

# Ex post-analyse af tilsagn i fusionsager

Rapport

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen



**INCENTIVE**

VI FJERNER GÆTVÆRK FRA BESLUTNINGER

**Kolofon**

Udarbejdet af: Martin Bøge, Malene Buch-Larsen og Claus Bjørn Galbo-Jørgensen

Dato: 17. januar 2018

**Kontakt**

Incentive, Holte Stationsvej 14, 1. sal, 2840 Holte

T: 61 333 500, E: [kontakt@incentive.dk](mailto:kontakt@incentive.dk)

[incentive.dk](http://incentive.dk)

# Indholdsfortegnelse

1	SAMMENFATNING	5
2	INDLEDNING OG BAGGRUND	9
3	ERFARINGER FRA UDENLANDSKE STUDIER	10
3.1	Britiske erfaringer	10
3.2	Erfaringer fra andre lande	11
4	DANISH CROWNS KØB AF STEFF-HOULBERG	12
4.1	Fusionen og tilsagnene	12
4.2	Udviklingen siden fusionen	15
4.3	Tilsagnenes effekt	15
4.4	Læringspunkter	18
5	ETABLERINGEN AF FAS/INFOMEDIA	20
5.1	Fusionen og tilsagnet	20
5.2	Udviklingen siden 2013	21
5.3	Effekten af det reviderede tilsagn	22
5.4	Læringspunkter	23
6	DONG ENERGYS KØB AF ELSAM M.FL.	24
6.1	Fusionen og tilsagnene	24
6.2	Udviklingen siden fusionen	26
6.3	Tilsagnenes effekt	29
6.4	Læringspunkter	31
7	ARCUS' KØB AF PERNOD RICARD	32
7.1	Fusionen og tilsagnene	32
7.2	Udviklingen siden fusionen	33
7.3	Tilsagnets effekt	35
7.4	Læringspunkter	36
8	FUSIONEN MELLEM EY OG KPMG	37
8.1	Fusionen og tilsagnet	37
8.2	Udviklingen siden fusionen	38
8.3	Tilsagnets effekt	39
8.4	Læringspunkter	40
9	DANISH AGROS OVERTAGELSE AF DAN AGRO OG DLA AGRO	41
9.1	Fusionen og tilsagnene	41
9.2	Udviklingen siden fusionen	44
9.3	Tilsagnenes effekt	44
9.4	Læringspunkter	46

10	APPENDIX: BESKRIVELSE AF METODE	47
10.1	Udvælgelse af cases	47
10.2	Analyse af cases	47

# 1 Sammenfatning

Incentive har for Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen gennemført en ex post-analyse af tilsagn afgivet ved seks danske fusionssager siden 2001. Sagerne er udvalgt i samarbejde med Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen med henblik på at udspænde forskellige typer af tilsagn og forventede udfald.

Følgende seks sager indgår i undersøgelsen:

- Danish Crowns køb af Steff-Houlberg (2001)
- Etableringen af FAS/Infomedia (2002)
- DONG Energys køb af Elsam, Energi E2, Københavns Energi og Frederiksberg Forsyning (2006)
- Arcus' køb af Pernod Ricard (2012)
- Fusionen mellem EY og KPMG (2014)
- Danish Agros overtagelse af Dan Agro og DLA Agro (2015)

I hver enkelt sag er der afgivet et eller flere tilsagn. Overordnet kan tilsagn opdeles i to hovedkategorier:

- i. **Strukturelle tilsagn**, som typisk er frasalgt af fysiske aktiver eller varemærker, og som har en permanent karakter.
- ii. **Adfærdstilsagn**, som lægger restriktioner på virksomhedens adfærd eller som foreskriver, at virksomheden skal foretage bestemte handlinger. Det kan eksempelvis være vedrørende virksomhedens prissætning eller konkret markedsadfærd. Adfærdstilsagn kan enten være permanente eller tidsbegrænsede.

Analysen er primært baseret på interviews med relevante aktører.

## Overordnede konklusioner på tværs af de seks sager

Helt overordnet er konklusionen, baseret på analysen af de seks konkrete sager, at strukturelle tilsagn i flere tilfælde har været effektive i forhold til at sikre konkurrencen, mens adfærdstilsagn oftest ikke har været effektive i forhold til at sikre konkurrencen. Dette er på linje med konklusionerne i lignende udenlandske studier fra blandt andet de britiske konkurrencemyndigheder og EU-Kommissionen.

For begge typer tilsagn kræver det et betydeligt markedskendskab at udforme tilsagn, der fungerer efter hensigten.

Specifikt for strukturelle tilsagn viser de analyserede sager, at det er afgørende at undersøge grundigt, om det kan sandsynliggøres, at den frasolgte enhed vil være levedygtig på markedet. Svaret på dette spørgsmål vil ofte hænge nøje sammen med, om man kan finde den rigtige køber. Sagerne har også vist, at det kan være problematisk, hvis den frasolgte enhed er afhængig af eventuelt tidsbegrænsede adfærdstilsagn for at være levedygtig.

Specifikt for adfærdstilsagn viser gennemgangen af de seks sager, at tilsagnene ifølge vores interview med markedsdeltagere ofte ikke har været effektive. Det kan have flere årsager. Eksempelvis at tilsagnet er uklart specificeret, at det bliver omgået, at det ikke er efterspurgt af markedet eller at markedsudviklingen betyder, at den oprindelige formulering af tilsagnet ikke længere er relevant. Sagerne viser også, at det er vanskeligt alene gennem adfærdstilsagn at stimulere en konkurrencefremmende adfærd blandt den fusionerede virksomheds kunder.

Figur 1 og figur 2 nedenfor opsummerer de interviewede aktørers vurderinger af effektiviteten af henholdsvis strukturelle tilsagn og adfærdstilsagn i de seks konkrete sager. Af hensyn til respondenternes ønske om anonymitet er de enkelte sager ikke navngivet i figurene. Figurerne viser, at de forskellige typer af aktører overordnet set vurderer tilsagnene relativt ens.

Figur 1 **Aktørernes vurdering af effektiviteten af strukturelle tilsagn afgivet ved de analyserede sager**



Kilde: Interviews med aktører med kendskab til de enkelte fusioner.  
 Note: Hver prik indikerer en aktørs samlede vurdering af strukturelle tilsagn afgivet ved én af de seks sager. Figuren inkluderer ét semistrukturet tilsagn (tilsagnet afgivet i forbindelse med fusionen mellem EY og KPMG).

Figur 2 **Aktørernes vurdering af effektiviteten af adfærdstilsagn afgivet ved de analyserede sager**



Kilde: Interviews med aktører med kendskab til de enkelte fusioner.  
 Note: Hver prik angiver en aktørs samlede vurdering af adfærdstilsagn afgivet ved én af de seks sager.

Nogle af de strukturelle tilsagn bliver vurderet til i høj grad at have været effektive, mens andre af de strukturelle tilsagn bliver vurderet til ikke at have været effektive, jf. figur 1. Aktørerne vurderer generelt, at adfærdstilsagnene i mindre grad har været effektive til at sikre

konkurrencen, jf. figur 2. Der er overvejende, men med visse undtagelser, enighed blandt aktørerne om kategoriseringen af de enkelte tilsagn.

Vi bemærker, at når man betragter en konkret fusionssag, så bør de enkelte tilsagn i sagen ses som en del af en samlet pakke, der tilsammen søger at afhjælpe de konkurrencemæssige betænkeligheder ved fusionen. At et enkelt tilsagn ikke har været effektivt er dermed ikke nødvendigvis ensbetydende med, at tilsagnspakken som helhed ikke har været effektiv.

