brancher end i andre. Fx viser den røde søjle i figuren, at nogle brancher investerer betydeligt mere på F&U end andre set i forhold til branchens størrelse.

Figur 10.4: Sammenhængen mellem patenter og F&U



Undersøgelser viser også, at virksomheder selv vurderer, at patenter er af særlig betydning i nogle brancher og af mindre betydning i andre.<sup>27</sup> I medicinalbranchen er patenter fx centrale for at beskytte de ofte enorme investeringer, som medicinalvirksomheder lægger i at udvikle nye produkter.

24 Se Patent- og Varemærkestyrelsens rapport om patenteringsaktivitet, „ Et forspring i vidensamfundet – Nye perspektiver på intellektuel ejendomsret i dansk erhvervsliv“, februar 2005, [www.dkpto.dk](http://www.dkpto.dk).

25 Jf. henvisningen i forrige afsnit.

26 Bemærk at data i figuren stammer fra forskellige årstal. F&U data stammer fra 2002, bruttoværditilvæksten fra 2000 og patentdata er akkumuleret for perioden 1990-99.

27 Se fx Levin, Klevorick, Nelson & Winter (1987): „Appropriating the returns from industrial R&D“, *Brookings Paper on Economic Activity*, 783-820.



I andre brancher betyder patenter mindre. Det kan skyldes, at virksomheder i stedet beskytter deres viden ved at holde den hemmelig. Eller de kan sørge for hele tiden at være et skridt foran konkurrenter, der vil efterligne eller stjæle viden. I brancher, hvor innovationen foregår meget hurtigt, vil dette ofte være en bedre strategi end at patentere ny viden.

## Konkurrencebegrænsende adfærd

Undersøgelser viser endvidere, at virksomheder patenterer ud fra mange hensyn – herunder mere strategiske hensyn.<sup>28</sup> Som udgangspunkt er det en fordel for alle, at virksomheder patenterer, fordi deres viden dermed offentliggøres. Alternativet kan i mange tilfælde være, at virksomheden holder sin viden hemmelig. Men det er et problem, at nogle virksomheder i stigende omfang patenterer defensivt – dvs. tager patenter, som især er udtaget for at forhindre andre i at anvende en given viden, eller for at have „noget at true med“ i patenttvister.

I nogle brancher har mange af virksomhederne et „kerneprodukt“, som er særligt vigtigt for dem. Et eksempel på en sådan branche er medicinalbranchen, hvor enkelte virksomheder baserer deres forretning på ét eller et lille antal produkter. Her vil patenter på kerneprodukterne naturligvis spille en central rolle for virksomhedernes levedygtighed. Men virksomheder i sådanne brancher udtager nogle gange også patenter på meget andet end kerneproduktet. Virksomhederne patenterer også så mange som muligt omkringliggende produkter og processer. Sådanne patenter bliver imidlertid ofte ikke anvendt.

Formålet med disse „patentmure“ er i stedet at forhindre konkurrenter i at udvikle et konkurrerende produkt. Denne adfærd kunne tyde på, at der blandt det stigende antal patenter i økonomien også er en del patenter, der udtages af rent defensive årsager.

I andre brancher er udvikling af ny viden meget kompleks, fordi udviklingen kræver adgang til en masse anden forudgående viden. Den forudgående viden kan være patenteret og ejet af andre. Dette er fx tilfældet inden for it, tele og elektronik. Her kræver nye udviklinger ofte adgang til hundrede eller tusinder af patenterede dele eller processer. Og ofte er det konkurrenter, der ejer nogle af de vigtige patenter, hvilket kan gøre det sværere for en virksomhed at få adgang til patenterne.

28

Cohen, Nelson & Walsh (2000): „Protecting their intellectual assets: appropriability conditions and why firms patent (or not)“, NBER arbejdsrapport 7552. Hall & Ziedonis (2000): „The patent paradox revisited: An empirical study of patenting in the US semiconductor industry, 1979-95“, *Rand Journal of Economics* 31:1, 101-128.

Virksomheder „bytter“ ofte viden. Det sker blandt andet ved, at virksomhederne indgår såkaldte *krydslicensaftaler*. En krydslicensaftale indebærer, at to eller flere virksomheder aftaler, at de må bruge hinandens viden og teknologi. I nogle tilfælde indgår der en betaling.

Krydslicensaftaler kan være en vigtig måde for virksomheder at sikre sig adgang til nødvendig viden og derved sikre sig mulighed for at innovere. Men krydslicensaftaler kan også have den konsekvens, at andre virksomheder udelukkes fra adgang til vigtig viden. Hvis en række af de større spillere på markedet kun bytter viden med hinanden, kan der opstå „innovationsoligopoler“, hvor markedet bliver lukket af for mindre og nye spillere.

Det er vigtigt at sikre, at også nye og mindre virksomheder kan få adgang til nødvendige patenter. Mindre virksomheder står for en betydelig del af viden-skabelsen på mange områder, jf. afsnit 10.2. I mange tilfælde vil virksomhederne selv kunne løse opgaven, fordi alle ofte har incitament til at indgå en licensaftale. Men hvis en række større virksomheder kan sikre sig adgang til hinandens patenter, kan de have interesse i at holde andre virksomheder ude. Dette kan skade udviklingen på området, hvis de andre virksomheder ikke kan få adgang til den nødvendige viden på anden måde.

Denne problematik er vigtig, når den nødvendige viden er en „standard“ på området, jf. afsnit 10.3. Virksomheder, der ikke kan få adgang til en teknologisk standard på et område, kan udelukkes fra at udvikle og konkurrere på området. Der, hvor en eller flere virksomheder har etableret en standard, hvortil adgang er nødvendig for at kunne konkurrere på området, bør alle virksomheder derfor også have adgang til standarden på lige og rimelige vilkår.

## Konkurrencesager

Den amerikanske konkurrencemyndighed, FTC, har i de seneste år behandlet en række sager om udnyttelse af patenter i den amerikanske medicinalbranche. I disse sager har virksomheder benyttet sig af licensaftaler eller patentforlig til at opdele markeder imellem sig eller til at købe en potentiel konkurrent ud af markedet.

Hvis betalingerne mellem virksomhederne har været „egentlige“ patentforlig eller licensaftaler, vil der ikke være noget problem. Problemet opstår, hvis sådanne betalinger i virkeligheden udgør et dække for, at en virksomhed betaler en anden virksomhed for at blive ude af markedet, jf. boks 10.4.

## Boks 10.4: Eksempel fra USA på ulovlig markedsdeling

De amerikanske sager<sup>1</sup> omhandler alle lignende problemstillinger. Den seneste sag mod Schering-Plough Corporation (SPC) omhandlede SPC's patenterede lægemiddel, K-Dur 20. Federal Trade Commission (FTC) fandt, at SPC havde indgået ulovlige aftaler med to kopiproducenter om at holde sig ude fra dette marked. Begge kopiproducenter havde forsøgt at gå ind på markedet men var blevet mødt med sagsanlæg fra SPC. SPC hævdede, at kopiproducenterne krænkede SPC's patent. Patentsøgsmålene gik i retten, men endte begge i forlig. Som del af forliget indgik SPC licensaftaler omkring visse af kopiproducenternes produkter, som SPC fremover kunne markedsføre. Til gengæld betalte SPC hhv. \$ 30 og 60 mio. til kopiproducenterne. Samtidig forpligtede producenterne sig til at holde sig ude fra markedet indtil hhv. 6 og 4 år senere.

FTC fandt efter forholdene, at betalingerne fra SPC var ude af proportion med de licensaftaler, som parterne indgik. I mangel af andre begrundelser fandt FTC derfor, at der kun kunne være tale om aftaler om markedsdeling i strid med de amerikanske konkurrenceregler.

Note 1: *Schering-Plough Corp. et al., No. 9297, No. 04-10688-AA (11th Cir.), Bristol-Myers Squibb Co., No. C-4076, Abbott Laboratories, No. C-3945, Geneva Pharmaceuticals, Inc., No. C-3946, Hoechst Marion Roussel, Inc., No. 9293, FTC v. Mylan Laboratories, Inc., 62 F. Supp. 2d25 (D.D.C. 1999). Alle er tilgængelige på <http://www.ftc.gov/>.*

Også en virksomheds anvendelse af sin patentrettighed kan udgøre et misbrug af en dominerende stilling. Både i EU og i USA har der været ført sager, hvor en virksomhed har snydt med brugen af regler og procedurer i patentsystemet for dermed at forhindre eller forhale konkurrenters adgang til markedet, jf. boks 10.5.

## Boks 10.5: Eksempler på misbrug af patentet

EU-Kommissionen mener, at svenske AstraZeneca (AZ) har overtrådt konkurrencereglerne ved at misbruge patentsystemet og andre lovbestemmelser for markedsføringen af lægemidler.<sup>1</sup> AZ har patent på lægemidlet Losec og har siddet tungt på markedet for mavesårsmedicin. Kommissionen mener, at AZ med forsæt har forsøgt at blokere eller forhale kopiprodukters adgang til markedet. Anklagerne går bl.a. på, at AZ har anmodet om en ophævelse af markedsføringstilladelsen af medicin i kapselform for at forhindre konkurrence fra parallelimportører af kapslerne. Samtidig har AZ nemlig selv skiftet fra kapsel til pilleform. Endvidere har AZ afgivet urigtige oplysninger til nationale patentmyndigheder med henblik på at opnå en forlænget beskyttelse på Losec. ➤

Den amerikanske konkurrencemyndighed har tidligere ført tilsvarende sager.<sup>2</sup> I den seneste sag mod Bristol-Myers Squibb (BMS) fandt FTC, at BMS havde givet urigtige oplysninger over for myndighederne. Hensigten var at få BMS' lægemidler opført på en såkaldt „orange liste“ over lægemidler, der opnår en automatisk 30 måneders beskyttelse mod kopiproducter fra den dag, kopiproductet lanceres. FTC fandt imidlertid, at BMS' lægemidler ikke opfyldte kravene til at være på listen, og at BMS derfor bevidst havde opnået uberettiget beskyttelse på sine produkter. FTC udstedte et påbud, der bl.a. gjorde det sværere for BMS i fremtiden at få sine produkter på den orange liste.

Note 1: Kommissionens pressemeddelelse af 31/07/2003 (IP/03/1136).

Note 2: Bristol-Myers, No. C-4076, Biovail Corp., No. C-4060, Biovail Corp. & Elan Corp. PLC, No. C-4057. Tilgængelig på <http://www.ftc.gov/>.

I nogle tilfælde kan det være svært at afgøre, om der er tale om en anvendelse af patentsystemet, der er ulovlig i forhold til konkurrenceloven. Det gælder fx, når en dominerende virksomhed forsvare sine patentrettigheder meget aggressivt. Sådanne situationer kan særligt opstå, når et marked er bygget op omkring et vigtigt og patenteret produkt. Her kan en ny virksomhed, der vil ind på markedet med en ny version af produktet, ofte blive mødt med anklager om krænkelse af patentet fra den etablerede virksomhed.

Anklager om patentkrænkelser kan benyttes til at skræmme en konkurrent fra at gå ind på markedet. Det kan være dyrt at føre sager om patentkrænkelser, og en etableret spiller kan have fordele ved at have prøvet det før. Mindre virksomheder, der vil ind på et sådant marked, kan derfor i nogle tilfælde blive skræmt bort. Det kan dog være svært at skelne mellem, hvornår en virksomhed blot beskytter sine patentrettigheder aggressivt, og hvornår den forsøger at presse konkurrenter ud af markedet.

Hvis anklagen er rigtig, er det naturligvis vigtigt, at den etablerede virksomhed kan håndhæve sit patent. Fogedforbud kan være en vigtig metode til at forhindre tab fra patentkrænkende efterligninger. Og et forlig mellem parterne kan være en metode til at spare opslidende retsudgifter.

## Boks 10.6: Lundbeck-sagen

Medicinalproducenten Lundbecks patent på det aktive stof i depressionspillen Cipramil udløb i 2002. Lundbeck havde dog fortsat patent på fremgangsmåden til pillen.

Lundbeck anlagde sager mod en række kopiproducenter i en række lande for krænkelse af fremgangsmådepatentet. I Danmark det til fem fogedsager. I fire af sagerne blev der nedlagt fogedforbud, mens dette blev afvist i den femte sag.

Fogedforbuddene blev senere ophævet af Østre Landsret i tre af sagerne. Nogle af sagerne er nu forligt, medens andre fortsat verserer.

Det er vigtigt at pointere, at aftaler mellem virksomheder kan være acceptable, selv hvis de begrænser konkurrencen. Det kan bl.a. være tilfældet, hvis aftalen er nødvendig for at fremme teknologisk udvikling, jf. boks 10.7.

## Boks 10.7: Eksempel om aftalerne vedrørende Vejle Frysehus

I sagen om Vejle Frysehus (VF) tillod Konkurrencerådet en aftale med konkurrencebegrænsende effekter ud fra et hensyn til investering i ny teknologi. Vejle frysehus indgik tiårige eksklusivaftaler om levering af frostdelser (oplagring, håndtering og udlevering af frostvarer) til hhv. FBD og Dansk Supermarked. Aftalerne afskar i en periode på mindst ti år andre frysevirksomheder fra at levere til supermarkedskæderne og var således problematisk i forhold til konkurrencelovens § 6.

Alligevel blev aftalen godkendt. Rådet lagde vægt på, at der var tale om en investering i ny teknik til drift af et stærkt automatisk og computerdrevet frysehus. Rådet nedsatte dog varigheden af eksklusiviteten, således at den løb i godt fem år fra den dag, frysehuset blev taget i brug.

Endvidere viser undersøgelser af danske virksomheders forskning og udvikling, at 59 pct. af alle innoverende virksomheder ifølge egne oplysninger indgår i innovationssamarbejder med andre virksomheder.<sup>29</sup> Heraf indgår 24 pct. samarbejder med konkurrenter og virksomheder inden for samme branche. Der således stort potentiale for udviklingssamarbejder – også mellem konkurrenter. Og det er vigtigt at holde mulighederne åbne for sådanne samarbejder.

29

Dansk Center for Forskningsanalyse: „Innovation i dansk erhvervsliv – Innovationsstatistik 2002“. Tilgængelig på [www.forskningsanalyse.dk](http://www.forskningsanalyse.dk).

## Tvangslicenser

En vigtig mulighed for at undgå konkurrencebegrænsende og -skadelig anvendelse af patentsystemet er at udstede tvangslicenser, jf. boks 10.8.

### Boks 10.8: Tvangslicens

I Danmark kan man i henhold til patentloven søge om tvangslicens til en andens patent:

- ▲ hvis en patenteret viden ikke er taget i brug efter 3 år (§ 45)
- ▲ hvis adgang til et patent er nødvendigt for at udnytte et andet, afhængigt patent (§ 46)
- ▲ når vigtige almene interesser gør det påkrævet (§ 47)
- ▲ hvis man allerede benytter en viden, når et patent på den meddeles (§ 48)

Sø- og Handelsretten har kompetence til at udstede tvangslicens.

I Norge udvidede regeringen i 2003 mulighederne for udstedelse af tvangslicenser i forhold til, hvad der gælder i Danmark. Man kan nu også søge om tvangslicenser i Norge, hvis „patentrettigheder udnyttes på en måde, som kan begrænse konkurrencen væsentligt“.

Samtidig indførte den norske regering mulighed for en administrativ behandling af anmodninger om tvangslicenser. Norske virksomheder behøver altså ikke længere gå til domstolene i sådanne sager. De kan i stedet søge den norske konkurrencemyndighed om tvangslicenser. Regeringen valgte at lægge bemyndigelsen her, fordi konkurrencemyndigheden havde størst erfaring med at vurdere konkurrenceforhold.

Baggrunden for den norske ændring var, at Norge skulle godkende et EU-direktiv, der tillader patentering af biotek. Den norske regering var bekymret for, om patenter på bioteknologi ville kunne blokere for udviklingen på området.

Tvangslicenser er en måde, hvorpå en virksomhed kan sikre sig adgang til en anden virksomheds patent. Tvangslicenser sætter således en grænse for patentejerens anvendelse af et patent. Hensigten med tvangslicenser er at sikre, at en virksomhed i en række situationer ikke kan nægte andre virksomheder adgang til patenteret viden. Dette afspejler bl.a. en erkendelse af, at patenter i nogle situationer kan blokere for videreudvikling.

Når tvangslicenssystemet fungerer effektivt, virker alene truslen om tvangslicenser som en disciplinerende faktor. En virksomhed, der ved, at andre virk-

somheder kan anmode om en tvangslicens i retten, vil være mere tilbøjelig til at licensere sin viden.

Truslen om en tvangslicens skal imidlertid være reel, for at systemet kan fungere effektivt. Der skal være en reel risiko for, at en virksomhed, der nægter at give licens, kan tabe en tvangslicenssag hos domstolen. Og det er næppe tilfældet i dag.

De danske regler om tvangslicens bliver nemlig ikke brugt. Det er ikke sket siden starten af 1970'erne.<sup>30</sup> Der kan være flere grunde til, at reglerne ikke bliver brugt. I nogle tilfælde bruges truslen om tvangslicenser måske til at sikre, at virksomhederne selv finder rimelige vilkår for licensaftaler.

Men en hovedårsag er formentlig, at det tager lang tid og er dyrt og ressourcerekrævende overhovedet at føre en sag. Hertil kommer, at kravene til at opnå en tvangslicens er strenge, og at der stort set ingen retspraksis er på området. Domstolene har heller ikke erfaring med området eller retningslinjer at forholde sig til. Det vil derfor i praksis være svært at få medhold.

Der er derfor en del, der tyder på, at tvangslicenssystemet ikke er tidssvarende, fordi det rent processuelt er for besværligt. Der er imidlertid også tegn på, at der er behov for en lempelse af kravene til, hvornår en tvangslicens kan opnås. En mulighed for at ændre på dette er at indføre et nyt kriterium for, hvornår en tvangslicens kan opnås. Det vil fx være fornuftigt at inddrage konkurrencehensynet i tvangslicenssager for til stadighed at sikre en hensigtsmæssig balance mellem patentsystemet og konkurrencen.<sup>31</sup> Dette er tilfældet i Norge og USA.<sup>32</sup>

Høje procesomkostninger og manglende retningslinjer og erfaring hos domstolene på dette område kan som nævnt være en af årsagerne til det begrænsede antal sager. For at reducere klagers procesomkostninger i tvangslicenssager kunne det endvidere være en god idé, at Konkurrencestyrelsen i sådanne sager skal tilvejebringe en konkurrencevurdering, som domstolen skal lægge til grund. Den egentlige behandling af tvangslicenssager bør dog fortsat ligge hos domstolene.

---

30 I 1966 blev der udstedt tvangslicens til en fremgangsmetode i medicinalindustrien, jf. UfR 1966.566H (dommen er refereret i UfR 66B.274). Og i 1972 blev det danske forsvar meddelt tvangslicens til en katapultmekanisme ud fra hensynet til „almene interesser“, jf. UfR 1972.325H.

31 Det bemærkes, at TRIPS-aftalens art. 31 er udformet sådan, at der er plads til, at medlemslandene kan vælge at lade konkurrencehensyn indgå som en parameter i sager om tvangslicenser.

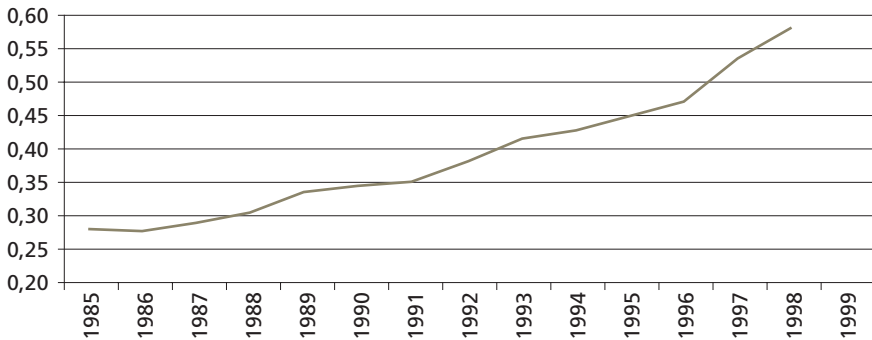
32 I USA kan der udstedes tvangslicens på flere måder. Det kan fx ske som et retsmiddel som følge af overtrædelser af konkurrencereglerne. På nogle områder fremgår muligheden af særlovgivning, fx The Clean Air Act, jf. Matthew Bender & Co., Inc., Rel. 76-12/00, Pub.525).

## 10.5 HANDEL MED VIDEN

Frembringelse af ny viden er vigtig. Men meget tyder på, at handel med viden kan være lige så vigtigt, eller måske vigtigere, for Danmark. Viden bliver nemlig et stadigt vigtigere input. Der indgår stadigt mere viden i produkter og tjenester, og deres værdi bestemmes i stigende grad af deres videnindhold. Danske virksomheders mulighed for at købe og sælge viden er formentlig afgørende for, hvordan Danmark klarer globaliseringen bedst muligt.

Virksomhederne har i stigende grad behov for at købe sig adgang til viden hos hinanden. Figur 10.5 viser også, at EU-landenes handel med teknologi (patenter, knowhow, licenser m.v.) i procent af BNP er fordoblet fra 1985 til 1998.

Figur 10.5: Import/eksport af teknologi i procent af BNP, EU-12



Og handel med viden er særligt vigtigt for et lille land som Danmark. Opgørelser af F&U på verdensplan viser, at 99,5 pct. af F&U foretages uden for Danmark.<sup>33</sup> Og Danmark står for 0,7 pct. af OECD-landenes ansøgninger om patenter i Europa.<sup>34</sup> Kun en brøkdel af den samlede videnproduktion sker altså i Danmark. Resten må vi handle os til.

Tallene viser, at Danmark ligger i den højere ende hvad angår teknologiudveksling med udlandet, jf. figur 10.6. Det skyldes til dels, at Danmark som et relativt lille land må forventes at have relativ stor handel med udlandet. I forhold til andre størrelsesmæssigt sammenlignelige lande, fx Norge, Finland, Belgien og Irland, ligger Danmark mindre godt placeret.

33

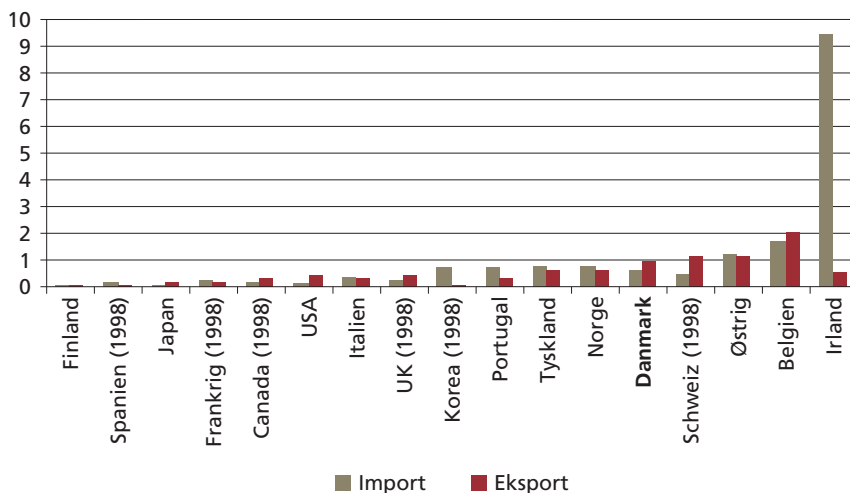
PVS: „Et forspring i vidensamfundet“, februar 2005. Tilgængelig på [www.dkpto.dk](http://www.dkpto.dk).

34

Patentansøgninger til EPO inden for informationsteknologi og bioteknologi i 2001. Se OECD's „Main Science and Technology Indicators 2004“.



Figur 10.6: Import/eksport af teknologi i procent af BNP, 1999



Tallene viser også, at Danmark i dag er et videneeksporterende land. Det er selvfølgelig positivt, at Danmark har en relativ høj eksport af viden. Det betyder, at vi er dygtige til at skabe nyttig viden. Men det kan undre, at vi ikke i højere grad importerer viden – særligt set i lyset af, hvor stor en andel af den samlede viden der skabes uden for Danmark.

### Markeder for viden

Handel med viden er ikke kun vigtig mellem lande. Også inden for Danmarks grænser er det centralt, at virksomheder kan udveksle viden med hinanden så frit som muligt.

En grundlæggende forudsætning for at kunne handle viden mellem virksomheder er, at der er klart definerede ejendomsrettigheder. Her spiller patenter og andre intellektuelle ejendomsrettigheder en central rolle. En veldefineret ejendomsrettighed giver virksomheden mulighed for at afkræve betaling for andres brug af rettigheden og skaber dermed stærke incitamenter til at opfordre andre til at anvende den beskyttede viden.

Men ejendomsrettigheder er ikke i sig selv tilstrækkelige til at sikre, at man kan handle viden. Problemer kan opstå, hvis markedet er ugennemskueligt, hvis viden ligger spredt hos mange forskellige aktører, eller hvis det er meget dyrt eller kompliceret at indgå aftaler om adgang til hinandens viden. I sådanne tilfælde kan F&U-processen fordyres voldsomt – eller helt gå i stå, jf. afsnit 10.3.

Der er mange måder, hvorpå virksomheder kan skaffe sig nødvendig viden. I den ene ende af spektret kan de skaffe sig adgang til de eftertragtede enerettigheder (patenter, ophavsret m.v.) ved at opkøbe eller fusionere med de relevante virksomheder. Og hvis der er tale om udvikling af ny viden, kan virksomheder også indgå udviklingssamarbejder eller joint ventures, som det blev diskuteret i forrige afsnit.

Oftest vil det dog være lettest at *handle* den relevante viden mellem virksomhederne. Det kan ske ved, at en virksomhed køber enerettigheder af en anden. Man ser fx en stigende tendens til, at nogle virksomheder specialiserer sig i at udvikle ny viden. Når de har udviklet og patenteret viden, sælger de den videre til andre, der specialiserer sig i at markedsføre eller operationalisere denne viden. En sådan specialisering forudsætter dog, at der er velfungerende markeder for viden.

Nogle licensaftaler kan være et svar på de udfordringer, som virksomhederne står over for på områder med hastig udvikling, hvor den nødvendige viden er spredt på mange aktører. Fx kan krydslicenser være et vigtigt redskab for virksomheder til at sikre sig, at de også kan få adgang til konkurrenters viden, og at de ikke overser eller glemmer at skaffe sig adgang til et vigtigt stykke viden.

Også *patentpuljer* kan sikre dette formål. En patentpulje indebærer, at en række virksomheder bliver enige om at lægge deres patenter i en fælles pulje. Andre, der skal bruge patenterne for at kunne udvikle videre, kan så købe sig adgang til den samlede pulje af patenter. Dette kan være relevant, når det er oplagt, at patenterne skal bruges samlet, fx fordi de tilsammen udgør en teknologi, jf. boks 10.9.

### Boks 10.9: Patentpuljer

Et eksempel på en effektivt fungerende patentpulje er MPEG2-teknologi. MPEG2 er en standard til komprimering af digitale videoklip, der fx gør det nemmere at distribuere videoklip over internettet. Standarden består af mange forskellige patenterede dele, der ejes af ni forskellige virksomheder og ét universitet. Ved at samle det hele i en pulje sikrer ejerne af puljen sig, at fx en softwareudvikler kan købe sig nem adgang til alle de patenter, der er nødvendige for at skrive softwareapplikationer til MPEG2-teknologien. Dette er ikke kun til fordel for softwareudvikleren, men også for MPEG2-ejerne. Dels får de en licensbetaling, hver gang deres teknologi anvendes. Og dels bliver deres teknologi mere populær, jo flere applikationer, der anvender den.

Licensaftaler kan altså være vigtige instrumenter til at overføre beskyttet viden mellem virksomheder – særligt på områder hvor viden er spredt mellem mange. Det er derfor vigtigt ikke at opstille unødvendige barrierer for virksomhedernes handel med viden. Der kan i forvejen være betydelige barrierer for handel og licensaftaler alene ved de omkostninger, som en virksomhed må afholde til fx patentadvokater. Markedet for patentadvokattjenester er ikke præget af stærk konkurrence. Mere international konkurrence på området kunne måske være en metode til at nedbringe virksomhedernes omkostninger ved at handle viden.<sup>35</sup>

Men virksomhedernes aftaler illustrerer også, at der er gnidninger i handelen med viden i dag. Ofte foregår handel med viden ved, at virksomheder bytter sig adgang til hinandens patentporteføljer. Og undersøgelser peger i retning af, at markeder for viden fungerer langt fra optimalt i dag. Et EPO studie estimerer, at der hvert år spildes ca. \$20 mia. på at udvikle teknologier, der allerede er udviklet, på grund af manglende adgang til den allerede udviklede viden.

Der synes derfor at være et konkret behov for at fokusere på, hvordan man kan facilitere handel med viden.

## Hvordan forholder konkurrenceloven sig til handel med viden?

Velfungerende markeder forudsætter mange ting. Bl.a. skal der være tilstrækkelig gennemsigtighed i markedet. Men det forudsætter også, at virksomhederne har gode betingelser for at indgå aftaler om at handle viden imellem sig.

Her spiller konkurrencereglerne en vigtig rolle. Licensaftaler er som alle andre aftaler mellem virksomheder underlagt forbudet mod konkurrencebegrænsende aftaler.<sup>36</sup> Og konkurrencemyndighederne er traditionelt mistænksomme over for aftaler mellem virksomheder – særligt når de er mellem konkurrenter.

I nogle tilfælde kan licensaftaler da også skabe problemer for konkurrencen. Dette er særligt tilfældet, når licensaftaler anvendes til andet end bare at overføre teknologi. Det er fx tilfældet, hvis virksomheder benytter licensaftaler som et dække for at indgå en konkurrencebegrænsende aftale.

---

<sup>35</sup> <http://www.european-patent-office.org/patinfo/pro/index.htm>.

<sup>36</sup> Konkurrencelovens § 6 og EF-Traktatens artikel 81.

Et eksempel kan være en patentpulje, hvor patenterne i puljen ikke behøver blive anvendt sammen, men hvor man tværtimod kunne anvende enten det ene eller det andet patent til det samme formål. I sådan et tilfælde vil det reelt udgøre en horisontal prisaftale, hvis ejerne af patentet betinger sig, at man skal købe de to patenter sammen (og til en fælles pris).

Men i de fleste tilfælde tjener licensaftaler et fornuftigt og vigtigt formål – at sikre adgang til og overførsel af nødvendig viden. Fx kan patentpuljer være vigtige, når der er tale om puljer af teknologier, der skal anvendes sammen, og dette vil ikke skabe konkurrencemæssige problemer. Og der synes at være et betydeligt behov for samarbejde og overførsel af viden mellem virksomheder. Også blandt konkurrenter. Ifølge en rundspørge blandt virksomheder indgår 24 pct. af alle innoverende virksomheder en eller anden form for innovationssamarbejde med konkurrenter eller virksomheder i samme branche.<sup>37</sup>

Kommissionen udstedte i 2004 en ny gruppefritagelse for licensaftaler på konkurrenceområdet. Gruppefritagelsen skulle gøre det nemmere for virksomheder at indgå licensaftaler uden at komme på tværs af konkurrenceloven. Bl.a. oprettede gruppefritagelsen en „sikker havn“ for licensaftaler mellem mindre virksomheder, hvor licensaftaler ikke kan være i strid med konkurrencereglerne, jf. boks 10.10.

### Boks 10.10: Gruppefritagelsen for teknologioverførselsaftaler

Gruppefritagelsen skaber en såkaldt „sikker havn“ for mange licensaftaler. Den gælder for licensaftaler mellem virksomheder, der har en kombineret markedsandel under en vis tærskel. Tærsklen er 20 pct. for aftaler mellem konkurrenter og 30 pct. for aftaler mellem ikke-konkurrenter. Tærsklerne gælder både for produktmarkeder og teknologimarkeder, der er påvirket af en aftale. Hvis virksomhedernes samlede markedsandel ligger under tærsklen på alle relevante markeder, er parternes licensaftaler automatisk gruppefritaget. Det vil sige, at de er fritaget fra forbudet mod konkurrencebegrænsende aftaler i EF-Traktatens artikel 81 (konkurrencelovens § 6). ►

37

Dansk Center for Forskningsanalyse: „Innovation i dansk erhvervsliv – Innovationsstatistik 2002“. Tilgængelig på [www.forskningsanalyse.dk](http://www.forskningsanalyse.dk).

Denne fritagelse gælder med mindre aftalen indeholder en af retningslinjernes „hard core“ begrænsninger. Hard core begrænsninger varierer alt efter, om parterne er konkurrenter eller ej. Hvis markedsandelene overstiger tærsklen, eller hvis aftalen indeholder en hard core bestemmelse, falder licensaftalen uden for gruppefritagelsen. I så fald er aftalen ikke nødvendigvis forbudt, men må vurderes individuelt i henhold til artikel 81 eller konkurrencelovens § 6. Kommissionens retningslinjer beskriver de overvejelser, som Kommissionen vil lægge til grund i en sådan vurdering.

Kommissionens gruppefritagelse sigter mod at lette handelen med viden. Men der er tegn på, at det ikke er tilstrækkeligt. Konkurrencestyrelsen har erfaret fra aktører på markedet, at gruppefritagelsen kun anvendes i et meget begrænset omfang. Det skyldes ifølge aktørerne, at gruppefritagelsen er for kompliceret.

Hvis konkurrencereglerne for at indgå licensaftaler er meget komplicerede, kan virksomheder have behov for assistance fra advokater m.v. Dette kan gøre det betydeligt dyrere for en virksomhed at indgå en licensaftale. På nogle områder, fx software, skal en videnudviklende virksomhed som nævnt skaffe sig adgang til hundreder eller tusinder af patenter for at kunne innovere. På sådanne områder kan komplicerede konkurrenceregler måske gøre forskellen for, om en virksomhed kan innovere eller ej.

Endvidere er der stor usikkerhed forbundet med at vurdere, om en virksomhed falder inden for gruppefritagelsen. Den primære „sikre havn“ er baseret på, om en virksomhed har en tilpas lille markedsandel. Men ofte kan der være stor usikkerhed forbundet med at afgrænse et marked, og virksomhederne kan ikke være sikre på, om de har gjort det rigtigt. Når virksomhederne ikke kan være sikre på, om de bruger reglerne rigtigt, vælger de ofte ikke at bruge dem.

Meget taler derfor for, at der er behov for simple og mere lempelige regler. Konkurrencemyndigheden vil som udgangspunkt forholde sig kritisk til aftaler uden for gruppefritagelsen. Virksomheder, hvis aftaler ikke falder ind under gruppefritagelsen, skal derfor overbevise konkurrencemyndighederne om, at aftalen er uproblematisk.

Det ville være mere hensigtsmæssigt, at konkurrencemyndighederne antager, at en licensaftale som udgangspunkt er uproblematisk, uanset om den ligger inden for eller uden for gruppefritagelsen. Denne tilgangsvinkel til licensaftaler ville afspejle den ovenfor beskrevne erfaring, at licensaftaler i mange situationer er vigtige for at muliggøre handel med viden, og at handel med viden er lige så vigtig som frembringelsen af ny viden – og måske endda vigtigere.

Konkurrencestyrelsen har derfor taget kontakt til Kommissionen for at drøfte, om gruppefritagelsen kan opblødes, eller om den med fordel kan ophæves. En sådan lempelse vil passe fint med, at konkurrencemyndighederne bliver mere udfarende i sager om „innovationsoligopoler“ og eksklusive standarder, jf. afsnit 10.4.

## Hvordan kan man ellers facilitere handel med viden?

Der er også andre muligheder for at facilitere virksomhedernes muligheder for at handle viden indbyrdes.

Et af hovedproblemerne i dag synes at opstå på de områder, hvor mange rettigheder ligger spredt ud på et stort antal forskellige virksomheder – fx på it-området. En ny virksomhed, der vil innovere på et sådant område, skal først finde, kontakte og forhandle med alle de forskellige rettighedshavere om adgang til deres patenter. Og dette skal ske, uden at virksomheden dermed kommer til at røbe dens egen idé til en ny udvikling. Et af de grundlæggende problemer her er altså, at et uigennemsigtigt marked kan gøre det vanskeligt for køber og sælger af viden at finde hinanden og indgå aftaler.

En mulighed for at løse et sådant problem, som med succes er anvendt på andre områder, kunne være at etablere en informationsdatabase eller en form for børs, hvor købere og sælgere kan mødes. En sådan videnbørs kunne have flere fordele. For det første kunne man herved støtte en spredning af viden, der forhindrer, at virksomheder bruger ressourcer på unødvendig duplikation af en allerede eksisterende teknologi. For det andet kunne en velfungerende markedsplads give sælgere en højere indtjening ved at licensere deres viden, end de ellers ville have kunnet få – og dermed forstærke incitamenterne til at udvikle ny viden. Og endelig kunne en børs reducere de omkostninger, innoverende virksomheder har ved at skaffe sig adgang til de nødvendige rettigheder.

Der kan være mange måder at udforme en sådan videnbørs på. Et tiltag kan være en kategorisering og mere købervenlig beskrivelse af den viden, der er „til salg“. Et andet tiltag kan være standardiserede former for licensaftaler og prisstrukturer for derved at reducere transaktionsomkostningerne. Et generelt krav bør være, at sælgere ligebehandler de forskellige købere på børsen, hvilket vil fremme konkurrencen.

En børs kunne enten etableres i offentligt eller privat regi – eller som et OPP (Offentlig-Privat Partnerskab) – og tiltrække kunder fra et større eller mindre område, afhængig af børsens succes. Der er dog mange spørgsmål, der først ville skulle undersøges nærmere. Fx kunne det være nødvendigt at etablere separate børser for forskellige dele af markedet.



# Konkurrence og arbejdsmarked

## 11.1 RESUMÉ OG KONKLUSIONER

---

Forholdene på produktmarkederne og arbejdsmarkedet hænger sammen. Effektive og konkurrenceprægede produktmarkeder kan bane vejen for øget beskæftigelse og realløn på arbejdsmarkedet. Tilsvarende kan arbejdsmarkedet påvirke effektiviteten af produktmarkederne.

Dette kapitel fokuserer på nogle udvalgte samspil mellem produktmarkederne og arbejdsmarkedet. Alle er de på en eller anden måde interessante ud fra et konkurrencemæssigt synspunkt.

Første del af kapitlet (afsnit 11.2 og afsnit 11.3) præsenterer en ny analyse af lønomkostningers betydning for prisvariationen mellem EU9-landene.<sup>1</sup> Hensigten er bl.a. at få bedre viden om, hvor høj en merpris i forhold til EU9 høje lønomkostninger i Danmark kan forklare.

Konkurrencestyrelsen vurderede for nogle år siden, at høje danske lønomkostninger forklarede en dansk merpris i forhold til EU9 på 1-2 procentpoint.<sup>2</sup> Den nye analyse indikerer, at den danske lønstruktur formentlig forklarede en merpris på 3½ pct. i forhold til EU9 i 2003. Det skal ses i forhold til, at skønet for merprisen i dag er 6 pct. Ca. 2½ procentpoint kan dermed henføres til konkurrenceforholdene.

En årsag til, at lønnens betydning for den danske merpris er ændret, er, at løngabet mellem Danmark og udlandet er vokset. De årlige danske lønstigninger har de sidste ti år været højere end gennemsnitligt i EU.

Lønniveauet har primært betydning for prisniveauet i serviceerhvervene, som kun i mindre grad er udsat for international konkurrence. I fremstillingssektoren, som normalt er udsat for international konkurrence, er et højt lønniveau som udgangspunkt udtryk for en høj produktivitet. Her forringer det høje danske lønniveau derfor ikke danske virksomheders konkurrenceevne på de internationale markeder. Det samme er dog ikke tilfældet i serviceerhvervene. I mange serviceerhverv er virksomhederne ikke udsat for international

---

<sup>1</sup> EU9-landene er Danmark, Sverige, Finland, Holland, Belgien, Tyskland, Frankrig, Storbritannien og Frankrig.

<sup>2</sup> Jf. bl.a. Konkurrenceredegørelse 2002, kapitel 2



konkurrence, og det danske lønniveau kan dermed presse de danske priser på serviceydelser opad.

Anden del af kapitlet (afsnit 11.4) fokuserer på forskellige samspil mellem reformer på arbejdsmarkedet og produktmarkederne. Analyserne fokuserer både på samspil mellem nationale reformer og samspil mellem forskellige landes reformer.

