

Konkurrencerådsafgørelse den 24. juni 2026

Scandlines' prissætning af personbilsbilletter på Rødby-Puttgarden



Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen

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

Journal nr. 24/04924 / RLA, NAL, JTB, JMA & SHE

Afgørelsen er udarbejdet af
Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen.

Indholdsfortegnelse

1.	RESUME	10
2.	AFGØRELSE	18
3.	SAGSFREMSTILLING	20
3.1	Indledning.....	20
3.2	Scandlines-koncernen.....	21
3.3	Markedsbeskrivelse	24
3.3.1	Transport med færge	24
3.3.2	Transport af passagerer med personbil med færge	25
3.3.3	Rejsende mellem Østdanmark, Sverige eller Norge og Tyskland eller resten af kontinentet	26
3.3.4	Færgeruterne Rødby-Puttgarden og Gedser-Rostock.....	26
3.3.5	Storebæltsbroen.....	31
3.3.6	Færgeruter fra/til Sverige	32
3.3.7	Andre transportformer	34
3.4	Analysegrundlag og markedsundersøgelse	34
3.4.1	Indhentning af data fra andre rederier.....	34
3.4.2	Kundeundersøgelser	36
3.4.3	Femern Bælt-rapporter	37
3.5	Den omhandlede adfærd	39
3.5.1	Scandlines' prissætning af personbilbilletter	39
3.5.2	Scandlines' omsætning.....	41
3.5.3	Rapporter om Scandlines' prissætning og indtjening.....	43
3.6	Første høringssvar.....	45
3.6.1	Markedsafgrænsning og dominans	46
3.6.1.1	Scandlines' forretningsmæssige konkurrencesituation i 2006.....	47
3.6.1.2	Storebæltsbroen.....	48
3.6.2	Misbrug.....	49
3.6.2.1	Uomgængelighed og eksorbitante priser	50
3.6.2.2	Kombination af forskellige metoder	50
3.6.2.3	Første led i United Brands-testen (<i>test A</i>)	51
3.6.2.3.1	Investeringens livscyklus og havnenes genanskaffelsesværdier	51
3.6.2.3.2	Fordeling af omkostninger og aktiver	52
3.6.2.3.3	Benchmarks til estimat af afkast ved tilstrækkeligt effektiv konkurrence	54
3.6.2.4	Andet led i United Brands-testen (<i>test B-G</i>)	55
3.6.2.4.1	Prisbenchmarks (<i>test B-C</i>)	55
3.6.2.4.2	Nøgletalsbenchmarks (<i>test D-E</i>)	56

3.6.2.5	Femern Bælt-forbindelsens forventede prissætning samt Scandlines' prisudvikling fra 2007 til 2019.....	57
3.6.2.6	Generaliserede rejseomkostninger på Storebæltsbroen.....	59
3.6.3	Påbud.....	60
3.7	Andet høringssvar.....	60
3.7.1	Officialprincippet.....	61
3.7.1.1	Udvælgelse af oplysninger og Scandlines' forbehold.....	61
3.7.1.2	Fremstilling af fordelinger og metoder samt styrelsens antagelser	62
3.7.2	Bevisbyrden.....	62
3.7.3	Påbud.....	64
3.7.4	Interessevaretagelse	64
3.7.5	Fremstilling og behandling af data	65
3.8	Tredje høringssvar	65
3.8.1	Betydningen af <i>Port of Helsingborg</i> -sagen	66
3.8.2	Påbud.....	67
3.9	Fjerde høringssvar.....	68
3.9.1	Betydningen af <i>Port of Helsingborg</i> -sagen	68
3.9.1.1	Kommissionens udlægning af afgørelsen i <i>Port of Helsingborg</i>	70
3.9.1.1.1	<i>Aspen</i>	71
3.9.1.1.2	<i>Flynn/Pfizer</i>	72
3.9.1.1.3	<i>OECD Report on Excessive Pricing fra 2011</i>	73
3.9.1.2	<i>Port of Helsingborg</i> -afgørelsens retskildemæssige værdi	73
3.9.1.3	Berettigede forventninger	74
3.9.2	Vejledning og dokumentationspåbud	77
3.9.3	Metodeskift og den teoretiske ramme	80
3.9.3.1	Værdiansættelse af havne og færger samt fordeling mellem ruter.....	81
3.9.3.2	Den teoretiske ramme	84
3.9.4	Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens behandling af Scandlines' høringssvar.....	86
3.9.5	Værdiansættelse af aktiver	88
3.9.6	Udviklingen i fragtttransport.....	88
3.9.7	Øvrige bemærkninger i høringssvaret.....	90
3.9.7.1	Sagens baggrund samt Scandlines' høringsfrist.....	90
3.9.7.2	Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens sagsbehandling	91
3.9.7.3	Samlet vurdering af konkurrencepresset fra mulige alternativer	93
3.9.7.4	Falsificerbar hypotese i markedsafgrænsningen.....	93
3.9.7.5	Anvendelse af brancheinterne dokumenter.....	94
3.9.7.6	Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens brede testportefølje	96