### Konklusion for de enkelte sager

Nedenfor gennemgår vi kort konklusionen for hver af de seks sager. Vi bemærker, at konklusionerne primært baserer sig på interviews med relevante aktører.

#### **Danish Crowns køb af Steff-Houlberg (2001)**

I sagen blev der afgivet en række adfærdstilsagn samt to strukturelle tilsagn om frasalg af fabriksanlæg. Adfærdstilsagnene havde blandt andet til formål at sikre markedsadgang for nye aktører. Vores undersøgelser indikerer, at adfærdstilsagnene kun er blevet anvendt i meget begrænset omfang, og at de har haft begrænset indflydelse på konkurrencen.

Begge de to frasalg blev gennemført. Vores undersøgelser indikerer, at ingen af de to frasalg havde afgørende indflydelse på konkurrencen. Det skyldtes blandt andet, at det frasolgte slagteri afsatte størstedelen af sin produktion på eksportmarkederne.

#### **Etableringen af FAS/Infomedia (2002)**

I denne sag afgav parterne et adfærdstilsagn, der skulle sikre Infomedias konkurrenter adgang til at købe rettigheder til nyhedsartikler mv. på ikke-diskriminerende vilkår. Tilsagnet blev i forbindelse med en klagesag præciseret i 2013. Vores undersøgelser indikerer, at tilsagnet kun i begrænset omfang har bidraget til at sikre konkurrencen på markedet, og at Infomedia i dag har en høj markedsandel. Konkurrenterne oplever, at tilsagnets konkrete udformning betyder, at de har svært ved at konkurrere på lige vilkår med Infomedia.

#### **DONG Energys køb af Elsam, Energi E2, Københavns Energi og Frederiksberg Forsyning (2006)**

DONG (i dag Ørsted) afgav i sagen to tilsagn, som begge havde relation til gasmarkedet. Dels et strukturelt tilsagn om frasalg af et gaslager, og dels et adfærdstilsagn om at bortauktionere en større gasmængde i en tidsbegrænset periode (en såkaldt gasrelease).

Undersøgelsen indikerer, at frasalget var vellykket og bidrog til at sikre konkurrencen på markedet; om end betydningen af salget muligvis var begrænset, da reguleringen på området i forvejen indskrænkede DONGs muligheder for at udnytte sit ejerskab af lageret. Gasreleasen havde ifølge vores undersøgelser ligeledes en begrænset betydning for konkurrencen på markedet, men bidrog muligvis til, at det danske engrosmarked blev udviklet hurtigere, end det ville have været tilfældet uden tilsagnet.

#### **Arcus' køb af Pernod Ricard (2012)**

I sagen afgav fusionsparterne tilsagn om at frasælge et markant varemærke, Brøndums. Vores undersøgelser indikerer, at frasalget var en succes, og markedsaktørerne fremhæver, at der i dag er en stærkere konkurrence på markedet end før fusionen.

#### **Fusionen mellem EY og KPMG (2014)**

Ved denne fusion blev der afgivet tilsagn om afgivelse af medarbejderressourcer, hvilket i denne sammenhæng kan betragtes som et semistrukturelt tilsagn. Tilsagnet var ifølge vores undersøgelser en afgørende forudsætning for, at det internationale KPMG-netværk kunne genetablere sig på det danske marked. Tilsagnet var effektivt i forhold til at sikre konkurrencen på markedet for rådgivningsydelser, men mindre effektivt i forhold til markedet for revisionsydelser. Sidstnævnte skyldes ifølge vores undersøgelser blandt andet, at markedet er præget af lange partnerskaber med kunderne, hvilket betyder, at kunderne er mindre villige til at skifte til en ny leverandør af revisionsydelser.

#### **Danish Agros overtagelse af Dan Agro og DLA Agro (2015)**

I denne sag blev der afgivet en række adfærdstilsagn samt et strukturelt tilsagn om frasalg af to foderfabrikker. Adfærdstilsagnene skulle blandt andet sikre andre leverandører adgang til markedet. Vores undersøgelser indikerer, at adfærdstilsagnene kun har været brugt i begrænset omfang og ikke har haft stor betydning for konkurrencen på markedet. Omvendt har frasalgene ifølge vores interview haft en stor indvirkning på markedet for fjerkræfoder, som i dag ifølge interviewene er præget af en mindst ligeså stærk konkurrence som før fusionen.

#### **Undersøgelsens metode**

Analysen er gennemført som et kvalitativt studie, hvor den primære datakilde er interviews med centrale markedsdeltagere og myndigheder; herunder Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen. Desuden har vi gennemført et desk study, hvor vi har gennemgået relevante tilgængelige rapporter og statistikker samt naturligvis de oprindelige afgørelser.



## 2 Indledning og baggrund

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen (KFST) har bedt Incentive om at analysere erfaringerne fra tilsagn afgivet ved danske fusionssager. Analysen skal belyse, om tilsagn i seks konkrete sager effektivt har adresseret de betænkeligheder ved fusionen, som tilsagnene var rettet mod. Analysen har til formål at give KFST en forbedret viden om, hvilke typer af tilsagn der historisk har virket godt eller mindre godt – og hvorfor. Omvendt er det ikke formålet med undersøgelsen at vurdere hvilken betydning, de enkelte fusioner har haft for markederne. Fokus er på tilsagnene.

Vi har udvalgt sagerne i samarbejde med KFST. Sagerne er udvalgt med henblik på at repræsentere forskellige typer af tilsagn. Dels strukturelle tilsagn (typisk frasal) og dels adfærdstilsagn (typisk restriktioner eller påbud om virksomhedens adfærd på markedet). Endvidere har vi udvalgt sager, som så vidt muligt hverken er for gamle eller for nye. Og endelig har vi tilstræbt både at medtage sager, hvor vi har haft en formodning om, at tilsagnene har været effektive, samt sager, hvor vi formoder, at tilsagnene ikke har været effektive.

I kapitel 3 opsummerer vi først konklusionerne fra tilsvarende udenlandske studier, der har undersøgt erfaringerne med tilsagn i fusionssager. Derefter gennemgår vi i kapitel 4-9 hver af de seks cases én for én. Appendikset i kapitel 10 indeholder en kort beskrivelse af den metode, vi har anvendt. Vi har opsummeret de overordnede konklusioner i kapitel 1.

## 3 Erfaringer fra udenlandske studier

I dette kapitel gennemgår vi resultaterne fra lignende udenlandske ex post-studier af tilsagn afgivet ved fusionssager. Vi fokuserer først på resultaterne fra et nyligt britisk studie, hvorefter vi beskriver erfaringerne fra en række andre lande mere kortfattet.

### 3.1 Britiske erfaringer

Den britiske konkurrencemyndighed *Competition & Markets Authority (CMA)* udgav i april 2017 en rapport, som sammenfattede deres erfaringer med tilsagn afgivet i 15 fusionssager.<sup>1</sup> Rapporten fremhæver følgende generelle læringspunkter:

- Strukturelle tilsagn kan ofte være effektive, men det kræver, at en række særlige kriterier er opfyldt.
- Adfærdstilsagn er generelt kun effektive under særlige omstændigheder.
- Det er afgørende, at parterne i tilsagnssagerne har incitament til at implementere tilsagnene.

#### Strukturelle tilsagn

For strukturelle tilsagn fremhæver CMA tre risici, som det er afgørende at tage hånd om ved udformningen af tilsagnet:

- **Sammensætningsrisici:** At frasalgs pakken ikke er attraktivt sammensat.
- **Køberisici:** At der ikke er passende købere, eller at køber ikke er tilstrækkelig stærk til at udøve et effektivt konkurrencepres.
- **Aktivrisici:** At det aktiv, der skal frasælges, mister sin værdi, inden salget gennemføres, fx på grund af kunde- eller medarbejderfrafald.