Desuden fokuseres på en økonomisk analyse fra IMF, der sætter tal på de potentielle økonomiske gevinster i Danmark ved at skabe mere effektive produktmarkeder og arbejdsmarkeder i Danmark og i de tolv Eurolande. Analysen viser, at de potentielle gevinster for dansk økonomi er betydelige.

## 11.2 PRISVARIATION MELLEM EU-LANDENE – UDVIKLING OG ÅRSAGER

---

Prissammenligninger kan vise, hvor godt konkurrencen fungerer i forskellige lande. Men i praksis kan de aldrig stå alene som konkurrenceindikator. Der er nemlig andre grunde end konkurrenceforholdene til, at priserne varierer.

Hvis prisforskelle alene skulle skyldes konkurrenceforskelle, ville det for det første kræve, at der slet ikke var transportomkostninger. For det andet skulle der ingen handelshindringer være. For det tredje skulle en række andre rammevilkår være ens. Det gælder bl.a. forholdene på kapital- og arbejdsmarkederne.

På varemarkederne ville markedskræfterne harmonisere priserne på de såkaldte tradables, dvs. varer, der er egnede for udenrigshandel og transport over længere afstand. Hvis der fx var prisforskelle på korn, ville kornet blive solgt, hvor priserne var højest.

Til gengæld kunne konkurrenceforskelle skabe prisforskelle mellem lande for de såkaldte nontradables, dvs. tjenesteydelser og varer, der er uegnede til handel over afstande. Her ville markedskræfterne ikke altid harmonisere priserne, selv om omkostningerne var ens. Priserne på nontradables ville normalt være højere i lande med ringe konkurrence end i lande med hård konkurrence.

Især for relativt integrerede økonomier giver prissammenligninger et godt billede af konkurrenceforskelle for både tradables og nontradables. Øget økonomisk integration indsnævrer normalt prisforskellene, selv om markederne ikke er fuldt integrerede.

Erfaringerne med EU's indre marked bekræfter, at øget økonomisk integration reducerer prisforskellene. En af visionerne bag EU's indre marked er, at varer, kapital og arbejdskraft skal kunne bevæge sig frit inden for EU. Integrationen i EU er ikke fulden. Bl.a. er der stadig mange rammevilkår, som varierer på tværs af lande i EU. Men ikke desto mindre varierer priserne i dag væsentligt mindre end i 1990'erne. I forhold til 1994 var spredningen i EU9-landenes samlede nettoforbrugerprisindeks<sup>3</sup> mere end halveret i 2004. Der er dog fortsat betydelige prisforskelle i EU9. Forskellen mellem det dyreste og det billigste land var i 2004 ca. 15 pct., jf. tabel 11.1.

Tabel 11.1: Spredningen i nettoforbrugerprisindeks i EU9

	1994	1998	2002	2003	2004
<b>Danmark</b>	<b>109</b>	<b>103</b>	<b>104</b>	<b>106</b>	<b>106</b>
Finland	103	103	106	105	103
Sverige	109	117	101	103	103
Tyskland	109	104	102	102	102
Frankrig	104	90	97	97	100
Storbritannien	80	100	108	102	98
Italien	84	91	93	96	98
Belgien	100	98	95	95	96
Holland	100	94	94	94	93
Standardafvigelse	10,9	8,4	5,2	4,3	3,9

Note: Nettoforbrugerpriserne er forbrugerpriserne renset for moms og afgifter, jf. kapitel 2.  
Kilde: Eurostat, OECD og Konkurrencestyrelsens egne beregninger.

Det bemærkes i øvrigt, at pristallene skal tages med forbehold, idet der er en række usikkerheder knyttet til Eurostats prisindsamlinger, således at år til år ændringerne i en række tilfælde er meget usikre. Desuden revideres materialet med mellemrum med tilbagevirkende kraft.

Mere detaljerede prisdata viser, at der er markante prisforskelle på både tradables og nontradables.

Fx var hotel- og forsikringsydelser i årene 2001-2003 gennemsnitligt mere end 20 pct. dyrere i Danmark end i EU9, jf. tabel 2.5, kapitel 2. Disse ydelser er overvejende nontradables.

I tradables-sektoren kostede autoreservedele og læskedrikke i 2001-2003 ca. 25 pct. mere i Danmark end gennemsnittet for EU9. Men samtidig var flere tra-

dables billigere i Danmark. Bl.a. kostede transportmidler ca. 15 pct. mindre i Danmark end i EU15, jf. tabel 2.5, kapitel 2.

En vigtig pointe er, at grænsen mellem tradables og nontradables er flydende. Et vigtigt mål for konkurrencepolitikken er at flytte grænsen, så flere varer bliver tradables. Fx har konkurrencepolitikken medvirket til, at der er en stigende international handel med forsikringsydelser.

Forskelle i konkurrencen er en væsentlig forklaring på, at prisniveauerne fortsat er ret forskellige i EU. For Danmark har Konkurrencestyrelsen i de senere år vurderet, at manglende konkurrence i Danmark forklarer en merpris til EU9 på 3-4 pct.

Forskelle i konkurrenceforhold kan både skyldes forskellig konkurrencekultur og forskellige rammevilkår som følge af regulering. Fx er der på mange varemarkeder fortsat handelshindringer, der gør det muligt at prissætte tradables forskelligt i EU. Ganske vist er traditionelle handelshindringer som told, afgifter eller kvotaer på mange markeder i EU blevet afskaffet. Men på flere markeder er der landespecifik regulering og lovgivning, som kan hæmme konkurrencen.

Det hæmmer desuden prisharmoniseringen i EU, at hele serviceområdet stadig reelt ikke er omfattet af det indre marked.

Dertil kommer, at transportomkostninger stadig har en betydelig rolle i EU. Teknologien har på flere områder sænket transportomkostningerne. Og teknologi har flere steder reduceret behovet for transport. Men ofte er transportomkostningerne fortsat så høje, at transport af varer ikke kan betale sig, selv om priserne varierer på tværs af lande.

De tidligere års konkurrenceredegørelser har flere gange sat fokus på, hvorfor de danske nettoforbrugerpriser er højere end i EU9. Ud over konkurrenceforholdene er der blevet peget på lønforskelle, transportomkostninger og offentlig regulering. Disse tre forhold analyseres i det følgende.

## Lønforskelle (Balassa-Samuelson-effekten)

EU-landenes arbejdsmarkeder er fortsat primært nationale. Arbejdskraften har kunnet bevæge sig frit i EU i flere år. Men bortset fra enkelte små faggrupper<sup>4</sup> er mobiliteten af arbejdskraft i EU i praksis ringe. Årsagerne hertil er mange. De store sproglige og kulturelle forskelle i EU er utvivlsomt blandt de mest centrale.

4

*Fx professionelle sportsfolk og højtuddannede forskere.*

Den ringe mobilitet på arbejdsmarkedet åbner for varige lønforskelle i EU. Lønnen kan variere mellem lande, uden at markedskræfterne træder i kraft, og arbejdskraften søger mod højt lønslandene.

En sammenligning af de direkte timelønninger<sup>5</sup> i industrien bekræfter, at den lave mobilitet ikke skyldes, at der ikke er lønforskelle mellem landene.

Den gennemsnitlige timeløn i industrien varierede i 2003 betydeligt mere end nettoforbrugerprisindekset i EU9. Modsat indekset for nettoforbrugerpriserne var spredningen i timelønningerne desuden ikke mindre end i starten af 1990'erne. I forhold til 1991 var spredningen vokset, jf. tabel 11.1 og tabel 11.2.

Tabel 11.2: Indeks for en arbejders gennemsnitlige direkte timeløn i fremstilling, EU9=100<sup>1</sup>

	1994	1998	2002	2003	2004
<b>Danmark</b>	<b>136</b>	<b>142</b>	<b>147</b>	<b>150</b>	<b>156</b>
Tyskland	130	121	117	117	111
Holland	107	101	107	108	104
Finland	97	103	106	108	103
Belgien	113	105	101	100	92
Sverige	91	98	92	93	99
Storbritannien	75	88	93	85	96
Frankrig	80	74	75	75	76
Italien	72	67	64	64	63
Standardafvigelse	23,2	22,9	24,0	25,2	25,7

Note 1: De anvendte timelønninger dækker kun arbejdere, mens funktionærer ikke er medtaget. Derved bliver det relative danske lønniveau overdrejet, idet lønspredningen mellem lavt- og højt lønede er mindre i Danmark end i de fleste andre lande. I modsat retning kan det dog trække, at der er forholdsvis mange højt lønede funktionærer ansat i industrien i Danmark.

Kilde: Bureau of Labor Statistics, USA, [www.bls.gov](http://www.bls.gov).

For virksomhedernes omkostninger – og dermed også landenes prisniveau – er de samlede arbejdsomkostninger et mere relevant lønbegreb.

De samlede arbejdsomkostninger er et bredere lønbegreb end den direkte løn. Ud over den udbetalte løn før skat indgår også andre timelønsomkostninger for virksomheden. Det drejer sig først og fremmest om pensionsbidrag, omkostninger ved ferie og omsorgsdage, sociale bidrag m.v.

5 De direkte timelønninger er lønmodtagerens timeløn før skat.

De samlede arbejdsomkostninger i EU9 varierede i 2003 mindre end de direkte timelønninger. Men de varierede fortsat klart mere end nettoforbrugerpriserne. Danmark og Italien havde i 2003 hhv. de højeste og de laveste arbejdsomkostninger. Mellem de to lande var der en forskel på ca. 75 pct. Ligesom den direkte timeløn varierede de samlede arbejdsomkostninger omtrent lige så meget som i starten af 1990'erne, jf. tabel 11.3.

Tabel 11.3: Indeks for virksomhedernes samlede arbejdsomkostninger i fremstillingsvirksomhed, EU9=100<sup>1</sup>

	1994	1998	2002	2003
<b>Danmark</b>	<b>109</b>	<b>118</b>	<b>124</b>	<b>127</b>
Tyskland	131	122	118	118
Belgien	121	115	110	109
Finland	99	103	105	107
Holland	108	101	104	106
Sverige	96	104	98	99
Frankrig	88	82	83	83
Storbritannien	67	80	86	80
Italien	81	76	72	72
Standardafvigelse	19,9	17,0	16,9	18,1

Note 1: De anvendte timelønninger dækker kun arbejdere, mens funktionærer ikke er medtaget. Derved bliver det relative danske lønniveau overdrevet, idet lønspredningen mellem lavt- og højtlønnede er mindre i Danmark end i de fleste andre lande. I modsat retning kan det dog trække, at der er forholdsvis mange højtlønnede funktionærer ansat i industrien i Danmark.

Kilde: Bureau of Labour Statistics, [www.bls.gov](http://www.bls.gov).

Med forskelle på op til 75 pct. er det sandsynligt, at arbejdsomkostningerne bidrager til prisvariationen i EU9.

Særligt er det sandsynligt, at lønforskellene skaber prisforskelle på områder, hvor arbejdskraft er den primære produktionsfaktor, og konkurrencen samtidig er national.

Sådanne områder findes især i servicesektoren. Det klassiske eksempel er en tur hos frisøren. Hvis det koster mere at ansætte en frisør i Danmark end i Italien, og en dansk frisør ikke er mere produktiv end en italiensk, er det naturligt, at en klipning er dyrere i Danmark end i Italien.

I fremstillingssektoren, der primært producerer tradables, er det mindre sandsynligt, at lønforskelle skaber prisforskelle. De fleste markeder for tradables er eksportorienterede markeder. På eksportorienterede markeder er prisen (for en given kvalitet, service osv.) ofte givet på verdensmarkedet. Hvis højere løn-

omkostninger opvejes af højere produktivitet, påvirker lønomkostningerne ikke virksomhedernes konkurrenceevne på verdensmarkedet.<sup>6</sup>

Sondringen mellem tradables og nontradables er central, når den økonomiske teori skal forklare, hvordan lønforskelle skaber prisforskelle mellem lande. Det kan belyses med den såkaldte Balassa-Samuelson-model.

Essensen i teorien er, at produktivitsforskelle i fremstillingssektoren kan udgøre en vigtig årsag til variation i det samlede prisniveau på tværs af lande. Forudsætningen er dog, at der som i EU er tale om en gruppe økonomisk homogene lande, hvis varemærker er tæt integrerede, samtidig med at deres arbejdsmærker fortrinsvis er nationale.

Argumentet følger af en økonomisk model, der fokuserer på en gruppe af økonomisk homogene lande, jf. bilag 11.1.

I hvert land er varemærkerne opdelt i to sektorer. I den ene sektor producerer virksomhederne tradables. Ofte antages det, at sektoren svarer til fremstillingssektoren eller industrien. I den anden sektor producerer virksomhederne nontradables. Denne sektor antages normalt at være identisk med servicesektoren.

Tradables handles i modellen på et verdensmarked, hvor alle virksomheder er pristagere.

Mærkerne for nontradables er modsat nationale. Det åbner for forskellige priser på nontradables på tværs af lande. Lønforskelle er den eneste årsag til, at priserne på nontradables varierer på tværs af lande.

Også landenes arbejdsmarked er delt op i en tradables-sektor og en nontradables-sektor. Der er ikke mobilitet mellem landenes arbejdsmærker, dvs. disse er rent nationale. Internt i landene er der fuld mobilitet mellem de to sektorer. Det betyder, at lønnen kan variere mellem lande, men ikke internt i landene mellem de to sektorer.

Produktiviteten varierer i modellen på tværs af lande for tradables. I nontradables-sektoren er den antaget ens i alle lande.

Det betyder, at alle lønforskelle mellem lande følger af produktivitsforskelle i tradables-sektoren. Produktiviteten i tradables-sektoren bestemmer samtidig

---

<sup>6</sup> Højere produktivitsvækst end i udlandet forklarer ifølge Nationalbanken, at danske virksomheder ikke har tabt konkurrenceevne i 1990'erne. De danske lønomkostninger i industrien er vokset markant mere end i resten af EU. Men det samme gælder produktiviteten i den danske industri, jf. Danmarks Nationalbank, Kvartalsoversigt, 1. kvartal 2005, jf. [www.nationalbanken.dk](http://www.nationalbanken.dk).

lønniveauet i tradables-sektoren. Disse forudsætninger giver den såkaldte B-S-effekt, nemlig at landenes prisniveau bestemmes af

- ▲ Produktiviteten i tradables-sektoren
- ▲ Andelen af nontradables i privatforbruget

Produktivitetsforskelle i tradables-sektoren er den primære kilde til prisvariation. En høj produktivitet i tradables-sektoren giver et højt lønniveau i hele økonomien. De ekstra høje lønomkostninger øger priserne på nontradables. Det øger landets samlede prisniveau.

I praksis holder modellens forudsætninger kun delvist. Men forudsætningerne passer rimeligt på EU's indre marked. I det indre marked er markederne for tradables internationalt meget integrerede. Samtidig er EU-landenes arbejdsmarkeder overvejende nationale, mens mobiliteten internt er langt større. Endelig er især EU9-landenes økonomier så homogene, at produktiviteten i nontradables-sektoren ikke varierer voldsomt.

## Transportomkostninger

Forskelle i geografi og demografi kan også skabe prisforskelle.

Transportomkostningernes størrelse pr. enhed afhænger normalt af både geografi og demografi. Lange geografiske afstande øger transportomkostningerne. Det modsatte gælder for et højere befolkningstal. Befolkningstætheden må ventes at fange begge aspekter. En høj befolkningstæthed må ventes at reducere transportomkostningerne pr. enhed.

Mange markeder for nontradables er regionale og centreret omkring en by. I en by falder en udbyders markedsmagt ofte med antallet af konkurrenter i byen og dermed ofte byens befolkningstal.

Også afstanden til nærmeste by kan påvirke konkurrencen. Pendling til nabobyen kan øge konkurrencen. Da forbrugernes omkostninger ved at pendle til en anden by vokser med afstanden til nabobyen, falder konkurrencen normalt med afstanden til den nærmeste by. Det betyder, at merprisen, som en udbyder kan opretholde, uden at folk begynder at pendle, vokser med afstanden til nabobyen.

Hvis forskelle i transportomkostninger som følge af forskelle i befolkningstætheden skaber prisforskelle mellem lande, kan det i teorien forklare en del af prisvariationen inden for EU9.

Befolkningstætheden pr. km<sup>2</sup> varierer kraftigt i EU9. Laveste befolkningstæthed har Finland, hvor der i gennemsnit bor 15 mennesker pr. km<sup>2</sup>. Højest er befolkningstætheden i Holland, hvor der er 381 indbyggere for hver km<sup>2</sup>. Befolkningstætheden i Danmark er tæt på EU9-gennemsnittet på 129 pr. km<sup>2</sup>, jf. tabel 11.4.

Tabel 11.4: EU9-landene befolkning og areal, 2001

Land	Befolkningstal, mio.	Areal, 1.000 km <sup>2</sup>	Befolkning pr. km <sup>2</sup>
Belgien	10	31	332
Tyskland	82	357	231
<b>Danmark</b>	<b>5</b>	<b>43</b>	<b>126</b>
Finland	5	338	15
Frankrig	59	552	107
Storbritannien	59	243	242
Italien	58	301	192
Holland	16	42	381
Sverige	9	450	20
Samlet	304	2357	129

Kilde: Danmarks Statistik.

## Offentlig regulering

Forskelle i omfanget af offentlig regulering kan bidrage til prisforskelle – og kan i øvrigt ses som en del af de konkurrencemæssige rammevilkår.

Prisniveauet kan være direkte påvirket af offentlig regulering. Det sker fx, hvis reguleringen sætter fordyrende krav til udbydere.

Desuden kan offentlig regulering påvirke priserne indirekte, hvis reguleringen hæmmer konkurrencen på markedet. Offentlig regulering kan hæmme konkurrencen på flere måder, jf. afsnit 2.3.

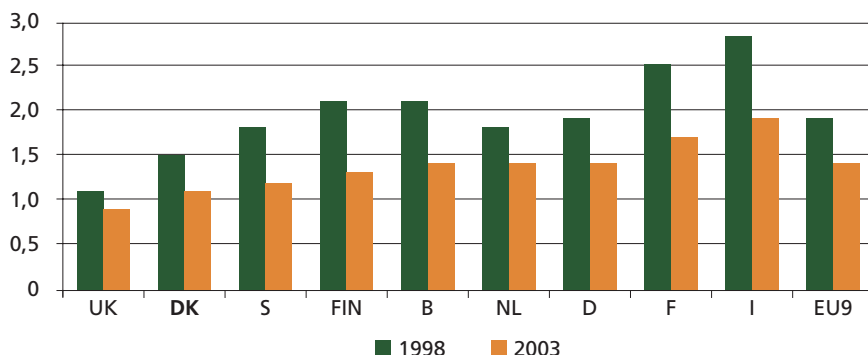
OECD's nyeste opgørelser over den offentlige regulering på produktmarkederne viser, at offentlig regulering muligvis skaber prisvariation i EU9. Reguleringen faldt i alle lande i EU9 fra 1998 til 2003. Men omfanget af regulering af produktmarkederne varierer forsat, jf. figur 11.1.

Til gengæld bidrager offentlig regulering i Danmark formentlig ikke til den danske merpris. Både i 1998 og 2003 havde Danmark næstmindst regulering i EU9, jf. figur 11.1.



OECD's reguleringsmål er ganske vist groft og fanger ikke en række konkurrencebegrænsende detailregler, men det er ikke sandsynligt, at disse regler placerer Danmark i den dårligste ende af OECD-landene.

Figur 11.1: Regulering på produktmarkederne i EU9-landene



Kilde: OECD Economics Department, Working Paper no. 419, februar 2005.

### 11.3 ANALYSE AF PRISVARIATIONEN I EU9

Konkurrencestyrelsen vurderede for nogle år siden, at høje danske lønomkostninger forklarede en merpris til EU9 på ca. 1-2 point.<sup>7</sup> I år har styrelsen lavet en ny analyse af, hvor stor betydning lønomkostningerne betyder for prisforskellene i EU9.

Baggrunden er for det første et ønske om et bedre grundlag for at vurdere, hvor meget høje danske lønomkostninger kan forklare merprisen i forhold til EU9, som i Konkurrenceredegørelsens kapitel 2 skønnes til at være ca. 6 pct.

For det andet er de danske lønomkostninger de sidste mange år vokset så meget, at det i sig selv berettiger en ny analyse. Fra 1997 til 2002 steg de danske lønomkostninger i gennemsnit med 4,4 pct. I Holland, Sverige, Storbritannien, Finland og Tyskland var den gennemsnitlige stigning til sammenligning 3,7 pct.<sup>8</sup>

7 Jf. bl.a. Konkurrenceredegørelse 2002, kapitel 2

8 Jf. Dansk Arbejdsgiverforenings internationale lønstatistik, [www.da.dk](http://www.da.dk).

## Konkurrencestyrelsens analyse

Analysen af lønomkostningernes betydning for prisvariationen i EU9 fokuserer først og fremmest på den såkaldte Balassa-Samuelsen-effekt (B-S-effekt).

I analysen bruges de samlede arbejdsomkostninger for en gennemsnitlig arbejder i industrien som udtryk for landenes lønomkostninger i tradables-sektoren. Den private servicesektors andel af den samlede private værditilvækst bruges som mål for andelen af nontradables i privatforbruget.

Desuden fokuserer analysen på, om forskelle i transportomkostninger og omfanget af offentlig regulering øger prisvariationen. I analysen indgår befolkningstætheden som indikator for transportomkostningernes betydning, mens OECD's reguleringsmål bruges som udtryk for omfanget af offentlig regulering.

Analysen bruger de samme nettoprisindeks, der indgår i Konkurrence-  
redegørelsens kapitel 2, som estimat for landenes samlede prisniveau.

Analysen er udført som en lineær regressionsanalyse. Datamaterialet er et såkaldt balanceret panel<sup>9</sup> med oplysninger for årene fra 1993 til 2003 for hvert af de ni lande. Alle indekstal, dvs. løn og priser, er beregnet så EU9=100. Bilag 11.3 viser, hvilke kilder data er hentet fra.

Indekset for landenes lønomkostninger i fremstillingssektoren (EU9=100), serviceydelseernes andel af forbruget, befolkningstætheden og OECD's reguleringsmål forklarer næsten 90 pct. af prisvariationen i EU9 i årene 1993-2003.

Forskelle i lønomkostningerne i fremstillingssektoren forklarer ifølge analysen en del af prisforskellene i EU9. På kort sigt (1 år) vokser et lands prisindeks (EU9=100) ifølge analysen gennemsnitligt med ca. 0,65 pct., når indekset for lønomkostningerne i fremstillingssektoren (EU9=100) vokser med 1 pct. På langt sigt falder prisseffekten til ca. 0,15 pct., jf. tabel 11.5.

9

*Et balanceret panel betyder, at der er lige mange oplysninger for hvert af landene i analysen. I den aktuelle analyse er der elleve oplysninger for ni lande, hvilket giver 99 observationer i panelet.*

Tabel 11.5: Procentvis ændring i samlet nettoforbrugerprisindeks ved ændring på 1 pct. i udvalgte parametre

	Elasticitet, kort sigt	Elasticitet, lang sigt
Lønindeks	0,65**	0,15**
Serviceandel	0,04	0,15
Befolkningstæthed	-0,01	-0,02*
Regulering på produktmarkeder (PMR)	0,002	0,01

Anm.: \* (\*\*) angiver, at estimatet er statistisk signifikant på mindst 10 (5) procents niveau. † angiver tidspunkt. Modellen er estimeret i logaritmer. Modellens samlede forklaringsgrad (R<sup>2</sup>) er på 0,88.

Kilde: Egne beregninger.

Analysen tyder desuden på, at lande med en høj befolkningstæthed generelt har lavere priser end lande med en lav befolkningstæthed. Både på kort og lang sigt er der en negativ sammenhæng mellem landes prisindeks og befolkningstæthed. Sammenhængen er dog usikker, idet den kun er signifikant på 10 pct. niveau og kun på lang sigt, jf. tabel 11.5

En sandsynlig årsag er, at transportomkostningerne pr. enhed – og dermed forbrugerpriserne – er mindre, når folk bor tæt sammen i stedet for spredt. En anden mulig årsag kan være at konkurrencen på landenes regionale markeder er hårdere, jo mere samlet befolkningen bor, jf. afsnit 11.3.

Til gengæld tyder analyserne ikke på, at forskelle i omfanget af offentlig regulering øger prisvariationen i EU9. OECD's mål for graden af regulering er ikke signifikant i analysen af langsigteffekten på priserne. Elasticiteten har dog det ventede positive fortegn, jf. tabel 11.5.

Det kan der være flere årsager til. En mulighed er, at forskellene i graden af regulering virkelig ikke betyder noget for prisvariationen i EU9. En anden mulig årsag er usikkerhed i data. Dels er OECD's mål for graden af regulering på produktmarkederne kun opgjort med ca. fem års intervaller. Dels er kvaliteten af målet udviklet over tid, så de tidlige opgørelser ikke er af samme kvalitet som de seneste. Endelig er der en del reguleringsforhold, som ikke indgår i OECD's mål.

Det kan virke overraskende, at løneffekten på prisindekset er mindre på langt end på kort sigt.

Den sandsynlige forklaring er, at pris- og lønindeks for en gruppe så økonomisk integrerede lande som EU9-landene automatisk vil følge hinanden over tid. Hvis et lands løn- eller prisindeks stiger, uden at det skyldes øget produktivitet eller økonomisk vækst, svækker det landets virksomheders konkurren-

ceevne. Det vil normalt give sig udslag i stigende efterspørgsel i årene efter. På sigt vil det tendere til atter at reducere landets løn- og prisindeks.

## Prisforskellen mellem Danmark og EU9

Den seneste opgørelse af det samlede danske nettoforbrugerprisindeks for 2004 viser en merpris til EU9 på ca. 6 pct., jf. kapitel 2.

Konkurrencestyrelsens analyse af sammenhængen mellem løn og priser kan bruges til at opnå et estimat for, hvor stor en del af de højere danske priser, der skyldes høje danske lønomkostninger.<sup>10</sup> Der er dog tale om en prognose med betydelig usikkerhed. Undersøgelsens resultater er baseret på oplysninger fra alle ni lande. Det vil altid være usikkert at overføre sådanne resultater på et enkelt land.

I 2002-2003 var lønomkostningerne for danske fremstillingsvirksomheder i gennemsnit 23 pct. over gennemsnittet for EU9. Ifølge resultaterne fra den statistiske analyse forklarer det en merpris til EU9 på ca. 3½ procentpoint.

Utilstrækkelig konkurrence i Danmark må vurderes at være den væsentligste forklaring på den resterende prisforskel på ca. 2½ pct.

Den vigtigste årsag til nye skøn for lønniveauets prisseffekt er, at løngabet til udlandet er vokset. Det tidligere skøn var fra 1999 og baseret på oplysninger for 1997-1998. Dengang var de danske arbejdsomkostninger gennemsnitligt ca. 16 pct. højere end i EU9. Det nye skøn er baseret på data for 2002-2003, hvor det gennemsnitlige løngab var steget til ca. 23 pct., jf. tabel 11.3. Med en langsigtet lønelasticitet på ca. 0,15 pct. (jf. tabel 11.5) forklarer stigningen i løngabet en øget merpris på ca. 1 procentpoint.

Det må i øvrigt understreges, at der må tages det betydelige forbehold ved lønanalysen, at B-S-modellen i realiteten forklarer prisforskellene mellem landene med lønningerne i nontradables-sektoren. Der foreligger imidlertid ikke troværdige data for denne sektor i en del af landene, men alene for fremstillingserhvervene. Modellens antagelse om et ens lønniveau i hvert lands tradables- og nontradables-sektor er ikke testet empirisk.

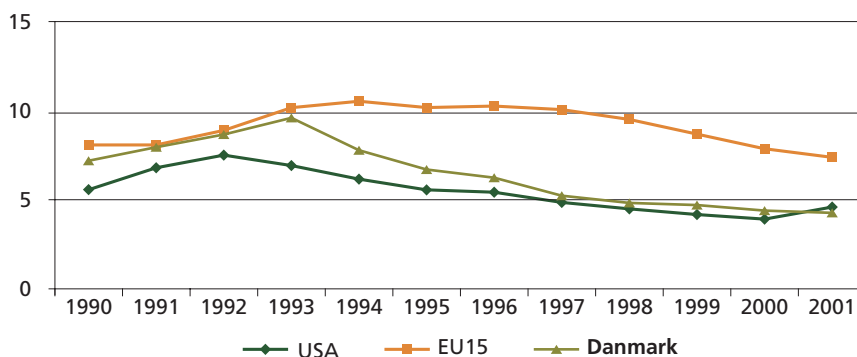
10

*Estimaterne for befolkningstæthed og OECD's reguleringsmål anvendes ikke, da de er mere usikre (ikke statistisk signifikante på 5 pct. niveau).*

## 11.4 SAMSPIL MELLEM REFORMER PÅ PRODUKT- OG ARBEJDSMARKEDERNE

Manglende konkurrence og ufleksible arbejdsmarkeder er en ofte fremhævet årsag til, at ledigheden i EU i mange år har været højere end i USA, jf. figur 11.2.

Figur 11.2: Ledighed i pct. af arbejdsstyrken



Kilde: Bureau of Labour Statistics, USA, [www.bls.gov](http://www.bls.gov).

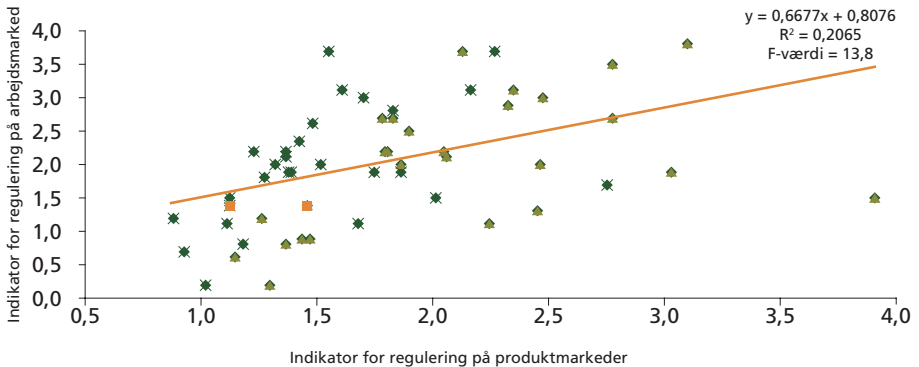
De fleste er enige om, at konkurrence effektiviserer markederne og derved gavner økonomien. At opnå mere effektive markeder har normalt flere positive effekter, der på sigt bidrager til en til højere økonomisk vækst. Virksomhederne opnår lavere omkostninger og priser. Og lønmodtagernes realløn vokser, samtidig med at beskæftigelsen vokser.

De fleste anerkender også, at reformer på arbejdsmarkedet, der gør arbejdsmarkedet mere effektivt, både fremmer den økonomiske vækst og den samlede beskæftigelse.

Alligevel er det ofte svært for landene at gennemføre reformer på både produktmarkederne og arbejdsmarkedet. (Både OECD og IMF bruger betegnelsen „produktmarkeder“ om konkurrenceforholdene generelt, dvs. også om forholdene på markederne for tjenesteydelser). OECD's indikatorer for, hvor langt de enkelte OECD-lande er i deres reformproces, viser, at det ofte er de samme lande, der er nået længst med både reformer på produktmarkederne og reformer på arbejdsmarkedet.

OECD opgør jævnligt, hvor langt de enkelte lande er nået med reformer på hhv. produkt- og arbejdsmarkederne. Både for 1998 og 2003 er der på tværs af landene i OECD en positiv sammenhæng mellem disse forhold, jf. figur 11.3.

Figur 11.3: Regulering på produktmarkeder og arbejdsmarked, 1998 og 2003



Anm.: Den højre firkant er Danmark i 1998. Tilsvarende er den venstre firkant Danmark i 2003.  
 Kilde: „Product market regulation in OECD countries: 1998 to 2003“, OECD Economic Department, Working Paper no. 419, February 2005.

Ifølge OECD er tendensen, at landene først gennemfører reformer på produktmarkederne, men først senere i reformprocessen går i gang med arbejdsmarkedet.

## Samspil mellem reformer på arbejdsmarked og produktmarkeder

Der er flere årsager til, at der kan opstå et positivt samspil mellem reformer på arbejdsmarkedet og produktmarkederne.

Øget konkurrence på produktmarkederne øger ofte den økonomiske vækst. På sigt mærker befolkningen det ved højere beskæftigelse og øget realløn på arbejdsmarkedet. Bedre beskæftigelsesmuligheder og øget realløn kan gøre lønmodtagerne mere positive overfor forandringer på arbejdsmarkedet – bl.a. mindre jobbeskyttelse på arbejdsmarkedet. En af årsagerne kan være, at bedre beskæftigelsesmuligheder og øget realløn normalt giver dem bedre muligheder for at skifte til et lige så godt eller højere lønnet job.

Et effektivt og fleksibelt arbejdsmarked er samtidig nødvendigt, hvis samfundet skal have fuld gevinst af reformer på produktmarkederne. Effektive produktmarkeder kræver bl.a., at virksomhederne kan rekruttere fra et mobilt, fleksibelt og effektivt arbejdsmarked. Desuden øger et effektivt arbejdsmarked

virksomhedernes konkurrenceevne på eksportmarkederne, da et effektivt arbejdsmarked sikrer, at virksomhedernes arbejdsomkostninger afspejler produktiviteten.

Øget konkurrence på produktmarkederne kan sætte nogle lønmodtageres realløn under pres. Især for visse faggrupper kan øget konkurrence på produktmarkederne gøre efterspørgslen på arbejdsmarkedet mere lønelastisk. For nogle lønmodtagergrupper betyder det, at de ikke mere kan finde et arbejde til samme løn. De må acceptere en lønnedgang eller finde anden beskæftigelse. Et effektivt og fleksibelt arbejdsmarked mindsker omkostningerne for lønmodtagere, hvis nuværende jobmuligheder forsvinder. Jo mere effektivt og fleksibelt arbejdsmarkedet er, desto hurtigere vil de kunne finde ny beskæftigelse i andre brancher.

En lige så vigtig effekt kan være, at en god konkurrencepolitik sænker forbrugerpriserne og øger både beskæftigelsen og reallønnen. Det kan dels dæmpe lønkravene fremover, dels mindske behovet for lovreguleret jobbeskyttelse.

Også internationalt kan der opstå et givtigt samspil mellem reformer på de to områder. Et land opnår ofte økonomiske fordele, når dets vigtige samhandelspartnere får mere effektive markeder. Mere effektive markeder i udlandet mindsker ofte priserne i udlandet og øger den økonomiske vækst i udlandet. For samhandelspartnere giver det økonomiske fordele i form af hhv. billigere import og øget eksport.

## Samspil mellem reformer i praksis

I august 2004 offentliggjorde IMF en analyse, der belyser de potentielle gevinster, som Danmark kan få fra reformer på arbejdsmarkedet og produktmarkeder.<sup>11</sup>

IMF's analyse er baseret på en makroøkonomisk model, kaldet GEM (Global Economic Model). I den konkrete anvendelse er modellen sat op, så den omfatter tre økonomiske blokke: Danmark, Eurolandene og USA.

For en nærmere beskrivelse af modellen og dens forudsætninger henvises til Konkurrencestyrelsens hjemmeside, [www.ks.dk](http://www.ks.dk), hvor der findes et link til IMF.

I analysen fokuserer IMF på to hypotetiske scenarier for at belyse de potentielle økonomiske gevinster i Danmark af reformer på arbejdsmarkedet og produktmarkederne i Danmark og Euroland.

---

11

*IMF Country Report No. 04/241, august 2004, Denmark: Selected Issues.*

I det ene scenarium gennemfører Danmark alene en omfangsrig reformpakke på både produktmarkederne og arbejdsmarkedet. Pakken antages at reducere den gennemsnitlige markup på de danske produktmarkeder og det danske arbejdsmarked (målt ved hhv. profitrate og lønpræmie<sup>12</sup>) til niveauet i USA. Ifølge IMF har USA lavere markup på både produktmarkederne og arbejdsmarkedet end både Danmark og Eurolandene.

I det andet scenarium er det både Danmark og Eurolandene, der gennemfører en reformpakke, der sænker markup'en på produktmarkederne og arbejdsmarkedet til niveauet i USA.

Ingen af de to scenarier er specielt realistiske. Begge forudsætter reformer, som næppe er politisk gennemførlige. IMF peger heller ikke på, hvilke konkrete politiske initiativer Danmark og Euroland skal gennemføre for at nå til de to scenarier. Desuden understreger IMF, at modellen er ret simpel og foreløbig, og at resultaterne i høj grad afhænger af modellens konkrete udformning.

Af de årsager skal de konkrete resultater selvsagt tages med et betydeligt forbehold og mest betragtes som et oplæg til videre analyser.

## Reformer i Danmark

IMF's analyse viser, at både reformer på de danske produktmarkeder og reformer på det danske arbejdsmarked kan øge den økonomiske vækst i Danmark.

Samlet kan reformer af det danske arbejdsmarked og de danske produktmarkeder på langt sigt øge Danmarks BNP med knap 4 pct. Heraf kommer godt 3 procentpoint fra reformer på produktmarkederne, jf. tabel 11.6.

---

12

*Profitraten kan eksempelvis udtrykkes ved overskudsgraden (overskud i pct. af omsætning). Lønpræmien opgøres normalt som den løn, som lønmodtagerne oppebærer ud over værdien af deres marginalprodukt, jf. kapitel 2.*



Tabel 11.6: Langsigtede økonomiske effekter af reformer på produkt- og arbejdsmarkedene i Danmark (procentafvigelse fra scenario uden reformer)

	Langsigtet effekt, pct.
<b>BNP</b>	
▲ Samtidige reformer på produkt- og arbejdsmarkedet, heraf	3,9
– effekt fra reformer på produktmarkeder	3,2
– effekt fra reformer på arbejdsmarkedet	0,7
<b>Beskæftigelse (samlet antal arbejdstimer)</b>	
▲ Samtidige reformer på produkt- og arbejdsmarkedet, heraf	2,6
– effekt fra reformer på produktmarkeder	1,7
– effekt fra reformer på arbejdsmarkedet	1,0
<b>Realt lønniveau</b>	
▲ Samtidige reformer på produkt- og arbejdsmarkedet, heraf	5,4
– effekt fra reformer på produktmarkeder	5,7
– effekt fra reformer på arbejdsmarkedet	-0,3

Kilde: IMF Country Report No. 04/241, august 2004, Denmark: Selected Issues.

Både den danske beskæftigelse og realløn vil vokse, hvis IMF's hypotetiske reformpakke blev gennemført i Danmark. Igen er det reformerne på produktmarkederne, som er mest effektive. Reformen på arbejdsmarkedet reducerer isoleret set reallønnen (ca. 0,25 pct.). Men reformer på produktmarkederne øger reallønnen med langt mere (5,7 pct.), jf. tabel 11.6.

Effekten på beskæftigelse og realløn af reformer på produktmarkederne viser, at konkurrencepolitikken kan have en central rolle, hvis den samlede danske beskæftigelse skal vokse de næste år.

At reformer på produktmarkederne har så store virkninger på arbejdsmarkedet kan bl.a. forklares ved to forhold:

- ▲ Reformen på produktmarkederne giver mere effektive produktmarkeder med lavere priser og øget produktion til følge. Lavere priser øger reallønnen direkte.
- ▲ Reformen på produktmarkederne medfører lavere lønpræmier, fordi konkurrence reducerer virksomhedernes overnormale indtjening og grundlaget for lønpræmierne.

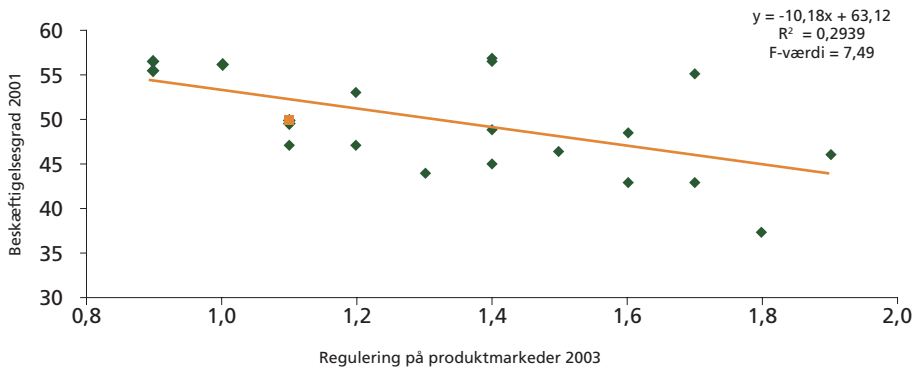
Begge forhold er inden for de senere år bekræftet af analyser fra OECD.

