Konkurrencerådsafgørelse den 28. juni 2023

Coloplast afgiver midlertidigt tilsagn i sag om mulig margin squeeze

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen
Carl Jacobsens Vej 35
2500 Valby
Tlf.: +45 41 71 50 00
E-mail: kfst@kfst.dk

Journal nr. 21/04878 /OMK, HASA, JTB, RLRE & HBF

Afgørelsen er udarbejdet af
Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen.

Indholdsfortegnelse

1.	**RESUME**	**6**
2.	**AFGØRELSE**	**9**
2.1	Tilsagn	9
3.	**SAGSFREMSTILLING**	**14**
3.1	Indledning	14
3.2	De involverede virksomheder	15
3.3	Markedsbeskrivelse	16
3.3.1	Stomihjælpemidler og forløbet med en stomi	17
3.3.2	Indkøb af stomihjælpemidler	17
3.3.3	Fritvalgsordningen	19
3.4	Markedsundersøgelser og informationsindsamling	19
3.4.1	Spørgeskemaundersøgelser	19
3.4.1.1	Producentundersøgelsen	19
3.4.1.2	Grossistundersøgelsen	19
3.4.1.3	Kommuneundersøgelsen	20
3.4.2	Dataanmodninger	20
3.5	Coloplasts prisadfærd	20
3.6	Høringssvar	21
3.6.1	Betingelserne for udstedelse at et foreløbigt påbud	22
3.6.2	Ikke sandsynliggjort, at Coloplast Danmark indtager en dominerende stilling	23
3.6.3	Styrelsens skøn om misbrug i form af margin squeeze	26
4.	**VURDERING**	**30**
4.1	Betingelser for at pålægge et foreløbigt påbud	30
4.2	Coloplast skønnes umiddelbart at have overtrådt konkurrencelovens § 11 og TEUF artikel 102	31
4.3	Markedsafgrænsning	32
4.3.1	De relevante produktmarkeder	32
4.3.1.1	Fritvalgsordningen	33
4.3.1.2	Det tværsektorielle udbud	34
4.3.1.3	Relevant praksis til brug for afgrænsning af produktmarkedet	34
4.3.1.4	Coloplasts overordnede synspunkter	35
4.3.1.5	Markederne for salg af stomihjælpemidler omfatter ikke andre medicinske produkter	35
4.3.1.5.1	Efterspørgselssubstitution	35
4.3.1.5.2	Udbudssubstitution	36

4.3.1.5.3 Delkonklusion 38

4.3.1.6 Foreløbig afgrænsning af upstreammarkedet for salg af stomihjælpemidler til grossister 38

4.3.1.6.1 Efterspørgselssubstitution 38

4.3.1.6.2 Udbudssubstitution 40

4.3.1.6.3 Delkonklusion 40

4.3.1.7 Foreløbig afgrænsning af downstreammarkedet for salg af stomihjælpemidler og tilhørende serviceydelser til kommuner 41

4.3.1.7.1 Efterspørgselssubstitution 41

4.3.1.7.2 Udbudssubstitution 45

4.3.1.7.3 Delkonklusion 46

4.3.1.8 Foreløbig afgrænsning af upstreammarkedet for salg af Coloplast-stomihjælpemidler 46

4.3.1.8.1 Sammenhængen mellem markederne 47

4.3.1.8.2 Efterspørgselssubstitution 49

4.3.1.8.3 Udbudssubstitution 57

4.3.1.8.4 Delkonklusion 57

4.3.2 De relevante geografiske markeder 57
4.3.2.1 Markedet for salg af Coloplast-stomihjælpemidler til grossister 58

4.3.2.2 Markedet for salg af stomihjælpemidler og serviceydelser til kommuner 59

4.3.3 Konklusion vedrørende markedsafgrænsning 59
4.4 Samhandelspåvirkning 59
4.5 Konkurrencelovens § 11 og TEUF artikel 102 61
4.5.1 Virksomhedsbegrebet 61
4.5.2 Dominerende stilling 62
4.5.2.1 Aktuel konkurrence 62

4.5.2.1.1 Konkurrencepresset fra parallelimport 64

4.5.2.2 Potentiel konkurrence 70

4.5.2.2.1 Andre producenters mulighed for at tilpasse produkter 70

4.5.2.2.2 Adgangsbarrierer for nye producenter 71

4.5.2.3 Modstående købermagt 73

4.5.2.4 Konklusion vedrørende dominans 74

4.5.3 Misbrug ... 75
4.5.3.1 Margin squeeze for en mindst lige så effektiv konkurrent ... 77
4.5.3.2 Foreløbig vurdering af egnethed til at begrænse konkurrencen ... 80
4.5.3.2.1 Praksis ... 80
4.5.3.2.2 Nødvendigheden af Coloplasts produkter ... 83
4.5.3.2.3 Niveauet for Coloplasts margin squeeze ... 84
4.5.3.2.4 Effekten af Coloplasts adfærd på downstreammarkedet ... 86
4.5.3.3 Delkonklusion ... 89
4.5.4 Objektiv begrundelse ... 89
4.5.4.1 […] parallelimport ... 89
4.5.4.2 Sikring af rådgivningsydelsen ... 90
4.5.4.3 Usikkerhed om køb direkte fra Coloplast ... 91
4.5.5 Foreløbig vurdering vedrørende Coloplasts umiddelbare overtrædelse af konkurrencelovens § 11 og TEUF artikel 102 ... 91
4.6 Der er tale om et hastetilfælde, hvor der skønnes at være risiko for alvorlig skade på konkurrencen ... 92
4.6.1 Betingelser ... 92
4.6.2 Vurdering af, om der er tale om et hastetilfælde med risiko for alvorlig skade på konkurrencen på markedet for stomihjælpemidler ... 93
4.7 Delkonklusion – betingelserne for at udstede et foreløbigt påbud er opfyldt ... 97
4.8 Tilsagn ... 97
4.8.1 Markedstest ... 97
4.8.2 Tilsagnet af den 8. juni ... 98
4.8.2.1 Vurdering af tilsagnet af den 8. juni 2023 ... 98
4.8.3 Tilsagnet af den 22. juni 2023 ... 99
4.8.3.1 Vurdering af tilsagnet af den 22. juni 2023 ... 99
4.9 Samlet konklusion ... 101
5. BEREGNINGSTEKNISKE BILAG ... 102

1. Resume

1. Denne sag handler om Coloplast Danmarks A/S' mulige misbrug af dominerende stilling i forbindelse med salg af stomihjælpemidler til kommuner i Danmark. Det mulige misbrug består i at have udøvet margin squeeze (avancepres) i strid med konkurrencelovens § 11 og TEUF artikel 102 i konkurrencen mod grossister på markedet for salg af stomihjælpemidler og tilhørende serviceydelser til kommuner i Danmark.

2. I forbindelse med sagsbehandlingen har styrelsen fundet grundlag for at udstede et foreløbigt påbud til Coloplast i medfør af konkurrencelovens § 16 b. Det skyldes *for det første* styrelsens foreløbige vurdering af, at Coloplast umiddelbart har misbrugt sin dominerende stilling, og *for det andet* at styrelsen vurderer, at der i denne sag er tale om hastetilfælde, hvor der skønnes at være risiko for alvorlig skade på konkurrencen på markedet for salg af stomihjælpemidler til kommuner i Danmark, såfremt der ikke gribes ind over for Coloplasts prisadfærd. Styrelsen har ved denne vurdering særligt lagt vægt på, at en stor andel af markedet for salg af stomihjælpemidler og tilhørende serviceydelser til kommuner bliver genudbudt inden for en nært forestående periode.

3. Coloplast er ikke enig i styrelsens foreløbige vurdering af, at Coloplasts prisadfærd udgør et misbrug af dominerende stilling i form af margin squeeze. Coloplast bestrider også, at betingelserne for udstedelse af et foreløbigt påbud er opfyldt.

4. Coloplast har dog tilbudt at imødekomme styrelsens betænkeligheder ved at afgive et midlertidigt tilsagn i sagen. Styrelsen vurderer, at det tilbudte tilsagn er tilstrækkeligt til midlertidigt at imødekomme styrelsens foreløbige betænkeligheder, hvorfor det ikke er nødvendigt at udstede et foreløbigt påbud. I stedet fastslår nærværende afgørelse, at det af Coloplast afgivne tilsagn gøres bindende.

5. Sagen har sin baggrund i en længere række af klager over Coloplasts adfærd inden for blandt andet produktion og salg af stomihjælpemidler i Danmark, som styrelsen har modtaget fra forskellige markedsaktører de senere år. En del af klagerne har omhandlet det forhold, at Coloplast i 2019 udvidede sin rolle på markedet ved at indgå i et ad-hoc-konsortium med grossisten Abena A/S og herigennem har prissat sine stomihjælpemidler over for danske kommuner væsentligt under de priser, som Coloplast har sat over for de konkurrerende danske grossister. Dette har ifølge klagerne medført en margin squeeze (også kaldet avancepres), som gør det svært – om ikke umuligt – for de øvrige grossister at konkurrere med konsortiet.

6. Coloplast A/S er producent af medicinske hjælpemidler herunder især stomihjælpemidler og katetre. Coloplast-stomihjælpemidler udgør mere end halvdelen af de produkter, der anvendes blandt brugerne i Danmark, men der findes også en række øvrige producenter, fx Dansac & Hollister og Convatec.

7. En stomi er en kunstig åbning i bugvæggen til kroppens indre organer. Stomihjælpemidler omfatter stomiposer, plader og alle tilbehørsprodukter en patient har brug efter at have fået indopereret en stomi i maven.

8. Producenterne sælger blandt andet stomihjælpemidler direkte til de danske regioner, hvor de benyttes på hospitalerne. Brugeren introduceres først gang til stomihjælpemidlerne på hospitalet, hvorefter der udstedes en bevilling på det produkt, som passer brugeren bedst. Efter hospitalsudskrivelsen er det den enkelte kommune, der, efter en individuel vurdering af den enkelte patient, er forpligtet til at levere de stomihjælpemidler, som dækker brugerens behov.

Styrelsen vurderer foreløbigt, at der i høj grad opstår en "lock-in" effekt, hvor brugerne tilknyttes en bestemt producents produkter på hospitalet og efterfølgende ønsker at benytte samme produkt fremadrettet i kommunalt regi.

9. Når kommunerne indkøber stomihjælpemidler sker det via udbud eller prisindhentninger, hvor kommunen efterspørger en bred, men oftest meget specifik, portefølje af forskellige producenters produkter sammen med en række serviceydelser i form af rådgivning, besøg hos brugere, vejledning og et elektronisk bevillingssystem. De leverandører, der har deltaget i de kommunale udbud, har historisk været grossister, der har specialiseret sig i at indkøbe et udvalg af forskellige stomihjælpemidler fra forskellige producenter, og som samtidig har kunnet levere de af kommunerne efterspurgte serviceydelser. Grossisterne kan generelt anskaffe produkterne enten direkte fra producenterne eller gennem parallelimport.

10. De relevante markeder i sagen er foreløbigt afgrænset til et *upstreammarked* for salg af Coloplast-stomihjælpemidler til grossister i Danmark samt et *downstreammarked* for salg af stomihjælpemidler og tilhørende serviceydelser til kommuner i Danmark.

11. Det er styrelsens foreløbige vurdering, at Coloplast indtager en dominerende stilling på upstreammarkedet for salg af Coloplast-stomihjælpemidler til grossister i Danmark.

12. Det er nødvendigt for grossisterne at have adgang til Coloplast-produkter, hvis de vil konkurrere i kommunale udbud. Grossisterne kan enten købe disse produkter direkte fra Coloplast eller parallelimportere tilsvarende Coloplast-produkter fra andre EU-lande. De foreløbige undersøgelser viser, at Coloplast i perioden 2019-2021 havde en markedsandel på [30-50] pct. I 2022 steg Coloplasts markedsandel væsentligt til [60-70] pct. på upstreammarkedet.

13. Udover Coloplasts markedsandel peger sagens materiale blandt andet i retning af, at der er væsentlige udfordringer forbundet med parallelimport, som begrænser paralleleksportørers evne til at lægge et konkurrencepres på Coloplast. Hertil kommer, at visse produkter – fx nye produkter eller produkter markedsført specifikt til det danske marked – kun kan købes direkte hos Coloplast.

14. Det er desuden styrelsens foreløbige vurdering, at Coloplast har udøvet et misbrug af sin dominerende stilling i form af margin squeeze. Dette er baseret på, at Coloplast opkræver priser over for konkurrerende grossister på upstreammarkedet, der langt overstiger de priser, som Coloplast gennem ad-hoc konsortiet tilbyder kommunerne på downstreammarkedet.

15. Styrelsens foreløbige undersøgelser af Coloplasts prisadfærd viser, at Coloplast i perioden fra 2020 til 2022 i gennemsnit har solgt Coloplast-stomihjælpemidler […] pct. billigere til kommuner end til de øvrige grossister. Coloplasts prisadfærd medfører dermed en margin squeeze for de konkurrerende grossister, der som følge heraf vil have en negativ avance, hvis de skulle sælge til kommunerne til samme pris som Coloplast og købe Coloplast-stomihjælpemidler direkte fra Coloplast.

16. Selv hvis der tages højde for grossisternes evne til at parallelimportere Coloplast-produkter fra andre EU-lande, er Coloplasts pris til kommunerne i gennemsnit stadig […] pct. lavere end de priser, som grossisterne har mulighed for at anskaffe tilsvarende produkter til.

17. Det er styrelsens foreløbige skadesteori, at Coloplasts prisadfærd er egnet til at ekskludere andre grossister helt eller delvist fra downstreammarkedet. Coloplasts adfærd har allerede direkte medført, at flere grossister er ophørt med at byde eller ikke har vundet udbud siden konsortiets indtræden på markedet.

18. Styrelsen vurderer umiddelbart, at Coloplast har incitament til at ekskludere andre grossister, fordi de på længere sigt vil kunne hæve priserne over for kommunerne og dermed tjene en større profit. Derudover er Coloplast udsat for konkurrence fra paralleleksportører. Ved at

presse de øvrige grossister ud af markedet får Coloplast begrænset konkurrencen fra parallelimport og dermed styrket sin sandsynlige dominerende stilling.

19. Hvis Coloplast får afskærmet konkurrerende grossister på downstreammarkedet, vil Coloplast også kunne styrke sin position i forhold til andre producenter og begrænse konkurrencen på upstreammarkedet på længere sigt. Det skyldes især, at […] den sundhedsfaglige rådgivning i konsortiet. hvilket over tid kan påvirke Coloplasts evne til at konvertere brugere og dermed styrke Coloplasts position upstream.

20. Foruden Coloplasts egen mulighed for direkte at konvertere brugere til Coloplast-produkter, kan kommunerne også potentielt blive presset til at konvertere brugere i retning af Coloplast-produkter. Det skyldes, at kommunerne er underlagt et lovkrav om at indkøbe ud fra "bedst og billigst"-modellen. Coloplasts lave prissætning på Coloplast-produkter kan således medføre, at kommunerne i et vist omfang er tvunget til at forsøge at konvertere brugere over til Coloplast-produkter, til trods for at brugerne ville foretrække at beholde deres hidtidige produkt.

21. Det er samlet styrelsens foreløbige vurdering, at Coloplasts adfærd på sigt vil kunne føre til højere priser og et mindre udvalg for brugerne. For brugerne er det særligt vigtigt at have adgang til et bredt sortiment, da brugerne kan have helt individuelle behov samt føle tryghed ved et bestemt produkt.

22. Det er styrelsens vurdering, at udviklingen på markedet gør, at sagen nu har hastende karakter, og der skønnes at være risiko for alvorlig skade på konkurrencen på markedet for stomihjælpemidler, hvis ikke Coloplasts prisadfærd ændres. Det midlertidige tilsagn vil efter styrelsens vurdering medføre, at Coloplast skal fastsætte sine priser sådan, at en lige så effektiv konkurrent får mulighed for at dække sine omkostninger og opnå en rimelig avance.

23. Styrelsen vurderer derfor, at det afgivne tilsagn fra Coloplast er egnet til at imødekomme styrelsens betænkeligheder midlertidigt, mens styrelsen forsætter sine undersøgelser i sagen om muligt misbrug af dominerende stilling i form af margin squeeze. Dermed finder styrelsen, at det ikke længere er nødvendigt at udstede et foreløbigt påbud efter konkurrencelovens § 16 b.

2. Afgørelse

24. Konkurrencerådet træffer følgende afgørelse:

25. Det meddeles Coloplast Danmark A/S, at:

- Det af Coloplast Danmark A/S afgivne tilsagn af 22. juni 2023 er egnet til *midlertidigt* at imødekomme Konkurrencerådets betænkeligheder vedrørende muligt misbrug af dominerende stilling i form af margin squeeze, hvorfor Konkurrencerådet ikke finder grundlag for at udstede et foreløbigt påbud efter konkurrencelovens § 16 b.
- Det afgivne tilsagn gøres bindende for Coloplast Danmark A/S fra den 28. juni 2023 til og med den 30. juni 2024, hvor tilsagnet udløber, jf. konkurrencelovens § 11, stk. 4, 2. pkt., jf. § 16 a, stk. 1.
- Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen fortsætter behandlingen af sagen med henblik på at træffe en endelig afgørelse over for Coloplast Danmark A/S.

2.1 Tilsagn

26. Coloplast Danmark A/S afgiver følgende midlertidige tilsagn:

COLOPLAST DANMARK A/S' MIDLERTIDIGE TILSAGN

Coloplast Danmark A/S ("Coloplast Danmark") har modtaget Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens udkast af 2. juni 2023 til afgørelse om et foreløbigt påbud vedrørende Coloplast Danmarks og Coloplast-koncernens salg af stomihjælpemidler til grossister og kommuner i Danmark, som af styrelsen antages at udgøre et misbrug af en dominerende stilling i form af margin squeeze.

I sit høringssvar af 19. juni 2023 har Coloplast Danmark redegjort for som sin opfattelse, dels at betingelserne for et foreløbigt påbud ikke er opfyldt, dels at udkastets analyse af den påståede margin squeeze er forkert.

Coloplast Danmark har imidlertid endvidere oplyst Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen, at selskabet ønsker at fortsætte sin dialog med styrelsen med henblik på at sikre en sund og varig konkurrencesituation på det danske marked. For at sikre ro til således at kunne færdiggøre sagen, uden at parterne samtidig skal gennemføre en ankesag om et foreløbigt påbud truffet på et fejlagtigt grundlag, fremkommer Coloplast Danmark hermed med forslag til *midlertidige tilsagn*, som på kort sigt fuldstændigt imødekommer Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens betænkeligheder.

Præambel

I forbindelse med Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens undersøgelse af Coloplast Danmark A/S' mulige misbrug af en mulig dominerende stilling i form af margin squeeze, har Coloplast Danmark A/S, tiltrådt af Coloplast A/S, afgivet tilsagnene nedenfor.

Formålet med tilsagnet er at imødekomme Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens foreløbige betænkeligheder, mens Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens afslutter sin undersøgelse af sagen.

Tilsagnet tilsigter ikke at hindre Coloplast A/S og Coloplast Danmark A/S fra at deltage i konkurrencen på markedet, og Coloplast A/S og Coloplast Danmark A/S kan derfor deltage i konkurrencen på markedet under iagttagelse af tilsagnet, herunder særligt punkt 4.

Tilsagnet er alene foreløbigt og foregriber ikke udfaldet af Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens fortsatte og videre undersøgelser eller en eventuel afgørelse, herunder spørgsmålet om, hvorvidt Coloplast Danmark A/S indtager en dominerende stilling på noget marked, eller om en sådan stilling i givet fald er blevet misbrugt.

Definitioner

Alle definitioner omfatter også det pågældende ord i flertal og i både bestemt og ubestemt form.

Coloplast: Coloplast A/S, CVR-nr. 69749917.

Coloplast Danmark: Coloplast Danmark A/S, CVR-nr. 19020940.

Coloplast-koncernen: Alle virksomheder, der er kontrolleret af Coloplast A/S eller Coloplast Danmark A/S, hvorved kontrolbegrebet skal fortolkes i overensstemmelse med § 3 i bekendtgørelse nr. 1286 af 26. november 2019 om beregning af omsætning i konkurrenceloven.

Coloplast-stomihjælpemidler: Omfatter alle Coloplast-varenumre inden for stomipleje, som omfattes af en Kommunal aftale, herunder poser, barrierer og tilbehørsprodukter.

Downstreampriser: Stykprisen på Coloplast-stomihjælpemidler ekskl. moms samt ekskl. eventuelle Rabatter og Vilkår, som tilbydes til en kommune ved afgivelse af tilbud på Kommunale aftaler om indkøb af stomihjælpemidler i Danmark.

Grossist: Enhver virksomhed, der byder ind på Kommunale aftaler om stomihjælpemidler.

Kommunale aftaler: Danske kommuners og danske kommunale indkøbsfællesskabers udbud af aftaler eller prisindhentninger vedrørende indkøb af stomihjælpemidler som samlet aftale omfattende både Coloplast-stomihjælpemidler og andre producenters produkter sammen med logistik og bevillingssystem.

Rabatter og Vilkår: De ikke-diskriminerende vilkår for (1) omkostningsbegrundet kvantumsrabat, der ydes i forhold til købte volumener, og (2) performance-rabatter, som ydes for købers konkrete indsatser knyttet til videresalg af Coloplast-stomihjælpemidler, herunder for: (a) at levere bevillingsdata til Coloplast Danmark, (b) at samarbejde med Coloplast Danmark om sygeplejefaglig rådgivning, herunder at lade Coloplast Danmark forestå sygefaglig rådgivning relateret til Coloplast-produkter, (c) at acceptere for Coloplast Danmark gunstige betalingsbetingelser, (d) at levere rullende seksmåneders forecast, eller acceptere senere leveringstidspunkter, eller andre objektive og sædvanlige leveringsbetingelser

samt (e) at levere eventuelle andre på forhånd definerede, objektive og sædvanlige indsatser til udbredelse af oplysning om og/eller salg, markedsføring og distribution af samt rådgivning om Coloplast-stomihjælpemidler.

Upstreampris: Stykprisen på Coloplast-stomihjælpemidler ekskl. moms samt ekskl. eventuelle Rabatter og Vilkår, som tilbydes til enhver virksomhed, der byder ind på Kommunale aftaler om stomihjælpemidler.

Tilsagn

I en periode indtil udgangen af juni 2024, mens der afsøges en permanent løsning, er Coloplast Danmark (og Coloplast-koncernen) indstillet på at overholde følgende begrænsninger i pkt. 1) til 4) samt 4a) til 4d) nedenfor:

1) At sælge de omhandlede Coloplast-stomihjælpemidler til alle grossister, der ønsker at købe fra Coloplast Danmark til brug for Kommunale aftaler, og

2) at anvende ens Upstreampriser og Rabatter og Vilkår over for alle grossister, og

3) enten at afstå fra at afgive tilbud (herunder gennem eventuel deltagelse i et konsortium) i Kommunale aftaler,

4) eller at afgive tilbud (herunder gennem eventuel deltagelse i et konsortium) i udbud af Kommunale aftaler til Downstreampriser, som giver en lige så effektiv konkurrent i grossistleddet mulighed for at få dækket sine omkostninger og opretholde en rimelig avance på Coloplast-stomihjælpemidler, hvilket skal vurderes på følgende måde og efter følgende procedure:

   4a) De tilbudte Downstreampriser skal være tilstrækkeligt høje til at dække Coloplast Danmarks Upstreampris med tillæg af Coloplast Danmarks langsigtede inkrementelle omkostninger (herunder vederlag som dækker eventuelle konsortiepartneres langsigtede inkrementelle omkostninger) forbundet med levering af Coloplast-stomihjælpemidler og tilhørende ydelser til kommunerne samt en avance, som hemmeligholdes, [redacted];

   4b) Rabatter og Vilkår anvendes på identisk måde over for alle grossister, og hvis Coloplast Danmark også tilbyder Rabatter og Vilkår i Kommunale aftaler, må disse ikke være mere fordelagtige end de Rabatter og Vilkår, der anvendes over for grossisterne;

   4c) Senest 10 hverdage før tilbudsfristen i enhver Kommunale aftale giver Coloplast Danmark meddelelse til grossisterne om de for den Kommunale aftale gældende Upstreampriser og de gældende Rabatter og Vilkår, som alle grossister på det danske marked således vil kunne købe til (begrænset til den konkrete Kommunale aftale) (dog således at Coloplast Danmark A/S kan tage forbehold i forhold til Upstreampriserne, såfremt "spørgsmål/svar-fristen" i den Kommunale aftale ikke er udløbet på det tidspunkt, idet Coloplast Danmark efterfølgende kan foretage ændringer af Upstreampriserne, såfremt nye og relevante oplysninger meddelt i forbindelse med "spørgsmål/svar" giver saglig anledning hertil); og

   4d) I forbindelse med Coloplast Danmarks eventuelle deltagelse i Kommunale aftaler, herunder gennem eventuel deltagelse i et konsortium, skal Coloplast Danmark til Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens orientering fremsende dels de Downstreampriser og eventuelle Rabatter og Vilkår, som Coloplast Danmark vil byde ind med, dels de anvendte Upstreampriser og Coloplast Danmarks langsigtede inkrementelle

omkostninger (herunder vederlag som dækker eventuelle konsortiepartneres langsigtede inkrementelle omkostninger) forbundet med levering af Coloplast-stomihjælpemidler og tilhørende ydelser til kommunerne, som dokumentation for overholdelse af pkt. 4a) og 4b) ovenfor senest tre hverdage inden Coloplast Danmarks afgivelse af tilbud i en Kommunal aftale.

For Coloplast Danmark A/S

Martin Kiil
Administrerende direktør

Tiltrædes af Coloplast A/S

Hea

Hea Vinskov
SVP & Group General Counsel

3. Sagsfremstilling

3.1 Indledning

27. Denne sag handler om Coloplast Danmark A/S' (Coloplast) mulige misbrug af dominerende stilling i forbindelse med salg af stomihjælpemidler til kommuner i Danmark. Sagen har sin baggrund i en længere række af klager over Coloplasts adfærd inden for blandt andet produktion og salg af stomihjælpemidler i Danmark, som styrelsen har modtaget fra forskellige markedsaktører de senere år.

28. Styrelsen fremsendte den 15. juli 2021 en meddelelse om betænkeligheder til Coloplast vedrørende en mulig overtrædelse af forbuddet mod misbrug af dominerende stilling i form af margin squeeze efter konkurrencelovens § 11 og TEUF artikel 102.[1]

29. Styrelsen har efterfølgende indhentet oplysninger fra Coloplast og en række andre markedsaktører, herunder foretaget en markedsundersøgelse, jf. afsnit 3.4 nedenfor. Den 6. februar 2023 holdt styrelsen et møde med Coloplast, hvor styrelsen præsenterede sine foreløbige resultater fra blandt andet markedsundersøgelsen samt beregninger om Coloplasts prissætning. Coloplast indsendte den 28. april 2023 bemærkninger til de foreløbige resultater, som styrelsen havde præsenteret på mødet.

30. Styrelsen er fortsat i gang med at behandle sagen, men har på baggrund af de foretagne undersøgelser og modtagne oplysninger vurderet, at der var grundlag for at udstede et foreløbigt påbud efter konkurrencelovens § 16 b til Coloplast. Styrelsens vurdering baserer sig på, at i) styrelsen umiddelbart skønner, at Coloplast har overtrådt forbuddet mod misbrug af dominerende stilling i konkurrencelovens § 11, stk. 1, jf. stk. 3, nr. 1, og TEUF artikel 102, litra a, ved i hvert fald i perioden 2020-2022 at have udøvet margin squeeze på stomihjælpemidler solgt til grossister og kommuner i Danmark, og at ii) styrelsen vurderer, at der er tale om et hastetilfælde, hvor der skønnes at være risiko for alvorlig skade på konkurrencen.

31. Styrelsen sendte den 2. juni 2023 et udkast til afgørelse med et foreløbigt påbud i høring til Coloplast. Coloplast har i forbindelse med høringen tilbudt at afgive et midlertidigt tilsagn for at imødekomme styrelsens betænkeligheder, som gav anledning til at udstede et foreløbigt påbud. Det afgivne tilsagn fra Coloplast er egnet til at imødekomme styrelsens betænkeligheder midlertidigt, hvorfor styrelsen ikke længere finder det nødvendigt at udstede et foreløbigt påbud efter § 16 b. Styrelsen fortsætter behandlingen af sagen med henblik på at træffe endelig afgørelse over for Coloplast.

32. Sagen har som nævnt sin baggrund i en lang række klager, som i vidt omfang har omhandlet det forhold, at Coloplast i 2019 udvidede sin rolle på markedet til ikke kun at være aktiv i producentleddet men også i grossistleddet:

33. Coloplast har siden 1957 produceret sygeplejeartikler inden for blandt andet stomi og solgt disse typer sygeplejeartikler (stomihjælpemidler) til danske grossister, som leverer dem til kommuner i Danmark. I tillæg til denne producentrolle valgte Coloplast i august 2019 at indgå

[1] Jf. bilag 2: Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens meddelelse om betænkeligheder af 15. juli 2021.

i et konsortiesamarbejde med grossisten Abena A/S (Abena) med henblik på at deltage i kommunale udbud og prisindhentninger af stomihjælpemidler i Danmark.[2]

34. Siden 2019 har Coloplast gennem ad hoc-konsortieaftaler med Abena deltaget i 20 kommunale udbud om levering af stomihjælpemidler til danske kommuner.[3]

35. Coloplast har oplyst, at der er tale om ad hoc-konsortieaftaler, som etableres fra udbud til udbud, og at de respektive konsortieaftaler har været stort set identiske. […]. Det skyldes, at kommunerne stiller en række krav ved udbud og prisindhentninger i form af, at tilbudsgiveren – udover at levere stomihjælpemidler – også skal tilbyde en række ydelser.[4] Det har derfor, […], været nødvendigt for Coloplast at indgå i et konsortiesamarbejde med Abena, som blandt andet har det nødvendige […]. Herved har Coloplast gennem konsortiet med Abena kunne afgive tilbud på levering af stomihjælpemidler direkte til kommunerne i forbindelse med konkrete kommunale udbud og prisindhentninger.[5] Styrelsen vil i det følgende benævne Coloplasts og Abenas ad hoc-konsortier samlet som "konsortiet".

36. Coloplast har videre oplyst, […], […]. Herudover […] yder [Coloplast] telefonisk og fysisk sygeplejefaglig rådgivning om alle producenters produkter til brugerne i de kommuner, som konsortiet vinder.

37. Klagerne har især gået på det forhold, at Coloplast gennem konsortiet med Abena har prissat sine stomihjælpemidler over for danske kommuner væsentligt under de priser, som Coloplast har sat over for de konkurrerende danske grossister, hvilket ifølge klagerne har medført en margin squeeze (avancepres) for disse grossister, som gør det svært – om ikke umuligt – for dem at konkurrere med konsortiet.

3.2 De involverede virksomheder

38. **Coloplast Danmark A/S** (som anført benævnt "Coloplast" i denne sag) er et dansk datterselskab til Coloplast A/S, som er en dansk børsnoteret virksomhed med placering i Humlebæk i Nordsjælland. Coloplast A/S blev stiftet i 1957 med henblik på at udvikle medicinsk udstyr, som kan hjælpe patienter med særlige behov.[6]

39. Coloplast beskæftiger sig med salg og markedsføring af sygeplejeartikler i Island og Danmark inden for fem områder: Stomi, kontinens, hud- og sårbehandling, interventionel urologi samt stemme- og respiratorisk pleje.[7]

40. Af Coloplast A/S' årsrapport for 2021/22 fremgår det, at Coloplast-koncernen havde 14.572 fuldtidsansatte medarbejdere, og at koncernen havde en global omsætning på 22.579 mio. kroner, hvoraf 302 mio. kroner blev genereret af datterselskabet Coloplast i Danmark. [8]

---

[2] Jf. bilag 3: Coloplasts bemærkninger til meddelelse om betænkeligheder af 11. august 2021, side 4.
[3] Jf. bilag 9: Coloplasts bemærkninger af 28. april 2023.
[4] Disse krav er strengere for de kommunale udbud end for prisindhentningerne.
[5] Jf. bilag 3: Coloplasts bemærkninger til meddelelse om betænkeligheder af 11. august 2021, side 4.
[6] Jf. https://www.coloplast.dk/kontakt-coloplast-danmark/hvem-er-vi/om-coloplast/
[7] Jf. https://www.coloplast.dk/kontakt-coloplast-danmark/hvem-er-vi/om-coloplast/
[8] Jf. https://www.coloplast.com/Documents/Investor_relations/Annual_report/Arsrapport-2021-22.pdf, side 44 og 74.

41. **Abena A/S** (som anført benævnt "Abena" i denne sag) er en dansk familiejet handels- og produktionsvirksomhed med hovedkontor i Aabenraa, der er grossist inden for en række områder, herunder stomiprodukter og dertilhørende serviceydelser forbundet med leverancen af disse produkter.[9][10]

42. Det fremgår af Abena Holding A/S' årsrapport for 2021/2022, at koncernen for perioden gennemsnitligt havde 1.915 ansatte på verdensplan samt en omsætning på 6,5 mia. DKK i 2021.[11]

43. **Mediq Danmark A/S** (Herefter "Mediq") er grossist af medicinsk udstyr og services til sundhedssektoren i Danmark inden for en række produktkategorier som eksempelvis stomi, inkontinens og diabetes. Virksomheden er en del af Mediq-koncernen, som i 2021 var repræsenteret i 13 lande: Belgien, Danmark, Storbritannien, Finland, Estland, Tyskland, Ungarn, Letland, Litauen, Holland, Norge, Sverige og Schweiz med mere end 2.600 ansatte samt en omsætning på 1 mia. EURO i 2020.[12][13][14]

44. **Kirstine Hardam A/S** (som anført benævnt "Hardam" i denne sag) er specialiseret grossist af sygeplejeartikler inden for stomi til hospitaler, regioner, kommuner og private. Virksomheden leverer udover sygeplejeartikler inden for stomi også sygeplejeartikler inden for blandt andet inkontinens, sårbehandling og eksem.[15][16]

45. **OneMed A/S** (Herefter "OneMed") er en danskstiftet grossist af sygeplejeartikler, som er en del af OneMed Group bestående af mere end 30 virksomheder fordelt på i alt 14 lande. Virksomheden leverer sygeplejeartikler og services inden for blandt stomi til kommuner, praktiserende læger, speciallæger og privathospitaler samt regionshospitaler og offentlige institutioner.[17]

46. **Stotec Danmark A/S** (Herefter "Stotec") er et dansk agentur for Welland Medical Ltd (herefter "Welland"), der sælger stomitilbehør til regioner og danske leverandører af stomihjælpemidler og -tilbehør.[18]

47. **Stomiforeningen COPA** (Herefter "COPA") er en dansk forening, der varetager interesser for patienter, som er stomi- eller reservoiropererede, eller som har en sygdom, der på sigt kan føre til en stomi- eller reservoiroperation. COPA tilbyder gratis rådgivning til medlemmer samt en række aktiviteter på landsplan i foreningens lokalforeninger og i interessegrupper.[19]

3.3 Markedsbeskrivelse

48. Denne sag vedrører som nævnt salg af stomihjælpemidler til grossister og kommuner i Danmark.

---

[9] Jf. https://www.abenalaegeshop.dk/inkontinens-og-stomi?p=2
[10] Jf. https://www.abena.dk/om-abena/om-os
[11] Jf. https://www.abena.com/Files/Images/BRO038_Annual-report_2020-2021_A4_GLOBAL.pdf, side 7.
[12] Jf. https://mediqdanmark.dk/public/dokumenter/2021%20-%20CSR%20midterm%20report%20Mediq.pdf
[13] Jf. https://mediqdanmark.dk/ommediqdanmark/commitedtoyourcare.html
[14] Jf. https://sources.opencorporates.com/bots/dk_xbrl_parser/4/0/a/49639823_amNsb3VkczovLzAzLzNlL2M2L2RlLzYxL2NhOWYtNDU3MS04MTA4LTBkZDQ0ZjZmNDlhMg.pdf, side 13.
[15] Jf. https://www.hardam-shop.dk/profil.aspx
[16] Jf. https://www.onemed.dk/om-os
[17] Jf. https://www.onemed.dk/markeder
[18] Jf. bilag 5: Producentundersøgelsen.
[19] Jf. https://copa.dk/om-copa/

3.3.1 Stomihjælpemidler og forløbet med en stomi

49. En stomi er en kunstig åbning i bugvæggen til kroppens indre organer. Selve åbningen er konstrueret ved et kirurgisk indgreb og har til formål at give afløb fra tarm eller urinveje, hvorefter affaldsstoffer passerer igennem og forlader stomien, og til sidst opsamles i en pose på maven.[20] [21]

50. Der findes flere typer af stomi. De tre mest almindelige typer af stomi er kolostomi, urostomi og ileostomi. Kolostomi og ileostemi er kendetegnet ved, at henholdsvis tyktarmen og tyndtarmen er ført ud på maven. Urostomi er derimod kendetegnet ved, at urinlederen er ført ud på maven. Årsagerne til stomi kan være forskellige. Årsagen kan fx være endetarmskræft eller betændelsestilstande, der medfører, at man må fjerne endetarmen, eller det kan skyldes medfødte misdannelser. Disse sygdomsforløb vil typisk indebære en permanent stomi. Andre gange vil der være tale om midlertidige sygdomsforløb på grund af betændelsestilstande i tynd-, tyk- eller endetarmen, hvorefter stomien igen fjernes.[22]

51. Stomien vil blive indopereret under et hospitalsforløb. Som beskrevet ovenfor vil stomien i nogle tilfælde være midlertidig, mens den i andre tilfælde vil være permanent, og i så fald vil det være nødvendigt at have adgang til stomihjælpemidler i form af stomiposer og tilbehørsprodukter, efter man er blevet udskrevet fra hospitalet. En patient bliver typisk udskrevet tre til fem dage efter operationen.[23] Hvis en person har behov for fortsat at benytte en stomi efter udskrivelsen, bliver personen typisk betegnet som en 'bruger'. Brugere af stomihjælpemidler starter således ud som patienter på hospitalerne, hvor de lærer et produkt at kende i samarbejde med en stomisygeplejerske.[24]

3.3.2 Indkøb af stomihjælpemidler

52. Der er som udgangspunkt to typer af aktører, som indkøber stomihjælpemidler. Det er navnlig regioner og kommunerne. De to typer af aktører indkøber som udgangspunkt produkter i separate udbud. Den eneste undtagelse er et tværsektorielt udbud, som blev udført som et samarbejde mellem Region Midtjylland, Region Syddanmark samt 31 kommuner i slutningen af 2022. Ellers indkøber regionerne og kommunerne på separate aftaler.

53. Regionerne indkøber stomihjælpemidler, som benyttes på hospitalerne. Som udgangspunkt køber regionerne et bredt sortiment af stomihjælpemidler direkte fra en række producenter, fx Convatec og Dansac & Hollister, eller hos visse producenters agenturer i Danmark. Årsagen til at regionerne indkøber et bredt sortiment af produkter er at give patienten det produkt på hospitalet, som passer vedkommende bedst. Det bedste produkt for den enkelte patient kan blandt andet afhænge af patientens kropsform og hudtype.

54. Regionernes indkøb af stomihjælpemidler foretages typisk ikke gennem udbud. Det skyldes, at producenterne tilbyder produkterne så billigt til regionerne, at regionerne ikke er forpligtede til at gennemføre formelle udbud.

55. De lave priser til regionerne skal ses i lyset af, at det er på hospitalet, brugerne af stomihjælpemidler første gang får udredt hvilket produkt, der passer til dem. Producenterne har derfor en

---

[20] Jf. https://www.coloplast.dk/stomi/mennesker-med-stomi/
[21] Jf. https://www.sundhed.dk/borger/patienthaandbogen/mave-og-tarm/sygdomme/behandling/stomi/
[22] Jf. https://www.coloplast.dk/stomi/mennesker-med-stomi/
[23] Jf. https://www.hospitalsenhedmidt.dk/patientvejledninger/kirurgi/operation-med-anlaggelse-af-stomi/
[24] Jf. bilag 4: Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens referat af møde med COPA af 9. februar 2022, side 12.

interesse i, at deres produkter er let tilgængelige på hospitalerne, således at brugerne vil fastholde disse produkter efter udskrivelsen. Hvis patienten introduceres til et specifikt mærke på hospitalet, vil patienten ofte fortsætte med dette efter indlæggelsen.[25]

56. Efter hospitalsudskrivelsen er kommunerne efter en individuel vurdering af den enkelte patient i medfør af servicelovens § 112 forpligtede til at levere stomihjælpemidler, der dækker brugerens behov, uden beregning. Det er dermed kommunerne, der finansierer brugernes stomihjælpemidler (og ikke brugerne selv), når brugeren efter udskrivelse skal bruge stomihjælpemidler. Produktet, som kommunerne bevilliger til den enkelte borger, hænger som nævnt ofte tæt sammen med det produkt, som brugeren blev introduceret til på hospitalet, da brugeren ofte vil fortrække at fortsætte med det samme produkter.[26]

57. Kommunerne indkøber således stomihjælpemidler til brugerne, som er borgere i kommunen. Kommunerne udformer udbud eller prisindhentninger (herefter samlet "udbud")[27], hvor de ud fra princippet om 'bedst og billigst' forsøger at indkøbe alle de stomihjælpemidler – sammen med en række eftersalgsydelser (eller serviceydelser) i form af rådgivning, besøg hos brugere, vejledning og et elektronisk bevillingssystem – som brugerne i den pågældende kommune har behov for. Disse udformninger er i høj grad bestemt af de bevillinger[28], som brugerne kommer med fra hospitalerne.[29] En kommune vil derfor skulle levere et bredt sortiment af stomihjælpemidler til sine borgere.

58. Som følge heraf efterspørger kommunerne i deres udbud en bred portefølje af produkter, som både indeholder en række stomihjælpemidler, så de kan servicere alle deres borgere med stomi, samt tilhørende ydelser som rådgivning, servicering af borgerne, et særligt IT-system til håndtering af borgernes bevillinger og bestillinger (herefter "bevillingssystem") samt levering af produkter i ét samlet udbud. Kommunerne vælger på baggrund af udbuddet én enkelt leverandør til at levere alle produkter og tilhørende ydelser. Den vindende aktør indgår herefter en rammeaftale med kommunen, hvor aktøren er forpligtet til at levere alle de stomihjælpemidler, som aktøren har budt ind med til de priser, der fremgik af tilbuddet.