#### Adfærdstilsagn

CMA konkluderer i rapporten, at adfærdstilsagn er mere komplekse end strukturelle tilsagn, men de kan være velfungerende under særlige betingelser. Adfærdstilsagn kan især være effektive, når virksomheden opererer på et marked, der er præget af en vis regulering, og når der eksempelvis er myndigheder, der løbende overvåger markedet.

CMA fremhæver særligt fire typer af risici, som myndighederne bør overveje:

- **Specifikationsrisici:** At den ønskede adfærd ikke kan specificeres tilstrækkeligt klart til, at compliance og overvågning heraf er effektiv.

<sup>1</sup> Competition & Markets Authority (2017), *Understanding past merger remedies*.

- **Omgåelsesrisici:** At de berørte virksomheder overholder ordlyden af tilsagnet, men omgår tilsagnets formål ved eksempelvis at anvende ikke-forudsete aftaleformer eller selskabskonstruktioner.
- **Forvridningsrisici:** At tilsagnet i sig selv forvrider markedet og skader den økonomiske velfærd. Dette kan eksempelvis være relevant ved tilsagn, som begrænser den frie prissætning.
- **Detektions- og håndhævelsesrisici:** At overtrædelser af tilsagnet ikke bliver opdaget af myndighederne, og/eller at overtrædelser ikke medfører effektive sanktioner.

Herudover fremhæver CMA, at det er vigtigt at være opmærksom på, om tilsagnet eller dele af tilsagnet skal indeholde en udløbsdato.

## 3.2 Erfaringer fra andre lande

EU-Kommissionen (DG COMP) udgav i 2005 en rapport, der sammenfatter erfaringer fra 40 sager i perioden 1996-2000.<sup>2</sup> Rapporten havde primært fokus på design og implementering af tilsagn og i mindre grad på at vurdere, om tilsagnene var effektive. Kommissionen finder imidlertid overordnet, at strukturelle tilsagn ofte er mere effektive til at sikre en effektiv konkurrence end adfærdstilsagn.<sup>3</sup>

Den tyske konkurrencemyndighed Bundeskartellamt (BKA) udgav i maj 2017 en tilsagnsguide til fusionssager.<sup>4</sup> BKA anbefaler primært at bruge strukturelle tilsagn. Det begrundes de med, at strukturelle tilsagn ikke kræver yderligere monitorering eller indgriben fra konkurrencemyndighedens side, og at tilsagnene ofte har en vedvarende konkurrencemæssig effekt. BKA fremhæver dog også, at adfærdstilsagn kan være en mulig løsning; især ved vertikale fusioner eller fusionssager, der indeholder både vertikale og horisontale komponenter.

Den amerikanske konkurrencemyndighed Antitrust Division under U.S. Department of Justice (DOJ) udgav i 2011 en opdateret tilsagnsguide til fusionssager.<sup>5</sup> I tilsagnsguiden fra 2011 anbefales det i højere grad end tidligere at gøre brug af adfærdstilsagn.<sup>6</sup> På linje med de tyske myndigheder anbefales adfærdstilsagn især i forbindelse med vertikale fusioner samt fusioner, hvor der både er horisontale og vertikale komponenter. DOJ anbefaler især strukturelle tilsagn ved horisontale fusioner.

<sup>2</sup> DG COMP (2005), *Merger Remedies Study*.

<sup>3</sup> DGC anvender i studiet en lidt anden nomenklatur for de forskellige typer af tilsagn.

<sup>4</sup> Bundeskartellamt (2017), *Guidance on Remedies in Merger Control*, May 2017.

<sup>5</sup> U.S. DOJ (2011), *Antitrust Division Policy Guide to Merger Remedies*, June 2011.

<sup>6</sup> Jf. Kwoka & Moss (2011), *Behavioral Merger Remedies: Evaluation and Implications for Antitrust Enforcement*, American Antitrust Institute working paper.

## 4 Danish Crowns køb af Steff-Houlberg

I de følgende kapitler analyserer vi i kronologisk rækkefølge de seks udvalgte danske fusionssager, som indgår i denne undersøgelse. Dette kapitel omhandler fusionen mellem Danish Crown og Steff-Houlberg.

### 4.1 Fusionen og tilsagnene

I november 2001 offentliggjorde Danish Crown og Steff-Houlberg, at de ønskede at fusionere.<sup>7</sup> Fusionen blev anmeldt til EU-Kommissionen, da parternes samlede omsætning oversteg tærskelværdien på 5 mia. euro. Efter anmodning fra de danske myndigheder henviste EU-Kommissionen imidlertid sagen til behandling hos de danske konkurrencemyndigheder, da man vurderede, at sagen stort set ikke påvirkede konkurrencen i EU, men havde betydelige virkninger i Danmark.

Både Danish Crown og Steff-Houlberg var på fusionstidspunktet andelsselskaber, som var ejet af leverandørerne, dvs. svine- og kreaturproducenterne. I 2010 blev Danish Crown omdannet til et aktieselskab, der dog fortsat er ejet af andelsselskabet *Leverandørselskabet Danish Crown AmbA*.<sup>8</sup>

#### Konkurrencemyndighedernes betænkeligheder

Efter en stribe fusioner i de foregående årtier var der i 2000 tre større svineslagterier tilbage på det danske marked. Danish Crown var det suverænt største slagteri med en markedsandel på 74% på markedet for indkøb af svin til slagtning. Derefter fulgte Steff-Houlberg med en markedsandel på 15% og Tican med 5%. De resterende ca. 5% var fordelt på et større antal private og udenlandske slagterier, som ikke udøvede et reelt konkurrencepres på de tre store. Med fusionen ville den i forvejen høje koncentration blive endnu højere.

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen vurderede, at fusionen (uden tilsagn) ville medføre konkurrenceproblemer på markederne for:

- a. Indkøb og slagtning af levende svin
- b. Produktion og salg af fersk svinekød til supermarkeder
- c. Produktion og salg af svinekød til (visse former for) industriel anvendelse
- d. Produktion og salg af (visse) forædlede kødvarer.

Styrelsen vurderede, at fusionen (uden tilsagn) ville give Danish Crown "næsten fuldstændig kontrol" over indkøb og slagtning af levende svin i Danmark. Danish Crown ville desuden efter fusionen være dominerende inden for produktion og salg af fersk svinekød til supermarkeder.

<sup>7</sup> Beskrivelsen i dette afsnit er baseret på Konkurrencerådets afgørelse i sagen, *Fusionen mellem Danish Crown og Steff-Houlberg*, 24. april 2002.

<sup>8</sup> Se <https://www.danishcrown.dk/om-os/mere-end-125-aars-historie/tidslinje/1977-2012/>.

Således var Steff-Houlberg inden fusionen den eneste virksomhed, som kunne konkurrere om at være hovedleverandør til supermarkeds kæderne, og sandsynligheden for at nye virksomheder ville indtræde på markedet var lav.

Tilsvarende ville Danish Crown som følge af fusionen blive dominerende inden for levering af fersk svinekød til (visse former for) industriel anvendelse. Endelig vil markedet for forædlede fødevarer blive "væsentligt koncentreret" som følge af fusionen.

### Tilsagnenes formål og udformning

For at imødekomme myndighedernes betænkeligheder afgav Danish Crown 11 tilsagn. Tilsagnene rettede sig mod de fire markeder (a-d) beskrevet ovenfor. I tabel 1 herunder har vi oplistet alle tilsagnene. I samråd med Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har vi valgt at behandle seks af tilsagnene i denne analyse.