Sammenhængen mellem øget konkurrence og den samlede beskæftigelse ses af en statistisk analyse fra 2001.<sup>13</sup> På tværs af lande finder OECD en negativ sammenhæng mellem beskæftigelsesgraden i den private sektor og regulering på produktmarkederne.

I den statistiske model er der korrigeret for en række forhold, som erfaringsmæssigt påvirker et lands beskæftigelsesrate. Bl.a. er der korrigeret for skat på arbejdskraft, regulering på arbejdsmarkedet og beskæftigelsen i den offentlige sektor.

Men sammenhængen ses også, hvis der mere simpelt bare fokuseres på graden af regulering på produktmarkederne og beskæftigelsesgraden, jf. figur 11.4.<sup>14</sup> Det skal nævnes, at det ikke er klart, at kausaliteten kun går fra regulering på produktmarkederne til beskæftigelsesgraden. Det er sandsynligt, at fænomenerne kan virke indbyrdes forstærkende.<sup>15</sup>

Figur 11.4: Beskæftigelsesgrad og regulering på produktmarkederne



Anm.: Som mål for reguleringen på produktmarkederne er anvendt OECD's reguleringsmål for 2003, som blev offentliggjort i februar 2005. Beskæftigelsesgraden er for den private sektor ekskl. landbrug. Firkanten i figuren er Danmark.  
 Kilde: OECD Economic Outlook 72, December 2002. OECD Economics Department, Working Paper nr. 419, February 2005.

At øget konkurrence på produktmarkederne ofte reducerer en branches lønpræmie, ses bl.a. af Konkurrencestyrelsens danske konkurrenceindikatorer.

13 „Product and Labour Markets Interactions in OECD Countries“, OECD Economics Department Working Paper No. 213, December 2001.

14 Figuren er en opdateret udgave af figur 2.2, kapitel 2, Konkurrenceredegørelse 2003.

15 Se bl.a. Finansredegørelse 2004, kapitel 5, www.fm.dk.

En analyse af 438 brancher i den private sektor viser, at lønpræmien generelt er lavere i lavt koncentrerede brancher end i brancher med høj koncentration. Det gælder både for den indenlandske og den importkorrigerede koncentration. Samme analyse viser, at produktiviteten varierer mest i brancher med høj lønpræmie, jf. tabel 11.7.<sup>16</sup>

Tabel 11.7: Simple korrelationer mellem lønpræmie, koncentration og spredning i produktivitet

	Simpel korrelation til lønpræmie
Indenlandsk koncentration	0,25
Importkorrigeret koncentration	0,34
Spredning i produktivitet	0,33

Note: Alle korrelationer er statistisk signifikante på mindst 5 procent niveau. Som mål for koncentrationen er anvendt CR4.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af data fra Danmarks Statistik.

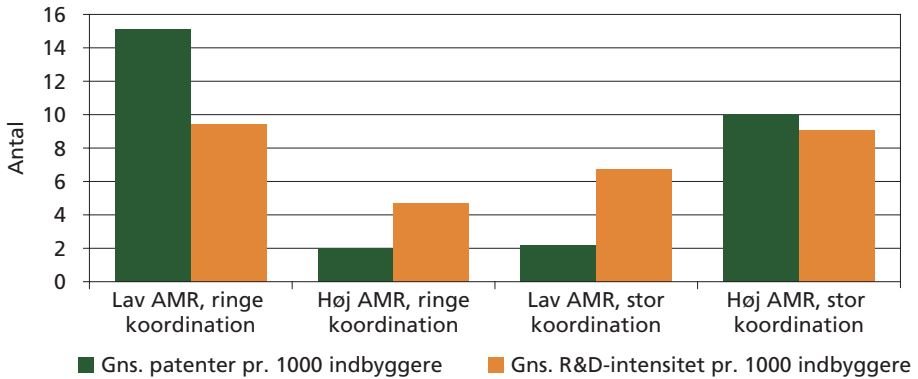
Effekter fra reformer på arbejdsmarkedet til produktmarkederne fremgår også af analyser fra OECD.

Bl.a. viser analyser fra OECD, at effektiviteten af arbejdsmarkedet ligesom effektiviteten på produktmarkederne kan påvirke omfanget af forskning og udvikling på et marked.

Ligesom på produktmarkedet (se kapitel 10) er den konkrete sammenhæng kompleks. På aggregerede data finder OECD en U-formet sammenhæng mellem innovative aktiviteter og to indikatorer for arbejdsmarkedets effektivitet: Arbejdsmarkedsregulering (AMR) og centralisering på arbejdsmarkedet, jf. figur 11.5.

<sup>16</sup> Normalt antages konkurrencen at afhænge negativt af både koncentration og spredning i produktiviteten. Dvs. høj koncentration og stor spredning i produktiviteten indikerer ringe konkurrence, jf. bl.a. kapitel 2.

Figur 11.5: Arbejdsmarkedsregimer og innovation



Anm.: AMR står for „Arbejdsmarkedsregulering“. Koordination vedrører lønforhandlingerne.  
Kilde: OECD (2001).

### Reformer i udlandet

I det andet scenarium, hvor både Danmark og Eurolande reducerer den gennemsnitlige markup på produktmarkederne og arbejdsmarkedet til niveauet i USA, viser IMF's analyse, at dansk økonomi høster store gevinster af udlandets reformer.

Først og fremmest har Danmark direkte gavn af, at Eurolandene får mere effektive markeder. Ud over de næsten 4 pct. som egne reformer kan øge Danmarks BNP med, vil Danmarks BNP kunne vokse med ca. 3 pct. som følge af reformerne i Euroland, jf. tabel 11.8.

Tabel 11.8: Langsigtede økonomiske effekter i Danmark af samtidige reformer i Danmark og Euro-landene

Procentvis afvigelse fra scenario uden reformer	Langsigtet effekt, pct.
<b>BNP</b>	
Total effekt, heraf	6,9
– effekt fra reformer i Danmark	3,9
– spillover fra reformer i Euro-landene	2,9
<b>Samlet antal arbejdstimer</b>	
Total effekt, heraf	3,1
– effekt fra reformer i Danmark	2,6
– spillover fra reformer i Euro-landene	0,5

Kilde: IMF Country Report No. 04/241, august 2004, Denmark: Selected Issues.

Det er interessant, at virkningerne af de hypotetiske reformer i hele Europa på dansk vækst og beskæftigelse er større, end hvis der alene gennemføres reformer i Danmark. Det skyldes, at Eurolandene opnår en mervækst, der trækker Danmark med. Denne effekt er klart stærkere end den konkurrenceevneeffekt, der kan følge af et forskelligt reformtempo i Danmark og i resten af EU. Modellen illustrerer med andre ord, at det i høj grad er i Danmarks interesse, at konkurrenceforholdene er gode også i resten af Europa.

## BILAG 11.1 MODELLEN BAG BALASSA-SAMUELSEN-EFFEKTEN

---

Den såkaldte Balassa-Samuelson-effekt (B-S-effekt) kan i den økonomiske litteratur spores tilbage til to artikler fra 1964.<sup>17</sup>

Kernen i teorien bag B-S-effekten er, at prisforskelle mellem lande i stort omfang kan forklares af to forhold: Forskelle i produktiviteten (og dermed oftest lønniveauet) i tradables-sektoren og andelen af nontradables i det samlede private forbrug.

I en simplificeret udgave kan teorien illustreres relativt simpelt med en lille økonomisk model. Modellen fokuserer på en lille, åben økonomi (land i) som indgår i en verden, der er præget af frihandel.

Hvert land forudsættes at være opdelt i to sektorer. En tradables-sektor og en nontradables-sektor.

Tradables er handelsvarer, der handles frit på et verdensmarked, hvor virksomhederne alle tager prisen (verdensmarkedsprisen) for givet.

Nontradables er varer, der produceres og afsættes lokalt. Prisniveauet afhænger her alene af omkostningerne, idet rammevilkårene (herunder konkurrenceforholdene) forudsættes at være ens.

Det samlede forbrugerprisindeks er i modellen givet ved følgende relation:

$$(1) \quad P(i) = a(i) P_{nt}(i) + (1-a(i)) P_t$$

---

17

De to artikler er: Balassa, B. 1964: *The purchasing power parity doctrine: a reappraisal*. *Journal of Political Economy* 72: 584-596, og Samuelson, P. 1964: *Theoretical notes on trade problems*. *Review of Economics and Statistics* 46: 145-154.

$P(i)$  er det samlede prisniveau i land  $i$  ekskl. moms og afgifter, dvs. et vægtet gennemsnit af priserne på produkterne i landets forbrugskurv.  $Pnt(i)$  er prisniveauet på nontradables i land  $i$ .  $Pt$  er prisen på tradables, der antages at være ens i alle lande. Andelen af nontradables i det private forbrug i land  $i$  benævnes  $a(i)$ , hvor  $0 < a(i) < 1$ .

Lønniveauet i tradables-sektoren i land  $i$  er givet ved værdien af marginalproduktet i tradables-sektoren plus en procentvis markup  $m$ ,  $0 < m < 1$ . Det antages, at  $m$  er ens på tværs af lande. Det giver følgende lønniveau i tradables-sektoren i land  $i$ :

$$(2) \quad Wt(i) = b \text{MPL}t(i),$$

hvor  $b = (1+m)Pt$ .

Perfekt mobilitet af arbejdskraft internt i landet mellem tradables-sektoren og nontradables-sektoren betyder, at lønniveauet er ens i de to sektorer. Dermed gælder følgende:

$$(3) \quad Wnt(i) = Wt(i)$$

I nontradables-sektoren gælder også, at lønniveauet i land  $i$  svarer til værdien af marginalproduktet plus en markup. Markup'en antages at være den samme som i tradables-sektoren, dvs.  $m$ ,  $0 < m < 1$ . Det betyder:

$$(4) \quad Wnt(i) = c(i)\text{MPL}nt(i),$$

hvor  $c(i) = (1+m)Pnt(i)$ .

Idet det antages, at der ikke er andre råvareinput i nontradables-sektoren, og at produktiviteten i nontradables er ens i alle lande, gælder:

$$(5) \quad \text{MPL}nt(i) = \text{MPL}nt(j) = \text{MPL}nt.$$

Hvis  $d$  defineres som  $d = 1/(1+m)\text{MPL}nt$ , gælder der følgende:

$$(6) \quad Pnt(i) = dWnt(i)$$

Normalt er det ikke muligt at observere produktivitsniveauet direkte, men kun lønningerne i tradables-sektoren (som i øvrigt antages at være det samme som fremstillingsvirksomhed, hvilket også er en abstraktion).

Herefter kan (1), (3) og (6) kan slås sammen til:

$$\begin{aligned} (7) \quad P(i) &= a(i)dWt(i) + (1-a(i))Pt \\ &= a(i)(dWt(i)-Pt)+Pt. \end{aligned}$$

Det fremgår af (7), at  $P(i)$  stiger med både  $Wt(i)$  og  $a(i)$ . Dog stiger  $P(i)$  ikke med  $a(i)$  i specialtilfældet, hvor  $dWt(i)=Pnt(i)=Pt$ .

Prisforskellen mellem to lande – land  $i$  og land  $j$  – kan herefter formuleres som:

$$\begin{aligned} (8) \quad P(i) - P(j) &= a(i)dWt(i) + (1 - a(i))Pt - [a(j)dWt(j) + (1 - a(j))Pt] \\ &= (a(j) - a(i))Pt + d(a(i)Wt(i) - a(j)Wt(j)). \end{aligned}$$

Der fremgår af (8), at en prisforskel mellem land  $i$  og land  $j$  kan skyldes tre forhold.

For det første kan prisforskellen skyldes en forskel i lønniveauet i de to landes tradables-sektor, dvs. mellem  $Wt(i)$  og  $Wt(j)$ .

For det andet kan en forskel skyldes en forskel i landenes andel af nontradables i det private forbrug, dvs. mellem  $a(i)$  og  $a(j)$ .

Endelig kan en prisforskel skyldes en kombination af de to første forhold.

Desuden fremgår det af (8), at to lande almindeligvis kun har helt identiske prisniveauer, hvis det gælder, at både  $Wt(i)=Wt(j)$  og  $a(i)=a(j)$ .

Uanset værdien af  $a(i)$  og  $Wt(i)$  gælder det, at prisforskellen mellem land  $i$  og land  $j$  –  $P(i)-P(j)$  – vokser med  $Wt(i)$ . Det fremgår ved at differentiere (8) med hensyn til  $Wt(i)$ :

$$(9) \quad \frac{\partial(P(i) - P(j))}{\partial Wt(i)} = da(i) > 0.$$

Hvordan prisforskellen mellem land  $i$  og land  $j$  ændrer sig, når  $a(i)$  ændrer sig, afhænger til gengæld af den konkrete situation. Det ses ved at differentiere (8) med hensyn til  $a(i)$ :

$$(10) \quad \frac{\partial(P(i) - P^*)}{\partial a(i)} = -Pt + dWt(i) = -Pt + Pnt(i).$$

Af (10) fremgår det, at prisforskellen almindeligvis vil afhænge af og ændre sig med  $a(i)$ . Sammenhængen er dog ikke entydig: Hvis  $Pt > Pnt(i)$ , vil prisforskellen mellem land  $i$  og land  $j$  indsnævres, hvis  $a(i)$  vokser. Hvis  $Pt < Pnt(i)$ , vil prisforskellen mellem land  $i$  og land  $j$  være voksende i  $a(i)$ . Uanset fortegnet vokser effekten af en ændring i  $a(i)$  med forskellen mellem  $Pt$  og  $Pnt(i)$ .

Det er dog en undtagelse fra denne regel. Undtagelse er det specialtilfælde, hvor det netop gælder af  $Pt = Pnt(i)$ . I det tilfælde er prisforskellen mellem land  $i$  og land  $j$  upåvirket af ændringer i og dermed niveauet for  $a(i)$ . Det vil dog normalt være helt tilfældigt, hvis det sker, at  $Pt = Pnt(i)$ .

Det kan desuden vises, at begge krydsafledte er lig  $d$  og dermed altid positive. Det betyder, at en stigning i  $Wt(i)$  og  $a(i)$  har større effekt på priseniveauet, desto større hhv.  $a(i)$  og  $Wt(i)$  er.

## BILAG 11.2 DEN EMPIRISKE MODEL

Den empiriske model tager afsæt i den prisrelationen, der følger af teorien om Balassa-Samuelson-effekten (B-S-effekten), dvs. ligning (7).

De prisdata, som Konkurrencestyrelsen har adgang til, er ikke absolutte priser, men prisindeks med  $EU9=100$ .

Første skridt er derfor at udlede prisindekset for land  $i$ . Når det gennemsnitlige priseniveau og lønniveau i tradables-sektoren for EU9-landene defineres som henholdsvis  $P^*$  og  $Wt^*$ , kan prisindekset for land  $i$  med  $P(EU9\text{-gns.}) = P^* = 100$  udtrykkes som:

$$(11) \quad \frac{P(i) \times 100}{P^*} = \frac{a(i)dWt(i) + (1-a(i))Pt}{a^*dWt^* + (1-a^*)Pt} \times 100 = \frac{a(i)(dWt(i) - Pt) + Pt}{a^*(dWt(i) - Pt) + Pt} \times 100.$$

Umiddelbart er det vanskeligt at estimere, hvor meget B-S-effekten betyder for prisforskellene mellem EU9-landene ud fra (10).

Da land  $i$  antages at være en lille, åben økonomi, kan det imidlertid rimeligt antages, at  $P^*$ ,  $a^*$  og  $Wt^*$  er uafhængige af ændringer i  $P(i)$ ,  $a(i)$  og  $Wt(i)$  og dermed eksogene for land  $i$ . Hvis det antages, at  $P^*$ ,  $a^*$  og  $Wt^*$  er eksogen, kan (11) estimeres med data for  $a(i)$ ,  $Wt(i)$ ,  $d$  og  $Pt$ .



Data for  $W_t(i)$  og  $a(i)$  er tilgængelige fra forskellige datakilder. Samtidig kan både  $d$  og  $P_t$  i princippet estimeres. Estimationen af både  $p_t$  og  $d$  er dog ikke ligetil. Dertil kommer, at det samlede prisindeks ikke er lineært i hverken  $a(i)$  eller  $W_t(i)$ , hvilket gør det ekstra svært at estimere det.

Samlet er det vanskeligt at estimere (10) med traditionel lineær regressionsanalyse. Samtidig er de estimerede parametre vanskelige at fortolke, da udtrykket ikke er lineært i  $W_t(i)$  og  $a(i)$ .

B-S-effektens betydning for prisforskellen kan imidlertid approksimativt estimeres lineært, hvis der tages udgangspunkt i en førsteordens Taylor-approksimation af prisforskellen mellem land  $i$  og land  $j$ .

En sådan approksimation indebærer altid en vis fejlkilde. Da alle prisniveauer i alle landene er relativt tæt på gennemsnittet for EU9-landene, vil brugen af en førsteordens Taylor-approksimation dog næppe være en voldsom fejlkilde i det konkrete tilfælde. Samtidig har approksimationen en væsentlig fordel, ved at både estimationen og fortolkningen af resultaterne herfra bliver væsentlig nemmere.<sup>18</sup>

En førsteordens Taylor-approksimation af prisforskellen prisindekset for land  $i$  kan med udgangspunkt i ligning (11) skrives som:

$$\begin{aligned} (12) \quad \frac{P(i)}{P^*} &= \frac{P^*}{P^*} + \frac{\partial P(i)/P^*}{\partial a^*} (a(i) - a^*) + \frac{\partial P(i)/P^*}{\partial W_t^*} (W_t(i) - W_t^*) \\ &= 1 + \frac{\partial P(i)/P^*}{\partial a^*} (a(i) - a^*) + \frac{\partial P(i)/P^*}{\partial W_t^*} (W_t(i) - W_t^*) \end{aligned}$$

Det fremgår af (12), at forskellene mellem de forskellige landes prisindeks herefter er en lineær funktion, hvor stigningskoefficienterne er identiske med de førsteafledte af  $P(i)/P^*$ .

Ligning (12) kan estimeres med en lineær regression, hvor de forklarende variable er  $a(i)$  og  $W_t(i)$ . I regressionen bliver de estimerede parametre for  $a(i)$  og  $W_t(i)$  estimeret på de første afledte.

Som tidligere nævnt er B-S-effekten imidlertid i praksis bare en af flere forklaringer på prisforskelle mellem lande. Bl.a. geografiske og demografiske forskelle og forskelle i konkurrence- og skattetryk kan teoretisk set også forårsage prisforskelle mellem lande, jf. afsnit 11.3.

18

*Ofte bruges en andenordens Taylor-approksimation i stedet for en førsteordensapproksimation. I det konkrete tilfælde vurderes det ikke at gøre den store forskel om en første- eller en andenordens approksimation bruges.*

I den empiriske model er der taget højde for den slags forskelle ved at inkludere en vektor  $X$  med data, der viser sig at have betydning for prisforskellene mellem lande. Desuden er der inkluderet et konstantled og et fejllid. Det giver slutteligt følgende empiriske model, som kan estimeres med en OLS regression.

$$(13) \quad \ln \left( \frac{P(i)}{P(*)} \right) = \beta_0 + \beta_1(a(i) - a(*)) + \overbrace{\beta_2(Wt(i) - Wt(*))}^{\text{B-S-effekten}} + \beta_3 X + \epsilon$$

Før estimationen sker, tages logaritmen af variablene på både højre- og venstresiden. Derved opnås, at parametrene kan tolkes som elasticiteter.

## BILAG 11.3 DATA

---

### Samlede arbejdsomkostninger

Rådata er de gennemsnitlige samlede arbejdsomkostninger pr. time for ansatte i industrien, dvs. arbejdsgiverens samlede omkostninger pr. time for at udført arbejde.

Data er indsamlet af den amerikanske regerings statistikmyndighed på arbejdsområdet, Bureau of Labour Statistics (BLS) og downloaded fra deres hjemmeside, [www.bls.gov](http://www.bls.gov).

Data er for hvert år omregnet til indekstal, hvor det på samme måde som for prisdata gælder, at  $EU9=100$  for hvert af de enkelte år fra 1991-2004.

### Andel serviceydelser i det private forbrug

Andelen af serviceydelser i det private forbrug angiver den private servicesektors andel af den samlede private sektors værditilvækst.

Kilden er OECD STAN database 2003. Data findes for hvert enkelt år fra 1991-2002. For årene 2003 og 2004 er 2002-tallen anvendt.

## Befolkningstæthed

Befolkningstæthed angiver landets antal indbyggere pr. kvadratkilometer.

Befolkningstætheden er beregnet på baggrund af befolkningstal og areal. Befolkningstal er for 2002 og hentet i Statistisk Tiårsoversigt. Der anvendes data for 2002 igennem hele perioden. Landets areal er fra Statistisk Tiårsoversigt.





# Konkurrenceloven i 2004

## 12.1 INDLEDNING

Konkurrencerådet afgør de største og de principielle sager. I 2004 traf rådet 13 afgørelser, jf. tabel 12.1. Styrelsen traf 68 større afgørelser, som blev offentliggjort. Herudover afsluttede styrelsen i løbet af året 629 mindre sager, herunder sager om aktindsigt, borgerspørgsmål mv.

Tabel 12.1: Oversigt over afgørelser i 2004

<b>Konkurrencerådet</b>	<b>13</b>
<b>Konkurrencestyrelsen<sup>1</sup></b>	<b>68</b>

Note 1: Herudover blev 629 mindre sager afsluttet i 2004.

Rådets og styrelsens afgørelser kan indbringes for Konkurrenceankenævnet. Ankenævnet traf 9 afgørelser i 2004, jf. tabel 12.2. Heraf blev 6 afgørelser stadfæstet, mens 2 sager blev omstødt eller hjemvist til fornyet behandling. Én sag blev hævet af de implicerede virksomheder.

Tabel 12.2: Ankenævnskendelser i 2004

	<b>Omstødt/Hjemvist</b>	<b>Hævet</b>	<b>Stadfæstet</b>
Rådsafgørelser	1	1	4
Styrelsesafgørelser	1	0	2

Alle rådets beslutninger lægges på internettet kl. 14.00 samme dag, beslutningen er truffet. På styrelsens hjemmeside, [www.ks.dk](http://www.ks.dk), er der en uddybende beskrivelse af alle de sager, der er omtalt i dette kapitel – undtagen straffesager.

Hjemmesiden indeholder også oversigter over afholdte og kommende råds-møder. Der er desuden oversigter over styrelsens publikationer, der alle frit kan downloades. Man kan også abonnere på styrelsens elektroniske nyhedsbreve.

Dette kapitel giver indledningsvist en kort status over straffesager på konkurrenceområdet. Dernæst gennemgås de vigtigste afgørelser på konkurrenceområdet.

For at lette læserens anvendelse af kapitlet er sagerne rubriceret efter type. I afsnit 12.3 gennemgås sager vedrørende offentlig regulering. Herefter følger sager vedrørende aftaler (12.4), dominerende stilling (12.5), i afsnit 12.6 gennemgås årets fusionssager, og i afsnit 12.7 beskrives kort kendelserne fra Konkurrenceankenævnet. Endelig rummer afsnit 12.8 en liste over alle sager, inkl. større styrelsessager. Kapitlet afsluttes med en oversigt over Konkurrencestyrelsens udgivelser i 2004.

## 12.2 STRAFFESAGER

---

Siden konkurrencelovens ikrafttræden i 1998 er der oversendt 21 sagskomplekser til Statsadvokaten for Særlig Økonomisk Kriminalitet (SØK). Af disse er 6 sager afgjort ved bødestraf, 4 sager er blevet henlagt på grund af bevisets stilling, og i 2 sager blev de anklagede frifundet. De to sager drejer sig om kørelærerne i Ålborg og om Levi Strauss.

Konkurrencestyrelsen har i 2004 oversendt to sagskomplekser til Statsadvokaten for Særlig Økonomisk Kriminalitet.

Siden konkurrenceloven trådte i kraft i 1998 er der i alt idømt bøder for 27,3 mio. kr. Det største sagskompleks har været el-kartellet, hvor 204 virksomheder har fået bøder. Der blev samlet givet bøder for 25,6 mio. kr. til deltagerne i el-kartellet. Udover el-kartellet er der givet en bøde til Scandlines på 1,7 mio. kr. Baggrunden herfor var, at Scandlines havde indføjet eksklusivbestemmelser i aftaler med busvognmænd, hvorved konkurrencen på færgefart på Østersøen blev sat ud af kraft.

## 12.3 OFFENTLIGT REGULERET VIRKSOMHED (§ 2)

---

Konkurrencerådet anbefalede, at reglerne for frit valg blev ændret (september)

Konkurrencerådet har anbefalet socialministeren at ændre reglerne for frit valg af leverandør af hjemmehjælp. Rådet foreslog, at private leverandører fik kompensation, hvis deres betaling for at udføre hjemmehjælpsopgaver ligger under kommunernes omkostninger.

Ordningen betyder, at brugerne frit kan vælge, om de vil bruge en privat eller den offentlige leverandør. Kommunen skal betale samme timepris til den private leverandør, som kommunen selv kan udføre opgaven til. Lovgivningen

giver kommunerne mulighed for at indregne fremtidige effektiviseringer i deres timepris. Det vil sige på et tidspunkt, hvor der endnu ikke er sket en effektivisering. Det giver kommunerne mulighed for at fastsætte en lavere timepris end de reelle omkostninger, som kommunen har på tidspunktet, hvor timeprisen beregnes. Konkurrencen forvrides i forhold til de private leverandører, hvis denne effektivisering ikke realiseres.

Konkurrencerådet anbefalede derfor, at denne regel ændres, så private leverandører får en efterbetaling, hvis de planlagte effektiviseringer, som har reduceret afregningsprisen, ikke bliver gennemført.

## 12.4 KONKURRENCEBEGRÆSENDE AFTALER (§ 6-10)

---

### Daniscos aftale med de danske sukkerroedyrkere godkendt (januar)

Konkurrencerådet godkendte en aftale mellem Danisco og Danske Sukkerroedyrkere. Aftalen betyder, at alle roedyrkere kan bortforpagte deres dyrkningsrettigheder i 2004 og 2005.

Aftalen var en tillægsaftale til den fælles brancheaftale, der forbød omsætning af dyrkningsrettigheder. Den nye aftale gjorde op med dette forbud. Den tillod et tidsbegrænset salg af retten til at dyrke en bestemt mængde sukkerroer. Det gav roedyrkerne mulighed for at forbedre og effektivisere deres produktion. Konkurrencerådet vurderede på denne baggrund, at aftalen ikke var konkurrenceforvridende.

Godkendelsen skal ses i sammenhæng med, at Konkurrencerådet i august 2003 påbød Danisco og Danske Sukkerroedyrkere at ophæve strukturordningen. Strukturordningen indebar, at dyrkningsrettigheder kunne omsættes. Strukturordningen var imidlertid mindre markedskonform end den nye ordning. Priserne på dyrkningsrettighederne var således lagt fast efter købers og sælgers geografiske placering.

### Canal Digital får godkendt aftale om eneret til TV2 Zulu (april)

Konkurrencerådet godkendte, at Canal Digital A/S fik en 3-årig eneret til at modtage og sende TV2 Zulu via satellit.



Konkurrencerådet vurderede, at eneretten ikke var konkurrencebegrænsende med den nuværende markedssituation.

Betalingen for eneretten blev udformet som et markedsføringstilskud. Det betød bl.a., at Canal Digital skulle købe reklamer hos hhv. Zulu og TV2 Danmark. Rådet vurderede, at der ikke var tale om en mærkbar konkurrencebegrænsning.

Rådet tog ikke stilling til, om TV2 Zulu lovligt kan opretholde kravet om, at Canal Digital ikke må sælge Zulu-kanalen enkeltvis til sine abonnenter. Vurderingen af denne bestemmelse afventer Konkurrencestyrelsens forestående undersøgelse af, om tv-stationers krav til placeringen af kanaler i bestemte pakker er i strid med konkurrenceloven. Indtil resultatet af denne undersøgelse foreligger, kan Canal Digital og TV2 Zulu opretholde bestemmelsen.

## Aftaler mellem ejendomsmæglere godkendt (maj)

Konkurrencerådet godkendte en række aftaler om samarbejde mellem ejendomsmæglerkæderne EDC og SAFE.

Formålet med aftalerne var at øge EDC-gruppens konkurrencedygtighed i forhold til kapitalkæder som Nybolig og Home. Mæglerne i SAFE-kæden blev tættere knyttet til EDC-gruppen og dennes samarbejdspartnere.

Den første aftale vedrørte relationerne mellem EDC-gruppen og Foreningen SAFE. Aftalen åbnede også for et tættere samarbejde mellem de enkelte SAFE-mæglere, EDC og EDC's øvrige samarbejdspartnere, bl.a. realkreditinstituttet BRFKredit A/S. Rådet vurderede, at de effektivitetsfordele, der lå i aftalen, oversteg konkurrencebegrænsningerne.

Den anden aftale var en samarbejdsaftale mellem EDC-gruppen og de enkelte EDC-mæglere. Aftalen indeholdt vilkårene for at bruge EDC-konceptet. Aftalen var tidligere blevet godkendt, men mæglerens opsigelsesvarsel var blevet ændret. Rådet vurderede, at aftalen fortsat opfyldte betingelserne for at blive godkendt.

Den sidste aftale var en standardaftale til brug mellem Mægler-partner og de enkelte SAFE-mæglere. Aftalen sikrede Mægler-partner en forkøbsret til SAFE-mæglerens virksomhed. Det var frivilligt for den enkelte SAFE-mægler at tilslutte sig aftalen. Efter parterne havde ændret aftalen, vurderede rådet, at aftalen ikke begrænsede konkurrencen på markedet mærkbart.

## Udvidelse af bindingsperioden på 3G mobiltelefoner (september)

Konkurrencestyrelsen udtalte, at det ikke ville være i strid med konkurrence-reglerne at udvide bindingsperioden for 3G-telefoner fra 6 til 12 måneder. Udtalelsen blev givet som svar på en ansøgning fra teleselskabet 3, men gjaldt også de øvrige udbydere af 3G-telefoni, nemlig TDC, Orange og Telia.

Styrelsen forudsatte, at forbrugeren skulle orienteres på en klar og synlig måde om bindingsperiodens længde og vilkår, herunder betingelserne for at få terminalen låst op i bindingsperioden. Det blev endvidere meddelt, at selskabet måtte sikre sig, at telereguleringen var overholdt.

Den maksimale bindingsperiode er som hovedregel 1 år eller mere i de lande, der praktiserer bindingsregler for mobiltelefoner. Samtidig ville tilskud til 3G-telefoner fremme 3G-teknologiens udbredelse og dermed konkurrencen mellem de nye 3G-telefoner og de almindelige mobiltelefoner. På lidt længere sigt kan 3G-telefoni også påføre fastnettet konkurrence.

## Aftale om Dansk Skadeservice godkendt (november)

Konkurrencerådet godkendte en række aftaler, der knyttede sig til oprettelsen af Dansk Skadeservice A/S.

Dansk Skadeservice A/S er en sammenslutning af autoriserede Toyota-værksteder/forhandlere. Selskabet specialiserer sig i at udbedre forsikringsdækkede skader.

Den oprindelige aftale indeholdt en række regler, som kunne have konkurrencebegrænsende virkninger. For det første skulle Dansk Skadeservice A/S på vegne af medlemmerne aftale priser og rabatter med forsikringsselskaberne. Dette indebar en risiko for priskoordinering. Dansk Skadeservice ændrede aftalen. Den nye aftale betød, at alle priser blev forhandlet direkte mellem forsikringsselskaberne og det enkelte værksted.

For det andet indeholdt aktionæroverenskomsten en konkurrenceklausul. Klausulen betød, at værkstederne ikke måtte deltage i lignende samarbejder i op til et år efter udtrædelse. Udtræden skulle varsles med 12 måneder til udgangen af et kalenderår. Rådet vurderede, at der var tale om en unødvendig begrænsning af konkurrencen. Dansk Skadeservice ændrede klausulen, så den blot forhindrede værkstederne i at starte lignende samarbejder. Derudover vil udtræden skulle varsles med 12 måneder til udgangen af et kvartal.

På baggrund af disse ændringer godkendte rådet aftalerne bag Dansk Skadeservice.

## Ulovlig priskoordinering mellem Wewers Belægningssten og Ikast Betonvare-fabrik (november)

Konkurrencerådet påbød Wewers Belægningssten A/S og A/S Ikast Betonvare-fabrik at ophæve en ulovlig priskoordinering.

Konkurrencestyrelsen konstaterede de ulovlige forhold efter et uanmeldt kontrolbesøg hos begge virksomheder i maj måned 2003. Styrelsen fandt under besøget beviser for, at de to selskaber udvekslede prislister. Formålet var at hæve priserne på de produkter, som begge virksomheder producerer.

Wewers Belægningssten er et såkaldt joint venture, som er under fælles kontrol af Ikast Betonvarefabrik og Wewers Teglværker. Det forhold, at en virksomhed er delvist ejer af en anden virksomhed, gør det ikke lovligt at harmonisere priser.

Sagen er indbragt for Konkurrenceankenævnet.

## Aftale mellem DR, TV2 m.fl. om fælles forhandling med KODA og Gramex godkendt (december)

Konkurrencerådet godkendte en aftale mellem DR, TV2 m.fl. om at forhandle samlet med henholdsvis KODA og Gramex. KODA og Gramex opkræver afgifter til kunstnere mv. efter ophavsretsloven.

Samarbejdsaftalen mellem radio- og tv-stationerne betyder, at stationerne fremover vil forhandle samlet i stedet for enkeltvis, når de forhandler med henholdsvis KODA og Gramex.

Konkurrencerådet vurderede, at aftalen ikke udgjorde en konkurrencebegrænsning. Tværtimod vil aftalen betyde, at der vil være et mere ligeværdigt forhold i forhandlingerne. Radio- og tv-stationerne vil på den måde komme til at stå stærkere i forhandlingerne med rettighedsorganisationerne, der i forvejen udgør monopoler inden for deres områder. Heller ikke i forholdet mellem radio- og tv-stationerne udgør aftalen en konkurrencebegrænsning. Dette skyldtes bl.a., at betalingen til KODA og Gramex kun vil have en indirekte virkning på konkurrenceforholdet mellem radio- og tv-stationerne.

## 12.5 MISBRUG AF DOMINERENDE STILLING (§ 11)

---

### TDC har misbrugt sin dominerende stilling (april)

Konkurrencerådet vurderede, at TDC havde misbrugt sin dominerende stilling. TDC havde anvendt diskriminerende og loyalitetsskabende rabatter ved salg af trafikminutter til gensælgere og ved at trykke prisen (margin squeeze). Begge forhold var omfattet af forbudet i konkurrencelovens § 11.

Song Networks A/S, der udbyder fastnettelefoni til erhvervsvirksomheder, havde klaget til Konkurrencestyrelsen over TDC og SONOFON.

Konkurrencerådet vurderede, at SONOFON ikke havde overtrådt konkurrenceloven. Derimod vurderede rådet, at TDC havde solgt PlusNet mobilproduktet til detailpriser, der ikke dækkede de samlede omkostninger inklusiv risiko og en normal fortjeneste. Der var tale om ulovligt pristryk. TDC havde holdt en høj engrospris på flere af de ydelser, der indgår som en del af konkurrenternes slutprodukter. Samtidig var detailprisen – bl.a. på terminering i mobilnettet – lavere end engrosprisen. Engrosprisen var over 1 krone pr. minut for terminering i TDC's mobilnet, mens detailprisen var 50-60 øre for samme minut.

Rådet vurderede også, at TDC's bonusskalaer i selskabets gensalgsaftaler på mobilområdet var diskriminerende og loyalitetsskabende. Bonusserne var ikke begrundet i omkostningsforhold. De eksisterende bonusskalaer betød, at små og store udbydere blev forskelsbehandlet, og at TDC tilgodeså sig selv.

TDC var dominerende på de relevante markeder. De to forhold var derfor omfattet af forbudet i konkurrenceloven. Konkurrencerådet påbød TDC at ophøre med at bruge bonusskalaerne og at bringe pristrykket til ophør.

Sagen er indbragt for Konkurrenceankenævnet.

### Daniscos rabatordninger godkendt (maj)

Konkurrencerådet godkendte en række rabatordninger, som Danisco tilbyder sine industrikunder. Samtidig blev Daniscos terminskontrakt godkendt. Kontrakten betyder, at industrikunderne kan aftale en fast sukkerpris i en bestemt valuta.

Konkurrencerådet vurderede, at Danisco ikke misbrugte sin dominerende position ved at tilbyde rabatterne. Rådet lagde specielt vægt på, at Danisco havde forpligtiget sig til at sætte loft over den samlede rabat til industrikunder, når de købte ekstra mængder sukker. Kunderne kunne herefter få en årsbonus på højst 2,5 pct. og en beskeden logistikrabat og forudbestillingsrabat. Den samlede rabat er altid mindre end 5 pct. Rabatordningerne er hermed ikke loyalitetsskabende og skader derfor ikke konkurrencen.

Daniscos terminskontrakt indeholdt ingen rabatter eller andre loyalitetsskabende elementer. Rådet vurderede derfor, at kontrakten ikke begrænsede konkurrencen.

## Forlagene skal give boghandlere lige konkurrencevilkår (maj)

Konkurrencerådet vurderede, at forlaget Gyldendal misbrugte sin dominerende stilling. Forlaget solgte bogklubbøger billigt samtidig med, at det forlangte, at boghandlerne opretholdt den højere, faste pris på den almindelige udgave af samme bog. Konkurrencerådet påbød Gyldendal at ophøre med denne praksis.

En lang række forlag udgiver en særlig bogklubudgave af egne udgivelser, hvilket kan være en god markedsføringsstrategi. Men problemet er, at bogklubudgaverne ofte udkommer ganske få måneder efter ordinærudgaven i modsætning til tidligere, hvor bogklubudgaven udkom op mod et år senere end originaludgaven. Denne praksis skader boghandlerne. Forlagene kan nemlig på baggrund af en dispensation tvinge boghandlerne til at holde en fast pris på bogen i udgivelsesåret plus det efterfølgende kalenderår.

Når bogklubudgaver sælges til markant lavere priser, fører det til mindre salg gennem boghandlerne. Bogklubbøernes praksis reducerer også forfatterens honorarer, da forfatterens honorar (målt i kroner pr. solgt bog) ved bogklubsalg typisk kun udgør omkring en fjerdedel af honoraret ved normalt salg. Det er bl.a. hensynet til boghandlerne og forfatterens indtjeningsgrundlag, der ligger bag dispensationen til faste priser på bøger.

Konkurrencerådet besluttede at ændre dispensationen, så alle forlag skal ophæve den faste pris senest samtidig med, at bogen markedsføres i en bogklubudgave til en lavere pris.

Sagen blev indbragt for Konkurrenceankenævnet, som ophævede Konkurrencerådets afgørelse. Ankenævnet udtalte, „at dispensationen til faste priser på bøger i konkurrenceloven gælder for alle forlag – uanset størrelse, markedsposition og markedsstyrke. Tilladelsen til at håndhæve faste priser udelukker indgreb mod skadelige konkurrencebegrænsningsvirkninger, der måtte

være forbundet med håndhævelsen af faste priser. Rådet havde derfor ikke hjemmel til at anse hverken Gyldendal eller andre forlags håndhævelse af bindende videresalgspriser inden for rammerne af dispensationen for misbrug af dominerende stilling i strid med konkurrenceloven.“

Ankenævnet tilkendegav imidlertid, at Konkurrencerådet evt. kan pålægge en delvis forkortelse af den efterfølgende fastprisperiode for bøger, der udgives i bogklub.

### Post Danmark har misbrugt sin dominerende stilling (september)

Konkurrencerådet vurderede, at Post Danmark havde misbrugt sin dominerende stilling på markedet for distribution af adresseløse forsendelser. Dette marked omfatter reklamer og lokalaviser.

Post Danmark havde brugt forskellige priser over for egne og konkurrenters kunder. Post Danmark havde i enkelte tilfælde tilbudt konkurrentens kunder mere fordelagtige priser end egne kunder. Post Danmark havde også prisdiskrimineret mellem sine egne kunder. Endelig havde Post Danmark i seks tilfælde brugt loyalitetsskabende målrabatter, hvor kunderne fik en højere rabat, hvis det faktiske årlige antal forsendelser oversteg et aftalt mål. Disse rabatter var ikke omkostningsbegrundede, men havde især sigtet mod at tage markedsandele fra Forbruger-Kontakt.