3.9.7.7	Statistisk variation	97
3.9.7.8	Påpegede fejl	98
3.9.8	Scandlines' skriftlige bemærkninger af 12. juni 2026	98
3.9.8.1	Vejledningens påvirkning på fremtidige investeringer	98
3.9.8.2	Ændring i Scandlines' regnskabssystem	99
3.9.8.3	Lavprisalternativer	100
4.	VURDERING.....	101
4.1	Markedsafgrænsning.....	101
4.1.1	Praksis.....	102
4.1.1.1	Produktmarkedet	102
4.1.1.2	Det geografiske marked.....	105
4.1.2	Markedet for transport af passagerer med personbil med færge på Rødby-Puttgarden	107
4.1.2.1	Transport af passagerer med færge er separat fra transport af gods med færge på Rødby-Puttgarden	109
4.1.2.2	Transport af passagerer med personbil er separat fra transport af passagerer uden personbil med færgen på Rødby-Puttgarden	112
4.1.2.3	Lav efterspørgselssubstitution mellem transport af passagerer med personbil med færge på Rødby-Puttgarden og andre ruter	117
4.1.2.3.1	Scandlines' prissætning som stærk indikation på et separat marked	119
4.1.2.3.2	Cellofanparadoksens betydning.....	120
4.1.2.3.3	Femern Bælt-rapporter indikerer ikke høj prisfølsomhed	125
4.1.2.3.3.1	Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens beregning af kundernes prisfølsomhed.....	126
4.1.2.3.4	Begrænset substitution til mulige rutealternativer	128
4.1.2.3.4.1	Resultater fra Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens markedsundersøgelser og Scandlines' bemærkninger hertil	131
4.1.2.3.4.2	Storebæltsbroen.....	154
4.1.2.3.4.3	Færgeruter fra/til Sverige	167
4.1.2.3.4.4	Færgeruten Gedser-Rostock.....	175
4.1.3	Ingen udbudssubstitution for transport af passagerer med personbil med færge på Rødby-Puttgarden	177
4.1.4	Salg ombord på færgerne og grænsehandel indgår ikke i det relevante marked.....	179
4.1.5	Typer af personbilsbilletter	181
4.1.6	Konklusion vedrørende markedsafgrænsning	184
4.2	Samhandelspåvirkning	186

4.3	Konkurrenceovens § 11 og TEUF artikel 102.....	189
4.3.1	Virksomhedsbegrebet	189
4.3.2	Dominerende stilling.....	189
4.3.2.1	Aktuel konkurrence	192
4.3.2.1.1	Markedsandele.....	192
4.3.2.1.2	Markedsstruktur	196
4.3.2.1.3	Konklusion vedrørende aktuel konkurrence.....	197
4.3.2.2	Potentiel konkurrence.....	197
4.3.2.2.1	Adgangsbarrierer.....	198
4.3.2.2.1.1	Adgang til havnene i Rødby og Puttgarden.....	198
4.3.2.2.1.2	Andre havne i området eller etablering af nye havne.....	200
4.3.2.2.1.3	Manglende incitament til markedstilgang grundet den kommende Femern Bælt-forbindelse	201
4.3.2.2.2	Konklusion vedrørende potentiel konkurrence.....	203
4.3.2.3	Andre faktorer der indikerer Scandlines' markedsmagt.....	204
4.3.2.3.1	Scandlines' prissætning	204
4.3.2.3.2	Købermagt.....	205
4.3.2.4	"Uomgængelighed"	206
4.3.2.5	"En væsentlig periode"	210
4.3.2.6	Konklusion vedrørende dominans	211
4.3.3	Misbrug.....	212
4.3.3.1	Misbrug i form af urimeligt høje priser	213
4.3.3.2	Praksis om urimeligt høje priser	213
4.3.3.3	"Eksorbitante prisstigninger"	218
4.3.3.4	Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens misbrugstest.....	221
4.3.3.4.1	Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens tilgang til misbrugstesten	225
4.3.3.4.1.1	Aggregeringsniveauer for misbrugstest.....	226
4.3.3.4.1.2	Aggregeringsniveauer for specifikke tests.....	229
4.3.3.4.1.3	Tilgang til benchmarks.....	230
4.3.3.4.1.4	Tilgang til nøgletalsanalyse.....	233
4.3.3.4.1.5	Valg af nøgletal til nøgletalsanalyse	234

4.3.3.4.1.6	Tilgang til værdiansættelse af aktiver og måling af rentabilitet i nøgletalsanalysen	237
4.3.3.4.1.7	Udvælgelse af færgeruter og rederier til benchmarks	266
4.3.3.4.2	Pris- og omkostningssammenligning (<i>test A</i>).....	268
4.3.3.4.2.1	Fordeling af Scandlines' omkostninger	274
4.3.3.4.2.2	Fordeling af Scandlines' aktiver og egenkapital	282
4.3.3.4.2.3	Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens vurdering af Scandlines' overskuds- og afkastningsgrader (<i>test A</i>).....	288
4.3.3.4.3	Prisbenchmark med andre færgeruter (<i>test B</i>)	311
4.3.3.4.4	Prisbenchmark med Gedser-Rostock (<i>test C</i>).....	319
4.3.3.4.5	Nøgletalsbenchmark med andre færgeruter (<i>test D</i>).....	322
4.3.3.4.6	Nøgletalsbenchmark med andre rederier og faste forbindelser (<i>test E</i>)	327
4.3.3.4.7	Prisbenchmark med lastbiler på Rødby-Puttgarden (<i>test F</i>)	332
4.3.3.4.8	Den økonomiske værdi af Scandlines' ydelse (<i>test G</i>)	333
4.3.3.4.9	Konklusion misbrugstest	346
4.3.4	Objektiv begrundelse	348
4.3.5	Konklusion vedrørende konkurrencelovens § 11 og TEUF artikel 102.....	349
4.4	Begrundelse for påbud	350
4.5	Vejledning.....	352
4.6	Samlet konklusion.....	354
5.	BILAG	355
5.1	Overblik færgeruter	356
5.2	Resultater fra Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens markedsundersøgelser	358
5.2.1	Indledning	358
5.2.2	Rejsetidspunkt og billettype.....	358
5.2.3	Startdestination	359
5.2.4	Slutdestination	364
5.2.5	Formålet med rejsen	369
5.2.6	Betydningen af COVID-19 for rejsen.....	369
5.2.7	Køb ombord på færgen	371
5.2.8	Grænsehandel.....	371
5.2.9	Overvejelser om alternative ruter eller transportformer	372
5.2.10	Faktorer.....	378
5.2.11	Alternative muligheder	379
5.3	Scandlines' kritik af Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens markedsundersøgelser	384
5.3.1	COVID-19	385
5.3.1.1	Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens vurdering	386
5.3.1.2	Delkonklusion.....	393