Tabel 1 Tilsagn afgivet af Danish Crown

Tilsagn	Med i denne analyse
<b>a. Indkøb og slagtning af levende svin</b>	
1 Udvidet adgang til splitleverancer	✓
2 Aftagepligt	✓
3 Styrkelse af mindretalsbeskyttelsen i Danske Slagterier	
4 Breder repræsentation i Svineafgiftsfonden	✓
<b>b. Produktion og salg af fersk svinekød til supermarkeder</b>	
5 Frasalg af slagteri/opskæringsfabrik	✓
6 Forbud mod tinglysning af konkurrenceklausuler	
7 Lønslagtning for konkurrenter	✓
8 Distributionspligt	
<b>c. Produktion og salg af svinekød til (visse former for) industriel anvendelse</b>	
9 Forsyningspligt til forædlingsindustrien	
<b>d. Produktion og salg af (visse) forædlede kødvarer</b>	
10 Frasalg af forædlingsfabrik	✓
11 Sikring af pølsevognsforhandlernes vilkår	

Kilde: *Fusionen mellem Danish Crown og Steff-Houlberg*, KFST d. 24. april 2002.

Note: Teksten med fed angiver de markeder, som tilsagnene ifølge afgørelsen primært retter sig mod. Nummereringen af tilsagnene svarer til rækkefølgen på side 205 i afgørelsen. Tilsagnsteksten har en anden nummerering.

De seks tilsagn, som er med i denne analyse, består af følgende:

- **Udvidet adgang til splitleverancer:** Med fusionen ville 90% af den danske svineproduktion være tilknyttet Danish Crown. Andelshavere hos Danish Crown måtte før fusionen højst afsætte 15% af deres produktion til anden side, opgjort på ugentlig basis. Dette gjorde det vanskeligt for konkurrerende slagterier at tiltrække tilstrækkelige leverancer af svin.

Tilsagnet udvidede muligheden for splitleverancer til 20% opgjort på ugentlig basis eller 12,5% opgjort over en 8-ugers periode, med visse begrænsninger.<sup>9</sup> Formålet med tilsagnet var således at give konkurrerende slagterier bedre muligheder for at indkøbe svin og at give svineavlerne bedre muligheder for at afsætte deres produktion til anden side og derved styrke konkurrencen.

- **Aftagepligt:** Uden tilsagn ville Danish Crown efter fusionen reelt være det eneste slagteri på landsplan, der kunne aftage produktionen fra en ny svineproducent. Derfor ville Danish Crown *de facto* kunne afskærme nye svineproducenter fra at etablere sig. Med tilsagnet forpligtede Danish Crown sig til at optage enhver svineavler som andelshaver og til at aftage levende svin og søer fra ikke-andelshavere på ikke-diskriminerende vilkår.
- **Bredere repræsentation i Svineafgiftsfonden:** Svineafgiftsfondens formål er at styrke den samlede svinekødsektors udviklingsmuligheder og konkurrenceevne.<sup>10</sup> Fonden yder støtte til fx afsætningsfremme, forskning og forsøg og er finansieret ved en afgift på alle grise, der slagtes i eller eksporteres fra Danmark. Tilsagnet indebar, at Danish Crown skulle sikre en bredere repræsentation af faglige interesser i fonden for at modvirke Danish Crowns forstærkede indflydelse i fondens bestyrelse.
- **Frasalg af slagteri/opskæringsfabrik:** Tilsagnet forpligtede Danish Crown til at frasælge et slagteri med tilhørende opskæringsfaciliteter med en kapacitet til at slagte 10.000 svin pr. uge. Slagteriet skulle være i god stand, og der medfulgte en række nærmere specificerede "starthjælpstiltag" fra Danish Crown, blandt andet en pulje på 24 mio. kr. Desuden forpligtede Danish Crown sig til at levere 5.000 svin pr. uge i fire år til samme pris eller lavere, end den pris Danish Crown selv betaler for svinene. Målet var at etablere en levedygtig slagterivirksomhed, som skulle udøve et effektivt konkurrencepres på Danish Crown.
- **Lønslagting for konkurrenter:** Tilsagnet forpligtede Danish Crown til at udføre lønslagting (slagting og grovpartering mv.) af op til 1.000 svin pr. uge for mindre konkurrenter, med visse begrænsninger. Prisen blev fastsat til Danish Crowns direkte omkostninger til slagting med et tillæg på 5%. Tilsagnet skulle gøre det muligt for andre virksomheder at udvikle nye produkttyper.
- **Frasalg af forædlingsfabrik:** Danish Crown forpligtede sig til at frasælge en forædlingsfabrik i god stand med en kapacitet på 12.000 tons pr. år. Tilsagnet skulle give mulighed for, at der kunne komme en konkurrent til Danish Crown, og modvirke, at fusionen skabte eller styrkede en dominerende stilling på markedet.

<sup>9</sup> Splitleverancerne til et konkurrerende slagteri skal foretages i den sidste uge af 8-ugers perioden, og Danish Crown har ret til at bestemme, hvornår 8-ugers perioden skal begynde. Desuden har Danish Crown ret til at afvise flere splitleverancer, hvis andelshavernes samlede splitleverancer overstiger 15% set over et regnskabsår.

<sup>10</sup> Se <http://www.svineafgiftsfonden.dk/om-fonden>.

## 4.2 Udviklingen siden fusionen

De følgende afsnit er baseret på interviews med Danish Crown, Tican, Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen samt trustee i forbindelse med frasalg af slagterifabrikken. Derudover har en række øvrige, centrale enkeltpersoner på markedet bidraget med deres vurderinger.

Aktørerne bekræfter, at alle tilsagnene, så vidt de ved, er blevet efterlevet, og der har ikke været eksempler på overtrædelse af tilsagnene.

Danish Crown solgte i 2005, som følge af tilsagnet om frasalg af slagteri/opskæringsfabrik, et svineslagteri i Struer til Jutland Meat. Jutland Meat gik konkurs foråret 2013, hvorefter slagteriet lukkede.<sup>11</sup> Vi beskriver dette nærmere i afsnit 4.3.4.

Ligeledes frasolgte Danish Crown i 2002, som følge af tilsagnet om frasalg af en forædlingsfabrik, en forædlingsfabrik beliggende i Ansager til et konsortium med Tican som majoritetsejer, og fabrikken er i dag 100% ejet af Tican. Tican forventer dog at lukke den omtalte forædlingsfabrik ved udgangen af 2017 som følge af, at der "ikke er økonomisk basis for at videreføre produktionen"<sup>12</sup>. Vi beskriver dette nærmere i afsnit 4.3.6.

## 4.3 Tilsagnenes effekt

De interviewede markedsaktører er overvejende enige om, at betydningen af tilsagnene overordnet har været meget begrænset for udviklingen siden fusionen. En aktør vurderer, at flere af tilsagnene har været direkte overflødige, mens en anden aktør vurderer, at der har været positive elementer med begrænset betydning.

Nedenfor gennemgår vi de seks analyserede tilsagn hver for sig.

### 4.3.1 Splitleverancer

Aktørerne beretter samstemmende, at splitleverancer kun anvendes i meget begrænset omfang. Danish Crown oplyser, at omfanget af splitleverancer udgør omkring 0,15% af Danish Crowns samlede svineslagtninger i Danmark.