59. De kommunale udbud består af en række positioner, som hver især indeholder beskrivelser af de produkter, kommunernes brugere har behov for (varelinjer). Et eksempel på en position kunne være en håndfuld produkter indeholdende en række varelinjer. Hver varelinje indeholder detaljerede beskrivelser af de forskellige produkter, som kommunernes brugere har behov. Udbuddene må – modsat prisindhentningerne – ikke nævne specifikke produktnavne. Der er i stedet på hver varelinje inden for hver position specificeret en række krav (herefter "kravspecifikationer") [30] til det pågældende produkt. Kravspecifikationerne er oftest så specifikke, at tilbudsgiverne ofte kun kan byde ind med ét bestemt produkter fra en bestemt producent, fx et specifikt Coloplast-produkt.[31]

60. I udbuddene byder leverandørerne typisk ind med et produkt og en given pris på hver varelinje. Tilbudsgiverne i kommunernes udbud er typisk grossister, som både kan levere en bred

---

[25] Jf. bilag 3: Coloplasts bemærkninger til meddelelse om betænkeligheder af 11. august 2021, side 4.

[26] Jf. bilag 3: Coloplasts bemærkninger til meddelelse om betænkeligheder af 11. august 2021, side 2.

[27] Styrelsen er opmærksom på, at der er en række forskelle mellem udbuddene og prisindhentningerne, som kommunerne udformer. Eksempelvis er der strengere krav i de kommunale udbud til rådgivning af brugere, besøg hos brugere, samt det elektroniske bevillingssystem, jf. bilag 4: Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens kommuneundersøgelse, spørgsmål 7. I prisindhentninger er der desuden mulighed for, at kommunerne kan nævne specifikke produkter, som byderne skal byde ind med.

[28] Bevillingerne svarer til de stomiprodukter, som brugeren anvendte på hospitalet og er tryg med.

[29] Jf. bilag 6: Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens kommuneundersøgelse.

[30] Eksempler på krav er tømbarhed, uigennemsigtighed, filter eller PVC-indholdet i eksempelvis tætningen på stomiposen, jf. bilag 4: Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens referat af møde med COPA af 9. februar 2022, side 13.

[31] Jf. bilag 7: Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens grossistundersøgelse, spørgsmål 7.

produktportefølje, og som også kan levere de tilhørende it- og serviceydelser, som beskrevet i punkt 58.

61. Grossistmarkedet består af grossisterne Hardam, OneMed, Mediq samt konsortiet. Grossisterne leverer samlet stomiprodukter til cirka […] brugere i landets kommuner.[32] Grossisterne foretager deres indkøb af stomiprodukter direkte hos producenterne og hos en række europæiske forhandlere af stomiprodukter (herefter også "parralleleksportører").

3.3.3 Fritvalgsordningen

62. Fritvalgsordningen i servicelovens § 112, stk. 3, tillader brugere efter ansøgning og kommunalbevilling, at købe et andet produkt end det produkt som den pågældende kommune tilbyder at levere. Det vil sige, at brugeren selv retter direkte henvendelse til en grossist eller producent af stomihjælpemidler. Direkte salg fra grossist og/eller producenter til brugere igennem fritvalgsordningen er begrænset og fylder en lille del af markedet.

3.4 Markedsundersøgelser og informationsindsamling

63. Styrelsen har på sagens nuværende stadie indhentet oplysninger fra Coloplast og en række andre markedsaktører. Styrelsen har foretaget tre markedsundersøgelser, som alle omfattede spørgeskemaer til hhv. producenter af stomihjælpemidler, grossister og kommuner. Derudover har styrelsen afholdt møder med repræsentanter fra kommunale indkøbsfællesskaber, producenter og grossister samt repræsentanter for brugerne af stomihjælpemidler fra COPA.

64. De gennemførte markedsundersøgelser beskrives i det følgende og uddybes i form af resultater i bilag 2-4.

3.4.1 Spørgeskemaundersøgelser

65. Markedsundersøgelsens tre spørgeskemaer blev udsendt og besvaret i april og maj 2022. Alle spørgeskemaer blev forud for udsendelsen sendt i høring hos udvalgte modtagere, herunder Coloplast.

3.4.1.1 Producentundersøgelsen

66. Spørgeskemaet blev sendt til i alt otte producenter eller danske agenturer herfor.[33] Flere mindre udenlandske producenter er repræsenteret i Danmark via agenturer. Besvarelserne vedrørende Eakin, Salts Healthcare og Welland er derfor besvaret af deres danske agenturer. Seks forskellige producenter (fordelt på syv respondenter) gennemførte undersøgelsen, […]. Da producenten Welland er repræsenteret af to separate agenturer i Danmark – Welland Danmark, der sælger stomiposer og plader, og Stotec der sælger tilbehør – har begge agenturer besvaret undersøgelsen uafhængigt. I anvendelsen af producenternes besvarelser i afgørelsen er Stotec og Welland Danmark vægtet en halv hver, så de tilsammen udgør én samlet besvarelsen fra Welland.

3.4.1.2 Grossistundersøgelsen

67. Spørgeskemaet blev sendt til fem grossister. Coloplast og Abena har som konsortiepartnere besvaret spørgeskemaet hver især. I anvendelsen af besvarelserne har styrelsen dog valgt at lade deres respektive besvarelser vægte med en halv hver, således at de tilsammen udgør én

[32] Jf. bilag 7: Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens grossistundersøgelse, spørgsmål 3. Tallet er for 2021. Tallet kan risikere at tælle bevillinger med flere gange, hvis kommuner har skiftet leverandør i løbet af året, hvorfor det skal anses et øvre estimat for det samlede antal stomibrugere i Danmark.

[33] De tyske producenter "Forlife" og "Oxmed" er ikke blevet taget med i undersøgelsen, […]

besvarelse. På denne måde vægter konsortiets besvarelse det samme som de øvrige grossister i undersøgelsen. Der er således fire gennemførte besvarelser.

3.4.1.3 Kommuneundersøgelsen

68. Spørgeskemaet til kommuner og indkøbsfællesskaber blev sendt til 10 kommuner og fem indkøbsfællesskaber, der efter styrelsens oplysninger omfatter 46 kommuner. I alt gennemførte 12 respondenter undersøgelsen; 10 kommuner og 2 indkøbsfællesskaber. Da indkøbsfællesskaberne repræsenterer flere kommuner, har styrelsen vægtet besvarelserne i undersøgelsen med udbudssummen fra respondentens seneste udbud. Dette sikrer, at fx Fællesudbud Sjællands (FUS) besvarelser på vegne af 13 kommuner fylder tilsvarende mere i styrelsens vurdering i forhold til enkelte kommuners besvarelser.

3.4.2 Dataanmodninger

69. Styrelsen har ad flere omgange indhentet data fra Coloplast og grossisterne.

70. Styrelsen har i 2021 indhentet salgsoplysninger fra grossisterne for perioden 2015 til og med første halvår af 2021 - og igen i 2022 i forbindelse med grossistundersøgelsen for at få oplysninger for hele 2021. Salgsoplysningerne er indhentet med henblik på at kortlægge producenternes markedsandele downstream samt forholdet mellem stomihjælpemidler indkøbt i Danmark og gennem parallelimport.

71. Styrelsen har i november 2022 indsamlet omsætnings- og omkostningsoplysninger for perioden 2019 til 2022 fra henholdsvis Coloplast og Abena i forbindelse med undersøgelsen af Coloplasts prisadfærd. Styrelsen har blandt andet indsamlet priser for alle varenumre for Coloplast-stomihjælpemidler solgt til henholdsvis kommuner og grossister. Derudover har styrelsen indsamlet oplysninger om konsortiets omkostninger opgjort som henholdsvis de gennemsnitlige totale omkostninger og de langsigtede gennemsnitlige inkrementelle omkostninger.

72. I februar 2023 har styrelsen indhentet yderligere oplysninger fra de øvrige grossister (Hardam, OneMed og Mediq) om deres omsætnings- og omkostningsoplysninger for parallelimport i perioden 2019 til og med 2022 med henblik på at undersøge parallelimportens betydning for effekten af Coloplasts prisadfærd.

3.5 Coloplasts prisadfærd

73. Coloplast indgik i 2019 en ad hoc-konsortieaftale med grossisten Abena, som […] medførte, at de kunne byde på kommunale udbud om stomihjælpemidler. Inden Coloplast indgik aftalen med Abena, bød Coloplast ikke på kommunale udbud, […].

74. Coloplast sælger samtidig sine produkter til andre grossister. Dette var også tilfældet, før konsortieaftalen blev indgået.

75. Både Hardam og OneMed har oplyst, at Coloplast fjernede en række rabatter og generelt hævede priserne på deres produkter over for grossisterne i 2016-2017.[34] Styrelsen er dog ikke i besiddelse af detaljeret prisdata for Coloplast-produkter fra før 2019, som kan verificere dette. Fra omkring 2017-2018 skete der en markant stigning i mængden af parallelimporterede Coloplast-produkter. Dvs. at grossisterne i højere grad begyndte at købe Coloplast-produkter fra paralleleksportører i andre europæiske lande frem for direkte fra Coloplast.

[34] Jf. bilag 4: Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens referat af møde med OneMed af 4. marts 2022, side 28, samt bilag 4: Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens referat af møde med Kirstine Hardam af 13. januar 2022, side 6.

76. I forbindelse med udbud om levering af stomihjælpemidler til danske kommuner, hvor konsortiet byder ind, er det Coloplast som […]. Denne sag vedrører forholdet mellem Coloplasts prissætning af egne produkter i forbindelse med udbud om levering af stomihjælpemidler til danske kommuner og Coloplasts prissætning over for grossister.

77. I forbindelse med afgivelse af tilbud til danske kommuner skal byderne byde ind med en pris på hvert enkelt produkt. Coloplast har i den forbindelse i flere tilfælde budt ind med priser, som er lavere end de priser, som Coloplast har fastsat ved levering af de samme produkter til andre grossister.

78. Et eksempel på dette kan illustreres ved Coloplasts priser over for henholdsvis kommunerne og over for grossisten Hardam, jf. Figur 3.1. Oversigten viser for hvert varenummer (x-aksen), som Coloplast har solgt til en kommune, og som Hardam har købt fra Coloplast med henblik på videresalg til en kommune, hvor høj en gennemsnitlig pris Coloplast opkrævede fra kommunerne i forhold til den gennemsnitlige pris, Coloplast opkrævede fra Hardam. En negativ søjle er således udtryk for, at Hardam betalte mere end kommunen for det samme produkt målt som den gennemsnitlige betaling pr. år pr. produkt. Oversigten viser, at Coloplast i hvert år i perioden 2020-2022 for […] af deres varenumre har opkrævet lavere priser over for kommunerne end over for Hardam. I 2020 opkrævede Coloplast lavere gennemsnitlige priser over for kommunerne for […] pct. af alle varenumre. I 2022 var dette steget til […] pct. Samtidig fremgår det, at prisforskellene for mange varenumre var markante. I 2020 havde Coloplast således over […] pct. lavere priser over for kommunerne end over for Hardam for ca. […] pct. af varenumrene. Dette steg til ca. […] pct. i 2022. Det samme mønster gør sig gældende for salget til øvrige grossister.

Figur 3.1 **Prisforskel på gennemsnitlige priser til kommuner og til Hardam**

Kilde: Styrelsens beregninger baseret på data fra Coloplast

3.6 Høringssvar

79. Styrelsen sendte udkast til afgørelse om foreløbigt påbud efter konkurrencelovens § 16 b i høring hos Coloplast den 2. juni 2023. Coloplast sendte den 19. juni 2023 sit høringssvar til styrelsen. De af Coloplast fremsatte bemærkninger har ikke givet anledning til, at styrelsen har ændret sin vurdering. Coloplast har dog som nævnt afgivet et midlertidig tilsagn, der efter styrelsens vurdering er egnet som en midlertidig løsning til at imødekomme styrelsens betænkeligheder vedrørende Coloplasts prisadfærd.

80. I det følgende gennemgås Coloplasts overordnede bemærkninger og styrelsens kommentarer hertil. Bemærkningerne er grupperet under følgende overskrifter:

1. Betingelserne for udstedelse af et foreløbigt påbud
2. Sandsynliggørelse af, at Coloplast indtager en dominerende stilling
3. Styrelsens skøn om misbrug i form af margin squeeze

81. Ud over nedenstående gennemgang er en række af Coloplasts konkrete bemærkninger indarbejdet og behandlet direkte i de enkelte, relevante afsnit i denne afgørelse.

3.6.1 Betingelserne for udstedelse at et foreløbigt påbud

82. I sit høringssvar gør Coloplast gældende, at betingelserne for udstedelse af et foreløbig påbud i medfør af konkurrencelovens § 16 b ikke er opfyldt i nærværende sag. Coloplast begrunder blandt andet dette med, at der *for det første* ikke er tale om et hastetilfælde, at der *for det andet* ikke er nogen risiko for alvor skade på konkurrencen, og *for det tredje* at påbuddet i afgørelsen vil være i strid med proportionalitetsprincippet.

(i) Der er ikke tale om et hastetilfælde

83. Til støtte for sin bemærkning om, at der ikke er tale om et hastetilfælde, anfører Coloplast blandt andet, at der i sagen har pågået en langvarig sagsbehandling begyndende i november 2020, i hvilken periode der er blevet gennemført adskillige kommunale udbud. Desuden gør Coloplast gældende, at der ikke er grundlag for at antage, at ca. 50 pct. af downstreammarkedet vil blive genudbudt i sensommeren og efteråret 2023. Det skyldes, ifølge Coloplast, at der ikke er sikkerhed for, at de planlagte udbud rent faktisk gennemføres, idet der kan opstå aflysninger, forsinkelser m.v., ligesom kommunerne kan vælge at forlænge de eksisterende udbud eller vælge at indgå i den nye model med tværsektorielle udbud mellem kommuner og regioner.[35]

84. Styrelsen bemærker hertil, at sagen om Coloplasts mulige misbrug af dominerende stilling i form af margin squeeze blev indledt ultimo 2020. Da sagen vedrører muligt misbrug af dominerende stilling, har det været nødvendigt at foretage omfattende markedsundersøgelser og dataindsamling med henblik på afgrænsning af det relevante marked samt vurdering af dominans og misbrug.

85. Parallelt med styrelsens undersøgelser har konsortiet vundet efterhånden flere rammeaftaler og dermed øget sin markedsandel betydeligt. Desuden har styrelsen, som anført i afsnit 4.6.2, modtaget oplysninger om, at ca. 50 pct. af downstreammarkedet vil blive genudbudt i sensommeren og efteråret 2023. Styrelsen antager, at udbud som udgangspunkt afholdes og gennemføres til tiden. Styrelsen vurderer ikke, at eventuelle mindre forsinkelser eller lignende måtte have betydning for, hvorvidt der er tale om et hastetilfælde, idet en stor del af markedet står til at blive genudbudt inden for kort tid. Hvis Coloplast forsætter sin prisadfærd som hidtil, er det styrelsens vurdering, at konsortiet vil vinde størstedelen af (hvis ikke alle) de kommende udbud. I så fald vil Coloplast inden for en nærtforestående periode have øget sin markedsstyrke i en sådan grad, at styrelsen finder det sandsynligt, at de øvrige grossister i vidt omfang må forlade markedet, og konkurrencen dermed lider alvorlig skade.

86. Styrelsen vurderer derfor fortsat, at der er tale om et hastetilfælde. At de pågældende kommuner og indkøbsfællesskaber på sigt kan vælge at ændre deres udbudsstruktur og deltage i tværsektorielle udbud ændrer heller ikke ved denne vurdering.

(ii) Ingen risiko for alvorlig skade på konkurrencen

87. Coloplast har i sit høringssvar gjort gældende, at de seneste udbud dokumenterer, at der er effektiv konkurrence på downstreammarkedet under de nuværende vilkår. Ifølge Coloplast, medfører Coloplasts prisadfærd således ingen risiko for alvorlig skade på konkurrencen.[36]

---

[35] Jf. bilag 16, side 5: Høringssvar af 19. juni 2023 fra Coloplast.
[36] Jf. bilag 16, side 5: Høringssvar af 19. juni 2023 fra Coloplast.

88. Styrelsens vurdering af, at Coloplasts adfærd medfører en risiko for alvorlig skade på konkurrencen, er beskrevet i afgørelsens afsnit 4.6.2.

89. Coloplast anfører, at styrelsen ikke har forholdt sig til, at Hardam har været i stand til at vinde flere udbud, siden konsortiet begyndte at byde, og at Hardams succes viser, at det er muligt at vinde udbud og at dække sit behov for Coloplast-produkter via parallelimport.[37] Coloplast fremhæver desuden, at Hardam har vundet Høje-Taastrups udbud i maj 2023.[38]

90. Styrelsen har forholdt sig til, at Hardam har vundet udbud, siden konsortiet blev etableret. Det fremgår blandt andet af afsnit 4.5.3.2.4, at Hardam har været i stand til at vinde flere udbud mod konsortiet, siden konsortiet begyndte at byde i 2019. Styrelsen fremhæver i den forbindelse, at Coloplasts prissætning specifikt over for Hardam ligesom for de øvrige grossister har medført, at der foreligger en margin squeeze, jf. afsnit 4.5.3.1. Det gælder også, selvom der tages højde for de Coloplast-produkter, som Hardam har parallelimporteret, jf. afsnit 4.5.3.2.3. Hardam har således skulle lide tab på salget af Coloplast-produkter, hvis de skulle byde samme priser til kommunerne, som Coloplast har tilbudt i perioden 2020-2022. Det faktum, at Hardam har vundet Høje-Taastrups udbud i maj 2023, som i øvrigt er et lille udbud (ca. 150 brugere[39]) i forhold til andre, ændrer ikke på styrelsens vurdering.

3.6.2 Ikke sandsynliggjort, at Coloplast Danmark indtager en dominerende stilling

91. Coloplast har i sit høringssvar b.la anført, at der som betingelse for udstedelse af et foreløbigt påbud gælder et beviskrav, hvorefter markedsafgrænsningen og virksomhedens dominerende stilling på markedet skal være *sandsynliggjort.*[40]

92. Coloplast har desuden bemærket, at det relevante upstreammarked ikke kan afgrænses brandspecifikt, og at det ikke er tilstrækkeligt dokumenteret, at Coloplast indtager en dominerende stilling på dette marked.[41]

(i) Kravene til beviset for dominerende stilling

93. Coloplast anfører i sit høringssvar, at *"Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen angiver, at det er "tilstrækkeligt, at styrelsen kan sandsynliggøre, at Coloplast er dominerende på det relevante upstreammarked. Det er således ikke en betingelse, at styrelsen kan bevise dette." Coloplast Danmark er uenig heri.*". Coloplast henviser blandt andet til, at det fremgår af lovforarbejderne, at der opereres med flere tærskler i konkurrencelovens § 16 b, og at styrelsen ikke har sandsynliggjort, at Coloplast Danmark indtager en dominerende stilling.[42]

94. Styrelsen bemærker hertil, at Coloplast selv anfører i høringssvaret, at *"Selve markedsafgrænsningen og virksomhedens mulige stilling på markedet skal således være sandsynliggjort (…)"*,[43] hvilket er i overensstemmelse med det, styrelsen har anført i udkastet. Det er derfor ikke klart for styrelsen, hvori Coloplasts uenighed præcist består.

---

[37] Jf. bilag 16, side 25: Høringssvar af 19. juni 2023 fra Coloplast.
[38] Jf. bilag 16, side 6: Høringssvar af 19. juni 2023 fra Coloplast.
[39] Jf. bilag 8: Hardams brev til styrelsen af 9. april 2023.
[40] Jf. bilag 16, side 8: Høringssvar af 19. juni 2023 fra Coloplast
[41] Jf. bilag 16, side 7-12: Høringssvar af 19. juni 2023 fra Coloplast.
[42] Jf. bilag 16, side 7-8: Høringssvar af 19. juni 2023 fra Coloplast.
[43] Bilag 16, side 8: Høringssvar af 19. juni 2023 fra Coloplast.

95. Styrelsen bemærker videre, at tærsklen i konkurrencelovens § 16 b, herunder i forhold til at konstatere en umiddelbar overtrædelse, uddybes nærmere i lovforarbejderne til bestemmelsen. Det fremgår heraf, at *"Da der er tale om et foreløbigt indgreb, tjener det ikke noget formål at opstille krav om, at Konkurrencerådet skal bevise, at der foreligger en fuldbyrdet overtrædelse, eller at der foreligger samhandelspåvirkning. Det er heller ikke et krav, at Konkurrencerådet har foretaget en fuldstændig markedsundersøgelse og kortlagt en virksomheds stilling."*.[44] Af de senere lovforarbejder til § 16 b i forbindelse med ændringen af konkurrenceloven i 2021 fremgår desuden følgende om tærsklen: *"Den foreslåede bestemmelse indebærer ikke, at Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen skal bevise en overtrædelse af § 6, § 11 eller EUF-Traktatens artikel 101 eller 102; det vil være tilstrækkeligt, at Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen kan sandsynliggøre en overtrædelse, hvilket er en videreførelse af gældende ret."*.[45]

96. Styrelsen bemærker i øvrigt, at tærsklen for konstatering af en umiddelbar overtrædelse også fremgår tydeligt af Kommissionens afgørelse i sag AT.40608, *Broadcom*[46] fra 2019. Her beskriver Kommissionen eksempelvis i forbindelse med sin umiddelbare vurdering af markedsafgrænsningen, at *"The Commission's preliminary factual and legal analysis in this section indicates that there are separate markets (…)"*.[47] Tærsklen illustreres videre i Kommissionens opsummerende konklusion i afgørelsen: *"(…) the Commission concludes that the exclusivity-inducing provisions contained in the Agreements, which have been identified in section 8.5.2.1 above, are prima facie capable of affecting competition and prima facie amount to an abuse of Broadcom's prima facie dominant positions in the worldwide markets for STB SoCs, fibre residential gateway SoCs and xDSL residential gateway SoCs. (…)"*[48].

97. Coloplasts bemærkninger giver ikke anledning til nogen ændringer i styrelsens vurdering, og styrelsen henviser til den øvrige beskrivelse af tærsklen i § 16 b nedenfor i afsnit 4.2.

(ii) Upstreammarkedet til grossister er ikke brandspecifikt

98. Coloplast gør i sit høringssvar gældende, at stomihjælpemidler ikke kan sammenlignes med produkter, der sælges i primære og sekundære markeder som fx printere og patroner, hvorfor den praksis, der er gennemgået i punkt 220-222, ikke giver støtte for antagelsen om primære og sekundære markeder. Coloplast påpeger, at de produkter, der sælges til regioner/hospitaler og efterfølgende til kommunerne eller grossisterne, er de samme produkter – der er altså ikke tale om reservedele til et hovedprodukt på det efterfølgende marked. Coloplast bemærker i stedet, at stomihjælpemidler bedre kan sammenlignes med fx medicin, hvor brugeren er blevet tryg ved et medicinsk præparat under indlæggelse, som brugeren derefter foretrækker efter udskrivelse. Coloplast påpeger, at i dette tilfælde vil der ikke være tale om et eftersalgsmarked.[49]

99. Coloplast påpeger, at selvom patienten oplever en lock-in-effekt grundet tryghed ved det kendte produkt, så er der ikke tale om faktisk lock-in som ved printere, der kræver patroner af specifikt samme mærke. Coloplast gør gældende, at der i tilfældene med stomihjælpemidler og medicin ikke vil være nogle faktiske skifteomkostninger eller værdispildsbetragtninger, da der ikke skal skiftes et hovedprodukt.

100. Styrelsen er umiddelbart enig i, at der ikke er tale om primære og sekundære markeder i den klassiske forstand. Som styrelsen beskriver i afsnit 4.3.1.8.1, er der dog tale om dynamikker,

---

[44] Jf. bemærkningerne til LFF nr. L 41 af 26. oktober 2012, side 18.
[45] Jf. bemærkningerne til LFF nr. 116 af 9. december 2020, side 83.
[46] Jf. Kommissionens afgørelse af 16. oktober 2019 i sag AT.40608, *Broadcom*.
[47] Jf. Kommissionens afgørelse af 16. oktober 2019 i sag AT.40608, *Broadcom,* præmis 73.
[48] Jf. Kommissionens afgørelse af 16. oktober 2019 i sag AT.40608, *Broadcom,* præmis 415.
[49] Jf. bilag 16, side 9: Høringssvar af 19. juni 2023 fra Coloplast.

der medfører, at der opstår en lock-in-effekt på tilsvarende vis som på primære og sekundære markeder. Derudover er styrelsen uenig i Coloplasts anbringende om, at der ikke er skifteomkostninger forbundet med at skifte mellem stomihjælpemidler. Som beskrevet i afsnit 4.3.1.8.1, er stomiposer et kropsbåret hjælpemiddel af ganske intim karakter, hvorfor der en stor tryghedsfaktor forbundet med at kende sit produkt og vide, at det fungerer.

101. I forhold til afgrænsningen af det relevante marked kan der blandt andet tages udgangspunkt i, hvordan markedets aktører vil reagere på en prisstigning i form af efterspørgsels- eller udbudssubstitution. Dette har styrelsen analyseret i afsnit 4.3.1.8.2 og 4.3.1.8.3. Her finder styrelsen, at kommunernes – og i forlængelse deraf grossisternes – mulighed for at reagere på en prisstigning på Coloplast-produkter er meget begrænset. Dertil kommer, at udbudssubstitutionen er lav, hvorfor styrelsen konkluderer, at der er grundlag for foreløbigt at afgrænse et upstreammarked for Coloplast-stomihjælpemidler.

(iii) Ikke tilstrækkeligt sandsynliggjort, at Coloplast Danmark besidder en dominerende stilling på upstreammarkedet

102. Coloplast fremhæver i sit høringssvar, at nogle grossister i perioden 2020-2022 har parallelimporteret en væsentlig del af deres Coloplast-produkter, og at Coloplast derfor ikke er dominerende, selv på et brandspecifikt marked for salg af Coloplast-produkter til kommuner i Danmark.[50] Styrelsen har adresseret betydningen af parallelimport i afsnit 4.5.2.1.1. Styrelsen vurderer foreløbigt, at der er en række begrænsninger for grossisternes evne til at parallelimportere, som medfører, at parallelimport lægger et mindre konkurrencepres, end hvad markedsandelene i sig selv antyder.

103. Coloplast gør desuden gældende, at styrelsen har beregnet Coloplasts markedsandel på upstreammarkedet forkert, idet Coloplasts salg gennem konsortiet ikke bør inddrages i beregningen. Som støtte herfor henviser Coloplast til omsætningsbekendtgørelsens § 2, stk. 2 samt styrelsens afgørelse i fusionen *Jysk Fynske Medier/Midtjyske Medier*[51], hvor styrelsen ikke medregnede koncernintern omsætning i markedsandelene.

104. Styrelsen har adresseret, hvorfor det er retvisende at medregne Coloplasts salg til kommuner i deres markedsandel på upstreammarkedet nedenfor i afsnit 4.5.2.1. Styrelsen bemærker, at henvisningerne til omsætningsbekendtgørelsen og *Jysk Fynske Medier/Midtjyske Medier*[52] ikke ændrer på den vurdering.

105. Det fremgår af omsætningsbekendtgørelsen, at koncernintern omsætning ikke skal medregnes i en koncerns samlede omsætning. Årsagen til dette er, at omsætningen i så fald vil kunne blive kunstigt højt, da et produkt fx kan sælges imellem forskellige juridiske enheder i samme koncern og herefter sælges eksternt. På den måde tælles omsætningen fra dette produkt med flere gange, hvis den koncerninterne omsætning medregnes. Denne risiko er dog slet ikke relevant i beregningen af Coloplasts markedsandel, da der ikke er tale om en koncernintern omsætning, men blot at Coloplast eksterne salg til kommunerne regnes med i deres markedsandel.

[50] Jf. bilag 16, side 10: Høringssvar af 19. juni 2023 fra Coloplast.
[51] Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens godkendelse af Jysk Fynske Medier P/S' køb af Midtjyske Medier og visse tilknyttede aktiviteter i Jylland af 21. december 2015.
[52] Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens godkendelse af Jysk Fynske Medier P/S' køb af Midtjyske Medier og visse tilknyttede aktiviteter i Jylland af 21. december 2015.

106. I *Jysk Fynske Medier/Midtjyske Medier*[53] medregnede styrelsen som udgangspunkt ikke parternes koncerninterne omsætning i beregningen af markedsandele. Styrelsen bemærker dog igen, at der i denne sag ikke er tale om koncernintern omsætning, men ekstern omsætning som dog finder sted på downstreammarkedet. Det fremgår desuden af *Jysk Fynske Medier/Midtjyske Medier*[54], at

> *"Forskellen i JFM's markedsandel før og efter fusionen dækker over, at MM inden fusionen er kunde hos JFM (DAO). Det betyder, at en del af JFM's eksterne omsætning bliver intern efter fusionen. JFM's eksterne omsætning bliver dermed mindre efter fusionen. Styrelsen bemærker, at ændringen i JFM's markedsandel ikke er et udtryk for, at JFM bliver en mindre stærk spiller i markedet efter fusionen."*[55] (styrelsens understregning).

107. Dette kan sammenlignes med nærværende sag, hvor Coloplast via konsortiet har vundet markedsandele på downstreammarkedet og dermed også leverer en større andel af de samlede Coloplast-produkter på upstreammarkedet. Hvis Coloplasts salg til kommunerne gennem konsortiet ikke medregnes, vil denne styrkede markedsposition ikke blive afspejlet i Coloplasts markedsandel på upstreammarkedet.

108. Coloplasts bemærkninger giver således ikke anledning til ændringer i styrelsens foreløbige vurdering af, at Coloplast indtager en dominerende stilling på markedet.

3.6.3 Styrelsens skøn om misbrug i form af margin squeeze

109. I sit høringssvar har Coloplast, vedrørende selve misbruget i form af margin squeeze, indledende gjort gældende, at der efter praksis skal være tale om en såkaldt "prima facie"-overtrædelse, hvis der skal kunne udstedes et foreløbigt påbud. Coloplast gør desuden gældende, at den af styrelsen anvendte test for margin squeeze er forkert, og at Coloplasts adfærd ikke er egnet til at begrænse konkurrencen.

(i) Anvendelsen af foreløbigt påbud i en sag om mulig margin squeeze

110. Coloplast anfører i sit høringssvar, at *"Selvom det efter konkurrencelovens § 16 b blot "umiddelbart [skal] skønnes", at adfærden udgør et misbrug i strid med konkurrencelovens § 11, indebærer dette dog, at der netop skal være tale om situationer, hvor det er oplagt og åbenbart, at der er tale om en adfærd i strid med konkurrencelovens § 11."* [styrelsens understregning].[56]

111. Coloplast anfører videre, at *"Det følger af EU-Domstolens praksis om Europa-Kommissionens mulighed for at udstede foreløbige forholdsregler, at der skal være tale om "prima facie" overtrædelser. I T-44/90 La Cinq anførte Retten, således at "that protective measures may be granted only where the practices of certain undertakings are prima facie such as to constitute a breach of the Community rules on competition in respect of which a penalty could be imposed by a decision of the Commission.""* I forlængelse heraf konkluderer Coloplast, at betingelsen om, at der umiddelbart skønnes at foreligge en overtrædelse af konkurrencelovens § 11, ikke er opfyldt.[57]

---

[53] Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens godkendelse af Jysk Fynske Medier P/S' køb af Midtjyske Medier og visse tilknyttede aktiviteter i Jylland af 21. december 2015.

[54] Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens godkendelse af Jysk Fynske Medier P/S' køb af Midtjyske Medier og visse tilknyttede aktiviteter i Jylland af 21. december 2015.

[55] Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens godkendelse af Jysk Fynske Medier P/S' køb af Midtjyske Medier og visse tilknyttede aktiviteter i Jylland af 21. december 2015, side 12.

[56] Bilag 16, side 12: Høringssvar af 19. juni 2023 fra Coloplast.

[57] Bilag 16, side 12: Høringssvar af 19. juni 2023 fra Coloplast.

112. Styrelsen er enig med Coloplast i, at Kommissionens kompetence til at udstede foreløbige forholdsregler i artikel 8 i Rådsforordning 1/2003 (Rfo 1/2003)[58] indebærer, at der skal foreligge en "prima facie"-overtrædelse. Styrelsen er dog ikke enig i Coloplasts udlægning og forståelse af dette begreb.

113. Styrelsen er således ikke enig med Coloplast i, at anvendelsen af konkurrencelovens § 16 b (eller artikel 8 i Rfo 1/2003) forudsætter, at der skal være tale om en "oplagt og åbenbar" overtrædelse. Styrelsen bemærker, at der ikke er nogen holdepunkter til støtte for en sådan udlægning hverken i selve bestemmelsen i konkurrencelovens § 16 b eller lovforarbejderne hertil. Styrelsen bemærker videre, at der ikke er støtte herfor i praksis, herunder den praksis som Coloplast selv henviser til. Tværtimod er Kommissionen meget tydelig i at afvise en udlægning som den af Coloplast anførte, i sin afgørelse i sag AT.40608, *Broadcom*[59] fra 2019:

> "*By its very nature, the finding of a prima facie infringement is not based on a full and final appreciation of the facts and law in question, but rather on a factual and legal analysis indicating "at first sight" that the undertaking subject to the investigation exceeded the limits allowed to it by the applicable EU competition rules, thus giving rise to serious doubts as to the compatibility of its conduct with those provisions. Therefore, the requirement of a prima facie infringement cannot be placed on the same footing as the requirement of certainty that a final decision must satisfy. In this vein, the case-law has held that the finding of a prima facie infringement does not correspond to the finding of a "clear and flagrant infringement", nor to the existence of a prima facie violation of the European Union competition rules "as a matter of probability."*"[60] [styrelsens understregning].

114. Med henvisning til retspraksis afviser Kommissionen således direkte, at der med en "prima facie"-overtrædelse skal være tale om en "clear and flagrant infringement" (klar og åbenlys overtrædelse). Den retspraksis, som Kommissionen henviser til, er Rettens dom i sag T-44/90 *La Cinq*[61] – dvs. den samme sag, som Coloplast henviser til som støtte for sin udlægning i høringssvaret, jf. punkt 110 ovenfor. I *La Cinq*-dommen udtaler Retten følgende om "prima facie"-betingelsen:

> "*Som Retten fastslog (...) kan man ikke under en sag vedrørende lovligheden af en beslutning om, hvorvidt der skal træffes foreløbige forholdsregler, sidestille kravet om en konstatering af, at der umiddelbart foreligger en overtrædelse, med det krav om sikkerhed herfor, som en endelig beslutning skal opfylde. I den foreliggende sag svarer den begrundelse, Kommissionen har givet i den omtvistede beslutning og i øvrigt bekræftet under den mundtlige forhandling, til et krav om, at det er en betingelse for, at der kan træffes foreløbige forholdsregler, at det allerede under den første umiddelbare vurdering, som skal danne grundlag for, om der kan træffes sådanne forholdsregler, godtgøres, at der er tale om en klar og åbenbar overtrædelse.*
>
> *Da Kommissionen ved afgørelsen af, om der skulle træffes foreløbige forholdsregler, har sidestillet kravet om, at der skal foreligge en »umiddelbar overtrædelse« med kravet om, at det fastslås, at der foreligger en »klar og åbenbar overtrædelse«, har Kommissionen således anlagt en fejlagtig fortolkning af betingelsen om, at det skal være sandsynligt, at der foreligger en overtrædelse.*"[62] [styrelsens understregning]

---

[58] Rådets forordning (EF) Nr. 1/2003 af 16. december 2022 om gennemførelse af konkurrencereglerne i traktatens artikel 81 og 82 [nu artikel 101 og 102] (Rfo 1/2003).

[59] Jf. Kommissionens afgørelse af 16. oktober 2019 i sag AT.40608, *Broadcom*.

[60] Jf. Kommissionens afgørelse af 16. oktober 2019 i sag AT.40608, *Broadcom*, præmis 62.

[61] Rettens dom af 24. januar 1992 i sag T-44/90, *La Cinq*.

[62] Rettens dom af 24. januar 1992 i sag T-44/90, *La Cinq*, præmis 61-62.

115. Det følger således utvetydigt af retspraksis, at "prima facie"-betingelsen *ikke* indebærer et krav om, at der skal foreligge en klar og åbenbar overtrædelse, men derimod en "umiddelbar overtrædelse", hvilket stemmer overens med ordlyden i både artikel 8 i Rfo 1/2003 og konkurrencelovens § 16 b samt forarbejderne hertil.

116. Coloplasts bemærkninger giver derfor ikke anledning til nogen ændringer.

(ii) Testen for margin squeeze

117. Coloplast bemærker i sit høringssvar, at styrelsens AEC-test er forkert, da den ikke er tilpasset udbudsstrukturen, og da den ikke tager højde for parallelimport af Coloplast-produkter. Coloplast bemærker i den forbindelse, at kommunernes udbud inkluderer en lang række produkter i én samlet pakke, herunder produkter fra andre producenter end Coloplast. Coloplast anfører, at grossisterne er interesserede i den faktiske samlede avance på tværs af disse produkter, og at avancen på enkeltprodukter samt alene på Coloplast-produkter derfor ikke er relevant. Grossisterne kan i den forbindelse sælge visse produkter med meget lav avance for at vinde udbuddet, mens de sælger andre produkter med høj avance, hvor de forventer, at disse produkter vil udgøre en større del af det faktiske salg, end kommunen forventer.

118. Styrelsen vurderer, at det er korrekt at foretage testen kun for Coloplast-produkter solgt direkte fra Coloplast, […]. Styrelsen har også argumenteret uddybende herfor i afsnit 4.5.3.1 og 4.5.3.2.3. Styrelsen har derudover foretaget en supplerende beregning for Coloplast-produkter inklusiv parallelimport, som viser, at der også foreligger en margin squeeze for en lige så effektiv konkurrent, når parallelimporten inkluderes.

119. Styrelsen bemærker desuden, at AEC-testen netop er udført med det faktiske salg, som Coloplast har haft over for kommunerne og ikke det forventede salg. Derudover har styrelsen beregnet AEC-testen på tværs af Coloplast-produkter og ikke kun for hvert enkelt produkt.

120. Coloplasts bemærkninger giver således ikke anledning til ændringer.

(iii) Adfærden er ikke egnet til at begrænse konkurrencen

121. Coloplast anfører i sit høringssvar, at Coloplasts prisadfærd ikke er egnet til at begrænse konkurrencen på downstreammarkedet. Coloplast begrunder blandt andet dette med, at det ikke er *nødvendigt* for de øvrige grossister på markedet at indkøbe Coloplast-stomihjælpemidler direkte fra Coloplast.[63]

122. Styrelsen bemærker indledningsvis, som anført i afsnit 4.5.3.2.1, at det følger af praksis, at såfremt et engrosprodukt er nødvendigt for salget af et detailprodukt, så er en i hvert fald potentiel konkurrencebegrænsende virkning af en margin squeeze sandsynlig.[64] Domstolen har imidlertid også slået fast, at der kan foreligge konkurrencebegrænsende virkninger selv i tilfælde, hvor engrosproduktet *ikke* er nødvendigt for indtræden på eller udøvelse af virksomhed på downstreammarkedet.[65]

---

[63] Jf. bilag 16, side 18: Høringssvar af 19. juni 2023 fra Coloplast.
[64] Jf. Domstolens dom i sag af 17. februar 2011 i sag C-52/09 *Konkurrensverket mod TeliaSonera*, præmis 70 og 71.
[65] Jf. Domstolens dom i sag af 17. februar 2011 i sag C-52/09 *Konkurrensverket mod TeliaSonera,* præmis 72.

123. I sit høringssvar anfører Coloplast, at indkøb direkte fra Coloplast ikke er nødvendigt for at konkurrere i de kommunale udbud, idet grossisterne både har mulighed for at parallelimportere tilsvarende Coloplast-produkter fra eksportører i udlandet – og/eller – at anskaffe eller få produceret et andet produkt, der kan opfylde kravspecifikationerne i udbuddet.[66]

124. Styrelsen har i afsnit 4.5.3.2.2 redegjort mere uddybende for styrelsens foreløbige vurdering af, at Coloplast er en uomgængelig samhandelspartner, dvs. at det for grossisterne er nødvendigt at kunne indkøbe i hvert fald en del af deres portefølje direkte fra Coloplast. Det skyldes bandt andet, *at* der kan være store usikkerheder forbundet med parallelimport, hvorfor Coloplast fungerer som en buffer for grossisterne[67], *at* det ikke muligt at indkøbe alle produkter via parallelimport[68], og *at* det ikke umiddelbart er muligt for øvrige producenter at tilpasse deres produkter, så de matcher kravspecifikationerne på Coloplast-produkter jf. afgørelsens punkt 261. Sidstnævnte skyldes blandt andet, at udformningen af produkter kan være beskyttet af patenter.[69]

125. Coloplast gør herefter gældende, at det afgørende for egnethedsvurderingen er, om grossisterne kan konkurrere på salget af den samlede pakke til kommunerne, hvilket ifølge Coloplast er tilfældet, når grossisterne kan anskaffe Coloplast-produkter eksempelvis via parallelimport.[70]

126. Styrelsen bemærker indledningsvis, at Coloplast-produkter udgør en meget væsentlig del af de samlede produkter, som bydes ind i de kommunale udbud. Det er korrekt, at grossisterne sælger en samlet ydelse til kommunerne, som omfatter både Coloplast-produkter, men også produkter fra andre producenter. Styrelsen har i afsnit 4.5.3.2.3 redegjort nærmere for dette forhold, og hvorfor styrelsen foreløbigt vurderer, at dette ikke medfører, at Coloplasts prissætning ikke kan betragtes som afskærmende.

127. Hvad angår grossisternes mulighed for parallelimport, har styrelsens foreløbige undersøgelser vist, at Coloplasts prisadfærd medfører, at grossisterne fortsat vil opnå en negativ avance, hvis de skulle tilbyde samme priser på downstreammarkedet som Coloplast – også når der tages højde for parallelimport jf. afgørelsens punkt 415.

128. Samlet set finder styrelsen foreløbigt, på baggrund af blandt andet nødvendigheden for at indkøbe Coloplast-produkter direkte fra Coloplast og niveauet af margin squeeze, at den af Coloplast udviste adfærd er *egnet* til at begrænse konkurrencen på markedet. Herudover er det styrelsens foreløbige vurdering, at Coloplasts prisadfærd tillige har haft *faktisk afskærmende* virkning på markedet, hvilket uddybes nærmere i afsnit 4.5.3.2.4.