Konkurrencerådet påbød Post Danmark at ændre selskabets fremtidige priser og rabatter.

### Post Danmark har ikke udøvet ulovligt pristryk (november)

Konkurrencerådet vurderede, at Post Danmark ikke havde misbrugt sin dominerende stilling på markedet for distribution af adresseløse forsendelser ved at dumpe priserne.

Analyserne viste, at Post Danmarks gennemsnitlige priser hverken i 2003 eller første halvår af 2004 lå under de omkostninger, der var forbundet med at distribuere adresseløse forsendelser. I 2003 lå Post Danmarks laveste priser på 2 øre under omkostninger pr. forsendelse. Det var principielt ulovligt. Forskellen på de 2 øre var dog mindre end usikkerheden i opgørelsen. Konkurrencerådet ville derfor på dette grundlag ikke konkludere, at Post Danmark havde misbrugt sin markedsmagt.

Sagen er indbragt for Konkurrenceankenævnet.

## 12.6 FUSIONSKONTROL (§ 12)

---

### Fusionen mellem Elsam og NESAs (marts)

Konkurrencerådet godkendte fusionen mellem Elsam og NESAs. Godkendelsen skete efter, Elsam havde accepteret en række tilsagn. Uden tilsagnene ville fusionen have kostet elforbrugerne 150-200 mio. kr. om året.

For det første skulle Elsam bortauktionere rådigheden over en væsentlig mængde central kraftværkskapacitet (600 MW). Salget af denne kapacitet var ikke tidsbegrænset. Konkurrencestyrelsen skulle afgøre, hvordan auktionsvilkårene blev udformet. Elsam skulle også sælge alle sine og NESAs decentrale gasfyrede kraftvarmeværker. De havde tilsammen en kapacitet på 230 MW. Samtidig blev Elsam forhindret i at opkøbe og drive decentrale kraftværker de næste 12½ år. Tilsagnene betyder, at der fortsat vil være konkurrenter til Elsam på engrosmarkedet.

For det andet forpligtede Elsam sig til at overdrage NESAs ejerandele i Elkraft System og Transmission til en uafhængig virksomhed. Det skulle sikre, at Elsam ikke fik indflydelse på systemansvaret eller infrastrukturen. Elsam skulle derudover sikre, at der etableredes et storebæltskabel på 600 MW mellem Fyn og Sjælland. Det betød, at den kapacitet, som Elsam skulle sælge, ville øge konkurrencen i både Øst- og Vestdanmark.

For det tredje blev forholdene på detailmarkedet forbedret. Nye leverandører fik lettere adgang til NESAs kunders forbrugsprofiler. NESAs ville også give andre leverandører mulighed for at få et helkundeforhold.

De positive virkninger af tilsagnene udlignede fusionens negative virkninger. Disse negative virkninger skyldtes især, at Elsam overtog 36 pct. af aktierne i det østdanske selskab Energi E2. Energi E2 rådede over centrale kraftvarmeværker på næsten 3500 MW.

## 12.7 KENDELSER FRA KONKURRENCE-ANKENÆVNET I 2004

---

### NOE Energi A/S mod Konkurrencerådet (januar)

Konkurrenceankenævnet afviste NOE Energi A/S' klage over Konkurrencerådets afgørelse af 26. marts 2003. Ved denne afgørelse havde Konkurrencerådet med henvisning til konkurrencelovens § 14, stk. 1, 3. pkt. afvist yderlige-

re behandling af NOE's klage over, at Elsam A/S i 2000 angiveligt misbrugte sin dominerende stilling ved i perioder at byde urimeligt høje priser ind på den nordiske elbørs.

### Telia A/S mod Konkurrencerådet (februar)

Konkurrenceankenævnet stadfæstede Konkurrencestyrelsens afgørelse af 11. april 2003.

Telia havde klaget til Konkurrencestyrelsen over TDC Forlag A/S' vilkår for optagelse af abonnentoplysninger i forlagets telefonbøger. Vilkårene udgjorde ifølge Telia et misbrug af dominerende stilling i strid med konkurrencelovens § 11, stk. 1.

På baggrund af en undersøgelse af TDC Forlags priser og øvrige vilkår fastslog Konkurrencestyrelsen, at TDC Forlag havde en dominerende stilling på det relevante marked, men at den dominerende stilling ikke var misbrugt.

### CJC-Gruppen A/S mod Konkurrencerådet (februar)

Konkurrenceankenævnet ophævede Konkurrencestyrelsens afgørelse af 12. februar 2003 vedrørende CJC-Gruppen A/S' klage over manglende levering fra SIS International A/S.

CJC-Gruppen A/S, der er forhandler af blandt andet undervisningsmøbler, havde klaget til Konkurrencestyrelsen over, at SIS International A/S havde opsagt to af CJC-Gruppens forhandlere og fandt, at opsigelsen udgjorde en overtrædelse af konkurrencelovens §§ 6 og 11.

Styrelsen undersøgte sagen og fandt, at der eksisterede et nordisk marked for undervisningsmøbler. Ankenævnet bemærkede, at styrelsen ikke havde haft det fornødne faktuelle grundlag for den foretagne geografiske afgrænsning af det relevante marked. Ankenævnet ophævede derfor Konkurrencestyrelsens afgørelse og hjemviste sagen til fornyet behandling.

### Forbruger-Kontakt A/S mod Konkurrencerådet (februar)

Konkurrenceankenævnet stadfæstede Konkurrencestyrelsens afgørelse om, at et horisontalt samarbejde om distribution af adresseløse forsendelser ikke var ulovligt.



## Tiscali A/S mod Konkurrencerådet (marts)

Konkurrenceankenævnet stadfæstede Konkurrencerådets afgørelse om, at TDC ikke havde misbrugt sin dominerende stilling i form af predatory pricing ved salg af ADSL.

I januar 2003 fandt Konkurrencerådet, at TDC's priser kun i korte perioder havde været under de gennemsnitlige totale omkostninger. Konkurrencerådet fandt, at det deraf følgende underskud på kunder fra pågældende perioder ikke var af en størrelse, der kunne udgøre et misbrug hverken i form af predatory pricing eller pristryk (margin squeeze).

## Andelskassen J.A.K. mod Konkurrencerådet (marts)

Konkurrenceankenævnet slog fast, at sager, som bliver afgjort efter konkurrencelovens § 14, stk. 1, 3. pkt., ikke kan indbringes for ankenævnet.

## MetroXpress mod Konkurrencerådet (august)

Konkurrenceankenævnet slog igen fast, at sager, som bliver afgjort efter konkurrencelovens § 14, stk. 1, 3. pkt., ikke kan indbringes for ankenævnet.

## Forbruger-Kontakt Distribution A/S mod Konkurrencerådet (august)

Forbrugerkontakt (FK) havde klaget til Konkurrencestyrelsen over en række forhold i relation til Post Danmarks prissætning på omdeling af adresseløse forsendelser. Under sagen ønskede FK aktindsigt som part, hvilket styrelsen bevilligede ud fra en betragtning om, at der reelt kun var disse to aktører på markedet for adresseløse forsendelser, og at FK derfor havde en væsentlig og individuel interesse i sagens udfald. Styrelsen havde dog undtaget visse meget virksomhedsfølsomme oplysninger fra aktindsigten ud fra en betragtning om, at Post Danmark ikke skulle udlevere virksomhedsfølsomme oplysninger til sin eneste konkurrent. Endvidere ville der i givet fald være tale om udlevering af oplysninger, som under ingen andre omstændigheder accepteredes udvekslet mellem konkurrenter. FK indbragte herefter afslaget om aktindsigt i de pågældende dokumenter for ankenævnet.

Konkurrenceankenævnet stadfæstede styrelsens afslag herunder også vurderingen af, at der var tale om et duopolistisk marked, og at FK som følge heraf var part i forvaltningslovens forstand. Ankenævnet fremhævede dog, at:

„Partsstatus ikke er noget entydigt, men kan være mere eller mindre intensiv, og ved en mindre intensiv partsstatus som Forbrugerkontakts skal der ved afvejningen efter forvaltningslovens § 15 mindre til, for at modhensyn får overvægt i forhold til muligheden for med kendskab til sagens dokumenter i deres helhed at kunne udøve partsbeføjelser“.

## Bogbranchens Fællesråd mod Konkurrencerådet (august)

Konkurrenceankenævnet ophævede rådets afgørelse af 24. september 2003 i sagen om den danske bogbranches krav om overholdelse af faste priser ved reimport af danske bøger fra udlandet.

Rådet havde i sin afgørelse grebet ind over for to af de største bogdistributører, der som betingelse for levering af danske fastprisbøger til udenlandske boghandlere kræver, at boghandlerne skriftligt accepterer at overholde de faste bogpriser ved enhver form for efterfølgende reimport af bøgerne til Danmark.

I den konkrete sag vurderede rådet, at bogbranchens generelle håndhævelse af de faste priser ved enhver form for reimport – uden at der foretages en konkret vurdering af, om der foreligger en omgåelse af fastprissystemet – begrænser samhandlen mellem medlemslande i strid med artikel 81. Rådet havde i den forbindelse lagt vægt på, at den danske bogbranche ved sin håndhævelse af fastprissystemet bl.a. forhindrer enhver form for reimport fra Sverige og Tyskland, hvor der er et vist kundeunderlag til dansksprogede bøger.

Ankenævnet bemærkede som begrundelse for sin ophævelse af rådets afgørelse, at beherskelse af det danske sprog er en forudsætning for at kunne læse bøger skrevet på dansk, og at den markedsmæssige afsætning af dansksprogede bøger nødvendigvis må være rettet mod det eller de områder, hvor der er et tilstrækkeligt antal dansktalende til, at der er grundlag herfor. Der er efter ankenævnets opfattelse ikke tilstrækkeligt grundlag for at antage, at der eksisterer et marked for afsætning af dansksprogede bøger, som overskrider Danmarks grænser. Dansksprogede bøger er således et særegent produkt, for hvilket der ikke er grund til at forvente nogen signifikant import eller eksport fra et medlemsland til et andet som følge af, at de tilhører samme sprogområde.

Den danske fastprisordning udgør derfor efter ankenævnets opfattelse en ren national ordning med „no significant impact on trade between Member States“, der falder uden for anvendelsesområdet for artikel 81.

## Bestseller A/S mod Konkurrencerådet (oktober)

Konkurrenceankenævnet stadfæstede Konkurrencerådets afgørelse af 27. august 2003 i sagen om Bestsellers aftaler med en række selvstændige konceptbutikker om deres indberetning af salgspriser og dækningsbidrag til Bestsellers fælles IT-system.

Bestseller havde anket rådets påbud om at ændre det fælles IT-system, så de selvstændige konceptbutikker for fremtiden ikke skulle indberette deres salgspriser og dækningsbidrag på hver enkelt vare til Bestseller.

Konkurrenceankenævnet tiltrådte rådets afgørelse under henvisning til, at „der er en sådan forbindelse mellem Bestsellers hidtidige ordning med bindende videresalgspriser og den fortsatte, løbende indberetning af økonomiske oplysninger fra de selvstændige detailhandlere, som muliggør, at Bestseller kan følge den enkelte virksomheds faktiske salgspriser og dækningsbidrag, at indberetningsordningen må anses for at indeholde en sådan pristilkendegivelse, som er omfattet af forbuddet mod vertikal prisbinding.“ Med denne begrundelse tiltrådte ankenævnet, at indberetningsordningen – uanset dens markedsmæssige betydning eller mangel herpå – er omfattet af lovens forbud mod vertikal prisbinding.

## 12.8 OVERSIGT OVER AFGØRELSER FRA STYRELSE OG RÅD I 2004

---

### § 2:

#### **Klage fra Bonnier om momsfrigørelse for aviser, jf. momslovens § 34, stk. 1 (januar)**

Bonnier Publications A/S klagede til Konkurrencestyrelsen over momslovens § 34, stk. 1, nr. 14., som fritager dagbladene fra at betale moms. Konkurrencestyrelsen meddelte Bonnier, at styrelsen ikke fandt anledning til at rette henvendelse til Skatteministeriet efter konkurrenceloven § 2, stk. 5.

#### **Konkurrencerådet retter henvendelse til socialministeren om frit valg af leverandør (september)**

Rådsafgørelse – se omtale ovenfor.

#### **Klage over konkurrenceforvridende adfærd på boligmarkedet (september)**

Konkurrencestyrelsen afviste at anvende konkurrencelovens § 2, stk. 5, i forbindelse med en klage over reglerne om offentlig støtte til opførelsen af alme-

ne boliger samt kommunernes mulighed for ved udbud at øremærke byggegrunde til almene boligorganisationer.

## § 6-10:

### **Daniscos aftale med de danske sukkerroedykere (januar)**

Rådsafgørelse – se omtale ovenfor.

### **Betonelementforeningens medlemsstatistik (januar)**

Konkurrencestyrelsen godkendte Betonelementforeningens medlemsstatistik, efter statistikken blev ændret til kun at omfatte totaltal.

### **Forsikring & Pensions honoraraftaler med Læge-, Tandlæge- og Kiropraktorforeningen forlænges i 5 år (januar)**

Konkurrencestyrelsen forlængede fritagelsen af F&P's honoraraftaler med Læge-, Tandlæge- og Kiropraktorforeningen i yderligere 5 år. Aftalerne fastsætter størrelsen af det honorar, som forsikringsselskabet skal betale lægen m.v. for udfyldelsen af standardattester. Honorarerne stiger automatisk på baggrund af en særlig reguleringssats. Da forholdene på området for helbredsoplysninger ikke adskilte sig fra de omstændigheder, som lå til grund for rådets vurdering i 2001, forlængede Konkurrencestyrelsen fritagelsen i yderligere 5 år.

### **Samarbejdsaftale mellem Ældre Sagen og F.A. Thiele A/S godkendt (januar)**

Konkurrencestyrelsen gav en samarbejdsaftale mellem Ældre Sagen og F.A. Thiele A/S en ikke-indgrebserklæring. Aftalen gik i korte træk ud på, at Ældre Sagen skulle markedsføre Thiele over for medlemmer og potentielle medlemmer. Til gengæld forpligtede Thiele sig til at udvikle og levere optiske løsninger, der var rettet mod Ældre Sagens medlemmer. Thiele skulle ud over jævnlige særtilbud yde organiseret rabat på 10 pct. til Ældre Sagens medlemmer.

### **Stokke Danmark ApS' forhandleraftale (januar)**

Konkurrencestyrelsen fandt, at Stokke Danmark ApS' forhandleraftale var omfattet af gruppefritagelsen for vertikale aftaler. Aftalen er derfor undtaget fra forbuddet i konkurrencelovens § 6.

### **F&P's overenskomst om redningsforsikring forlænget (januar)**

Konkurrencestyrelsen forlængede fritagelsen af F&P's „overenskomst om redningsforsikring i udlandet“ – kaldet rød kort ordningen – i yderligere 5 år. Overenskomsten er indgået mellem en række motorkøretøjsforsikringsselskaber i Danmark og SOS International A/S. SOS International forestod på selskabernes vegne administrationen af redningstjenester til forsikringstagere på bilrejse i udlandet. Ordningen fastsatte visse minimumsbetingelser for dækningsomfanget på „det røde kort“ (hoteludgifter m.v.). Ordningen regu-

lerede ikke størrelsen på den forsikringspræmie, som kunderne blev opkrævet af deres eget forsikringsselskab.

#### **Tulips aftale med Dansk Cater om eneforhandling (februar)**

Konkurrencestyrelsen godkendte en eneforhandlingsaftale for salg og distribution af Steff-Houlberg pølser til cateringsektoren. Aftalen blev godkendt på betingelse af, at kravet om eneforhandling, for så vidt angår salget af pølser til pølsevogne, blev ophævet.

#### **IT-Brancheforeningens handelsbetingelser for print- og kopiløsninger (marts)**

Konkurrencestyrelsen gav IT-Brancheforeningen (ITB) en ikke-indgrebserklæring til foreningens standardhandelsbetingelser for anskaffelse af kopi- og printløsninger.

#### **Klage over Guldsmedefagets Fællesråd (marts)**

Konkurrencestyrelsen afviste at behandle en klage fra en tysk producent over, at brancheorganisationen Guldsmedefagets Fællesråd havde forhindret virksomheden i at afsætte sine smykkelåse på det danske marked. Produkterne var en efterligning af Ole Lynggaard A/S' tilsvarende låsesystem.

#### **Canal Digital får godkendt aftale om eneret til TV2 Zulu (april)**

Rådsafgørelse – se omtale ovenfor.

#### **BRFkredits formidlingsaftaler med mindre pengeinstitutter (april)**

Konkurrencestyrelsen gav BRFkredit en ikke-indgrebserklæring for en samarbejdsaftale indgået med seks mindre pengeinstitutter om formidling og garantistillelse af realkreditlån på privatkundeområdet. Konkurrencestyrelsen vurderede, at samarbejdsaftalerne ikke var omfattet af forbudet i konkurrence-lovens § 6, stk. 1.

#### **Fritagelse af oliebranchens udfasningsplan for MTBE (april)**

Oliebranchens Fællesrepræsentation fik en fritagelse for en aftale, indgået af de danske olieselskaber, vedrørende en udfasningsplan for MTBE i benzin.

#### **Aftaler mellem ejendomsmæglere godkendt (maj)**

Rådsafgørelse – se omtale ovenfor.

#### **BRF indgår formidlingsaftale med FIH Erhvervsbank (maj)**

Konkurrencestyrelsen gav BRFkredit en ikke-indgrebserklæring for en samarbejdsaftale indgået med FIH Erhvervsbank om formidling og garantistillelse af realkreditlån på erhvervsområdet.

**Dansk Psykolog Forenings vejledende minimumstakster (maj)**

Konkurrencestyrelsen henvendte sig til Dansk Psykolog Forening (DPF), fordi der på foreningens hjemmeside og i foreningens „Håndbog for privatpraktiserende psykologer 2003“ var udmeldt vejledende minimumstakster for privatpraktiserende psykologers honorarer. Foreningen meddelte, at den ville ophøre med at udsende og rådgive om vejledende takster. Konkurrencestyrelsen foretog sig på den baggrund ikke yderligere i sagen.

**Forlængelse af fritagelse af aftaler mellem Århus Kommune og Århus MiljøCenter (maj)**

Den 21. juni 2000 gav Konkurrencerådet en individuel fritagelse på 3 år til et aftalekompleks indgået mellem Århus Kommune og Århus Renholdnings-selskab. I 2004 var der ikke sket væsentlige ændringer. Konkurrencestyrelsen vurderede derfor, at betingelserne for individuel fritagelse fortsat var opfyldt.

**Konkurrenceproblemer på markedet for tandprotetiske ydelser (maj)**

Konkurrencestyrelsen har meddelt Landsforeningen af Kliniske Tandteknikere, at det var i strid med konkurrencelovens forbud mod konkurrencebe-grænsende aftaler m.v., hvis en brancheorganisation ud over at bistå med for-tolkning af udbudsmateriale også tilkendegav, hvilke priser medlemmerne burde tilbyde, eller – som i det konkrete tilfælde – afgav tilbudet på medlem-mernes vegne.

**Klage over Kuwait Petroleum (Danmark) A/S (juni)**

Konkurrencestyrelsen afviste at behandle en klage over Kuwait Petroleum (Danmark) A/S. I forbindelse med klagen undersøgte styrelsen Kuwaits kæde-aftale. Styrelsen vurderede, at aftalen var omfattet af gruppefritagelsen for ver-tikale aftaler.

**Bang & Olufsen selektive salgssystem (september)**

Konkurrencestyrelsen meddelte B&O, at forbudet i konkurrencelovens § 6 ikke fandt anvendelse på B&O's selektive salgssystem, som det var beskrevet i Distributionsaftale for autoriserede B&O forhandlere i Danmark og den der-til knyttede årsaftale.

**Bortfald af fritagelse (september)**

Konkurrencestyrelsen gjorde Ove Juel Catering og Th. Schulz opmærksom på, at forudsætningerne for den fritagelse, rådet meddelte november 2003 til par-ternes samarbejdsaftale, var væsentligt ændret. Parterne meddelte på den bag-grund, at samarbejdsaftalen ville ophøre.

**Ikke-indgrebserklæring til samarbejdsaftale mellem Gazelle Service A/S, Statoil Gazelle A/S og VVS-installatører (september)**

Konkurrencestyrelsen vurderede, at samarbejdsaftalen mellem Gazelle Service A/S, Statoil Gazelle A/S og VVS-installatører om en fælles serviceordning vedrørende gasfyrservice ikke faldt ind under forbudet i konkurrencelovens § 6.

**Ikke-indgrebserklæring til standardaftale vedrørende Gasmestersarbejdet mellem Naturgas Midt-Nord I/S og VVS-installatører (september)**

Konkurrencestyrelsen godkendte et markedsførings samarbejde om at skaffe nye gaskunder/servicekunder. Markedsføringstiltagene og indkøb af materialer blev varetaget af et sekretariat under Midt-Nord. Kunderne blev herefter tildelt en installatør, der på Midt-Nord's vegne udførte det ønskede arbejde.

**Dansk Planteværns statistik (september)**

Konkurrencestyrelsen vurderede, at der ikke var konkurrenceretlige problemer med den del af foreningens statistikker, der omfattede hovedtal for afsætningen målt i mængder og omsætning fordelt på hovedproduktgrupper.

Derimod var styrelsen betænkelig ved foreningens udsendelse af detaljerede årlige salgsstatistikker for den mængdemæssige afsætning af de aktivstoffer, som indgik i de endelige produkter. Disse produkter blev solgt på det danske marked af en eller to leverandører. Statistikken gav branchens virksomheder præcise oplysninger om det årlige salg af konkurrenternes produkter.

Foreningen oplyste, at den ville ændre offentliggørelsestidspunktet for den detaljerede del af statistikken. Salgsstatistikken vil herefter først blive udsendt, når salgstallene i gennemsnit er lidt over 1 år gamle.

Konkurrencestyrelsen vurderede på den baggrund, at foreningens branchestatistik ikke falder ind under forbudet i konkurrencelovens § 6, stk. 1.

**Standardforbehold for FSO (september)**

Konkurrencestyrelsen gav Fugebranchens Samarbejds- og Oplysningsråd en erklæring om ikke-indgreb til FSO's nye standardforbehold (generelle og faglige forbehold).

**Aftale om Dansk Skadeservice godkendt (november)**

Rådsafgørelse – se omtale ovenfor.

**Ulovlig priskoordinering mellem Wewers Belægningssten og Ikast Betonvare-fabrik (november)**

Rådsafgørelse – se omtale ovenfor.

### **Aftale mellem Falck og Siemens om afvikling af alarmopgaver godkendt (november)**

Konkurrencestyrelsen godkendte en samarbejdsaftale mellem Falck Securitas og Siemens Building Technologies A/S om afvikling af alarmopgaver i Danmark. Samarbejdsaftalen var en gensidig underleveranceaftale, hvor ydelserne leveres på helt sædvanlige vilkår. Selvom der er tale om en horisontal aftale mellem konkurrerende virksomheder, mente Konkurrencestyrelsen ikke, at aftalen gav parterne mulighed for at begrænse konkurrencen på markedet.

### **Hovedstadsområdets Geotermiske Samarbejde (november)**

Konkurrencestyrelsen godkendte to aftaler mellem parterne i Hovedstadens Geotermiske Samarbejde om salg af varme fra et geotermisk demonstrationsanlæg i Hovedstadsområdet (salgsaftalen) og en aftale om levering af drivvarme fra Amagerværkets blok 3 (drivvarmeaftalen).

### **Samarbejde om indkøb af gas – Decentral Gashandel ApS (november)**

Konkurrencestyrelsen vurderede, at samarbejdet i Decentral Gashandel ApS ikke udgjorde en mærkbar konkurrencebegrænsning omfattet af konkurrencelovens § 6, stk. 1.

Decentral Gashandel ApS' skulle formidle gashandelsaftaler. Selskabet modtog fuldmagt fra decentrale kraftvarmeværker og andre aftagere af gas og udarbejdede herefter udbudsmateriale. Dette materiale blev sendt til gasleverandører. Gasleverandørerne afgav herefter tilbud på den samlede gasmængde for alle aftagerne. Der var således tale om et indkøbsfællesskab.

### **Sammenlægning af Jysk Linnedservice A/S og Holstebro Linnedservice A/S (november)**

Konkurrencestyrelsen vurderede, at sammenlægningen af Jysk Linnedservice A/S og Holstebro Linnedservice A/S ikke var omfattet af konkurrencelovens fusionskontrolregler i § 12.

Aftalekomplekset var imidlertid omfattet af konkurrencelovens § 6, men kunne fritages efter konkurrencelovens § 8, stk. 1.

### **Aftale mellem DR, TV2 m.fl. om fælles forhandling med KODA og Gramex godkendt (december)**

Rådsafgørelse – se omtale ovenfor.

### **Klage over konkurrenceklausul (december)**

Konkurrencestyrelsen afviste at behandle en klage fra Bøg Madsen A/S over en konkurrenceklausul i en aktieoverdragelsesaftale mellem Bøg Madsen A/S og Garta a.m.b.a.



## § 11

**Dansk Brand- og sikringsteknisk Institut misbruger ikke sin dominerende stilling (februar)**

Konkurrencestyrelsen vurderede, at DBI ikke havde misbrugt sin dominerende stilling. RM-gruppen A/S havde klaget over, at DBI brugte prisdumping, urimeligt lange opsigelsesvarsler og høje gebyrer for at udlevere tegninger til kunder, som ønskede at skifte leverandør.

**Klage over misbrug af dominans på guldsmedemarkedet (februar)**

Konkurrencestyrelsen afviste en klage over, at Jens J. Aagaard A/S skulle have misbrugt sin dominerende stilling ved at nægte at levere sine varer til klageren.

**Klage over TDC Kabel TV's misbrug af dominerende stilling (marts)**

Konkurrencestyrelsen afviste at behandle en klage fra SBS Radio A/S over, at TDC Kabel TV ikke længere ville betale for at distribuere klagers radiokanaler „The Voice“, „Radio 2“, „Pop FM“ og nyhedsradioen „24-7“.

**TDC har misbrugt sin dominerende stilling (april)**

Rådsafgørelse – se omtale ovenfor.

**Daniscos rabatorordninger (maj)**

Rådsafgørelse – se omtale ovenfor.

**Forlagene skal give boghandlerne lige konkurrencevilkår (maj)**

Rådsafgørelse – se omtale ovenfor.

**Klage over ulovligt pristryk på flyruten København – Oslo (maj)**

Sterling anmodede Konkurrencestyrelsen om at undersøge, om SAS' kampagnepriser på ruten København – Oslo udgjorde misbrug af dominerende stilling i form af ulovligt pristryk. Talmateriale viste, at indtægterne klart oversteg de variable omkostninger for alle billettyper hver for sig og under ét. Allerede på denne baggrund mente Konkurrencestyrelsen ikke, at der var grundlag for at undersøge påstanden om ulovligt pristryk yderligere. Konkurrencestyrelsen afviste derfor klagen.

**Ingen prisdumping i sag om annoncepriser i lokalaviser (april)**

Lokalavisen Høje Taastrup klagede til Konkurrencestyrelsen over prisdumping i Taastrup Avis, som er ejet af Berlingske Lokalaviser. På baggrund af oplysninger fra Berlingske Lokalaviser og Lokalavisen Høje Taastrup vurderede styrelsen, at markedssituationen i dag ikke gav anledning til at føre en sag om prisdumping.

**Ingen prisdumping i sager om annoncepriser i lokalaviser (juni)**

Konkurrencestyrelsen afviste at behandle en klage fra to mindre lokalaviser i hhv. Rødovre- og Vanløseområdet. Aviserne klagede over, at konkurrerende lokalaviser i samme områder dumpede priserne på annoncer. Begge de indklagede lokalaviser er ejet af Berlingske Lokalaviser A/S.

For at vurdere, hvorvidt der var hold i klagerne, indhentede Konkurrencestyrelsen oplysninger fra Berlingske Lokalaviser omkring de to lokalavisers priser og omkostninger. De indsendte oplysninger viste umiddelbart, at lokalavisernes annoncepriser samlet set opnåede dækning for de variable omkostninger.

Reglerne for prisdumping gælder imidlertid ikke kun „samlet set“, men i princippet også for det enkelte annoncesalg. Klagerne havde imidlertid ikke gjort gældende, at de lave priser var rettet særligt mod dele af markedet eller nogle kundesegmenter.

**Post Danmark har misbrugt sin dominerende stilling (september)**

Rådsafgørelse – se omtale ovenfor.

**Klage over Carlsbergs markedsadfærd afvist (september)**

Konkurrencestyrelsen afviste at gennemføre yderligere undersøgelser i forbindelse med en klage fra en ølimportør over Carlsberg. Importøren klagede over Carlsbergs adfærd i forbindelse med en række konkrete hændelser i 2001. Styrelsen lagde bl.a. vægt på, at sagen var rejst efter mere end tre år. Det ville derfor være vanskeligt at få belyst sagen ordentligt.

**Klage over distributionsgebyrer hos GDC A/S (september)**

Konkurrencestyrelsen afviste at behandle en klage over, at distributionselskabet GDC A/S misbrugte sin dominerende stilling i forbindelse med sin prisfastsættelse. GDC forestår distributionen af cd'er, computerspil m.v. til forretninger.

**Merlin A/S' klage over Bang & Olufsen AudioVisual A/S afvist (september)**

Konkurrencestyrelsen afviste en klage fra Merlin A/S over Bang & Olufsen AudioVisual A/S. Styrelsen fandt ikke, at klagen gav tilstrækkelig anledning til undersøgelse.

**Post Danmark har ikke misbrugt sin dominerende stilling (november)**

Rådsafgørelse – se omtale ovenfor.

**Klage over vilkår for udveksling af trafik på TDC's centraler (november)**

Konkurrencestyrelsen fandt, at TDC misbrugte sin (TDC Mobils) dominerende stilling på markedet for udveksling af koblet samtrafik til TDC Mobils net. TDC satte således som betingelse for koblet samtrafik til TDC Mobil's net, at der også blev købt transmissionskapacitet fra TDC Totalløsninger.

**Klage over nægtelse af at optage annonce for calciumpræparat (november)**

Konkurrencestyrelsen vurderede ikke, at Osteoporoseforeningen var dominerende på markedet for annoncering for calciumpræparater. Styrelsen valgte derfor ikke at foretage sig yderligere i sagen.

**Klage over SAP Danmark A/S**

Konkurrencestyrelsen afviste at behandle en klage fra en handelsskole over, at SAP Danmark A/S misbrugte sin dominerende stilling.

**Både § 6 og § 11****Klage over at Stokke nægter at levere Tripp Trapp stolen (januar)**

M. Lange Odense ApS klagede til Konkurrencestyrelsen over, at Stokke Danmark ApS nægtede at levere Tripp Trapp stolen.

Konkurrencestyrelsen vurderede, at Stokke Danmark ApS' forhandlerantagelsesbetingelser var omfattet af gruppefritagelsen for vertikale aftaler. Samtidig havde Stokke under 30 pct. af markedet, hvorfor konkurrencelovens § 11 ikke finder anvendelse.

**Merrild Kaffe A/S' samhandelsbetingelser (januar)**

Merrild Kaffe A/S' samhandelsbetingelser var ikke i strid med forbudet i konkurrencelovens § 6. Merrild var heller ikke dominerende på markedet for salg af kaffe til detailhandelen i Danmark.

**Klage over leveringsstandsning af cykler (april)**

Konkurrencestyrelsen meddelte en cykelhandler, der klagede over leveringsstandsning fra H. F. Christiansen A/S og Batavus Danmark, at styrelsen ikke havde fundet grundlag for at gribe ind. De to leverandører af cykler havde ikke en dominerende position på det relevante marked. Samtidig indeholdt virksomhedernes samhandelsbetingelser ikke bestemmelser, der stred mod gruppefritagelsen for vertikale aftaler og samordnet praksis, jf. BEK nr. 353 af 15. maj 2000.

**Osram A/S' samhandelsbetingelser med grossister (september)**

Konkurrencestyrelsen fandt ikke grundlag for at gribe ind over for Osrams samhandelsbetingelser. Samhandelsbetingelserne indeholdt et krav om mindstekøb.

### **Klage over Herning Køretekniske Anlæg og Herning Kørelærerforening (november)**

Konkurrencestyrelsen meddelte en køreskole i Herning, at styrelsen ikke fandt anledning til at gennemføre en undersøgelse i henhold til konkurrencelovens §§ 6 og 11 vedrørende Herning Køretekniske Anlæg og Herning Kørelærerforening.

### **Regelsæt for brug af lurmærkerne (november)**

Konkurrencestyrelsen meddelte Mejeriforeningen, at regelsættet for brug af Lurmærkerne ikke indeholdt bestemmelser, der faldt ind under forbudet i konkurrencelovens § 6 og § 11.

## **§ 11 a:**

### **Ejendomssalg til Københavns Lufthavne**

Miljøforeningen for bevarelse af miljøet omkring Københavns Lufthavn klagede til Konkurrencestyrelsen over Dragør Kommunes salg af en erhvervs-ejendom til Københavns Lufthavne A/S. Spørgsmålet var, om ejendommen blev solgt under markedsprisen. Hvis ejendommens pris var lavere end markedsprisen, kunne det udgøre ulovlig offentlig støtte til Københavns Lufthavne A/S i strid med konkurrencelovens § 11 a. Den offentlige vurdering svarede stort set til den pris, som Dragør Kommune fik for ejendommen. På den baggrund vurderede styrelsen ikke, at der forelå ulovlig støtte.

### **Landtransportskolens konkurrenceudsatte virksomhed (april)**

Private Kursusvirksomheder klagede til Konkurrencestyrelsen over Landtransportskolens prissætning af sin konkurrenceudsatte kursusvirksomhed. Konkurrencestyrelsen vurderede, at betingelserne for at gribe ind efter § 11 a ikke var opfyldt.

### **Lovlig selektiv støtte til offentlig svømning i Lemvig Svømmehal (april)**

Tangløse Idrætscenter, der udbyder offentlig svømning, klagede til Konkurrencestyrelsen over, at Lemvig Kommune havde ydet etableringsstøtte til en ny konkurrerende svømmehal i kommunen. Ifølge tilsynsmyndigheden var kommunen berettiget til at yde såvel anlægstilskud som driftstilskud til offentlig svømning i kommunen. Kommunen skulle ikke yde tilskud til en bestemt aktivitet gennem alle de foreninger i kommunen, der udbød aktiviteten. Kommunen var således berettiget til kun at yde et sådant tilskud til én forening. Støtten var således lovlig. Styrelsen vurderede derfor ikke, at der jf. konkurrencelovens § 11 a var grundlag for at gribe ind.

**Tilskud til rideklub i Spøttrup er lovlig (september)**

Konkurrencestyrelsen vurderede, at kommunens tildeling af lokaletilskud til fordel for en bestemt rideklub i kommunen kunne forvride konkurrencen, når klubberne var i indbyrdes konkurrence om fx rideundervisning. Et indgreb efter konkurrencelovens § 11 a forudsætter imidlertid, at støtten forvrider konkurrencen og ikke er lovlig i henhold til offentlig regulering, jf. § 11 a, stk. 2. Spørgsmålet om lovligheden bliver afgjort af tilsynsmyndigheden. Tilsynsmyndigheden vurderede, at kommunen efter folkeoplysningsloven var berettiget til at afvise klagerens ansøgning om tilskud til nye lokaler, fordi det medførte væsentlige merudgifter for kommunen. Spøttrup Kommunes fordeling af tilskud til fordel for den anden rideklub var derfor lovlig.

**Konkurrenceforvridende støtte fra Århus Amt til privatpraktiserende læger (september)**

Konkurrencestyrelsen indskærpede over for Århus Amt, at amtet måtte tilrettelægge sine fremtidige kampagner for influenzavaccination af ældre medborgere, så det blev undgået, at en bestemt erhvervsgruppe blev favoriseret gennem direkte eller indirekte støtte.

**Klage over afregning af private leverandører i fritvalgsordninger på ældreområdet (november)**

Konkurrencestyrelsen afviste at behandle en klage over reglerne om moms-kompensation til private virksomheder, der leverede serviceydelser på bl.a. ældreområdet. Klageren, der er en privat leverandør, mente, at reglerne skabte en konkurrenceforvridning mellem kommunale og private leverandører. Styrelsens afvisning skete med henvisning til, at Socialministeriet, Skatteministeriet og Indenrigs- og Sundhedsministeriet forberedte en revision af reglerne netop med henblik på at undgå konkurrenceforvridning mellem kommunale og private leverandører.

**Klage over arbejde udført af elever på Aalborg Universitet og Aalborg Tekniske Skole (november)**

En klager havde anført, at elever på Aalborg Universitets Arkitektur og Design uddannelse og eleverne på Aalborg Tekniske Skole som led i deres uddannelse udførte gratis arbejde for de erhvervsdrivende i Aalborg i strid med konkurrencelovens § 11 a.

Styrelsen vurderede, at arbejdet på Aalborg Tekniske Skole havde et så begrænset omfang, at det ikke kunne begrunde en nærmere undersøgelse af omstændighederne.

For så vidt angår arbejdet udført af eleverne på Aalborg Universitets Arkitektur og Design uddannelse fandt styrelsen, at det ikke var sandsynligt, at der var tale om støtte, jf. konkurrencelovens § 11 a.

### **Klage over Tårnby Kommunes håndtering af frit valgs reglerne (november)**

Konkurrencestyrelsen modtog en klage over Tårnby Kommunes håndtering af frit valgs reglerne. Tårnby Kommune havde udskilt tøjvask uden for hjemmet. Kommunen havde valgt virksomheden Delfin Vask som underleverandør til Den Kommunale Hjemmepleje. Omkostningerne til Delfin Vask afspejlede de reelle og faktiske omkostninger, som Tårnby Kommune havde ved tøjvask uden for hjemmet. Den udmeldte pris var derfor ikke et udtryk for konkurrenceforvridende støtte.

### **Afregning af private leverandører i Københavns Kommunes Fritvalsordning for indkøb (december)**

Konkurrencestyrelsen afviste at behandle en klage over fastsættelse af prisen i Københavns Kommunes fritvalsordning for indkøb. Styrelsens umiddelbare vurdering af sagen var, at der næppe kunne være tale om en konkurrenceforvridning i strid med konkurrencelovens § 11 a, da der ikke var nogen kommunal leverandør, og alle private leverandører i indkøbsordningen afregnes på baggrund af den samme pris.

## § 12:

### **DLG's frasalg af kapacitet og virksomheder (januar)**

Styrelsen konstaterede, at fusionsaftalens krav var opfyldt. DLG havde herefter efterkommet alle de krav om salg af anlæg, der blev fastlagt i forbindelse med fusionen mellem DLG og KFK. Det var sket inden for en tidsramme på 1 år. Herefter tilbagestår kun et enkelt punkt, nemlig salg af en aktiepost i Hedegaard A/S.

### **Styrelsen godkender fusion mellem Nykredit Pantebreve og DAI Kredit (februar)**

Konkurrencestyrelsen godkendte en sammenlægning af aktiviteterne i Nykredit Bank A/S og Egnsbank Han Herred A/S inden for formidling af pantebreve.

### **Fusionen mellem Elsam og NESAs (marts)**

Rådsafgørelse – se omtale ovenfor.

### **Fusion mellem Cingular Wireless og AT&T Wireless (april)**

Konkurrencestyrelsen godkendte fusionen mellem de to amerikanske virksomheder Cingular og AT&T Wireless. De fusionerende virksomheder havde ingen aktiviteter på det danske marked. Fusionen antoges derefter ikke at have nogen effekt på det danske marked.

**Fusion mellem SuperGros A/S og Chr. Kjærgaard A/S (april)**

Konkurrencestyrelsen godkendte SuperGros A/S' overtagelse af Chr. Kjærgaard A/S. Begge selskaber er dagligvaregrossister. Konkurrencestyrelsen vurderede, at fusionen ikke skabte eller styrkede en dominerende stilling.

**Fusion mellem SuperGros A/S og Sam-Gros A/S (april)**

Konkurrencestyrelsen godkendte SuperGros A/S' overtagelse af Sam-Gros A/S' logistikfunktion. Begge selskaber er dagligvaregrossister. Konkurrencestyrelsen vurderede, at fusionen ikke skabte eller styrkede en dominerende stilling.