Årsagerne til den beskedne interesse tilskriver aktørerne flere forhold:

- For landmændene er det kompliceret at skulle foretage parallelle leveringer til flere slagterier samtidigt, herunder holde styr på de 20% opgjort på ugentlig basis eller 12,5% opgjort over en 8-ugers periode.
- Det kræver stor produktion hos landmanden, før splitleverancer er en reel mulighed økonomisk. Det skyldes, at det skal være muligt for landmanden at kunne fylde en hel

<sup>11</sup> Kilde: [http://borsen.dk/nyheder/virksomheder/artikel/1/251585/slagteriet\\_jutland\\_meat\\_er\\_gaaet\\_konkurs.html](http://borsen.dk/nyheder/virksomheder/artikel/1/251585/slagteriet_jutland_meat_er_gaaet_konkurs.html)

<sup>12</sup> Kilde: Pressemeddelelse fra Tican 3. oktober 2017. <http://www.tican.dk/nyheder/2017/10/produktionen-i-ansager-lukker>

lastbil med slagtesvin, hvilket kan være vanskeligt med de definerede procentsatser. I den forbindelse nævner en aktør, at højere procentsatser kunne have bidraget til en større udbredelse af splitleverancer.

En aktør fremhæver, at tilsagnet ikke nødvendigvis har været effektivt, blot fordi den faktiske anvendelse af splitleverancer er beskednen. Aktøren argumenterer for, at truslen om splitleverancer har bidraget til at udjævne prisforskelle mellem slagterier, så splitleverancer ikke har været økonomisk interessante for landmændene set i forhold til besværet.

#### 4.3.2 Aftagepligt

Aktørerne fremhæver, at der er et overskud af slagtekapacitet i Danmark, så slagterierne ønsker som hovedregel altid at indgå samarbejder med nye leverandører, uanset tilsagnet. Eneste undtagelse kan være i tilfælde, hvor svineproducenten ikke leverer svin af en acceptabel kvalitet, eksempelvis som følge af overmedicinering.

Danish Crown oplyser, at tilsagnet derfor ikke på nogen måde har været bebyrdende for dem. På den baggrund vurderer Danish Crown, at tilsagnet er overflødig.

En aktør fremhæver, at hvis en landmand overvejer at skifte væk fra Danish Crown, så har han på grund af tilsagnet garanti for altid at kunne skifte tilbage. Det giver landmændene en større sikkerhed og er afgørende for, om landmændene tør skifte slagteri. Aktøren fremhæver, at tilsagnet på den måde har bidraget til et mere dynamisk marked, hvilket er positivt for konkurrencen.

#### 4.3.3 Bredere repræsentation i Svineafgiftsfonden

De interviewede markedsaktører er enige om, at der ikke har været problemer i forhold til, at Danish Crown har udnyttet sin dominerende position over for Svineafgiftsfonden; hverken før eller efter fusionen.

En aktør vurderer, at tilsagnet har været overflødig som følge af udviklingen i reglerne for sammensætning af bestyrelserne i landbrugets produktionsafgiftsfonde. En anden aktør hæfter sig ved, at der ingen problemer har været, men mener ikke, at det på den baggrund er muligt at konkludere, at tilsagnet har været overflødig. Sidstnævnte aktør fremhæver, at tilsagnet ikke har haft nogen negative konsekvenser, og at der derfor ikke ville have været noget vundet ved at udelade det.

#### 4.3.4 Frasalg af slagteri/opskæringsfabrik

Danish Crown frasalgte i 2005 sit slagteri i Struer til det nystiftede selskab Jutland Meat, der var ejet og ledet af hollænderen Frans Stortelder. Jutland Meat gik konkurs foråret 2013; 11 år efter fusionen mellem Danish Crown og Steff-Houlberg blev godkendt. Vi bemærker, at konkursen dermed ligger udover konkurrencemyndighedernes typiske tidshorizont i fusionsager. Danish



Crown oplyser, at alle de aftalte muligheder for driftsstøtte i form af levering af svin, tilbagekøb af opskæringsdele og investeringsstøtte m.v. blev udnyttet fuldt ud.

Jutland Meat eksporterede ifølge aktørerne altovervejende sin produktion til udlandet. Det betød, at frasalget i strid med hensigten ikke fik nogen betydning for det danske marked for produktion og salg af fersk svinekød til supermarkeder.

Alle aktører betegner tilsagnet som fejlslagent. De har dog ikke den samme opfattelse af årsagerne til, at Jutland Meat gik konkurs.

Flere aktører mener, at slagteriet blev solgt til den forkerte køber. De fremhæver, at køberen var en ny spiller på det danske marked, og at køberen havde svære kår i konkurrencen med de øvrige spillere på markedet. En aktør kalder det åbenlyst, at slagteriet ikke ville kunne overleve, når Danish Crown ikke længere var forpligtet til at levere slagtesvin efter fem år. Dermed mener aktøren, at det allerede inden frasalget var givet, at køberen aldrig ville kunne udgøre en reel konkurrent til Danish Crown.

Kravet om at kunne udgøre en reel konkurrent reducerede ifølge flere aktører antallet af kvalificerede købere til enten Tican eller en større international spiller. Tican ønskede ikke at købe slagteriet, og de internationale spillere afslog ligeledes tilbuddet. Flere aktører vurderer, at slagteriet i Struer ikke var tilstrækkeligt stort og moderne til at udgøre et attraktivt køb. Flere aktører vurderer, at den manglende interesse blandt de internationale spillere også skyldtes en frygt for, at et køb ville kunne medføre øget konkurrence fra Danish Crown på deres hjemmemarkeder.

En enkelt aktør kalder tilsagnet overflødigt og fremhæver, at svineslagterierne efter aktørens opfattelse opererer på et internationalt marked med hård konkurrence, og at tilsagnet set i det lys var uden berettigelse.

#### 4.3.5 Lønslagting for konkurrenter

Alle de interviewede aktører beskriver samstemmende, at tilsagnet har været overflødigt. Ingen aktører er bekendt med, at muligheden for lønslagting, som den er beskrevet i tilsagnet, har været udnyttet.

Det er dog sket, at andelshavere har henvendt sig med ønsker om lønslagting, men her har andre samarbejdsformer vist sig at være mere enkle og hensigtsmæssige for alle parter.

#### 4.3.6 Frasalg af forædlingsfabrik

Danish Crown frasolgte i 2002 som følge af tilsagnet en forædlingsfabrik i Ansager til et konsortium med Tican som majoritetsejer. Fabrikken er i dag 100% ejet af Tican, men er som tidligere nævnt planlagt til at lukke med udgangen af 2017.

De interviewede markedsaktører beretter samstemmende, at frasalget har været uden betydning for konkurrencen på markedet for forædlede fødevarer. Markedsaktøerne oplever, at konkurrencesituationen er præget af en hård, international konkurrence, og at konkurrencen i markedet er skærpet siden fusionen.

Markedsaktøerne beskriver konkurrencen i markedet som international og grænseoverskridende. Det skyldes ifølge aktøerne, at oprindelseslandet på forarbejdede produkter er mindre relevant for kunderne end ved fersk kød, og at der samtidig er gode vilkår for import og eksport af forarbejdede produkter.

Lukningen af den frasolgte fabrik i Ansager understøtter umiddelbart aktørernes fremstilling af, at frasalget ikke har været afgørende for konkurrencen i markedet. Vi bemærker dog, at den planlagte lukning finder sted mere end 15 år efter fusionen, hvilket ligger udover konkurrencemyndighedernes typiske tidshorizont i fusionsager.