129. Coloplasts bemærkninger giver således ikke anledning til ændringer i forhold til den foreløbige vurdering af, at Coloplasts prisadfærd var egnet til at begrænse konkurrencen på markedet for salg af stomihjælpemidler til kommuner i Danmark.

---

[66] Jf. bilag 16, side 21: Høringssvar af 19. juni 2023 fra Coloplast.
[67] Jf. bilag 9: Coloplasts bemærkninger af 28. april 2023, punkt. 5.5.
[68] Jf. bilag 7: Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens grossistundersøgelse, spørgsmål 5, samt bilag 4: Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens referat af møde med Mediq af 22. februar 2022, side 23.
[69] Jf. bilag 5: Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens producentundersøgelse, spørgsmål 34.
[70] Jf. bilag 16, side 21: Høringssvar af 19. juni 2023 fra Coloplast.

4. Vurdering

4.1 Betingelser for at pålægge et foreløbigt påbud

130. Konkurrencelovens § 16 b giver hjemmel til, at Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen under visse betingelser kan pålægge virksomheder foreløbige påbud. Bestemmelsen lyder således:

> *"Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen kan i hastetilfælde, hvor der skønnes at være risiko for alvorlig skade på konkurrencen, og hvor det umiddelbart skønnes, at § 6 eller § 11 eller EUF-traktatens artikel 101 eller 102 er overtrådt, træffe afgørelse om at pålægge en virksomhed eller en virksomhedssammenslutning et foreløbigt påbud. Afgørelsen skal stå i et rimeligt forhold til overtrædelsen og gælde enten i et nærmere fastsat tidsrum, der kan forlænges, i det omfang det er nødvendigt og hensigtsmæssigt, eller indtil Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har truffet afgørelse om, hvorvidt der foreligger en overtrædelse, eller afgivne tilsagn er gjort bindende, jf. § 16 a, stk. 1."*

131. Formålet med et foreløbigt påbud er at sikre, at en overtrædelse ikke medfører alvorlig skade på konkurrencen, mens den undersøges.[71] Det skal ses i lyset af, at de undersøgelser, Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen skal foretage for at kunne træffe afgørelse i en sag, er omfattende, ressourcekrævende og kan strække sig over lang tid.[72] Udstedelsen af et foreløbigt påbud kan derfor være et vigtigt redskab for at undgå en markedsudvikling, som kan være vanskelig at ændre ved en senere, endelig afgørelse i den pågældende sag.[73]

132. Efter § 16 b skal to betingelser være opfyldt for, at en virksomhed kan pålægges et foreløbigt påbud:

1. Der skal være tale om et hastetilfælde, hvor der skønnes at være risiko for alvorlig skade på konkurrencen, hvis ikke der gribes hurtigt ind.
2. Den pågældende aftale eller adfærd skal umiddelbart skønnes at udgøre en overtrædelse af forbuddet mod konkurrencebegrænsende aftaler eller forbuddet mod misbrug af dominerende stilling.

133. Derudover skal det foreløbige påbud stå i rimeligt forhold til overtrædelsen, dvs. være proportionalt, og det skal herunder fastsættes, hvor længe det foreløbige påbud skal gælde.

134. Styrelsens kompetence til at udstede foreløbige påbud blev indført i 2013. § 16 b blev affattet på ny ved en ændring af konkurrenceloven i 2021 i forbindelse med implementeringen af artikel 11 i direktiv 2019/1[74] (ECN+ direktivet).

---

[71] Jf. bemærkningerne til LFF nr. 116 af 9. december 2020, side 28, samt præambelbetragtning 38 i Europaparlamentets og Rådets direktiv (EU) 2019/1 af 11. december 2018 om styrkelse af de nationale konkurrencemyndigheders forudsætninger for at håndhæve konkurrencereglerne effektivt og sikring af et velfungerende indre marked (ECN+ direktivet).

[72] Jf. bemærkningerne til LFF nr. L 41 af 26. oktober 2012, side 18.

[73] Jf. bemærkningerne til LFF nr. 116 af 9. december 2020, side 28, samt præambelbetragtning 38 i ECN+ direktivet.

[74] Jf. Europaparlamentets og Rådets direktiv (EU) 2019/1 af 11. december 2018 om styrkelse af de nationale konkurrencemyndigheders forudsætninger for at håndhæve konkurrencereglerne effektivt og sikring af et velfungerende indre marked.

135. Konkurrencelovens § 16 b svarer i det væsentligste til artikel 8 i Rådsforordning 1/2003 (Rfo 1/2003)[75], som fastsætter Kommissionens kompetence til at udstede foreløbige forholdsregler (foreløbige påbud) i sager om overtrædelse af TEUF artikel 101 og 102. Konkurrencelovens § 16 b adskiller sig dog fra artikel 8 i Rfo 1/2003 derved, at konkurrencelovens § 16 b ikke indeholder en betingelse om, at der også skal være risiko for uoprettelig skade på konkurrencen (hvilket er et krav efter Rfo 1/2003 artikel 8).

136. Der foreligger ikke dansk praksis om udstedelse af foreløbige påbud med hjemmel i konkurrenceloven. Der foreligger dog EU-praksis om foreløbige påbud, og en af de nyere sager er Kommissionens afgørelse i sag AT.40608, *Broadcom*[76] fra 2019.

137. Styrelsen vil i det følgende inddrage EU-praksis om foreløbige påbud som fortolkningsbidrag i relevant omfang. Styrelsen vil i den forbindelse tage hensyn til de fremhævede forskelle i hjemmelsgrundlaget for udstedelse af påbud, jf. punkt 135 ovenfor.

138. Nedenfor gennemgås først styrelsens foreløbige vurdering af, at Coloplasts adfærd umiddelbart skønnes at udgøre en overtrædelse af konkurrencelovens § 11 og TEUF artikel 102 (afsnit 4.5), og dernæst styrelsens vurdering af, at der er tale om et hastetilfælde, idet det skønnes, at der er risiko for alvorlig skade for konkurrencen (afsnit 4.6). Derefter følger styrelsens vurdering af, at de tilsagn, som Coloplast har tilbudt at afgive (afsnit 4.8).

4.2 Coloplast skønnes umiddelbart at have overtrådt konkurrencelovens § 11 og TEUF artikel 102

139. For at der kan udstedes et foreløbigt påbud efter konkurrencelovens § 16 b, er det som nævnt *for det første* en betingelse, at den pågældende aftale eller adfærd umiddelbart skønnes at udgøre en overtrædelse af forbuddet mod konkurrencebegrænsende aftaler eller forbuddet mod misbrug af dominerende stilling.

140. Det er tilstrækkeligt, at styrelsen kan *sandsynliggøre*, at den pågældende aftale eller adfærd efter en foreløbig vurdering skønnes at kunne udgøre en overtrædelse af konkurrencelovens § 6 eller § 11 eller TEUF artikel 101 eller 102. Bestemmelsen indebærer således ikke, at styrelsen skal kunne bevise en overtrædelse.[77]

141. Det er heller ikke et krav for udstedelse af et foreløbigt påbud, at styrelsen har foretaget en fuldstændig markedsundersøgelse og kortlagt en virksomheds stilling. Det vil i relation til forbuddet mod misbrug af en dominerende stilling være tilstrækkeligt, at det relevante marked og virksomhedens stilling herpå er sandsynliggjort, og at adfærden foreløbigt skønnes at kunne udgøre en overtrædelse af forbuddet.[78]

142. Dette stemmer overens med Kommissionens beskrivelse i *Broadcom*-afgørelsen den bevismæssige standard for betingelsen om "finding of a prima facie infringement" således:

> *"By its very nature, the finding of a prima facie infringement is not based on a full and final appreciation of the facts and law in question, but rather on a factual and legal analysis indicating "at first sight" that the undertaking subject to the investigation exceeded*

[75] Rådets forordning (EF) Nr. 1/2003 af 16. december 2022 om gennemførelse af konkurrencereglerne i traktatens artikel 81 og 82 [nu artikel 101 og 102] (Rfo 1/2003).
[76] Jf. Kommissionens afgørelse af 16. oktober 2019 i sag AT.40608 *Broadcom.*
[77] Jf. bemærkningerne til LFF nr. L 41 af 26. oktober 2012, side 18, og bemærkningerne til LFF nr. 116 af 9. december 2020, side 83.
[78] Jf. bemærkningerne til LFF nr. L 41 af 26. oktober 2012, side 18, og bemærkningerne til LFF nr. 116 af 9. december 2020, side 83.

> *the limits allowed to it by the applicable EU competition rules, thus giving rise to serious doubts as to the compatibility of its conduct with those provisions. Therefore, the requirement of a prima facie infringement cannot be placed on the same footing as the requirement of certainty that a final decision must satisfy. In this vein, the case-law has held that the finding of a prima facie infringement does not correspond to the finding of a "clear and flagrant infringement", nor to the existence of a prima facie violation of the European Union competition rules "as a matter of probability."*[79]

143. Det er styrelsens foreløbige vurdering, at Coloplast har misbrugt sin dominerende stilling i strid med konkurrencelovens § 11 og TEUF artikel 102. Den foreløbige vurdering gennemgås nedenfor i afsnit 4.5.

4.3 Markedsafgrænsning

144. For at vurdere om det er sandsynligt, at Coloplast har en dominerende stilling, jf. konkurrencelovens[80] § 11 og TEUF[81] artikel 102, er det nødvendigt at foretage en foreløbig afgrænsning af det relevante marked.

145. Det relevante marked består af det relevante produktmarked og det relevante geografiske marked. Formålet med at afgrænse et marked både som produktmarked og som geografisk marked er at konstatere hvilke aktuelle konkurrenter, der er i stand til at begrænse de involverede virksomheders adfærd og forhindre dem i at handle uafhængigt af et effektivt konkurrencemæssigt pres.[82]

146. Udgangspunktet for markedsafgrænsningen er en analyse af efterspørgsels- og udbudssubstitution[83]. I de følgende afsnit vil det relevante produktmarked og geografiske marked blive undersøgt.

147. Den relevante tidsperiode i nærværende sag er fra 2020 og i hvert fald til og med 2022, jf. afsnit 3.1. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen foretager således vurderingen af markedsafgrænsningen for denne periode.

4.3.1 De relevante produktmarkeder

148. Ved det relevante produktmarked forstås markedet for de produkter eller tjenesteydelser, som forbrugerne anser for indbyrdes substituerbare på grund af deres egenskaber, pris og anvendelsesformål.[84]

149. Ved afgrænsningen af det relevante produktmarked tages udgangspunkt i de produkter eller tjenesteydelser, som den pågældende adfærd vedrører. Dernæst afgrænses hvilke øvrige produkter eller tjenesteydelser, der er substituerbare hermed.

150. De produkter, der i nærværende sag tages udgangspunkt i, omhandler stomihjælpemidler, hvilket inkluderer stomiposer, -plader og tilbehør samt tilknyttede serviceydelser. Service-

---

[79] Jf. Kommissionens afgørelse af 16. oktober 2019 i sag *AT.40608 Broadcom*, præmis 62.
[80] Jf. LBK nr. 360 af 4. marts 2021 (konkurrenceloven).
[81] Traktaten om Den Europæiske Unions Funktionsmåde (TEUF), EUT 2008 C 115.
[82] Kommissionens meddelelse af 9. december 1997 om afgrænsning af det relevante marked (1997/C 372/03) (markedsafgrænsningsmeddelelsen), punkt 2.
[83] Jf. markedsafgrænsningsmeddelelsen, punkt 13, første punkt.
[84] Jf. markedsafgrænsningsmeddelelsen, punkt 7.

ydelser, som kommunerne typisk indkøber i deres udbud, dækker blandt andet over rådgivning og vejledning til borgerne i brug af produkter, it-system til håndtering af bevillinger og distributions- og logistikløsninger til levering ud til brugerne.

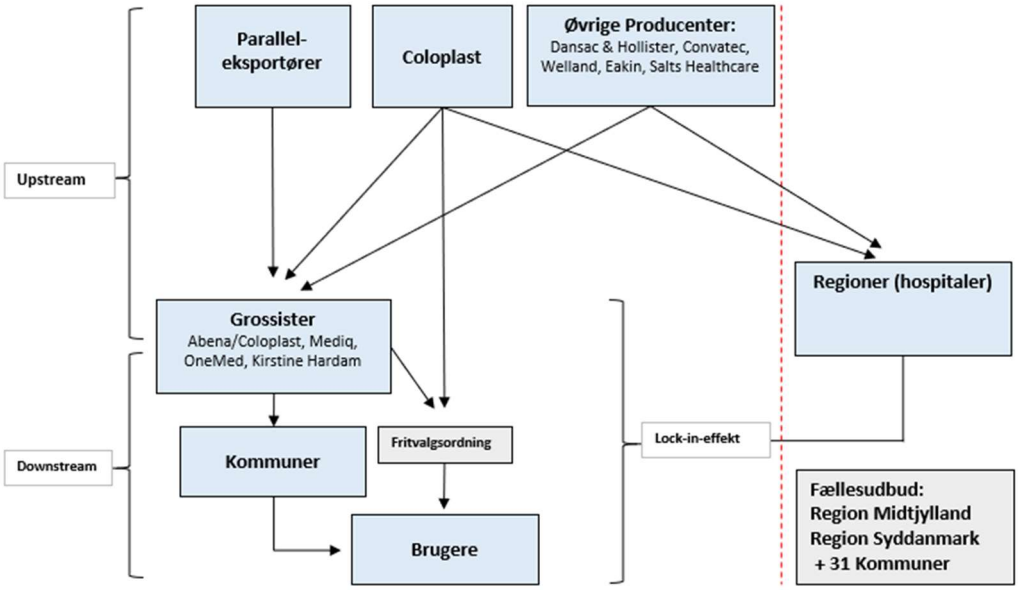
151. Det er styrelsens foreløbige vurdering, at der kan afgrænses et relevant marked upstream for salg af Coloplast-stomihjælpemidler til grossister. Derudover er det styrelsens foreløbige vurdering, at der kan afgrænses et relevant marked downstream for salg af stomihjælpemidler med tilhørende serviceydelser til kommuner. For at kunne afgrænse disse markeder foreløbigt, er det nødvendigt at tage stilling til følgende mulige segmenteringer:

Stomihjælpemidler kan afgrænses separat fra andre produkter.

- » Der findes et upstreammarked for salg af stomihjælpemidler til grossister, der er separat fra producenternes salg til regioner (hospitaler).
- » Der findes et downstreammarked for salg af stomihjælpemidler og tilhørende serviceydelser til kommuner.
- » Upstreammarkedet for salg af stomihjælpemidler kan afgrænses til salg af Coloplast-stomihjælpemidler.

152. Styrelsens umiddelbare vurdering af sammenhængen mellem markederne for stomihjælpemidler i Danmark er illustreret i Figur 4.1 nedenfor.

Figur 4.1 **Overblik over stomimarkederne og deres sammenhæng**



Kilde: Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen

4.3.1.1 Fritvalgsordningen

153. Styrelsen er bekendt med, at både producenter og grossister sælger direkte til brugere igennem servicelovens § 112, stk. 3 – også benævnt fritvalgsordningen, jf. afsnit 3.3.3. Fritvalgs-

ordningen har ifølge styrelsens oplysninger fungeret som en mulighed for brugere til at forblive hos en grossist, de har været tilfredse med og trygge ved i forbindelse med, at kommunen har skiftet leverandør.[85] Styrelsen er også bekendt med, at Coloplast har benyttet ordningen til at få et direkte kontraktforhold med brugere.[86] Det er styrelsens foreløbige vurdering, at dette marked adskiller sig fra ovenstående markeder. Salg igennem fritvalgsordningen udgjorde godt [0-5] pct. af grossisternes samlede salg i 2021.[87] Tillægges salget fra Coloplast, der sælger direkte igennem ordningen, udgjorde ordningen godt [0-5] pct. af grossisternes samlede salg i 2021.[88] Da salg under fritvalgsordningen udgør en lille del af det samlede salg af stomihjælpemidler, vil dette salg ikke umiddelbart påvirke styrelsens vurdering af Coloplasts adfærd. Styrelsen har dog ikke taget nærmere stilling til markedsafgrænsningen i forhold til fritvalgsordningen.

4.3.1.2 Det tværsektorielle udbud

154. Derudover er styrelsen også opmærksom på, at der i slutningen af 2022 er blevet gennemført et tværsektorielt udbud af stomihjælpemidler i samarbejde mellem Region Midtjylland, Region Syddanmark samt 31 kommuner. Dette udbud er det første af sin art og har taget omkring fire år for hele udbudsprocessen.[89] Det tværsektorielle udbud adskiller sig fra de kommunale udbud, da udbuddet består af adskillige delaftaler, således at producenter kan byde ind med deres egne produkter alene, og rådgivning, it- og distributionsydelser udbydes også på separate delaftaler.[90] Det er ligeledes styrelsens umiddelbare vurdering, at tværsektorielle udbud adskiller sig fra det øvrige regionsmarked, hvor der ikke afholdes udbud. Det er derfor styrelsens umiddelbare vurdering, at tværsektorielle udbud ikke er en del af det relevante downstreammarked i denne sag. Styrelsen vil ikke behandle dette marked yderligere, da det ikke umiddelbart er relevant for vurderingen af nærværende sag vedrørende Coloplasts adfærd, jf. afsnit 3.5.

4.3.1.3 Relevant praksis til brug for afgrænsning af produktmarkedet

155. I en fusion mellem Amcare og Surecalm Healthcare fra 2012 tog Office of Fair Trading ("OFT") udgangspunkt i et marked for levering af stomihjælpemidler samt relaterede services til brugere og plejehjem.[91] Det blev vurderet, at der var begrænset efterspørgselssubstitution mellem stomihjælpemidler og fx urologiprodukter, da de tjener forskellige formål.

156. I fusionen mellem Coloplast og Mentor, som OFT tog stilling til i 2006[92], gjorde Amcare gældende, at DAC-leverandørerne – virksomheder registreret hos sundhedsmyndighederne, der leverer receptservice – havde begrænsede muligheder for at påvirke patienters produktvalg,

---

[85] Jf. bilag 4: Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens referat af møde med Kirstine Hardam af 13. januar 2022, side 3, samt bilag 4: Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens referat af møde med COPA af 9. februar 2022, side 12.

[86] Jf. bilag 4: Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens referat af møde med FUS af 10. februar 2022, side 21, bilag 4: Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens referat af møde med COPA af 9. februar 2022, side 11-12, bilag 5: Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens producentundersøgelse, spørgsmål 2.

[87] Jf. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens beregning pba. Bilag 7: Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens grossistundersøgelse, spørgsmål 2.

[88] Jf. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens beregning pba. bilag 7: Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens grossistundersøgelse, spørgsmål 2, samt bilag 5: Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens producentundersøgelse, spørgsmål 4.

[89] Jf. bilag 4: Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens referat af møde med Stotec af 9. februar 2022.

[90] Jf. bilag 4: Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens referat af møde med FUS af 10. februar 2022, samt https://www.rm.dk/om-os/aktuelt/nyheder/nyheder-2022/december-22/regioner-og-kommuner-indgar-banebrydende-falles-udbud-af-stomi-produkter/.

[91] Jf. Office of Fair Trading's afgørelse ME/5422/12, punkt 26.

[92] Jf. Office of Fair Trading's afgørelse ME/2472/06, side 2.

hvilket kunne give anledning til snævrere definitioner af upstreammarkederne.[93] Parterne argumenterede for, at apoteker skulle være en del af markedet, da de også kunne levere produkterne. OFT fandt dog, at DAC'er adskilte sig ved at skabe merværdi for brugere i form af klipning af produkter, rådgivning og lign.

157. Kommissionen undersøgte stomimarkedet i fusionen mellem Nordic Capital og GHD Verwaltung i 2014. Kommissionen overvejede i denne sag, hvorvidt markedet for stomihjælpemidler kunne segmenteres yderligere i forhold til en-dels-poser, to-dels-poser, barriere, barriere-servietter og klæbefjerner-servietter. Kommissionens markedsundersøgelse var dog ikke entydige, og derudover kunne spørgsmålet i den sag stå åbent. Kommissionen vurderede, at der kunne afgrænses et marked for produktion og salg af stomihjælpemidler, separat fra andre markeder for medicinske hjælpemidler, fx sårbehandlingsprodukter omfattet af fusionen.[94]

4.3.1.4 Coloplasts overordnede synspunkter

158. Coloplast har gjort gældende, at markedet for salg af stomihjælpemidler ikke kan afgrænses i et separat upstream- og downstreammarked. Markedet for salg af stomihjælpemidler omfatter ifølge Coloplast et grossistled og et detailled. I grossistleddet sælger producenter og paralleleksportører til grossister. I detailleddet sælger producenter og grossister til henholdsvis regioner og kommuner og herudover til brugere i fritvalgsordningen. De tre kundegrupper køber ind til vidt forskellige priser og vilkår, hvorfor salg til disse tre kundegrupper ifølge Coloplast udgør tre segmenteringer af detailmarkedet.[95]

159. Coloplast har desuden gjort gældende, at it- og distributionsydelser som sekundære produkter ikke indgår i samme produktmarked som stomihjælpemidler og eftersalgsydelser. Coloplast påpeger, at it- og distributionsydelser må afgrænses som et selvstændigt og sideordnet marked.[96] Derfor kan der ifølge Coloplast ikke afgrænses et upstream- og downstreammarked, da produkterne solgt af producenterne ikke er input i et nyt, samlet produkt solgt til kommunerne.[97]

160. Coloplast har anført, at kommunernes indkøbspraksis ikke i sig selv betyder, at de ovenstående produkter og ydelser tilhører ét og samme produktmarked.[98]

4.3.1.5 Markederne for salg af stomihjælpemidler omfatter ikke andre medicinske produkter

161. Styrelsen tager i sin foreløbige markedsafgrænsning udgangspunkt i, at stomihjælpemidler omfatter stomiposer, stomiplader samt tilbehør. Styrelsen foretager i det følgende en umiddelbar vurdering af, hvorvidt disse produkter kan erstattes af andre medicinske hjælpemidler eller produkter.

4.3.1.5.1 Efterspørgselssubstitution

162. Det er styrelsens foreløbige vurdering, at anvendelsesformålet for stomiprodukter udelukker efterspørgselssubstitution med andre produkter. Det kræver specialiserede produkter, når en patient i maven får opereret en åbning til tarmen. Derfor har brugeren ikke mulighed for at

---

[93] Jf. Office of Fair Trading's afgørelse ME/5422/12, punkt 14-15.
[94] Jf. Kommissionens afgørelse COMP/M.7323, Nordic Capital/GHD Verwaltung 2018, punkt. 15-16
[95] Jf. bilag 9: Coloplasts bemærkninger af 28. april 2023, punkt 1.1-1.4.
[96] Jf. bilag 9: Coloplasts bemærkninger af 28. april 2023, punkt 1.9-1.20.
[97] Jf. bilag 9: Coloplasts bemærkninger af 28. april 2023, punkt 1.26-1.28.
[98] Jf. bilag 9: Coloplasts bemærkninger af 28. april 2023, punkt 1.21.

udskifte stomihjælpemidler med andre medicinske hjælpemidler eller produkter, da fx et kateter ikke kan anvendes i stedet for en stomipose. Derfor har der i praksis været afgrænset markeder for stomihjælpemidler separat fra andre medicinske hjælpemidler, jf. punkt 155-157 ovenfor.

163. Der er desuden to separate kundegrupper inden for køb af stomihjælpemidler, nemlig hhv. grossister og kommuner. Upstream køber grossisterne stomihjælpemidler fra producenter. Downstream køber kommunerne – på vegne af brugerne – stomihjælpemidler fra grossisterne. Det er derfor relevant at undersøge, hvorvidt disse kundegrupper kan skifte deres indkøb af stomihjælpemidler ud med andre produkter.

164. Kommuner og grossister køber også andre medicinske hjælpemidler til blandt andet inkontinens og sårpleje, men kommunerne afholder typisk separate udbud for stomihjælpemidler. Af disse grunde kan der eksistere specialiserede grossistvirksomheder som fx Hardam, der primært er aktive inden for stomihjælpemidler. Det er, i overensstemmelse med praksis, jf. punkt 155, styrelsens foreløbige vurdering at der ikke er efterspørgselssubstitution mellem stomihjælpemidler og andre produkter inden for medicinske hjælpemidler.

165. Det er muligt, at markedet kan opdeles i henholdsvis et marked for stomiposer og -plader og et marked for tilbehør. Styrelsen er fx bekendt med, at producenten Welland har separate agenturer i Danmark for stomiposer/-plader og tilbehør.

166. Det er dog styrelsens foreløbige vurdering, at disse mulige segmenteringer ikke vil ændre ved konklusionen i denne sag, og spørgsmålet om en mulig segmentering vil derfor sandsynligvis kunne stå åbent.

4.3.1.5.2 Udbudssubstitution

167. I forhold til udbudssubstitution på upstreammarkedet er det relevant at undersøge, om de aktører, der i forvejen er aktive inden for produktion af medicinske hjælpemidler, fx inkontinens-, sårpleje- eller diabeteshjælpemidler, men som ikke er aktive inden for produktion af stomihjælpemidler, umiddelbart kan starte produktion af stomihjælpemidler og markedsføre disse på kort sigt, uden at det medfører betydelige ekstraomkostninger eller risici.

168. For at undersøge muligheden for udbudssubstitution har styrelsen spurgt producenterne om hvilke omkostninger og risici, der er forbundet med at træde ind på markedet. I producentundersøgelsen har [41-60] pct. af producenterne angivet, at der er væsentlige barrierer for at træde ind som producent af stomihjælpemidler og påbegynde salg til kunder i Danmark, imens [41-60] pct. angiver, at der ikke er.[99] Især vurderes regulering, know-how, distributionssystem og kapital til indtræden på hospitalsmarkedet som værende meget væsentlige barrierer.[100]

169. Producenterne er også blevet spurgt, hvor sandsynligt det er, at en producent, der ikke i dag producerer stomihjælpemidler, vil omstille sin produktion til også at producere stomihjælpemidler, hvis priserne på stomihjælpemidler i Danmark steg varigt med 5-10 pct., mens alle andre priser er uændrede. Producenterne er overvejende enige i, at dette er usandsynligt, idet

[99] Jf. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens beregninger baseret på bilag 5: Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens producentundersøgelse, spørgsmål 42.

[100] Jf. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens beregninger baseret på bilag 5: Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens producentundersøgelse, spørgsmål 43.

hhv. [21-40] og [41-60] pct. svarer, at det er meget usandsynligt eller usandsynligt.[101] Derudover har langt størstedelen af producenterne angivet, at det vil tage mere end to år for andre producenter at omstille produktionen, hvilket fremgår af Tabel 4.1.

Tabel 4.1 **Hvor lang tid vil det tage en producent, der ikke i dag producerer stomihjælpemidler, at omstille produktionen?**

	Ny aktør (respondenter i pct.)	Producent på beslægtet marked/aktiv i andet land (respondenter i pct.)
0-6 måneder	0	0
7-12 måneder	0	0
13-24 måneder	0	17
Mere end 2 år	83	67
Ikke muligt	0	0
Ved ikke	17	17

Anm.: Vægtet så Welland Danmark ApS og Stotec Danmark ApS, der begge repræsenterer producenten Welland, udgør 0,5 besvarelse hver.

Kilde: Producentundersøgelsen spørgsmål 45

170. Samlet set er det styrelsens foreløbige vurdering, at der er meget begrænset udbudssubstitution fra producenter, der ikke allerede i dag producerer stomihjælpemidler. Det skyldes, at der er betydelige barrierer for at træde ind som producent og påbegynde salg til kunder i Danmark, og at det ikke umiddelbart er muligt for hverken nye aktører eller producenter på beslægtede markeder at gøre dette på kort sigt og uden større omkostninger og risici. Dette underbygges endvidere af, at ingen producenter er trådt ind på markedet for salg af stomihjælpemidler til grossister i Danmark de seneste fem år.[102]

171. I forhold til udbudssubstitution på downstreammarkedet, er det relevant at undersøge, om aktører, der i forvejen er aktive inden for salg af andre medicinske hjælpemidler, og som ikke er aktive inden for salg af stomihjælpemidler, umiddelbart vurderes at kunne påbegynde salg til kommunerne på kort sigt.

172. Der er betydelige barrierer for at træde ind som grossist på stomimarkedet, for grossistvirksomheder, der ikke i dag sælger stomihjælpemidler, jf. afsnit 4.3.1.7.2. Det er derfor styrelsens foreløbige vurdering, at der er begrænset udbudssubstitution fra grossistvirksomheder, der

[101] Jf. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens beregninger baseret på bilag 5: Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens producentundersøgelse, spørgsmål 44.

[102] Jf. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens beregninger baseret på bilag 5: Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens producentundersøgelse, spørgsmål 5.

ikke allerede i dag sælger stomihjælpemidler. Dette afspejles endvidere af, at den eneste grossist, der er trådt ind på markedet de seneste fem år, er konsortiet.

4.3.1.5.3 Delkonklusion

173. Det er styrelsens foreløbige vurdering, at både upstream- og downstreammarkederne kan afgrænses til stomihjælpemidler og ikke inkluderer andre medicinske produkter.

4.3.1.6 Foreløbig afgrænsning af upstreammarkedet for salg af stomihjælpemidler til grossister

174. [81-100] pct. af producenterne af stomihjælpemidler, som er aktive i Danmark, sælger stomihjælpemidler til både regioner (dvs. hospitaler) og grossister. [0-20] pct. af producenterne sælger direkte til kommuner. Det er styrelsens foreløbige vurdering, at der kan afgrænses et relevant produktmarked upstream for salg af stomihjælpemidler til grossister, der adskiller sig fra producenternes salg til regionerne og fra grossisternes salg downstream til kommuner.

175. Coloplast har bemærket, at der har været grundlæggende forskelle i priser og vilkår for de respektive kundegrupper, hvis der ses bort fra det tværsektorielle udbud, hvor regioner og kommuner indkøbte sammen, jf. afsnit 3.3.2 og 4.3.1.1. Derfor har markedet, ifølge Coloplast, været segmenteret i forskellige produktmarkeder alt efter, om salget var til regioner, til kommuner eller direkte til brugere.[103] Coloplast gør dog gældende, at producenters salg til grossister ikke kan udgøre et separat upstreammarked, da produktet, som grossisterne sælger til kommunerne, ikke adskiller sig fra det produkt, producenterne sælger, da it- og distributionsydelser, ifølge Coloplast, udgør et separat produktmarked fra de øvrige ydelser, jf. afsnit 4.3.1.4. Styrelsen vil først gennemgå, hvorfor salg til grossister efter styrelsens foreløbige vurdering adskiller sig fra salg til regioner.

4.3.1.6.1 Efterspørgselssubstitution

176. I forhold til efterspørgselssubstitution er det relevant at undersøge, hvorvidt grossisterne har mulighed for at substituere til at købe ind på samme måde og på samme vilkår som regioner (hospitaler). Det er styrelsens foreløbige vurdering, at der ikke er mulighed for efterspørgselssubstitution. Det skyldes, at der er tale om to kundegrupper, der køber ind på forskellige måder og til forskellige priser og vilkår.

177. I den foreløbige vurdering af efterspørgselssubstitution har styrelsen taget praksis fra andre markeder i betragtning, da nogle karakteristika herfra umiddelbart har paralleller til de relevante markeder i nærværende sag. I forhold til separate salgskanaler har Konkurrencerådet og Kommissionen tidligere afgrænset separate markeder afhængig af salgskanal, herunder for henholdsvis virksomheder der sælger til off-trade-kunder eller til on-trade-kunder på diverse markeder for drikkevarer.[104] Ens for alle sagerne er, at kunder off-trade typisk får tilsvarende produkter til markant lavere pris, imens kunder on-trade modtager en tilhørende serviceydelse i forbindelse med deres køb af øl/spiritus/cider/RTD.[105] Disse forskelle i forbrugernes efterspørgsel har en afsmittende virkning på off-trade- og on-trade-kundernes efterspørgsel.[106]

---

[103] Jf. bilag 9: Coloplasts bemærkninger af 28. april 2023, punkt 1.4.

[104] Jf. Konkurrencerådets tilsagnsaftale Carlsbergs standardaftaler med horeca-sektoren 2005, Kommissionens afgørelse COMP/M.4999 Heineken/Scottish & Newcastle assets 2008, punkt 28-32, Konkurrencerådets afgørelser i Arcus-gruppen/Pernod Ricard 2012, punkt 232-240 og Royal Unibrew/Cult 2019, punkt 188-192.

[105] Kommissionens afgørelse COMP/M.4999 Heineken/Scottish & Newcastle assets 2008, punkt 28-32, Konkurrencerådets afgørelser i Arcus-gruppen/Pernod Ricard 2012, punkt 231-240, og Royal Unibrew/Cult 2019, punkt 183-194.

[106] Konkurrencerådets afgørelse i Arcus-gruppen/Pernod Ricard, punkt 239.

178. Regionernes og grossisternes indkøb fra producenterne adskiller sig på flere områder fra hinanden på en måde, der i en vis grad minder om forskellene mellem on-trade- og off-trade-kunder. Ligesom med off-trade- og on-trade-kunder, køber regioner og grossister de samme produkter fra producenterne. At de alligevel udgør separate markeder, skyldes de forskellige konkurrencedynamikker, der gør sig gældende på de forskellige markeder.

179. Styrelsen har spurgt producenterne, hvorvidt der er nogle af deres kundegrupper, der opnår bedre betingelser end andre. Dette har samtlige producenter bekræftet. Grundlæggende er den største forskel, at regionerne får produkterne nærmest gratis, hvilket fremgår tydeligt af producenternes besvarelser:[107]

- *"Hospitalerne har signifikant lavere indkøbspriser. Salg til hospitalsmarkedet omfatter også undervisningsmateriale samt undervisning af både patienter og sygeplejersker, ligesom det giver mulighed for at samarbejde om produktudvikling. Dette er en normal praksis i branchen"*
- "*Hospitaler / Regioner får generelt produkterne gratis*" og *" Differentierede priser til grossisterne"*
- *"Regionerne får stort set produkterne gratis"*

180. At producenterne afsætter deres produkter til regionerne til priser langt under priserne til grossister understøttes af, at regionerne udgjorde [20-30] pct. af producenternes omsatte volumen, men kun [0-5] pct. af deres omsatte værdi, svarende til at prisen til grossister og brugere i gennemsnit var ca. […] gange højere end prisen til regioner.[108]

181. Størstedelen af producenterne har angivet, at det er helt afgørende at sælge til regioner for at kunne sælge til grossister/kommuner/brugere.[109] Dette indikerer, at producenterne sælger deres produkter nærmest gratis til regionerne med henblik på at påvirke brugernes præferencer, så brugerne benytter deres produkter allerede på hospitalet for i sidste ende at øge deres salg til grossisterne. Dette betegner styrelsen som en 'lock-in-effekt', og dette vil blive gennemgået yderligere i afsnit 4.3.1.8.

182. Udover at grossisterne ikke kan købe til samme *pris* som regionerne, køber de også ind på forskellige *vilkår*. Grossisternes indkøb er typisk karakteriseret ved indkøbsaftaler på baggrund af mængder, og styrelsen er også bekendt med rabatstrukturer, hvor grossisten engagerer sig i aktiviteter såsom sambesøg, kvartalsmøder, erhvervelse af nye brugere, shaping af udbud og levering af salgsdata.[110] I modsætning hertil køber hospitalerne som udgangspunkt kun stomiprodukterne. Dette kan sammenlignes med markederne for diverse drikkevarer, hvor on-trade-salg inkluderer en serviceydelse modsat off-trade-salg, som typisk kun omfatter selve produktet.

183. Endelig kan forskellen mellem salg til grossister og salg til regioner illustreres ved, at det i nogle tilfælde kan betale sig for grossisterne at parallelimportere fra europæiske grossister, som alternativ til at købe producenternes produkter i Danmark. Dette kan sandsynligvis ikke betale sig for regionerne, der får produkterne nærmest gratis. [81-100] pct. af producenterne har angivet i markedsundersøgelsen, at de prissætter deres stomihjælpemidler forskelligt, alt

[107] Jf. bilag 5: Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens producentundersøgelse, spørgsmål 26.
[108] Jf. beregning baseret bilag 5: Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens producentundersøgelse, spørgsmål 4. Beregningen er baseret på værdi af poser og plader, da der ikke findes antal for tilbehør.
[109] Jf. bilag 5: Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens producentundersøgelse, spørgsmål 14.
[110] Jf. bilag 4: Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens referat af møde med Kirstine Hardam af 13. januar 2022, side 6, samt bilag 1: Mediqs klage over misbrug af dominerende stilling af 23. november 2020, side 11-15.

efter hvilket land de sælges i.[111] Parallelimport kan derfor være vigtig del af grossisternes indkøb.

184. Sammenfattende viser markedsundersøgelsen, at der er betydelige forskelle i konkurrencevilkårene mellem de to segmenter. Det forhold, at det er muligt for producenterne at levere produkter til regionerne nærmest gratis, mens de kan sætte markant højere priser til grossisterne, viser i sig selv, at grossisterne ikke har mulighed for at substituere deres indkøb til regioners vilkår. Eftersom regionerne ikke videresælger stomihjælpemidler, er der endvidere ikke mulighed for arbitrage mellem de to kundegrupper. Derudover har de to segmenter forskellige indkøbsmønstre, hvor grossisternes indkøb i høj grad er påvirket af efterspørgslen fra kommunerne og brugerne. Kommunernes efterspørgsel er baseret på brugernes behov/efterspørgsel, mens brugernes efterspørgsel i vid udstrækning bliver grundlagt på deres hospitalsforløb i regionerne (lock-in-effekten).

185. Det er på denne baggrund styrelsens foreløbige vurdering, at konkurrencevilkårene for salg til de to grupper er forskellige, og at der er en meget begrænset grad af efterspørgselssubstitution mellem salg til grossister og salg til regioner.

4.3.1.6.2 Udbudssubstitution

186. Det skal herefter vurderes, hvorvidt udbudssubstitution giver anledning til at afgrænse markedet bredere. Det er styrelsens vurdering, salget til regionerne og salget til grossisterne kan anses som komplementære goder fra producenternes side. Det skyldes lock-in-effekten, som medfører, at et øget salg til regionerne kan forventes at medføre et højere salg til grossisterne (kommunerne). Der er dog ikke udbudssubstitution i den forstand, at en producent kan omstille sin produktion til at producere mere til den ene kundetype frem for den anden.

187. Producenter er til stede på markedet for salg til regioner, fordi det øger deres salg til grossisterne. Hvis producenterne kun solgte til regioner (tilnærmelsesvist gratis), ville de tabe penge, og hvis producenterne kun solgte til grossister, ville de have vanskeligt ved at opbygge en efterspørgsel efter deres produkt.

188. Det er styrelsens foreløbige vurdering, at salg til hospitaler og grossister/kommuner er komplementære fra producenters synsvinkel, og at alle producenter er aktive for salg til begge kundegrupper. Det er dog ikke udtryk for udbudssubstitution i den forstand, at producenterne kan omstille deres produktion til at sælge mere til den ene kundegruppe frem for den anden.

4.3.1.6.3 Delkonklusion

189. Det er styrelsens foreløbige vurdering, at salg af stomihjælpemidler til grossister udgør et separat marked fra salg til regioner. Det skyldes, at der umiddelbart er væsentlige forskelle i konkurrencevilkårene i forhold til salget til de to typer af kunder. Markedet for producenternes salg til grossister er dog umiddelbart tæt forbundet med producenternes salg til regioner. Det skyldes, at producenterne kan øge deres efterspørgsel hos grossisterne ved at sælge deres produkter tilnærmelsesvist gratis til hospitalerne. De markante prisforskelle understøtter, at 'lock-in-effekten' fra regionsmarkedet er afgørende for producenterne. Sammenhængen mellem markederne er også tydelig, eftersom producenter må antages at sælge med tab til regionerne, hvilket ikke kunne lade sig gøre uden det efterfølgende grossistmarked med mulighed for en markant anden prissætning.

[111] Jf. bilag 5: Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens producentundersøgelse, spørgsmål 10.

4.3.1.7 Foreløbig afgrænsning af downstreammarkedet for salg af stomihjælpemidler og tilhørende serviceydelser til kommuner

190. Det er styrelsens foreløbige vurdering, at grossisters salg af stomihjælpemidler og tilhørende serviceydelser til kommuner udgør et relevant produktmarked (downstreammarkedet). Dette adskiller sig fra den måde, Coloplast har angivet, at de ser markedet på i deres bemærkninger til styrelsens MOB, jf. afsnit 4.3.1.4. Her har Coloplast i stedet gjort gældende, at markedet ikke kan opdeles i et upstream- og downstreammarked, da produkterne er de samme. Coloplast er uenige med styrelsen i, at it- og distributionsydelser indgår i produktmarkedet for salg af stomihjælpemidler og eftersalgsydelser i form af rådgivning. Salg af it- og distributionsydelser må ifølge Coloplast anses som et separat produktmarked. Coloplast mener derfor, at producenter ikke leverer et input til grossisterne, da grossisterne sælger det samme produkt som producenterne, hvorfor der ikke kan være tale om et upstreammarked. Coloplast gør dog også gældende, […].[112]

191. Styrelsens foreløbige vurdering bygger på, at kommunerne efterspørger én samlet rammeaftale med én leverandør, bestående af en bred portefølje af alle producenternes produkter og dertilhørende serviceydelser i form af rådgivning, kundeservice, distribution og håndtering af bevillinger. Dette "samlede" produkt adskiller sig efter styrelsens foreløbige vurdering væsentligt fra blot at sælge de originale stomihjælpemidler til grossister.

4.3.1.7.1 Efterspørgselssubstitution

192. Styrelsen har undersøgt, hvorvidt kommunerne kan erstatte deres indkøb af stomihjælpemidler fra grossister med indkøb direkte fra producenter. Det er styrelsens foreløbige vurdering, at der ikke er efterspørgselssubstitution, da kommunerne ikke kan få den samlede ydelse, som de har behov for, direkte fra producenterne.