**Fusion mellem OK a.m.b.a. og DK-benzin A/S (juni)**

Konkurrencestyrelsen godkendte fusionen mellem benzinselskaberne OK og DK i henhold til konkurrencelovens § 12 c, stk. 1, jf. stk. 2.

**Fusion mellem Weco DSB Travel og Viainvest ikke anmeldelsespligtig (juni)**

Konkurrencestyrelsen blev bedt om at vurdere, om indskud af aktierne i Weco DSB Travel A/S i Viainvest AS var en fusion eller et joint venture, som var anmeldelsespligtigt efter konkurrencelovens kapitel 4. Efter parternes vurdering lå omsætningen for de deltagende virksomheder væsentligt under tærskelværdierne i konkurrencelovens fusionskontrolregler. Konkurrencestyrelsen tog uprøvet parternes vurdering til efterretning.

**Dagrofas overtagelse af ISO-ICA (september)**

Konkurrencestyrelsen godkendte Dagrofa A/S' overtagelse af aktier i ISO-ICA.

**Fusion mellem Statoil og Haarh (september)**

Konkurrencestyrelsen godkendte fusionen mellem Statoil og Haarh i medfør af konkurrencelovens § 12 c, stk. 2.

**PBS A/S køber aktier i joint venturet e-Boks A/S (september)**

Konkurrencestyrelsen godkendte PBS A/S' køb af en tredjedel af aktierne i e-Boks A/S.

**Fusion mellem DSV A/S og TNT-DFDS Transport Logistics (november)**

Konkurrencestyrelsen godkendte, at DSV A/S (DSV) gernerhvervede hele aktiekapitalen i TNT-DFDS Transport Logistics (TNT-DFDS).

DSV og TNT Logistics Holding (TNT) etablerede i 2002 joint venture-selskabet TNT-DFDS. Selskabet blev etableret ved, at TNT købte 50 pct. af aktiekapitalen i to mindre selskaber, som tidligere havde været 100 pct. ejet af DSV. Ved den indgåede aftale tilbagekøbte DSV TNTs aktiekapital i TNT-DFDS, der herefter (igen) blev et 100 pct. ejet datterselskab af DSV.

**TDC's køb af Song Networks A/S (November)**

Songs årlige omsætning i Danmark på 298,8 mio. DKK oversteg ikke tærskelværdien på 300 mio. DKK i konkurrencelovens § 12, stk. 1, nr. 1. Styrelsen meddelte derfor parterne, at konkurrencelovens fusionsregler ikke fandt anvendelse på TDC's køb af Song Networks A/S.

**Elgas Handel A/S indtræder i Elektra Energihandel A/S (december)**

Konkurrencestyrelsen godkendte, at Elgas Handel A/S indtrådte i Elektra Energihandel A/S' ejerkreds. Konkurrencestyrelsen vurderede, at fusionen ikke ville medføre, at der blev skabt eller styrket en dominerende stilling på de relevante markeder. Den effektive konkurrence i Danmark blev derfor ikke hæmmet betydeligt.

## 12.9 KONKURRENCESTYRELSENS UDGIVELSER OM KONKURRENCEFORHOLD I 2004

---

- ▲ Telecompetition – Towards a Single Nordic Market for Telecommunication Services?
- ▲ Konkurrencepolitisk strategi
- ▲ Rapport fra ECA arbejdsgruppe om luftfart
- ▲ Formidling og rådgivning ved handel med ejerbolig
- ▲ Fusionen mellem Elsam og NESAs





# EU-konkurrencereglerne i 2004

## 13.1 INDLEDNING

---

På konkurrence- og fusionsområdet var den største begivenhed i 2004 EU's moderniseringsreform. Den trådte i kraft den 1. maj 2004. Hermed indtrådte der et systemskifte med øget decentralisering og netværkssamarbejde. På konkurrenceområdet har Rådets forordning nr. 1/2003 afløst den gamle rådsforordning nr. 17/62.

Set ud fra de nationale konkurrencemyndigheders side er det en væsentlig nyskabelse, at myndighederne har fået mulighed for at samarbejde igennem det europæiske konkurrencenetværk (ECN). ECN gør det muligt for de nationale myndigheder at udveksle fortrolige oplysninger i sager af fælles interesse. Ydermere åbner netværket op for, at myndighederne kan koordinere deres kontrolundersøgelser. Hele netværket er bygget op omkring et elektronisk system, som de nationale konkurrencemyndigheder og Kommissionen har adgang til.

Selv om systemet med at anmelde aftaler til Kommissionen er bortfaldet, kan Kommissionen stadig vedtage gruppefritagelser. I 2004 er der kommet en ny gruppefritagelse for teknologioverførselsaftaler.<sup>1</sup> Også på transportområdet er der sket ændringer, ligesom nye ændringer er på vej. Disse lovgivningstiltag vil blive omtalt mere udførligt nedenfor.

Den 1. maj 2005 trådte også de nye fusionskontrolregler i kraft.<sup>2</sup> Med det nye retsgrundlag har EU fået en moderne, mere fleksibel og mere effektiv lovgivning, som er tilpasset det udvidede EU-marked med 450 mio. forbrugere.

På det internationale område forhandler Kommissionen fortsat med de kinesiske konkurrencemyndigheder med henblik på et samarbejde på konkurrenceområdet. EU har allerede samarbejdsaftaler med USA, Canada og Japan.

Det følgende kapitel omhandler blandt andet de vigtigste afgørelser fra Kommissionen, Retten og Domstolen.

---

<sup>1</sup> Kommissionens forordning nr. 772/2004 af 7. april 2004 om anvendelsen af Traktatens artikel 81, stk. 3, på kategorier af teknologioverførselsaftaler.

<sup>2</sup> Rådets forordning nr. 139/2004 af 20. januar 2004.

Kommissionen har – for første gang i tre år – forbudt en fusion. Fusionen mellem Portugals største el- og gasselskab ville styrke selskabernes dominerende stillinger. Gas bruges ved de mest effektive måder at fremstille elektricitet på. Den vertikale fusion ville udelukke konkurrence om levering af gas til el-selskabet. Derudover ville andre el-producenter være afhængige af levering af gas fra det fusionerede selskab.

Kommissionen har også i årets løb taget stilling til Microsofts udnyttelse af sin monopollignende stilling på markedet for styresystemer til pc'ere. Microsoft havde gjort det svært at anvende pc'ere med Windows sammen med servere uden Microsofts styresystem. Desuden havde man kædet salget af styresystemet sammen med salget af anden software.

Domstolen har i Bayer-sagen vurderet, at en markedsaktørs indførelse af leveringsbegrænsninger var en ensidig handling og ikke en aftale. Kommissionen havde ikke ført bevis for, at der var en fælles vilje mellem producenten og forhandlerne om begrænsningerne.

Domstolen har endvidere i IMS-sagen opstillet tre betingelser, der skal være opfyldt, før en nægtelse af licens til et ophavsretligt beskyttet system udgør et misbrug af en dominerende stilling.

Afgørelserne vil sammen med andre vigtige sager blive gennemgået nærmere nedenfor.

### Boks 13.1: Hvor finder man oplysningerne?

Kommissionsbeslutninger og nye retsakter offentliggøres dels i EU-Tidende, dels på Kommissionens hjemmeside: <http://europa.eu.int/comm/competition>. På hjemmesiden offentliggøres også „Competition Policy Newsletter“. Heri bringes taler, artikler mv. om Kommissionens konkurrence- og statsstøttepolitik. Endelig offentliggør Kommissionen en årlig beretning om konkurrencepolitikken.

## 13.2 SAGER OM AFTALER OG MISBRUG

---

I 2004 traf Kommissionen beslutning om forbud uden bøde i to tilfælde. Desuden bød 2004 på otte sager med forbud og bøder. Endelig afsluttede Kommissionen to sager efter artikel 81, stk. 3. Alle disse sager er omtalt under de følgende afsnit.

Tabel 13.1: EU-beslutninger om konkurrenceforhold

Virksomheder	Beslutning	Bøde i mio. EUR
GDF/ENI/ENEL	Forbud efter art. 81, stk. 1	Ingen
Clearstream Banking	Forbud efter art. 82	Ingen
Belgiske arkitekter	Forbud efter art. 81, stk. 1	0,10
Toppers/„Pokémon“	Forbud efter art. 81, stk. 1	1,59
Vitaminkartellet	Forbud efter art. 81, stk. 1	66,34
VVS-kobberrør	Forbud efter art. 81, stk. 1	222,30
Natriumgluconat	Forbud efter art. 81, stk. 1	19,04
Kronenbourg/Heineken	Forbud efter art. 81, stk. 1	2,50
Sy-artikler	Forbud efter art. 81, stk. 1	60,00
Microsoft	Forbud efter art. 82	497,20
Telenor/Canal +	Fritagelse efter art. 81, stk. 3	–
Air France/Alitalia	Fritagelse efter art. 81, stk. 3	–
Porsche	Uformel godkendelse	–
Scandlines/Sundbusserne	Afvisning af klage	–

#### GDF/ENI/ENEL

Klausuler om at ENI og ENEL ikke måtte afsætte gas i Frankrig var ulovlige. GDF, som er Frankrigs førende gasleverandør, havde indgået kontrakter med ENI og ENEL om transport af gas igennem Frankrig. ENI og ENEL opererer på markedet for gas og el i Italien. De franske gaskunder kunne på grund af aftalen ikke købe gas af ENI eller ENEL. Klausulerne var med til at opdele de nationale markeder og begrænse konkurrencen. Kommissionens beslutning om at anvende forbuddet i Traktatens artikel 81, stk. 1,<sup>3</sup> er den første af sin art på markedet for gas. Der blev ikke pålagt bøder i sagen, hvilket skal ses i lyset af, at markedet for gas først for nylig er blevet liberaliseret.

#### Clearstream Banking

Clearstream Banking opererede på markedet for clearing- og afviklingsydelser.<sup>4</sup> Banken nægtede i mere end to år at levere en række ydelser til franske Euroclear Bank. Desuden opkrævede banken højere priser for de ydelser, den rent faktisk leverede til Euroclear, end den tog for tilsvarende ydelser til andre banker.

Kommissionen fandt, at Clearstream havde overtrådt konkurrencereglerne, da Clearstream er den eneste bank i Tyskland, der opbevarer værdipapirer i kollektiv sikker forvaring. Banken er derfor en uundgåelig handelspartner ved handel med visse tyske værdipapirer. Kommissionen pålagde dog ikke

<sup>3</sup> Kommissionens pressemeddelelse IP/04/1310 af 26. oktober 2004.

<sup>4</sup> Kommissionens pressemeddelelse IP/04/705 af 2. juni 2004.

Clearstream nogen bøde. Dette blev blandt andet begrundet med, at der ikke er fortilfælde om netop disse typer af ydelser.

#### Belgiske arkitekter

En liste med vejledende priser fra Foreningen af belgiske Arkitekter var ulovlig priskoordination. Foreningen havde lavet en liste med anbefalede minimumspriser, hvori priserne var fastsat som en procentdel af entreprisen.

Kommissionen fandt, at de vejledende priser var ulovlige, fordi de forsøgte at koordinere prisen på belgiske arkitekters arbejde. Foreningen blev pålagt en bøde på 100.000 EUR, selv om den opgav de vejledende priser i 2003.<sup>5</sup>

#### Topps/„Pokémon“

Topps indgik aftaler med flere af sine distributører af produkter mærket med „Pokémon“ med henblik på at forhindre import fra lavpris-lande til lande med højere priser.

Kommissionen fandt, at aftalerne var med til at opdele fællesmarkedet og sikre Topps kunstigt høje priser. Det blev betragtet som en skærpende omstændighed, at Topps havde truet med leveringsnægtelser for at gennemføre aftalerne. Topps blev pålagt en bøde på 1,59 mio. EUR.<sup>6</sup>

#### Vitaminkartellet

En række producenter havde indgået aftaler om markedsopdeling og priser for B4-vitaminer, som især bruges i dyrefoder. Virksomhederne stod tilsammen for ca. 80 pct. af leverancerne til det europæiske marked.

De europæiske virksomheder Akzo Nobel, BASF og ECB blev sammenlagt pålagt bøder på 66,34 mio. EUR.<sup>7</sup> To amerikanske og en canadisk virksomhed, Bioproducts, DuCoca og Chinook, havde også deltaget i de ulovlige aftaler. De slap dog for bøder, da de havde forladt det europæiske marked, mere end fem år før Kommissionen begyndte sine undersøgelser.

#### VVS-kobberrør

En række producenter af VVS-kobberrør havde indgået aftaler om priser og markedsdeling. Producenterne omfattede Boliden-gruppen, Halcor SA, HME Nederland BV, IMI-gruppen, KME-gruppen, Mueller Industries Inc., Outokumpu og Wieland Werke AG.

---

<sup>5</sup> Kommissionens pressemeddelelse IP/04/800 af 24. juni 2004.

<sup>6</sup> Kommissionens pressemeddelelse IP/04/682 af 26. maj 2004.

<sup>7</sup> Kommissionens pressemeddelelse IP/04/1454 af 9. december 2004.

Virksomhederne blev tilsammen pålagt bøder på 222,3 mio. EUR.<sup>8</sup>

#### Natriumgluconat

Fire virksomheder under den schweiziske gruppe Jungbunzlauer havde indgået aftaler om priser og markedsdeling. Aftalerne løb fra 1988 til 1995. Sammen behersker virksomhederne næsten hele verdensmarkedet for natriumgluconat, der især bruges til som rengøringsprodukt til metal og glas.

Kommissionen fandt, at der var tale om et meget alvorligt brud på forbuddet i Traktatens artikel 81, stk. 1. Virksomhederne blev pålagt bøder på i alt 19,04 mio. EUR. Bøderne blev dog nedsat med 20 pct. som følge af gruppens vilje til samarbejde og markedets begrænsede størrelse.<sup>9</sup>

#### Kronenbourg/Heineken

Bryggerierne Kronenbourg og Heineken havde indgået aftale om „våbenhvile“ på det franske ølmarked. Aftalen skulle hjælpe til at sænke parternes distributionsomkostninger. Det blev blandt andet aftalt, at parterne skulle indstille opkøb af drikkevaregrossister, og at den totale mængde øl, som hver part distribuerede, skulle afbalanceres.

Kommissionen fandt, at aftalen var egnet til at opdele markedet og pålagde parterne bøder på i alt 2,5 mio. EUR. Ved opgørelsen af bødernes størrelser blev der blandt andet lagt vægt på, at aftalen aldrig blev gennemført i praksis.<sup>10</sup>

#### Sy-artikler

Virksomhederne Prym, Coats og Entaco, der producerer nåle og andre syartikler, havde indgået en række aftaler om markedsdeling. Parternes aftaler havde til formål at opdele såvel produkt- som geografiske markeder. Aftalerne løb fra 1994 til 1999.

Kommissionen fandt, at aftalerne var en meget alvorlig overtrædelse af Traktatens artikel 81, stk. 1, og pålagde Prym og Coats bøder på i alt 60 mio. EUR.<sup>11</sup> Entaco, der bragte sagen til Kommissionens kendskab, slap for bøde.

#### Microsoft

Efter fem års undersøgelser kom Kommissionen i foråret frem til, at Microsoft havde misbrugt sin dominans på markedet for styresystemer til pc'ere. Microsofts styresystem sidder i mere end 95 pct. af verdens pc'ere.

8 Kommissionens pressemeddelelse IP/04/1065 af 3. september 2004.

9 Kommissionens Bulletin for Den Europæiske Union, nr. 9 2004.

10 Kommissionens pressemeddelelse IP/04/1153 af 29. september 2004.

11 Kommissionens pressemeddelelse IP/04/1313 af 26. oktober 2004.

Kommissionen fandt, at Microsoft udnyttede sin monopollignende position på markedet for styresystemer til pc'ere til at fremme sin position på markedet for styresystemer for arbejdsgruppeservere og media players. Nærmere bestemt havde Microsoft bevidst begrænset muligheden for at bruge pc'ere med Windows sammen med arbejdsgruppeservere, der ikke har Microsofts styresystem. Desuden havde Microsoft kædet salget af Windows Media Player sammen med styresystemet Windows. Dette havde svækket konkurrencen markant.

Kommissionen pålagde Microsoft en bøde på 497,2 mio. EUR for at have overtrådt forbuddet i artikel 82.<sup>12 13</sup> Microsoft blev også pålagt at gennemføre visse konkurrencefremmende foranstaltninger. For det første skal Microsoft fremlægge visse tekniske detaljer om Windows. Oplysningerne skal gøre, at andre producenter af styresystemer til arbejdsgruppeservere kan lave systemer, der kan bruges sammen med Windows. For det andet skal Microsoft udbyde en version af Windows uden Media Player.

#### Telenor/Canal +

Kommissionen har godkendt en række eksklusive samarbejdsaftaler mellem Telenor og Canal + Nordic. Aftalerne vedrører satellitdistribution af Canal + Nordics betalingskanaler, der sender film og sport, via Canal Digital. Canal Digital var oprindeligt et joint venture mellem de to aftalparter. Aftalerne blev indgået i forbindelse med, at Canal + Nordic solgte sin del af Canal Digital til Telenor.

Kommissionen har i forbindelse med sin beslutning lagt vægt på, at det tidsbegrænsede samarbejde gør det muligt at bevare en rimelig grad af konkurrence på markedet for satellitbaseret tv-distribution. Samtidig vil forbrugerne få adgang til bedre tv-tjenester og billigere teknologi. Endelig blev der lagt vægt på Telenors og Canal + Nordics interesse i at sikre sig et rimeligt afkast af deres fælles investering. Fritagelsen blev givet for fem år.<sup>14</sup>

#### Air France/Alitalia

Kommissionen har godkendt en samarbejdsaftale mellem flyselskaberne Air France og Alitalia. Med aftalen skaber selskaberne et fælles europæisk udgangspunkt for deres ruter til resten af verden.

Kommissionen lagde vægt på, at konsolidering er en nødvendighed i branchen. Større og stærkere flyselskaber er en fordel for både selskaberne, de

12 *Microsoft appellerede efterfølgende Kommissionens beslutning til Domstolen. Microsoft bad også Retten i Første Instans om at udskyde de konkurrencefremmende foranstaltninger, indtil Domstolens endelige afgørelse foreligger. Retten besluttede imidlertid ved en kendelse fra 22. december 2004 at afvise Microsofts anmodning.*

13 *Kommissionens pressemeddelelse IP/04/382 af 24. marts 2004.*

14 *Kommissionens pressemeddelelse IP/04/2 af 5. januar 2004.*

ansatte og kunderne. Selskaberne ville dog i fællesskab være dominerende på syv ruter mellem Frankrig og Italien. Kommissionen krævede derfor, at selskaberne i udvalgte lufthavne afgav en række slots, så konkurrencen på disse ruter kunne bevares. Fritagelsen blev givet for 6 år.<sup>15</sup>

Mange EU-konkurrencesager bliver afsluttet, uden at der træffes en formel beslutning. I nogle tilfælde vælger Kommissionen at offentliggøre en pressemeddelelse, fordi sagen antages at være af en mere principiel interesse. Det gælder fx følgende sager.

#### Porsche

Kommissionen har godkendt Porsches nye distributions- og værkstedsaftaler. I de nye aftaler får uafhængige værksteder adgang til Porsches autoriserede værkstedsnet. De skal dog opfylde de af Porsche fastsatte kvalitetskrav. Med den nye aftale lever Porsche op til kravene i gruppefritagelsen for motorkøretøjer. Herefter må det ikke være en betingelse for at yde service, at værkstedet sælger nye biler.

Aftalen medfører, at alle Porscheforhandlere kan indgå aftaler om service med et hvilket som helst autoriseret Porscheværksted. Forhandlerne kan stadig frit sælge biler til kunder i andre EU-lande.<sup>16</sup>

#### Scandlines/Sundbusserne

Kommissionen har afvist to klager fra Scandlines og Sundbusserne imod havnemyndighederne i Helsingborg. Selskaberne sejer begge på ruten mellem Helsingør og Helsingborg. De klagede i 1997 over, at gebyrerne for at bruge havnen i Helsingborg var for høje. Kommissionen fandt imidlertid, at det ikke kunne bevises, at havnemyndighederne i Helsingborg havde misbrugt deres markedsmagt i strid med artikel 82.<sup>17</sup>

## 13.3 FUSIONER

I 2004 modtog Kommissionen 248 anmeldelser. Det er 36 flere end i 2003. Det er første gang siden 2001, at antallet af anmeldelser er steget.

Kommissionen godkender langt de fleste fusioner i fase I. I denne fase kan Kommissionen vælge at godkende en fusion eller at indlede en fase II-procedure. I fase II kan Kommissionen enten godkende eller forbyde en fusion. Godkendelsen kan være betinget af, at parterne skal opfylde nogle tilsagn.

15 *Kommissionens pressemeddelelse IP/04/469 af 7. april 2004.*

16 *Kommissionens pressemeddelelse IP/04/585 af 3. maj 2004.*

17 *Kommissionens Bulletin for Den Europæiske Union, nr. 7/8 2004*



Tabel 13.2: Udviklingen for perioden 1990-2004

	2003	2004	1990-2004
<b>Beslutninger truffet i fase I</b>	<b>223</b>	<b>235</b>	<b>2469</b>
– ikke omfattet af reglerne	0	0	54
– godkendt	203	220	2237
– godkendt med tilsagn	11	12	119
– delvis henvisning	1	1	33
– fuldstændig henvisning	8	2	26
<b>Beslutninger truffet i fase II</b>	<b>8</b>	<b>7</b>	<b>122</b>
– godkendt	2	2	26
– godkendt med tilsagn	6	4	72
– forbudt	0	1	19
– genskabe konkurrencen	0	0	4
– delvis henvisning	0	0	1
<b>Beslutninger truffet i alt</b>	<b>231</b>	<b>242</b>	<b>2592</b>

I 2004 har Kommissionen truffet i alt syv beslutninger i fase II. Disse beslutninger fremgår af tabellen nedenfor.

Tabel 13.3: Fusioner i fase II i 2004

Sag	Parter	Beslutning
M. 3216	Oracle/Peoplesoft	Godkendelse
M. 3333	Sony/BMG	Godkendelse
M. 3436	Continental/Phoenix	Godkendelse med tilsagn
M. 3431	Sonoco/Ahlstrom/JV	Godkendelse med tilsagn
M. 3099	AREVA/Urenco/ETC JV	Godkendelse med tilsagn
M. 2978	Lagardere/Natexis/VUP	Godkendelse med tilsagn
M. 3440	ENI/EDP/GDP	Forbud

Kommissionen har endvidere behandlet tre fusions-sager, som har særlig tilknytning til Danmark. Det drejer sig om Carlsbergs erhvervelse af det tyske bryggeri Holsten, fusionen mellem Group 4 Falck og britiske Securicor og Danish Crowns overtagelse af Flagship Foods. Disse sager er også omtalt nedenfor.

#### Oracle/Peoplesoft

Kommissionen godkendte uden tilsagn, at Oracle Corp's overtog PeopleSoft Inc.<sup>18</sup> Firmaerne rivaliserer på det globale marked for software til virksomheder. Parterne er anden- og tredjestørst på dette marked. Markedets største

aktør er SAP AG. Antallet af store aktører vil med overtagelsen blive reduceret fra tre til to.

Kommissionen fandt ikke, at der var tilstrækkelige beviser for, at overtagelsen ville hæmme konkurrencen betydeligt. Dette skyldtes blandt andet, at aftagerne på markedet mest er store og komplekse virksomheder med multinationale aktiviteter. Det talte desuden herfor, at produkterne på markedet er heterogene, og at priserne på markedet ikke er gennemsigtige. Endelig blev det tillagt værdi, at virksomhederne på markedet har asymmetriske markedsandele.

#### Sony/BMG

Kommissionen godkendte et joint venture mellem Sony Corporation og Bertelsmann AG (BMG) uden tilsagn.<sup>19</sup> Parterne ejer hver en halvdel af det nye joint venture. Det nye selskabs aktiviteter skal omfatte moderselskabernes aktiviteter for så vidt angår at opdage og udvikle nye musikartister. Selskabets aktivitetsområde omfatter desuden optagelses- og markedsføringsaktiviteter.

Fem store aktører på markedet (Sony, BMG, Universal, EMI og Warner Music) blev som følge af dette joint venture til fire. Universal ville efter fusionen stadig være størst på det europæiske marked for salg af musik. Koncentrationen på markedet medførte imidlertid seriøse bekymringer hos Kommissionen på markedet for salg af musik i EU. Dette skyldtes, at en reduktion af aktørerne på markedet fra fem til fire muligvis ville skabe eller styrke en kollektiv dominerende stilling blandt de fire store aktører på dette marked.

Et joint venture mellem to af markedsaktørerne ville medføre en forholdsvis høj koncentration på markedet. Desuden havde de store aktører på markedet hidtil udøvet en relativt tæt prispolitik. Der var imidlertid en ringe gennemsigtighed på markedet. Derfor fandt Kommissionen ikke tilstrækkelige med beviser på, at markedet var præget af en parallel prisadfærd. Som følge heraf forelå der ikke tilstrækkelige beviser for, at joint venturet ville medføre kollektiv dominans på markedet. Kommissionen vil dog være påpasselig med at godkende flere fusioner på dette marked.

#### Continental/Phoenix

Kommissionen godkendte med tilsagn, at Continental AG overtog Phoenix AG.<sup>20</sup> Begge parter er aktive på markedet for produktion af luftfjedre til brug i erhvervskøretøjer. De er desuden aktive på markedet for produktion af transportbånd til transport af tunge genstande over længere afstande. På begge disse markeder vil parterne få en samlet markedsandel på over 60 pct. Kun nogle små konkurrenter ville være tilbage på disse markeder efter fusionen.

19  
20

*Kommissionens pressemeddelelse IP/04/959 af 20. juli 2004.*

*Kommissionens pressemeddelelse IP/04/1311 af 26. oktober 2004.*

Kommissionen godkendte overtagelsen med tre tilsagn. På luftfjedermarkedet gav Continental tilsagn om, at de ville afhænde Phoenix' aktiepost på 50 pct. i deres joint venture Vibracoustic. Dette joint venture distribuerer luftfjedre til brug i erhvervskøretøjer. Desuden ville Continental på dette marked afhænde hele Phoenix' produktion af luftfjedre. På markedet for transportbånd ville Continental sælge en af sine produktionslinjer af transportbånd til konkurrenten Sempertramp.

#### Sonoco/Ahlstrom/JV

Kommissionen godkendte med tilsagn, et joint venture mellem Sonoco Luxembourg S.á.r.l. og Ahlstrom Holding GmbH.<sup>21</sup> Sonoco tilhører den amerikanske emballagevirksomhed Sonoco Products Company. Ahlstrom ejes af den finske producent af fibermaterialer Ahlstrom Corporation.

Sonoco er aktiv i hele verden inden for produktion af emballage til industrien og detailhandelen. De er desuden aktive i hele verden inden for produktion af emballagetjenester. Ahlstrom er aktiv i over 20 lande inden for produktion af avancerede fiberbaserede materialer. Virksomheden er involveret i at udvikle, fremstille og markedsføre paprør og genbrugspap. Joint venturet er blevet oprettet for at samle de to virksomheders aktiviteter vedrørende genbrugspap og paprør i Europa.

Kommissionen fandt, at aftalen begrænser konkurrencen på markederne for produktion af rør til oprulning af papir til tidsskrifter i Skandinavien. Kommissionen fandt desuden, at aftalen begrænser konkurrencen på markederne for produktion af rør til ruller af papir, film og tekstiler i Norge og Sverige. Kommissionen stillede derfor krav om, at parterne afgav tilsagn. For det første skulle Ahlstrom afhænde sin eneste norske fremstillingsvirksomhed af paprør. For det andet måtte fusionen ikke gennemføres, før en køber af denne virksomhed var fundet.

#### AREVA/Urenco/ETC JV

Kommissionen godkendte med tilsagn, at AREVA og Urenco Limited erhvervede fælles kontrol i deres joint venture Enrichment Technology Company (ETC).<sup>22</sup> Urenco var før erhvervelsen ene-ejer af ETC.

AREVA er en koncern, der er kontrolleret af den franske stat. AREVA fremstiller blandt andet beriget uran. Dette sker gennem deres datterselskab Eurodif, der ejer den største fabrik for fremstilling af beriget uran. Urenco er også aktiv på markedet for beriget uran. Urenco er stiftet af Storbritannien,

21 *Kommissionens pressemeddelelse IP/04/852 af 5. juli 2004.*

22 *Kommissionens pressemeddelelse IP/04/1189 af 6. oktober 2004.*

Tyskland og Holland i 1970'erne. Urenco bestod før overtagelsen af følgende to hoveddivisioner: ETC og Uranium Enrichment Company.

ETC udvikler og fremstiller centrifuger til brug ved fremstilling af beriget uran. En sådan teknologi indebærer væsentlige fordele for AREVA. I fremtiden vil ETC både levere til sine moderselskaber og til tredjeparter. AREVA og Urenco vil dog fortsætte med at være konkurrenter på downstream-markedet for salg af beriget uran.

Kommissionen behandlede kontrolskiftet efter en fælles henvisning fra Frankrig, Sverige og Tyskland.

Kommissionen fandt det bekymrende, at kontrolskiftet kunne føre til, at der blev skabt en kollektivt dominerende stilling inden for fremstillingen af beriget uran i EU. Kommissionen var også bekymret for, at den fælles kontrol over ETC kunne blive brugt til at koordinere fremstillingen af beriget uran.

For at imødekomme Kommissionens bekymringer gav både AREVA og Urenco tilsagn om at fjerne deres respektive vetorettigheder i forhold til fremtidige kapacitetsudvidelser. Desuden gav de tilsagn om at forebygge, at der skete udveksling af fortrolige forretningsmæssige informationer mellem ETC og moderselskaberne. Dette tilsagn vil blive overvåget tæt. I den forbindelse har the European Supply Agency (ESA) lovet at spille en større overvågningsrolle end tidligere. Parterne har desuden givet tilsagn om at levere informationer til ESA. Disse informationer vil gøre ESA i stand til om nødvendigt at overvåge fremstillingen og prissætningen af beriget uran intenst.

Lagardère/Natexis/VUP

Kommissionen godkendte med tilsagn, Lagardères opkøb af dele af forlagsvirksomheden Editis. Editis hed tidligere VUP. Indtil opkøbet var hele Editis ejet af Natexis. Lagardère anmodede oprindeligt om at overtage hele Editis. Under Kommissionens behandling af sagen gik Lagardère imidlertid med til kun at overtage en del af Editis' virksomhed.

Editis er den største virksomhed inden for udgivelse, markedsføring og distribuering af fransksprogede bøger. Lagardère er den næststørste virksomhed på dette område gennem dens ejerskab af datterselskabet Hachette Livre. Koncernen er desuden aktiv inden for boghandel, tv-transmission samt udgivelse og distribution af aviser.

Kommissionen udtrykte bekymring over Lagardères overtagelse af hele Editis. Dette skyldtes, at Lagardères planlagte overtagelse af hele Editis' forlagsvirksomhed i EU og Latinamerika ifølge Kommissionen ville have medført skabelsen af en meget dominerende koncern på flere af markederne, der har rela-

tion til udgivelse, markedsføring og distribution af fransksprogede bøger. Lagardère ville efter overtagelsen have haft en omsætning, der var syv gange større end de nærmeste rivaler på flere af disse markeder. Kun på de markeder, hvor den spanske koncern Anaya var til stede, var denne dominans ikke så udtalt. Dette var primært tilfældet på markederne i relation til akademiske værker og opslagsværker.

For at imødekomme Kommissionens bekymringer afgav Lagardère tilsagn om at sælge Editis. Salget omfattede dog ikke seks specifikke områder af Editis' virksomhed, der i alt udgjorde ca. 40 pct. af Editis' samlede omsætning.

#### EDP/ENI/GDP

Kommissionen forbød Energias de Portugals (EDP) og ENI's opkøb af Gás de Portugal (GDP).<sup>23</sup> EDP og GDP er det største portugisiske elektricitets- og gasselskab. ENI er et italiensk energiselskab.

Kommissionen konkluderede, at aftalen ville hæmme den effektive konkurrence betydeligt. Dette ville for det første ske, da fusionen ville styrke EDP's dominerende stilling i engros- og detailledet på det portugisiske elektricitetsmarked. Særligt ville GDP's status som mulig konkurrent til EDP på elektricitetsmarkedet blive elimineret. Da gas bruges ved de mest effektive måder at producere elektricitet på, ville fusionen desuden have gjort nuværende og fremtidige el-producenter i Portugal afhængige af EDP. For det andet ville den effektive konkurrence hæmmes betydeligt, da fusionen ville styrke GDP's dominerende stilling på det portugisiske gasmarked. EDP, der er en væsentlig aftager af gas i Portugal, ville således blive udelukket fra at aftage gas fra andre end GDP. Samtidig ville aftalen udelukke EDP fra at konkurrere med GDP på gasmarkedet.

Kommissionen vurderede, at fusionen ville reducere eller hæmme virkningerne af liberaliseringen af elektricitets- og gasmarkederne væsentligt. Dette ville resultere i øgede priser for hjemlige forbrugere og erhvervskunder. Foreslåede tilsagn fra EDP og ENI var ikke tilstrækkelige til at udbedre disse konkurrenceretlige problemer.

#### Carlsberg/Holsten

Kommissionen har godkendt uden tilsagn Carlsbergs erhvervelse af det tyske bryggeri Holsten uden tilsagn.<sup>24</sup> Carlsberg markedsfører og distribuerer øl over hele verden. Holsten fremstiller primært øl til den nordlige og vestlige del af Tyskland.

23  
24

*Kommissionens pressemeddelelse IP/04/1455 af 9. december 2004.*  
*Kommissionens pressemeddelelse IP/04/357 af 17. marts 2004.*

Parterne opererer på samme marked i Tyskland, Danmark, Finland og Island. På det tyske marked, som er meget opsplittet, har Carlsberg kun et begrænset salg. Fusionen medfører derfor ikke konkurrencemæssige problemer på de tyske markeder. Heller ikke i Danmark, Finland eller Island vil fusionen få nogen betydelig indvirkning på konkurrencen. Holsten har kun en lille markedsandel på markedet i disse lande.

#### Group 4 Falck/Securicor

Kommissionen har godkendt med tilsagn fusionen mellem danske Group 4 Falck og britiske Securicor.<sup>25</sup> De udøver begge virksomhed inden for den private sektor for sikringsydelser. Group 4 Falck opererer i 80 lande, mens Securicor er aktiv i 50 lande. Det nye selskab (Group 4 Securicor) vil blive et stærkt alternativ til det svenske selskab Securitas. Securitas er det førende selskab på verdensmarkedet. Fusionen omfatter næsten alle parternes aktiviteter. Kun Group 4 Falcks aktiviteter inden for retsydelser er ikke omfattet af fusionen. Disse aktiviteter og relaterede aktiver vil blive udskilt af fusionen og afhændet til et tredje selskab.

Kommissionens analyse af fusionen viste, at der kun er overlapning mellem parternes aktiviteter i seks lande i EU. Dette var tilfældet i Frankrig, Tyskland, Irland, Luxembourg, Holland og Storbritannien. Som følge af parternes markedsstyrke medførte fusionen konkurrencemæssige bekymringer på markederne for salg af en række sikringsydelser i Luxembourg. Fusionen medførte desuden konkurrencemæssige bekymringer på markedet for salg af vagtydelser i Holland og værditransport i Skotland. Securicor gav derfor tilsagn til Kommissionen om at afhænde sine sikringsaktiviteter i Luxembourg. Group 4 Falck gav samtidig tilsagn om at frasælge sine vagtydelsesaktiviteter i Holland. Desuden gav de tilsagn om at frasælge sine værditransportaktiviteter i Skotland. Kommissionen har på baggrund af disse tilsagn godkendt fusionen.

#### Danish Crown/Flagship Foods

Kommissionen har godkendt uden tilsagn Danish Crown AmbA's overtagelse af Flagship Foods.<sup>26</sup> Danish Crown er det største danske andelsslagteri med i alt 20.525 landmænd som andelshavere. Danish Crown leverer levende dyr til slagterier. Flagship Foods har hovedsæde i Storbritannien. Flagship Foods ejer bl.a. datterselskaberne Dalehead Foods Limited, Flagship Fresh Meats Limited og Roach Foods Limited. De er aktive på en række fødevaremarkeder i Storbritannien. Disse markeder vedrører svineavl, slagtning af svin, levering af kød til direkte forbrug og til forædling samt fremstilling af forædlede kødprodukter.

25  
26

*Kommissionens pressemeddelelse IP/04/693 af 28. maj 2004.*  
*Kommissionens pressemeddelelse IP/04/768 af 18. juni 2004.*

Kommissionen konstaterede, at overtagelsen ville få størst virkning på markedet for salg af svinekød til forædling og på markedet for salg af forædlede svinekødsprodukter. Forædlede svinekødsprodukter er eksempelvis bacon, pølser og andre pålægsvare. Kommissionens analyse viste, at transaktionen ville give Danish Crown en betydelig styrke på nogle af disse markeder i Storbritannien. Imidlertid viste analysen også, at det nye selskab fortsat ville blive udsat for stærk konkurrence fra virksomheder som Grampian, Kerry Foods og Cranswick. Kommissionen konkluderede derfor, at transaktionen ikke ville ændre konkurrenceforholdene mærkbart.

## Bøder i fusionssager

Det er sjældent, at Kommissionen pålægger parterne bøder i en fusionssag. Siden den første fusionsforordning trådte i kraft i 1990, har Kommissionen kun udstedt bøder i fem fusionssager. Det svarer til knap to promille af det samlede antal fusionssager. I 2004 udstedte Kommissionen bøde i én fusionssag.

### Tetra Laval

Kommissionen besluttede at pålægge det svensk-schweiziske kartonpakkingsfirma Tetra Laval B.V. en bøde på 90.000 EUR i henhold til den gamle fusionsforordning. Bøden blev udstedt, fordi Tetra Laval havde videregivet ukorrekte eller misledende informationer til Kommissionen vedrørende eksistensen af deres patenterede ret til Tetra Fast-teknologien. Dette skete i forbindelse med Kommissionens behandling af Tetra Lavals ansøgning om tilladelse til at opkøbe den franske virksomhed Sidel i 2001. Tetra Fast-teknologien vedrører en ny og meget fordelagtig måde at lave visse plasticflasker på. Tetra Laval havde således ikke oplyst tilstrækkeligt om deres forskning og udvikling samt deres immaterielle rettigheder. Disse oplysninger manglede både ved Tetra Lavals fremsendelse af anmeldelseskemaet og ved besvarelsen af efterfølgende spørgsmål fra Kommissionen.

## Henvielse af fusioner

Reglerne for henvielse af en sag fra Kommissionen til medlemsstaterne er blevet forenklet i den nye fusionsforordning. Kommissionen har i 2004 henvist fusionen mellem Accor, Barrière-Desseigne og Colony inden for hotel- og casinobranchen til de franske myndigheder.<sup>27</sup> Desuden har Kommissionen henvist KDG's overtagelse af North Rhine Westphalians bredbåndskabelnet til de tyske myndigheder.<sup>28</sup> Yderligere har Kommissionen henvist Shell Españas og Cepsas fælles overtagelse af deres joint venture SIS til de spanske myndig-

<sup>27</sup> Kommissionens pressemeddelelse IP/04/716 af 7. juni 2004.

<sup>28</sup> Kommissionens pressemeddelelse IP/04/717 af 8. juni 2004.

heder. Dette skete efter den nye fusionsforordning.<sup>29</sup> Endelig har tre medlemsstater sammen henvist en fusion til Kommissionen efter den nye fusionsforordning.<sup>30</sup>

## 13.4 RETTEN OG DOMSTOLEN

Kommissionens beslutninger i konkurrence- og fusionssager kan indbringes for Retten i Første Instans. Klagefristen er to måneder, efter at klageren har fået viden om beslutningen. Rettens domme kan ankes til EF-Domstolen. Anken gælder kun såkaldte retsspørgsmål og ikke vurderingen af konkurrenceforholdene. Klager, som indbringes for Retten/Domstolen, har ikke opsættende virkning. Hvis Retten/Domstolen mener, at forholdene kræver det, kan den dog udsætte, at beslutningen bliver gennemført.

Retten kan også tage stilling til erstatningskrav rejst mod Kommissionen i medfør af Traktatens artikel 228, stk. 2.