5.3.2	Recall errors (hukommelsesfejl)	393
5.3.2.1	Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens vurdering	394
5.3.2.2	Delkonklusion.....	397
5.3.3	Repræsentativitet.....	397
5.3.3.1	Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens vurdering	399
5.3.3.2	Delkonklusion.....	408
5.3.1	Respondenternes forståelse af spørgsmålene.....	409
5.3.1.1	Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens vurdering	409
5.3.1.2	Delkonklusion.....	410
5.4	Stratificering af stikprøver til Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens markedsundersøgelser	410
5.5	Scandlines' gennemsnitspriser for personbilbilletter på Gedser- Rostock.....	412
5.6	Beregning af kundernes prisfølsomhed.....	413
5.6.1	Beregning af stigningen i efterspørgsel.....	415
5.6.2	Omregning af tidsbesparelsen til prisfald	419
5.6.3	Efterspørgselskurvens form	422
5.6.4	Prisfølsomhed og omvendt SSNIP-test	424
5.7	Sund & Bælts markedsundersøgelse	426
5.8	Analyse af betydningen af kundernes geografiske placering	429
5.9	Analyse af effekterne af Storebæltsbroens åbning og efterfølgende taksned sættelser	432
5.9.1	Storebæltsbroens åbning.....	433
5.9.2	Takstned sættelse i 2005 på Storebæltsbroen.....	434
5.9.3	Takstned sættelse i 2018 for kunder med Brobizz på Storebæltsbroen.....	435
5.9.4	Effekten af takstned sættelse på Storebæltsbroen i 2018 på den kommende Femern Bælt-forbindelse	437
5.10	Værdier og afskrivninger for færger	438
5.10.1	Bogførte værdier for færgerne på Rødby-Puttgarden i perioden 2017-2019.....	438
5.10.2	Bruttoværdier for færgerne på Rødby-Puttgarden i perioden 2017- 2019	439
5.10.3	Forsikringsværdier for færgerne på Rødby-Puttgarden i perioden 2017-2019.....	440
5.11	Scandlines' fordeling af omkostninger, aktiver, egenkapital og gæld.....	444
5.11.1	Scandlines' fordeling af omkostninger	446
5.11.2	Scandlines' fordeling af aktiver, egenkapital og gæld.....	450
5.12	Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens fordeling af Scandlines' omkostninger, aktiver, egenkapital og gæld.....	451
5.12.1	Fordeling af Scandlines' omkostninger	451
5.12.1.1	Egenkapitalforrentning.....	452
5.12.1.2	Antallet af færger som fordelingsnøgle	452
5.12.1.3	Beregning af fordelingsnøglen PAX-unit.....	453
5.12.1.4	Fordeling af skatteomkostninger	456
5.12.2	Fordeling af Scandlines' aktiver, egenkapital og gæld.....	457

5.12.2.1	Goodwill	457
5.12.2.2	Havnenes og færgernes værdiansættelse	458
5.12.2.3	Fordeling af aktiver på ruter	459
5.12.2.4	Fordeling af aktiver på forretningsområder	459
5.12.3	Oversigt over styrelsens centrale skøn (<i>analyse 2</i>)	460
5.12.3.1	Fordeling af omkostninger	460
5.12.3.2	Værdiansættelse og fordeling af aktiver og egenkapital	463
5.13	Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens otte analyser i <i>test A</i>	464
5.13.1	<i>Analyse 1: Scandlines' fordeling af omkostninger og aktiver</i>	464
5.13.2	<i>Analyse 1: Scandlines' fordeling af omkostninger og aktiver med estimer af havnenes og færgernes genanskaffelsværdier fra ny</i>	467
5.13.3	<i>Analyse 2: Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens fordeling af omkostninger og aktiver ("styrelsens centrale skøn")</i>	468
5.13.4	<i>Analyse 3: Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens centrale skøn med anden vægt i PAX-unit</i>	470
5.13.5	<i>Analyse 4: Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens centrale skøn med kapacitetsudnyttelse i spidsbelastningsperioder</i>	471
5.13.6	<i>Analyse 5: Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens centrale skøn med fordeling af færgeaktiver på forretningsområder med PAX-unit</i>	475
5.13.7	<i>Analyse 6: Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens centrale skøn med estimer af havneafgifter</i>	476
5.13.8	<i>Analyse 7: Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens centrale skøn inklusive retail & catering samt bordershops (r&c)</i>	478
5.13.9	<i>Analyse 8: Sammenligning af priser og omkostninger for billetkategorien "almindelige billetter" og billettypen "Economy Extra"</i>	480
5.14	Overskuds- og afkastningsgrader for alle år og forretningsområder i <i>test A</i>	481
5.14.1	Overskudsgrader	481
5.14.2	Afkastningsgrader	485
5.15	Estimering af CAPM for Scandlines	490
5.16	Sammenligning af afkastningsgrader med private byerhverv	496
5.17	Beregninger omkring gennemsnitspriser for færgeruter	498
5.18	Estimer af havneafgifter for anvendelse af havnene i Rødby og Puttgården	502
5.18.1	Estimat af havneafgifter baseret på listepriser i 10 nordeuropæiske havne	505
5.18.2	Estimat af havneafgifter baseret på kontrakten med Rostock Havn	509
5.19	Udvikling i adgangsbarrierer samt Scandlines' indtjening og fra- listepriser fra 2019-2025/2026	514
5.20	Scandlines' første høringssvar af 15. august 2023	517
5.21	Scandlines' andet høringssvar af 1. marts 2024	517
5.22	Scandlines' tredje høringssvar af 12. maj 2025	517
5.23	Scandlines' fjerde høringssvar af 1. april 2026	517