## 4.4 Læringspunkter

Vi kan uddrage en række læringspunkter af casen:

- **Det kræver indgående markedskendskab at sammensætte en attraktiv pakke i forbindelse med frasalget og identificere og tiltrække en kvalificeret køber.** Pakken skal både være attraktiv ud fra et produktionsperspektiv og ud fra et strategisk perspektiv. I det konkrete tilfælde ønskede de store, internationale spillere ikke at købe slagteriet; ifølge respondenterne blandt andet fordi, at slagteriet var for lille og af frygt for, at et køb ville kunne medføre øget konkurrence fra Danish Crown på deres hjemmemarkeder.
- **Det kræver indgående markedskendskab at udforme effektive adfærdstilsagn, som skal sikre markedsadgang.** I det konkrete tilfælde var tilsagnene om splitleverancer og lønslagting ifølge respondenterne ikke efterspurgt af markedet i deres konkrete udformning.
- **Tilsagn, som skal sikre, at en ny aktør skal kunne etablere sig på markedet, skal være konstrueret, så den nye spiller opnår en bæredygtig markedsposition.** Aktøren skal på sigt kunne konkurrere på markedsvilkår uden at være afhængig af særlige betingelser eller vilkår i tidsbegrænsede adfærdstilsagn. I det konkrete tilfælde gik det frasolgte slagteri konkurs, da Danish Crowns forpligtelse til at levere et aftalt antal ugentlige slagtesvin ophørte. Den udvikling havde flere aktører forudset inden frasalget.
- **Tilsagn målrettet konkurrencen på et nationalt marked kan have begrænset effekt, hvis produktion fra en frasolgt enhed afsættes i udlandet.** I det konkrete tilfælde afsatte det frasolgte slagteri alle sine produkter uden for Danmark. Det betød, at frasalget ikke havde en positiv betydning for afsætningsmarkedet i Danmark.

I et marked med betydelige skalafordele kan adfærdstilsagn risikere kun at have **begrænset effekt**. Når der er betydelige skalafordele vil små spillere have svært ved at konkurrere på pris, og det kan adfærdstilsagn kun i begrænset omfang ændre på. I det konkrete tilfælde er der tale om et overvejende homogent produkt, hvor pris og dermed produktionsomkostninger er en vigtig konkurrenceparameter.

# 5 Etableringen af FAS/Infomedia

## 5.1 Fusionen og tilsagnet

### Etableringen af FAS/Infomedia

Konkurrencerådet godkendte i 2002 et samarbejde mellem Politiken, Berlingske Tidende og Jyllands-Posten om oprettelse af et joint venture, FAS (sidenhen Infomedia), som sælger medieovervågningsydelser.<sup>13</sup> Etableringen blev godkendt under betingelse af et tilsagn fra parterne om at tilbyde andre markedsaktører aftaler om levering af presseklip på ikke-diskriminerende vilkår. Tilsagnet gjaldt kun presseklip fra publikationer med et oplag på mindst 40.000 eksemplarer.

Formålet med tilsagnet var at imødekomme konkurrencemyndighedernes betænkeligheder om, at samarbejdet indebar en risiko for, at parterne ville samordne deres adfærd på markedet for rettigheder til nyhedsartikler. Tilsagnet skulle således sikre Infomedias konkurrenter adgang til at købe nyhedsartikler fra Politiken, Berlingske og Jyllands-Posten på vilkår, som ville gøre, at de kunne udøve et effektivt konkurrencepres mod Infomedia.

I forbindelse med behandlingen af den anmeldte fusion afgrænsede Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen tre markeder, hvor fusionen potentielt kunne få virkning:

- Markedet for rettigheder til nyhedsartikler m.v.
- Markedet for presseovervågning
- Markedet for adgang til søgning i nyhedsarkivdatabaser.

Jyllands-Posten og Politiken fusionerede i 2003. JP/Politikens Hus har siden da ejet Infomedia sammen med Berlingske Media. Siden 2006 har Infomedia opkøbt en række konkurrenter: I 2006 opkøbte de Ajour Klip Gruppen, i 2009 opkøbte de overvågnings- og analysebureauet Cision Danmark, og i 2012 opkøbte de Infopaq. Disse transaktioner var ikke omfattet af fusionskontrol.

### Klage og præcisering af tilsagnet

I 2009, dvs. før Infomedias køb af Infopaq, modtog Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen en klage fra Infopaq, som mente, at JP/Politiken og Berlingske ikke overholdt tilsagnet om at sælge nyhedsartikler på ikke-diskriminerende vilkår. Infomedia var på dette tidspunkt den suverænt største virksomhed på markedet for presseovervågning i Danmark med en markedsandel på over 90%. Infopaq og Newswatch var de eneste konkurrenter på markedet med en samlet markedsandel på under 10%.

<sup>13</sup> Gennemgangen i dette afsnit baserer sig på Konkurrencerådets afgørelse, *Berlingske Media A/S' og JP/Politikens Hus A/S' adfærd på markedet for rettigheder til nyhedsartikler mv.*, 26. juni 2013 samt Konkurrencerådets afgørelse *Etableringen af FAS*, 25. september 2002.

I 2012 blev Newswatch opkøbt af svensk/norske Retriever, og samme år blev Infopaq som nævnt opkøbt af Infomedia. I juni 2013 traf Konkurrencerådet afgørelse i klagesagen. Afgørelsen udtrykte betænkeligheder om, hvorvidt JP/Politiken og Berlingske havde overholdt tilsagnene fra 2002 i forhold til deres aftaler med Newswatch om levering af nyhedsartikler mv.

Eksempelvis afregnede Newswatch og Infomedia i en række tilfælde efter forskellige prissystemer, hvilket medførte en højere pris for Newswatch end for Infomedia. Krav om minimumsbetalinger medførte desuden, at Newswatch de facto betalte en højere pris i de tilfælde, hvor virksomheden i kraft af sin lavere markedsandel ikke havde tilstrækkelig volumen. Endelig tillod parterne Infomedia, men ikke Newswatch, at anvende dybe links til artikler.

Sagen blev afgjort ved, at JP/Politiken og Berlingske afgav nye tilsagn, som præciserede og udvidede de oprindelige tilsagn fra 2002. De reviderede tilsagn indebærer blandt andet, at parterne ikke må tilbyde Infomedias konkurrenter vilkår, som uden objektiv begrundelse stiller dem ringere i konkurrencen på markedet for medieovervågning. Det indebærer blandt andet, at parterne ikke må kræve en høj minimumsbetaling. Betalingsmodellerne var nærmere beskrevet i to bilag til tilsagnet.

Betalingsmodellerne er gældende i fem år efter Konkurrencerådets afgørelse, da dette af styrelsen blev anset for at være en passende periode på et marked, der er præget af en løbende teknologisk udvikling. Dermed er betalingsmodellerne gældende til juni 2018.

De reviderede tilsagn udvidede desuden leveringspligten til også at omfatte dybe links, publikationer med et oplag på under 40.000 styk samt indhold på elektroniske platforme.

## 5.2 Udviklingen siden 2013

De følgende afsnit baserer sig primært på interviews med markedsaktører samt Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen. Vi har interviewet følgende tre aktører, der opererer på markedet for presseovervågning i Danmark:

- Infomedia
- Retriever
- Mynewsdesk

Infomedia oplyser, at de i løbet af de seneste år har oplevet en større konkurrence på markedet for presseovervågning, hvilket har resulteret i vigende omsætning. Retriever oplyser, at de siden 2013 har oplevet en stigende omsætning på markedet for presseovervågning. Det skyldes ifølge Retriever, at de har investeret betydelige midler i at blive en større aktør på markedet, herunder produktinnovation, serviceforbedringer og forbedret prissætning.