193. Coloplast giver i deres bemærkninger udtryk for, at kommunernes nuværende indkøbspraksis er indkøb i form af én samlet rammeaftale bestående af alle produkter og serviceydelser. […] [113]

194. Coloplast bemærker dog, at de tværsektorielle udbud, der er gennemført imellem Region Midtjylland, Region Syddanmark og 31 kommuner, illustrerer, at alle producenters respektive produkter, rådgivning, service, it- og distributionsydelser kan indkøbes på forskellige rammeaftaler i stedet for at udbyde én kontrakt, som kommunerne gør det for nuværende.[114]

195. Coloplast mener ikke, at kommunernes nuværende indkøbspraksis giver grundlag for at inkludere it- og distributionsydelser i samme produktmarked som stomihjælpemidler og eftersalgsydelser i form af rådgivning.

196. Coloplast påpeger i denne forbindelse, at stomihjælpemidler ikke er substituerbare med it- og distributionsydelser.[115] Derudover er stomihjælpemidler og it- og distributionsydelser ikke komplementære, da brugeren af de to ikke er den samme, da brugeren efterspørger stomihjælpemidler, mens kommunen efterspørger it- og distributionsydelser.[116]

---

[112] Jf. bilag 9: Coloplasts bemærkninger af 28. april 2023 og bilag 3: Coloplasts bemærkninger til meddelelse om betænkeligheder af 11. august 2021.

[113] Jf. bilag 3: Coloplasts bemærkninger til meddelelse om betænkeligheder af 11. august 2021, side 3-4, samt bilag 9: Coloplasts bemærkninger af 28. april 2023, punkt 2.9-2.14.

[114] Jf. bilag 9: Coloplasts bemærkninger af 28. april 2023, punkt 1.17 og 1.19.

[115] Jf. bilag 9: Coloplasts bemærkninger af 28. april 2023, punkt 1.11.

[116] Jf. bilag 9: Coloplasts bemærkninger af 28. april 2023. april 2023, punkt 1.12.

197. Som beskrevet i punkt 190 mener Coloplast ikke, at der kan afgrænses et separat upstream- og downstreammarked, da produktet i de to led er de samme stomihjælpemidler. Det er imidlertid almindelig praksis inden for fx salg af dagligvarer i supermarkeder, at der afgrænses et separat engrosmarked for salg til supermarkeder og et detailmarked for salg til forbrugere, selvom produkterne, supermarkederne køber fra producenterne, er de samme, som dem de sælger til forbrugerne. Dette har været udgangspunktet i flere afgørelser fra Kommissionen.[117] Tilsvarende segmentering findes også i non-food markeder.[118] Det er således ikke et krav for, at der kan afgrænses et upstream- og et downstreammarked, at upstreammarkedet omfatter et input, som benyttes i produktionen af et andet produkt til downstreammarkedet. Det afgørende er derimod, hvorvidt der er mulighed for substitution for kunderne på de forskellige markeder.

198. Det er styrelsens foreløbige vurdering, at kommunernes indkøb adskiller sig fra grossisternes indkøb på væsentlige områder. Kommunerne skal servicere de brugere, der har behov for stomihjælpemidler. Brugernes behov for stomihjælpemidler er meget forskellige og individuelle, og kommunerne har derfor behov for et bredt udvalg af produkter, så kommunerne kan tilbyde netop det produkt, som brugeren blevet bevilget, fx ved udskrivelse fra hospitalet. Kommunerne efterspørger således produkter fra en lang række producenter i én samlet pakke.[119] Kommunernes indkøb af stomihjælpemidler sker ved enten udbud eller prisindhentninger. Dertil udbyder kommunerne også typisk de tilhørende serviceydelser. Derfor køber [81-100 pct. af] kommunerne stomihjælpemidler igennem grossister.[120]

199. Kommunernes udbudsformat betyder, at der indgås én aftale med én leverandør. Denne leverandør skal kunne tilbyde kommunerne hele den portefølje af produkter fra forskellige producenter, som kommunen har behov for, og de tilhørende serviceydelser.

200. Kommunerne har i spørgeskemaundersøgelsen angivet hvilke producenters produkter, de anser som nødvendige for, at en tilbudsgiver kan afgive et konkurrencedygtigt tilbud. Svarene viser, at det er nødvendigt at byde ind med produkter fra et bredt udsnit af producenter, jf. Tabel 4.2.

Tabel 4.2 **Nødvendigheden af producenters produkter i kommunale indkøb ifølge kommuner**

	Respondenter (pct.)
Coloplast	[81-100]
[…]	[81-100]
[…]	[81-100]
[…]	[81-100]
[…]	[41-60]
[…]	[41-60]

[117] Jf. Kommissionens afgørelse af 2016 i M.7920 Netto/J Sainsbury/Dansk supermarked/New Edlington/Hedon/Roundhay, punkt 15 og 19, Kommissionens afgørelse af 2020 i M.9886 Salling Group / Tesco Polska, punkt 24 og 30.

[118] Jf. Kommissionens afgørelse i M.10364 ECI/Bonak/Fast Group af 2021, punkt 12-46.

[119] Jf. bilag 6: Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens kommuneundersøgelse, spørgsmål 10, 11, 13, samt bilag 14: Kommunernes bemærkninger til kommuneundersøgelse.

[120] Jf. bilag 7: Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens grossistundersøgelse, spørgsmål 1.

[…]	[0-20]
[…]	[41-60]
[…]	[0-20]

Anm.: Besvarelserne er vægtet med kommunernes oplyste udbudssum.

Kilde: Styrelsens beregninger baseret kommuneundersøgelsen spørgsmål 14

201. Grossisterne har tilsvarende angivet, at disse producenter er nødvendige for at afgive konkurrencedygtige tilbud, jf. afsnit 4.3.1.8.2. Hvis grossisterne ikke kan udfylde visse positioner i et udbud, prissætter kommunen positionen 25-50 pct. over højeste bud.[121]

202. Udover at der ved tilbud til kommunerne skal sammensættes en portefølje af forskellige produkter, skal der som udgangspunkt også leveres en række serviceydelser. Kommunerne har angivet, hvorvidt tilbudsgivere i deres udbud skal kunne tilbyde serviceydelser som rådgivning af og besøg ved brugere, et elektronisk bevillingssystem, distribution af stomihjælpemidlerne og eventuelt andet for at være konditionsmæssige. Styrelsens markedsundersøgelse viser, at det er nødvendigt at kunne levere alle tre serviceydelser i kommunale udbud og også overvejende nødvendigt i prisindhentninger, jf. Tabel 4.3.

Tabel 4.3 **Kommunernes krav til serviceydelser**

	Kommunale udbud (respondenter i pct.)	Prisindhentninger (respondenter i pct.)
Rådgivning af og besøg ved slutbrugere	97	28
Elektronisk bevillingssystem	100	52
Distribution af stomihjælpemidler	100	100
Andet	41	46

Anm.: Besvarelserne er vægtet med kommunernes oplyste udbudssum.

Kilde: Kommuneundersøgelsen spørgsmål 7

203. Dette illustrerer, især for de kommunale udbud, hvor vigtige de tilhørende serviceydelser er i forbindelse med indkøb af stomihjælpemidler. Dette bekræftes af markedsundersøgelsen blandt grossisterne.[122] De kommuner, der har svaret "andet", har angivet flere ydelser, såsom

[121] Jf. bilag 6: Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens kommuneundersøgelse, spørgsmål 19.
[122] Jf. bilag 7: Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens grossistundersøgelse, spørgsmål 10.

undervisningsdage, klippeservice, kundeservice og besøg ved særtilfælde af en uddannet sygeplejerske, der skal tilbydes for at være konditionsmæssige.[123]

204. Ingen kommuner køber i dag direkte fra producenter med undtagelse af kommunerne i det tværsektorielle udbud som nævnt ovenfor. Kommunerne er blevet spurgt, om de ville købe direkte fra producenterne ved en 5-10 pct. prisstigning på stomihjælpemidler fra grossister. […] svarende til [0-20] pct. svarer "ja", [0-20] pct., svarer nej, mens langt størstedelen svarer "ved ikke".[124] […] Kommune […] har svaret "ja". Af de uddybende kommentarer fremgår det, at […] Kommune ville indkøbe direkte fra producenten "på betingelse af, at det kan betale sig." De kommuner, der svarer "nej", gør blandt andet gældende, at producenterne ikke kan tilbyde lager- og logistikfunktion til brugerne, bekymring for mangel på uvildig rådgivning samt behovet for vejledning, service og bevillingshåndtering. De, der har angivet "ved ikke", angiver blandt andet, at det vil være en udfordring med mange delaftaler og flere leveringer ved enkelte brugere samt, at det vil give større administrative omkostninger. [0-20] pct. har svaret "andet" og tilføjet, at de er afhængige af grossisternes bevillingssystem.[125]

205. Det er styrelsens foreløbige vurdering, at kommuners uddybende bemærkninger overordnet indikerer, at det ikke er et reelt alternativ til at indkøbe fra grossister at indkøbe direkte fra producenter af stomihjælpemidler, blandt andet fordi det vil være en udfordring med mange delaftaler og flere leveringer ved enkelte brugere samt, at det vil give større administrative omkostninger eller, at de er afhængige af grossisternes bevillingssystem.

206. Styrelsen bemærker indledningsvist, at det afgørende i forhold til afgrænsningen af det relevante marked er den faktiske grad af substitution, som er til stede mellem de relevante produkter. Det faktum, at grossister videresælger produkter, som de køber af producenter eller paralleleksportører, udelukker således ikke, at der kan afgrænses separate upstream- og downstreammarkeder. Det afgørende er derimod, om kommunerne i den relevante periode anså indkøb af stomihjælpemidler direkte fra producenter som en nær substitut til at indkøbe stomihjælpemidler fra en grossist. Dette er i overensstemmelse med praksis fra andre markeder, jf. punkt 197.

207. Styrelsen vurderer – modsat Coloplast – at kommunernes faktiske indkøbsadfærd i den relevante periode i høj grad har betydning for, hvorvidt produktmarkedet inkluderer både stomihjælpemidler og eftersalgsydelser, heriblandt it- og distributionsydelser. Resultaterne i markedsundersøgelsen viser, at det er overvejende usandsynligt, at kommunerne ville skifte til direkte indkøb hos producenterne som følge af en prisstigning hos grossisterne. Dette skyldes blandt andet, at kommunerne efterspørger én samlet rammeaftale, der indeholder alle produkter og nødvendige serviceydelser, fremfor mere end 10 individuelle rammeaftaler med producenter og grossister. […].

208. I forlængelse heraf bemærker styrelsen, at stomihjælpemidler og it- og distributionsydelser umiddelbart i høj grad kan anses som komplementære, da kommunerne netop efterspørger disse i én samlet pakke. Det er i den forbindelse irrelevant, om slutbrugeren af de to ydelser ikke er den samme, da indkøbet af den samlede pakke foretages af kommunen.

209. Endelig bemærker styrelsen, at det ikke umiddelbart er relevant for vurderingen i nærværende sag, at salget af stomihjælpemidler i 2023 foregår anderledes på et muligt separat tværsektorielt marked. For det første ligger udbuddet uden for den relevante periode fra 2020-

[123] Jf. bilag 6: Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens kommuneundersøgelse, spørgsmål 7.
[124] Jf. bilag 6: Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens kommuneundersøgelse, spørgsmål 22.
[125] Jf. bilag 6: Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens kommuneundersøgelse, spørgsmål 13.

2022. For det andet er det styrelsens foreløbige vurdering, at dette udbud ikke vil være en del af det relevante marked, selv hvis det indgik i den relevante periode.

210. Sammenfattende er det styrelsens foreløbige vurdering, at kommunerne har begrænset mulighed for efterspørgselssubstitution ved at købe ind fra producenter i stedet for grossister, da de ikke umiddelbart har mulighed for at få det brede sortiment og de tilhørende serviceydelser, som både omfatter rådgivning, service, it- og distributionsydelser fra producenter.

4.3.1.7.2 Udbudssubstitution

211. Hvorvidt der umiddelbart kan afgrænses et downstreammarked for salg af stomihjælpemidler og tilhørende serviceydelser til kommuner afhænger også af muligheden for udbudssubstitution. Styrelsen har derfor undersøgt, hvorvidt producenter umiddelbart på kort sigt og uden væsentlige meromkostninger eller risici har mulighed for at sælge direkte til kommunerne. Dette vil blandt andet afhænge af, hvorvidt producenter kan levere de serviceydelser, som kommunerne efterspørger i forbindelse med deres indkøb af stomihjælpemidler, samt om de er i stand til at indkøbe den påkrævede portefølje af deres konkurrenters produkter på konkurrencedygtige vilkår.

212. Styrelsen har spurgt producenterne, hvorfor de ikke byder ind på de kommunale udbud. […] tilkendegiver, at de enten har svært ved at levere de serviceydelser, der er krævet af kommunerne, eller ikke har mulighed for at skaffe de nødvendige produkter fra konkurrerende producenter.[126]

213. Vedrørende den påkrævede portefølje af produkter, så har [41-60] pct. af producenterne angivet, at de ikke har mulighed for at købe de øvrige producenters stomihjælpemidler på konkurrencedygtige vilkår. De resterende [41-60] pct. har enten angivet "ved ikke" eller "andet".[127] Alternativt skulle producenterne ændre deres egne produkter, så de passer på alle positioner i udbuddet. Producenterne har gjort klart, at dette ikke er en mulighed, jf. afsnit 4.5.2.2.1.[128]

214. Med hensyn til serviceydelserne har langt de flest producenter angivet, at de ikke kan levere […], og mange angiver, at de ikke vil kunne […] og/eller […]. Derudover angiver flere, at de ikke har interesse i dette marked.[129] For at kunne afgive et konditionsmæssigt tilbud i kommunale udbud kræver 72 pct. af kommunerne også kundereferencer, der eksempelvis består i, at tilbudsgiver skal dokumentere at have serviceret en lignende rammeaftale.[130]

215. Coloplast har i sine bemærkninger til styrelsens MOB selv lagt vægt på, at […].[131] Størstedelen af producenterne har da også angivet i markedsundersøgelsen, at det er usandsynligt/meget usandsynligt, at de ville begynde at sælge direkte til kommunerne, selv hvis de relative priser til kommunerne steg 5-10 pct.[132]

216. Grossisterne er blevet spurgt, hvor lang tid det vil tage en aktør, der ikke i dag er aktiv inden for salg af stomihjælpemidler til kommuner, at opbygge den nødvendige kapacitet for at deltage i et kommunalt udbud eller prisindhentning. Grossisterne er overvejende enige om, at det ikke er muligt eller vil tage mere end et år for en ny aktør. I løbet af de seneste 5 år er det også

[126] Jf. bilag 5: Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens producentundersøgelse, spørgsmål 35.
[127] Jf. bilag 5: Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens producentundersøgelse, spørgsmål 31.
[128] Jf. bilag 5: Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens producentundersøgelse, spørgsmål 34.
[129] Jf. bilag 5: Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens producentundersøgelse, spørgsmål 35.
[130] Jf. bilag 6: Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens kommuneundersøgelse, spørgsmål 8.
[131] Jf. bilag 3: Coloplasts bemærkninger til meddelelse om betænkeligheder af 11. august 2021, side 4, samt bilag 9: Coloplasts bemærkninger af 28. april 2023, punkt 2.9-2.14.
[132] Jf. bilag 5: Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens producentundersøgelse, spørgsmål 36.

kun Abena (i konsortiet med Coloplast), der er trådt ind på markedet for salg af stomihjælpemidler til kommuner i Danmark.[133] Til gengæld vurderer grossisterne, at det er muligt for grossister på beslægtede markeder, eller i andre lande, samt for producenter af stomihjælpemidler at gøre klar til at deltage i kommunale udbud inden for et år, jf. Tabel 4.4. Det er dog styrelsens umiddelbare vurdering, at det må tillægges større vægt, at producenterne selv vurderer, at dette er meget usandsynligt, jf. ovenfor.

Tabel 4.4 **Tidshorisont for indtræden som grossist**

	Ny aktør (respondenter (pct.)	Grossist på beslægtet marked eller i andet land (respondenter i pct.)	Producent af stomihjælpemidler (respondenter i pct.)
0-6 måneder	[0-25]	[0-25]	[0-25]
7-12 måneder	[0-25]	[26-50]	[26-50]
13-24 måneder	[0-25]	[0-25]	[0-25]
Mere end 2 år	[0-25]	[0-25]	[0-25]
Ikke muligt	[26-50]	[0-25]	[0-25]
Ved ikke	[0-25]	[26-50]	[0-25]

Anm.: Vægtet så Abena og Coloplast udgør 0,5 besvarelse hver

Kilde: Styrelsens beregninger baseret på grossistundersøgelsen spørgsmål 34

217. På baggrund af ovenstående, er det styrelsens foreløbige vurdering, at der er begrænset udbudssubstitution i forhold til at levere stomihjælpemidler og tilhørende serviceydelser til kommuner i Danmark.

4.3.1.7.3 Delkonklusion

218. Det er styrelsens foreløbige samlede vurdering, at der kan afgrænses et downstreammarked for salg af stomihjælpemidler og tilhørende serviceydelser til kommuner, hvor kommunerne køber de relevante produkter og serviceydelser fra grossister. Styrelsen vurderer foreløbigt, at kommunerne køber et andet produkt end grossister og regioner. Kommunerne og de kommunale indkøbsfællesskaber køber en samlet pakke fra én leverandør, der indeholder et bredt sortiment af produkter fra alle relevante producenter, levering af rådgivning, distribution og et elektronisk bevillingssystem. Dette produkt kan som udgangspunkt ikke leveres af producenterne. Det er samtidig styrelsens foreløbige vurdering, at der er begrænset udbudssubstitution.

4.3.1.8 Foreløbig afgrænsning af upstreammarkedet for salg af Coloplast-stomihjælpemidler

219. Styrelsen har foreløbigt vurderet, at der kan afgrænses et upstreammarked bestående af salg af stomihjælpemidler til grossister. Styrelsen vil i det følgende foreløbigt vurdere, hvorvidt der

[133] Jf. bilag 7: Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens grossistundersøgelse, spørgsmål 30.

kan segmenteres et separat og brandspecifikt marked for salg af Coloplast-stomihjælpemidler til grossister.

220. Der er på andre områder end medicinsk udstyr flere afgørelser vedrørende eftersalgsmarkeder, hvor Kommissionen har fundet grundlag for at afgrænse et brandspecifikt eftermarked.[134] Styrelsen vurderer ikke, at der i denne sag er tale om et egentligt primært og sekundært marked. Styrelsen vurderer dog, at mange af de samme dynamikker og effekter gør sig gældende i denne sag i forhold til producenters salg til hhv. regioner/hospitaler (primært marked) hhv. kommuner/grossister (sekundært marked).

221. I *CEAHR-afgørelsen* skriver Kommissionen: *"Ifølge den generelle konstatering i den anfægtede beslutnings punkt 24 kan reservedelsmarkedet for primær-produkterne af et vist mærke således ikke udgøre et særskilt relevant marked i to tilfælde: for det første i tilfælde, hvor forbrugeren kan skifte til reservedele, som en anden fabrikant har fremstillet, og for det andet i tilfælde, hvor forbrugeren kan skifte til et andet primærprodukt med henblik på at undgå en prisstigning på reservedelsmarkedet*".[135] Det er styrelsens vurdering, at disse to forhold ikke gør sig gældende i denne sag. Det skyldes for det første kommunernes meget specifikke kravspecifikationer i udbud samt den af styrelsen omtalte lock-in-effekt. Disse beskrives også yderligere nedenfor. For det andet er det meget usandsynligt, at hospitalerne skulle tage højde for, hvilke omkostninger kommunerne har til forskellige mærker af stomihjælpemidler, når hospitalerne skal udrede, hvilket produkt der passer bedst til den enkelte patient. Det er således meget usandsynligt, at hospitalerne skulle reagere på en prisstigning over for kommunerne.

222. I *Pelikan/Kyocera* fandt Kommissionen, at da printere af et specifikt mærke ikke er kompatible med andre mærkers tonere, kan der afgrænses brandspecifikke markeder for printere og tonere.[136]

223. Coloplast har i sit høringssvar, jf. afsnit 3.6.2, anført at stomihjælpemidler ikke kan sammenlignes med printere og tonere, idet de produkter, som sælges til regioner/hospitaler, og de produkter som borgerne/kommuner siden indkøber ikke er forskellige.[137] I stedet kan stomimarkedet, ifølge Coloplast, bedre sammenlignes med fx medicin, hvor brugeren er blevet tryg ved et medicinsk præparat under indlæggelse, som brugeren derefter foretrækker efter udskrivelse. Coloplast påpeger, at i dette tilfælde vil der ikke være tale om et eftersalgsmarked.[138] Coloplast har også tidligere bemærket, at markedet for stomihjælpemidler er præget af produktdifferentiering. Brugere kan relativt nemt skifte imellem hjælpemidler, men af fysiologiske og andre årsager vil individuelle brugere opleve, at noget passer bedre end andet.[139] Coloplast bemærker imidlertid, at det forhold ikke giver anledning til brandspecifikke segmenteringer af markedet.[140]

4.3.1.8.1 Sammenhængen mellem markederne

224. Det er styrelsens foreløbige vurdering, at sammenhængen mellem salg af stomihjælpemidler til hhv. hospitaler/regioner og kommuner/grossister har visse ligheder med primær- og efter-

[134] Jf. Rettens afgørelse T-30/89 Hilti mod Kommissionen 1991, Kommissionens afgørelse IV/34.330 Pelikan/Kyocera 1992, Rettens afgørelse T-427/08 CEAHR mod Kommissionen 2010, Marknadsdomstolens afgørelse MD 2012:13 KIA Motors Sweden 2012.
[135] Jf. Rettens afgørelse T-427/08 CEAHR mod Kommissionen 2010, punkt 79.
[136] Jf. Kommissionens afgørelse IV/34.330 Pelikan/Kyocera 1992, punkt 54-56.
[137] Bilag 16, side 9: Høringssvar af 19. juni 2023 fra Coloplast.
[138] Bilag 16, side 9: Høringssvar af 19. juni 2023 fra Coloplast.
[139] Jf. bilag 9: Coloplasts bemærkninger af 28. april 2023, punkt 3.4.
[140] Jf. bilag 9: Coloplasts bemærkninger af 28. april 2023, punkt 3.10.

salgsmarkeder, fordi brugeren som udgangspunkt knytter sig til et bestemt produkt i samarbejde med hospitalet (upstream) og efterfølgende får deres produkter leveret løbende via den af kommunen kontraherede grossist (downstream) med den dertilhørende rådgivning, tilpasning og service. Dette betyder, at kommunerne har begrænset mulighed for substitution mellem forskellige producenters produkter. Dette medfører ligeledes, at grossisterne har begrænset mulighed for at substituere mellem forskellige producenters produkter.

225. [81-100] pct. af producenterne har angivet, at det er helt afgørende at sælge sine produkter til regioner (hospitaler) for at kunne sælge til grossister, kommuner og brugere. [0-20] pct. har angivet, at det er væsentligt.[141] Coloplast bemærker, at producenter agerer ud fra en forventning om, at mange brugere vil ønske at fortsætte med samme mærke, som de har stiftet bekendtskab med under hospitalsopholdet, hvilket har ført til producenters investeringer i produkt- og mærkeloyalitet hos nyopererede patienter.[142] [41-60] pct. af producenterne angiver, at deres efterspørgsel fra kommunerne øges mere end 1:1, når de sælger produkter til regionerne, imens [21-40] pct. svarer at deres efterspørgsel øges 1:1.[143] Dette viser, at producenters salg til regionerne har en effekt på deres forventede salg til kommuner og dermed grossister. Dette bekræftes af, at næsten alle kommuner angiver, at brugerne typisk fortsætter med at bruge de produkter, de har fået tildelt på hospitalet. Dette låser næsten hele kommunens efterspørgsel, i hvert fald i udbudssituationen, til netop de produkter, brugeren er blevet udskrevet med.[144]

226. Selvom 'lock-in-effekten' opstår allerede på hospitalet, ligger størstedelen af brugerens forbrug efter udskrivelsen, hvor det er kommunen, der på downstreammarkedet sørger for at dække brugerens behov, medmindre brugeren gør brug af fritvalgsordningen. I det tilfælde vil brugeren selv vælge leverandør og produkter og selv betale en eventuel merudgift ved valg af en dyrere løsning end de tilsvarende løsninger, kommunen kan tilbyde via sin rammeaftale. Køb igennem fritvalgsordningen udgør dog som nævnt kun en lille del af efterspørgslen, jf. afsnit 4.3.1.1.

227. I situationer, hvor der kan afgrænses separate primære og sekundære markeder, vil det typisk skyldes, at kunderne køber det primære produkt og dermed binder sig til at købe tilhørende produkter på det sekundære marked. Derudover skal det være tilfældet, at kunderne ikke på forhånd fuldt ud tager højde for alle de efterfølgende udgifter, som er forbundet med at købe de tilhørende produkter på det sekundære marked, når de køber det primære produkt. Det primære marked vil typisk bestå af et omkostningstungt produkt med lang levetid, mens sekundærmarkedet består af reservedele og service af det primære produkt.

228. I tilfældet med stomihjælpemidler opstår bindingen i stedet i form af brugerens tryghed ved og loyalitet over for et bestemt produkt. Som tidligere beskrevet er en stomipose et kropsbåret hjælpemiddel, og for brugere er det vigtigt at få netop dét hjælpemiddel, der passer bedst for at sikre brugerens livskvalitet, tryghed og opretholdelse af et normalt hverdags- og arbejdsliv. På det efterfølgende sekundære marked sælges det samme produkt som på det primære marked, men med rådgivning, service, tilpasning og distribution som en del af det samlede efterfølgende produkt, jf. afsnit 4.3.1.7.

229. Desuden foretages valget på det "primære marked" på hospitalet, hvor produkterne leveres tilnærmelsesvist gratis, mens de efterfølgende indkøb foretages af kommunerne. Det er styrelsens umiddelbare vurdering, at det er usandsynligt, at der ved udredningen på hospitalet tages højde for, hvad de forventede udgifter til stomihjælpemidlerne vil være efterfølgende i

[141] Jf. bilag 5: Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens producentundersøgelse, spørgsmål 15.
[142] Jf. bilag 9: Coloplasts bemærkninger af 28. april 2023, punkt 3.9.
[143] Jf. bilag 5: Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens producentundersøgelse, spørgsmål 16.
[144] Jf. bilag 6: Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens kommuneundersøgelse, spørgsmål 10 og 11.

kommunen. Styrelsen vurderer desuden umiddelbart, at lock-in-effekten forstærkes yderligere af, at det er kommunerne, som betaler for produkterne og ikke brugerne. Brugeren rammes således ikke direkte, hvis prisen på stomihjælpemidlerne til kommunerne øges, og det er i stedet op til kommunen (eller grossisten) at forsøge at konvertere borgeren til et andet billigere produkt som reaktion på en prisstigning.

4.3.1.8.2 Efterspørgselssubstitution

230. For at foretage en foreløbig vurdering af, om upstreammarkedet for salg af stomihjælpemidler til grossister kan afgrænses brandspecifikt, er det nødvendigt at undersøge graden af efterspørgselssubstitution, dvs. grossisternes umiddelbare mulighed for at substituere mellem producenternes produkter. For at vurdere grossisternes umiddelbare mulighed for efterspørgselssubstitution er det nødvendigt først at se på, hvordan efterspørgslen går fra bruger til kommune og videre til grossist.

231. Styrelsen har taget udgangspunkt i, at grossisterne har to muligheder for substitution: Den ene mulighed er, at grossisterne i udbuddene kan byde ind med forskellige producenters produkter på en given position. Den anden mulighed er, at grossisterne kan konvertere brugere i den årrække, hvor de er leverandører på en given rammeaftale. Styrelsen vil derfor i det følgende foretage en foreløbig vurdering af begge typer af substitution.

232. Brugerne modtager som udgangspunkt de produkter, de har fået på bevilling fra hospitalet, og har umiddelbart ikke selvstændigt noget incitament til at skifte til andre produkter, givet at produktet fungerer. Det økonomiske incitament til at reagere på en prisstigning på Coloplast-produkter vil derimod umiddelbart være hos kommuner og grossister.

233. Grossisterne er i høj grad nødt til at skaffe produkter fra næsten alle producenter, jf. afsnit 4.3.1.7, da kommunerne forsøger at sikre et bredt sortiment til at dække deres brugeres behov på én rammeaftale, således at kommunen kan levere de nødvendige produkter uden tilkøbsaftaler. Hvis kommunen er nødt til at tilkøbe produkter uden for rammeaftalen igennem tilkøbsaftaler, sker dette uden konkurrence fra andre grossister, og det har derfor historisk været en dyr løsning for kommunerne.[145] Grossisterne vurderer, at det kun er muligt at byde ind med stomihjælpemidler fra én bestemt producent i [80-100] pct. af positionerne i kommunale udbud og i [80-100] pct. af positionerne i kommunale prisindhentninger.[146] Dette gør kommunerne også gældende, dog i lidt mindre grad, jf. Tabel 4.2.[147] Coloplast angiver også, at kommunernes udbud i høj grad er tilrettelagt som et sortimentsudbud af en lang række mærkespecifikke produkter, og når kommunerne vælger at samle deres indkøb af stomihjælpemidler under én og samme rammeaftale, så skal leverandøren være i stand til at levere et bredt udvalg af stomihjælpemidler fra en række forskellige producenter.[148]

234. Grossistundersøgelsen viser også, at positioner i et udbud i de fleste tilfælde bliver låst til helt bestemte producenter for langt de fleste producenters vedkommende. Dette er tilkendegivet af [76-100] pct. af grossisterne.

Tabel 4.5 **Positioner låst til producenter ifølge grossister**

	Respondenter (pct.)

[145] Jf. bilag 4: Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens referat af møde med FUS af 10. februar 2022, side 21.
[146] Jf. bilag 7: Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens grossistundersøgelse, spørgsmål 7.
[147] Jf. bilag 6: Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens kommuneundersøgelse, spørgsmål 18.
[148] Jf. bilag 9: Coloplasts bemærkninger af 28. april 2023, punkt 3.5-3.7.

Coloplast	[76-100]
[…]	[76-100]
[…]	[76-100]
[…]	[76-100]
[…]	[76-100]
[…]	[76-100]
[…]	[51-75]
[…]	[51-75]
[…]	[26-50]
[…]	[0-25]

Anm.: Vægtet så Abena og Coloplast udgør 0,5 besvarelse hver

Kilde: Grossistundersøgelsen spørgsmål 8

235. Ved evaluering af grossisternes tilbud prissætter kommunerne typisk en position, der ikke er udfyldt, ved at tillægge 25-50 pct. til den dyreste tilbudsgivers pris, jf. afsnit 4.3.1.7. Det betyder, at når grossisterne udformer deres produkt; en portefølje af det fulde sortiment samt dertilhørende service, rådgivning, distribution og håndtering af bevillinger, kan de i mange af positionerne ikke erstatte Coloplast-produkter med andre producenters produkter, hvis de skal være konkurrencedygtige. Coloplast-stomihjælpemidler udgør en stor del af de efterspurgte produkter for kommunerne, hvorfor det ikke umiddelbart vil være muligt at konkurrere i kommunale udbud uden Coloplast-stomihjælpemidler.

236. Styrelsen vurderer således foreløbigt, at der er meget begrænset mulighed for at byde ind med forskellige producenters produkter på en given linje i et udbud, og at konsekvensen ved ikke at byde ind med Coloplast-produkter reelt er, at grossisten ikke kan vinde udbuddet. I forlængelse heraf er det styrelsens foreløbige vurdering, at der er meget begrænset efterspørgselssubstitution mellem Coloplast-produkter og andre producenter produkters i selve budsituationen.

237. For så vidt angår muligheden for at konvertere borgere har styrelsen ikke på nuværende tidspunkt undersøgt de praktiske og sundhedsfaglige argumenter for, hvorfor produkter fra de forskellige producenter ikke er perfekte substitutter. Her viser den faktiske adfærd dog, at brugerne ikke umiddelbart skifter imellem producenters produkter, medmindre der opstår komplikationer, eller fordi der er en sundhedsfaglig grund hertil.[149]

[149] Jf. bilag 6: Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens kommuneundersøgelse, spørgsmål 10 og 11, samt kommunernes bemærkninger til spørgsmål 10 og 21, bilag 4: Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens referat af møde med COPA af 9. februar 2022, side 10 og 12, samt bilag 4: Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens referat af møde med FUS af 10. februar 2022, side 19-20.

238. Coloplast bemærker, at erfaringerne fra Tyskland, England og Frankrig viser, at hver anden stomipatient skifter til en anden stomiproducent i løbet af det første år efter sin stomioperation.[150] Styrelsen har bedt Coloplast om at uddybe og dokumentere disse erfaringer, herunder hvorvidt der er tale om konvertering af erfarne patienter og/eller nye patienter, som afprøver forskellige stomiprodukter med henblik på at finde det rette produkt. Coloplast har i denne forbindelse oplyst, at Coloplast ikke har data, der dokumenterer konverteringsadfærden yderligere. Samtidig har Coloplast påpeget, at markederne i Tyskland, England og Frankrig adskiller sig væsentligt fra det danske.[151]

239. Styrelsen har endvidere undersøgt, hvordan grossisternes mulighed for substitution ændrer sig, hvis de relative priser på Coloplast-produkter stiger. Grossisterne skifter ikke umiddelbart til et andet brand ved en prisstigning på Coloplast-produkter købt fra Coloplast Danmark. De grossister, der har muligheden, vil i stedet forsøge at parallelimportere flere Coloplast-produkter, […]. Dette ses blandt andet, da grossisterne blev spurgt, hvad deres virksomhed ville gøre, hvis prisen på produkter fra Coloplast Danmark steg varigt og gennemsnitligt med 10 pct., mens alle andre priser er uændrede. Tabel 4.6 viser, at [34-66] pct. af grossisterne vil øge deres parallelimport af Coloplast-produkter, og [0-33] pct. vil fortsætte med at købe uændret. At [34-66] pct. af grossisterne i teorien vil øge deres parallelimport, skal dog ses i lyset af de praktiske begrænsninger og udfordringer, der er forbundet med parallelimport, jf. afsnit 4.5.2.1.1. Derudover vil de parallelimporterede produkter stadig være Coloplast-produkter, og altså ikke et skift til andre producenters produkter.

Tabel 4.6 **SSNIP-spørgsmål til grossister vedrørende Coloplast-produkter**

	Respondenter (pct.)
Fortsætte med at købe uændret fra Coloplast Danmark	[0-33]
Parallelimportere flere Coloplast produkter	[34-66]
Købe mere fra andre producenter	[0-33]
Andet	[34-66]
Ved ikke	[0-33]

Anm.: Vægtet så Abena og Coloplast udgør 0,5 besvarelse hver

Kilde: Grossistundersøgelsen spørgsmål 21

240. Grossisterne, der har svaret "andet", uddyber, at de som udgangspunkt må købe direkte hos Coloplast Danmark, hvis de ikke kan øge parallelimporten, da konvertering er en vanskelig, ressourcekrævende og langsom proces. Der er altså ingen grossister, som foreslår andre reelle alternativer under "andet".[152]

[150] Jf. bilag 9: Coloplasts bemærkninger af 28. april 2023, punkt 3.13.
[151] Jf. bilag 11: Styrelsens spørgsmål til Coloplast af 15. maj 2023 og Coloplasts svar på styrelsens spørgsmål af 16. maj 2023.
[152] Jf. bilag 7: Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens grossistundersøgelse, spørgsmål 8.

241. Eftersom grossisternes efterspørgsel er dikteret af kommunernes efterspørgsel, har styrelsen undersøgt, hvorvidt kommunerne har mulighed for at erstatte Coloplast-produkter ved en ændring i de relative priser. Det er styrelsens foreløbige vurdering, at kommunerne sjældent gør brug af konvertering blot for at nedbringe omkostninger.[153]

242. Kommunerne har angivet, at de har begrænset mulighed for at reagere på en prisstigning på Coloplast-produkter. Langt størstedelen af kommunerne svarer, at de ikke ved, hvorvidt de vil ændre i indkøbsstrategien ved fx at ændre i kravspecifikationer eller forsøge at konvertere brugerne til tilsvarende produkter ved en varig prisstigning på Coloplast-stomihjælpemidler, jf. Tabel 4.7.

Tabel 4.7 **Ved en prisstigning på 5-10 pct. kun på Coloplast-produkter, ville I da ændre i jeres indkøbsstrategi?**

	Respondenter (pct.)
Ja	[0-20]
Nej	[0-20]
Ved ikke	[81-100]

Anm.: Besvarelserne er vægtet med kommunernes oplyste udbudssum.

Kilde: Kommuneundersøgelsen spørgsmål 21

243. Selvom [0-20] pct. af kommunerne har svaret, at de vil ændre i indkøbsstrategien, skal dette ses i sammenhæng med de uddybende kommentarer:

- *"Jeg tror at vi vil prøve at konvertere borgerne over til andre produkter, hvis dette er muligt. Konverteringen kan være en udfordring, da borgerne tit er meget afhængige af lige præcis det produkt som de anvender. De har måske brugt produktet i rigtig mange år og det giver dem en tryghed. Der vil sikkert være mange der vil argumentere for et bedre kvalitet. Hvis man vælger at konvertere produkterne, vil der sikkert være rigtig mange borgere der vil klage over ændring af deres bevilling. Der vil sikkert også være en del borgere der vil gøre brug af fritvalgsordningen."*
- *"det vil vi overveje, men det er en del konverteringsomkostninger forbundet med det"*
- *"Vi ville gå i dialog med ambulatoriet […] for at se om borgerne kunne blive konverteret til andre produkt"*

244. Flere kommuner beskriver altså, at de vil forsøge at konvertere, men at dette ofte er omkostningstungt eller slet ikke muligt grundet brugernes tilknytning til specifikke produkter samt tryghed og trivsel. Dette er meget lig de kommuner, der har svaret "ved ikke", som uddyber, at man ikke umiddelbart konverterer af hensyn til brugernes tryghed og omkostninger forbundet hermed:[154]

- "*Vi føler os nok generelt tilbageholdende med at bede borgerne om at udskifte de produkter, som de er blevet fortrolige med. Hvad den præcise smertegrænse i relation til*

[153] Jf. bilag 6: Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens kommuneundersøgelse, spørgsmål 10, 11 og 21.
[154] Jf. bilag 6: Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens kommuneundersøgelse, spørgsmål 21.

prisstigninger for mere aktiv konvertering er svært at sige. Nok mere end 5-10 %. Fsva kravspeciferingen, vil vi altid sørge for at få det bredeste sortiment muligt"

» "[…] *så umiddelbart vil man som kommune i første omgang ikke ændre på udbuddets kravspecifikation, det det er væsentligt at borgeren "ryger" så smidigt igennem det kommunale system, som muligt*"

» "*Coloplast markedsfører sig så aggressivt overfor brugerne, at det vil skabe meget røre hos brugerne med en omkonvertering. Det vil derfor skulle overvejes om det administrativt kan svare sig, for en prisstigning på 5-10%.* […]"

245. På nær en enkelt respondent […] der svarer:

» "*Det vil være en snak med faggruppen - men de vil være helt sikkert arbejde med det.*"

246. Coloplast gør gældende, at den formodede 'lock-in-effekt' ikke er stærk nok til at begrunde en segmentering i mærkespecifikke markeder. Coloplast påpeger, at på trods af de mærkespecifikke sortimentsudbud, kommunerne afholder, så vil de konkrete indkøb under den indgåede aftale altid afhænge af brugernes valg.[155] I tråd med dette påpeger Coloplast, at det er deres opfattelse, at mange brugere konverteres mellem mærker i Danmark. Som dokumentation for dette, har Coloplast beregnet de respektive grossisters andel (opgjort i volumen) af Coloplast-stomihjælpemidler solgt til kommunerne.

247. I det nedenstående vil denne beregning fremgå i tre udgaver:

(i) Coloplasts beregning baseret på volumen, inkl. tilbehørsprodukter (Tabel 4.8)

(ii) Styrelsens beregning baseret på volumen, ekskl. tilbehørsprodukter (Tabel 4.9)

(iii) Coloplasts beregning baseret på volumen, ekskl. tilbehørsprodukter (Tabel 4.10)

Tabel 4.8 **Andel af samlet produktmængde solgt til kommuner som er Coloplast-produkter (pct.)**

	2019	2020	2021	2022
Konsortiet		[50-60]	[60-70]	[50-60]
[Grossist A]	[40-50]	[40-50]	[30-40]	[30-40]
[Grossist B]	[40-50]	[40-50]	[30-40]	[20-30]
[Grossist C]	[40-50]	[40-50]	[40-50]	[40-50]
Total	**[40-50]**	**[40-50]**	**[40-50]**	**[40-50]**
Total ekskl. konsortiet	**[40-50]**	**[40-50]**	**[30-40]**	**[30-40]**

[155] Jf. bilag 9: Coloplasts bemærkninger af 28. april 2023, punkt 3.7.

Kilde: Coloplasts bemærkninger til styrelsens analyse af 28. april 2023, bilag 4.

248. Coloplast gør gældende, at […] dette samlet udtryk for, at grossisterne konverterer brugere væk fra Coloplast-stomihjælpemidler. Dermed er der ikke tale om en reel lock-in effekt af brugernes præferencer.[156]

249. Styrelsen mener ikke, at andelene, som Coloplast præsenterer, er udtryk for en kraftig aktiv konvertering af borgere. Det skyldes flere forhold.

250. Styrelsen er opmærksom på, at konvertering til en vis grad forekommer. Det er imidlertid styrelsens umiddelbare forståelse på baggrund af punkt 241-244, at i de tilfælde hvor grossister og kommuner konverterer brugere, er det en tidskrævende, omkostningstung og forsigtig proces. På trods af en eventuel mulighed for at konvertere brugere over en 4-årig kontraktperiode, vil der være et behov for, at den bevilling borgeren kommer med fra hospitalet, som udgangspunkt kan serviceres, hvorfor der netop er mærkespecifikke udbud.

251. Styrelsen bemærker også, at selv i de tilfælde, hvor en borger skifter produkt, er det ikke nødvendigvis udtryk for egentlig substitution. Der kan være en række årsager til, at en borger skifter til et andet produkt. Det kan fx skyldes, at det tidligere benyttede produkt ikke længere fungerer for borgeren. Her kan der være et incitament for grossisterne til at rådgive borgere i retning af produkter med højere avance, mens der for Coloplast kan være incitament til at rådgive borgere i retning af Coloplast-produkter. Dette er dog ikke udtryk for egentlig substitution. Substitution vil kræve, at grossisterne aktivt får konverteret borgere som en reaktion på fx prisstigninger på Coloplast-produkter.