1. Resume

Om sagen

1. Denne sag vedrører Scandlines' misbrug af dominerende stilling ved at have opkrævet urimeligt høje priser for personbilsbilletter på færgeruten Rødby-Puttgarden fra 2017-2019.
2. Scandlines transporterer passagerer, køretøjer og gods med færge på ruterne Rødby-Puttgarden og Gedser-Rostock, som er færgeruter mellem Østdanmark og Tyskland.
3. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har taget sagen op af egen drift, bl.a. på baggrund af rapporten, *Markedsvurdering af færgetrafikken mellem Østdanmark og Tyskland*,¹ som er udarbejdet af konsulenthuset Incentive i 2019 på vegne af Transport-, Bygnings- og Boligministeriet. Rapporten indeholder indikationer på, at Scandlines har misbrugt sin dominerende stilling ved at opkræve urimeligt høje priser for personbilsbilletter på Rødby-Puttgarden.
4. Styrelsen har desuden prioriteret sagen, fordi Scandlines er den eneste aktør, der driver og har drevet færgedrift på ruten Rødby-Puttgarden siden rutens opstart i 1963 uden udsigt til, at dette ændres inden Femern Bælt-forbindelsens åbning tidligst i 2032.
5. Sager om misbrug af dominerende stilling i form af urimeligt høje priser anses typisk for udnyttende misbrug. I den foreliggende sag indebærer dette, at forbrugerne har betalt en pris for personbilsbilletter på færgeruten Rødby-Puttgarden, som ligger på et urimeligt højt niveau. Priserne overstiger således i betydeligt omfang det, forbrugerne ville have betalt under effektive konkurrencevilkår.

Sagsforløbet

6. Scandlines modtog styrelsens meddelelse om betænkeligheder² vedrørende Scandlines' pris-sætning i juni 2020.
7. Der er tale om en sag, som har krævet omfattende analyser og undersøgelser. Dette afspejles bl.a. i afgørelsens omfang, i fire partshøringer af Scandlines og i Scandlines' omfattende høringssvar, herunder eksterne rapporter udarbejdet på vegne af Scandlines. Styrelsen har grundigt behandlet både Scandlines' høringssvar og de eksterne rapporter fra Scandlines, hvilket har foranlediget ændringer og tilføjelser i afgørelsen.
8. Styrelsen har gennemført to markedsundersøgelser blandt Scandlines' kunder til brug for afgrænsningen af det relevante marked. Den første undersøgelse blev gennemført i september 2021. Den anden undersøgelse blev gennemført i september og oktober 2022, idet styrelsen på baggrund af Scandlines' bemærkninger i første høringssvar besluttede at gennemføre en ny undersøgelse for at afklare, om COVID-19 havde påvirket besvarelsene i den første undersøgelse.

¹ Incentive Denmark ApS på vegne af Transport-, Bygnings- og Boligministeriet: *Markedsvurdering af færgetrafikken mellem Østdanmark og Tyskland*, 2019.

² Styrelsens meddelelse om betænkeligheder er det første skridt i en konkurrencesag og indeholder en kort beskrivelse af de konkurrenceretlige problemer, som styrelsen undersøger i relation til en mulig overtrædelse af konkurrenceloven.

Det relevante marked

9. Det relevante marked kan efter styrelsens vurdering afgrænses til *transport af passagerer med personbil med færge på Rødby-Puttgarden*.
10. Styrelsen har i forbindelse med markedsafgrænsningen analyseret en række tilstødende markeder. Analyserne viser, at der ikke er grundlag for at fravige tidligere praksis, hvorefter der kan afgrænses separate markeder for transport af gods med færge og transport af passagerer med færge. Endvidere kan der afgrænses et separat marked for transport af passagerer med personbil. Disse afgrænsninger understøttes af den begrænsede efterspørgselssubstitution mellem de mulige segmenteringer, meget forskellige konkurrencevilkår samt praksis.
11. Ved afgrænsningen af det relevante marked til selve færgeruten Rødby-Puttgarden lægges der vægt på, at misbrugstesten viser, at Scandlines har kunnet opkræve priser, der ligger væsentligt og vedvarende over de priser, som ville være gældende ved tilstrækkelig effektiv konkurrence. Dette er i sig selv en stærk indikation af, at *transport af passagerer med personbil med færge på Rødby-Puttgarden* kan betragtes som et separat marked, idet denne prissætning forudsætter betydelig markedsmagt, dvs. svag eller fraværende konkurrence. Det understøtter samtidig, at det samlede konkurrencepres fra mulige alternativer er lavt.
12. Den omstændighed, at Scandlines har opkrævet priser, der ligger væsentligt over det niveau, som kendetegner tilstrækkelig effektiv konkurrence, betyder dog også, at kundernes mulige alternativer til færgeruten Rødby-Puttgarden fremstår mere prismæssigt attraktive, end de ellers ville gøre under tilstrækkelig effektiv konkurrence på ruten. Det indebærer efter styrelsens vurdering, at det ikke er meningsfuldt at gennemføre en SSNIP-test baseret på de gældende priser i denne sag. Markedsafgrænsningen skal derfor vurderes i lyset af det, der i konkurrenceretlig praksis kaldes cellofanparadokset.³ Cellofanparadokset illustrerer, at en monopolists markedsmagt systematisk undervurderes, hvis analysen (herunder en SNIPP-test) tager udgangspunkt i forbrugernes adfærd ved allerede forhøjede monopolpriser, frem for adfærd under tilstrækkelig effektiv konkurrence.
13. Efter styrelsens vurdering er der begrænset efterspørgselssubstitution *mellem transport af passagerer med personbil med færge på Rødby-Puttgarden* og andre betalingsforbindelser som Storebæltsbroen, færgeruter fra/til Sverige samt færgeruten Gedser-Rostock.
14. Storebæltsbroen er for Scandlines' kunder det nærmeste alternativ til færgen på Rødby-Puttgarden efterfulgt af de nævnte færgeruter. Styrelsens markedsundersøgelser blandt Scandlines' kunder viser dog, at respondenterne kun i et begrænset omfang betragter de nævnte alternativer som substituerbare med færgen på Rødby-Puttgarden. Det er bl.a. på denne baggrund, at styrelsen finder, at der er begrænset efterspørgselssubstitution mellem disse.
15. Vurderingen baserer sig også på, at der er en række markante geografiske, produktmæssige og prismæssige forskelle ved at tage færgen på Rødby-Puttgarden sammenlignet med at køre over Storebæltsbroen. Disse forskelle understøtter, at der er tale om separate markeder, hvilket bekræftes af markedsundersøgelserne.