Den svenske virksomhed Mynewsdesk er ny aktør på det danske marked for presseovervågning. De trådte ind på markedet i 2016. Mynewsdesk oplyser, at det har taget lang tid at få etableret aftaler om adgang til nyhedsklip fra medierne i Danmark. Således har det taget ca. ni måneder at få aftaler på plads med de væsentligste aktører i Danmark, mens det til sammenligning i Norge kun har taget ca. to måneder.

I de seneste 5-10 år har digitaliseringen øget mulighederne for at gemme og søge i nyhedsarkivdatabaser, og ifølge Retriever efterspørger kunderne i højere grad både presseovervågning og adgang til søgning i informationsdatabaser. Infomedia markedsfører de to produkter som relaterede ydelser, og det har ifølge Retriever vænnet kunderne til, at man køber begge ydelser hos den samme leverandør. Retriever har ikke tilladelse til at gemme nyhedsartikler med henblik på at oprette et nyhedskliparkiv, som deres kunder kan få adgang til, og Retriever har derfor ikke mulighed for at tilbyde deres kunder en tilsvarende ydelse.

### 5.3 Effekten af det reviderede tilsagn

Markedsaktørerne har markant forskellig opfattelse af konkurrencen på markedet og tilsagnets effekt.

#### Konkurrenternes syn på markedet

Ifølge Retriever blev der med præciseringen af tilsagnet rettet op på nogle forældede detaljer i det oprindelige tilsagn, bl.a. vedrørende, hvilke medier der er omfattet af tilsagnet. Men præciseringen af tilsagnet har ikke ændret aktørernes måde at agere på. De to mediehuse, der er omfattet af tilsagnet, udfordrer ifølge Retriever tilsagnet ved fx at kalde betalingen for adgang til nyhedsklip for "data fee" i stedet for abonnement, da omkostningen herved ikke er omfattet af tilsagnet.

I afgørelsen fra 2002 blev adgang til søgning i nyhedsartikler afgrænset som et separat marked, der ikke var omfattet af tilsagnet. Det har ifølge Retriever medvirket til, at Infomedia reelt har opnået et monopol på dette marked, da Retriever ikke har tilladelse til at gemme nyhedsklip med henblik på at oprette en nyhedsarkivdatabase. Da Infomedia både opererer på markedet for presseovervågning og markedet for adgang til søgning i nyhedsarkivdatabaser og markedsfører de to produkter som en samlet tjeneste, så giver det Infomedia en betydelig konkurrencefordel i forhold til Retriever.

Retriever oplever desuden, at Berlingske og JP/Politiken har en adfærd på upstreammarkedet for presseovervågning, som kan svare til såkaldt *margin squeeze*. Det kommer ifølge Retriever til udtryk ved, at Berlingske og JP/Politiken tager så høje priser for adgang til nyhedsklip, at salg af presseovervågning af artikler fra de to mediehuse reelt er en underskudsforretning for alle udbydere på markedet, inklusive Infomedia. Berlingske og JP/Politiken kan imidlertid som både ejere af og leverandører til Infomedia internalisere et eventuelt tab og stadig tjene penge på aktiviteterne, da de samtidig får en indtægt fra salget af adgang til nyhedsklip. Vi understreger, at vi ikke har foretaget en vurdering af, hvorvidt der forekommer margin squeeze på markedet.

Mynewsdesk er af den opfattelse, at de ikke selv udøver et effektivt konkurrencepres på markedet for presseovervågning. Dette billede bekræftes af Retriever.

Retriever udøver efter Retrievers egen opfattelse et vist konkurrencepres, men oplyser at det kun er muligt, fordi de får tilført midler fra deres udenlandske moderselskab. Det er, ifølge Retriever, ikke rentabelt at drive virksomhed på det danske marked for presseovervågning

isoleret set, medmindre man har over halvdelen af markedet. Derudover bidrager det med usikkerhed omkring den fremtidige omkostningsstruktur, at specifikationen af betalingsmodellerne i tilsagnet udløber i juni 2018, og at det endnu ikke er afklaret mellem Retriever og mediehusene, hvad der vil være gældende herefter.

#### Infomedias syn på markedet

Infomedia oplever i modsætning til sine konkurrenter en intensiv konkurrence på markedet for presseovervågning og tilskriver det især den øgede digitalisering i løbet af de seneste 5-10 år, der blandt andet også har bidraget til en efterspørgsel efter nye produkter for overvågning af sociale medier. Infomedia oplever ikke, at tilsagnet fra 2002 og præciseringen af tilsagnet fra 2013 har været medvirkende til at forbedre konkurrencen på markedet.

Det er Infomedias indtryk, at konkurrencen på markedet fungerer, og at Infomedia arbejder på sammenlignelige vilkår med sine konkurrenter. De hæfter sig ved, at der siden 2013 er trådt nye aktører ind på markedet på presseovervågning og overvågning af sociale medier. Infomedia oplever derfor at være udsat for et konkurrencepres fra både nationale og internationale konkurrenter, ikke mindst i forhold til nye medietyper.

## 5.4 Læringspunkter

Vi kan uddrage en række læringspunkter af casen:

- **Markedsudviklingen kan svække effekten af adfærdstilsagn.** Tilsagnet omfatter alene markedet for presseovervågning, men dette marked er i stigende grad blevet integreret med markedet for adgang til søgning i nyhedsarkivdatabaser. Dermed er Infomedia den eneste virksomhed, der kan tilbyde både presseovervågning og adgang til søgning i nyhedsarkivdatabaser, som kunderne efterspørger.
- **Tidsbegrænsning i adfærdstilsagn skaber usikkerhed.** Tidsbegrænsede specifikationer skaber usikkerhed for aktørerne på markedet, når udløbet nærmer sig, og der ikke er skabt klarhed for, hvordan betalingsmodellerne vil se ud fremadrettet.
- **Upræcis udformning af adfærdstilsagn kan svække effektiviteten.** Hvis adfærdstilsagn er formuleret på en måde, der giver usikkerhed omkring hvordan de præcis skal fortolkes, så øger det risikoen for, at formålet med tilsagnet bliver omgået. Det blev i den konkrete sag delvist løst med præciseringen af tilsagnet i 2013. En upræcis udformning af tilsagnet og de deraf følgende fortolkningsmuligheder kan også forøge konkurrencemyndighedernes arbejdsbyrde med at følge op på tilsagnet.

## 6 DONG Energys køb af Elsam m.fl.

### 6.1 Fusionen og tilsagnene

EU-Kommissionen godkendte i marts 2006 DONG Energys (nu Ørsted<sup>14</sup>) køb af Elsam, Energi E2, Københavns Energi (KE) og Frederiksberg Elnet (FE).<sup>15</sup> Elsam var før fusionen ejet af blandt andre Vattenfall, og som en del af aftalen overtog Vattenfall det fulde ejerskab af blandt andet Amagerværket, Fynsværket og Nordjyllandsværket.

Før fusionen var DONG primært beskæftiget med produktion, transport og handel med olie og naturgas. Elsam og E2 var hver især de dominerende elproducenter i henholdsvis Vestdanmark og Østdanmark. Elsam ejede desuden NESAs og havde derigennem detail-elaktiviteter på Sjælland. Københavns Energi og Frederiksberg Elnet leverede el til husholdninger og erhverv i københavnsområdet. NESAs, og derigennem Elsam, ejede desuden en betydelig, ikke-kontrollerende aktiepost i Energi E2.

Sagen blev behandlet af EU-Kommissionen i et tæt samarbejde med Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen.

#### Kommissionens betænkeligheder

Kommissionen vurderede, at fusionen ikke ville skade konkurrencen på elmarkederne. Det skyldtes blandt andet, at fusionen introducerede en ny aktør (Vattenfall) på engros-elmarkedet.