252. Overordnet bemærker styrelsen, at en væsentlig del af forklaringen på den faldende andel af Coloplast-produkter skyldes, at andelen opgøres på volumen og indeholder tilbehørsprodukter. Styrelsen har også indsamlet data, som viser, at Coloplasts markedsandel på hospitalerne og på downstreammarkedet for salg af stomihjælpemidler og tilhørende serviceydelser til kommuner for hver grossist er både højere og mere konstant end det, Coloplast angiver, jf. Tabel 4.9. I styrelsens beregning af Coloplast produkters markedsandel i volumen ekskluderes tilbehørsprodukter, som kan være en lang række produkter som servietter, cremer mm., da disse ikke meningsfulgt kan tælles sammen med øvrige stomihjælpemidler. Tilbehørsprodukter kan desuden udgøre en stor volumen, men med lav værdi.

Tabel 4.9 **Coloplast produkters andel i volumen på forskellige markeder (i pct.)**

	2017	2018	2019	2020	2021
Hospital	[50-60]	[50-60]	[50-60]	[40-50]	[40-50]
Konsortiet				[60-70]	[60-70]
[Grossist A]	[60-70]	[60-70]	[60-70]	[50-60]	[50-60]

[156] Jf. bilag 9: Coloplasts bemærkninger af 28. april 2023, punkt 3.20-3.21.

[Grossist B]	[60-70]	[60-70]	[60-70]	[60-70]	[60-70]
[Grossist C]	[60-70]	[60-70]	[60-70]	[50-60]	[50-60]

Anm.: Styrelsen ekskluderer tilbehørsprodukter i beregninger af volumen, da dette omfatter en bred portefølje af usammenlignelige produkter, der ikke meningsfuldt kan tælles sammen med øvrige stomihjælpemidler.

Kilde: Producentundersøgelsen spørgsmål 4, samt dataindhentninger blandt grossister

253. Styrelsen har som opfølgning på Coloplasts bemærkninger efterspurgt en opgørelse af tallene i Tabel 4.8 beregnet uden tilbehørsprodukter fra Coloplast, svarende til styrelsens beregninger i Tabel 4.9. Når tilbehørsprodukter ekskluderes, hvilket styrelsen vurderer er mere retvisende, så forsvinder den udvikling, Coloplast beskriver i Tabel 4.8 for [Grossist B] og [Grossist C]. Imidlertid er der et fald på henholdsvis [0-10] procentpoint i styrelsens beregning og [10-20] procentpoint i Coloplasts beregning for [Grossist A's] andel af Coloplast-produkter.

Tabel 4.10 **Andel af samlet produktmængde solgt til kommuner som er Coloplast-produkter (pct.), eksklusiv tilbehørsprodukter**

	2019	2020	2021	2022
Konsortiet		[60-70]	[60-70]	[60-70]
[Grossist A]	[50-60]	[50-60]	[40-50]	[40-50]
[Grossist B]	[60-70]	[60-70]	[60-70]	[60-70]
[Grossist C]	[60-70]	[60-70]	[60-70]	[60-70]
Total	**[60-70]**	**[50-60]**	**[50-60]**	**[50-60]**
Total ekskl. konsortiet	**[60-70]**	**[50-60]**	**[50-60]**	**[50-60]**

Kilde: Coloplasts svar d. 16. maj 2023 på styrelsens spørgsmål af 15. maj 2023

254. Da der stadig er et vist fald i andelen af Coloplast-produkter for [Grossist A], selv når tilbehørsprodukter ekskluderes, har styrelsen spurgt [Grossist A], hvorvidt det er konverteringer, der driver udviklingen. [Grossist A] gør gældende, at der ikke er tale om konverteringer, men i stedet en konsekvens af [Grossist A's] tab af bestemte udbud. [Grossist A] har i deres svar gjort flere ting gældende:[157]

For det første mener [Grossist A] ikke, at det er retvisende at foretage opgørelsen på baggrund af volumen, da antallet af enheder fluktuerer markant på tværs af produktkategorier: I [Grossist A's] egen tilsvarende beregning falder Coloplast-produkters andel af volumen fra [40-50]

[157] Jf. bilag […]: Styrelsens spørgsmål til […] af […] 2023 og […] brev til styrelsen af […] 2023.

pct. i 2019 til [30-40] pct. i 2023, men kun fra [50-60] pct. til [50-60] pct. hvis beregningen foretages på værdi. Der er altså ifølge [Grossist A] ikke tale om et stort fald i Coloplast-produkters andel af [Grossist A's] salg til kommuner.

255. *For det andet* anfører [Grossist A], at faldet i Coloplast-produkters andel af [Grossist A's] salg ikke er et resultat af konvertering. [Grossist A] påpeger, at der umiddelbart kan være to mekanismer, der har påvirket producenters andel i [Grossist A's] salg til kommuner. Den ene mekanisme er variationen i andelen af Coloplast-produkter i forskellige områder. Fx er […] et af de udbud, der har den højeste andel af Coloplast-produkter. Eftersom [Grossist A] tabte denne kontrakt i 2019, vil det alt andet lige betyde en lavere andel af Coloplast-produkter i deres salg til kommuner. Den anden mekanisme betegner [Grossist A] som "new fits", altså hvad nye brugere udskrives med fra deres forløb i regionen. Dette varierer tilsvarende mellem områder og over tid.

256. Det er styrelsens foreløbige vurdering, at der er en sammenhæng mellem udviklingen i Coloplasts markedsandel ved salg til regioner og Coloplasts efterfølgende markedsandel, når grossister sælger til kommunerne. Der er således også en svagt faldende tendens i andelen af produkter, som er produceret af Coloplast, som sælges til hospitaler (og dermed regioner), jf. Tabel 4.9 og til grossister (og dermed kommuner), jf. Tabel 4.8-Tabel 4.10, der kan forklare en del af udviklingen i de tre tabeller ovenfor.

257. Derudover kan det i lyset af [Grossist A's] besvarelse være en forklaring, at konsortiet har vundet udbud, der har en høj andel af Coloplast-produkter, for hvilke konsortiet har en aggressiv prissætning, jf. afsnit 4.5.3 Dette underbygges også af, at der har været en svagt faldende tendens i andelen af Coloplast-produkter samlet set på tværs af grossister, mens det kun er for [Grossist A], hvor der har været et mere markant fald i andelen af Coloplast-produkter. Dette er umiddelbart konsistent med, at konsortiet har vundet udbud med en forholdsmæssig høj andel af Coloplast-produkter, men at der samlet ikke har været en større tendens til, at brugere konverteres væk fra Coloplast-produkter.

258. Endvidere er der hverken i styrelsens beregninger, i Coloplasts beregning uden tilbehør eller i [Grossist A's] beregning på værdi samme tendens til, at grossisterne andel af Coloplast-produkter falder. Dette indikerer, at grossisterne, som gennemgået ovenfor, ikke har mulighed for at skifte mellem producenter i positionerne i de kommunale udbud, og heller ikke umiddelbart konverterer brugere i løbet af rammeaftalens løbetid i større omfang. Såfremt grossisterne havde mulighed for omfattende konverteringer, ville de i princippet kunne konvertere brugere til billigere produkter for at konkurrere med konsortiets prissætning, hvilket der ikke umiddelbart er tegn på, at de gør. At der ikke umiddelbart er udbredt mulighed for at konvertere brugere, stemmer også overens med kommunernes og grossisternes angivelser i ovenstående analyse samt stomiforeningen COPA's bemærkninger.[158]

259. Samlet set er det styrelsens foreløbige vurdering, at der er begrænset efterspørgselssubstitution som følge af grossisternes umiddelbart manglende muligheder for at reagere på prisstigninger på Coloplast-produkter. Grossisterne skifter som udgangspunkt ikke til andre producenters produkter, da det er nødvendigt at byde ind på alle positioner, herunder alle stomiprodukter, i de kommunale udbud for at være konkurrencedygtig, og da positionerne hver især typisk kun passer på en bestemt producent. Grossisterne forsøger i stedet at øge deres parallelimport ved en prisstigning på Coloplast-produkter i Danmark. Det indikerer umiddelbart, at det reelle alternativ til at købe Coloplast-produkter direkte fra Coloplast Danmark er at parallelimportere Coloplast-produkter.

[158] Jf. bilag 4: Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens referat af møde med COPA af 9. februar 2022, side 10.

260. Parallelimport er dog ikke umiddelbart et komplet alternativ, da der er begrænsninger, udfordringer og udgifter forbundet hermed. Styrelsen vil dog lade parallelimporterede Coloplast-produkter indgå i det relevante marked, men uddybe analysen af konkurrencepresset fra parallelimport i afsnit 4.5.2.1.1.

4.3.1.8.3 Udbudssubstitution

261. Styrelsen har undersøgt de umiddelbare muligheder for udbudssubstitution ved at spørge producenter om deres mulighed for at tilpasse deres stomihjælpemidler til kravspecifikationen i et kommunalt udbud eller prisindhentning, såfremt disse specifikationer udelukker deres produkter fra at blive budt ind. [61-80]pct. af producenterne svarer "nej", […]. De, der ikke har svaret "nej", uddyber, at Danmark er et lille marked, og at det næppe er sandsynligt, at de vil forsøge at tilpasse deres produkter.

262. De producenter, der svarede "nej", har også angivet, hvorfor de ikke har mulighed for at tilpasse deres stomihjælpemidler for passe på kravspecifikationer. [76-100] påpeger, at Danmark er et lille marked, [76-100] pct. angiver omkostninger, og [51-75] pct. angiver patenter.[159]

263. Det er på baggrund af ovenstående styrelsens foreløbige vurdering, at der er ingen eller meget begrænset udbudssubstitution ift. Coloplast-stomihjælpemidler.

4.3.1.8.4 Delkonklusion

264. Det er styrelsens foreløbige vurdering, at 'lock-in-effekten', hvor brugerne tilknyttes en bestemt producents produkter på hospitalet og efterfølgende ønsker at benytte samme produkt fremadrettet i kommunalt regi, betyder, at grossisterne har begrænsede muligheder for at substituere væk fra Coloplast-produkter, og at upstreammarkedet for salg af stomihjælpemidler til grossister derfor umiddelbart kan afgrænses brandspecifikt til Coloplast-stomihjælpemidler. Da kommunernes udformning af udbud på stomihjælpemidler betyder, at grossisterne skal byde ind på positioner med produkter fra bestemte producenter, er grossisternes eneste reelle alternativ en parallelimporteret udgave af producentens produkter. Der er samtidig umiddelbart begrænset udbudssubstitution, da andre producenter ikke kan/vil justere deres produkter til at passe på kravspecifikationer i danske udbud.

4.3.2 De relevante geografiske markeder

265. Ved det relevante geografiske marked forstås det område, hvor de involverede virksomheder udbyder eller efterspørger produkter eller tjenesteydelser, som har tilstrækkelig ensartede konkurrencevilkår, og som kan skelnes fra de tilstødende områder, fordi konkurrencevilkårene dér er meget anderledes.[160]

266. I markedsundersøgelsen er der flere indikationer på, at markedet for salg af stomihjælpemidler kan betragtes som nationalt. Selvom producenterne er internationale, og selvom flere af grossisterne er internationale eller del af internationale koncerner, er der forskelle på konkurrencevilkårene mellem lande.

267. Det er på den baggrund styrelsens foreløbige vurdering, at der kan afgrænses følgende relevante geografiske markeder:

» Et upstreammarked for salg af Coloplast-stomihjælpemidler til grossister i Danmark.

---

[159] Jf. bilag 5: Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens producentundersøgelse, spørgsmål 34.
[160] Jf. markedsafgrænsningsmeddelelsen, punkt 8.

» Et downstreammarked for salg af stomihjælpemidler og tilhørende serviceydelser til kommuner i Danmark.

4.3.2.1 Markedet for salg af Coloplast-stomihjælpemidler til grossister

268. Styrelsens foreløbige vurdering er, at salg til grossister i Danmark adskiller sig fra salg til grossister i andre geografiske områder, da de danske grossister videresælger til danske kommuner og brugere.

269. Det er styrelsens foreløbige vurdering, at producenterne skal være til stede i Danmark i en vis kapacitet for at sælge til danske kunder. 58 pct. af producenterne angiver, at producenter skal være til stede i Danmark, for eksempel i form af et datterselskab eller agentur, for at sælge til kunder i Danmark. De producenter, der svarer "nej", uddyber henholdsvis, at de ikke er bekendt med, at det er et krav at være etableret i Danmark, og at en producent kan bruge en forhandler til at sælge produkter i Danmark.[161] Alle de producenter, der har angivet, at de skal være til stede i Danmark, mener, at dette er meget væsentligt.[162]

270. Med hensyn til produkternes udformning angiver [26-50] pct. af producenterne, at deres produkter har forskellige karakteristika, alt efter hvilke lande de sælges i. Udover at produkterne sælges med landespecifik emballage og information, er der også producenter, der har forskellige generationer af produkter og produktvarianter til forskellige markeder.[163]

271. Ud over produkternes karakteristika er der også stor forskel på producenternes prissætning. [76-100] producenter har angivet, at de sælger deres produkter til forskellige priser i forskellige lande.[164] Dette underbygges også af, at det for danske grossister i visse tilfælde kan betale sig at parallelimportere produkter fra grossister i andre europæiske lande.

272. At grossisterne har mulighed for substitution af indkøb fra producenter i Danmark til indkøb hos paralleleksportører i EU betyder efter styrelsens umiddelbare vurdering imidlertid ikke, at det geografiske marked skal afgrænses bredere end Danmark.[165] I Kommissionens retningslinjer tages der udgangspunkt i, hvorvidt konkurrencevilkårene i to geografiske områder er tilpas ensartede til, at kunder i begge områder anser de samme leverandører som substitutter.[166] På trods af at der er en betydelig grad af import, er konkurrencevilkårene stadig markant anderledes i Danmark og de lande, der importeres fra.[167] Dette kommer fx til udtryk i de markante prisforskelle der gør, at der importeres til det danske marked, mens ingen grossister i Danmark eksporterer til andre lande. Da der er vidt forskellige konkurrencevilkår for kunder i de lande parallelimporterede produkter stammer fra, bør det geografiske marked ikke udvides til at omfatte disse. Det er dermed styrelsens foreløbige vurdering, at markedet ikke er bredere end Danmark.

273. Samlet er det styrelsens foreløbige vurdering, at markedet for salg til grossister kan afgrænses geografisk til Danmark.

---

[161] Jf. bilag 5: Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens producentundersøgelse, spørgsmål 7.
[162] Jf. bilag 5: Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens producentundersøgelse, spørgsmål 8.
[163] Jf. bilag 5: Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens producentundersøgelse, spørgsmål 9.
[164] Jf. bilag 5: Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens producentundersøgelse, spørgsmål 10.
[165] Jf. Kommissionens udkast til ny meddelelse som afgrænsning af det relevante marked, punkt 41-42.
[166] Jf. Kommissionens udkast til ny meddelelse som afgrænsning af det relevante marked, punkt 41.
[167] Jf. bilag 7: Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens grossistundersøgelse, spørgsmål 1, 15 og 11.

4.3.2.2 Markedet for salg af stomihjælpemidler og serviceydelser til kommuner

274. Det er styrelsens foreløbige vurdering, at markedet for salg af stomihjælpemidler og serviceydelser til kommuner kan afgrænses til Danmark. Det er kun grossister i Danmark, der i dag byder på de kommunale udbud på trods af, at disse kommer i EU-udbud. Ingen kommuner har oplevet, at grossister, der ikke er etableret i Danmark, har afgivet tilbud i deres udbud/prisindhentninger.[168] Dette indikerer umiddelbart, at markedet for salg til kommuner ikke er bredere end Danmark.

275. Salg til kommuner i Danmark inkluderer også ydelser som kundeservice, besøg hos brugerne, distribution af hjælpemidlerne mv. Disse behov for service adskiller umiddelbart salg til kommuner i Danmark fra salg til kommuner i andre lande, da distribution og besøg kræver en national tilstedeværelse og dansktalende kundeservice.[169]

276. Samtlige grossister oplyser, at der er signifikante barrierer for at træde ind som grossist på det danske marked. [67-100] pct. af grossisterne angiver fx kendskab til markedet og danske udbud som værende en meget væsentlig barriere.[170]

277. Styrelsen har overvejet, om markedet muligvis kan afgrænses mere snævert. Styrelsen er ikke bekendt med nogle geografiske forskelle i de vilkår kommuner eller indkøbsfællesskaber står overfor. Dertil kommer, at alle grossister historisk har deltaget i udbud på tværs af lokale områder i Danmark. Det er derfor styrelsens foreløbige vurdering, at markedet kan afgrænses til Danmark.

4.3.3 Konklusion vedrørende markedsafgrænsning

278. På baggrund af ovenstående er det Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens *foreløbige* vurdering, at der kan afgrænses følgende relevante markeder, som er berørt af den omhandlede adfærd i sagen:

(i) Et upstreammarked for salg af Coloplast-stomihjælpemidler til grossister i Danmark.

(ii) Et downstreammarked for salg af stomihjælpemidler og tilhørende serviceydelser til kommuner i Danmark.

4.4 Samhandelspåvirkning

279. Efter forordning nr. 1/2003[171] skal det undersøges, om det er sandsynligt, at adfærden mærkbart kan påvirke samhandelen mellem medlemsstater. Hvis det er tilfældet, er Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen forpligtet til at anvende TEUF artikel 102.[172] Det bemærkes, at det i forbindelse med udstedelsen af et foreløbigt påbud er tilstrækkeligt, at styrelsen kan sandsynliggøre, at der er samhandelspåvirkning.[173]

---

[168] Jf. bilag 6: Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens kommuneundersøgelse, spørgsmål 24.

[169] Jf. bilag 7: Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens grossistundersøgelse, spørgsmål 32 og 33.

[170] Jf. bilag 7: Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens grossistundersøgelse, spørgsmål 33.

[171] Rådets forordning nr. 1/2003 af 16. december 2002 om gennemførelse af konkurrencereglerne i traktatens artikel 81 og 82 ("forordning nr. 1/2003"). EF-traktatens artikel 81 og 82 er blevet til henholdsvis artikel 101 og 102 i Traktaten om den Europæiske Unions Funktionsmåde ("TEUF"). De to sæt bestemmelser er i det væsentlige identiske. I forordninger og meddelelser vedtaget inden 1. december 2009 skal henvisninger til EF-traktatens artikel 81 og 82 forstås som henvisninger til TEUF artikel 101 og 102.

[172] Jf. forordning nr. 1/2003, artikel 3, stk. 1, 2. pkt.

[173] Jf. bemærkningerne til LFF nr. L 41 af den 26. oktober 2012, s. 18-19.

280. Udtrykket "samhandelen mellem medlemsstater" er neutralt. Det er ikke en betingelse, at handelen begrænses eller mindskes. Samhandelen kan også blive påvirket, når adfærden fører til en stigning i handelen. Det er dog i begge tilfælde en betingelse, at samhandelen påvirkes mærkbart.[174]

281. Ved vurdering af, om en aftale m.v. mærkbart kan påvirke samhandlen mellem medlemsstater fremgår det af selve ordlyden af TEUF artikel 102 og Kommissionens samhandelsmeddelelse, at der især skal lægges vægt på følgende tre kriterier:

- Handelen mellem medlemsstater
- Kan påvirkes
- Mærkbart.[175]

282. Begrebet "handel" omfatter alle former for økonomisk aktivitet. Begrebet "mellem medlemsstater" udelukker ikke, at en adfærd kan påvirke handelen mellem medlemsstater i tilfælde, hvor det geografiske marked er nationalt eller subnationalt.[176]

283. Kriteriet "kan påvirkes" er opfyldt, når det *"på grund af samtlige objektive, retlige eller faktiske forhold kan forudses med tilstrækkelig sandsynlighed, at aftalen direkte eller indirekte, aktuelt eller potentielt øver indflydelse på samhandelen mellem medlemslandene."*[177]

284. I *BPB Industries-sagen*,[178] udtalte Retten, at:

> "[…] *det* […] *er en nødvendig og tilstrækkelig betingelse, at den adfærd, der begrunder misbrug, er egnet til at påvirke samhandelen mellem medlemsstater. Det er derfor ikke nødvendigt at fastslå eksistensen af nogen aktuel eller reel påvirkning af denne samhandel*."

285. Kriteriet "mærkbart" indebærer, at EU's konkurrenceregler kun finder anvendelse på aftaler og adfærd, der kan have virkninger af en væsentlig størrelsesorden. Mærkbarheden kan navnlig vurderes ud fra de relevante virksomheders position og størrelse på markedet for de berørte produkter.[179]

286. I overensstemmelse med samhandelsmeddelelsen, skal der ved vurderingen af, om en misbrugsadfærd påvirker samhandlen mellem medlemsstater mærkbart, overordnet sondres mellem om adfærden omfatter flere medlemsstater, eller kun én enkelt medlemsstat eller en del af en medlemsstat. Herefter skal der sondres mellem hvilken type af misbrug, der er tale om.[180]

287. Nogle former for misbrugsadfærd kan ifølge selve deres natur, fx fordi de omhandler import eller eksport, eller fordi de omfatter flere medlemsstater, påvirke handelen mellem medlemsstater, mens andre må analyseres nærmere.[181]

288. I nærværende sag er der tale om en adfærd, der umiddelbart indirekte påvirker import.

---

[174] Jf. Kommissionens meddelelse om retningslinjer vedrørende begrebet påvirkning af handelen i traktatens artikel 81 og 82 (2004/C 101/07) ("samhandelsmeddelelsen"), punkt 34 og 44.
[175] Jf. samhandelsmeddelelsen, punkt 18.
[176] Jf. samhandelsmeddelelsen, punkt 22.
[177] Jf. samhandelsmeddelelsen, punkt 23.
[178] Jf. Rettens dom af 1. april 1993 i sag T-65/89, *BPB Industries og British Gypsum*, præmis 134.
[179] Jf. samhandelsmeddelelsen, punkt 44.
[180] Jf. samhandelsmeddelelsen, punkt 60.
[181] Jf. samhandelsmeddelelsen, punkt 29 og punkt 48.

289. Det skyldes, at det er styrelsens foreløbige vurdering, at Coloplasts prissætning har medført, at øvrige grossister taber de kommunale udbud og dermed mister markedsandele. Grossisterne fungerer som parallelimportører af blandt andet Coloplast-produkter. Parallelimport kræver en vis skala for at kunne betale sig, og tabet af markedsandele kan derfor medføre, at parallelimport ikke længere – eller i mindre omfang – vil være rentabelt. Coloplasts prissætning kan på sigt potentielt medføre eksklusion af de øvrige grossister i markedet, og dermed en nedlukning af parallelimport af i hvert fald Coloplast-stomihjælpemidler.

290. På baggrund af ovenstående er det styrelsens umiddelbare vurdering, at adfærden sandsynligvis har en mærkbar påvirkning af samhandelen mellem medlemsstater, hvorfor sagen også skal vurderes efter TEUF artikel 102.

4.5 Konkurrencelovens § 11 og TEUF artikel 102

291. Det er forbudt for en eller flere virksomheder m.v. at misbruge en dominerende stilling, jf. konkurrencelovens § 11 og TEUF artikel 102.

292. Der er tre betingelser, der skal være opfyldt for, at forbuddet er overtrådt. Der skal være tale om, (i) at en eller flere virksomheder har (ii) en dominerende stilling på det relevante marked og (iii) at den dominerende stilling misbruges.[182]

293. Da det i denne sag undersøges, om der er grundlag for at udstede et foreløbigt påbud, jf. Konkurrencelovens § 16 b, skal det ud fra en foreløbig vurdering kunne sandsynliggøres, at der foreligger et misbrug af dominerende stilling.

294. Vurderingerne efter konkurrencelovens § 11 og TEUF artikel 102 skal foretages i lyset af dansk domspraksis, praksis fra Den Europæiske Unions Domstol samt administrativ praksis fra Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen, Konkurrenceankenævnet og Europa-Kommissionen.

4.5.1 Virksomhedsbegrebet

295. Den første betingelse for, at forbuddet i konkurrencelovens § 11 og TEUF artikel 102 finder anvendelse, er som nævnt, at der skal være tale om en eller flere virksomheder.

296. Virksomhedsbegrebet fortolkes meget bredt. Det følger direkte af konkurrencelovens § 2, stk. 1, at lovens forbud gælder for enhver form for erhvervsvirksomhed. Det er desuden præciseret i forarbejderne, at det omfatter *"enhver økonomisk aktivitet, der foregår i et marked for varer og tjenester"*.[183] Det følger ligeledes af Domstolens praksis, at virksomhedsbegrebet omfatter *"enhver enhed, som udøver økonomisk virksomhed, uanset denne enheds retlige status og dens finansieringsmåde"*.[184] Det er uden betydning for anvendelsen af konkurrencelovens § 11 og TEUF artikel 102, hvorvidt virksomheden drives med økonomisk gevinst for øje.[185]

297. Coloplast beskæftiger sig med salg og markedsføring af medicinske hjælpemidler. Coloplast udøver således økonomisk aktivitet i form af salg af medicinske hjælpemidler og er følgelig umiddelbart omfattet af virksomhedsbegrebet i konkurrencelovens forstand.

---

[182] For så vidt angår TEUF artikel 102 skal misbruget endvidere kunne påvirke samhandelen mellem medlemsstater mærkbart, hvilket er behandlet ovenfor i afsnit 4.2.

[183] Jf. forarbejderne til lov nr. 384 af 6. oktober 1997, FT 1996/97, tillæg A, side 3653, v. sp.

[184] Jf. EF-domstolens dom af 23. april 1991 i sag C-41/90, *Höfner & Elser*, præmis 21.

[185] Jf. forarbejderne til lov nr. 384 af 6. oktober 1997, FT 1996/97, tillæg A, side 3653, v. sp.

298. Det er styrelsens foreløbige vurdering, at betingelsen om, at der skal være tale om en virksomhed, er opfyldt.

4.5.2 Dominerende stilling

299. Den anden betingelse for, at forbuddet i konkurrencelovens § 11 og TEUF artikel 102 finder anvendelse, er, at en eller flere virksomheder har en dominerende stilling. En virksomhed har en dominerende stilling, når den har en økonomisk magtposition, som sætter den i stand til at hindre, at der opretholdes en effektiv konkurrence på det relevante marked. Det vil være tilfældet, når virksomheden kan anlægge en i betydeligt omfang uafhængig adfærd over for sine konkurrenter og kunder og i sidste instans forbrugerne.[186]

300. Vurderingen af, om en virksomhed har en dominerende stilling, er en helhedsbedømmelse. I helhedsbedømmelsen skal indgå alle faktorer, der har betydning for, om den pågældende virksomhed kan handle uafhængigt.

301. Vurderingen af, om en virksomhed er dominerende, skal foretages i forhold til det eller de markeder, som virksomheden agerer på med udgangspunkt i virksomhedens markedsandel. Afgrænsningen af det relevante marked har derfor stor betydning for vurderingen af, om den pågældende virksomhed er dominerende.

302. Ifølge Kommissionens vejledning om prioritering af artikel 102 lægger Kommissionen især vægt på følgende tre faktorer ved vurderingen af dominans:

1. Aktuel konkurrence
2. Potentiel konkurrence
3. Modstående købermagt

303. Den foreløbige vurdering i det følgende omhandler, hvorvidt Coloplast på det foreliggende grundlag skønnes at have misbrugt sin dominerende stilling i form af margin squeeze. I den forbindelse er det som nævnt i punkt 140 tilstrækkeligt, at styrelsen kan *sandsynliggøre*, at Coloplast er dominerende på det relevante upstreammarked. Det er således ikke en betingelse, at styrelsen kan bevise dette.

304. Som nævnt i afsnit 4.3 er det styrelsens foreløbige vurdering, at der kan afgrænses et upstreammarked for salg af Coloplast-stomihjælpemidler til grossister i Danmark. I de følgende afsnit foretager styrelsen således en umiddelbar vurdering af Coloplasts position på dette foreløbigt afgrænsede relevante marked baseret på markedsforholdene i perioden 2020 til 2022.

4.5.2.1 Aktuel konkurrence

305. Et marked for salg af Coloplast-stomihjælpemidler til grossister i Danmark vil bestå af Coloplast samt en lang række forskellige paralleleksportører, som er grossister fra andre europæiske lande, der køber produkter fra Coloplast og herefter videresælger dem til grossister i blandt andet Danmark. Coloplast havde i perioden 2019-2022 en markedsandel på [30-70] pct., jf. Tabel 4.11. Dette er udtryk for et væsentligt fald i forhold til 2015-2016, hvor Coloplast have en markedsandel på over 90 pct. Coloplast har dog igen haft en stigende markedsandel fra 2020 til 2022. Særligt fra 2021 til 2022 steg Coloplasts markedsandel betydeligt fra [40-50] til [60-70] pct., hvilket skal ses i lyset af, at konsortiet siden da begyndte at levere væsent-

[186] Jf. EF-domstolens dom af 9. november 1983 i sag 322/81, *Michelin mod Kommissionen*, præmis 30.

ligt mere til kommunerne, samtidig med at de øvrige grossisters parallelimport faldt som andel af deres samlede indkøb af Coloplast-produkter. Samlet set har Coloplast haft en markedsandel på mellem [30-40] og [60-70] pct. i den relevante periode fra 2020-2022.

Tabel 4.11 **Markedsandele for salg af Coloplast-produkter til grossister i Danmark (pct.)**

Aktør	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Coloplast	[90-100]	[90-100]	[80-90]	[60-70]	[40-50]	[30-40]	[40-50]	[60-70]
Øvrige aktører (parallelimport)	[0-5]	[5-10]	[10-20]	[30-40]	[50-60]	[60-70]	[50-60]	[30-40]

Note [1]: Beregningen af markedsandele for 2022 er baseret på et andet datasæt fra danske grossister og Coloplast, men følger samme principper som de øvrige år.

Anm.: Markedsandelene er beregnet på baggrund af data fra danske grossister og er baseret på den samlede indkøbte værdi for stomihjælpemidler. Coloplasts markedsandel omfatter også værdien af salget af Coloplast-produkter til danske kommuner gennem konsortiet.

Kilde: Styrelsens beregninger baseret på data fra danske grossister og Coloplast

306. Coloplast har gjort gældende, at salget af stomihjælpemidler fra Coloplast gennem konsortiet med Abena ikke skal tælles med i Coloplasts markedsandel på upstreammarkedet for salg af Coloplast-stomihjælpemidler til grossister i Danmark. Coloplast anfører i den forbindelse:

> *"Hvis Konkurrencestyrelsen mener, at Coloplast Danmark er aktiv på to forskellige produktmarkeder, så kan det salg, som Coloplast Danmark foretager på det formodede downstream-marked, ikke medregnes ved beregningen af den markedsandel, som Coloplast Danmark har på det formodede upstream-marked."*[187]

307. Styrelsen er ikke umiddelbart enig i denne betragtning. Coloplasts markedsandel på upstreammarkedet skal reflektere den andel af produkterne på det relevante marked, som Coloplast leverer til grossisterne. Det faktum, at […], bør efter styrelsens umiddelbare vurdering ikke være udslagsgivende for, hvordan Coloplasts markedsandel upstream beregnes.

308. En virksomheds markedsandel er en måde at måle virksomhedens markedsstyrke på. Det er styrelsens umiddelbare vurdering, at Coloplasts markedsstyrke på upstreammarkedet styrkes i forhold til paralleleksportørerne i takt med, at konsortiet øger sit salg til kommunerne. Hvis salget til kommunerne gennem konsortiet ikke tælles med i Coloplasts markedsandel, vil det føre til den konklusion, at et øget salg igennem konsortiet, og dermed et samlet fald i mængden af parallelimport, ikke ville øge Coloplasts markedsandel og dermed markedsstyrke, på upstreammarkedet. Hvis Coloplasts markedsandel blev opgjort uden Coloplasts salg gennem konsortiet, ville det dermed ikke give en retvisende afspejling af Coloplasts markedsstyrke på upstreammarkedet.

[187] Jf. bilag 9: Coloplasts bemærkninger af 28. april 2023, punkt 4.4.

309. Coloplasts markedsandel er, som også fremhævet af Coloplast, beregnet som summen af salget til grossister på *upstreammarkedet* og salget til kommuner via konsortiet på *downstreammarkedet*. Det skyldes, at der ikke kan defineres en meningsfuld omsætning til konsortiet på upstreammarkedet, idet […].[188] Det er dog styrelsens umiddelbare vurdering, at denne beregningsmetode i denne konkrete sag, vil have tendens til at *undervurdere* Coloplasts reelle markedsstyrke på upstreammarkedet. Det skyldes, at Coloplast sælger sine produkter væsentligt billigere til kommunerne gennem konsortiet, end Coloplast gør til øvrige grossister, jf. 4.5.3.1 nedenfor. Hvis Coloplast solgte sine produkter til konsortiet til samme priser som til øvrige grossister, ville Coloplasts markedsandel således alt andet lige blive større, især i 2021-2022.

4.5.2.1.1 Konkurrencepresset fra parallelimport

310. Coloplasts eneste konkurrenter på et foreløbigt marked for salg af Coloplast-stomihjælpemidler til grossister i Danmark er som nævnt en række forskellige udenlandske paralleleksportører. Styrelsen vil i det følgende foretage en umiddelbar vurdering af graden af konkurrencepres fra disse paralleleksportører.

311. Coloplast har anført, at "[s]*elv om der måtte kunne afgrænses et mærkespecifikt produktmarked for salg af Coloplast-produkter til kommunerne, (hvilket Coloplast Danmark bestrider), og selv om Coloplast Danmark har haft en stigende markedsandel på et sådant marked, er dette ikke ensbetydende med, at Coloplast Danmark indtager en dominerende stilling på markedet.*"[189] [styrelsens indsætning]. Coloplast fremhæver ligeledes i sit høringssvar, at nogle grossister i perioden 2020-2022 har parallelimporteret en væsentlig del af deres Coloplast-produkter, hvorfor Coloplast ikke er dominerende, selv på et brandspecifikt marked for salg af Coloplast-produkter til kommuner i Danmark.[190]

312. Coloplast gør desuden gældende, at "*virkeligheden er den, at konkurrencen fra parallelimporterede produkter er så effektiv, at den har været tæt på at skubbe Coloplast Danmark helt ud af det danske marked for Coloplast-produkter. Virkeligheden er også den, at Coloplast Danmark på trods heraf ikke har forsøgt og heller ikke ville være i stand til at begrænse parallelimportørernes adgang til Coloplast-produkter.*"[191]

313. Flere forhold peger på, at der er en række begrænsninger i forhold til grossisternes muligheder for at parallelimportere Coloplast-stomihjælpemidler, som gennemgås nedenfor. Dette kan umiddelbart medføre, at paralleleksportørernes markedsstyrke er mindre, end hvad markedsandelene ellers antyder.

314. At markedsandele har tendens til at overvurdere konkurrencepresset fra parallelimport understøttes af praksis. I *Aspen*-sagen[192] fremhævede Kommissionen således:

> *"in several countries, the other market shares were held by parallel traders and their market shares tend to overstate their actual ability to act as a competitive constraint. Indeed, parallel traders sell products that they have obtained, directly or indirectly, from Aspen and/or its distributors. Parallel traders are thus entirely dependent on*

[188] […]
[189] Jf. bilag 9: Coloplasts bemærkninger af 28. april 2023, punkt 4.25.
[190] Bilag 16, side 10: Høringssvar af 19. juni 2023 fra Coloplast.
[191] Jf. bilag 9: Coloplasts bemærkninger af 28. april 2023, punkt 4.29.
[192] Jf. Kommissionens afgørelse CASE AT.40394 – Aspen.

whether, to what extent and at which prices Aspen supplies markets in low-price Member States".[193]

315. I *AstraZeneca*[194]-sagen fremhævede Kommissionen:

> *"Finally, in relation to parallel importers of Losec, it should be borne in mind that, by their very nature, parallel traders are not engaged in the marketing of products differing from the original reference product. After repackaging and relabelling as the case may be, parallel traders in fact sell AZís product which they have obtained, directly or indirectly, from AZ in another EEA country. Parallel traders do not consequently detract from the relative strength of the position of AZís technology on the market in the import countries. […] Moreover, these parallel traders were entirely dependent on whether and to what extent AZ decided to supply markets in low-price countries".*[195]

316. I Kommissionens praksis er det således lagt til grund, at parallelimport som udgangspunkt ikke lægger samme konkurrencepres på producenten, som en anden producent med en tilsvarende markedsandel ville gøre med sine egne produkter.

317. Styrelsen har ligeledes undersøgt barrierer for muligheden for parallelimport. Baseret på styrelsens markedsundersøgelse blandt danske grossister, er det styrelsens foreløbige vurdering, at der er en række barrierer, som er med til at begrænse parallelimport og dermed det konkurrencepres, som parallelimporten lægger på Coloplast. Disse omfatter (i) manglende leveringssikkerhed, (ii) usikkerhed i forhold til pris, (iii) kendskab til markedet og (iv) producenters kontrol over parallelimport.

318. For så vidt angår manglende leveringssikkerhed er det ifølge grossisterne i styrelsens markedsundersøgelse ikke muligt at indkøbe alle produkter via parallelimport. Det gælder især nyere produktserier eller produkter udviklet specifikt til det danske marked.[196] […] påpeger fx, at parallelimport kræver et modent marked for det pågældende produkt, således at en vis volumen kan importeres.[197] I alt har 71 pct. af grossisterne svaret, at det vil tage […] måneder at oprette et forsyningsnetværk for et nyt stomiprodukt, mens de øvrige har svaret, at det vil tage […] måneder.[198]

319. Hertil kommer, at et produkt pludselig kan være utilgængeligt i længere perioder, og at grossisten skal kunne nå at anskaffe de efterspurgte produkter fra flere forskellige mellemhandlere i udlandet før udbudsdeadline.[199] Når en grossist har vundet et kommunalt udbud, har grossisten leveringspligt på stomihjælpemidlerne til kommunens borgere. Det betyder, at grossisterne er tvunget til at have aftaler med alle (større) producenter, således at de kan anskaffe produkterne herigennem, hvis det i en periode ikke er muligt at parallelimportere et produkt.

320. [67-100] pct. af grossister i grossistundersøgelsen har svaret, at det ikke vil være muligt at parallelimportere 100 pct. af de nødvendige stomihjælpemidler.[200] Grossisterne fremhæver

---

[193] Jf. Kommissionens afgørelse CASE AT.40394 – Aspen fodnote 44.
[194] Jf. Kommissionens afgørelse i case COMP/A. 37.507/F3 - AstraZeneca
[195] Jf. Kommissionens afgørelse i case COMP/A. 37.507/F3 – AstraZeneca præmis 529
[196] Jf. bilag 6: Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens grossistundersøgelse, spørgsmål 5, samt bilag 4: Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens referat af møde med Mediq af 22. februar 2022, side 23.
[197] Jf. bilag 6: Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens grossistundersøgelse, spørgsmål 18.
[198] Jf. bilag 7: Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens grossistundersøgelse, spørgsmål 18.
[199] Jf. bilag 7: Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens grossistundersøgelse, spørgsmål 20.
[200] Jf. bilag 7: Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens grossistundersøgelse, spørgsmål 16.

blandt andet, at det kræver en vis volumen for et produkt, før det kan betale sig at parallelimportere, grundet omkostninger til fragt, lager og ompakning.[201] […] har desuden fremhævet, at der er visse produkter, som det ikke er muligt at parallelimportere. […]

321. […].[202] Andre grossister parallelimporterer dog væsentligt mindre, jf. også Tabel 4.13 nedenfor.

322. Grundet den manglede leveringssikkerhed i forbindelse med parallelimport, samt at det for visse produkter ikke er muligt eller rentabelt at parallelimportere, er grossisterne umiddelbart afhængige af at kunne indkøbe Coloplast-produkter direkte fra Coloplast, hvis de skal kunne konkurrere i kommunale udbud. Alternativt vil grossisten sandsynligvis ikke kunne levere produkterne, som skal leveres ifølge aftalen med kommunen.

323. Dette underbygges også af Coloplast selv, som nævner, at grossisterne benytter Coloplast til at foretage "dækningskøb", dvs. for de produkter, som grossisten ikke kan skaffe gennem parallelimport, eller det ikke kan betale sig at parallelimportere grundet ekstraomkostningerne forbundet med parallelimport.[203]

324. For så vidt angår sikkerhed i forhold til pris, nævner grossisterne i grossistundersøgelsen pris som en af de vigtigste konkurrenceparametre inden for salg af stomihjælpemidler i Danmark.[204] Ifølge grossisterne er priserne på parallelimporterede produkter aldrig faste, da de ikke indkøbes på kontrakt, og det er som udgangspunkt kun produkter med høj omsætning, som det vil være rentabelt at parallelimportere grundet omkostninger i forbindelse med lagring, transport, ompakning m.v.[205] Der vil således altid være ekstra omkostninger forbundet med at parallelimportere et produkt i forhold til at købe det samme produkt direkte fra producenten.