³ Cellofanparadokset beskriver en situation, hvor prisen på et marked allerede er hævet til et niveau, som er højere end under tilstrækkelig effektiv konkurrence. I en sådan situation vil det ikke være meningsfuldt at foretage en SSNIP-test ved de gældende markedspriser, og andre alternativer uden for markedet kan fremstå som tættere substitutter, end de ville have gjort under tilstrækkelig effektiv konkurrence.

-
16. Det er endvidere styrelsens vurdering, at åbningen af Storebæltsbroen i 1998 samt takstnedsættelserne i 2005 og 2018 (fuldt indfaset i 2023) kun har haft en forholdsvis beskedent indvirkning på personbiltrafikken på Rødby-Puttgarden. Dette indikerer ligeledes begrænset efterspørgselssubstitution.
 17. Der er også væsentlige geografiske og produktmæssige forskelle mellem færgeruten Rødby-Puttgarden og færgeruter fra/til Sverige samt færgeruten Gedser-Rostock, idet disse ruter har væsentligt længere sejltider, langt færre daglige afgang og forskellige geografiske placeringer sammenlignet med Rødby-Puttgarden. De nævnte forskelle understøtter, at der er tale om separate markeder i overensstemmelse med Kommissionens praksis og styrelsens markedsundersøgelser.
 18. Endelig er det styrelsens vurdering, at der er meget begrænset udbudssubstitution fra andre rederier og virksomheder. Det skyldes, at der er betydelige omkostninger og risici forbundet med at træde ind på markedet samt væsentlige adgangsbarrierer.

Vurdering af dominans

19. Scandlines indtog efter styrelsens vurdering en dominerende stilling på det relevante marked som minimum fra 2017-2019, idet Scandlines besad en markedsandel på 100 pct. som den eneste aktør på markedet. Scandlines har i betydeligt omfang kunnet udvise en uafhængig adfærd over for mulige konkurrenter og kunder, hvilket understøttes af tilstedeværelsen af væsentlige adgangsbarrierer.
 20. Der lægges i den forbindelse *for det første* vægt på, at markedsstrukturen på Rødby-Puttgarden har været uændret siden færgerutens opstart i 1963, idet der kun har været én aktør på ruten i hele perioden, og at der ikke er etableret konkurrerende ruter i nærheden af Rødby-Puttgarden.
 21. *For det andet* lægges der vægt på, at den manglende indtræden på markedet sammenholdt med Scandlines' høje indtjening på Rødby-Puttgarden kan anses som et udtryk for markedsmagt og dermed dominans, idet høj indtjening over en længere årrække normalt ville tiltrække konkurrenter.
 22. *For det tredje* er det i sammenhæng med ovenstående vurderet, at adgangsbarriererne har været og fortsat er så betydelige, at ingen andre aktører er trådt ind på markedet i den undersøgte periode 2017-2019 samt før og efter denne periode, og at sandsynligheden for, at aktører fremover vil træde ind på markedet, er meget lav. Den kommende Femern Bælt-forbindelse er i den forbindelse et dansk-tysk statsligt finansieret projekt og er således ikke udtryk for markedstilgang på markedsvilkår.
 23. Styrelsen vurderer, at følgende forhold udgør adgangsbarrierer for markedstilgang:
 - » Scandlines ejer og driver havnene i Rødby og Puttgarden, og Scandlines har ført retssager med henblik på at forhindre, at andre rederier fik adgang til havnene.
 - » Manglen på egnede havne i nærheden af Rødby og Puttgarden med kapacitet til færgedrift.
 - » Kravet om meget omfattende og betydelige investeringer til opgradering af havne eller etablering af nye havne som forudsætning for opstart af konkurrerende færgedrift.
 - » Den kommende Femern Bælt-forbindelse forventes at udgøre en væsentlig konkurrent, hvilket i betydelig grad reducerer incitamentet til at træde ind på markedet.
-

-
24. Styrelsen har endvidere foretaget en "selv-hvis-betragtning" for et hypotetisk marked, hvor relevant trafik⁴ på Storebæltsbroen ligeledes indgår. Scandlines' markedsandel ville i dette hypotetiske marked have været mellem [xxx-xxx] pct. i perioden 2017-2019 afhængigt af opgørelser⁵ over den relevante trafik på Storebæltsbroen. En markedsandel på mellem [xxx-xxx] pct. kan i sig selv udgøre bevis for en dominerende stilling baseret på praksis.
25. Styrelsen vurderer desuden, at Scandlines fortsat indtager en dominerende stilling på det relevante marked. Scandlines er den eneste aktør på Rødby-Puttgarden, og der er ikke sket væsentlige ændringer i mulige rutealternativer efter den undersøgte periode fra 2019 frem til i dag. Styrelsen vurderer således, at Scandlines fortsat indtager en dominerende stilling på det relevante marked.