EF-Domstolen kan afgøre præjudicielle spørgsmål, som forelægges af de nationale domstole.

Rettens og Domstolens afgørelser offentliggøres i „Samling af Domstolens Afgørelser“. De kan også læses på Domstolens hjemmeside på internettet: <http://europa.eu.int/cj/da/index.htm>.

Tabel 13.4: Sager ved Retten og Domstolen

Virksomheder	Sagstype	Beslutning
Cement-kartellet	Ankesag Domstolen	Overtrædelse af art. 81
Bayer AG	Ankesag Domstolen	Ikke overtrædelse af art. 81
JCB Service	Ankesag Retten	Ikke overtrædelse af art. 81
Fem tyske banker	Ankesag Retten	Ikke overtrædelse af art. 81
Grafit elektroder	Ankesag Retten	Nedsættelse af bøder
Sømløse stålrør	Ankesag Retten	Nedsættelse af bøder
British Sugar	Ankesag Domstolen	Overtrædelse af art. 81
IOC's Antidoping program	Ankesag Retten	Ikke brug af art. 81 + 82
Akzo Nobel/Akcros	Ankesag Domstolen	Adgang til interne notater
IMS Health	Præjudiciel afgørelse	–
Tyske sygekasseorganisationer	Præjudiciel afgørelse	–

29  
30

*Kommissionsdokument C(2004) 4606 af 23. november 2004.  
Dette skete i sagen AREVA/Urenco/ETC JV, der er gennemgået ovenfor.*



### Cement-kartellet

Domstolen stadfæstede med én enkelt undtagelse de bøder, som Kommissionen i 1994 havde pålagt en række producenter af cement,<sup>31</sup> fordi de havde deltaget i et ulovligt kartel på det europæiske marked for hvid og grå cement. Domstolen var hermed enig i Rettens vurdering af såvel overtrædelse som bødeniveau.<sup>32</sup>

### Bayer AG

Bayer AG havde i et løbende samhandelsforhold indført leveringsbegrænsninger for at hindre parallelimport, og samhandelspartnerne havde ikke opsagt samhandelsforholdet, efter at disse begrænsninger var indført.

Kommissionen mente, at Bayer AG's leveringsbegrænsninger var blevet en del af aftalegrundlaget med Bayer AG's handelspartnere. Retten i Første Instans mente derimod, at leveringsbegrænsningerne alene var en ensidig foranstaltning, da det ikke var bevist, at der forelå en samstemmende vilje mellem Bayer AG og aftagerne. Retten fandt derfor ikke, at leveringsbegrænsningerne var i strid med artikel 81.

Domstolen opretholdt Rettens beslutning.<sup>33</sup> I dommen slog Domstolen fast, at en producents ensidige foranstaltning i et samhandelsforhold ikke i sig selv er tilstrækkeligt til at fastslå, at der foreligger en aftale omfattet af artikel 81 stk. 1. Domstolen udtalte endvidere, at der ikke nødvendigvis foreligger en aftale i artikel 81's forstand, blot fordi der er et kontrolsystem. Det forhold, at der er et kontrolsystem, kan imidlertid være en indikation af, at der foreligger en aftale.

### JCB Service

JCB Service producerer diverse maskiner og udstyr til entreprise og landbrug og videresælger disse via diverse forhandlere. Sagen drejede sig bl.a. om, hvorvidt JCB Service havde krævet af forhandlerne, at de anvendte bindende videresalgspriser. Retten fandt ikke, at dette var tilfældet.<sup>34</sup> JCB Service havde udfærdiget vejledende videresalgspriser for detailhandelen, og virksomheden havde fastsat sine egne interne faktureringspriser på grundlag heraf. JCB havde desuden udleveret prislister til forhandlerne.

Denne påvirkning af forhandlerens videresalgspriser var dog ifølge Retten ikke i strid med artikel 81. Dette skyldes blandt andet, at det ikke var et sær-syn, at forhandlerne afveg fra de vejledende priser. Herudover var der ikke

31 Herunder Aalborg Portland A/S.

32 Retten afsagde dom i sagen i 2000.

33 Dom af 6. januar 2004 i de forenede sager C-2/01 P og C-3/01 P og Kommissionens pressemeddelelse nr. 01/04 af 6. januar 2004.

34 Dom af 13. januar 2004 i sag T-67/01.

tegn på, at JCB Service havde anvendt sanktioner over for de forhandlere, der anvendte andre videresalgspriser.

#### Fem tyske bankdomme

Efter euroen blev indført, mistede de tyske banker en række indtægter, som følge af at vekselgebyrerne bortfaldt. Fem tyske banker aftalte derfor at indføre en fast provision i stedet. Kommissionen havde fået en kopi af et mødereferat, som dokumenterede dette, og mente derfor, at der forelå samstemmende vilje og dermed en aftale.

Mødereferatet kom imidlertid ikke til at indgå som bevis i sagen ved Retten.<sup>35</sup> Kommissionen havde ved en fejl afgivet et svarskrift med blanke sider. Retten tillod ikke, at man efter svarfristens udløb indleverede dokumentet. Den fandt følgelig ikke, at det var bevist, at der forelå en samstemmende vilje mellem parterne. Retten konkluderede derfor, at artikel 81 ikke var overtrådt.

#### Grafit elektroder

Kommissionen havde i 2001 fastslået, at der forelå et kartel på markedet for grafit elektroder. Kommissionen havde fundet ud af, at der var indgået en aftale mellem otte producenter af grafit elektroder i USA, Tyskland og Japan. Aftalen vedrørte anvendelse af faste priser og opdeling af markeder. Som straf herfor pålagde Kommissionen producenterne bøder på i alt omkring 220 mio. EUR.

Bødepålægget blev indbragt for Retten af syv af producenterne.<sup>36</sup> Retten fandt, at Kommissionen ikke havde anvendt sine egne regler for bødepålæg korrekt. Som følge heraf nedsatte Retten bøderne til i alt omkring 153 mio. EUR.

Herudover tillod Retten, at Kommissionen tilbagekaldte en bødereduktion, den tidligere havde givet to af producenterne. Bødereduktionerne var givet under forudsætning af, at producenterne ikke bestred fakta under domsforhandlingen. Under domsforhandlingen bestred producenterne imidlertid alligevel de fakta, som de tidligere havde anerkendt, og som følge heraf blev bødereduktionerne frataget disse producenter.

35 Domme af 14. oktober 2004 i sagerne T-61/02, T-60/02, T-56/02, T-54/02, T-44/02.

36 Dom af 29. april 2004 i sagerne T-236/01, T-239/01, T-244/01, T-245/01, T-246/01, T-251/01 og T-252/01 og Kommissionens pressemeddelelse af nr. 35/04 af 29. april 2004.

Tabel 13.5: Endelige bøder fastsat af Retten

Selskab	Bøde pålagt af Kommissionen EUR	Bøde efter Rettens nedsættelse EUR
Tokai Carbon Co. Ltd.	24.500.000	12.276.000
SGL Carbon AG	80.200.000	69.114.000
Nippon Carbon Co. Ltd.	12.200.000	6.274.400
Showa Denko KK	17.400.000	10.440.000
GrafTech International Ltd. (UCAR)	50.400.000	42.050.000
SEC Corporation	12.200.000	6.138.000
The Carbide/Graphite Group, Inc. (C/G Group)	10.300.000	6.480.000
<b>I alt</b>	<b>207.200.000</b>	<b>152.772.400</b>

#### Sømløse stålrør

Sagen drejede sig om et kartel mellem fire europæiske og fire japanske producenter af sømløse stålrør. Producenterne havde indgået en aftale om markedsopdeling, og Kommissionen havde derfor pålagt producenterne bøder for i alt 99 mio. EUR.<sup>37</sup>

De fire japanske producenter og tre af de europæiske klagede over afgørelsen til Retten, som nedsatte bøderne for dem alle, som følge af at konkurrencebegrænsningen var af kortere varighed, end Kommissionen havde antaget. Ud over dette nedsattes bøderne for de japanske producenter som følge af ligebehandlingsprincippet. De japanske producenter havde ikke deltaget i en særlig aftale om det engelske marked, og deres bøder skulle derfor være mindre end de europæiske producenters.

#### British Sugar

Sagen vedrørte en aftale/samstemmende praksis blandt sukkerproducenter i Storbritannien. Sukkerproducenterne havde mødtes flere gange på British Sugars initiativ og talt om videresalgspriser på sukker til industri og detailhandel. British Sugar havde i øvrigt flere gange udleveret prislister på disse møder.

Sagen havde først været påkendt ved Retten i første instans, men British Sugar havde anket den del af afgørelsen, der vedrørte British Sugar. Domstolen stadfæstede afgørelsen og fastslog bl.a., at det ikke er nødvendigt at påvise en faktisk effekt på handelen mellem medlemsstater, når blot en aftale/praksis har haft mulighed for at påvirke samhandelen.<sup>38</sup>

37  
38

Dom af 8. juli 2004 i sag T-44/00, T-48/00, T-50/00, T-67/00, T-68/00, T-71/00, T-78/00.  
Dom af 29. april 2004 i sag C-359/01 P.

### IOC's antidoping program – Meca-Medina & Majcen

To dopingdømte professionelle langdistancesvømmere havde klaget til Kommissionen over, at de olympiske antidopingregler var i strid med konkurrencereglerne. Kommissionen havde afvist klagen, hvorefter sagen var blevet indbragt for Retten.

Retten fastslog<sup>39</sup>, at de olympiske antidopingregler ikke falder ind under artikel 81 og artikel 82's anvendelsesområde. Retten fandt således, at antidopingreglerne var begrundet i rent sportslige hensyn og dermed ikke omfattet af konkurrencereglerne. Retten udtalte samtidig, at professionelle sportsbegivenheder i dag i vidt omfang kan sidestilles med økonomisk aktivitet, som muligvis kan falde ind under konkurrencereglerne. Regler, der regulerer de økonomiske aspekter ved en sportsudøvelse, kan derfor bedømmes efter konkurrencereglerne.

### AKZO NOBEL/AKCROS

Under et kontrolbesøg hos Akzo Nobel havde Kommissionen bl.a. kopieret nogle notater skrevet af Akzo Nobels interne jurister til ledelsen. Akzo Nobel mente, at disse notater var omfattet af „legal privilege“<sup>40</sup>. Kommissionen var ikke enig heri, og spørgsmålet blev derfor indbragt for Retten.

Retten fandt, at notaterne skulle forsegles, indtil hovedsagen skulle for Retten. Under hovedsagen ville notaternes stilling så blive afgjort.<sup>41</sup>

Retten afgørelse i dette spørgsmål blev imidlertid indbragt for Domstolen. I kendelse af 27. september 2004 fastslog Domstolen, at Kommissionen godt måtte bryde forseglingen og læse de interne notater, inden hovedsagen skulle for Retten. Domstolen begrundede bl.a. sin afgørelse med, at hvis de interne notater var omfattet af „legal privilege“, ville det ikke have nogen skadevirkning i sagen. I givet fald ville de interne notater nemlig ikke kunne bruges som bevis i sagen.

Det vil først blive afgjort ved Rettens behandling af hovedsagen, om notaterne er omfattet af „legal privilege“.

### IMS Health

IMS Health havde ophavsrettighederne til et system, hvor oplysninger om det regionale lægemiddelsalg i Tyskland blev formateret. Sagen vedrørte, hvorvidt IMS Health misbrugte sin dominerende stilling, når de nægtede at give licens til systemet. I et præjudicielt søgsmål i sagen<sup>42</sup> præciserede Domstolen de tre

39 Dom af 30. september 2004 i sag T-313/02 og Kommissionens pressemeddelelse nr. 71/04 af 30. september 2004.

40 „Legal privilege“ dækker over retten til fortrolighed mellem advokat og klient.

41 Kendelse af 27. september 2004 i sag C-7/04 P(R).

42 Dom af 29. april 2004 i sag C-418/01 og Kommissionens pressemeddelelse nr. 32/04 af 29. april 2004.

betingelser, der skal være opfyldt, før licensnægtelse udgør et misbrug af en dominerende stilling:

- ▲ Licensnægtelsen skal udelukke et nyt produkt fra markedet. Det skal således ikke være muligt at producere det nye produkt uden licensen. Det nye produkt må ikke være identisk med det produkt, som licenshaver allerede tilbyder forbrugerne, og samtidig skal der være et potentielt marked for det nye produkt.
- ▲ Licensnægtelsen må ikke være retfærdiggjort af objektive hensyn.
- ▲ Licensnægtelsen skal udelukke al konkurrence på det pågældende marked.

Tyske sygekasseorganisationer (AOK)

Det er praksis, at de tyske sygekasser fastsætter et maksimumsbeløb for sygekassernes afholdelse af udgifter til medicin og hjælpemidler. Som følge af at dette maksimumsbeløb blev nedsat, havde en række lægemiddelproducenter klaget over, at dette var i strid med artikel 81.

Domstolen udtalte<sup>43</sup>, at sammenslutningen af sygekasser som udgangspunkt ikke vil være omfattet af virksomhedsbegrebet i artikel 81, da de varetager lovbestemte sygesikringsordninger. Imidlertid vil sammenslutningens aktiviteter kunne falde under artikel 81, hvis de udøver anden virksomhed med et økonomisk formål.

Domstolen fandt imidlertid ikke, at dette var tilfældet ved fastsættelsen af maksimumsbeløb svarende til den maksimumspris for lægemidler, som sygekasserne afholder udgifter til. EF-Domstolen fandt således, at sygekasseorganisationerne alene udførte en forvaltningsopgave vedrørende den tyske sygesikringsordning, som de var pålagt ved lov. Endvidere konkurrerede sygekasserne ikke med hinanden eller med private selskaber, og sygekasseorganisationerne drev derfor ikke en økonomisk virksomhed.

## 13.5 NYE RETSAKTER PÅ KONKURRENCEOMRÅDET

### Moderniseringsreformen

Som nævnt i indledningen trådte de nye regler om anvendelsen af EU-konkurrencereglerne i kraft den 1. maj 2004. Udover selve gennemførelsesforordningen, dvs. Rådets forordning nr. 1/2003 (Rfo 1/2003), drejer det sig om en

43

*Dom af 16. marts 2004 i de forenede sager C-264/01, C-306/01, C-354/01 og C-355/01, og Kommissionens pressemeddelelse nr. 16/04 af 16. marts 2004.*

procedureforordning samt en række meddelelser, som uddyber reglerne i Rfo 1/2003<sup>44</sup>.

Hovedindholdet i de nye regler, som trådte i kraft den 1. maj 2004, er:

- ▲ Afskaffelse af anmeldelsessystemet
- ▲ Decentral anvendelse af EU-konkurrencereglerne
- ▲ Etablering af et netværk af konkurrencemyndigheder

De nye regler ændrer ikke på, hvad der er forbudt efter artikel 81 og 82. De vedrører derimod de procedurer, som gælder for anvendelsen af EU-reglerne herunder også etableringen af det nye netværk af konkurrencemyndigheder – European Competition Network (ECN). I dette netværk deltager konkurrencemyndighederne fra de 25 EU-lande samt Kommissionen.

## Boks 13.2: Moderniseringspakken

- ▲ Rådets gennemførelsesforordning nr. 1/2003
- ▲ Kommissionens procedureforordning
- ▲ Meddelelse om retningslinjer for samhandelspåvirkningsbegrebet
- ▲ Meddelelse om retningslinjer for anvendelsen af artikel 81, stk. 3
- ▲ Meddelelse om samarbejdet med domstolene
- ▲ Meddelelse om samarbejdet inde for ECN-netværket
- ▲ Meddelelse om uformel vejledning
- ▲ Meddelelse om Kommissionens behandling af klager

## ECN-netværkets funktion

Hvis en sag påvirker handelen mellem medlemsstater, skal Konkurrencestyrelsen indmelde den i ECN. Dette sker via et særligt elektronisk skema. I skemaet beskrives det relevante marked, det konkurrenceretlige problem, og der redegøres for, hvorfor samhandlen anses for påvirket.

Systemet giver de øvrige medlemslande lejlighed til at vurdere, om de har interesse i den indmeldte sag.

Danmark havde pr. 31. december 2004 indmeldt ti sager, hvilket er pænt sammenholdt med de øvrige medlemslande.

Når Konkurrencestyrelsen har behandlet en indmeldt sag, skal styrelsen indmelde et resumé med udkast til afgørelsen i netværket, hvis sagen resulterer i et indgreb.

## Nye fusionsregler

Den nye fusionsforordning<sup>45</sup> trådte i kraft den 1. maj 2004.

### Boks 13.3: Hovedpunkterne i den nye fusionsforordning

1. Fusioner mellem virksomheder kan forbydes, hvis den effektive konkurrence hæmmes betydeligt. I den gamle fusionsforordning var det desuden et krav, at fusionen skulle skabe eller styrke en dominerende stilling, for at den kunne forbydes. Det nye vurderingskriterium tydeliggør, at eksempelvis en fusion mellem den 2. og 4. største virksomhed på et oligopolistisk marked kan forbydes.
2. Fusionen kan anmeldes før eller mere end én uge efter, at der er indgået en bindende aftale. I den gamle fusionsforordning skulle fusionen anmeldes senest én uge efter indgåelsen af en bindende aftale.
3. Reglerne for henvisning af sager mellem Kommissionen og medlemsstaterne forenkles. De fusionerende virksomheder kan påvirke denne henvisning.
4. Tidsrammerne for behandling af fusioner er blevet mere fleksible. Komplekse sager med tilsagn får i nogle tilfælde en længere sagsbehandlingsperiode. De fusionerende parter bestemmer delvist selv, om perioden skal forlænges.
5. Bødeniveauet for afgivelse af urigtige oplysninger eller for at nægte at afgive oplysninger under sagsbehandlingen er blevet hævet fra max. 50.000 EUR til max. 1 pct. af den årlige omsætning.
6. Kommissionen skal ikke beslutte, om konkurrencebegrænsende aftaler, der indgår i forbindelse med fusionen, kan betragtes som accessoriske til fusionen. Parterne kan kun få en sådan vurdering, hvis der er tale om nye eller uløste spørgsmål, der fører til reel usikkerhed.

Gennemførelsesforordningen<sup>46</sup> trådte også i kraft den 1. maj 2004. Denne forordning indeholder primært regler om anmeldelser, frister, høring, aktindsigt og tilsagn i fusionsforordningen.

45  
46

Rådets forordning (EF) Nr. 139/2004 af 20. januar 2004 om kontrol med fusioner og virksomhedsovertagelser.  
Kommissionens forordning (EF) Nr. 802/2004 af 21. april 2004 om gennemførelse af Rådets forordning (EF) nr. 139/2004 om kontrol med fusioner og virksomhedsovertagelser.

Der er vedtaget en meddelelse om, hvordan horisontale fusioner vurderes.<sup>47</sup> Denne meddelelse indeholder Kommissionens retningslinjer for dens vurdering af fusioner mellem aktuelle eller potentielle konkurrenter på samme marked. Efter denne meddelelse kan fusioner mellem konkurrenter ventes at blive godkendt, hvis parternes samlede markedsandel ikke overstiger 25 pct. inden for fællesmarkedet eller en væsentlig del heraf.

Der er vedtaget en række interne retningslinier med henblik på at forbedre selve beslutningsprocessen i Kommissionen.

## Transportområdet

De nye procedureregler for EU-konkurrencesager trådte i kraft den 1. maj 2004. Tidligere var transportområdet ikke omfattet af de samme regler som andre områder. Hvert transportområde havde i stedet sine egne regler. Ved reformen kom også sager om transport ind under de almindelige regler.

### Lufttransportområdet

På luftfartsområdet har Rådet besluttet at udvide Kommissionens kompetence til at behandle konkurrencesager.<sup>48</sup> Tidligere kunne Kommissionen kun behandle og gribe ind i sager om ruter indenfor EU. Ved ændringen fik Kommissionen også ret til at behandle sager om ruter mellem EU og tredjelande.

### Søtransportområdet

På søfartsområdet vedtog Kommissionen at ændre konsortieforordningen.<sup>49</sup> Med ændringen ophørte muligheden for at anmelde konsortieaftaler. Gruppefritagelsen for aftaler mellem linjerederier består fortsat.

EU-Kommissionen har også taget skridt til at revidere Rådets gennemførelsesforordning på søfartsområdet.<sup>50</sup> Forordningen indeholder først og fremmest en gruppefritagelse for linjetrafik. Derudover indeholder den enkelte procedureregler. Nogle af procedurereglerne i forordningen ophørte, da den nye procedureforordning trådte i kraft.<sup>51</sup>

---

47 *Kommissionens meddelelse (EUT 2004, C 31/03) – Retningslinjer for vurdering af horisontale fusioner efter Rådets forordning om kontrol med fusioner og virksomhedsovertagelser.*  
 48 *Rådets forordning (EF) nr. 411/2004 af 26. februar 2004.*  
 49 *Kommissionens forordning (EF) nr. 463/2004 af 12. marts 2004.*  
 50 *Rådets forordning (EØF) nr. 4056/86 af 22. december 1986.*  
 51 *Rfo nr. 1/2003, artikel 38.*



Kommissionen har endnu ikke lavet et udkast til en ny forordning. Men der har været en række drøftelser med myndigheder, organisationer og søfartsbranchen. Endvidere har Kommissionen udsendt en hvidbog om revisionen af forordningen.<sup>52</sup>

## Gruppefritagelser

Teknologioverførselsaftaler

Den 1. maj 2004 trådte den nye gruppefritagelsesforordning for teknologioverførselsaftaler i kraft.<sup>53</sup>

De nye regler er mere økonomisk baserede end de tidligere. Virksomhederne får derved mere frihed til at udforme deres licensaftaler ud fra deres konkrete behov.

Forordningens væsentligste indhold er:

- ▲ Kun aftaler indgået mellem to parter er omfattet. Der skal desuden være tale om aftaler, hvor der gives licens på teknologi med henblik på produktion af varer eller tjenesteydelser.
- ▲ Fritagelsens anvendelsesområde udvides til blandt andet også at omfatte licensaftaler vedrørende design og ophavsret til software.
- ▲ Fritagelsen dækker kun aftaler, hvor parternes markedsandele ligger under visse tærskler. Ved aftaler mellem konkurrenter må parternes sammenlagte markedsandel ikke overstige 20 pct. af de(t) relevante marked(er). For aftaler mellem ikke-konkurrenter må hver af parternes særskilte markedsandel på de(t) relevante marked(er) ikke overstige 30 pct.

Kommissionen har også offentliggjort et sæt retningslinjer, som skal hjælpe virksomhederne til bedre selv at vurdere deres aftaler i forhold til artikel 81.<sup>54</sup>

Retningslinjerne indeholder en yderligere mulig fritagelse for aftaler end den, som fremgår af selve forordningen. Det er således ifølge Kommissionen ikke sandsynligt, at en licensaftale vil overtræde artikel 81, hvis to betingelser er opfyldt. For det første må aftalen ikke indeholde bestemmelser, der er udtrykkeligt undtaget fra fritagelsen. For det andet skal der eksistere yderligere fire

52 KOM(2004) 0675 endelig.

53 Kommissionens forordning (EF) Nr. 772/2004 af 7. april 2004 om anvendelsen af Traktatens artikel 81, stk. 3, på kategorier af teknologioverførselsaftaler (EUT 2004, L 123/11). Gruppefritagelsen er via bekendtgørelse gjort anvendelig på aftaler, der kun har virkning her i landet, jfr. bekendtgørelse nr. 622 af 16. juni 2004 om gruppefritagelse for kategorier af teknologioverførselsaftaler. Kommissionens forslag til den nye gruppefritagelse blev gennemgået i Konkurrencevedtagelse 2004, kapitel 12, s. 398f.

54 Kommissionens retningslinjer for anvendelse af EF-Traktatens artikel 81 på teknologioverførselsaftaler (EUT 2004, C 101/02).

eller flere selvstændigt kontrollerede teknologier, der kan erstatte den overførte teknologi til en sammenlignelig pris.

## Kommissionens meddelelse om aktindsigt

Kommissionen har den 21. oktober 2004 offentliggjort et udkast til nye interne procedureregler for behandling af anmodninger om aktindsigt.<sup>55</sup> Det nye udkast foretager bl.a. en præcisering på følgende punkter:

- ▲ Det er alene dem, der har modtaget klagepunkter fra Kommissionen, der har ret til aktindsigt.
- ▲ Der er som udgangspunkt ret til aktindsigt i alle dokumenter. Undtaget fra retten til aktindsigt er dog interne dokumenter og forretningshemmeligheder.
- ▲ Der kan gives aktindsigt ved kopi på papir, på CD-rom eller ved fremlæggelse til eftersyn hos Kommissionen.

## 13.6 INTERNATIONALT SAMARBEJDE

---

### Nordisk samarbejde

Konkurrencestyrelsen samarbejder med konkurrencemyndighederne i de øvrige nordiske lande, dvs. Finland, Færøerne, Grønland, Island, Norge og Sverige. Der afholdes et årligt møde mellem de nordiske konkurrencemyndigheder, hvor formålet er at udveksle erfaringer på lovgivningsområdet og at drøfte sager og emner af fælles interesse.

I april 2004 blev der afholdt nordisk direktørmøde i Sverige, og i august 2004 blev der afholdt nordisk konkurrencemøde i Kuopio i Finland. På møderne blev drøftet emner om offentlig/privat konkurrence, luftfart, karteller og levnedsmidler.<sup>56</sup>

Herudover forelå der et udkast til en fælles nordisk rapport om telemarkedet.<sup>57</sup> Rapporten, som blev offentliggjort på et pressemøde i Nordisk Ministerråd<sup>58</sup> den 18. oktober 2004, har også været drøftet på et EU-generaldirektørmøde i Bruxelles og på et OECD-møde i Paris.

---

55 *Kommissionens meddelelse nr. C 259/05 af 21. oktober 2004 om revision af 1997-meddelelsen om interne procedureregler for behandling af anmodninger om aktindsigt.*

56 *Det blev på mødet besluttet at nedsætte en arbejdsgruppe, som skal udarbejde en rapport om konkurrenceforholdene på det nordiske marked for levnedsmidler.*

57 *Konkurrencestyrelsens pressemeddelelse 2004-10-18.*

58 *Nordisk Ministerråd har støttet projektet.*

Konkurrencestyrelsen har indgået aftale med konkurrencemyndighederne i Island, Norge og Sverige om udveksling af fortrolige oplysninger på konkurrenceområdet.

Konkurrencestyrelsen har desuden en aftale med Det grønlandske Hjemmestyre om sekretariatsbistand til Det grønlandske Konkurrencenævn.

## OECD

Konkurrencestyrelsen deltager i OECD's Konkurrencekomité og i tre arbejdsgrupper under komiteen. Det drejer sig om (1) konkurrence og regulering, (2) internationalt samarbejde og (3) handel og konkurrence. Komiteen mødes tre gange om året. På møderne drøftes medlemslandenes aktiviteter på konkurrenceområdet, og der bliver udvekslet informationer, erfaringer og arbejdsnotater. Alle medlemslande udarbejder en årlig rapport, der kan hentes på Konkurrencekomitéens hjemmeside<sup>59</sup>. Her kan man også læse mere om komitéens arbejde og downloade rapporter om forskellige konkurrencemæssige problemstillinger eller emneområder.

OECD har siden 2001 organiseret Global Forum on Competition. Formålet med dette forum er at øge kontakten med ikke-medlemslande. Heriblandt er der en del lande, som foreløbig ikke har – eller først for nylig har fået – en konkurrencelovgivning. Forumet er således ikke kun for repræsentanter for konkurrencemyndigheder. Forumet har også viet opmærksomhed til mere overordnede konkurrencepolitiske spørgsmål, fx spørgsmålet om, hvordan konkurrencepolitik kan bidrage til økonomisk udvikling.

## Europæisk samarbejde – ECA

De europæiske konkurrencemyndigheder startede i 2001 et uformelt samarbejde under navnet European Competition Authorities (ECA). ECA's formål er at skabe et forum, hvor de europæiske konkurrencemyndigheder kan mødes for at diskutere anvendelsen af europæiske konkurrenceregler og forbedre samarbejdet mellem konkurrencemyndighederne. I ECA-regi har der bl.a. været nedsat arbejdsgrupper, der har beskæftiget sig med leniency-programmer og de problemstillinger, der opstår i forbindelse med fusioner, der skal anmeldes i mere end et land.

## ICN – International Competition Network

Konkurrencestyrelsen er medlem af ICN.<sup>60</sup> Hensigten med ICN er at give konkurrencemyndigheder over hele verden et specialiseret og uformelt netværk til at opretholde regelmæssige kontakter og håndtere praktiske konkurrence-spørgsmål.

Arbejdet i ICN er projektbaseret. Der afholdes én hovedkonference om året,<sup>61</sup> hvor man evaluerer afsluttede projekter, drøfter foreslåede anbefalinger og tager stilling til foreslåede nye projekter.

---

<sup>60</sup> [www.internationalcompetitionnetwork.org](http://www.internationalcompetitionnetwork.org).

<sup>61</sup> I 2004 blev konferencen afholdt i Seoul.



# Offentlige udbud i 2004

## 14.1 INDLEDNING

---

Konkurrencestyrelsens opgaver på området for offentlige udbud har i 2004 været præget af arbejdet med nye regler på området. Først og fremmest er to nye EU-udbudsdirektiver vedtaget og gennemført i dansk ret. På nationalt plan er tillige en ny tilbudslov blevet gennemført. Herudover har arbejdet med kommunalreformen tegnet sig for en stor del af styrelsens arbejdsopgaver på udbudsområdet.

I de følgende afsnit beskrives nogle af styrelsens arbejdsopgaver mere detaljeret.

## 14.2 DE NYE DIREKTIVER

---

De nye direktiver<sup>1</sup> blev vedtaget og offentliggjort i foråret 2004. Herefter har alle EU-lande en frist på 21 måneder til at gennemføre de nye regler. Fra dansk side blev det besluttet at arbejde på en hurtig gennemførelse, for at udbydere og virksomheder hurtigt kunne drage fordel af de nye udbudsmetoder, brug af elektronisk udbud m.v. Hen over sommeren havde styrelsen derfor en dialog med en bred kreds af interessenter om gennemførelsen.

Som noget nyt er en del af de nye regler frivillige for medlemslandene. Det gælder fx spørgsmål om rammeaftaler, centrale indkøb, brug af elektroniske auktioner og elektronisk udbud, udbudsformen „konkurrencepræget dialog“ m.v. Det betyder, at man i hvert enkelt medlemsland skal beslutte, om man vil give hel eller delvis adgang til de nye udbudsmetoder. Vælger man at gøre brug af de nye metoder, skal det ske efter de procedurer, der er beskrevet i direktivet.

Danmark har valgt en bred model, som giver adgang til alle de nye udbudsformer. Der er kun fastsat en enkelt begrænsning, nemlig at elektroniske auktioner ikke kan anvendes på bygge- og anlægsområdet.

De bekendtgørelser, der gennemfører reglerne, kom på gaden i september, og perioden frem til årsskiftet blev bl.a. benyttet til at udarbejde en ny vejledning og få de nye annonceskabeloner færdige. Alt dette materiale findes på [www.ks.dk](http://www.ks.dk). Styrelsen har endvidere deltaget i en række informationsmøder

---

<sup>1</sup> Europa-Parlamentet og Rådets direktiv nr. 2004/18/EF (udbudsdirektivet) og direktiv nr. 2004/17/EF (forsyningsvirksomhedsdirektivet).

rundt om i landet for på denne måde hurtigt at udbrede kendskabet til de nye regler.

Hermed kunne danske udbydere – som de første i Europa – tage reglerne i brug fra 1. januar 2005.

## 14.3 KOMMUNALREFORMEN

---

Håndteringen af udbud og kontrakter bliver en aktuell problemstilling i forbindelse med kommunalreformen. For at lette processen på dette område mest muligt for kommuner og amter har Konkurrencestyrelsen i et samarbejde med KL, ARF og Indenrigs- og Sundhedsministeriet udarbejdet en vejledning om brug af udbud i tiden omkring reformen, som kan ses på styrelsens hjemmeside.

På baggrund af en række konkrete eksempler beskrives det, hvilke muligheder udbyderne har til rådighed i en række situationer. Det gælder temaer som:

- ▲ Kontrakter, der skal dække perioden frem til reformens ikrafttræden
- ▲ Behov for ændringer i løbende kontrakter
- ▲ Brug af optioner og kontraktvilkår
- ▲ Brug af rammeaftaler
- ▲ Etapevis igangsættelse af en kontrakt

Ud over dette indeholder vejledningen praktiske råd om tidlig planlægning og forberedelse af samarbejdet mellem de myndigheder, der på sigt skal lægges sammen. Det er hensigten, at vejledningen løbende skal suppleres med nye eksempler, bl.a. for at tage højde for amternes særlige situation.

## 14.4 NYE REGLER FOR INDHENTNING AF TILBUD I BYGGE- OG ANLÆGSSEKTOREN

---

Folketinget vedtog den 10. maj 2005 en ny lov om indhentning af tilbud i bygge- og anlægssektoren (tilbudsloven). Loven erstatter fra 1. september 2005 den tilbudslov, der har været gældende siden 2001.

En undersøgelse af tilbudslovens virkninger

Økonomi- og erhvervsministeren besluttede i september 2003 at iværksætte en undersøgelse af, hvordan tilbudslovens regelsæt har virket i praksis. Denne

skulle belyse, hvordan de nye regler har virket i forhold til offentligt og privat byggeri, og identificere evt. belastninger for virksomhederne.

Konkurrencestyrelsen stod for denne undersøgelse. En følgegruppe med repræsentanter for byggeriets parter har været med til at tilrettelægge undersøgelsen og har kommenteret resultaterne. Dataene er blevet indsamlet af analyseinstituttet GfK.

## Boks 14.1: Undersøgelse af tilbudslovens virkninger

GfK-rapporten viser, at der ikke er store forskelle mellem valget af *udbudsformer* i den offentlige og den private (uregulerede) sektor. Ved *underhåndsbud* er *antallet* pr. opgave stort set ens i de to sektorer.

*Priskonkurrence* bruges langt hyppigere i den private end i den offentlige sektor, hvor der ikke er stor forskel mellem brug af priskonkurrence og kvalitetskonkurrence.

I begge sektorer *forhandler* bygherrer mere i dag end tidligere.

*Partnering* og *rammeaftaler* er mere udbredt ved privat byggeri end ved byggeri omfattet af tilbudsloven.

Bygherrerne angiver generelt, at de i dag ikke bruger flere *ressourcer* ved at gennemføre et udbud end tidligere. Omvendt siger halvdelen af tilbudsgiverne, at de bruger flere ressourcer (målt i antal forgæves bud).

Økonomi- og Erhvervsministeriet fulgte op på GfK's undersøgelse med en række møder med byggeriets parter. Dette førte til en række ændringsforslag, som blev støttet af både tilbudsgiver- og udbydersiden.

## Den nye tilbudslov

De nye regler skal hindre ressourcspild i bygge- og anlægsbranchen. Reglerne skal også styrke gennemsigtigheden og retssikkerheden og sikre effektiv konkurrence om offentligt finansierede bygge- og anlægskontrakter.

Tilbudsgivere får med den nye lov lettere ved at styre deres ressourcer. Dels kan udbydere fremover højst forhandle med 3 tilbudsgivere, og de ikke-inviterede tilbudsgivere frigøres straks. Dels får tilbudsgiverne bedre forhånds-informationer om antal mulige konkurrenter ved begrænset licitation og underhåndsbud og om, hvordan udbyder vil sammenligne tilbuddene ved en



kvalitetskonkurrence. Endelig kan udbyder ikke indhente et evt. fjerde underhåndsbud i lokalområdet. Dette sikrer, at udbyder ikke bare automatisk indhenter 4 underhåndsbud i situationer, hvor 3 bud er nok til at skabe effektiv konkurrence.

Udbyders forhåndsudmelding om metoden til sammenligning af bud skal indeholde oplysning om, hvordan underkriterierne vægtes. Det bliver derfor lettere for tilbudsgivere efterfølgende at kontrollere, at tilbuddene er sammenlignet på en fair og objektiv måde.

Tilbudsgiveres retssikkerhed bliver også styrket ved, at kravene til begrundelse skærpes.

Styrelsens vejledning om den nye tilbudslov kan findes på hjemmesiden [www.ks.dk/udbud](http://www.ks.dk/udbud).

## 14.5 VEJLEDNING OG SAGSBEHANDLING

---

Såfremt en virksomhed har grund til at tro, at der er sket en overtrædelse af de udbudsretlige regler, er der mulighed for at klage til enten Konkurrencestyrelsen eller til Klagenævnet for Udbud.

Klagenævnets primære opgave er at behandle klager over danske ordregiveres EU-udbud eller udbud efter tilbudsloven. Klagenævnet træffer afgørelser i både verserende sager og sager, hvor der er indgået kontrakt. Klagenævnet tager også stilling til erstatningsspørgsmål.

Klagenævnet har i 2004 afsagt 38 kendelser, hvoraf 22 sager vedrørte udbudsdirektiverne. Disse kendelser og resuméer heraf findes på Klagenævnets hjemmeside på [www.klfu.dk](http://www.klfu.dk).

Konkurrencestyrelsen behandler klager over både danske og udenlandske EU-udbud. Styrelsen går dog ikke ind i sager, der vedrører tilbudsloven, eller sager, hvor der allerede er indgået kontrakt. Styrelsen tager heller ikke stilling til erstatningsspørgsmål.

Ved henvendelse til styrelsen sker en hurtig, uformel og gratis behandling af klagen. Styrelsen tager kontakt til den pågældende udbyder, undersøger sagen og kommer med et forslag til, hvordan evt. problemer kan løses. I langt de fleste tilfælde fører dette til, at ordregiver retter op på overtrædelser og dermed lovliggør udbuddet. I nogen tilfælde anbefaler styrelsen dog, at ordregiver annullerer et udbud.

I 2004 har styrelsen behandlet 35 klager. I 22 tilfælde fandt styrelsen anledning til at udtale kritik.

Styrelsen giver som hovedregel ikke skriftligt vejledende udtalelser. Styrelsen giver dog i et vist omfang sådanne udtalelser, når det drejer sig om principielle spørgsmål om fortolkning af de udbudsretlige regler.

Ud over vejledning på styrelsens hjemmeside yder styrelsen hver dag mellem kl. 9 og 12 telefonisk rådgivning på telefon 72268085.

## 14.6 KONKURRENCESTYRELSENS UDTALELSER

---

### Udtalelser i klagesager

Rådgiverhabilitet, gennemsigtighed

Udtalelse af 19. december 2003

I/S Skive Fjernvarme (ISF) udbød en tjenesteydelse i forbindelse med etablering af et biomassebaseret kraftvarmeværk. Det fremgik af udbudsmaterialet, at ydelsen kunne opdeles i en række delydelser. ISF kunne tildele opgaverne til forskellige firmaer fra de prækvalificerede grupper. Et tildelingskriterium vedr. den tekniske løsning var tillagt betydelig vægt.

Styrelsen modtog en klage over, at ISF havde prækvalificeret et arkitektfirma, der tidligere havde udarbejdet skitse- og modelforslag for kraftvarmeværket. Klager mente endvidere, at udbudsmaterialet var uklart med hensyn til, hvordan tilbuddene skulle opdeles i delydelser, og hvordan ISF ville bedømme disse.

Styrelsen lagde, fsva. spørgsmålet om habilitet, vægt på omfanget og karakteren af det arbejde, som firmaet tidligere havde udført. Firmaet havde udarbejdet den del af løsningsforslaget, der vedrørte den tekniske løsning for bygningens udformning. Det havde derfor allerede forud for udbuddet været muligt at sætte sig grundigt ind i projektet. Resultatet af arkitektfirmaets arbejde var i øvrigt ikke gjort fuldt ud tilgængeligt for alle deltagere i konkurrencen. Styrelsen fandt derfor, at firmaet havde opnået en ikke uvæsentlig konkurrencefordel i forhold til de andre tilbudsgivere. Styrelsen fandt, at ISF burde udelukke arkitektfirmaet fra at deltage i konkurrencen.

Fsva. angår spørgsmålet om gennemsigtighed udtalte styrelsen, at ordregiver klart skal angive i udbudsbekendtgørelsen, om det er muligt at afgive delbud. Ved udformningen af underkriterierne for tildeling af kontrakten, skal ordregiver tage højde for muligheden for at afgive delbud. Styrelsen fandt, at både

udbudsbekendtgørelsen og -materialet indeholdt en klar tilkendegivelse af, at der kunne afgives delbud. Herudover fandtes også oplysninger om, hvordan tilbuddene ville blive bedømt, og hvordan kontrakten ville blive tildelt. Styrelsen fandt derfor ikke grund til at kritisere ISF på dette punkt.