325. For så vidt angår kendskab til markedet kræver det ifølge grossisterne både speciel viden og et veletableret netværk med flere forskellige kilder i udlandet for at kunne parallelimportere de nødvendige mængder.[206] Samtidig skal grossisten have den tekniske know-how, den nødvendige lagerkapacitet og juridiske ekspertise inden for reglerne omkring landespecifikke forpakninger m.v.[207]

326. Det er således som udgangspunkt ikke blot forbundet med højere omkostninger, ud over den direkte indkøbspris, men også mere kompliceret at parallelimportere et produkt frem for at købe det direkte fra producenten. Udfordringerne forbundet med parallelimport kan også illustreres af, at [Grossist C's] andel af parallelimporterede Coloplastprodukter faldt markant fra 2021 til 2022. Det skyldtes, ifølge Coloplast, […].[208]

327. For så vidt angår producenters kontrol over parallelimport har flere grossister oplyst, at producenter aktivt forsøger at hindre parallelimport af deres produkter til Danmark. Dette kan fx forekomme ved, at producenten tager kontakt til udenlandske leverandører og truer med at stoppe samarbejdet[209], at producenten vanskeliggør godkendelse af labels, brugsvejledninger

[201] Jf. bilag 7: Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens grossistundersøgelse, spørgsmål 16.
[202] Jf. […] svar, jf. bilag 7: Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens grossistundersøgelse, spørgsmål 21.
[203] Jf. bilag 9: Coloplasts bemærkninger af 28. april 2023, punkt 5.5, 6.2 og 6.6.
[204] Jf. bilag 7: Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens grossistundersøgelse, spørgsmål 37.
[205] Jf. bilag 7: Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens grossistundersøgelse, spørgsmål 20.
[206] Jf. […], samt bilag 7: Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens grossistundersøgelse, spørgsmål 20.
[207] Jf. bilag 7: Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens grossistundersøgelse, spørgsmål 20.
[208] Jf. bilag 9: Coloplasts bemærkninger af 28. april 2023, punkt. 4.12.
[209] Jf. […]

m.v., når grossisterne notificerer om importerede produkter[210] – og i nogle tilfælde – at producenten forsøger at miskreditere kvaliteten af parallelimporterede produkter over for kommuner og brugere.[211]

328. Styrelsen har i den forbindelse også spurgt grossisterne, om de har oplevet, at kommuner og slutbrugere efterspørger ikke-parallelimporterede stomihjælpemidler frem for tilsvarende parallelimporterede produkter. Hertil svarer 86 pct., at de har oplevet dette, jf. Tabel 4.12. Det indikerer umiddelbart, at parallelimporterede produkter ikke nødvendigvis er fuldt substituerbare med tilsvarende produkter købt direkte fra producenten, selv når det er muligt at anskaffe identiske produkter gennem parallelimport. […] nævner dog i den forbindelse, at de ikke har oplevet, at kommunerne eksplicit har efterspurgt ikke-parallelimporterede produkter i de kommunale udbud i de seneste 2-5 år.[212]

Tabel 4.12 **Grossisternes svar på hvorvidt de har oplevet særlig efterspørgsel efter ikke-parallelimporterede stomihjælpemidler hos kommuner og slutbrugere**

	Ja	Nej	Ved ikke
Kommuner	[67-100]	[0-33]	[0-33]
Slutbrugere	[67-100]	[0-33]	[0-33]

Anm.: Svarfordeling for spørgsmålet *"Har jeres virksomhed oplevet, at kommuner og slutbrugere efterspørger ikke-parallelimporterede stomihjælpemidler frem for tilsvarende parallelimporterede produkter?"*

Kilde: Grossistundersøgelsen, svar på spørgsmål 17

329. Det er styrelsens foreløbige vurdering, at Coloplast generelt har en vis indsigt i markedet og i et vist omfang overblik over, hvor mange Coloplast-produkter hver grossist parallelimporterer, samt hvilket land disse produkter kommer fra. Det skyldes, at Coloplast som udgangspunkt skal adviseres, når der parallelimporteres Coloplast-produkter samt godkende ompakningen af produkterne. Coloplast har herigennem et vist indblik i, hvilke produkter der parallelimporteres, hvilken grossist der indkøber dem, samt hvilket land produktet kommer fra.

330. Coloplast har i den forbindelse anført følgende:

> *"Konkurrencestyrelsen antyder med denne tilgang, at Coloplast Danmark skulle kunne finde på at begrænse sine leverancer til medlemsstater, hvor priserne er lavere som følge af de offentlige tilskudssystemer, i et forsøg på at begrænse parallelimporten til Danmark. Det er imidlertid helt utænkeligt, at Coloplast Danmark skulle finde på at begrænse sine leverancer og på den måde gå på kompromis med patienternes/slutbrugernes sikkerhed og tryghed.*

[210] Jf. bilag 7: Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens grossistundersøgelse, spørgsmål 20.
[211] Jf. […]
[212] Jf. bilag 7: Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens grossistundersøgelse, spørgsmål 17.

At Coloplast Danmark skulle have mulighed for at begrænse parallelimporten til Danmark gennem tiltag i eksportlandene, modsiges desuden af det faktum, at grossisterne har mange forskellige leveringskilder."[213]

331. Styrelsen bemærker i den forbindelse, at grossisterne netop angiver, at de har et bredt netværk af paralleleksportører, fordi de ikke kan være sikre på, at den enkelte paralleleksportør er i stand til at levere den efterspurgte mængde. Grossisterne har således aftaler med en lang række paralleleksportører netop for at imødekomme udfordringer med parallelimport.

332. Styrelsen bemærker i forlængelse heraf, at hvis de udenlandske paralleleksportører frit kunne købe produkter fra Coloplast og videresælge dem til fx danske grossister, ville det ikke være nødvendigt for de danske grossister at have et bredt netværk af paralleleksportører. Det indikerer således også umiddelbart, at Coloplast i et vist omfang har mulighed for at begrænse den mængde, som de udenlandske paralleleksportører kan købe.

333. Foruden ovenstående forhold har styrelsen også indsamlet data omkring grossisternes faktiske parallelimport samt direkte køb af Coloplast-stomihjælpemidler. Da der er tale om en række forskellige produkttyper, herunder både stomiposer, men også en række forskellige tilbehørsprodukter, er det efter styrelsens vurdering ikke meningsfyldt at opgøre andelene af parallelimport ud fra antal, jf. også Kommissionens retningslinjer for markedsafgrænsninger hvor det fremgår, at på markeder med differentierede produkter vil markedsandele i værdi normalt være et bedre mål end markedsandele baseret på volumen.[214] I stedet har styrelsen som udgangspunkt beregnet andelene af parallelimport ud fra værdien af indkøbene. Styrelsen bemærker, at dette alt andet lige vil føre til en lavere andel af parallelimport, da parallelimporterede Coloplast-produkter er væsentligt billigere end tilsvarende produkter købt direkte fra Coloplast, jf. også afsnit 4.5.3.1 nedenfor.

334. Der er væsentlig forskel på graden af parallelimport for de forskellige grossister. Fx har [Grossist A] i hele perioden 2020-2022 parallelimporteret over 80 pct. af deres Coloplast-produkter baseret på værdien af indkøbene, jf. Tabel 4.13. Samtidig har [Grossist A] formået at øge andelen af parallelimport fra 2020 til 2022. Til sammenligning har [Grossist C] i perioden 2020-2021 parallelimporteret over 60 pct. af deres Coloplast-produkter, men dette faldt til [0-5] pct. i 2022, hvilket ifølge Coloplast […]. [Grossist B] har i hele perioden parallelimporteret under halvdelen af deres Coloplast-produkter.

Tabel 4.13 **Andel af Coloplast-produkter som er parallelimporteret baseret på indkøbsværdi**

	2020	2021	2022
[Grossist A]	[80-90] pct.	[80-90] pct.	[90-100] pct.
[Grossist B]	[40-50] pct.	[10-20] pct.	[20-30] pct.
[Grossist C]	[60-70] pct.	[60-70] pct.	[0-5] pct.

[213] Jf. bilag 9: Coloplasts bemærkninger af 28. april 2023, punkt. 4.27-4.28.
[214] Jf. Kommissionen retningslinjer afgrænsning af det relevante marked, pkt. 55.

Kilde: Styrelsens beregninger baseret på data fra danske grossister

335. Der er således væsentligt forskel på de enkelte grossisters grad af parallelimport. Forskellen kan skyldes, at det som nævnt kræver betydelige ressourcer at opbygge og vedligeholde et netværk af paralleleksportører. Mediq har ikke vundet et udbud siden konsortiet begyndte at byde i 2019, og OneMed har kun vundet to udbud i 2019, lige da konsortiet var begyndt at byde. […]. Som nævnt i punkt 328 fremhæver flere grossister, at det er nødvendigt at parallelimportere en vis mængde af et givet produkt, før det bliver rentabelt.

336. Det kraftige fald i parallelimporten for [Grossist C] i 2022 kan ligeledes være med til at illustrere, hvordan grossisterne er afhængige af at kunne købe direkte fra Coloplast. […] […]. Dette illustrerer sårbarheden af parallelimporten, og at grossisterne, hvis de møder udfordringer med parallelimporten, kan være tvunget til at indkøbe direkte fra Coloplast.

337. Det fremgår desuden, at det i hvert fald for nogle grossister i nogle perioder er muligt at parallelimportere en væsentlig del af deres Coloplast-produkter. Den høje grad af parallelimport skal dog ses i lyset af […] prisforskelle på parallelimporterede Coloplast-produkter og Coloplast-produkter købt direkte fra Coloplast. I perioden 2020-2022 opnåede Hardam i gennemsnit en besparelse på […] pct. på parallelimporterede Coloplast-produkter i forhold til køb direkte fra Coloplast, mens Mediq opnåede en besparelse på ca. […] pct., og OneMed opnåede en besparelse på ca. […] pct. i gennemsnit.[215] Til trods for disse […] besparelser indkøbte grossisterne fortsat en betydelig del af deres produkter direkte fra Coloplast, hvilket kan skyldes barriererne for parallelimport som beskrevet ovenfor.

338. Som nævnt er det ikke alle Coloplast-stomihjælpemidler, som grossisterne kan parallelimportere. Her er der dog også væsentlig forskel på tværs af grossisterne. Fx er det tilfældet for både [Grossist C] og [Grossist B], at det i hele perioden 2020-2022 har været over 50 pct. af de varenumre, de køber i form af Coloplast-produkter, som de ikke har parallelimporteret, men kun købt direkte fra Coloplast. For [Grossist A] er det dog kun ca. [10-20] af Coloplast-produkterne, som de ikke har parallelimporteret.

Tabel 4.14 **Andel af indkøbte Coloplast-varenumre som kun blev købt direkte fra Coloplast og ikke parallelimporteret**

	2020	2021	2022
[Grossist A]	[10-20] pct.	[10-20] pct.	[10-20] pct.
[Grossist B]	[60-70] pct.	[80-90] pct.	[80-90] pct.
[Grossist C]	[50-60] pct.	[50-60] pct.	[80-90] pct.

[215] Beregningerne er baseret på de varenumre, som de enkelte grossister både har parallelimporteret og købt direkte fra Coloplast i det givne år. Gennemsnittet er et simpelt gennemsnit af den procentvise besparelse på tværs af varenumre.

Anm.: Andelene er udtryk for antallet af varenumre, som grossisten kun har købt direkte fra Coloplast i det givne år og ikke parallelimporteret, delt med det samlede antal indkøbte varenumre (både fra parallelimport og fra Coloplast).

Kilde: Styrelsens beregninger baseret på data fra danske grossister

339. Samlet er det styrelsens foreløbige vurdering, at der er væsentlige begrænsninger forbundet med parallelimport af Coloplast-produkter. Dette understøtter umiddelbart, at markedsstyrken for parallelimport som konkurrent til Coloplast kan overvurderes, hvis det udelukkende er markedsandelene, som tages i betragtning. Samtidig er det styrelsens foreløbige vurdering, at mens grossisterne kan dække deres fulde efterspørgsel efter Coloplast-produkter med køb direkte fra Coloplast, er det ikke muligt at dække den fulde efterspørgsel med parallelimport. Det er således umiddelbart nødvendigt, at grossisterne indgår en aftale med Coloplast og køber produkter direkte fra Coloplast for at kunne konkurrere i kommunale udbud.

4.5.2.2 Potentiel konkurrence

340. En umiddelbar vurdering af det konkurrencemæssige pres på Coloplast kan ikke foretages udelukkende på grundlag af den eksisterende markedssituation, idet der også skal foretages en umiddelbar vurdering af det konkurrencemæssige pres, som hidrørte fra den potentielle konkurrence i den relevante periode fra 2020-2022.

341. En virksomhed kan begrænses i at udøve sin markedsmagt, hvis den potentielle konkurrence, som ikke nødvendigvis allerede er til stede på det danske marked, er *sandsynlig, rettidig og tilstrækkelig.*[216]

342. Styrelsen vurderer, at det vedrørende den potentielle konkurrence er særligt relevant at se på de konkurrerende producenters mulighed for at tilpasse deres produkter, så de opfylder samme kravspecifikationer som Coloplast-produkter. I denne sammenhæng er det også af betydning for den potentielle konkurrence, hvorvidt der er adgangsbarrierer for nye producenters indtræden på stomimarkedet.

4.5.2.2.1 Andre producenters mulighed for at tilpasse produkter

343. På et marked afgrænset til salg af Coloplast-produkter til grossister i Danmark, vil den potentielle konkurrence blandt andet kunne stamme fra andre producenters mulighed for at tilpasse deres produkter, så de opfylder de samme kravsspecifikationer som Coloplasts produkter. Styrelsen har derfor spurgt producenterne, hvorvidt det vil være muligt at tilpasse deres produkter til kravspecifikationen i et kommunalt udbud eller prisindhentning, hvor de ellers ville være udelukket. [61-80] pct. af producenterne svarer "nej", og de resterende svarer "andet" og "ved ikke".

344. Styrelsen har desuden spurgt disse producenter, hvad der er de primære årsager til, at producenterne ikke kan tilpasse deres produkter til kravsspecifikationerne i specifikke udbud. [76-100] pct. af de producenter, som har svaret, at de ikke kan tilpasse deres produkter, har angivet, at den lille størrelse på det danske marked er én af årsagerne, jf. Tabel 4.15. Desuden har hovedparten af producenterne også angivet, at patenter og omkostninger fungerer som barrierer.

[216] Jf. Kommissionens vejledning af 24. februar 2009 om Kommissionens prioritering af håndhævelsen i forbindelse med anvendelsen af EF-traktatens artikel 82 på virksomheders misbrug af dominerende stilling gennem ekskluderende adfærd (2009/C 45/02) ("Kommissionens vejledning om prioritering af artikel 102"), punkt 16.

Tabel 4.15 **Årsager til at producenter ikke kan justere produkter i forhold til kravsspecifikationer**

	Patenter	Omkostninger	Danmark er et lille land	Andet	Ved ikke
Andel af respondenter (pct.)	[51-75]	[76-100]	[76-100]	[0-25]	[0-25]

Anm: Besvarelser på spørgsmålet "Hvorfor har jeres virksomhed ikke mulighed for at tilpasse jeres stomihjælpemidler for at passe til kravspecifikationer i kommunale udbud eller prisindhentninger?"

Kilde: Producentundersøgelsen spørgsmål 34

345. Coloplast har desuden angivet, at:

> *"Coloplasts produkter er udviklet og dokumenteret med nøjagtige specifikationer som ligger til grund for vores produktregistreringer. Dette kan vanskeligt ændres grundet regulatoriske forskrifter"*[217]

346. Styrelsen bemærker, at selv hvis andre producenter kunne justere deres produkter til at passe til kravsspecifikationerne for Coloplast-produkter, er det stadig ikke ensbetydende med, at de ville lægge et væsentligt konkurrencepres på Coloplast. De skyldes, at brugerne stadig må forventes at have en præference for præcist det produkt, de indtil videre har benyttet sig af (lock-in-effekten). Det vil forventeligt også yderligere mindske incitamentet for producenter til at justere deres produkter, da de ikke kan forvente, at brugerne vil skifte over, selv om deres produkt måtte opfylde samme kravsspecifikationer som et Coloplast-produkt.

347. Det er således styrelsens foreløbige vurdering, at det er forbundet med høje barrierer at ændre produkter, så de svarer til de præcise kravsspecifikationer i givne udbud. Det er således også styrelsens foreløbige vurdering, at der i langt de fleste tilfælde er meget begrænset konkurrence fra øvrige producenter.

4.5.2.2.2 Adgangsbarrierer for nye producenter

348. Et potentielt konkurrencepres kan også stamme fra nye producenters mulighed for at indtræde på markedet. Det er dog styrelsens foreløbige vurdering, at det potentielle konkurrencepres fra nye producenter er meget begrænset. Det skyldes, at der umiddelbart er betydelige barrierer for at træde ind som producent og påbegynde salg til kunder i Danmark. Styrelsen har spurgt producenter af stomihjælpemidler, hvor sandsynligt det er, at producenter, som i dag ikke sælger stomihjælpemidler i Danmark, ville begynde at sælges stomihjælpemidler i Danmark, hvis prisen på stomihjælpemidler steg varigt med 5-10 pct. Her svarer alle producenter, at det er "usandsynligt" eller "meget usandsynligt", jf. Tabel 4.16.

[217] Jf. bilag 5: Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens producentundersøgelse, spørgsmål 34.

Tabel 4.16 **Sandsynlighed for at producenter vil indtræde på det danske marked, hvis prisen på stomihjælpemidler steg varigt med 5-10 pct. i Danmark**

	Meget sand-synligt	Sandsynligt	Hverken sand-synligt eller usandsynligt	Usandsynligt	Meget usand-synligt	Ved ikke
Andel respon-denter (pct.)	[0-20]	[0-20]	[0-20]	[41-60]	[21-40]	[21-40]

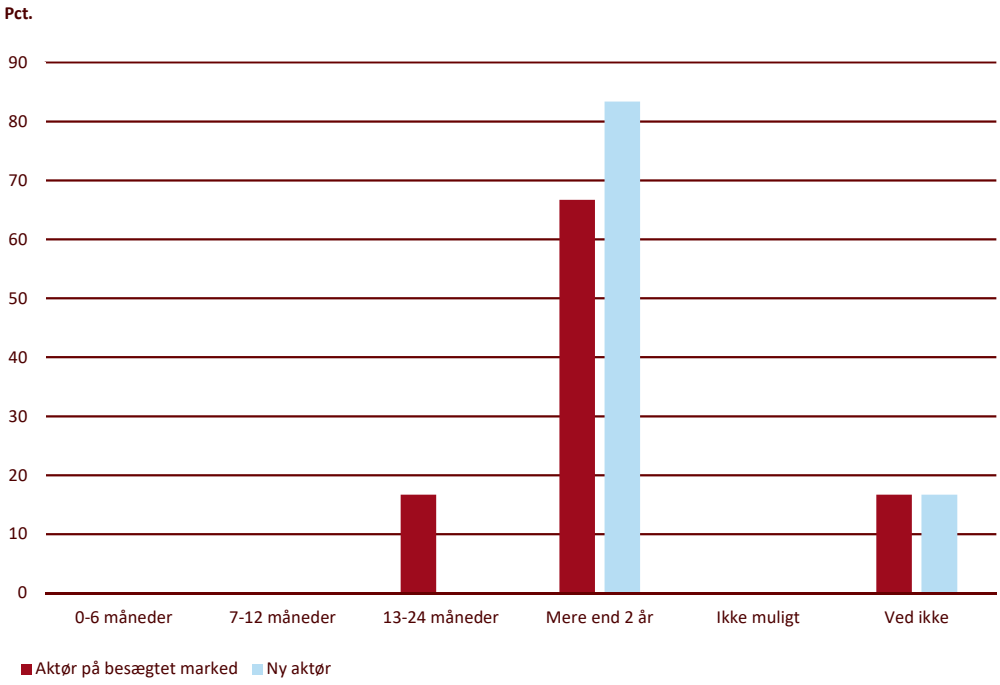
Anm.: Besvarelser på spørgsmålet "Forestil jer, at priserne på stomihjælpemidler i Danmark steg varigt med 5-10%, mens alle andre priser er uændrede. Hvor sangsynligt er det, at producenter, der ikke i dag producerer stomihjælpemidler, i sådan en situation vil omstille deres produktion til også at producere stomihjælpemidler?"

Kilde: Producentundersøgelsen spørgsmål 44

349. Styrelsen har desuden spurgt producenterne, hvor langt tid det ville tage for en ny aktør at træde ind på det danske marked for stomihjælpemidler. Her angiver alle producenter, at det vil tage mere end to år for en ny aktør, mens næsten alle producenter angiver, at det vil tage mere end to år for en aktør, som allerede er aktiv på et beslægtet marked[218], jf. Figur 4.2.

[218] Fx urologi-/inkontinenshjælpemidler, diabeteshjælpemidler, sårbehandlingshjælpemidler og hjælpemidler til klinisk ernæring.

Figur 4.2 **Tid påkrævet for en ny aktør for at omstille produktion til stomihjælpemidler i Danmark**



Anm.: Svar på spørgsmålet "Hvor lang tid vurderer jeres virksomhed, at det vil tage for en aktør, der ikke i dag producerer stomihjælpemidler, at omstille deres produktion til også at producere stomihjælpemidler til danske kunder?"

Kilde: Styrelsens beregninger baseret på producentundersøgelsen

350. På baggrund af ovenstående er det styrelsens foreløbige vurdering, at der er usandsynligt, at nye aktører vil træde ind på markedet, og at det potentielle konkurrencepres herfra således er meget begrænset.

4.5.2.3 Modstående købermagt

351. Coloplasts markedsstyrke er yderligere afhængig af, i hvilket omfang virksomhedens kunder kan udøve et konkurrencepres på virksomheden. Hvis den modstående købermagt er tilstrækkelig stor, kan den begrænse Coloplasts forsøg på for eksempel at forhøje priserne med fortjeneste eller afskrække Coloplast fra at gøre det.

352. Det fremgår af Kommissionens meddelelse om artikel art. 82 (nu 102), at en sådan modstående købermagt kan skyldes *"kundernes størrelse eller deres kommercielle betydning for den dominerende virksomhed og deres evne til hurtigt at skifte leverandør, at fremme tilgang af nye*

virksomheder eller at foretage vertikal integration samt at fremsætte overbevisende trusler derom."[219]

353. Det er styrelsens foreløbige vurdering, at Coloplasts kunder på upstreammarkedet (dvs. grossisterne) ikke har tilstrækkelig købermagt til at kunne udøve nogen særlig indflydelse på Coloplast adfærd på markedet. Det skyldes primært, at grossisternes mulighed for at skifte leverandør umiddelbart er begrænset af, at deres efterspørgsel er dikteret af kommunernes efterspørgsel, som igen i vid udstrækning er bestemt af hvilket produkt, der bevilges på hospitalet. Derved bliver det umiddelbart en nødvendighed for grossisterne at have adgang til Coloplasts produkter, hvis de skal sammensætte et konditionsmæssigt tilbud til kommunerne, hvoraf Coloplast-produkter udgør en stor del af efterspørgslen.

354. Det er styrelsens foreløbige vurdering, at Coloplast herved bliver en uomgængelig samhandelspartner for grossisterne, som grossisterne grundet begrænsningerne på parallelimport er tvunget til at købe fra. Hvor den dominerende virksomhed er en uomgængelig samhandelspartner, er modstående købermagt typisk begrænset eller ligefrem udelukket.

355. Der i imidlertid den mulighed, at grossisterne kan foretage vertikal integration for at styrke deres position på markedet. Grossisten Hardam er koncernforbundet med producenten Dansac & Hollister. Det er dog styrelsens foreløbige vurdering, at selv for en grossist, som har mulighed for at foretage denne form for vertikal integration, vil det i meget begrænset omfang være udtryk for købermagt over for Coloplast. Det skyldes, at det fortsat er nødvendigt for fx Hardam at have Coloplast-produkter med i sin portefølje, og Hardam kan således ikke blot substituere med produkter fra Dansac & Hollister.

356. Det er således samlet styrelsens foreløbige vurdering, at der er begrænset købermagt på markedet.

4.5.2.4 Konklusion vedrørende dominans

357. Det er styrelsens foreløbige vurdering, at Coloplast i perioden 2020-2022 har indtaget en dominerende stilling på markedet for salg af Coloplast-stomihjælpemidler til grossister i Danmark. Det skyldes nedenstående forhold:

- Coloplast har i perioden 2020-2021 haft en markedsandel på [30-50] pct.
- Coloplasts markedsandel steg væsentligt i 2022 til [60-70] pct.
- Det øvrige marked har bestået af en række forskellige aktører, som hver især umiddelbart har kunnet lægge et meget begrænset konkurrencepres på Coloplast
- De øvrige aktører på markedet har været paralleleksportører. Der er en række begrænsninger for paralleleksportørers evne til at lægge et konkurrencepres på Coloplast, blandt andet grundet usikkerhed omkring levering og priser, samt at Coloplast selv er leverandør til disse konkurrenter og derfor i et vist omfang har kontrol over salget fra disse konkurrenter
- Der er umiddelbart begrænset potentiel konkurrence fra andre producenter, da deres produkter som udgangspunkt ikke opfylder kravsspecifikationerne til Coloplast-produkter, og der er betydelige barrierer for at justere produkterne til at opfylde kravsspecifikationerne
- Der er umiddelbart begrænset potentiel konkurrence fra nye producenter, da der er væsentlige adgangsbarrierer forbundet med at træde ind som producent af stomihjælpemidler

[219] Jf. Kommissionens vejledning af 24. februar 2009 om Kommissionens prioritering af håndhævelsen i forbindelse med anvendelsen af EF-traktatens artikel 82 på virksomheders misbrug af dominerende stilling gennem ekskluderende adfærd (2009/C 45/02) ("Kommissionens vejledning om prioritering af artikel 102"), punkt 18.

» Der er umiddelbart en lav grad af købermagt grundet kundernes afhængighed af at købe direkte fra Coloplast

358. Det er endvidere styrelsens foreløbige vurdering, at Coloplast kan anses som en uomgængelig samhandelspartner på markedet for salg af Coloplast-stomihjælpemidler til grossister i Danmark. Det skyldes, at grossisterne umiddelbart ikke er i stand til at agere på downstreammarkedet for salg af stomihjælpemidler og tilhørende serviceydelser til kommuner i Danmark, medmindre de indgår en aftale med, og foretager køb direkte fra, Coloplast. Det skal ses i lyset af, at det for visse Coloplast-produkter ikke er muligt, eller er forbundet med uforholdsmæssigt høje omkostninger, at parallelimportere produkterne. Samtidig er leveringssikkerheden for parallelimport lav, hvorfor grossisterne umiddelbart er tvunget til at have muligheden for at købe direkte fra Coloplast, hvis de vil sikre, at de kan leve op til aftalerne med kommunerne.

4.5.3 Misbrug

359. Den tredje betingelse for, at forbuddet i konkurrencelovens § 11 og TEUF artikel 102 finder anvendelse er som nævnt, at den dominerende stilling misbruges.

360. Misbrugsbegrebet er et objektivt begreb, som omfatter, at en dominerende virksomhed udviser en *"adfærd, som efter sin art kan påvirke strukturen på et marked, hvor konkurrencen netop som følge af den pågældende virksomheds tilstedeværelse allerede er afsvækket, og som bevirker, at der lægges hindringer i vejen for at opretholde den endnu bestående konkurrence på markedet eller udviklingen af denne konkurrence som følge af, at der tages andre midler i brug end i den normale konkurrence om afsætning af varer og tjenesteydelser, d er udspiller sig på grundlag af de erhvervsdrivendes ydelser."*[220]

361. Det er styrelsens foreløbige vurdering, at Coloplast har udøvet et misbrug i form af margin squeeze. Det vil sige, at Coloplast på det foreliggende grundlag skønnes at have misbrugt sin dominerende stilling på upstreammarkedet for salg af Coloplast-stomihjælpemidler til grossister i Danmark til at opkræve priser fra disse grossister, som skønnes at medføre, at de ikke kan konkurrere effektivt med Coloplast på downstreammarkedet for stomihjælpemidler til kommuner i Danmark.

Skadesteori

362. Det er styrelsens foreløbige skadesteori, at Coloplast har udøvet margin squeeze på downstreammarkedet for derved at ekskludere andre grossister helt eller delvist fra markedet. […].[221]

363. Det er i den forbindelse væsentligt at skelne mellem de kortsigtede og de langsigtede effekter af Coloplasts adfærd. På kort sigt vil Coloplast kunne byde ind med lave priser over for kommunerne og vinde udbud, herunder en række større udbud som afholdes i andet halvår af 2023, jf. afsnit 4.6. Dette vil kunne føre til afskærmning af andre grossister og dermed svagere konkurrence på downstreammarkedet. Dermed vil Coloplast på længere sigt kunne hæve sine priser over for kommunerne og dermed få en større profit, end hvis der var mere intens konkurrence.

364. Desuden kan adfærden på sigt føre til, at Coloplast kan reducere konkurrencepresset fra paralleleksportører på upstreammarkedet ved at afskærme grossisterne fra downstreammarke-

[220] Jf. EF-Domstolens dom af 13. februar 1979 i sag 85/76, *Hoffmann-La Roche mod Kommissionen*, præmis 91.
[221] Jf. bilag 3: Coloplasts bemærkninger til meddelelse om betænkeligheder af 11. august 2021, side 4.

det. I årene op til at konsortiet begyndte at byde ind på kommunale aftaler om indkøb af stomihjælpemidler i Danmark, lagde parallelimport umiddelbart et stigende konkurrencepres på Coloplast, jf. markedsandelene i Tabel 4.13. Konkurrencen fra parallelimport af Coloplast-produkter er imidlertid afhængig af, at der er andre grossister end konsortiet til stede i markedet, samt at disse kan opnå en skala i deres salg til kommuner, der understøtter parallelimport. Grossistundersøgelsen viser således, at det kræver en vis volumen og omsætning af et varenummer, før det kan betale sig at parallelimportere.[222] Ved at ekskludere de øvrige grossister får Coloplast begrænset konkurrencen fra parallelimport og dermed styrket sin sandsynlige dominerende stilling.

365. Dette kan på sigt betyde højere priser for kommunerne, da markedet for salg til kommunerne umiddelbart er karakteriseret ved høje adgangsbarrierer, der gør det vanskeligt for grossister at genindtræde på markedet, selvom Coloplast måtte hæve priserne i fremtidige udbud. Samtidig vil en vellykket strategi med eksklusion via margin-squeeze i sig selv virke som en barriere for aktører, der fremover måtte overveje at træde ind på markedet. Det skyldes, at grossisterne kan have en begrundet formodning om, at hvis de i fremtiden indtræder på markedet igen, vil Coloplast kunne presse dem ud af markedet igen. Det skal ses i lyset af, at styrelsen umiddelbart anser Coloplast som en uomgængelig samhandelspartner, hvormed en aktør ved (gen)indtrædelse på markedet er nødt til at handle med Coloplast igen.

366. Hvis Coloplast begrænser konkurrencen på downstreammarkedet, vil Coloplast, udover at kunne hæve priserne over for kommunerne, også kunne styrke sin position i forhold til andre producenter og begrænse konkurrencen på upstreammarkedet på længere sigt. Det skyldes især, […] den sundhedsfaglige rådgivning i konsortiet. Coloplast har således oplyst, at […] vejlede og rådgive brugere om deres produkter, herunder også ved brug af *andre* producenters produkter.[223]

367. Som nævnt i afsnit 4.3.1.8, viser resultaterne af markedsundersøgelsen, at konvertering af brugere er omkostningsfuldt, ressourcekrævende og ikke anvendt som respons på små prisændringer fra producenter. Der vil dog naturligt være visse brugere, som skifter produkt over tid, enten som følge af faktorer, som er uden for grossistens kontrol (fx fordi et produkt ikke længere fungerer for brugeren), eller fordi en grossist aktivt forsøger at konvertere borgeren. Da Coloplast umiddelbart har et større incitament til at rådgive disse brugere i retning af Coloplast-produkter end andre grossister, kan de på sigt i et vist omfang øge salget af Coloplast-produkter på bekostning af andre producenters produkter.

368. Styrelsen har i den forbindelse fået oplyst fra […] og […], at Coloplast allerede aggressivt anvender fritvalgsordningen til at forsøge at konvertere brugere til Coloplasts egne produkter.[224]

369. Foruden Coloplasts egen mulighed for direkte at konvertere brugere til Coloplast-produkter, kan kommunerne også potentielt blive presset til at konvertere brugere i retning af Coloplast-produkter. Det skyldes, at kommunerne er underlagt et lovkrav om at indkøbe ud fra "bedst og billigst"-modellen.[225] Coloplasts lave prissætning på Coloplast-produkter kan således medføre, at kommunerne i et vist omfang er tvunget til at forsøge at konvertere brugere over til Coloplast-produkter, til trods for at brugerne ville foretrække at beholde det tidligere produkt.

370. Det er samlet styrelsens foreløbige vurdering, at Coloplasts adfærd på sigt vil kunne føre til højere priser og et mindre udvalg for brugerne – for hvem det er særligt vigtigt at have adgang

[222] Jf. bilag 7: Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens grossistundersøgelse, spørgsmål 11, 13, 16 og 20.
[223] Jf. bilag 13: Powerpoint om konsortie-strukturen fra Coloplasts svar på styrelsens dataanmodning af 14. november 2022, slide 4.
[224] Jf. […], samt […].
[225] Jf. bilag 4: Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens referat af møde med FUS af 10. februar 2022, side 20.

til et bredt sortiment, da brugerne kan have helt individuelle behov samt føle tryghed ved et bestemt produkt.

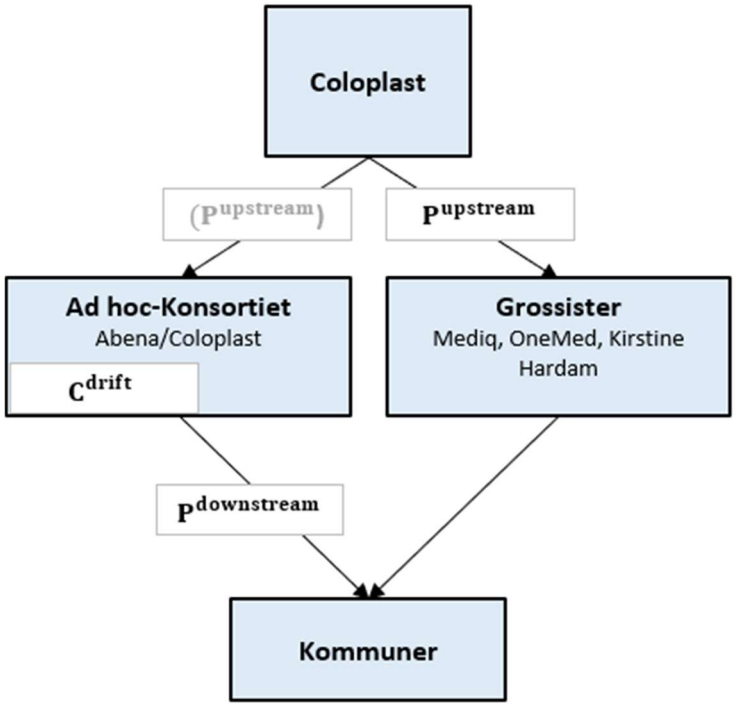
Foreløbig vurdering af Coloplasts adfærd

371. For at Coloplasts adfærd i denne sag kan skønnes at udgøre misbrug i form af margin squeeze, kræver det, at det skønnes, at (i) der foreligger en margin squeeze for en lige så effektiv konkurrent, og at (ii) adfærden er egnet til at begrænse konkurrencen. Styrelsen vil i det følgende foretage en foreløbig vurdering af, om begge disse forhold skønnes at gøre sig gældende for Coloplasts prisadfærd.

4.5.3.1 Margin squeeze for en mindst lige så effektiv konkurrent

372. For at Coloplasts prisadfærd – på baggrund af et umiddelbart skøn – kan karakteriseres som et misbrug i form af margin squeeze, kræver det som nævnt ovenfor, at Coloplast sætter sine priser på upstream- og downstreammarkederne på en måde, så en lige så effektiv konkurrent downstream, som køber inputtet på upstreammarkedet fra den dominerende virksomhed, ikke kan opnå en rimelig avance. Dette indebærer brugen af en test, som baseres på de priser, Coloplast har opkrævet for grossister (upstreamprisen), den pris som Coloplast har opkrævet over for kommunerne (downstreamprisen) samt de omkostninger, som Coloplast og konsortiet har afholdt ved at byde ind på kommunale udbud, jf. Figur 4.3. Dette kaldes også en "As Efficient Competitor Test" (AEC-test).

Figur 4.3 **Illustration af margin squeeze test**



Kilde: Styrelsens illustration

373. Til brug for margin squeeze-testen har styrelsen indsamlet oplysninger om priser og mængder på Coloplast-stomihjælpemidler fra Coloplast, Abena samt grossisterne Mediq, OneMed og Hardam. Da Coloplast først begyndte at levere stomihjælpemidler til kommunerne gennem konsortiet med Abena i marts 2020, har styrelsen baseret testen på oplysninger fra 2020 til 2022.

374. I testen skal der foretages en sammenligning af $P^{upstream}$ og $P^{downstream}$. Der findes dog ikke én up- og downstreampris. I perioden fra 2020 til og med 2022 har Coloplast solgt […] individuelle varenumre til kommunerne. For at kunne udføre testen skal der derfor tages udgangspunkt i de varenumre, som Coloplast har solgt til kommuner gennem konsortiet, *og* som en given grossist har købt direkte fra Coloplast, så det er muligt at sammenligne priserne til kommuner og til grossisten.[226]

375. Styrelsen har lavet testen for hver grossist, da rabatterne og overlappet i varenumre kan variere på tværs af grossister. Testen er foretaget på tværs af kommuner og på kvartalsniveau. For hvert kvartal er der udregnet den gennemsnitlige pris, som hver grossist har betalt til Coloplast for hvert varenummer. $P^{upstream}$ er beregnet som, hvad det ville koste en konkurrerende grossist at købe den samme varekurv, som Coloplast har solgt til kommunerne i den givne periode. $P^{upstream}$ er derfor beregnet som en samlet pris ved at gange den mængde, som Coloplast har solgt af hvert varenummer, med den gennemsnitlige pris, som grossisten har betalt for dette varenummer til Coloplast. $P^{downstrea}$ er beregnet som den samlede betaling Coloplast har modtaget fra kommunerne for den tilsvarende varekurv. Den opstillede AEC-test foretages ved at sammenligne $P^{upstream}$ og $P^{downstream}$.[227] Såfremt $P^{upstream}$ overstiger $P^{downstream}$, vil det være udtryk for en margin squeeze for en lige så effektiv konkurrent. Såfremt $P^{upstream}$ er lavere end $P^{downstream}$, kan der fortsat være tale om en margin squeeze for en lige så effektiv konkurrent. Her vil det være nødvendigt at vurdere, om den forskel, der er på $P^{upstream}$ og $P^{downstream}$ er tilstrækkelig til at dække omkostningerne samt en rimelig avance for en konkurrent, som er lige så effektiv som den dominerende virksomhed.

376. Beregningerne viser, at Coloplast i alle årene 2020-2022 har taget væsentligt lavere priser på downstreammarkedet end over for samtlige af grossisterne, jf. tabel 4.2. I gennemsnit har Coloplast solgt sine produkter cirka […] pct.[228] billigere til kommunerne end til grossisterne over perioden.

Tabel 4.17 Sammenligning af Coloplasts upstreampriser og downstreampriser for samlet varekurv

	OneMed			Hardam			Mediq		
År	$p_{upstream}$ (mio. kr.)	$P_{downstream}$ (mio. kr.)	Forskel (pct.)	$p_{upstream}$ (mio. kr.)	$P_{downstream}$ (mio. kr.)	Forskel (pct.)	$p_{upstream}$ (mio. kr.)	$P_{downstream}$ (mio. kr.)	Forskel (pct.)
2020	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
2021	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
2022	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
Samlet			[…]			[…]			[…]

[226] Detaljerne omkring beregningerne fremgår af beregningsteknisk bilag A.
[227] Metoden svarer desuden til at beregne et vægtet gennemsnit af prisforskellene på tværs af varenumre, hvor vægten er den omsætning, som Coloplast har haft på varenummeret til kommunerne.
[228] Beregnet som et simpelt gennemsnit er den gennemsnitlige prisforskel for de tre grossister: […]

Anm.: Både $P_{upstream}$ og $P_{downstream}$ er beregnet på baggrund af en varekurv bestående af de Coloplast-varenumre, som Coloplast har solgt til danske kommuner i det givne år, *og* som den givne grossist har købt direkte fra Coloplast i det givne år, i de mængder som Coloplast har solgt varenummeret til danske kommuner. Grossistens indkøbspris per styk er beregnet som den gennemsnitlige pris, grossisten har betalt for varen i det givne år. $P_{upstream}$ er således den samlede pris, som grossisten ville skulle betale for varekurven ved disse priser. $P_{downstream}$ er den samlede pris, som Coloplast har opkrævet for samme varekurv over for kommunerne. Detaljerne omkring beregningerne fremgår af beregningsteknisk bilag A.

Kilde: Styrelsens beregninger baseret på data leveret af danske grossister og Coloplast

377. Coloplast har i gennemsnit prissat sine produkter […] pct. lavere til kommunerne på downstreammarkedet end til OneMed på upstreammarkedet. Sammenlignes der med Hardam og Mediq har denne forskel været henholdsvis […] pct. og […] pct. Generelt er der desuden en tendens til, at omfanget af Coloplasts umiddelbare margin squeeze øges over tid, da prisforskellen generelt bliver større fra 2020-2022. Undtagelsen er OneMed i 2022, hvor prisforskellen falder til […] pct. […]. Til trods for dette var der stadig en […] negativ avance i forhold til de priser, som Coloplast opkrævede fra kommuner.

378. Margin squeeze-testen viser, at Coloplast prissætter sine produkter til kommunerne på downstreammarkedet således, at de konkurrerende grossister vil have en negativ avance ved at købe Coloplast-stomihjælpemidler direkte fra Coloplast, hvis de skulle sælge til kommunerne til samme pris. Det er tilfældet, selv hvis der ikke tages højde for de omkostninger, som er forbundet med at levere produkterne. Dette er tilfældet for alle grossister og i alle år i perioden 2020-2022.

379. Denne prissætning, hvor Coloplast opkræver højere priser for grossisterne end over for kommunerne, gør sig gældende for […] produkter. Således har Coloplast i perioden 2020-2022 opkrævet lavere priser for kommuner end over for hver af grossisterne for over […] pct. af de solgte varenumre i de fleste år, jf. Tabel 4.18. […]. Samlet set viser beregningerne således, at prissætningen (med lavere priser til kommuner end til grossister) ikke er forbeholdt enkelte produkter, men foregår på tværs af […], som Coloplast sælger til kommuner og grossister.

Tabel 4.18 **Andel af varenumre hvor Coloplast har opkrævet en lavere gennemsnitlig pris til kommuner end til grossisten**

		2020	2021	2022
OneMed	Uvægtet	[…] pct.	[…] pct.	[…] pct.
	Vægtet	[…] pct.	[…] pct.	[…] pct.
Hardam	Uvægtet	[…] pct.	[…] pct.	[…] pct.
	Vægtet	[…] pct.	[…] pct.	[…] pct.
Mediq	Uvægtet	[…] pct.	[…] pct.	[…] pct.
	Vægtet	[…] pct.	[…] pct.	[…] pct.