Vurdering af misbrug

26. Styrelsen har foretaget en misbrugstest i overensstemmelse med den af praksis udviklede United Brands-test, som består af to led, jf. Figur 1.1 nedenfor.
27. Ved første led undersøges det, om der er et urimeligt ("excessive") forhold mellem de faktiske afholdte omkostninger og den faktiske opkrævede pris. I bekræftende fald skal det i andet led undersøges, om prisen er urimelig ("unfair") enten i sig selv (første ben) eller sammenlignet med priserne for konkurrerende ydelser (andet ben).
28. Styrelsen har foretaget syv forskellige tests, *test A-G*, som viser, at:
- » Første led – der består et urimeligt forhold mellem Scandlines' faktisk opkrævede priser og de faktisk afholdte omkostninger for *transport af passagerer med personbil med færge på Rødby-Puttgarden* i perioden 2017-2019.
 - » Andet led – der er tale om påtvingelse af en pris, som i sig selv og sammenlignet med priserne for konkurrerende ydelser er urimelig.

⁴ Relevant trafik på Storebæltsbroen er rejser mellem Østdanmark, Sverige eller Norge og Tyskland eller resten af kontinentet.

⁵ Jf. rapporter om den kommende Femern Bælt-forbindelse indeholder tre forskellige opgørelser af den relevante trafik på Storebæltsbroen. Da opgørelserne varierer i metode, kommer de frem til forskellige resultater. Styrelsen har fremskrevet opgørelserne til den relevante periode 2017-2019.

Figur 1.1 Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens misbrugstest



Kilde: Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen

29. I *test A*, som behandler første led i United Brands-testen, har styrelsen udarbejdet otte analyser på baggrund af oplysninger indhentet fra Scandlines. For hver analyse har styrelsen estimeret Scandlines' indtjening (overskudsgrader) og rentabilitet (afkastningsgrader) på det relevante marked. Priserne for personbilsbilletter har en direkte påvirkning på overskuds- og afkastningsgraderne. Styrelsen vurderer, at ikke alle dele af den af Scandlines' foretagne fordeling af omkostninger, aktiver og egenkapital på relevante segmenteringer er retvisende. For at foretage prøvelser af forskellige omkostnings- og aktivfordelinger samt værdiansættelse af aktiver har styrelsen valgt at foretage de nævnte otte analyser med forskellige beregningsgrundlag.
30. Styrelsen vurderer samlet på baggrund af *test A*, at der består et urimeligt forhold mellem de faktisk afholdte omkostninger og de opkrævede priser forbundet med Scandlines' salg af personbilsbilletter på Rødby-Puttgarden i perioden 2017-2019.
31. Styrelsen lægger i den forbindelse *for det første* særligt vægt på resultaterne fra styrelsens centrale skøn (*analyse 2*), som ifølge styrelsen er den mest retvisende analyse i *test A*, og som er en forholdsvis konservativ tilgang (dvs. til Scandlines' fordel) til fordeling af Scandlines' omkostninger, aktiver og egenkapital samt værdiansættelse af aktiver. Det centrale skøn omfatter to beregninger af afkastningsgrader, som alene adskiller sig ved, om færgerne værdiansættes til bogført værdi eller forsikringsværdi. De beregnede afkastningsgrader påvirkes af denne antagelse, mens overskudsgraderne ikke påvirkes af valget af værdiansættelsesmetode.

-
32. Det centrale skøn viser, at passagertransport på Rødby-Puttgarden i perioden 2017-2019 havde en overskudsgrad i form af EBIT-margin⁶ på [xxx-xxx] pct. samt en afkastningsgrad i form af ROIC⁷ på [xxx-xxx] pct., når færgerne værdiansættes til bogført værdi, og en ROIC på [xxx-xx] pct., når færgerne værdiansættes til forsikringsværdi.
33. Hvis priserne vurderes ift. cost-plus, dvs. de faktisk afholdte omkostninger tillagt kapitalomkostninger, var priserne mindst [xxx] pct. højere end omkostningerne i perioden 2017-2019 baseret på det centrale skøn med færgernes forsikringsværdi.
34. På baggrund af styrelsens centrale skøn kan det konstateres, at Scandlines har opkrævet priser, som væsentligt overstiger de estimerede omkostninger ved at udbyde passagertransport på Rødby-Puttgarden.
35. *For det andet* er afkastningsgraderne i styrelsens centrale skøn markant højere end bl.a. Scandlines' kapitalomkostninger samt tilsvarende nøgletal for de samlede private byerhverv i Danmark og udvalgte brancher.
36. Styrelsen vurderer *for det tredje*, at Scandlines' overskuds- og afkastningsgrader i *analyserne 3-8* også understøtter, at Scandlines' priser i væsentlig og urimelig grad har oversteget omkostningerne forbundet med salg af personbilsbilletter på Rødby-Puttgarden. *Analyserne 3-7* er baseret på mere konservative fordelinger af Scandlines' omkostninger, aktiver og egenkapital end styrelsens centrale skøn. *Analyse 8* er baseret på den meste solgte personbilsbillet ([xxx]).
37. Det er *for det fjerde* styrelsens vurdering, at den kommende Femern Bælt-forbindelse ikke er relevant for misbrugsvurderingen, idet Femern Bælt-forbindelsen ikke fandtes i perioden 2017-2019 og dermed ikke påvirkede, hvad Scandlines' indtjening ville have været under tilstrækkelig effektiv konkurrence på Rødby-Puttgarden i den relevante periode.
38. Styrelsen har derudover foretaget en række tests, (*test B-G*), som behandler andet ben i andet led af United Brands-testen.
39. *Test B-F* understøtter, at Scandlines' priser var urimeligt høje ift. konkurrerende ydelser, herunder bl.a. andre færgeruter og rederier. *Test B-F*, der alle omhandler pris- og nøgletalsbenchmarks, skal vurderes i sammenhæng med hinanden givet den usikkerhed, der er forbundet med opgørelsen af de forskellige benchmarks.
40. *For det første* peger *test B-C* på, at Scandlines' prissætning af personbilsbilletter på Rødby-Puttgarden var højere end billetpriserne på andre færgeruter, når der tages højde for forskellige sejldistancer og forskellige billettyper.
41. *For det andet* viser *test D-E*, at EBIT-marginen og afkastningsgraden ROIC for (i) Scandlines, (ii) Rødby-Puttgarden samlet og særligt (iii) passagertransport på Rødby-Puttgarden var væsentligt højere end for de pågældende nøgletal for andre færgeruter og rederier. Derudover var Scandlines' ROIC væsentligt højere end faste betalingsforbindelser som fx Storebæltsbroen og Øresundsbroen.