ISF besluttede herefter at udelukke det pågældende arkitektfirma fra udbuddet.

#### Prækvalifikation i Norge

En dansk virksomhed klagede over et udbud i Norge. Den norske udbyder krævede i forbindelse med prækvalifikation, at alle ansøgere skulle udfylde en såkaldt HMS-attest. Dette er en egenerklæring fra leverandøren om, at denne har efterlevet helse-, miljø- og sikkerhedslovgivning. Udbyderen ville ikke selv oplyse, hvordan udenlandske ansøgere skulle opfylde dette krav. I stedet anbefalede udbyderen, at sagen blev undersøgt via det internationale netværk (PPN).

Styrelsen tog kontakt til den centrale norske udbudsmyndighed. Denne oplyste, at ansøgere fra udlandet kunne afgive en tro- og love erklæring på en særlig blanket. Den danske virksomhed kunne herefter deltage i udbuddet på lige fod med andre virksomheder.

#### Gennemsigtighed og ligebehandling

Udtalelse af 25. februar 2004

Ved udbud af medicinsk udstyr havde Vejle Amt i kravspecifikationen anført, at tilbudsgivere skulle anvende elektronisk handel. Kommunen havde over for nogle tilbudsgivere oplyst, at dette krav dog ikke var ufravigeligt. Amtet havde ikke prioriteret kriterierne for tildeling, da det ikke kunne opstille en samlet ens prioritering for alle de ønskede varer. Endelig var spørgsmål og svar vedr. udbudsmaterialet ikke blevet sendt til alle potentielle tilbudsgivere.

Styrelsen fandt, at det var uklart, om kravet om brug af elektronisk handel var absolut, eller om det kunne fraviges. Det var heller ikke klart pga. den manglende prioritering, hvordan amtet ville anvende de opstillede kriterier for tildeling. Styrelsen anførte, at amtet i det mindste kunne have prioriteret nogle af kriterierne eller have opdelt de ønskede varer i kategorier, inden for hvilke der kunne opstilles prioriterede kriterier. Styrelsen mente endvidere, at amtet under alle omstændigheder burde have angivet specifikke ønsker eller krav i forbindelse med de opstillede kriterier. Endelig fandt styrelsen, at amtet ikke havde overholdt princippet om ligebehandling af tilbudsgivere, da alle tilbudsgiverne ikke havde modtaget de samme informationer.

Styrelsen fandt derfor, at udbuddet burde annulleres, hvilket amtet accepterede.

### Udbudspligt

Udtalelse af 29. april 2004

Farum Kommune indgik i årene 1998 til 2002 en række aftaler med en lokal vognmand og entreprenør om bl.a. kørsel af jord, oprensning af grund og nedrivning af bygninger. Kommunen indgik aftalerne, der havde en samlet værdi på ca. 19 mio. kr., uden forudgående udbud.

Styrelsen fandt, at de fleste opgaver omfattede ydelser, som hørte under bygge- og anlægsdirektivet. Opgaverne lå dog alle beløbsmæssigt langt under direktivets tærskelværdi. Bygge- og anlægsopgaverne var også omfattet af enten den gamle licitationslov eller den nuværende tilbudslov. Ingen af disse regelsæt var overtrådt.

Imidlertid fandt styrelsen, at en enkelt opgave var omfattet af direktivet om tjenesteydelser. Direktivet regulerede bl.a. opgaver, der kan klassificeres som bortskaffelse og behandling af affald og forurenede jord. Opgavens værdi på ca. 11,7 mio. kr. lå klart over direktivets tærskelværdi, hvorfor opgaven skulle have været i udbud.

### Prækvalifikation og tildeling

Udtalelse af 25. maj 2004

Århus Amt udbød ved begrænset udbud drift og vedligeholdelse af grønne områder ved amtets sygehuse. Ifølge udbudsbekendtgørelsen ville amtet prækvalificere 6 virksomheder. Det fremgik ikke af udbudsmaterialet, om tildelingskriteriet var den laveste pris eller det økonomisk mest fordelagtige bud. Amtet modtog mere end 6 egnede tilbud og udvalgte 5 eksterne virksomheder samt en intern tilbudsgiver. En kommune blev ikke prækvalificeret og klagede til styrelsen.

Styrelsen fandt, at amtet var forpligtet til at foretage en udvælgelse, når der var mere end 6 egnede virksomheder, der anmodede om at blive prækvalificeret. Amtet havde imidlertid prækvalificeret én tilbudsgiver for lidt, idet et af de prækvalificerede tilbud var et internt bud. Styrelsen vurderede, at amtet kunne rette op på dette ved at prækvalificere en tilbudsgiver mere.

Med hensyn til det manglende tildelingskriterium fastslog styrelsen, at amtet blev nødt til at revidere udbudsbetingelserne.

Amtet prækvalificerede herefter en tilbudsgiver mere og reviderede sine udbudsbetingelser.

### National diskrimination i Østrig

Styrelsen modtog en klage over et udbud i Østrig. Dette drejede sig om ingeniør- og arkitekt-ydelser. Klager mente, at det i udbudsannoncen var anført, at

opgaven var forbeholdt østrigske arkitekter. Dette ville være i strid med et forbud mod national diskrimination.

Af annoncen fremgik det, at tilbudsgiverne skulle være østrigske arkitekter. Herudover var der dog en henvisning til en EU-forordning om gensidig anerkendelse af arkitektdiplomer.

Styrelsen kontaktede straks den østrigske kontaktperson i udbudsnetværket. Styrelsen bad om at få afklaret, hvordan ordlyden af annoncen skulle forstås: Kunne arkitekter, der opfyldte kravene i forordningen, deltage i konkurrencen, eller var opgaven forbeholdt østrigske arkitekter?

Kontaktpersonen tog samme dag kontakt til den ordregiver, der var ansvarlig for udbuddet. Ordregiver bekræftede, at arkitekter, der opfyldte kravene i EU-forordningen, kunne deltage i udbuddet. Ordregiver mente, at dette var tilkendegivet i annoncen. Således havde ordregiver ikke haft til hensigt at forbeholde opgaven for østrigske arkitekter.

Den danske klager var tilfreds med dette svar. Sagen blev afsluttet inden for tre dage.

Udbud efter forhandling, rammeaftaler og kriterier for tildeling  
Udtalelse af 19. juli 2004

SKI udbød en rammeaftale om køb af personbiler, m.v. ved et offentligt udbud. SKI modtog fire tilbud, der alle var ikke-forskriftsmæssige eller uantagelige. SKI valgte derfor at gå over til proceduren udbud efter forhandling. Tildelingskriteriet var det økonomisk mest fordelagtige bud. En række underkriterier var angivet i prioriteret orden.

Styrelsen fandt ikke, at udbudsformen kunne kritiseres, da betingelserne for overgangen til udbud efter forhandling var opfyldt. De konkrete kontrakter inden for rammeaftalen ville blive tildelt på et objektivi grundlag, herunder de fastsatte tildelingskriterier, og efter simpel bestilling. Styrelsen fandt derfor heller ikke, at SKI's anvendelse af rammeaftaler var i strid med udbudsreglerne.

Derimod fandt styrelsen det kritisabelt, at enkelte af underkriterierne var formulerede uklart. Det var fx i strid med udbudsreglerne at anvende „etc.“ som del af et underkriterium. Herved indikerede SKI, at underkriterierne ikke var udtømmende opregnet. SKI havde endvidere formuleret et andet underkriterium om tilbudsgivers leveringsmuligheder som et ufravigeligt krav og ikke som et konkurrenceparameter.

SKI foretog på styrelsens foranledning rettelse i udbudsmaterialet vedr. underkriterierne, som blev sendt til de prækvalificerede virksomheder.

Uklart udbudsmateriale vedrørende stomiprodukter

Udtalelse af 22. juli 2004

Fire amter og en regionskommune udbød rammeaftaler om indkøb af stomiprodukter. Forbruget af produkter var alene gjort op for sygehusene, hvorimod forbruget på de øvrige institutioner ikke var nærmere beskrevet. Heller ikke omfanget af en evt. fremtidig direkte patientlevering fremgik klart. Udbudsmaterialet indeholdt desuden en uklar klausul om opsigelse og et krav om en årlig forbrugerstatistik, som ikke var nærmere defineret. Tildelingskriteriet var det økonomisk mest fordelagtige bud, hvortil ordregiver ikke havde anført underkriterierne i prioriteret rækkefølge.

Styrelsen fandt, at den udbudte ydelse ikke var beskrevet tilstrækkeligt klart. Bl.a. var det uklart, hvad der lå i kravet om årlig forbrugerstatistik. Det var også uklart, om der var tale om en gensidig opsigelsesklausul, og om en enkelt bruger kunne udtræde af aftalen alene, eller om denne skulle opsiges i sin helhed for alle brugere. Udbudsmaterialet opfyldte derfor ikke kravet om gennemsigtighed. Endelig var det i strid med udbudsreglerne, at underkriterierne ikke var prioriterede.

Efter en dialog med styrelsen udsendte ordregiver et rettelsesblad til de bydende. Heri rettede ordregiver op på de uklarheder, der fandtes i udbudsmaterialet.

Tekniske specifikationer

Udtalelse af 7. september 2004

En kommune udbød køb af kompressionsstrømper. I udbudsmaterialet havde kommunen angivet en række forud valgte fabrikater, som den ønskede tilbud på. Kommunen havde dog anført, at „evt. andre fabrikater“ og „øvrige produkter“ ville blive taget i betragtning. Tildelingskriteriet var det økonomisk mest fordelagtige bud. Underkriterierne var ikke angivet i prioriteret rækkefølge. Det fremgik af udbudsmaterialet, at miljø- og arbejdsmiljømessige hensyn var en vigtig faktor i sammenhæng med underkriterierne.

Styrelsen fandt, at det var i strid med udbudsreglerne at henvise til varer af et bestemt fabrikat eller af en bestemt oprindelse. Dette er kun undtagelsesvist tilladt, hvis det ikke på anden måde er muligt at give en nøjagtig beskrivelse af varen. Ordene „eller dermed ligestillet“ skal da ledsage angivelsen af fabrikatet. Andre formuleringer kan ikke bruges. Styrelsen vurderede, at det havde været muligt at beskrive kompressionsstrømper på anden måde.

Styrelsen fandt også, at underkriterier skulle angives i prioriteret rækkefølge, ligesom det var uklart, om miljø- og arbejdsmiljømæssige hensyn ville blive anvendt som et underkriterium. Hvis dette var tilfældet, burde det fremgå af opremsningen af underkriterier. Samlet fandt styrelsen, at udbuddet burde annulleres.

Kommunen annullerede herefter udbuddet, rettede udbudsmaterialet og udbød opgaven på ny.

Rådgiverhabilitet

Udtalelse af 9. september 2004

En boligforening udbød bygherrerådgivning i forbindelse med reovering og modernisering af én af foreningens ejendomme. Et konsulentfirma, der søgte om at blive prækvalificeret, havde udarbejdet et forprojekt og en helhedsplan. Firmaet havde også bistået bygherren ved udbuddet af totalrådgivningen. Foreningen mente, at firmaet herved havde fået en konkurrencefordel. Foreningen tilkendegav derfor, at firmaet ville blive afvist.

Styrelsen lagde ved vurderingen af, om klager var inhabil, vægt på en række forhold:

- ▲ Om samarbejdet havde resulteret i, at opgaven var skræddersyet til rådgiver
- ▲ Omfang og karakter af det tidligere arbejde
- ▲ Arbejdets betydning i forhold til de fastlagte tildelingskriterier
- ▲ Hvorvidt rådgiver i øvrigt havde skaffet sig en utilbørlig fordel
- ▲ Om resultatet af arbejdet var tilgængeligt for alle deltagere i konkurrencen

Det fremgik af sagen, at bygherrerådgivers opgave primært var at organisere byggesagen og rådgive om økonomi og finansiering. Denne tog således ikke del i den kreative proces ved projekteringen. Totalrådgivers rolle derimod var fortrinsvis at bearbejde helhedsplanen og forestå projekteringen. Styrelsen vurderede på denne baggrund, at det tidligere arbejde ikke direkte påvirkede bygherrerådgivers opgaver. Firmaet havde ikke fået en større indsigt i projektet eller en større fordel end en hidtidig leverandør ville have ved et fornyet udbud. Hertil kom, at både helhedsplan og aftale om totalrådgivning var en del af udbudsmaterialet. Det var således tilgængeligt for de øvrige bydende.

Styrelsen fandt på denne baggrund ikke, at firmaet havde fået en konkurrencefordel i forhold til de øvrige tilbudsgivere. Firmaet skulle derfor ikke udelukkes fra at deltage i konkurrencen om opgaven.

Boligforeningen prækvalificerede herefter konsulentfirmaet.

### Tildeling af kontrakt

Udtalelse af 1. oktober 2004

Erhvervs- og Byggestyrelsen (EBST) udbød ved begrænset udbud etablering af private netværk af sparringspartnere for iværksættere. Tildelingskriteriet var det økonomisk mest fordelagtige bud.

Styrelsen modtog en klage over EBST's valg af tilbud. Klager mente, at det vindende tilbud ikke var det økonomisk mest fordelagtige. Bl.a. var det vindende tilbud langt dyrere end klagers eget tilbud.

Styrelsen fandt, at brugen af tildelingskriteriet „det økonomisk mest fordelagtige tilbud“ har til formål at fastslå hvilket tilbud, der indebærer det bedste forhold mellem kvalitet i bred forstand og pris. Dette forudsætter, at ordregiver opstiller økonomiske og kvalitative underkriterier. Disse skal fastsættes ud fra kontraktgenstanden og skal være egnede til at identificere det økonomisk mest fordelagtige tilbud.

Styrelsen havde ikke mulighed for at efterprøve det foretagne skøn, men fandt ikke anledning til at kritisere, at EBST havde antaget det valgte tilbud.

### Skræddersyet udbud

Udtalelse af 13. oktober 2004

Styrelsen modtog en klage over et biblioteks udbud af indkøb af biblioteks-bøger. Biblioteket ønskede ét samlet bud på hele opgaven, som indeholdt både indkøb af materialer og indbinding. Klager mente, at biblioteket derved udelukkede samtlige bogbindere og boghandlere fra at byde på opgaven.

Styrelsen fandt, at det generelt er op til ordregiver at bestemme, om denne ønsker at dele en opgave op i flere delaftaler. En ordregiver må dog ikke kræve, at to delelementer i en samlet opgave skal kunne udføres af en og samme virksomhed, når formålet hermed er at skræddersy udbuddet til én bestemt virksomhed. Styrelsen oplyste, at en ordregiver ikke kan forhindre, at to virksomheder, fx en boghandler og en bogbinder, afgiver et samlet bud. Firmaerne skal dog opfylde de krav, som ordregiver stiller til de bydendes retlige form og økonomiske, finansielle og tekniske formåen.

Styrelsen fandt dog ikke på det foreliggende grundlag, at det konkrete udbud var skræddersyet til fordel for en eller flere bestemte virksomheder. Klager fik derfor ikke medhold.

### Ligebehandling, udvælgelse og tildeling

Udtalelse af 28. oktober 2004

Skov- og Naturstyrelsen (SNS) udbød en aftale om distribution, lagerførelse og finansiering af et beklædningsprogram. Det fremgik af udbudsmaterialet,



at tilbudsgivere skulle prissætte en række nærmere bestemte beklædningsgenstande.

Styrelsen modtog en klage over, at det ikke havde været muligt at indhente priser på enkelte beklædningsgenstande fra SNS' leverandører. Klager anførte, at det derfor kun var muligt for den tidligere leverandør at byde på opgaven.

Styrelsen udtalte, at ordregiver skal sørge for, at der ikke finder forskelsbehandling sted mellem tilbudsgivere. Alle tilbudsgivere skal derfor have adgang til de samme oplysninger. Styrelsen fandt det dog ikke godtgjort i sagen, at klager ikke kunne indhente de relevante oplysninger.

Styrelsen kritiserede imidlertid udvælgelsen af tilbudsgivere. SNS havde opstillet et pointsystem for udvælgelse af tilbudsgivere, der indeholdt tre udvælgelseskriterier. Tilbudsgivere tildelt point fra 0-8 og skulle mindst opnå et samlet gennemsnitligt vægget pointtal på 5. Systemet var ikke umiddelbart i strid med udbudsreglerne. I den konkrete sag kunne der dog være risiko for, at tilbudsgivere, der ikke opfyldte mindstekravene for samtlige udvælgelseskriterier, alligevel ville blive udvalgt, såfremt det samlede vægtede gennemsnit nåede 5 point.

SNS forbeholdt sig tillige ret til, såfremt der efter en evaluering af tilbuddene var en pointforskel på 5 pct. eller mindre mellem to eller flere tilbud, at vælge et af disse tilbud, uanset det ikke havde det højeste pointtal. Dette gav efter styrelsens opfattelse SNS mulighed for frit at vælge mellem de tilbud, som lå i toppen af pointskalaen. Styrelsen fandt, at dette var i strid med udbudsreglerne.

Styrelsen indstillede derfor, at SNS skulle sikre, at der skete en individuel bedømmelse for hvert mindstekrav. Således skal en tilbudsgiver for at blive udvalgt overholde samtlige mindstekrav. Endelig skal kontrakten tildeles til den tilbudsgiver, der opnår det højeste pointtal. SNS må således ikke frit vælge en anden tilbudsgiver.

SNS fulgte herefter styrelsens indstilling.

#### Rådgiverhabilitet

Udtalelse af 3. december 2004

En kommune udbød totalrådgivning i forbindelse med renovering og modernisering af pleje- og ældreboliger. To af tildelingskriterierne, der tilsammen vægtede 60 pct., var „organisation“ og „organisering af opgaven“. Det var ikke nærmere præciseret, hvad kommunen ville lægge vægt på i relation til disse to kriterier. Kommunen prækvalificerede et arkitektfirma, der havde været totalrådgiver for renovering og ombygning af en tilsvarende bebyggelse. Firmaet

havde også lavet en forundersøgelserapport bl.a. for de bebyggelser, der var omfattet af udbuddet.

Kommunen havde bearbejdet rapporten ved at vælge et af flere projekter og ved at udarbejde et programoplæg, der indeholdt en nærmere beskrivelse af de enkelte delprojekter. Den bearbejdede rapport indgik i udbudsmaterialet.

Styrelsen fandt, at firmaet gennem det forudgående samarbejde med kommunen havde opnået en konkurrencefordel. Firmaet havde herved fået et bedre kendskab til bebyggelserne og til kommunens organisering og ønsker. Herunder ville firmaet have et bedre grundlag for at vurdere, hvad kommunen ville lægge vægt på ved tildeling af kontrakten. Efter en samlet vurdering fandt styrelsen derfor, at kommunen burde udelukke firmaet fra at deltage i konkurrencen.

Kommunen var uenig i styrelsens vurdering, og den valgte at bedømme alle indkomne bud. Kommunen fandt imidlertid ikke, at firmaets tilbud var det økonomisk mest fordelagtige tilbud. Kommunen meddelte styrelsen, at den ville indgå aftale med en af de øvrige tilbudsgivere. Da de fordele, som firmaet evt. måtte have fået, således ikke havde haft betydning for tildeling af kontrakten, fandt styrelsen ikke grund til at foretage sig yderligere i sagen.

## Vejledende udtalelser

Brug af serviceattester

Udtalelse af 19. januar 2004

Styrelsen blev spurgt, om der er grænser for, hvor gammel en serviceattest må være.

En serviceattest er et bevis for, at en leverandør ikke befinder sig i nogen af de situationer, der ifølge direktiverne berettiger ordregiver til at udelukke en leverandør fra at deltage i en udbudsprocedure. Direktiverne indeholder dog ikke regler om, hvor gammel en serviceattest må være, når den bruges ved prækvalifikation eller afgivelse af tilbud.

Styrelsen fandt, at den praksis, hvorefter ordregiver i udbudsbetingelserne fastsætter, hvor gammel en sådan attest må være, er acceptabel.

Mængdeberegning for udbud

Udtalelse af 19. april 2004

Styrelsen blev spurgt om brug af mængdeberegninger ved udbud af bygge- og anlægsopgaver. Herved forstås, at ordregiver angiver mængden for forbrug af materiale allerede i udbudsmaterialet. Således konkurrerer tilbudsgivere ikke på dette punkt.

Hverken tilbudsloven eller bygge- og anlægsdirektivet forholder sig til detaljeringsgraden af udbudsgrundlaget. Begge regelsæt forudsætter, at udbudsmaterialet er tilstrækkeligt klart til, at tilbudsgivere kan afgive tilbud. Vilkårene for at afgive tilbud skal være ens for alle tilbudsgivere. Disse må altså ikke indeholde diskriminerende eller favoriserende elementer, og alle tilbudsgivere skal bedømmes på baggrund af de samme kriterier.

Bygherren kan vælge at tildele ordren efter kriteriet „det laveste bud“ eller „det økonomisk mest fordelagtige bud“. Bygherren skal foretage valget på forhånd, og dette skal være kendt af alle tilbudsgivere. Ved det økonomisk mest fordelagtige bud kan bygherren lægge vægt på andre forhold end prisen. Det betyder, at bygherren får et spillerum med hensyn til, hvordan denne vil tilrettelægge udbuddet, og hvilke konkurrenceparametre denne vil anvende.

Styrelsen fandt ikke, at der var noget i vejen for, at bygherren vælger at oplyse om mængder, mål, m.v. som en del af udbudsmaterialet. I sådanne tilfælde samler konkurrencen sig om andre dele af opgaven end mængdeberegning.

#### Kategorisering af anlægsarbejde

Udtalelse af 30. april 2004

Styrelsen modtog et spørgsmål om, hvordan en anlægsgartners arbejde skal kategoriseres.

Styrelsen udtalte hertil, at arbejdet kan opdeles i flere forskellige typer af ydelser. Reglerne for disse grupper af ydelser er forskellige. Tjenesteydelser er omfattet af enten bilag I A eller bilag I B. Bilag I A omfatter ydelser vedr. bortskaffelse af affald, rensning og lignende. Bilag I B omfatter ydelser vedr. skovbrug, havebrug og vedligeholdelse af arealer. Tjenesteydelser, der vedr. beskyttelse af natur- og landskab eller ydelser inden for havebrug og vedligeholdelse af arealer, kan dog blive omfattet af bilag I A. Dette er tilfældet, hvis de har karakter af oprydning eller rengøring. Indgår ordregiver aftale om en ydelse, der indeholder elementer af både bilag I A og I B, skal dette ske efter det regelsæt, som den største del af ydelsen er omfattet af.

En anlægsgartners arbejde vil også kunne være bygge- og anlægsarbejde, når arbejdet dog ikke vedrører træer, buske, planter o.lign. Det kan fx være nedrivnings-, jord- og stenarbejder, fx sti- og flisearbejde.

#### Brug af arbejdsklausuler

Udtalelse af 22. juni 2004

Styrelsen udtalte sig om, hvorvidt brug af arbejdsklausuler er i strid med fællesskabsreglerne.

Danmark har tiltrådt ILO-konventionen. Herefter skal statslige ordregivere i offentlige kontrakter om bygge- og anlægsarbejder og tjenesteydelser medtage en arbejdsklausul. Denne skal sikre alle arbejdere løn og andre arbejdsvilkår, der ikke er mindre gunstige end dem, der gælder efter overenskomster, m.v. for andet arbejde af samme art. Arbejdsministeriet har henvist til, at også kommuner og amtskommuner gør det samme.

Kommissionen har udtalt, at en sådan klausul skal overholde den almindelige fællesskabsret. Den må således ikke være diskriminerende, og den skal være oplyst i udbudsmaterialet. En ordregiver kan altså ikke udelukke en virksomhed fra et offentligt udbud, fordi den ikke er medlem af en national kollektiv overenskomst.

Udbudsdirektiverne har ikke generelle regler om arbejdsklausuler. De tillader dog, at ordregiver kræver, at leverandøren respekterer forskellige bestemmelser om arbejdsforhold.

Styrelsen fandt i den forbindelse, at en ordregiver kan kræve, at medarbejdere behandles i overensstemmelse med gældende overenskomster. En arbejdsklausul, der sikrer arbejdere løn og arbejdsvilkår, der ikke er mindre gunstige end dem, der gælder for andet arbejde af samme art, er ikke diskriminerende.

Genudbud af et annulleret udbud

Udtalelse af 20. juli 2004

En ordregiver udbød et ombygningsarbejde, der var omfattet af tilbudsloven. Ordregiver aflyste imidlertid dette arbejde og annullerede udbuddet. På et senere tidspunkt besluttede ordregiver sig for alligevel at gennemføre arbejdet.

Styrelsen udtalte, at hvis en ordregiver vælger at gennemføre et annulleret arbejde, skal dette ske ved genudbud. Ordregiver kan ikke genbruge et tilbud, der har vundet det annullerede udbud. Dette skyldes hensynet til de mulige tilbudsgivere.

Endelig skal en begrundelse for at aflyse et udbud være saglig.

Beregning af kontraktværdi

Udtalelse af 26. august 2004

En offentlig virksomhed skulle bygge et biogasanlæg og en gødningsfabrik. Formålet med biogasanlægget var at levere el til de offentlige elnet. Virksomheden bad styrelsen vurdere, om kontraktværdien skulle beregnes samlet.

Styrelsen udtalte, at et sådant anlæg er omfattet af forsyningsvirksomhedsdirektivet (FSVD). En gødningsfabrik er derimod ikke omfattet, når ordregiver etablerer den i et andet øjemed end udøvelse af de aktiviteter, der er omfattet

af FSVD. Om kontraktværdien skal beregnes samlet afhænger af, om der er tale om ét samlet eller to separate arbejder. Et arbejde er resultatet af et hele af et bygge- og anlægsarbejde, der i sig selv skal opfylde en økonomisk og teknisk funktion.

Er der tale om ét samlet arbejde, gælder reglerne for den aktivitet, der udgør kontraktens største del. Den samlede kontrakt skal således i EU-udbud, når denne del er omfattet af FSVD, og den samlede kontraktværdi overstiger tærskelværdien. Er der tale om to selvstændige arbejder, vil kun biogasanlægget være omfattet af FSVD. Indgår ordregiver særskilte kontrakter for de to anlæg, skal kun biogasanlægget i EU-udbud, og kun når kontraktværdien for dette anlæg overstiger tærskelværdien. Vælger udbyder derimod at indgå én samlet kontrakt, uanset at der er tale om to selvstændige arbejder, vil princippet om kontraktens hovedgenstand igen spille ind. Der skal i dette tilfælde ske udbud af kontrakten, hvis den samlede kontraktværdi overstiger tærskelværdien.

Beregning af kontraktværdi

Udtalelse af 23. september 2004

En selvejende institution var gået i gang med at modernisere flere boligafdelinger. Dette skete over fem indbyrdes afhængige etaper. Hver afdeling var en selvstændig juridisk enhed. Tilsynskommunen bad styrelsen om at vurdere, om der skulle ske en samlet beregning af kontraktværdien.

Styrelsen udtalte, at hver enkel selvstændig juridisk enhed er en ordregivende myndighed. Når flere enheder indgår aftaler, afhænger det af en konkret vurdering, om disse skal ses som en sammenslutning af ordregivere eller som selvstændige ordregivere. Er der tale om flere enheder, der i fællesskab udfører et teknisk samlet projekt, må aftalen anses for at være indgået af en sammenslutning af ordregivere.

For så vidt angår spørgsmålet, om der skal ske en samlet beregning af tærskelværdien, afhænger det af, om der er en sammenhæng mellem aftalernes art og formål. Når der er en samlet plan for projektet, og de forskellige etaper hver især forudsætter gennemførelsen af andre etaper, taler det for, at der er den nødvendige tilknytning mellem kontrakterne. I sådanne tilfælde vil kontrakterne som udgangspunkt blive lagt sammen. Styrelsen fandt ikke, at det betyder noget, om opgaven af praktiske årsager ikke bliver gennemført i tidsmæssig sammenhæng. Det væsentlige er, om der er tale om et samlet projekt.

Forhandling hvor der kun er indkommet ét konditionsmæssigt bud

Udtalelse af 8. oktober 2004

Styrelsen udtalte, at et forbud mod forhandling generelt er anerkendt i den udbudsretlige teori og praksis. Rådet og Kommissionen har også i en erklæ-

ring udtalt, at der ikke kan forhandles om grundlæggende elementer i et udbud. Dette skyldes især hensynet til, at et udbud skal være gennemsigtigt, og at ordregiver skal behandle alle tilbudsgivere lige.

Ordregiver kan ved et offentligt eller et begrænset udbud risikere kun at modtage ét konditionsmæssigt bud. I sådanne tilfælde finder styrelsen, at risikoen for ulige behandling af tilbudsgivere og varetagelse af usaglige hensyn er mindre fremtrædende end ved forhandling med flere bydende. Et ufravigeligt forbud mod forhandling ville resultere i, at ordregiver i en sådan situation var tvunget til at aflyse udbuddet eller acceptere det eneste konditionsmæssige tilbud. Dette vil være utilfredsstillende for både ordregiver og tilbudsgiver, når begge er interesserede i at forhandle sig frem til en løsning.

Styrelsen fandt derfor, at der i disse afgrænsede tilfælde må være en vis adgang til at forhandle med den pågældende tilbudsgiver. Dette må dog ikke ende med en kontrakt, der afviger fra grundlæggende elementer i det oprindelige udbud.

#### Afgivelse af regnskabsoplysninger Udtalelse af 19. oktober 2004

Styrelsen modtog et spørgsmål, om en tilbudsgiver har en pligt til at afgive regnskabsoplysninger som bevis for sin finansielle og økonomiske formåen, når denne er organiseret i et I/S.

En virksomhed kan kun pålægges at fremlægge sin balance eller dele heraf, hvis den efter national lovgivning er forpligtet til at offentliggøre disse oplysninger. En sådan forpligtigelse synes ikke at være pålagt et I/S. Man kan således ikke pålægge et I/S at indsende årsregnskaber eller dele heraf, som jo bl.a. indeholder opgørelsen af balancen. Man kan derimod altid kræve oplysninger om omsætning og en relevant erklæring fra tilbudsgivers pengeinstitut.

#### Anvendelsesområdet for supplerende ydelser Udtalelse af 17. november 2004

Et amt skulle indgå aftale om varetagelse af amtets kørselsopgave. Amtet havde udbudt selve kørslen og bestillings- og planlægningsfunktionen hver for sig. Dette skete for at effektivisere den samlede kørselsopgave. Amtet indgik kontrakter med to forskellige virksomheder. Efterfølgende konstaterede amtet dog, at bestillings- og planlægningsopgaven ikke kunne varetages selvstændigt på tilfredsstillende vis. Amtet ville derfor indgå aftale med kørselsentreprenøren om bestillings- og planlægningsopgaven. Denne aftale skulle løbe i det sidste år af kørselskontrakten.

Styrelsen udtalte, at en ordregiver kan anvende bestemmelsen om supplerende ydelser, hvis den supplerende ydelse er blevet nødvendig for udførelsen af

den oprindelige ydelse på grund af uforudsete omstændigheder. Den supplerende ydelse må ikke overstige 50 pct. af værdien af den oprindelige kontrakt. Endelig må ydelsen ikke teknisk eller økonomisk kunne adskilles fra den oprindelige ydelse uden væsentlig ulempe for udbyderen, eller den skal være blevet absolut nødvendig af hensyn til den fuldstændige gennemførelse af den oprindelige aftale.

Styrelsen fandt på dette grundlag, at betingelserne for at anvende bestemmelsen om supplerende ydelser var opfyldt. Amtet kunne indgå en aftale med kørselsoperatøren om planlægning af kørslerne, i perioden frem til en ny samlet kontrakt kunne træde i kraft.

## 14.7 DANSKE DOMME OG KENDELSER FRA EF-DOMSTOLEN

---

I 2004 har de danske domstole afgjort tre udbudssager. EF-Domstolen har afgjort otte sager på området. Udvalgte afgørelser er gengivet nedenfor.

Højesterets dom af 10. februar 2004

Skjortegrossisten A/S mod Post Danmark<sup>2</sup>

Sagen handlede om Post Danmarks offentlige udbud af uniformsdele efter vøreindkøbsdirektivet. Tildelingskriteriet var det økonomisk mest fordelagtige bud.

Skjortegrossisten klagede til Klagenævnet. Her fik klager medhold i, at Post Danmark havde overtrådt udbudsreglerne ved at sammenblande kriterierne for udvælgelse og tildeling. Post Danmark havde endvidere ved evalueringen af tilbuddene overtrådt gennemsigtighedsprincippet ved ikke at offentliggøre samtlige tildelingskriterier i udbudsbekendtgørelsen og ved ikke i hverken udbudsbekendtgørelsen eller -materialet at oplyse om det pointsystem, Post Danmark agtede at anvende. Endelig fandt Klagenævnet, at Post Danmark havde overtrådt indkøbsdirektivets regler ved ikke at give en fyldestgørende begrundelse for, hvorfor klagers tilbud ikke blev taget i betragtning. Klagenævnet fandt ikke, at disse overtrædelser var uvæsentlige, men efter en samlet vurdering ud fra en afvejning af hensynet til begge parter skulle udbuddet dog ikke annulleres.

Efterfølgende anlagde klager erstatnings sag ved Østre Landsret. Principalt med påstand om positiv opfyldelsesinteresse, subsidiært med krav om negativ kontraktinteresse.

Østre Landsret fandt, at da udbuddet ikke var blevet annulleret, kunne kravet om positiv opfyldelsesinteresse kun tages til følge, hvis klager kunne godtgøre, at denne ville have fået ordren, hvis udbudsreglerne var blevet overholdt. Landsretten fandt, at Post Danmark havde foretaget skønnet over, hvilket tilbud der var det økonomisk mest fordelagtige, på et sagligt grundlag. Klager havde herefter ikke godtgjort, at denne ville have fået ordren, hvis udbudsreglerne var blevet overholdt.

Østre Landsret fandt videre, at der ikke var grundlag for at antage, at klager ville have undladt at afgive tilbud, hvis udbudsreglerne var blevet overholdt. Klager kunne derfor heller ikke kræve negativ kontraktinteresse.

Østre Landsret frifandt derfor Post Danmark.

Højesteret stadfæstede efterfølgende Landsrettens dom.

Vestre Landsrets dom af 16. marts 2004

Århus Amt mod Judex A/S<sup>3</sup>

Århus Amt udbød levering og servicering af udstyr til tilbehandling af patienter i eget hjem. Dette skete ved offentligt udbud. Der indkom kun tilbud fra en enkelt leverandør, Judex A/S. Dette tilbud var ukonditionsmæssigt, hvorfor amtet valgte at gå over til udbud efter forhandling. Judex og nogle andre leverandører blev indkaldt til forhandling, og amtet valgte at indgå kontrakt med en af disse andre leverandører.

Judex klagede til Klagenævnet, der ved kendelse af 14. september 2001 fastslog, at Judex' oprindelige tilbud var ukonditionsmæssigt. Herefter havde amtet været berettiget til at gå over til udbud efter forhandling. Klagenævnet fandt imidlertid, at Judex ikke forinden var blevet klart informeret om, at det oprindelige udbud var annulleret. Ligeledes var der sket en væsentlig ændring af udbudsbetingelserne i forhold til det oprindelige udbud. Endelig havde amtet overtrådt principperne om ligebehandling og gennemsigtighed: Judex havde ikke haft mulighed for, som de øvrige virksomheder, at byde på en traditionel løsning, og flere virksomheder var blevet presset til at nedsætte deres pris under henvisning til, at deres tilbud var højere end de øvrige tilbudsgiveres pris.

Ved en efterfølgende erstatningssag fandt Klagenævnet ved kendelse af 3. juli 2002, at der var sket yderligere en overtrædelse. Amtet havde nemlig indgået kontrakt om leasing, selvom det var indkøb, der var udbudt. Dette var endnu en væsentlig ændring, som Judex heller ikke var givet mulighed for at byde på. Fsva. erstatning, var Judex' oprindelige tilbud ukonditionsmæssigt, og en evt.



erstatningspligt kunne derfor kun omfatte tab i forbindelse med udbuddet efter forhandling. Da amtet havde begået en række overtrædelser, fandt Klagenævnet, at amtet skulle betale positiv opfyldelsesinteresse til Judex på 2 mio. kr.

Begge sager blev indbragt for Vestre Landsret. Landsretten opretholdt Klagenævnets kendelse af 14. september 2001. Landsretten fandt imidlertid ikke, at ændringen fra salg til leasing var væsentlig. Landsretten mente heller ikke, at der var grundlag for at pålægge positiv opfyldelsesinteresse til Judex. Flertallet henviste til, at det var uklart, om Judex ville have fået ordren, hvis amtet ikke havde begået fejl. Derimod skulle amtet betale negativ kontraktinteresse til Judex, fastsat skønsmæssigt til 150.000 kr.

Retten i Brønderslevs dom af 20. august 2004  
Kruse & Mørk A/S mod Jetsmark Energiværk a.m.b.a.<sup>4</sup>

Et kraftvarmeværk skulle udvide sit motoranlæg og indhentede dertil nogle tilbud på levering og montering af et styringsanlæg. Værket indgik kontrakt med én af tilbudsgiverne. En anden tilbudsgiver klagede til Klagenævnet over, at denne licitation var sket i strid med tilbudsloven. Klagenævnet afviste imidlertid klagen, idet værket ikke var en ordregivende myndighed i bygge- og anlægsdirektivets forstand og dermed heller ikke var omfattet af udbudspligten efter tilbudsloven. Eftersom værket heller ikke udtrykkeligt og utvetydigt havde tilkendegivet, at tilbudsloven ville blive fulgt, var udbuddet ikke omfattet af tilbudsloven.

Sagen blev indbragt for Retten i Brønderslev, der dømte i overensstemmelse med Klagenævnets kendelse.

EF-Domstolens sag C-230/02, Grossmann Air Service.  
12. februar 2004<sup>5</sup>

Det østrigske finansministerium udbød charterflyvning for regeringen og dens delegationer. En virksomhed, Grossmann, indhentede udbudsbetingelserne men afholdt sig fra at afgive tilbud. Finansministeriet underrettede Grossmann om beslutningen om tildeling til en anden virksomhed. Herefter klagede Grossmann til et østrigsk klageorgan over, at udbudsbetingelserne indeholdt diskriminerende krav. Klageorganet afviste klagen med tre begrundelser. For det første havde Grossmann ikke retlig interesse i at klage, da Grossmann ikke selv kunne levere alle udbudte ydelser. For det andet havde Grossmann ikke afgivet tilbud. Endelig havde klageorganet ikke kompetence til at annullere et udbud, når der var indgået kontrakt. Den østrigske forfatningsdomstol annullerede imidlertid afgørelsen, idet sagen ikke var blevet

<sup>4</sup> Sag BS 1-767/2003.

<sup>5</sup> Endnu ikke offentliggjort i Saml.

forelagt EF-Domstolen. Klageorganet behandlede herefter sagen igen. Under den gentagne behandling blev EF-Domstolen hørt.

EF-Domstolen udtalte, at det første kontroldirektiv ikke er til hinder for at afvise en klage over et udbud fra en virksomhed, der ikke har deltaget i udbuddet med den begrundelse, at udbudsmaterialet indeholdt diskriminerende betingelser, men som alligevel ikke har klaget herover inden tildelingen af kontrakten. Det første kontroldirektiv er derimod til hinder for, at en klager anses for at have mistet sin interesse i at opnå kontrakten, fordi klager ikke har indbragt sagen for et mæglingsorgan.

Af EF-Domstolens dom kan det udledes, at en klager ikke kan afvises alene med den begrundelse, at denne har valgt ikke at afgive tilbud. Dvs. at potentielle tilbudsgivere har klageadgang. Klage skal dog indgives straks og må ikke afvente udbuddets afslutning. I modsat fald ville det stride mod kontroldirektivets formål om hurtighed og effektivitet.

EF-Domstolens sag C-212/02, Kommissionen mod Østrig  
24. juni 2004<sup>6</sup>

Efter østrigsk lovgivning faldt beslutning om tildeling sammen med kontraktindgåelse. Almindeligvis fik kun den vindende tilbudsgiver besked om denne beslutning. Når en kontrakt er indgået mellem ordregiver og den vindende tilbudsgiver, har østrigske klageorganer ikke kompetence til at annullere udbyders beslutning.