Anm.: Tallene angiver andelen af individuelle varenumre solgt til grossisten, hvor Coloplast i gennemsnit har opkrævet lavere priser til kommuner end til den givne grossist. De vægtede tal angiver samme andel, men vægtet med den omsætning, som Coloplast har solgt til kommuner af det give varenummer. Detaljerne for beregningerne fremgår af beregningsteknisk bilag A.

Kilde: Styrelsens beregninger baseret på data fra Coloplast

380. Baseret på ovenstående er det styrelsens foreløbige vurdering, at der foreligger en margin squeeze for en lige så effektiv konkurrent. Dette er baseret på, at Coloplast opkræver priser over for konkurrerende grossister, som […] overstiger de priser, som Coloplast opkræver i kommunale udbud. Det er således ikke muligt for en konkurrerende grossist, som køber alle sine Coloplast-produkter direkte fra Coloplast at konkurrere med Coloplast uden at få en negativ avance på disse produkter. Dette billede ville være endnu mere udtalt, hvis der også var taget højde for omkostningerne ved at levere produkter og tilsvarende ydelser og en rimelig avance.

4.5.3.2 Foreløbig vurdering af egnethed til at begrænse konkurrencen

381. Som nævnt ovenfor skal Coloplasts prisadfærd også være egnet til at begrænse konkurrencen, for at adfærden kan karakteriseres som et misbrug i form af margin squeeze. Styrelsen vil derfor i det følgende foretage en foreløbig vurdering af, om Coloplasts adfærd er egnet til at begrænse konkurrencen på downstreammarkedet.

4.5.3.2.1 Praksis

382. Domstolen slog i sagen *Deutsche Telekom* fast, at selve tilstedeværelsen af en margin squeeze ikke er tilstrækkelig til at statuere et misbrug.[229] Det er derimod nødvendigt at godtgøre, at der kan være konkurrencebegrænsende virkninger. Dette er ikke dog ikke ensbetydende med, at den dominerende virksomhed skal være lykkedes med at fortrænge konkurrenterne fra markedet:

> *"Det er korrekt, at når en dominerende virksomhed faktisk gennemfører afgifter, der har ført til prispres for virksomhedens mindst lige så effektive konkurrenter, med henblik på at fortrænge en konkurrent fra det pågældende marked, er den omstændighed, at det ønskede resultat ikke blev opnået, i sidste ende ikke tilstrækkeligt til at udelukke et misbrug af en dominerende stilling som omhandlet i artikel 82 EF. Forekommer der imidlertid på ingen måde virkninger af den konkurrencemæssige situation, kan afgifter som de omhandlede ikke anses for at have en fortrængende virkning, når disse afgifter ikke har gjort det vanskeligere for konkurrenterne at etablere sig på det pågældende marked."*[230]

383. I *Deutsche Telekom* var den dominerende virksomhed den eneste udbyder af adgangen til infrastruktur på telemarkedet og var endvidere som følge af telereguleringen i Tyskland forpligtet til at sælge adgangen til de pågældende abonnementsledninger til sine konkurrenter på downstreammarkedet.

384. Domstolen vurderede i sagen, at adgang til abonnentledningerne var nødvendig for, at selskabets konkurrenter effektivt kunne trænge ind på downstreammarkedet, hvorfor den påviste margin squeeze i princippet ville udgøre en hindring for udviklingen af konkurrencen på dette marked, idet ligeså effektive konkurrenter ikke kunne udøve virksomhed uden at lide tab. [231] På denne baggrund konkluderede Domstolen, at prisadfærden havde konkrete fortrængende virkninger for Deutsche Telekoms mindst lige så effektive konkurrenter.

385. Året efter dommen i *Deutsche Telekom* udtalte Domstolen i den præjudicielle sag *TeliaSonera* sig om fortolkningen af TEUF art. 102, og herunder om hvilke kriterier, der skal lægges til

---

[229] Jf. Domstolens dom af 14. oktober 2010 i sag *C-280/08P Deutsche Telekom*, præmis 250.
[230] Jf. Domstolens dom af 14. oktober 2010 i sag *C-280/08P Deutsche Telekom*, præmis 254.
[231] Jf. Domstolens dom af 14. oktober 2010 i sag *C-280/08P Deutsche Telekom*, præmis 2.

grund ved vurderingen af, hvornår en margin squeeze udgør et misbrug af dominerende stilling.[232] Domstolen blev i sagen forelagt i alt 10 præjudicielle spørgsmål, hvoraf særligt tre er relevante for nærværende sag:

1. hvorvidt det har betydning, at der ikke påhviler den dominerende virksomhed nogen lovbestemt forpligtelse til at levere i grossistleddet, men at virksomheden i stedet har valgt at gøre det på eget initiativ, og
2. hvorvidt den pågældende vare eller tjenesteydelse skal være nødvendig for konkurrenterne, før en margin squeeze udgør et misbrug, og
3. hvorvidt det er en forudsætning, at der foreligger en konkurrencebegrænsende virkning, og hvordan denne i givet fald nærmere skal fastlægges.

386. Modsat øvrig praksis om margin squeeze som fx *Deutsche Telekom*[233], var TeliaSonera ikke underlagt nogen lovbestemt pligt til at udbyde de pågældende videresalgsprodukter i grossistleddet.[234] TeliaSonera handlede således med operatørerne på downstreammarkedet på eget initiativ, hvorfor Stockholms Tingsrätt ønskede spørgsmålet i punkt 1 ovenfor forelagt Domstolen.

387. Domstolen anførte, at TEUF art. 102 som udgangspunkt kun tager sigte på konkurrencestridig adfærd fra virksomhedernes side på deres eget initiativ.[235] Det er derfor ikke et krav for, at der kan foreligge misbrug i form af margin squeeze, at der påhviler den dominerende nogen lovbestemt forpligtelse til at udbyde den pågældende vare eller tjenesteydelse på downstreammarkedet.[236]

388. Domstolen konkluderede, at de betingelser (herunder kravet om nødvendighed), der fremgik af *Bronner-sagen,* som omhandlede leveringsnægtelse,[237] ikke nødvendigvis skulle finde anvendelse i forbindelse med vurderingen af misbrug, som består i at lade et udbud af tjenester eller varesalg være omfattet af ufordelagtige vilkår.[238] Der gælder således ikke et krav om, at den pågældende vare eller tjenesteydelse skal være absolut nødvendig, før en dominerende virksomheds handelsvilkår over for konkurrenterne kan udgøre et misbrug efter TEUF art. 102.[239]

389. Det er således fastlagt i praksis, at hvis en dominerende virksomhed udøver margin squeeze, så kan det udgøre et misbrug, selvom adgangen til den pågældende vare eller tjenesteydelse ikke er absolut nødvendig for udøvelsen af virksomhed på downstreammarkedet. I stedet skal spørgsmålet om, hvorvidt det produkt, som den dominerende virksomhed udbyder, er nødvendigt, indgå som en del af vurderingen af, hvorvidt en margin squeeze er egnet til at begrænse konkurrencen.

390. Som nævnt ovenfor blev Domstolen i *TeliaSonera* forelagt et spørgsmål om, hvorvidt det er en forudsætning for misbrug i form af margin squeeze, at der foreligger konkurrencebegrænsende virkninger, og hvordan sådanne virkninger i givet fald nærmere skal fastlægges.

---

[232] Jf. Domstolens dom i sagen 17. februar 2011 i sag C-52/09 *Konkurrensverket mod TeliaSonera*
[233] Jf. Domstolens dom af 14. oktober 2010 i sag *C-280/08P Deutsche Telekom*.
[234] Jf. Domstolens dom i sagen 17. februar 2011 i sag C-52/09 *Konkurrensverket mod TeliaSonera.* præmis 47.
[235] Jf. Domstolens dom i sagen 17. februar 2011 i sag C-52/09 *Konkurrensverket mod TeliaSonera.* præmis 49.
[236] Jf. Domstolens dom i sagen 17. februar 2011 i sag C-52/09 *Konkurrensverket mod TeliaSonera.* præmis 59.
[237] Jf. Domstolens dom af 26. november 1998 i sag *C-7/97 Bronner, præmis 41*.
[238] Jf. Domstolens dom i sagen 17. februar 2011 i sag C-52/09 *Konkurrensverket mod TeliaSonera.* præmis 55 og 56.
[239] Jf. Domstolens dom i sagen 17. februar 2011 i sag C-52/09 *Konkurrensverket mod TeliaSonera.* præmis 55 og 56 og 72.

391. Domstolen gentog indledningsvis pointen fra *Deutsche Telekom* omkring, at det ved vurderingen er tilstrækkeligt at godtgøre, at der *kan* indtræde konkurrencebegrænsende virkninger. Virkningen behøver således ikke være konkret.[240] Domstolen understregede i øvrigt, at virkningerne skal bestå i eventuelle hindringer på konkurrencen på downstreammarkedet.[241] Det fremgår også, at der ved undersøgelsen af eventuelle konkurrencebegrænsende virkninger skal tages hensyn til "*samtlige de omstændigheder, der foreligger i sagen*".[242]

392. Ifølge Domstolen skal der for det første foretages en undersøgelse af de funktionelle forbindelser mellem engrosprodukterne og detailprodukterne. Det er i denne forbindelse, at *nødvendigheden* af engrosproduktet *kan* være relevant.[243] Såfremt engrosproduktet er nødvendigt for salget af detailproduktet, er en i hvert fald potentiel konkurrencebegrænsende virkning af en margin squeeze sandsynlig.[244]

393. Det følger af praksis vedr. misbrug i form af leveringsnægtelse, at det ved vurderingen af *nødvendigheden* af et produkt først og fremmest er et krav, at produktet eller tjenesteydelsen rent faktisk er essentielt for at agere på det pågældende marked.[245] Det kræver desuden, at levering fra netop den dominerende virksomhed er nødvendig, dvs. at der lægges vægt på, i hvilket omfang der findes et reelt eller potentielt alternativ til den dominerende virksomhed.[246]

394. I *TeliaSonera* slår Domstolen imidlertid fast, at der kan foreligge konkurrencebegrænsende virkninger selv i tilfælde, hvor engrosproduktet ikke er nødvendigt for indtræden på eller udøvelse af virksomhed på downstreammarkedet:

> "*Imidlertid skal det, henset til den pågældende virksomheds dominerende stilling på engrosmarkedet, præciseres, at det ikke kan udelukkes, at en prispolitik, der fører til avancepres, alene som følge af, at engrosproduktet ikke er uundværligt for leveringen af detailproduktet, ikke er i stand til at fremkalde nogen konkurrencebegrænsende virkning – selv potentielt. Det tilkommer derfor også her den forelæggende ret at sikre sig, at denne politik kan skabe konkurrencebegrænsende virkninger på de pågældende markeder, selv når engrosproduktet ikke er uundværligt.*"[247]

395. Det kan således udledes af praksis, at hvis levering fra den dominerende virksomhed er nødvendigt for virksomhedsudøvelsen på downstreammarkedet, så vil der i hvert fald potentielt kunne indtræde konkurrencebegrænsende virkninger. Hvis ikke, må yderligere omstændigheder undersøges.

396. Udover nødvendigheden af det pågældende produkt, anfører Domstolen for det andet, at selve niveauet af margin squeeze skal undersøges:

> "*For det andet skal niveauet for avancepresset for den dominerende virksomheds mindst lige så effektive konkurrenter undersøges. Hvis forskellen således er negativ, det vil i det foreliggende tilfælde sige, at engrosprisen for videresalgsprodukter til ADSL i grossistleddet er højere end detailprisen for levering til slutbrugerne, er den i hvert fald potentielle fortrængende virkning sandsynlig, henset til den omstændighed, at den dominerende virksomheds konkurrenter i et sådant tilfælde – selv om de er mindst lige så*

---

[240] Jf. Domstolens dom i sag af 17. februar 2011 i sag C-52/09 *Konkurrensverket mod TeliaSonera.* præmis 64.
[241] Jf. Domstolens dom i sag af 17. februar 2011 i sag C-52/09 *Konkurrensverket mod TeliaSonera*, præmis 62.
[242] Jf. Domstolens dom i sag af 17. februar 2011 i sag C-52/09 *Konkurrensverket mod TeliaSonera*, præmis 68.
[243] Jf. Domstolens dom i sag af 17. februar 2011 i sag C-52/09 *Konkurrensverket mod TeliaSonera*, præmis 69.
[244] Jf. Domstolens dom i sag af 17. februar 2011 i sag C-52/09 *Konkurrensverket mod TeliaSonera*, præmis 70 og 71.
[245] Jf. Rettens dom i sag af 12. juni 1997 sag-T-504/93 *Tiercé Ladbroke mod Kommissionen*, præmis 132.
[246] Jf. Domstolens dom i sag af 26. november 1998 i sag *C-7/97 Bronner,* præmis *41*.
[247] Jf. Domstolens dom i sag af 17. februar 2011 i sag C-52/09 *Konkurrensverket mod TeliaSonera,* præmis 72.

eller endda mere effektive end den dominerende virksomhed – ville være nødsaget til at sælge med tab."[248] [styrelsens understregning].

"Hvis en sådan forskel derimod forbliver positiv, må det således påvises, at anvendelsen af denne prispolitik, f.eks. på grund af en rentabilitetsnedsættelse, i det mindste kunne gøre det vanskeligere for de berørte operatører at udøve deres aktiviteter på det pågældende marked"[249] [styrelsens understregning].

397. Det følger således af praksis, at hvis den margin, en mindst ligeså effektiv konkurrent efterlades med, er negativ – så er en potentiel fortrængende virkning sandsynlig. Er marginen derimod positiv, må det som det tredje undersøges, hvorvidt det kan påvises, at en margin squeeze har gjort det vanskeligere for den dominerende virksomheds aktuelle eller potentielle konkurrenter at udøve deres virksomhed eller indtræde på markedet.

4.5.3.2.2 Nødvendigheden af Coloplasts produkter

398. Det er styrelsens foreløbige vurdering, at Coloplast er en uomgængelig samhandelspartner, jf. afsnit 4.5.2. Det skyldes, at Coloplast er den originale producent af Coloplast-produkter, som er nødvendige for at kunne byde ind og vinde udbud på stomihjælpemidler til danske kommuner, grundet kommunernes kravsspecifikationer og lock-in-effekten som beskrevet i afsnit 4.3.1.8. Den eneste alternative mulighed for at skaffe Coloplast-produkterne er at parallelimportere produkterne. Der er dog umiddelbart en række barrierer for at parallelimportere produkter, jf. afsnit 4.5.2.1.1. Dette omfatter blandt andet usikkerhed omkring levering og priser. Da grossisterne forpligter sig til at levere alle de produkter, som kommunerne efterspørger, er grossisterne nødt til at have Coloplast som leverandør i tilfælde af, at de ikke kan source alle de nødvendige produkter gennem parallelimport. Hertil kommer, at det for visse produkter ikke er muligt at parallelimportere dem, jf. punkt 320.

399. Coloplast har gjort gældende, at Coloplasts adfærd ikke kan ekskludere grossisterne på downstreammarkedet. Coloplast bemærker blandt andet, at *"en grossist som* […]*, der i 2022 dækkede* […] *% af sin efterspørgsel efter Coloplast-produkter til kommunerne via parallelimport, i realiteten vil kunne dække 100% af sin samlede efterspørgsel via parallelimport."*[250]

400. Styrelsen bemærker hertil, at det ikke er afgørende, om grossisterne i teorien kunne parallelimportere en større mængde, men i hvilket omfang parallelimporterede produkter er substituerbare med produkter købt direkte fra Coloplast. I den forbindelse har Coloplast selv fremhævet, at der er omkostninger forbundet med at parallelimportere, og at grossisterne er nødt til at købe nogle produkter direkte fra Coloplast. Konkret nævner Coloplast, at grossister foretager "dækningskøb" hos Coloplast, "*når den pågældende grossist i enkeltstående tilfælde vurderer, at dette er en billigere løsning end at skaffe produkterne fra sine sædvanlige leveringskilder med de ekstraomkostninger, der i konkrete tilfælde kan være forbundet med at parallelimportere produkterne, herunder fordi det kan blive nødvendigt at betale en bod for forsinkelse i henhold til den kontrakt, som er indgået med den pågældende kommune*" [251].

401. Foruden de særlige omkostninger ved parallelimport, som fx opbygning af et netværk af paralleleksportører, lager, fragt og ompakning, er der væsentligt større usikkerhed omkring de leverede mængder og priser end ved produkter købt direkte fra Coloplast, som gennemgået i

[248] Jf. Domstolens dom i sag af 17. februar 2011 i sag C-52/09 *Konkurrensverket mod TeliaSonera,* præmis 73.
[249] Jf. Domstolens dom i sag af 17. februar 2011 i sag C-52/09 *Konkurrensverket mod TeliaSonera,* præmis 74.
[250] Jf. bilag 9: Coloplasts bemærkninger af 28. april 2023, punkt. 5.5.
[251] Jf. bilag 9: Coloplasts bemærkninger af 28. april 2023, punkt. 5.5.

afsnit 4.5.2.1.1 . Alle disse faktorer er således medvirkende til, at parallelimport ikke umiddelbart fuldt ud kan erstatte køb direkte fra Coloplast.

402. Der er også væsentlig forskel på, hvor stor parallelimport, de enkelte grossister har. Mens [Grossist A] i perioden 2020-2022 har parallelimporteret ca. [80-90] pct. af de indkøbte Coloplast-produkter, har andelen af parallelimport for [Grossist B] være under 50 pct. i samme periode. [Grossist C] parallelimporterede mellem [60-70] pct. af deres Coloplast-produkter i 2020-2021, men dette faldt til under [0-5] pct. i 2022.

403. Endelig bemærker styrelsen, at Coloplast-produkter udgør over halvdelen af de produkter, som indgår i kommunale udbud, jf. Tabel 4.10. Hvis en grossist ikke byder ind på positionerne med Coloplast-produkter, vil de derfor reelt ikke kunne vinde et kommunalt udbud. Grossisterne er således tvunget til at kunne levere Coloplast-produkter, og i det omfang det ikke er muligt eller er forbundet med væsentlige omkostninger at parallelimportere, er grossisterne også tvunget til at købe disse produkter direkte fra Coloplast.

404. Baseret på ovenstående er det styrelsens foreløbige vurdering, at køb direkte fra Coloplast i høj grad er nødvendige for grossister, som ønsker at konkurrere i kommunale udbud om stomihjælpemidler i Danmark. Det skyldes, at Coloplast-produkterne er nødvendige for at være konkurrencedygtig i kommunale udbud, da de udgør en stor andel af de samlede produkter, der efterspørges. Det eneste alternativ til at købe produkterne direkte fra Coloplast er at parallelimportere, hvilket der imidlertid umiddelbart er væsentlige barrierer og usikkerheder forbundet med. Grossisterne er således umiddelbart tvunget til at indgå aftale med, og i et vist omfang købe produkter direkte fra, Coloplast.

4.5.3.2.3 Niveauet for Coloplasts margin squeeze

405. Coloplast har i perioden 2020-2022 opkrævet priser på downstreammarkedet, som er […] pct. lavere end de priser, de har opkrævet over for konkurrerende grossister, jf. afsnit 4.5.3.1. Denne prissætning har været gældende for alle de grossister, som Coloplast har solgt til i perioden.

406. Dette er efter styrelsens foreløbige vurdering udtryk for et […] niveau af margin squeeze. Coloplasts prissætning medfører, at for alle de produkter, som grossisterne indkøber fra Coloplast, vil de opleve et […] tab, hvis de skal kunne byde med konkurrencedygtige priser på downstreammarkedet, og hvis de køber alle deres Coloplast-produkter direkte fra Coloplast. Dette gælder, selv hvis der ikke tages højde for de omkostninger, som er forbundet med at levere ydelserne til kommunerne. Grossisterne vil således have en […] negativ avance, hvilket på sigt umiddelbart må forventes at føre til, at disse grossister forlader markedet.

407. Coloplast har gjort gældende, at øvrige producenters produkter bør indgå i vurderingen af, om Coloplasts adfærd kan have en afskærmende virkning. Således har Coloplast anført følgende:

> *"Konkurrencestyrelsen har netop afgrænset det formodede downstream-marked som et marked, der omfatter et bredt sortiment af stomiprodukter, rådgivning, elektronisk håndtering af bevillinger/bestillinger samt distribution af stomiprodukterne til borgerne* […] *Prisen på downstream-markedet må derfor beregnes som den samlede pris, som Coloplast Danmark og Abena tilsammen opnår ved levering af alle de produkter og tjenesteydelser, som er omfattet af den pågældende kontrakt, i en periode som svarer til den periode, der anvendes ved beregningen af prisen på upstream-markedet."*

408. Styrelsen er ikke enig i denne betragtning. Det er korrekt, at grossisterne sælger en samlet ydelse til kommunerne, som omfatter både Coloplast-produkter, men også produkter fra andre producenter. Det er således i teorien muligt, at en grossist ville kunne have en avance på det samlede salg af stomihjælpemidler, også selvom der er en negativ avance specifikt for Co-

loplast-produkter. Det er dog styrelsens foreløbige vurdering, at dette ikke bør indgå i vurderingen af misbruget. Det skyldes, at upstreammarkedet umiddelbart er et brandspecifikt marked for Coloplast-stomihjælpemidler, som ikke omfatter andre producenters produkter. Coloplast er ud fra styrelsens foreløbige vurdering dominerende på dette marked og leverer kun Coloplast-produkter, mens Coloplast ikke styrer hverken up- eller downstreampriserne på andre producenters produkter.

409. Hvis misbrugstesten baseres på den samlede portefølje af produkter, vil det således i princippet ikke være op til Coloplast, om de har udøvet et misbrug eller ikke, da […]. Styrelsen vurderer derfor, at misbrugstesten bør vurderes ud fra upstreampriserne på de produkter, hvor Coloplast på baggrund af en foreløbig vurdering er dominerende i forhold til downstreampriserne på de tilsvarende produkter.

410. Det faktum, at en grossist muligvis ville være i stand til at tjene en avance på øvrige producenters produkter, samtidig med at grossisten vil tabe penge på alle solgte Coloplast-produkter som følge af Coloplasts prissætning, bør efter styrelsens foreløbige vurdering ikke medføre, at Coloplasts prissætning ikke kan betragtes som afskærmende.

411. Styrelsen bemærker desuden, at Coloplast-produkter udgør en meget væsentlig del af de samlede produkter, som bydes ind i de kommunale udbud, jf. også afsnit 4.5.3.2.2 ovenfor, hvorfor en margin squeeze på disse produkter umiddelbart uanset hvad vil have betydelige konsekvenser for de konkurrerende grossister.

412. Grossisterne har mulighed for at indkøbe Coloplast-stomihjælpemidler hos paralleleksportører til typisk lavere priser, end hvis produkterne skulle indkøbes direkte fra Coloplast. Coloplast har anført, at dette medfører, at der ikke kan være en afskærmende effekt af Coloplasts prissætning, og at grossisterne i princippet kunne parallelimportere 100 pct. af deres Coloplast-produkter.

413. Styrelsen er som nævnt i afsnit 4.5.3.1 samt 4.5.3.2.2 ikke umiddelbart enig i denne betragtning. Det skyldes, at der umiddelbart er væsentlige begrænsninger for parallelimport, og at der er væsentlig forskel på, hvor meget de enkelte grossister parallelimporterer. Ingen af grossisterne parallelimporterer 100 pct. af deres Coloplast-produkter.

414. Styrelsen bemærker i tillæg hertil, at Coloplast ikke direkte styrer andre grossisters indkøbspriser og -mængder for parallelimport. Konsortiet parallelimporterer heller ikke selv Coloplast-produkter. Det er således styrelsens foreløbige vurdering, at parallelimporterede varer ikke bør indgå i testen for, om der umiddelbart foreligger en margin squeeze for en lige så effektiv konkurrent.

415. Styrelsen har dog også for fuldstændighedens skyld foretaget en sammenligning af de priser, som Coloplast opkræver på downstreammarkedet med de gennemsnitlige priser, som grossisterne betaler for de tilsvarende produkter, når der også tages højde for grossisternes parallelimport. Beregningerne viser, at grossisterne fortsat vil opnå en negativ avance, hvis de skulle tilbyde samme priser på downstreammarkedet som Coloplast, selv uden at tage højde for omkostningerne forbundet med at levere produkterne, jf. Tabel 4.19. Dette gælder for alle grossister i alle årene 2020-2022 med undtagelse af [Grossist A] i 2020, som ville kunne opnå en margen på […] pct., hvis [Grossist A] tilbød samme priser på downstreammarkedet som Coloplast. Det er dog styrelsens foreløbige vurdering, at denne margen langt fra vil være tilstrækkelig til at dække omkostningerne ved at levere produkterne og tilhørende ydelser samt en rimelig avance.

Tabel 4.19 Sammenligning af Coloplasts upstreampriser og downstreampriser for samlet varekurv inkl. parallelimport

	OneMed			Hardam			Mediq		
År	$p_{upstream}$ (mio. kr.)	$P_{downstream}$ (mio. kr.)	**Forskel** (pct.)	$p_{upstream}$ (mio. kr.)	$P_{downstream}$ (mio. kr.)	**Forskel** (pct.)	$p_{upstream}$ (mio. kr.)	$P_{downstream}$ (mio. kr.)	**Forskel** (pct.)
2020	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
2021	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
2022	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Samlet			[...]			[...]			[...]

Anm.: Både $P_{upstream}$ og $P_{downstream}$ er beregnet på baggrund af en varekurv bestående af de Coloplast-varenumre, som Coloplast har solgt til danske kommuner i det givne år, *og* som den givne grossist har købt enten gennem parallelimport eller direkte fra Coloplast i det givne år, i de mængder som Coloplast har solgt varenummeret til danske kommuner. Grossistens indkøbspris per styk er beregnet som den gennemsnitlige pris, grossisten har betalt for varen i det givne år. Den gennemsnitlige pris er beregnet som de samlede udgifter, som grossisten har haft for indkøb af varenummeret, delt med den samlede indkøbte mængde, og inkluderer både produkter købt direkte fra Coloplast og parallelimporterede produkter. $P_{upstream}$ er således den samlede pris, som grossisten ville skulle betale for varekurven ved disse priser. $P_{downstream}$ er den samlede pris, som Coloplast har opkrævet for samme varekurv over for kommunerne. Detaljerne omkring beregningerne fremgår af beregningsteknisk bilag B.

Kilde: Styrelsens beregninger baseret på data leveret af danske grossister og Coloplast

416. Baseret på ovenstående resultat er det styrelsens foreløbige vurdering, at Coloplasts prisadfærd er udtryk for en [...] margin squeeze. Dette har umiddelbart medført, at konkurrerende grossister har måttet acceptere [...] tab (selv hvis der ikke tages højde for de omkostninger, som er forbundet med at levere produkterne og ydelser), hvis de skulle matche konsortiet downstream på Coloplast-produkter. Dette illustreres også af, at det er styrelsens foreløbige vurdering, at der er tale om en margin squeeze, selv hvis grossisternes parallelimporterede Coloplast-produkter inkluderes i margin squeeze-testen.

4.5.3.2.4 Effekten af Coloplasts adfærd på downstreammarkedet

417. Som det fremgår af praksis, er det ikke nødvendigt at påvise, at Coloplasts adfærd rent faktisk har haft en afskærmende virkning, men blot at adfærden er *egnet* til at afskærme konkurrenter. I det omfang en adfærd rent faktisk har haft en afskærmende virkning, kan dette dog indgå i vurderingen af egnetheden.

418. Det er styrelsens foreløbige vurdering, at Coloplasts adfærd allerede har haft en markant afskærmende effekt på downstreammarkedet. Styrelsen vurderer således, at Coloplasts adfærd umiddelbart har medført, at to øvrige grossister på markedet ikke har vundet kommunale udbud siden henholdsvis 2018 og 2019 (dvs. siden konsortiets indtræden på markedet). Styrelsen finder det sandsynligt, at Coloplasts adfærd på sigt vil afskærme grossisterne helt eller delvist fra markedet.

419. Ovenstående vurdering skyldes, at […].[252] […].[253] […].[254]

420. Det er styrelsens foreløbige vurdering, at effekten af Coloplasts adfærd også afspejler sig i salget på downstreammarkedet. Konsortiet begyndte at byde på kommunale kontrakter i 2019 og begyndte at levere produkter i 2020. Styrelsen er ikke i besiddelse af direkte data for grossisternes salg på downstreammarkedet. Styrelsen har dog indsamlet data omkring grossisternes *indkøb* af stomihjælpemidler frem til og med 2021 og specifikt omkring Coloplast-stomihjælpemidler i perioden 2019-2022. Styrelsen vurderer umiddelbart, at andelene af indkøb for hver grossist i høj grad vil afspejle grossistens markedsandel på downstreammarkedet, da indkøbet må forventes at følge salget meget tæt. Styrelsen bemærker dog også, at der vil være en vis forsinkelse, fra et udbud bliver vundet, indtil salget (og indkøbet) finder sted. Grossisternes andel af indkøb vil således i et vist omfang afspejle, i hvor høj grad grossisten har vundet udbud flere år tilbage i tid.

421. Beregningerne viser, at Abena inden oprettelsen af konsortiet stort set ikke var aktive inden for salg af stomihjælpemidler, jf. Tabel 4.17. Efter oprettelsen af konsortiet har konsortiet dog vundet væsentlige markedsandele, særligt på bekostning af OneMed og Mediq.

Tabel 4.20 Grossisternes andel af indkøb af stomihjælpemidler

	Andel af samlet indkøb af stomihjælpemidler (pct.)			
	2019	2020	2021	2022
OneMed	[40-50]	[60-70]	[50-60]	-
Hardam	[30-40]	[20-30]	[20-30]	-
Abena/Konsortiet	[0-5]	[5-10]	[10-20]	-
Mediq	[10-20]	[5-10]	[5-10]	-
	Andel af samlet indkøb af Coloplast-stomihjælpemidler (pct.)			
	2019	2020	2021	2022
OneMed	[40-50]	[60-70]	[50-60]	[40-50]
Hardam	[30-40]	[20-30]	[20-30]	[30-40]
Abena/Konsortiet	[0-5]	[5-10]	[10-20]	[10-20]
Mediq	[10-20]	[5-10]	[5-10]	[5-10]

Anm.: Andelene er opgjort som grossistens indkøb opgjort i værdi som andel af den samlede værdi af indkøb på tværs af grossister. For konsortiet er værdien på gjort som den værdi, produkter er solgt til på downstreammarkedet.

Kilde: Styrelsens beregninger baseret på data fra grossister

[252] Jf. […]
[253] Jf. […]
[254] Jf. […]

422. Coloplast har gjort gældende, at det ikke er retvisende at opgøre markedsandele på downstreammarkedet ud fra grossisternes indkøb eller salg. Det skyldes, at salget foregår via udbud, hvor kommunerne vælger én enkelt leverandør, som skal levere alle kommunens stomihjælpemidler i en given periode. Coloplast anfører således, at markedsandelene på downstreammarkedet bør opgøres ud fra vundne udbud.

423. Styrelsen vurderer umiddelbart, at grossisternes markedsstyrke på downstreammarkedet kan måles ud fra deres solgte mængde, men også at antallet af vundne udbud giver et mere øjeblikkeligt billede af konkurrencesituationen. Styrelsen har derfor også undersøgt, hvilke grossister der har vundet udbud siden konsortiets indtræden.

424. Hverken OneMed eller Mediq har vundet et udbud siden 2019, hvor konsortiet trådte ind på markedet, jf. Tabel 4.21. Dette på trods af, at OneMed har været den største aktør på markedet, hvis der måles på værdi af indkøbte stomihjælpemidler i perioden 2019-2022 og dermed tidligere må have vundet hovedparten af de kommunale udbud. I perioden 2020-2023 er det således kun konsortiet og Hardam, som har vundet kommunale udbud, og de har hver især vundet halvdelen af udbuddene. Opgørelsen viser dermed også, at konsortiet må forventes at levere en væsentlig større andel af stomihjælpemidlerne til kommuner i fremtiden, end hvad der antydes af konsortiets nuværende indkøb, jf. Tabel 4.20 ovenfor.

Tabel 4.21 **Vundne kommunale udbud over perioden 2019-2022**

	2019	2020	2021	2022	2023
OneMed	3	0	0	0	0
Hardam	2	4	1	2	0
Mediq	0	0	0	0	0
Konsortiet	1	1	5	0	1

Kilde: Styrelsens beregninger baseret på data leveret af danske grossister og Coloplast

425. I 2022 blev der afholdt to større kommunale udbud af henholdsvis Esbjerg Kommune og Aarhus Kommune i fællesskab med en række andre kommuner, som både konsortiet og Hardam afgav tilbud på. Begge udbud blev vundet af Hardam. […].[255] Yderligere har Hardam oplyst til styrelsen, at virksomheden har tabt en rammeaftale for Vestegnens Indkøbsforum i marts 2023 bestående af 1.000 patienter.

426. Baseret på ovenstående er det styrelsens foreløbige vurdering, at Coloplasts adfærd har haft en direkte afskærmende virkning på downstreammarkedet. Det er styrelsens foreløbige vurdering, at dette i sig selv er en væsentlig indikation på, at Coloplasts adfærd er egnet til at afskærme konkurrerende grossister.

[255] Jf. bilag 8: Hardams brev til styrelsen af 9. april 2023, side 1.

4.5.3.3 Delkonklusion

427. Det er styrelsens foreløbige vurdering, at Coloplast i hvert fald i perioden 2020-2022 har haft en prisadfærd, som har medført en margin squeeze for en lige så effektiv konkurrent. Det skyldes, at Coloplast har opkrævet priser over for alle konkurrerende grossister, som lå […] over de priser, som Coloplast selv har opkrævet over for danske kommuner. Desuden er det styrelsens foreløbige vurdering, at Coloplasts prisadfærd var egnet til at begrænse konkurrencen på markedet for salg af stomihjælpemidler til kommuner i Danmark. Det skyldes for det *første*, at styrelsen, ud fra en foreløbig vurdering, anser køb af Coloplast-produkter direkte fra Coloplast som et nødvendigt input, idet de er en uomgængelig samhandelspartner for grossisterne. *For det andet* opkrævede Coloplast priser over for grossisterne, som var […] over de priser, som Coloplast opkrævede over for kommunerne. *For det tredje* har Coloplasts prisadfærd direkte medført, at flere grossister er ophørt med at byde eller ikke har vundet udbud siden konsortiets indtræden på markedet, […].

4.5.4 Objektiv begrundelse

428. Der vil ikke foreligge misbrug, hvis der kan påvises en objektiv begrundelse for adfærden. Det står en virksomhed frit for at godtgøre, at dens prispolitik, selv om den har fortrængende virkning, er økonomisk begrundet.[256] I det følgende foretages en foreløbig vurdering af, om Coloplasts prisadfærd kan begrundes objektivt.

429. Coloplast har angivet, at "[…]".[257] Coloplast begrunder dette med […]. Derudover har Coloplast anført, at de lavere downstreampriser, som Coloplast tilbyder igennem konsortiet i forhold upstreampriserne til grossister, kan skyldes, at konsortiet kun leverer Coloplast-produkter direkte fra Coloplast. Coloplast har derved garanti for salgsmængder og afsætning.[258] Ved salg til grossisterne kan Coloplast ikke vide, hvor stor en andel af Coloplast-produkterne, de ender med at købe direkte fra Coloplast. […].

4.5.4.1 […] parallelimport

430. For så vidt angår parallelimport nævner Coloplast, at:

> "[…]".[259]

431. Det er styrelsens foreløbige vurdering, at den stigende grad af parallelimport ikke kan anses som en objektiv begrundelse for at udøve margin squeeze. Parallelimporten er med til at lægge et konkurrencepres på Coloplast ved at give grossisterne en alternativ forsyningskilde ud over at købe direkte fra Coloplast. Dette vil alt andet lige føre til at lavere priser for grossisterne og derfor forventeligt også kommunerne. Den stigende andel af parallelimport vil således alt andet lige ikke føre til, at grossisterne bliver et "fordyrende mellemled", men nærmere føre til lavere priser.

432. Den stigende grad af parallelimport må forventes at påvirke Coloplasts indtjening negativt. Det er således også styrelsens foreløbige vurdering, at begrænsning af parallelimport kan være ét af formålene med at udøve margin squeeze, som fremhævet i pkt. 363-364. Det kan dog ikke være en objektiv begrundelse for adfærden, at den fører til højere indtjening for den

---

[256] Jf. eksempelvis Domstolens dom i sag af 17. februar 2011 i C-52/09, *Konkurrensverket mod TeliaSonera Sverige AB*, præmis 75.
[257] Jf. bilag 3: Coloplasts bemærkninger til meddelelse om betænkeligheder af 11. august 2021, side 4.
[258] Jf. bilag 9: Coloplasts bemærkninger af 28. april 2023, punkt 4.21.
[259] Jf. bilag 3: Coloplasts bemærkninger til meddelelse om betænkeligheder af 11. august 2021, side 3.

dominerende virksomhed. Det kræver i stedet, at adfærden i sidste ende fører til gevinster for slutkunderne, her kommunerne.

433. Coloplast ville kunne modvirke den stigende parallelimport ved at opkræve upstream- og downstreampriser, som netop sikrer, at en lige så effektivt drevet grossist som konsortiet ville kunne dække sine omkostninger og en rimelig avance. Coloplast har dog som gennemgået i afsnit 4.5.3.1 opkrævet upstreampriser, som […] overstiger downstreampriserne. Det vil efter styrelsens vurdering alt andet lige føre til højere parallelimport, *med mindre* adfærden også medfører en afskærmning af de øvrige grossister.

434. Coloplast har i tillæg hertil bemærket, at:

> "*Coloplast Danmarks indtrængen på detailmarkedet har ikke kun styrket konkurrencen på pris, men også konkurrencen på produktegenskaber, produktkvalitet, innovationshøjde og eftersalgsydelser. Ved selv at sælge direkte til kommunerne kan Coloplast Danmark nemlig tilbyde levering af de nyeste og bedste produkter til priser, som kan konkurrere med de priser, som grossisterne tilbyder for levering af parallelimporterede produkter, der typisk er ældre modeller.*"[260]

435. Hertil bemærker styrelsen, at for langt de fleste af de parallelimporterede Coloplast-produkter, som grossisterne leverer til kommunerne, er der tale om tilsvarende varenumre, som Coloplast også leverer til kommunerne.[261] I de tilfælde, hvor en grossist tilbyder et andet produkt, end hvad Coloplast måtte tilbyde gennem konsortiet, må det efter styrelsens foreløbige vurdering være op til kommunen at afgøre, om det alternative produkt dækker de samme behov og lever op til den aftale, som indgås i forbindelse med udbuddet. Hvis kommunen, som er kunden, anser produkterne som substituerbare, kan det efter styrelsens foreløbige vurdering ikke være op til Coloplast at vurdere, om et andet produkt lever op til samme krav, som det produkt Coloplast gennem konsortiet byder ind med.

4.5.4.2 Sikring af rådgivningsydelsen

436. […]

> "[…]".[262]

437. Til det bemærker styrelsen indledningsvist, at det er op til den enkelte producent, i hvilket omfang de ønsker at rådgive om deres egne produkter. Det vil dog være naturligt, at alle producenter har et ønske om, at brugere af deres produkter bliver rådgivet korrekt. Dette kan dog efter styrelsens foreløbige vurdering ikke retfærdiggøre, at en enkelt producent afskærmer alle grossister fra at kunne konkurrere i kommunale udbud.

438. Som nævnt i punkt 435 er det op til den enkelte kommune at beslutte sig for, hvad den lægger vægt på i de enkelte udbud. Styrelsen er ikke i besiddelse af nogen dokumentation for, at kommunerne løbende har lagt mindre vægt på kvalitet i forhold til pris, eller at kommunerne ikke tilstrækkeligt følger op på, om grossisterne lever op til deres rådgivningsforpligtelse. Styrelsen

---

[260] Jf. bilag 9: Coloplasts bemærkninger af 28. april 2023, pkt. 6.4.

[261] Hvis der kun tages udgangspunkt i de Coloplast-produkter, som mindst én grossist parallelimporterede i perioden 2020-2022, er det tilfældet, at Coloplast også har leveret det præcist samme varenummer til kommunerne i samme periode for [70-80] pct. af de parallelimporterede varer baseret på værdi (beregningerne er baseret på data fra grossister og Coloplast).

[262] Jf. bilag 3: Coloplasts bemærkninger til meddelelse om betænkeligheder af 11. august 2021, side 3-4.

bemærker dog, at det under alle omstændigheder er kunderne, som bestemmer, hvad der lægges vægt på i købssituationen, uanset om Coloplast måtte mene, at der burde lægges vægt på andre forhold.

439. Endelig bemærker styrelsen, at grossisterne i et vist omfang må kunne forventes at foretage en uvildig rådgivning omkring valg af stomihjælpemidler på tværs af producenter, da de ikke har en entydig interesse i at sælge visse producenters produkter frem for en andens. I modsætning hertil vil Coloplast, […], have en naturlig interesse i at rådgive til fordel for Coloplast-produkter, jf. også punkt 362-370. Det er således langt fra entydigt, at rådgivningen gennem konsortiet skulle være bedre end rådgivningen fra en anden grossist.

4.5.4.3 Usikkerhed om køb direkte fra Coloplast

440. For så vidt angår usikkerheden omkring graden af indkøb direkte fra Coloplast for andre grossister har Coloplast anført følgende:

> "*Der kan allerede i denne forbindelse være anledning til at fremhæve, at forklaringen på, at Coloplast Danmark anvender lavere priser over for kommunerne sammenlignet med de priser, som Coloplast Danmark kan tilbyde grossisterne, netop findes i forskellen på salgsmængder og garanti for afsætning under de indgåede leveringsaftaler (med kommunerne) og de indgåede forhandleraftaler (med grossisterne). Under sine leveringsaftaler med kommunerne har Coloplast Danmark garanti for at dække kommunens samlede efterspørgsel efter Coloplast-produkter i hele rammeaftalens løbetid. Under forhandleraftalerne med grossisterne sælger Coloplast Danmark betydeligt færre produkter og har ingen garanti for afsætning, eftersom grossisterne kan nøjes med at foretage indkøb hos Coloplast Danmark, når de oplever kortvarige perioder med forsyningsvanskeligheder hos de leveringskilder i andre medlemsstater, som de plejer at benytte.*"[263]

441. Til det bemærker styrelsen, at selv hvis en grossist valgte at købe alle sine Coloplast-produkter direkte fra Coloplast, ville det sandsynligvis fortsat ikke være muligt at konkurrere på downstreammarkedet. Dette kan illustreres af prissætningen for [Grossist C], som i 2022 købte over [90-100] pct. af sine Coloplast-produkter direkte fra Coloplast. Ikke desto mindre var Coloplasts/konsortiets downstreampriser fortsat over […] pct. lavere end upstreampriserne til [Grossist C], jf. Tabel 4.17. […]. Det er således styrelsens foreløbige vurdering, at Coloplasts prisadfærd ikke kan forklares med, at grossisterne aftager lavere mængder af produkter direkte fra Coloplast.