⁶ En overskudsgrad i form af EBIT (står for "earnings before interest and taxes" og kaldes typisk for driftsresultatet) måler indtjeningen efter, at alle driftsomkostninger og afskrivninger er fratrukket, men før finansielle omkostninger er fratrukket.

⁷ Afkastningsgraden ROIC (står for "return on invested capital") beregner afkastet ift. driftsaktiverne. ROIC måler, hvor rentabelt en virksomhed er i stand til at anvende sine driftsaktiver til at skabe et driftsoverskud.

-
42. *For det tredje peger test F på, at Scandlines' prissætning af personbiler var betydeligt højere end prissætningen af lastbiler på Rødby-Puttgarden, når der tages højde for køretøjernes forskellige størrelser og vægt, der er afgørende for kapacitetsudnyttelsen på færgerne.*
43. Styrelsen har på baggrund af *test G*, som behandler første ben i andet led af United Brands-testen, vurderet, at der ikke forelå ikke-omkostningsrelaterede faktorer, der i tilstrækkeligt omfang kunne begrunde, at den økonomiske værdi af Scandlines' salg af personbilsbilletter på Rødby-Puttgarden skulle være væsentligt større end de faktisk afholdte omkostninger. Dette skyldes bl.a., at hverken privatiseringen af Scandlines eller den efterfølgende drift har været forbundet med en særlig grad af risiko eller innovation, som kunne medføre en form for unikhed eller fordel for Scandlines, og som også ville gøre sig gældende på et marked med tilstrækkeligt effektiv konkurrence. Scandlines' prissætning afspejler således ikke kommerciel risikotagning, innovation eller anden væsentlig forbedring af færgedydelsen, som ikke er medtaget i de faktiske omkostninger.
44. Styrelsen har estimeret, at et benchmark for tilstrækkelig effektiv konkurrence på det relevante marked sandsynligvis ville have været et ROIC-afkast på op mod [xxx] pct. i 2019. Estimatet bygger på (i) Scandlines' kapitalomkostninger, (ii) benchmark af ROIC for færgeruter i *test D*, (iii) benchmark af ROIC for færgerederier i *test E* og (iv) et benchmark af ROI for færgerederier i praksis⁸. Til sammenligning var ROIC for passagertransport på Rødby-Puttgarden ifølge styrelsens centrale skøn baseret på færgernes forsikringsværdi mellem [xxx-xxx] pct. i perioden 2017-2019, hvilket er mere end [xxx] end benchmarket for tilstrækkelig effektiv konkurrence.
45. Misbrugstesten opfylder efter styrelsens vurdering begge led i United Brands-testen. Misbrugstesten viser således efter styrelsens klare vurdering, at Scandlines har misbrugt sin dominerende stilling på markedet for *transport af passagerer med personbil med færge på Rødby-Puttgarden* ved at have opkrævet urimeligt høje priser for personbilsbilletter i perioden 2017-2019, idet priserne ikke står i rimeligt forhold til den økonomiske værdi af den leverede ydelse.

Påbud med dokumentationskrav og vejledning

46. Styrelsen vurderer, at en række særlige omstændigheder gør sig gældende i denne sag. Disse omstændigheder omfatter, at Scandlines fortsat indtager en dominerende stilling på det relevante marked, at der stadig er væsentlige adgangsbarrierer, samt at det vurderes usandsynligt, at der vil ske markedstilgang før åbningen af Femern Bælt-forbindelsen, som tidligst forventes at stå færdig i 2032, og som vil blive en væsentlig konkurrent til Scandlines.
47. Derudover viser styrelsens undersøgelser, at Scandlines også efter den undersøgte periode og indtil nu fortsat har en meget høj og stabil indtjening, og at udviklingen i Scandlines' offentligt tilgængelige fra-listepriser på Scandlines' hjemmeside ikke indikerer nogen væsentlig ændring i Scandlines' prissætning.
48. På baggrund af sagens særlige omstændigheder finder styrelsen, at det er hensigtsmæssigt, at påbuddet om at bringe overtrædelsen til ophør nu og fremover også indeholder krav om, at Scandlines skal dokumentere, at påbuddet opfyldes. Dokumentationskravene gælder Scandlines' prissætning af personbilsbilletter på Rødby-Puttgarden samt opgørelser, der anvendes til beregning af ROIC for passagertransport på Rødby-Puttgarden.

⁸

Jf. den italienske konkurrencemyndigheds afgørelse af 29. marts 2022, Caronte & Turist (sagen er under appel), omhandlende urimeligt høje priser på et marked for færgedrift af passagerer med personbil i Messina strædet mellem Sicilien og det italienske fastland.