Kommissionen fandt, at forbigåede tilbudsgivere ikke i alle tilfælde havde mulighed for at få tildelingsbeslutningen annulleret. Kommissionen anlagde derfor sag mod Østrig med påstand om, at Østrig ikke havde opfyldt sin forpligtelse efter kontroldirektivet.

EF-Domstolen gav Kommissionen medhold. Efter kontroldirektiverne skal alle tilbudsgivere have besked om tildelingsbeslutningen, inden kontrakten indgås. Der skal desuden gå en rimelig tid mellem denne underretning og kontraktindgåelsen.

Østrig havde forinden ændret reglerne i overensstemmelse hermed. Domstolen tog ikke hensyn hertil, da ændringen først var sket efter den frist. Kommissionen havde fastsat i sin begrundede udtalelse.

EF-Domstolens sag C-125/03, Kommissionen mod Tyskland  
9. september 2004<sup>7</sup>

Nogle tyske kommuner indgik kontrakter om afhentning af affald uden udbud. Tyskland erkendte over for Kommissionen, at der herved var sket en overtrædelse af tjenesteydelsesdirektivet. Efter tysk ret var der ikke mulighed for at bringe kontrakterne til ophør, men alene at ikende erstatningsansvar. Tyskland havde dog givet tilsagn om, at der ikke ville ske sådanne overtrædelser i fremtiden. Tyskland fandt derfor ikke, at det var nødvendigt, at EF-Domstolen skulle tage stilling til spørgsmålet i realiteten.

Domstolen fandt ikke, at Domstolen var afskåret fra at behandle sagen, fordi Tyskland havde erkendt overtrædelsen.

Domstolen udtalte, at kontroldirektiverne giver mulighed for, at medlemsstater kan begrænse sanktioner for overtrædelse af udbudsreglerne til erstatningsansvar, når kontrakten er indgået. Det betyder dog ikke, at ordregivere under alle omstændigheder skal anses for at have handlet i overensstemmelse med udbudsreglerne.

Domstolen slog fast, at Tyskland havde overtrådt tjenesteydelsesdirektivet.

EF-Domstolens sag C-385/02, Kommissionen mod Italien  
14. september 2004<sup>8</sup>

En italiensk ordregiver havde indgået kontrakt om opstemning og vandstandsregulering af nogle bjergfloder. Italien mente, at bestemmelsen om udbud efter forhandling uden forudgående bekendtgørelse kunne anvendes. Der var derfor ikke sket udbud.

Italien fremførte som argument, at arbejdet af tekniske årsager kun kunne overdrages til en bestemt entreprenør. EF-Domstolen slog fast, at det er ordregiver, der skal godtgøre, at dette er tilfældet. Domstolen fandt ikke, at Italien konkret havde godtgjort dette.

Italien argumenterede videre for, at der var tale om en tvingende nødvendighed. Domstolen svarede hertil, at den tvingende nødvendighed under ingen omstændigheder må kunne tilskrives ordregiver. I den konkrete sag fandt Domstolen, at nogle påberåbte forhold skyldtes ordregivers egen planlægning.

Endelig anførte Italien, at kontrakten omfattede arbejde, der var en gentagelse af tilsvarende arbejde. Domstolen fandt, at den gældende treårs-frist for brug af denne bestemmelse var overskredet. Denne løber nemlig fra indgåelsen af

---

7 Endnu ikke offentliggjort i Saml.

8 Endnu ikke offentliggjort i Saml.

den oprindelige kontrakt og ikke, som anført af Italien, fra færdiggørelsen af arbejdet i henhold til den oprindelige kontrakt.

Domstolen fastslog herefter, at Italien havde overtrådt bygge- og anlægsdirektivet.

EF-Domstolens sag C-340/02, Kommissionen mod Frankrig  
14. oktober 2004<sup>9</sup>

En fransk ordregiver skulle ombygge et rensningsanlæg. Projektering og udførelse blev opdelt i tre faser:

1. Analyse
2. Detailprojektering med konsekvensanalyse og bistand ved udbud mht. udførelse
3. Indhentning af tilbud på udførelse og udførelse af arbejdet

Ordregiver afholdt ved EU-udbud en projektkonkurrence om fase 1. Ordregiver tildelte herefter kontrakten for fase 2 til vinderen af projektkonkurrencen. Kontrakt for fase 3 blev tildelt efter EU-udbud.

Kommissionen anlagde sag med påstand om, at der skulle være sket særskilt EU-udbud for fase 2.

Frankrig fremførte, at udbud for fase 2 ikke var nødvendigt, da man i projektkonkurrencen havde anført, at vinderen af projektkonkurrencen kunne anmodes om at medvirke ved gennemførelsen af sit forslag efter fase 2. Domstolen svarede hertil, at enhver kontrakts genstand og kriterier for tildeling skal defineres klart. Dette følger af principperne om ligebehandling og gennemsigtighed. En kontrakt kan således ikke tildeles på grundlag af kriterierne for tildeling af en anden kontrakt.

Frankrig fremførte videre, at en aftale om fase 2 kunne indgås uden forudgående udbudsbekendtgørelse, når den er et led i en projektkonkurrence, og det i vilkårene er fastsat, at kontrakten skal indgås med vinderen. Domstolen fastslog, at der skal være en direkte funktionel sammenhæng mellem projektkonkurrencen og den aftale, der skal indgås på grundlag af den. Opgaven for fase 2 var ikke et led i konkurrencen, da denne kun angik fase 1. Det var endvidere heller ikke fastsat i konkurrencens vilkår, at kontrakt ville blive indgået med vinderen.

Kommissionen fik således medhold i, at der skulle være sket særskilt udbud for fase 2.



# Statsstøttereglerne i 2004

## 15.1 INDLEDNING

På Det Europæiske Råd i Stockholm 2001 forpligtede medlemslandene sig til at reducere statsstøtteniveauet i forhold til BNP inden 2003 samt at omlægge støtten mod horisontale formål.

EU-Kommissionen offentliggjorde den 20. april 2005 det seneste Scoreboard, der indeholder det nyeste talmateriale fra 2003. Det fremgår af Scoreboardet at støtteniveauet i hele EU er let faldende, jf. tabel 15.1 nedenfor.

Tabel 15.1: Statsstøtte i procent af BNP<sup>1</sup>

Mio.kr.	2000	2001	2002	2003
<b>Danmark</b>	<b>0,82</b>	<b>0,77</b>	<b>0,72</b>	<b>0,49</b>
EU-15	0,43	0,43	0,44	0,40
EU-10, nye lande <sup>2</sup>	1,38			

Note 1: Der er ikke medregnet støtte til landbrug, fiskeri og transport.

Note 2: Der er kun et gennemsnitstal for hele perioden 2000-2003 tilgængeligt.

Kilde: Kommissionens Scoreboard forår 2005.

Scoreboardet viser, at det danske støtteniveau i forhold til BNP er faldende, samt at den danske støtte i stigende grad rettes mod horisontale formål.

Selv om den danske støtte i forhold til BNP stadig er lidt større end gennemsnittet i EU, er det vigtigt at understrege, at hovedparten af den danske støtte er horisontal støtte, mens de fleste andre EU-lande bruger en større eller mindre del af støtten til at holde liv i virksomheder der ellers ville bukke under for konkurrencen.

Næsten halvdelen af den horisontale danske støtte gives til miljø og energiformål, hvilket ligger langt over EU-15 gennemsnittet, der kun udgjorde 23 pct. En tredjedel af den horisontale danske støtte er rettet mod beskæftigelsesfremmende initiativer. På dette område udgjorde EU-15 gennemsnittet blot 3 pct.

Overordnet set er udviklingen i det danske støtteniveau fuldt ud i overensstemmelse med både regeringens og EU's politik på området.

## 15.2 STATSSTØTTE OG UDVIDELSEN AF EU

---

Den 1. maj 2004 blev EU udvidet med otte central- og østeuropæiske lande samt Cypern og Malta. For at sikre at uforenelig statsstøtte ikke blev „importeret“ til EU i forbindelse med udvidelsen, har de nye medlemslande de seneste år udpeget myndigheder, der fører kontrol med støtten. Disse myndigheder har analyseret støtteordningerne for at afgøre, om der er tale om statsstøtte efter Traktaten, og om støtten er forenelig. Når en given støtteordning viser sig at være uforenelig med EU-reglerne, skal landene enten ophæve den straks eller gradvist udfase den. Landene er fremover forpligtet til at anmelde ny støtte til Kommissionen.

De ti nye medlemslande giver betydeligt mere statsstøtte i forhold til BNP (1,38 pct.) end EU-15 (0,40 pct.). I de nye lande er støtteniveauet oven i købet steget de seneste år. Dette skyldes især skiftet fra plan- til markedsøkonomi. Stigningen skyldes også krisen i den tjekkiske banksektor og den polske kulsektors omstrukturering. Kommissionen venter, at støtteniveauet fremover vil falde i de nye lande.

## 15.3 DANSK STATSSTØTTEDATABASE

---

Det er et mål for Danmark, at der bliver større gennemsigtighed på statsstøtteområdet i Danmark. Konkurrencestyrelsen er derfor ved at opbygge en statsstøttedatabase. Database skal sikre en høj kvalitet af de danske data på statsstøtteområdet. Styrelsen har her haft et konstruktivt samarbejde med statsstøttemyndighederne i Norge, der også arbejder på at forbedre deres statsstøttedata.

Database skal indeholde data, der vil gøre det lettere at foretage økonomiske analyser af statsstøtten. Økonomiske analyser skal bl.a. medvirke til, at man i højere grad kan målrette støtten, så den bliver mere effektiv.

Database skal også reducere en del af den administrative byrde, der er forbundet med indsamling og indberetning af data til Kommissionen. Database vil gøre det lettere at følge med i udviklingen af det danske støtteniveau. Endelig kan database bidrage til at skabe et bedre beslutningsgrundlag for politikerne, når støtteordninger revideres eller sættes i værk.

## 15.4 NYE REGLER I 2004

---

I takt med EU's udvidelse er der behov for at modernisere og forenkle statsstøttereglerne. Kommissionens reform af statsstøtteområdet sker via en bred vifte af initiativer.

### Proaktiv konkurrencepolitik

I april 2004 vedtog Kommissionen en meddelelse, der gennemgår konkurrencepolitikens rolle, så europæiske virksomheders konkurrenceevne styrkes.<sup>1</sup>

Reformerne på statsstøtteområdet har til formål at ændre fokus i statsstøttepolitikken. Der skal bruges en mere økonomisk orienteret metode til at reducere skadelig statsstøtte. Medlemslandene får samtidig mere fleksibilitet til at give horisontal støtte. Målet er mindre og bedre støtte i EU.

I foråret 2004 udtrykte Det Europæiske Råd bekymring over de svage, private investeringer i forskning og udvikling (F&U). Kommissionen anerkender, at der på dette område eksisterer markedssvigt, som hæmmer de private investeringer. Kommissionen vil i løbet af 2005 forberede en revision af reglerne for støtte til F&U og udarbejde en håndbog for støtte til innovation.

Kommissionen har haft planer om at udvikle en mærkbarhedstest. Formålet med testen er at afdække, hvilke støtteordninger der sandsynligvis ikke har nogen effekt på konkurrencen og derfor skal følge forenklede anmeldelses- og godkendelsesproducenter. Forslaget er sat i bero, da det ikke fik den fornødne opbakning af Kommissionens tjenestegrene.

### Rammebestemmelser for rednings- og omstrukturingsstøtte

I oktober 2004 trådte de nye rammebestemmelser for rednings- og omstrukturingsstøtte i kraft.<sup>2</sup> De nye rammebestemmelser opstrammer og præciserer de eksisterende regler.

Kommissionen mener, at det er et normalt markedsfænomen, at ineffektive virksomheder lukkes. Det bør ikke være reglen, at virksomheder i vanskeligheder skal reddes af staten.

Princippet om „one time, last time“ (engangsstøtte) er gjort tydeligere for at forhindre, at virksomheder tildeles rednings- eller omstrukturingsstøtte gentagne gange.

---

<sup>1</sup> Jf. KOM (2004)293 endelig udgave.

<sup>2</sup> Jf. EUT 2004 C244/2.



For at forhindre urimelige konkurrencefordrejninger skal støttemodtageren i visse situationer afgive modydelser. Disse modydelser kan bestå i at afhænde aktiver, indskrænke kapaciteten eller aktivitetsniveauet og fjerne hindringer for adgang til markedet.

#### Implementeringsforordning

Formålet med forordningen<sup>3</sup> er at forenkle og præcisere statsstøtteprocedurerne. Forordningen skal nedsætte ressourceforbruget ved rutinesager. Kommissionen kan således koncentrere ressourcerne om de alvorligste statsstøttesager.

Frem til den 31. december 2005 kan anmeldelser sendes på både papir og i elektronisk form til Kommissionen. Efter den 1. januar 2006 skal anmeldelserne sendes elektronisk. Efter den 1. januar 2006 skal al korrespondance i forbindelse med en anmeldelse foregå elektronisk. En anmelder skal være opmærksom på, at hvis formularen ikke udfyldes korrekt, kan Kommissionen returnere anmeldelsen.

Der gælder en forenklet anmeldelsesprocedure, hvis budgettet for en tidligere godkendt ordning forøges med over 20 pct. Denne procedure gælder også, hvis en tidligere godkendt ordning forlænges med indtil seks år med eller uden budgetforøgelse. Proceduren gælder også, hvis kriterierne i en godkendt støtteordning strammes, eller hvis støtteintensiteten eller de støtteberettigede udgifter mindskes.

Forordningen forenkler proceduren for, hvordan fortrolige oplysninger i en anmeldelse behandles. I den nye anmeldelsesformular skal medlemslandene på forhånd oplyse, om anmeldelsen indeholder fortrolige oplysninger.

Landene skal indsende årlige rapporter om eksisterende støtteordninger til Kommissionen. Rapporterne skal indsendes i elektronisk form senest den 30. juni i det år, der følger efter det år, som rapporterne vedrører.

Tidsfristerne for Kommissionens handlinger starter, når Kommissionen modtager anmeldelsen eller den senere korrespondance. Medlemslandene skal begrunde enhver anmodning om fristforlængelse. En sådan anmodning skal sendes skriftligt mindst to arbejdsdage før tidsfristens udløb.

Når ulovlig statsstøtte skal betales tilbage, skal renten tilskrives med renters rente indtil datoen for støttens tilbagebetaling. Fordelen måles objektivt fra det tidspunkt, hvor støtten blev stillet til rådighed for den støttemodtagende

---

3

Jf. Kommissionens forordning (EF) nr. 794/2004 af 21. april 2004.

virksomhed. Der skal på denne måde ikke tages hensyn til resultatet af eventuelle forretningsmæssige beslutninger, som virksomheden senere måtte have truffet.

De minimis støtte til landbrug og fiskeri

Den 1. januar 2005 trådte Kommissionens forordning om de minimis støtte i landbrugs- og fiskerisektoren i kraft. Disse to sektorer har hidtil været undtaget fra den almindelige de minimis forordning.

Efter forordningen kan en støttemodtager modtage op til 3.000 € over en tre-årig periode. Det er dog en betingelse, at den samlede de minimis støtte ikke overstiger 0,3 pct. af den årlige landbrugsproduktion eller fiskeriproduktion i de enkelte lande. I Danmark udgør disse grænser 27.294.000 € og 6.341.400 €.

## 15.5 KOMMENDE ÆNDRINGER AF STATSSTØTTEREGLERNE

---

I takt med EU's udvidelse er der behov for at modernisere og forenkle statsstøttereglerne. Nedenfor omtales en række forslag, som Kommissionen for øjeblikket arbejder på.

Den fremtidige statsstøttepolitik

Som led i statsstøttereformen har Kommissionen oplyst, at den i løbet af 2005 vil udsende en meddelelse, der indeholder overvejelser om den fremtidige statsstøttepolitik i EU.

Regionalstøtte

Kommissionen arbejder på en revision af retningslinjerne for regionalstøtte for tiden efter 2006 og frem til udgangen af 2013. Revisionen bygger på to hovedprincipper. For det første opstrammes de regionalstøtteberettigede områder, så støtten fokuseres på de mest trængende regioner. For det andet reduceres støtteintensiteten til store regionale investeringsprojekter.

Udspillet betyder, at regionalstøtten fremover vil blive rettet især mod de nye medlemslande. Regionalstøtten i Danmark vil fremover skulle gives efter andre regler. I midten af 2005 vil Kommissionen fremlægge de nye retningslinjer for regionalstøtte.

## Innovation

I løbet af 2005 offentliggør Kommissionen en meddelelse, der har fokus på innovation. Som grundlag for en sådan meddelelse offentliggjorde Kommissionen den 15. november 2004 en håndbog.<sup>4</sup> Håndbogen beskriver det regelgrundlag, der for øjeblikket eksisterer for innovation. Ud over dette beskriver håndbogen de markedsfejl, der ligger til grund for medlemsstaternes udbetaling af statsstøtte til innovationsrelaterede aktiviteter. Håndbogen giver også en række eksempler på støtte til innovation, som Kommissionen har godkendt.

For rammebestemmelserne for F&U gælder, at innovation ikke udgør en separat kategori, men at mange omkostninger i relation til aktiviteter inden for innovation falder inden for de eksisterende kategorier, der vil kunne godkendes efter rammebestemmelserne.

Kommissionen peger på en række markedsfejl, der er af betydning for innovationsprocessen og for vurderingen af statsstøtte:

- ▲ Forskellen på den gevinst, samfundet får af en innovation i forhold til den gevinst, opfinder får, leder til lavt niveau af private investeringer.
- ▲ Langsom informationsproces fører til, at innovationen ikke kan udnyttes fuldt ud i samfundet.
- ▲ Usikkerheden er større ved innovationsprojekter end ved andre projekter, og tidshorizonten er lang. Dette kombineret med den langsomme informationsproces vanskeliggør ekstern finansiering.
- ▲ Arbejdsmarkedet kan ikke følge med de høje krav til uddannelse. Hertil kommer utilstrækkelig geografisk mobilitet fra arbejdstagere.

Kommissionen omtaler tre elementer, som er relevante, hvis der skal udformes et regelsæt. For det første synes markedsfejlene at være større, desto mindre virksomheden er. Dette kan retfærdiggøre forskellige støtteintensiteter for mikro, små og mellemstore virksomheder. For det andet er det en tendens, at markedsfejl i højere grad berører nyere virksomheder end veletablerede. For det tredje er der større risiko for konkurrenceforvridning, desto tættere innovationen er på kommercialisering.

## De minimis støtte til transportsektoren

Transportsektoren har hidtil været undtaget de minimis reglen.<sup>5</sup> Kommissionen anfører imidlertid, at transportmarkederne er liberaliserede, og markedsstrukturen er stabiliseret, hvilket har forbedret virksomhedernes økono-

<sup>4</sup> Håndbogen findes på [http://europa.eu.int/comm/competition/state\\_aid/others/vademecum/innovation\\_vademecum.pdf](http://europa.eu.int/comm/competition/state_aid/others/vademecum/innovation_vademecum.pdf).

<sup>5</sup> Jf. Kommissionens forordning (EF) nr. 69/2001 af 12. januar 2001.

miske forhold. Myndighederne er i mindre grad udsat for et pres for at hjælpe virksomheder i nød og give dem urimelige fordele. På den baggrund foreslår Kommissionen, at støtte til transportvirksomheder – bortset fra støtte til at anskaffe køretøjer – fremover bør ligge indenfor de minimis forordningens anvendelsesområde.

#### Højere loft for de minimis støtte

For øjeblikket kan en virksomhed modtage de minimis støtte op til 100.000 € over en treårig periode.<sup>6</sup> Dette støtteloft blev introduceret tilbage i 1996. Kommissionen påtænker at forhøje støtteloftet, så det reflekterer det aktuelle prisniveau. Der foreligger endnu ikke et konkret forslag, men Kommissionen har nævnt 120.000 € som et nyt støtteloft.

#### Støtte til luftfart

Kommissionen udstedte den 7. februar 2005 en meddelelse med retningslinjer for finansiering af lufthavne og statslig startstøtte til luftfartsselskaber, som opererer fra regionale lufthavne. Retningslinjerne skal ses i lyset af Ryanair-sagen og i den europæiske lufttransportmarkeds udvikling.

Retningslinjerne træder ikke i stedet for de eksisterende retningslinjer fra 1994 men præciserer, hvilke finansieringsformer der er tilladte og udvider mulighederne for driftsstøtte til luftfartsselskaber. Forslaget opererer med differentierede støttesatser, der afhænger af lufthavnens størrelse.

#### Risikovillig kapital

I 2001 vedtog Kommissionen en meddelelse om statsstøtte og risikovillig kapital.<sup>7</sup> Meddelelsen blev lavet især ud fra ønsket om at stimulere markederne for risikovillig kapital i EU. Meddelelsen beskriver, hvordan Kommissionen vil bruge statsstøttereglerne på risikovillig kapital. Meddelelsen fastsætter også kriterier for, hvornår Kommissionens kan godkende foranstaltninger, der udgør statsstøtte.

Kommissionen vil bruge meddelelsen i fem år og herefter tage den op til revision. Som første led i denne revision har Kommissionen sendt et spørgeskema til høring, der skal afdække landenes erfaringer med den nuværende meddelelse. I slutningen af 2005 vil Kommissionen fremlægge en revideret meddelelse.

6 Jf. Kommissionens forordning (EF) nr. 69/2001 af 12. januar 2001.

7 Jf. EUT 2001 C235/3.

## 15.6 DANSKE STATSSTØTTEORDNINGER I 2004

Kommissionen har i løbet af 2004 truffet beslutning i 11 danske statsstøttesager, jf. tabel 15.2. nedenfor.

Tabel 15.2: Danske statsstøtteordninger i 2004

Sagsnummer	Titel	Godkendelsesgrundlag
NN 33/2004	Beskæftigelsesstøtte – særlig ordning for unge under 25 år	Art. 87, stk. 3, litra c)
NN 5/2004	Skattefritagelse for kommunale affaldsselskaber	Art. 87, stk. 3, litra c) Miljørammebestemmelser
N 389/2004	Ændring af regionaludviklingsstøtteordning (Ex 808/99)	Art. 87, stk. 3, litra c)
N 343/2004	Afgift af mineralsk fosfor i foderfosfat	Udgør ikke statsstøtte
N 341/2004	Medfinansiering af udgifter afholdt af slagterier og forarbejdningsanlæg i forbindelse med overvågning af kvæg, får og geder for TSE	Art. 87, stk. 3, litra c)
N 313 /2004	Rekapitalisering af TV 2 Danmark	Art. 86, stk. 2
N 171 /2004	Tonnage skat	Art. 87, stk. 3, litra c)
N 168 /2004	Teknologioverførselselskaber	Art. 87, stk. 3, litra c)
N 90 /2004	Partikelfiltre til lastbiler	Art. 87, stk. 3, litra c) Miljørammebestemmelser
N 67 /2004	Stikprøvekontrol af bedrifter med slagtekyllinger	Art. 87, stk. 3, litra c)
N 57 /2004	Nedsættelse af grundskyldspromille	Udgør ikke statsstøtte

Kilde: Kommissionens statsstøtteregister.

## 15.7 PRAKSIS

Konkurrencestyrelsen kan ikke træffe afgørelser om statsstøtte, der falder ind under EU's statsstøtteregler. Det er Kommissionen og i sidste instans EF-Domstolen, der endeligt afgør, om en given ordning udgør statsstøtte, og om den er forenelig med Traktaten. Nedenfor gennemgås væsentlig praksis fra 2004.

Tjenesteydelser af almen økonomisk interesse (SGEI)

Som nævnt i Konkurrenceredegørelse 2004 afsagde Domstolen i sommeren 2003 en principiel afgørelse i Altmark-sagen<sup>8</sup> om kompensation af SGEI. Domstolen udtalte, at der ikke er tale om anmeldelsespligtig statsstøtte, når den økonomiske kompensation, som staten betaler, ikke overstiger omkostningerne ved at udføre tjenesteydelsen. Domstolen opstillede fire betingelser, som alle skal være opfyldt for, at der ikke er tale om anmeldelsespligtig statsstøtte:

- ▲ For det første skal virksomheden være pålagt at opfylde forpligtelser til offentlig tjeneste, og disse forpligtelser skal være klart definerede.
- ▲ For det andet skal de kriterier, der vil danne beregningsgrundlag for kompensationen, være fastlagt på forhånd på en objektiv og gennemsnitlig måde.
- ▲ For det tredje må kompensationen ikke overstige, hvad der er nødvendigt for helt eller delvist at dække de udgifter, der er afholdt ved opfyldelsen af forpligtelserne til offentlig tjeneste.
- ▲ For det fjerde skal kompensationens størrelse, når udvælgelsen sker uden for rammerne af et udbud, fastlægges på grundlag af en analyse af de omkostninger, som en gennemsnitlig virksomhed måtte bære (under hensyntagen til indtægterne og til en rimelig fortjeneste ved opfyldelsen af virksomhedens forpligtelser).

Kommissionen har i kølvandet på Altmark dommen truffet en række afgørelser. Der er tale om både klage- og anmeldelsessager. Afgørelserne er interessante, fordi de leverer fortolkningsbidrag til Altmark betingelserne.

Cumbria Broadband<sup>9</sup>

I sagen antog Kommissionen, at støtte til at oprette et bredbåndsnet i Cumbria og betaling for serviceydelserne forbundet med etableringen udgjorde statsstøtte i Traktatens forstand. Kommissionen godkendte støtten efter artikel 87, stk. 3, litra c.

For det første var der tale om støtte i forhold til den tjenesteyder, der fik til opgave at etablere nettet og udføre de tjenesteydelser, der var forbundet med opgaven. Dette til trods for, at tjenesteyderen blev valgt efter udbudsprocedure.

Kommissionen fandt, at udbudsproceduren ikke opfyldte Altmarks 2. kriterium, da der var tale om udbud efter forhandling. Kommissionen udtalte, at en sådan procedure ville medføre, at de parametre, der ligger til grund for finan-

8 Jf. EF-Domstolens dom af 24. juli 2003 i sagen C-280/00.

9 Jf. Kommissionens beslutning af 10. december 2003 i sagen N282/2003.

sieringen, ikke var fastlagt på forhånd. Da infrastrukturen tilmed skulle forblive tjenesteyderens ejendom efter udløb af kontrakten, kunne det ikke udelukkes, at der forelå en overkompensation.

Ud over støtte i forhold til tjenesteyderen fandt Kommissionen også, at der forelå støtte i forhold til de virksomheder, der kunne gøre brug af bredbåndsforbindelser.

Kommissionen fandt dog samlet, at støtten var forenelig med fællesmarkedet. Dels var støtten til et bredbåndsnet nødvendig for at nå Lissabon målene om „e-europe“. Dels fandt Kommissionen, at støtten var proportional (se om dette begreb under TV2/Danmark-sagen nedenfor).

BBC Digital Curriculum<sup>10</sup>

I denne sag vurderede Kommissionen en klage over den støtte, der blev givet til en on-line service (interaktivt indlæringsmateriale) til gratis brug for skoler og andre brugere.

For så vidt angik spørgsmålet om begunstiggelse og selektivitet gennemgik Kommissionen Altmark kriterierne. Kommissionen fandt, at den 4. betingelse ikke var opfyldt, da støtten ikke var tildelt som følge af et udbud. BBC havde beregnet omkostningerne på grundlag af et internt skøn og havde ikke forelagt Kommissionen informationer, der gjorde det muligt for Kommissionen at undersøge, om omkostningerne var sammenlignelige med omkostningerne fra en lignende virksomhed.

Eftersom støtten var omfattet af artikel 87, undersøgte Kommissionen, om det var muligt at undtage støtten fra anmeldelsesreglerne efter artikel 86, stk. 2.

Kommissionen udtalte indledningsvist, at det er op til medlemsstaterne at definere, hvad der er en SGEI. Kommissionen kan alene gribe ind, hvis der er tale om en åbenlys fejltagelse.

Kommissionen fandt, at der var tale om en klart defineret tjenesteydelse, og at denne var blevet overdraget officielt. Kommissionen fandt også, at statens finansiering var proportional, da den lå under de estimerede omkostninger. Samtidig udelukkede lovgivningen krydssubsidiering.

På dette grundlag godkendte Kommissionen støtten.

---

10

Jf. Kommissionens beslutning af 1. oktober 2003 i sagen N37/2003.

### New electricity generation capacity<sup>11</sup>

Formålet med den anmeldte ordning var at sikre forsyningsikkerhed af elektricitet i Irland. Forsyningsikkerheden skulle sikres ved, at al elektricitet fremover skulle sælges fra et centralt poolmarked. I den forbindelse blev der indgået kontrakter for op til 10 år med forsyningsvirksomhederne.

Kommissionen behandlede statsstøttespørgsmålet både i forhold til elektricitetsforsyningsvirksomhederne og i forhold til den offentlige administration af de finansielle instrumenter (ESP-PES).

I forhold til forsyningsvirksomhederne konstaterede Kommissionen, at disse for så vidt angik reservekapaciteten var pålagt en SGEI. Udvælgelsesprocessen var baseret på objektive og gennemsigtige vilkår. I relation til spørgsmålet om kompensationens størrelse konstaterede Kommissionen, at det forhold, at forsyningsvirksomhederne skal betale eventuel profit tilbage, gjorde, at 3. kriterium var opfyldt. Endelig i relation til det 4. kriterium fandt Kommissionen, at udbuddet ikke efterlod noget skøn for de offentlige myndigheder, og at udvælgelseskriteriet var laveste pris.

Eftersom alle 4 kriterier var opfyldt, var der ikke tale om anmeldelsespligtig statsstøtte.

I forhold til den offentlige administration af de finansielle instrumenter fandt Kommissionen, at der alene var tale om et finansielt mellemlid. Spørgsmålet var, om dette finansielle mellemlid kunne begunstige ESP-PES i forhold til konkurrenterne. Kommissionen fandt, at dette ikke var tilfældet. Kommissionen lagde vægt på, at ESP-PES var etableret, fordi ingen andre havde vist interesse for det administrative arbejde.

### RAI<sup>12</sup>

På baggrund af en klage undersøgte Kommissionen en række ordninger til fordel for den italienske public service broadcaster RAI. Kommissionen undersøgte spørgsmålet om skattefritagelse, nedsat betaling for brug af frekvenser og kapitaltilførsel.

Skattefritagelsen var en selektiv fordel for RAI, som kunne forvride konkurrencen.

Kommissionen fandt i forbindelse med den nedsatte betaling for brug af frekvenser, at RAI havde betalt, hvad en privat markedsinvestor ville have betalt. Der var således ikke tale om støtte efter artikel 87, stk. 1.

11

*Jf. Kommissionens beslutning af 16. december 2003 i sagen N475/2003.*

12

*Jf. Kommissionens beslutning af 15. oktober 2003 i sagen C-62/1999.*



I forhold til kapitaltilførslen fandt Kommissionen, at en privat investor ikke ville have indskudt kapital i selskabet på det pågældende tidspunkt.

Kommissionen konstaterede, at de kriterier, der dannede beregningsgrundlag for kompensationen, ikke på forhånd var fastlagt på en objektiv og gennemsigtig måde. Ud over dette udtalte Kommissionen, at RAI ikke var udvalgt på grundlag af en udbudsprocedure. Hertil kom at kompensationen ikke var bestemt ud fra en analyse af omkostningerne.

Da der herefter var tale om statsstøtte, vurderede Kommissionen, om støtten kunne godkendes efter artikel 86, stk. 2. Kommissionen vurderede, at public service forpligtelsen var tilstrækkeligt klart defineret, at RAI officielt havde fået overdraget denne forpligtelse og endelig, at støtten ikke oversteg omkostningerne forbundet med public service forpligtelsen. Støtten var derfor forenelig med fællesmarkedet.

#### TV2/Danmark

Ved beslutning C 2/2003 af 19. maj 2004 blev TV2/Danmark forpligtet til at betale 628,2 mio. kr. tilbage til den danske stat. Kommissionen fandt, at denne del af den samlede støtte på i alt ca. 4,6 mia. kr. i perioden 1995-2002 var ulovlig efter artikel 86, stk. 2.

I beslutningen fastslog Kommissionen, at

- ▲ licensbetalinger og overførsler fra TV2- og Radiofonden
- ▲ fritagelse for betaling af selskabsskat
- ▲ adgang til rente- og afdragsfrie etableringslån
- ▲ tildeling af statsgaranti på driftslån og
- ▲ adgang til en landsdækkende frekvens på ikke-markedsvilkår

udgjorde statsstøtte til TV2/Danmark.<sup>13</sup>

Kommissionen afviste, at statsstøtten kunne fritages efter principperne i Altmark-sagen. Kommissionen henviste for det første til, at de kriterier, der udgjorde beregningsgrundlaget, ikke på forhånd var bestemt på en objektiv og gennemsigtig måde. For det andet var der ikke som påkrævet foretaget nogen analyse af, hvilke omkostninger en gennemsnitsvirksomhed ville have haft ved at varetage TV2/Danmarks public serviceforpligtelse.

13

*Kommissionen fandt derimod, at bl.a. det forhold, at alle ejere af fællesantenneanlæg har lovmæssig pligt til at sende TV2/Danmarks public service programmer („must-carry forpligtelsen“), ikke udgjorde statsstøtte.*

Kommissionen fandt derimod, at TV2/Danmarks public service-forpligtelse kunne betragtes som en SGEI efter artikel 86, stk. 2. Dette på trods af at public service-forpligtelsen ikke adskilte sig væsentligt fra de krav til sendetilladelse, som TV2/Danmarks kommercielle konkurrenter var underlagt.

For at fritage støtten til TV2/Danmark efter artikel 86, stk. 2, skulle følgende kumulative betingelser imidlertid være opfyldt:

- ▲ TV2/Danmarks public service-forpligtelse skulle klart og præcist være defineret af de danske myndigheder og defineret som en SGEI (definition).
- ▲ TV2/Danmark skulle officielt af de danske myndigheder have fået overdraget at udføre public service-forpligtelsen (mandat).
- ▲ Den danske stats finansiering måtte ikke overstige nettoomkostningerne ved public service-opgaven, heller ikke under hensyntagen til andre direkte eller indirekte indtægter af public service-virksomheden (proportionalitet).

For så vidt angik kravene til definition og mandat, fandt Kommissionen, at disse krav var opfyldt. Dette på trods af at definitionen af TV2/Danmarks public service-forpligtelse i radio- og fjernsynsloven efter Kommissionens opfattelse var „bred“.

For så vidt angik spørgsmålet om proportionalitet fandt Kommissionen, at undersøgelsen vedrørte to aspekter. For det første skulle Kommissionen beregne nettoomkostningerne ved TV2/Danmarks public service-forpligtelse for at vurdere, om der var ydet overkompensation for at lade TV2/Danmark varetage public service-opgaven. For det andet skulle Kommissionen undersøge, om TV2/Danmark havde trykket priserne på andre aktiviteter uden for public service-forpligtelsen, fx prisen på tv-reklamer. Her var det afgørende, om priserne var under, hvad der var nødvendigt for at dække de stand alone-omkostninger, som en effektiv kommerciel operatør normalt skulle have dækket i en tilsvarende situation.<sup>14</sup>

Med hensyn til den første del af proportionalitetsspørgsmålet fandt Kommissionen, at TV2/Danmark var blevet overkompenseret med 628,2 mio. kr. for at varetage public service-opgaven. Med hensyn til den anden del af proportionalitetsspørgsmålet fandt Kommissionen, at der ikke var klare beviser for, at TV2/Danmark ikke havde forsøgt at maksimere sine indtægter på tv-reklamemarkedet.

14

*Dette sidste led i undersøgelsen skulle sikre, at TV2/Danmark ikke anvendte statsstøtten til at dække et tab på en kommerciel aktivitet uden for public service-forpligtelsen.*

TV2/Danmark var dermed i alt blevet overkompenseret med 628,2 mio. kr.

Kommissionens beslutning er anket til Retten i Første Instans af den danske stat, TV2/Danmark A/S, TV Danmark A/S og Kanal 5 Denmark Ltd. (de oprindelige klagere for Kommissionen) og Viasat Broadcasting UK Ltd.

Charleroi<sup>15</sup>

Ved beslutning af 12. februar 2004 fandt Kommissionen, at Belgien havde ydet ulovlig støtte til flyselskabet Ryanair ved at give selskabet bedre vilkår i lufthavnen Charleroi end andre flyselskaber.

For det første bestod støtten i, at regionen Vallonien på baggrund af en kontrakt med Ryanair gav selskabet nedslag på 50 pct. i landingsafgifterne. Endvidere havde Vallonien forpligtet sig til at godtgøre Ryanairs ethvert tab, som selskabet måtte lide, hvis lufthavnsafgifterne eller lufthavnens åbningstider blev ændret i perioden 2001-2015.

For det andet bestod støtten i, at det offentlige selskab Brussels South Charleroi Airport (BSCA), som kontrolleredes af regionen Vallonien, på baggrund af en kontrakt med Ryanair medvirkede til at finansiere Ryanairs etableringsudgifter af selskabets base i Charleroi. Der var især tale om medfinansiering af indlogerings-, opholds-, ansættelses-, uddannelses-, kontor- og lagerudgifter samt udgifter til oprettelse af nye ruter. Derudover betalte Ryanair i forhold til andre brugere af lufthavnen kun en tiendedel af prisen til groundhandling.

Kommissionen fremhævede indledningsvist, at Kommissionen i Manchester Airport-sagen<sup>16</sup> havde præciseret, at rabatter, der giver en specifik virksomhed præferencebehandling, efter al sandsynlighed er omfattet af traktatens artikel 87, stk. 1. Kommissionen fastslog herefter, at princippet om den private investor ikke kunne bruges som begrundelse for, at Vallonien havde nedsat landings- og kompensationsafgiften.

Princippet om den private investor kunne kun bruges på udøvelsen af økonomiske aktiviteter og aldrig på udøvelsen af reguleringsbeføjelser. Kommissionen bemærkede i den forbindelse, at Vallonien kunne have valgt en ikke-diskriminerende adfærd inden for de rammer af offentlig myndighed, som regionen havde, i stedet for at sammenblende sine beføjelser ved at indgå en privatretlig aftale med Ryanair.

<sup>15</sup> Jf. EUT 2004 L137/1.

<sup>16</sup> Jf. Kommissionens beslutning af 14. juni 1999 i sagen NN 109/88.

Også for så vidt angik BSCA, fastslog Kommissionen, at princippet om den private investor ikke kunne bruges. Dette skyldtes, at BSCA ikke befandt sig i en situation, hvor selskabet skulle beregne sine risici og investeringsbeslutninger. BSCA havde heller ikke truffet sine beslutninger ud fra den faktiske rentabilitet, som selskabet med rimelighed kunne forvente.

Kommissionen fandt også, at aftalerne mellem Ryanair og henholdsvis Vallonien og BSCA skadede konkurrencen og var selektive. For det første var fordelene til Ryanair ikke baseret på objektive kriterier, der gjorde det muligt at undgå enhver form for forskelsbehandling mellem flyselskaber. For det andet var aftalernes offentliggørelse ikke officiel og gav ingen rettigheder for andre selskaber.

Kommissionen fandt på den baggrund, at de fordele, som var givet Ryanair, udgjorde statsstøtte efter artikel 87, stk. 1.

Kommissionen fandt også, at de fordele, som region Vallonien havde meddelt Ryanair, ikke kunne fritages efter artikel 87, stk. 3. Formålet med støtten kunne bl.a. nås ved at bruge ikke-diskriminerende støtte. Tilsvarende fritog Kommissionen ikke BSCAs rabatter på groundhandling. Denne støtte kunne skade konkurrencen og påvirke samhandelsvilkårene i et sådan omfang, at det stred mod den fælles interesse, jf. artikel 87, stk. 3, litra c).

De øvrige tilskud, der var bevilget Ryanair af BSCA, blev fritaget efter artikel 87, stk. 3, litra c). Fritagelsen blev dog betinget af, at støtten var tidsbegrænset, og at der blev udarbejdet ikke-diskriminerende støtteordninger, som kunne sikre, at selskaberne ud fra objektive kriterier blev behandlet lige.



**Konkurrencestyrelsen**

Nyropsgade 30

1780 København V

Tlf.: 72 26 80 00

Fax: 33 32 61 44

e-mail: [ks@ks.dk](mailto:ks@ks.dk)

<http://www.ks.dk>

Økonomi- og  
Erhvervsministeriet