442. Baseret på ovenstående er det styrelsens foreløbige vurdering, at Coloplasts prisadfærd ikke er objektivt begrundet.

4.5.5 Foreløbig vurdering vedrørende Coloplasts umiddelbare overtrædelse af konkurrencelovens § 11 og TEUF artikel 102

443. På baggrund af ovenstående er det Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens *foreløbige* vurdering, at Coloplast har overtrådt konkurrencelovens § 11 og TEUF artikel 102. Styrelsens foreløbige vurdering baserer sig på følgende:

- Coloplast opfylder virksomhedsbegrebet.
- Coloplast har en dominerende stilling på markedet for salg af Coloplast-stomihjælpemidler til grossister i Danmark.

[263] Jf. bilag 9: Coloplasts bemærkninger af 28. april 2023, punkt 4.21.

» Coloplasts prisadfærd udgør et misbrug af dominerende stilling, jf. konkurrencelovens § 11, stk. 1, jf. stk. 3, nr. 1, og TEUF artikel 102, litra a.
» Coloplasts prisadfærd er ikke objektivt begrundet.

4.6 Der er tale om et hastetilfælde, hvor der skønnes at være risiko for alvorlig skade på konkurrencen

4.6.1 Betingelser

444. Konkurrencelovens § 16 b fastslår, at der alene kan udstedes foreløbige påbud i hastetilfælde. Heri ligger, at der skønnes at være risiko for alvorlig skade på konkurrencen, hvis ikke der gribes ind hurtigt – og i sagens natur før en endelig afgørelse om substansen i sagen foreligger.

445. Når konkurrencelovens § 16 b indebærer en skønsmæssig vurdering af, om der er risiko for alvorlig skade på 'konkurrencen', så skal det forstås bredt. Ifølge forarbejderne til bestemmelsen kan 'konkurrencen' eksempelvis også omfatte en virksomheds adfærd målrettet en enkelt konkurrent med henblik på at svække den pågældende konkurrents muligheder for at agere på markedet.[264]

446. Det er tilstrækkeligt, at styrelsen kan *sandsynliggøre,* at aftalen eller adfærden er *egnet* til at kunne medføre alvorlig skade. Der stilles derimod *ikke* krav om, at styrelsen skal kunne bevise skaden.[265]

447. I overensstemmelse hermed beskriver Kommissionen i *Broadcom*-afgørelsen den bevismæssige standard for betingelsen om "urgency due to the risk of serious and irreparable damage to competition" således:

> *"First, for the ordering of interim measures to be urgent it must be necessary for these measures to take effect before the decision on the substance of the case in order to avoid the risk of serious and irreparable damage to competition*
>
> *Second, it is sufficient that the damage in question resulting from the implementation of the conduct at stake represents a tangible risk or appears likely (i.e. foreseeable with a sufficient degree of probability), particularly when it depends on the occurrence of a number of factors. While purely hypothetical damage cannot be taken into consideration, it is not necessary to establish with absolute certainty that the harm is imminent."*
>
> *"Fourth, the seriousness of the damage implies a certain degree of magnitude or severity of the harm to competition to be determined in the circumstances of the particular case"*[266] [styrelsens understregning].

448. Som anført i punkt 135 kan Kommissionen i medfør af artikel 8 i Rfo 1/2003 alene udstede foreløbige påbud, når der er risiko for både alvorlig og uoprettelig skade på konkurrencen, mens konkurrencelovens § 16 b kun stiller krav om, at der er risiko for alvorlig skade på konkurrencen.

---

[264] Jf. bemærkningerne til LFF nr. L 41 af den 26. oktober 2012, s. 18.
[265] Jf. bemærkningerne til LFF nr. L 41 af den 26. oktober 2012, s. 18, og bemærkningerne til LFF nr. 116 af den 9. december 2020, s. 99.
[266] Jf. Kommissionens afgørelse af 16. oktober 2019 i sag AT.40608 *Broadcom,* præmis 426-427 og 429.

4.6.2 Vurdering af, om der er tale om et hastetilfælde med risiko for alvorlig skade på konkurrencen på markedet for stomihjælpemidler

449. Det er styrelsens vurdering, at der i denne sag er tale om et hastetilfælde, hvor der skønnes at være risiko for alvorlig skade på konkurrencen på markedet for stomihjælpemidler.

450. Downstreammarkedet er som beskrevet kendetegnet ved at være et budmarked, hvor grossisterne byder ind på de kommunale udbud og prisindhentninger om levering af stomihjælpemidler. Som følge heraf udspiller langt størstedelen af konkurrencen på markedet sig i budfaserne for de enkelte udbud, hvor grossisterne afgiver deres respektive bud i konkurrence med hinanden. Den grossist, der vinder udbuddet, bliver leverandør til den pågældende kommune[267] i hele den fastsatte varighed for kontrakten. Styrelsen bekendt kan de øvrige grossister i denne periode alene opnå et salg af stomihjælpemidler til de brugere i kommunen, som aktivt måtte vælge at købe stomihjælpemidler hos dem gennem fritvalgsordningen, jf. afsnit 4.3.1.1 ovenfor. Salget herigennem udgør dog som beskrevet alene en lille del af markedet, og fritvalgsordningen lægger derfor efter styrelsens umiddelbare vurdering ikke noget større konkurrencepres på den grossist, der har vundet et udbud, jf. afsnit 4.3.1.1.[268]

451. Det gælder for de kommunale udbud om levering af stomihjælpemidler, at kontrakterne typisk løber i perioder på fire år (med mulighed for et års forlængelse). Aftalerne har dermed en relativt lang varighed, i hvilken den vindende grossist nyder en stor konkurrencemæssig fordel ved at have den pågældende del af markedet for sig selv, uden at møde noget større konkurrencepres. Konkurrencen fastlåses således i en længere periode, og det er først ved næste udbud, at der igen udspiller sig egentlig konkurrence om levering af stomihjælpemidler til den pågældende kommune.

452. Den hastende karakter i denne sag skyldes hovedsageligt, at en betydelig del af markedet er på vej i genudbud inden for kort tid, og at en væsentlig del af konkurrencen herefter vil blive fastlåst i længerevarende kontraktperioder.

453. Styrelsen er således bekendt med, at der i august og september 2023 vil blive afholdt udbud omfattende hhv. Fællesudbud Sjælland (inkl. Køge, Greve og Solrød Kommune), Indkøbsfællesskab Nordsjælland og Fællesindkøb Nord. De forestående udbud dækker hele behovet for stomihjælpemidler i de pågældende kommuner (ekskl. salg gennem fritvalgsordningen), hvilket samlet set udgør ca. […] patienter.[269] Dette svarer til, at de forestående udbud i sensommeren og efteråret 2023 dækker i hvert fald [50] pct. af det samlede marked, som dermed vil være låst til den/de vindende grossist(er) i perioder på fire år (typisk med mulighed for et års forlængelse).

Figur 4.4 **De kommende udbuds andel af grossistmarkedet**

Udbud	Andel af totalmarkedet (pct.)
Fællesindkøb Nord	[5-10]
Køge, Greve, Solrød	[0-5]

[267] Eller de pågældende kommuner, hvis der er tale om et indkøbsfællesskab.

[268] Jf. styrelsens beregninger pba. grossistundersøgelsen spørgsmål 2 og producentundersøgelsen spørgsmål 4.

[269] Jf. bilag 10: Hardams brev til styrelsen af 12. maj 2023, bilag 12: OneMeds svar af 16. maj 2023 på styrelsens spørgsmål, bilag 12: Fællesindkøb Nords svar af 25. april 2023 på styrelsens spørgsmål, bilag 12: Mediqs svar af 22. maj på styrelsens spørgsmål, samt bilag 12: Abenas besvarelse af 31. maj 2023 på styrelsens spørgsmål.

Fællesudbud Sjælland	[10-20]
Indkøbsfællesskab Nordsjælland	[10-20]
Øvrigt marked (ikke i udbud)	[>50]

Anm.: I beregningen er der taget udgangspunkt i et konservativt marked på […] brugere, baseret på grossistundersøgelsen spørgsmål 3 – dette skønnes at være konservativt, da bevillinger, der er skiftet mellem grossister i løbet af 2021, risikerer at være talt med to gange i opgørelsen. Der er fratrukket de ca. 7.200 brugere, der fra 2023 bliver dækket af det tværsektorielle udbud i Region Midtjylland og Region Syddanmark.

Kilde: Grossistundersøgelsen, Hardams brev af 12. maj 2023 til styrelsen, OneMeds svar af 16. maj 2023 på styrelsens spørgsmål, Fællesindkøb Nords svar af 25. april 2023 på styrelsens spørgsmål, Mediqs svar af 22. maj på styrelsens spørgsmål samt Abenas besvarelse af 31. maj 2023 på styrelsens spørgsmål

454. Den øvrige del af markedet på ca. [50] pct., der ikke kommer i udbud i løbet af 2023 og som ikke over tid vil overgå til det tværsektorielle udbud i Region Midtjylland og Region Syddanmark, består ifølge styrelsens oplysninger blandt andet af:

- » Københavns Kommune
- » Aalborg Kommune
- » Århus Kommune
- » SPAR5 (Kommunerne: Frederiksberg, Gentofte, Gladsaxe, Lyngby-Taarbæk)
- » VIF (Kommunerne: Albertslund, Brøndby, Dragør, Glostrup, Hvidovre, Ishøj, Rødovre, Tårnby, Vallensbæk)
- » Esbjerg+ (kommunerne: Billund, Esbjerg, Fanø, Herning, Middelfart, Varde, Vejen og Vejle)

455. Herudaf er konsortiet allerede leverandør til København, Aalborg, SPAR5 og VIF. Det er derfor styrelsens umiddelbare vurdering, at udover det forhold, at en stor andel af markedet for grossisternes salg til kommuner snart kommer i udbud, så er det også en betydelig andel af markedet, der allerede er vundet af konsortiet.

456. Når det drejer sig om budmarkeder, vil afholdelsen af udbud normalt være gavnlig for konkurrencen, da det netop er i forbindelse med udbud, at konkurrencen udspiller sig. Dette gælder dog ikke i en situation som den foreliggende, hvor Coloplasts prisadfærd umiddelbart er egnet til at begrænse grossisternes muligheder for at konkurrere effektivt mod konsortiet om at vinde udbuddene.

457. Tværtimod ville de forestående udbud af en betydelig del af markedet give Coloplast mulighed for at øge sin markedsstyrke yderligere. Udbuddene vil således give Coloplast lejlighed til at fortsætte med at prissætte sine produkter på downstreammarkedet (gennem konsortiet) så […] under de priser, som Coloplast sælger sine produkter til på upstreammarkedet, at grossisterne på sigt ikke vil kunne få dækket deres omkostninger og opnå en rimelig avance.

458. Hvis Coloplast får mulighed for at fortsætte med denne prisadfærd i de kommende udbud, er det sandsynligt, at grossisterne ikke vil kunne byde konkurrencedygtigt og derfor vil tabe til konsortiet, hvorved konsortiet vil vinde yderligere markedsandele. Dette vil øge sandsynligheden for, at grossisterne afskærmes fra markedet, og vil på sigt kunne føre til højere priser, smallere produktudbud og mindre innovation til skade for markedet og brugerne af stomihjælpemidler, jf. punkt 362-370 ovenfor.

459. Sandsynligheden for, at Coloplasts adfærd vil medføre yderligere afskærmende virkninger på grossisterne, bygger på følgende betragtninger, som understøttes af svarene i styrelsens markedsundersøgelse:

460. Når kommunerne udformer deres udbud og prisindhentninger sker det som nævnt med meget produktspecifikke kravspecifikationer. Baggrunden herfor er, at kommunerne skal kunne være sikre på at få præcis de produkter, som de skal bruge.

461. En betydelig del af kravspecifikationerne er låst til stomihjælpemidler fra Coloplast, idet de udgør over halvdelen af de produkter, som indgår i de kommunale udbud, jf. punkt 403 ovenfor. Hvis en grossist ikke byder ind på positionerne med Coloplast-stomihjælpemidler i et udbud, vil den derfor reelt ikke kunne vinde udbuddet.

462. Som alternativ til at indkøbe Coloplast-stomihjælpemidler direkte hos Coloplast kan grossisterne i stedet forsøge at parallelimportere dem fra europæiske grossister. Parallelimport er dog som nævnt forbundet med væsentlige udfordringer og begrænsninger, jf. afsnit 4.5.2.1.1 ovenfor. Det er eksempelvis ikke muligt at indkøbe alle produkter via parallelimport, hvilket især gør sig gældende for nyere produktserier og produkter udviklet specifikt til det danske marked. Grossisterne er derfor nødt til at indkøbe disse produkter direkte hos Coloplast.

463. Hertil kommer blandt andet, at flere grossister oplever, at både kommuner og brugere i en vis grad efterspørger ikke-parallelimporterede stomihjælpemidler frem for tilsvarende parallelimporterede produkter.[270]

464. Svarene i markedsundersøgelsen viser desuden, at selv når parallelimport til lavere priser er mulig, så er det stadig vanskeligt for grossisterne at byde konkurrencedygtigt på de kommunale udbud og prisindhentninger. Flere grossister har således oplyst, at de på trods af lavere priser gennem parallelimport har svært ved at matche de budpriser, som konsortiet byder ind med over for kommunerne, hvilket bekræftes af styrelsens beregninger på baggrund af de indsamlede data, jf. Tabel 4.19. Det gælder også for grossisten […], som efter det oplyste er den grossist, der har den højeste grad af parallelimporterede Coloplast-produkter.[271]

465. På baggrund af svarene i markedsundersøgelsen og styrelsens beregninger er der umiddelbart meget, der tyder på, at grossisterne ikke har mulighed for at drive en rentabel forretning i den nuværende markedssituation. Grossisterne udtrykker, at det som følge af Coloplasts adfærd er vanskeligt at byde konkurrencedygtigt […].[272] Hertil kommer, at der som nævnt i afsnit 4.5.3.2.4 allerede er grossister, der som følge af Coloplasts adfærd er ophørt med at byde eller ikke har vundet udbud, ligesom de få tilbageværende grossister har svært ved at konkurrere med Coloplast.[273]

466. Således ses det som nævnt i afsnit 4.5.3.2.4, at grossisten OneMed, som er den tidligere største aktør på markedet, ikke har vundet nogen udbud siden 2019. Grossisten Mediq har ikke vundet nogen udbud siden 2018 […]. Coloplasts adfærd synes dermed allerede at have haft ekskluderende virkninger på downstreammarkedet. […].

467. Hvis Coloplast fortsætter med sin hidtidige prisadfærd, er der dog efter styrelsens vurdering meget der tyder på, at Hardam vil have svært ved at kunne afgive konkurrencedygtige bud, som samtidig er rentable. […]. Hardams nuværende indtjening stammer fra eksisterende kontrakter, som for de flestes vedkommende udløber i løbet af 2023 eller 2024. Hardam vandt

[270] Jf. bilag 7: Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens grossistundersøgelse, spørgsmål 17.
[271] Jf. bilag 7: Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens grossistundersøgelse, spørgsmål 14.
[272] Jf. […].
[273] Jf. bilag 7: Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens grossistundersøgelse, spørgsmål 1 samt spørgsmål 27, […], samt […].

dog i 2022 to større udbud/prisindhentninger på kontrakter, […]. Baseret på det faktiske tab af udbud og det forventede tab af yderligere udbud, forventer Hardam at […].[274]

468. Udviklingen på markedet afspejler den selvforstærkende effekt, som det har, når en grossist taber et udbud: Jo færre udbud en grossist vinder, desto vanskeligere bliver det for grossisten at vinde fremtidige udbud.[275] Flere grossister peger blandt andet på, at det kræver en vis 'kritisk masse' på markedet at drive en rentabel forretning, og at det derfor ikke vil være tilstrækkeligt at vinde et enkelt udbud. Der er høje driftsomkostninger, og jo færre udbud en grossist vinder, desto færre skalafordele og mængderabatter kan denne opnå. Dette spiller ind på grossistens mulighed og incitament til at holde driften kørende, indtil grossisten igen måtte få mulighed for at deltage i nye udbud – ligesom det spiller ind på den pris, som grossisten kan byde ind med ved fremtidige udbud, hvilket igen har betydning for dennes mulighed for at vinde udbuddene.

469. Når en grossist først er udtrådt af markedet, så er der umiddelbart lav sandsynlighed for, at grossisten efterfølgende genindtræder på markedet. Ifølge flere grossister er genindtræden blandt andet forbundet med væsentlige omkostninger, idet det eksempelvis vil kræve ansættelse af bestemte fagfolk og genetablering af et netværk af paralleleksportører.[276] Dertil kommer usikkerheden om, hvorvidt grossisten vinder udbuddene, herunder for at Coloplast sænker sine budpriser (yderligere), hvilket vil kunne gøre det vanskeligt for grossisten at genindtræde på markedet.

470. Styrelsen vurderer videre, at det ikke er sandsynligt, at der indtræder nye grossister på markedet og konkurrerer med konsortiet jf. punkt 350. Der er som nævnt i afsnit 4.5.2.2.2 høje adgangsbarrierer på downstreammarkedet, og ifølge styrelsens oplysninger er konsortiet den eneste nye aktør på markedet i længere tid.

471. Hvis de øvrige grossister afskærmes fra downstreammarkedet, er det efter styrelsens umiddelbare vurdering sandsynligt, at konsortiet på sigt vil hæve priserne på både Coloplast-produkter og øvrige producenters produkter i sine bud til kommunerne. Styrelsen vurderer umiddelbart, at konsortiet vil have både mulighed og incitament hertil, når det ikke længere møder konkurrencepres fra andre grossister og parallelimport, jf. afsnit 4.5.2 ovenfor.

472. Det er desuden styrelsens umiddelbare vurdering, at Coloplast ligeledes vil kunne øge sin markedsstyrke på upstreammarkedet. Det skyldes dels, at Coloplast-produkterne i stigende grad vil blive leveret direkte fra Coloplast (gennem konsortiet), og ikke gennem parallelimport, hvorved Coloplast udsættes for et mindre konkurrencepres, dels at Coloplast vil få bedre mulighed for at markedsføre Coloplast-produkter over for brugerne. […]. […] Coloplast […] varetager rådgivningen af brugerne, hvorigennem det er sandsynligt, at Coloplast vil have incitament til at tilbyde brugerne Coloplast-produkter som alternativ til konkurrerende producenters produkter, jf. blandt andet punkt 439 ovenfor.

473. Opsummerende skønner styrelsen, at Coloplasts prisadfærd indebærer risiko for alvorlig skade på konkurrencen på især downstreammarkedet for salg af Coloplast-stomihjælpemidler til kommuner. Hvis Coloplast fortsætter sin prisadfærd som hidtil, er det sandsynligt, at konsortiet vinder stadigt flere udbud, og at dette vil påvirke de øvrige grossisters evne til at fortsætte på markedet betydeligt i negativ retning. I så fald er det sandsynligt, at grossisterne i vidt omfang må forlade markedet, og at der vil være færre bydere i fremtidige udbud. De skadelige virkninger på konkurrencen vil være langvarige, idet der er tale om et budmarked med lange kontraktperioder, hvor der typisk kun sker genudbud hvert fjerde år. Hertil kommer

[274] Jf. bilag 8: Hardams brev til styrelsen af 9. april 2023.
[275] Jf. […].
[276] Jf. […].

den selvforstærkende effekt på de mulige skadevirkninger for de øvrige grossister og markedet, for hver gang de taber endnu et udbud til konsortiet. Det forhold, at der i den kommende periode vil blive afholdt udbud for en betydelig del af markedet, medfører derfor et behov for at handle hurtigt, hvis konkurrencen på markedet ikke skal svækkes yderligere og lide alvorlig skade.

474. Som følge heraf vurderer styrelsen, at der i den foreliggende situation er tale om et hastetilfælde, hvor der skønnes at være risiko for alvorlig skade på konkurrencen.

4.7 Delkonklusion – betingelserne for at udstede et foreløbigt påbud er opfyldt

475. Det er styrelsens vurdering, at betingelserne for at udstede et foreløbigt påbud efter konkurrencelovens § 16 b til Coloplast er opfyldt. Det skyldes, at:

- Coloplast umiddelbart skønnes at have overtrådt forbuddet mod misbrug af dominerende stilling i konkurrencelovens § 11, stk. 1, jf. stk. 3, nr. 1, og TEUF artikel 102, litra a.

- Der er tale om et hastetilfælde, hvor der skønnes at være risiko for alvorlig skade på konkurrencen.

476. Styrelsen sendte den 2. juni 2023 et udkast til afgørelse med et foreløbigt påbud i høring til Coloplast. I afgørelsesudkastet fremgik et udkast til et foreløbigt påbud, som efter styrelsens vurdering var proportionalt. Coloplast har som nævnt tilbudt tilsagn, der midlertidigt imødekommer styrelsens betænkeligheder, jf. afsnit 4.84.8.3 nedenfor. På baggrund heraf finder styrelsen ikke længere, at det er nødvendigt at udstede et foreløbigt påbud til Coloplast

4.8 Tilsagn

477. Styrelsen har som nævnt betænkeligheder ved Coloplasts prisadfærd, som efter styrelsens foreløbige vurdering kan udgøre et misbrug af dominerende stilling i form af en margin squeeze. Styrelsen har i forlængelse heraf vurderet, at der er grundlag for at udstede et foreløbigt påbud til Coloplast efter konkurrencelovens § 16 b.

478. Coloplast har i forbindelse med høringen over udkastet til afgørelse tilbudt at afgive midlertidige tilsagn for at imødekomme styrelsens betænkeligheder, som gav anledning til at udstede et foreløbigt påbud. Tilsagnene er gengivet i sin helhed i bilag 14 og bilag 17.

479. I det følgende gennemgås de tilbudte tilsagn for at vurdere, om tilsagnene imødekommer de konkurrencemæssige betænkeligheder, som styrelsen har identificeret ved Coloplasts prisadfærd, og om tilsagnene kan anses for at være komplette og effektive.

4.8.1 Markedstest

480. Styrelsen har i forbindelse med sine foreløbige undersøgelser af Coloplasts mulige misbrug af dominerende stilling i form af margin squeeze udformet et udkast til et foreløbigt påbud (herefter "foreløbigt påbud"). Styrelsen sendte de ikke-fortrolige dele af det foreløbige påbud samt en række spørgsmål til påbuddets udformning i høring hos Abena, Hardam, Mediq og OneMed (herefter "markedstest").[277] Det foreløbige påbud blev i markedstesten hos grossisterne navngivet som *en mulig løsning på Coloplasts prisadfærd*.

[277] Jf. bilag 15: Grossisternes svar på Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens markedstest.

481. Formålet med markedstesten var blandt andet at få indblik i grossisternes syn på en rimelig avance, grossisternes vurdering af definitionerne, der var tilknyttet påbudsformuleringen herunder især omkostningerne, samt eventuelle muligheder for omgåelse af det foreløbige påbud.

482. Besvarelserne fra markedstesten er relevante i forhold til vurderingen af det midlertidige tilsagn. Det skyldes, at både det foreløbige påbud og tilsagnet adresserer de samme betænkeligheder vedrørende Coloplasts prisadfærd. Styrelsen vil derfor inddrage resultaterne fra markedstesten i vurderingen af tilsagnet.

483. Grossisternes bemærkninger til udkastet til påbud gik særligt på (i) niveauet for en rimelig avance, (ii) risiko for omgåelse og (iii) monitorering af Coloplasts prisadfærd.

484. […]. Grossisterne har desuden fremhævet, at den rimelige avance i høj grad afhænger af, hvilke omkostninger der indgår i de langsigtede inkrementelle omkostninger. […].

485. En række af grossisterne har i deres besvarelse af styrelsens markedstest udtrykt et behov for yderligere præciseringer af definitionerne anvendt i det foreløbige påbud, fx definitionen af upstreamprisen og omkostninger. Årsagen til disse bemærkninger var blandt andet, at det ville mindske risikoen for, at Coloplast kunne omgå det foreløbige påbud.[278] En enkelt grossist udtrykte desuden bekymring for, at Coloplast ikke ville levere alle deres produkter til grossisterne og dermed kunne omgå det foreløbige påbud.

486. Endelig har en række af de adspurgte grossister udtrykt bekymring for, om Coloplast ville overholde forpligtelserne i det foreløbige påbud. Flere grossister har i den forbindelse efterspurgt en monitoreringsmekanisme, der muliggør, at styrelsen ville kunne verificere, hvorvidt Coloplast efterlevede det foreløbige påbud.

4.8.2 Tilsagnet af den 8. juni

487. Coloplast afgav som nævnt første udkast til tilsagn den 8. juni 2023.

488. Ifølge det tilbudte tilsagn ville Coloplast forpligte sig til at indgå parallelle konsortieaftaler med alle grossister, som måtte ønske det. Coloplast ville forpligte sig til at indgå sådanne konsortieaftaler med alle grossister på samme prisvilkår under forudsætning af, at de øvrige vilkår i konsortieaftalerne var de samme. Coloplast forbeholdt sig således retten til fortsat at opkræve forskellige priser afhængigt af de konkrete forhold i aftalerne, herunder om grossisten ville købe alle produkterne fra Coloplast, om Coloplast eller grossisten ville stå for sygeplejerådgivningen, samt om grossisten ønskede at afgive et fælles bud med Coloplast eller ville bruge Coloplast som underleverandør.

489. Tilsagnet ville gælde frem til det tidspunkt, hvor styrelsen havde foretaget en fyldestgørende analyse af sagen, dog senest frem til udgangen af 2023. Tilsagnet ville blive givet på betingelse af, at styrelsen ville undlade at offentliggøre afgørelsen.

4.8.2.1 Vurdering af tilsagnet af den 8. juni 2023

490. Det er overordnet styrelsens vurdering, at tilsagnet af den 8. juni 2023 ikke ville imødekomme styrelsens betænkeligheder, og at det derfor ikke kan accepteres.

[278] Jf. bilag 15: Grossisternes svar på Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens markedstest.

491. Styrelsen vurderer, at tilsagnet ikke adresserer den prisadfærd, som styrelsen ud fra en foreløbig vurdering har identificeret som misbrug af dominerende stilling. Styrelsens bekymring vedrører Coloplasts prissætning, hvor Coloplast tilbyder lavere priser på Coloplast-produkter til kommunerne end til konkurrerende grossister. Med tilsagnet af den 8. juni 2023 ville Coloplast fuldt ud kunne fortsætte med denne adfærd, da Coloplast netop forbeholdt sig retten til at lade priserne afhænge af den konkrete aftale med den enkelte grossist. Coloplast ville således kunne fortsætte med at indgå i ad hoc-konsortieaftaler med Abena på de hidtidige vilkår, hvor Coloplast […]. Hvis andre grossister ville have samme vilkår, ville det kræve, at de indgik en aftale på samme vilkår som Abena, dvs. […].

492. I forlængelse heraf bemærker styrelsen, at tilsagnet risikerer at få en konkurrencebegrænsende effekt frem for en konkurrencefremmende effekt. Som nævnt ovenfor kan grossister kun være sikre på at undgå Coloplasts margin squeeze ved at indgå i et konsortiesamarbejde med Coloplast på samme vilkår som Abena. Det vil sige, at tilsagnet kan føre til, at forskellige grossister indgår i parallelle konsortieaftaler for de samme udbud. […]. Styrelsen bemærker også, at det er usikkert, om sådanne parallelle konsortieaftaler overhovedet vil være lovlige i henhold til konkurrencelovens § 6, da Coloplast allerede vil være aktiv på downstreammarkedet, når virksomheden indgår én konsortieaftale, hvorfor flere parallelle konsortieaftaler kan fungere som horisontale aftaler.

493. Samlet set vurderer styrelsen, at det tilbudte tilsagn af 8. juni 2023 ikke imødekommer styrelsens betænkeligheder.

4.8.3 Tilsagnet af den 22. juni 2023

494. Coloplast afgav den 22. juni 2023 nyt tilsagn for at imødekomme styrelsens betænkeligheder.

495. Tilsagnet indebærer, at Coloplast forpligter sig til at levere Coloplast-stomihjælpemidler til alle grossister, som ønsker at byde på kommunale aftaler om stomihjælpemidler. Derudover forpligter Coloplast sig til at levere produkter til grossisterne på ikke-diskriminerende vilkår.

496. Derudover forpligter Coloplast sig til *enten* ikke selv at byde i kommunale udbud og prisindhentninger *eller* at sikre sig, at de (downstream)priser, som Coloplast sætter over for kommunerne, er tilstrækkelige til at dække de (upstream)priser, som Coloplast opkræver over for grossisterne tillagt de langsigtede inkrementelle meromkostninger, som er forbundet med at levere Coloplast-produkter til kommunerne, og tillagt en avance herudover […] […].

497. Coloplast forpligter sig også til at oplyse grossisterne om de gældende upstreampriser, rabatter og vilkår i et givent udbud mindst 10 hverdage før tilbudsfristen.

498. Coloplast forpligter sig desuden til at indsende oplysninger til Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen omkring upstreampriser, downstreampriser og de langsigtede inkrementelle omkostninger senest tre hverdage inden tilbudsfristen, hvis Coloplast har til hensigt at afgive tilbud på den givne kommunale aftale.

499. Tilsagnet gælder indtil udgangen af juni 2024.

4.8.3.1 Vurdering af tilsagnet af den 22. juni 2023

500. Styrelsen vurderer, at det midlertidige tilsagn, som Coloplast afgav den 22. juni 2023, på samme måde som et foreløbigt påbud er en egnet midlertidig løsning i forhold til styrelsens betænkeligheder vedrørende Coloplasts prisadfærd.

501. Tilsagnet medfører, at Coloplast skal sikre, at deres priser på downstreammarkedet er tilstrækkelige til at dække de upstreampriser, som Coloplast kræver over for grossisterne, de

langsigtede inkrementelle omkostninger, som er forbundet med at levere Coloplast-stomihjælpemidler til kommunerne, samt en rimelig avance. Tilsagnet vil efter styrelsens vurdering dermed sikre, at en lige så effektiv konkurrent som Coloplast (samt eventuelle konsortiepartnere) vil kunne konkurrere effektivt på markedet på sigt. Dette adresserer således styrelsens betænkeligheder om, at Coloplasts prisadfærd har en afskærmende virkning på downstreammarkedet.

502. Den rimelige avance er i tilsagnet sat til […]. Det er generelt forbundet med usikkerhed at opgøre den rimelige avance.

503. Den rimelige avance skal være udtryk for den avance, som ville opstå under effektiv konkurrence, og skal blandt andet være med til at dække en forrentning af investeret kapital samt til at dække "sunk costs" som fx udviklingsomkostninger. Størrelsen af den rimelige avance skal ses i lyset af størrelsen af disse investeringer og omkostninger samt den risiko, som er forbundet med at være til stede på markedet. Derudover afhænger den af aktivernes omsætningshastighed. På markeder med stor omsætning i forhold til aktiverne vil avancerne alt andet lige være mindre end på markeder med lav omsætning i forhold til aktiverne.

504. I den forbindelse bemærker styrelsen, at grossisterne videresælger produkter, som de køber fra en række producenter. Grossisterne udvikler således ikke deres egne produkter. Derudover er det umiddelbart forbundet med lav risiko at operere som grossist inden for salg af stomihjælpemidler til kommuner. Det skyldes, at der er en forholdsvis konstant samlet efterspørgsel efter stomihjælpemidler. For den enkelte grossist vil der være større usikkerhed om efterspørgslen, da der løbende er udbud, hvor grossisten kan miste sine kontrakter. Kommunerne indgår dog forholdsvist lange aftaler med grossisterne, som sikrer den enkelte grossist en relativt stor vished omkring, hvor mange produkter de skal levere i fremtiden til på forhånd aftalte priser. Omvendt kan der være usikkerhed omkring grossisternes indkøbspriser, særligt for så vidt angår parallelimport.

505. Styrelsen bemærker, at niveauet på […]. også er konsistent med de faktiske avancer, som er observeret for medicinske grossister i styrelsens rapport "Konkurrence om distribution af medicin" fra 2016, om end der også er visse forskelle på disse grossister og grossisterne, som leverer stomihjælpemidler.

506. Coloplast tilbød oprindeligt, at downstreampriserne skulle kunne dække en *bruttoavance* på […] pct., dvs. at denne skulle dække både omkostninger samt den rimelige avance ud over dette. Styrelsen har som nævnt tidligere spurgt grossisterne, om en avance, ud over omkostninger, på […] pct. kan anses som rimeligt, […].

507. Samlet set vurderer styrelsen, at en avance på […]. kan anses som en rimelig avance. Det vil være med til at sikre, at der kan opretholdes en effektiv konkurrence på downstreammarkedet. Styrelsen vil dog løbende overvåge effekten af tilsagnet, herunder betydningen af en avance på […]. mens styrelsen arbejder videre imod en permanent løsning på sagen.

508. Coloplast forpligter sig også med tilsagnet til at rapportere deres priser og omkostninger til styrelsen, hvilket sikrer, at der er en monitoreringsmekanisme, hvilket flere konkurrerende grossister har efterspurgt, jf. afsnit 4.8.1.

509. Styrelsen har også overvejet, hvilke konsekvenser tilsagnet vil kunne få for Coloplast, herunder hvordan tilsagnet vil kunne påvirke Coloplasts og konsortiets muligheder for at konkurrere effektivt ved deltagelse i fremtidige kommunale udbud og prisindhentninger m.m.

510. Tilsagnet medfører som nævnt, at Coloplast skal fastsætte sine priser sådan, at en lige så effektiv konkurrent får mulighed for at dække sine omkostninger og opnå en rimelig avance. Coloplast vil således fortsat have fuld mulighed for at konkurrere med de øvrige grossister, givet at Coloplast/konsortiet selv er mindst lige så effektiv som konkurrenterne. Uanset det tilbudte

tilsagn, vil Coloplast derfor fortsat have mulighed for at byde ind på de forestående kommunale aftaler, blot på mere lige konkurrencevilkår med de øvrige grossister på markedet.

511. Tilsagnet gælder som udgangspunkt frem til udgangen af juni 2024. Styrelsen vurderer, at dette som udgangspunkt er tilstrækkeligt, da adskillige større udbud finder sted i sidste halvår af 2023, jf. afsnit 4.6. Styrelsen vil fortsat behandle sagen omkring Coloplasts adfærd med henblik på at træffe en endelig afgørelse. Styrelsen vil i den forbindelse også kunne overvåge markedet, herunder hvilken effekt tilsagnet har haft, og inddrage observationerne i sin endelige vurdering af sagen.

512. Det er samlet set styrelsens vurdering, at det afgivne tilsagn er egnet til at imødekomme styrelsens betænkeligheder midlertidigt.

4.9 Samlet konklusion

513. På baggrund af ovenstående er det Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens samlede vurdering, at:

- Betingelserne for at udstede et foreløbigt påbud efter konkurrencelovens § 16 b til Coloplast er opfyldt, idet i) Coloplast umiddelbart skønnes at have overtrådt forbuddet mod misbrug af dominerende stilling i konkurrencelovens § 11, stk. 1, jf. stk. 3, nr. 1, og TEUF artikel 102, litra a, og ii) der er tale om et hastetilfælde, hvor der skønnes at være risiko for alvorlig skade på konkurrencen.

- Det afgivne tilsagn fra Coloplast er egnet til at imødekomme styrelsens betænkeligheder midlertidigt, hvorfor det ikke er nødvendigt at udstede et foreløbigt påbud efter § 16 b.

514. Styrelsen fortsætter behandlingen af sagen med henblik på at træffe endelig afgørelse over for Coloplast.

5. Beregningstekniske bilag

Bilag A: Beregning af margin squeeze for en lige så effektiv konkurrent

Til brug for beregningerne omkring, hvorvidt Coloplasts prisadfærd medfører, at der foreligger en margin squeeze for en lige så effektiv konkurrent, jf. afsnit 4.5.3.1, har styrelsen indsamlet data fra Coloplast samt Coloplasts revisor. Coloplast har således indsendt oplysninger omkring de solgte mængder og priser for hvert varenummer solgt til kommuner, mens Coloplasts revisor har leveret tilsvarende oplysninger omkring salget til grossister i Danmark. Styrelsen har flettet disse datasæt sammen baseret på produkternes varenumre.

Styrelsen har således for hvert varenummer beregnet, hvad Coloplast gennem konsortiet i gennemsnit har solgt produktet for til danske kommuner, samt hvad Coloplast i gennemsnit har solgt det samme produkt for til hver grossist. De gennemsnitlige priser er udregnet som den samlede omsætning for varenummeret delt med det samlede antal solgte enheder.

De varenumre, hvor der kan beregnes en gennemsnitlig pris for både Coloplasts salg til kommuner og for Coloplasts salg til den givne grossist, indgår i testen for margin squeeze. Downstreamprisen er beregnet som den gennemsnitlige pris, Coloplast har opkrævet over for kommunerne, ganget med den samlede mængde, Coloplast har solgt til kommunerne. Upstreamprisen er beregnet som den gennemsnitlige pris, Coloplast har opkrævet over for den relevante grossist, ganget med den mængde, som Coloplast har solgt til kommunerne. Den endelige up- og downstreampris er beregnet ved at aggregere disse på tværs af varenumre. På den måde er downstreamprisen udtryk for, hvad Coloplast samlet set har solgt de givne varenumre for til kommunen, men upstreamprisen er udtryk for, hvad den givne grossist skulle betale for de præcist samme produkter, hvis de skulle købe dem direkte ved Coloplast.

For at udføre beregningen af den gennemsnitlige pris for et givet varenummer kræver det, at Coloplast har solgt det givne varenummer til en kommune, *og* at Coloplast har solgt produktet til den relevante grossist. Det betyder også, at ikke alle de varenumre, som Coloplast har solgt til kommuner, vil indgå i beregningen.

Styrelsen har derfor beregnet, hvor stor en andel af Coloplasts samlede salg til kommuner, der indgår i margin squeeze-beregningen for hvert år og for hver grossist. Beregningerne viser, at for OneMed og Mediq, er det […] af Coloplasts samlede omsætning, som indgår i beregningerne, jf. Tabel 5.1. For OneMed er det således mindst […] pct. af omsætningen, som indgår. For Hardam er andelen […], særligt i 2022. Det skal ses i lyset af, at […]. Samlet set er sammenligningsgrundlaget dog højt.

Tabel 5.1 **Andel af Coloplasts samlede omsætning til danske kommuner som indgår i margin squeeze-testen**

	2020	2021	2022
OneMed	[…]	[…]	[…]
Hardam	[…]	[…]	[…]
Mediq	[…]	[…]	[…]

Kilde: Styrelsens beregninger baseret på data fra Coloplast

Bilag B: Beregning af margin squeeze for en lige så effektiv konkurrent inkl. parallelimport

Som supplement til beregningerne beskrevet i beregningsteknisk bilag A, har styrelsen også foretaget tilsvarende beregninger, hvor grossisternes parallelimport ligeledes indgår.

Til brug for beregningerne har styrelsen indsamlet oplysninger omkring grossisternes samlede indkøb af Coloplast-stomihjælpemidler, herunder både produkter købt direkte fra Coloplast, samt produkter købt gennem parallelimport.

Der er visse Coloplast-produkter, hvor det er muligt at parallelimportere et andet Coloplast-produkt, men som typisk kan bydes ind på de samme linjer i de kommunale udbud. Et eksempel er filter 430-produkter, som Coloplast ikke sælger i Danmark. I stedet sælger Coloplast filter 500-produkter, som generelt ikke kan parallelimporteres. I de kommunale udbud anses filter 430- og filter 500-produkter dog typisk som værende substituerbare.

For at håndtere dette har styrelsen også bedt grossisterne om at opgøre, hvilke varenumre for parallelimporterede Coloplast-produkter, der generelt er substituerbare med andre varenumre, som sælges af Coloplast Danmark. Styrelsen har i sine beregninger antaget, at disse produkter er fuldt substituerbare. Dette er konservativt og til fordel for Coloplast, da, typisk billigere, parallelimporterede varer antages at være helt substituerbare med andre varer solgt i Danmark, og den gennemsnitlige indkøbspris for grossisterne bliver således lavere.

Beregningerne følger samme principper som beskrevet i beregningsteknisk bilag A. Dog er den gennemsnitlige pris for grossisternes indkøb opgjort som den samlede udgift, grossisten har haft til indkøb af produktet delt med den samlede mængde, hvor både udgiften og antallet summeres på tværs af direkte køb hos Coloplast og parallelimport. På den måde bliver den gennemsnitlige pris et vægtet gennemsnit af priserne for parallelimport og direkte køb.

Som beskrevet i beregningsteknisk bilag A er det ikke alle produkter, som indgår i margin squeeze-testen, da beregningen af den gennemsnitlige pris kræver, at der er tale om et varenummer, som Coloplast har solgt til kommuner, *og* som den givne grossist har købt enten direkte fra Coloplast eller gennem parallelimport.

Styrelsen har derfor beregnet, hvor stor en andel af Coloplasts samlede salg til kommuner, der indgår i margin squeeze-beregningen for hvert år og for hver grossist. Beregningerne viser, at i alle år og for alle grossister, er det […] af Coloplasts samlede omsætning, som indgår i beregningerne, jf. Tabel 5.2. For OneMed og Hardam er det således […] pct. af omsætning, som indgår. For Mediq er andelen […]. Det skal ses i lyset af, at […]. Samlet set er sammenlignings-grundlaget dog højt.

Tabel 5.2 **Andel af Coloplasts samlede omsætning til danske kommuner som indgår i margin squeeze-testen inkl. parallelimport**

	2020	2021	2022
OneMed	[…]	[…]	[…]

Hardam	[…]	[…]	[…]
Mediq	[…]	[…]	[…]

Anm.: Det bemærkes, at andelene kan være en smule lavere end Tabel 5.1. Det skyldes, at datagrundlaget er anderledes.

Kilde: Styrelsens beregninger baseret på data fra Coloplast og danske grossister