-
49. Styrelsen finder endvidere på baggrund af sagens særlige omstændigheder, at det samtidig er hensigtsmæssigt at vejlede Scandlines om, at styrelsen ikke vil indlede en ny sag om urimeligt høje priser for passagertransport med personbil på Rødby-Puttgarden, såfremt Scandlines fremover fastsætter sine priser, så afkastet på den investerede kapital (ROIC) for passagertransport på Rødby-Puttgarden er under eller lig [xxx] pct. opgjort på årsbasis efter styrelsens centrale skøn og metode. Det indebærer omvendt, at styrelsen kan vælge at indlede en ny sag om urimeligt høje priser for passagertransport med personbil på Rødby-Puttgarden, hvis Scandlines' ROIC overstiger [xxx] pct. på årsbasis.
50. Styrelsen vurderer, at et ROIC-afkast på op til [xxx] pct. kan anvendes som benchmark for tilstrækkelig effektiv konkurrence på det konkrete marked og i den konkrete kontekst. Dette estimat er fastlagt for perioden 2017-2019. Det bemærkes dog, at der er en vis usikkerhed forbundet med dette skøn, og at vejledningen samtidig er fremadrettet, hvor bl.a. renteniveauet forventes at være højere end i perioden 2017-2019. Derfor tillægges 5 procentpoint til ROIC-niveauet i vejledningen.

Konklusion

51. Det er samlet set styrelsens vurdering, at Scandlines har misbrugt sin dominerende stilling ved at have opkrævet urimeligt høje priser for personbilbilletter på markedet for *transport af passagerer med personbil med færge på Rødby-Puttgarden* i den undersøgte periode 2017-2019. Dette vurderes at være i strid med konkurrencelovens § 11, stk. 1, jf. stk. 3, nr. 1 og TEUF artikel 102, litra a.
-

2. Afgørelse

-
52. Konkurrencerådet træffer følgende afgørelse:
53. Det meddeles Scandferries ApS ("Scandlines"), at virksomheden 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 perioden fra 2017-2019 direkte eller indirekte at have påtvunget urimelige salgspriser for personbilsbilletter på Rødby-Puttgarden.
54. Konkurrencerådet påbyder Scandlines at gennemføre følgende tiltag i medfør af konkurrencelovens § 11, stk. 4, 1. pkt., jf. § 16, stk. 1, og TEUF art. 102, jf. konkurrencelovens § 16, stk. 1, § 2, stk. 6:
- » straks at bringe overtrædelsen til ophør, såfremt dette ikke allerede er sket, og
 - » fremover at afstå fra adfærd, der har samme eller tilsvarende formål eller følge som overtrædelsen.
55. Scandlines skal derudover frem mod Femern Bælt-forbindelsens åbning tidligst forventet i 2032 årligt fremsende dokumentation for opfyldelse af påbuddet.
56. Dokumentationen skal indsendes til styrelsen senest den 1. juni hvert år med dokumentation for det forgangne år. Dokumentationen skal som minimum indeholde følgende oplysninger opgjort på årsbasis:
- » Omsætning og antal solgte billetter for hver billettype for passagertransport med personbil på Rødby-Puttgarden.
 - » En opgørelse og fordeling af omkostninger og aktiver, der udarbejdes med samme metode eller principper som i styrelsens centrale skøn af fordeling af omkostninger og aktiver (*analyse 2*⁹, jf. bilag 5.12.3).
 - » En beskrivelse af, om Scandlines har foretaget:
 - » Ændringer i regnskabsmæssig praksis,
 - » væsentlige ændringer i værdiansættelsen af aktiver, herunder særligt eventuelle opskrivninger af eksisterende færgers forsikringsværdier eller anskaffelse af nye færger, hvor forsikringsværdierne afviger væsentligt fra kostprisen, eller
 - » andre ændringer, der væsentligt påvirker Scandlines' opgørelse af omkostninger og aktiver i henhold til de anviste opgørelsesmetoder.
57. Hvis det ikke er muligt at anvende den samme metode som i styrelsens centrale skøn (*analyse 2*), skal opgørelsen og fordelingen i videst muligt omfang følge de samme principper. Det indebærer bl.a.:
- » Opdeling på omkostnings- og aktivposter,
 - » direkte fordeling af omkostninger og aktiver på rute- og forretningsområder i det omfang de kan fordeles direkte i det interne regnskab, og

⁹ Baseret på styrelsens centrale skøn (*analyse 2*), hvor færgerne værdiansættes på baggrund af det seneste års forsikringsværdier.

-
- » brug af fordelingsnøgler for de omkostninger og aktiver, som ikke kan fordeles direkte til ruter og/eller forretningsområder. Fordelingsnøglerne skal tage udgangspunkt i de anvendte fordelingsnøgler i styrelsens centrale skøn.
58. Det vil herefter bero på en konkret vurdering fra styrelsens side, om en alternativ opgørelse, der ikke følger den samme metode som styrelsens centrale skøn (*analyse 2*), men samme principper, er tilstrækkelig til at opfylde påbuddet.
59. For at styrelsen kan vurdere, om Scandlines efterlever påbuddet, er det nødvendigt, at Scandlines indsender dokumentation i den angivne form. Denne dokumentation er tilpasset den metode, som styrelsen har anvendt ved vurderingen af Scandlines' prissætning. Scandlines' årsrapport og de offentligt tilgængelige fra-listepriser på Scandlines' hjemmeside indeholder ikke de nødvendige oplysninger til at foretage denne vurdering. Årsrapporten indeholder eksempelvis ikke alle de for opgørelsen relevante forretningsområder, og Scandlines' offentligt tilgængelige fra-listepriser for forskellige billettyper afspejler ikke nødvendigvis udviklingen i gennemsnitsprisen.

[...]