Fusionen ville imidlertid efter EU-Kommissionens vurdering skade konkurrencen på en række naturgasmarkeder. Det drejede sig om:

- **Markedet for gaslagre og gasfleksibilitet:** DONG ejede de to eneste, store underjordiske naturgaslagre i Danmark og var før fusionen dominerende på markedet. Elsam og E2 var efter DONG de to største leverandører af fleksibilitetsydelse. Uden tilsagn ville fusionen derfor reducere konkurrencepresset på DONG.
- **Markedet for engrossalg af gas:** Allerede før fusionen havde DONG en markedsandel på 70-90%. Kommissionen vurderede, at DONGs køb af Elsam og E2 ville fjerne både aktuel og potentiel konkurrence til DONG på markedet. Med DONGs køb af de to selskabers gasfyrede kraftværker ville DONG således opnå kontrol med yderligere 25% af det danske gasforbrug. Der ville dermed (uden tilsagn) ske en væsentlig *customer foreclosure*, som

<sup>14</sup> DONG solgte i 2017 sin upstream olie- og gasforretning til det schweiziske selskab INEOS. Handlen betød, at DONG ikke længere selv producerede gas. I forlængelse af handlen besluttede virksomheden at ændre navn til Ørsted. I denne rapport omtaler vi generelt virksomheden som DONG, da virksomheden gik under dette navn, da fusionen fandt sted, og tilsagnene blev implementeret.

<sup>15</sup> Dette afsnit baserer sig på EU-Kommissionens afgørelse i sagen (Case No COMP/M.3868-DONG/Elsam/Energi E2, Regulation No. 139/2004, 14 March 2006) og Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens meddelelse om sagen (<http://www.kfst.dk/afgoerelser-ruling/konkurrenceomraadet/styrelsesafgoerelser/2006/dongs-koeb-af-elsam-energi-e2-frederiksberg-elnet-og-koebenhavns-energi>).



ville gøre det vanskeligere for konkurrenter at opnå en kritisk kundemasse.

**Markedet for gasleverancer til industrielle kunder og decentrale værker:** Også på dette marked havde DONG før fusionen en høj markedsandel på 65-80%. Uden tilsagn ville fusionen styrke DONGs dominans ved at øge adgangsbarriererne for konkurrenter. Det skyldes dels den førnævnte *customer foreclosure*, og dels konkurrenters sværere/dyrere adgang til fleksibilitetsydelse efter fusionen. Fusionen ville desuden eliminere potentiel konkurrence fra Elsam, E2, KE og NESAs.

**Markedet for gasleverancer til mindre erhvervs-kunder og husholdninger:** DONG og HNG/MN<sup>16</sup> havde før fusionen tilsammen en meget stor andel af markedet. Markedet er i høj grad geografisk opdelt efter selskabernes oprindelige forsyningsområder. Uden tilsagn ville fusionen ifølge Kommissionens vurdering styrke DONGs dominans gennem de samme mekanismer som på markedet for gasleverancer til de større kunder (se ovenfor).

### Tilsagnenes formål og udformning

DONG forpligtede sig til to tilsagn for at imødekomme Kommissionens betænkeligheder om fusionens virkninger på gasmarkederne.

For det første forpligtede DONG sig til at sælge det ene af sine to naturgaslagre i Lille Torup.

For det andet forpligtede DONG sig til at udbyde 0,4 mia. m<sup>3</sup> naturgas, svarende til 10% af det danske forbrug, hvert år i årene 2006 til 2011 via et gasreleaseprogram. Salget skulle primært gennemføres som swapaftaler med naturgas fra handelspladser (hubs) i UK, Holland, Belgien og Tyskland mod at få gas fra den danske handelsplads (hub) kombineret med et pengebeløb. Hvis al gassen ikke blev afsat via swapaftaler, skulle den resterende gas sælges til højstbydende. En trustee blev udpeget til at håndtere selve auktionsprocessen.

DONG oplyser, at tilsagnet blev designet som swaphandler på deres initiativ. Det havde ifølge DONG flere formål. Dels skulle det medvirke til at tiltrække interesse fra udenlandske spillere med hjemmebase i de pågældende hubs i UK, Holland, Belgien og Tyskland. Og dels havde DONG en interesse i at få adgang til gas på de udenlandske hubs. Sidstnævnte blev også set som en fordel af Kommissionen, da tilsagnet derved også kunne medvirke til at skabe mere konkurrence på de udenlandske hubs.

For at give køberne af gassen gode muligheder for at afsætte den indkøbte gas afgav DONG også tilsagn om at løse deres kunder fra kontraktlige forpligtelser, hvis de ønskede at købe gas ad denne vej frem for hos DONG (en såkaldt kunderelease).

<sup>16</sup> Hovedsregionens Naturgasselskab (HNG) og Naturgas Midt-Nord (HMN) blev fusioneret i 2009 under navnet HMN. Allerede inden fusionen havde de to selskaber imidlertid et tæt samarbejde med blandt andet fælles administration og IT siden 2003. D. 13. november 2017 godkendte Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen, at HMN bliver solgt til energiselskaberne Energi Energi og SEAS-NVE.

Frasalget af gaslageret skulle direkte afhjælpe betænkelighederne om konkurrencesituationen på markedet for gaslager og gasfleksibilitet. Samtidig skulle den lettere og billigere adgang til fleksibilitetsydelser lette adgangsbarriererne på de øvrige berørte gasmarkeder.

Gasreleaseprogrammet, i kombination med tilsagnet om kunderelease, havde til formål at eliminere bekymringerne om *customer foreclosure* og gøre det lettere for konkurrenter at komme ind på det danske gasmarked.

## 6.2 Udviklingen siden fusionen

De følgende afsnit er blandt andet baseret på interviews med DONG/Ørsted, Gas Storage Denmark (Energinet), HMN Naturgas, Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen samt Energitilsynet. Sidstnævnte henviste primært til deres offentliggjorte rapporter inden for området, som vi naturligvis også har anvendt i analysen.

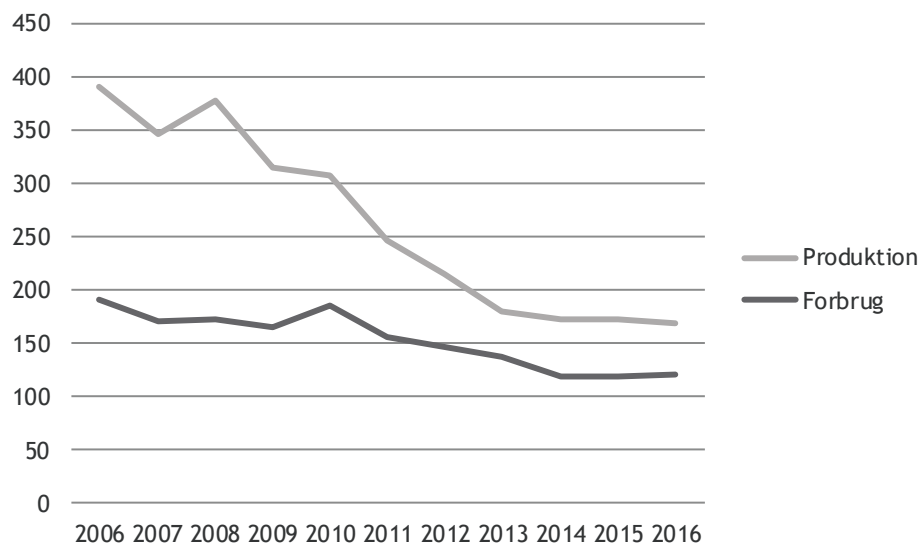
### Generel markedsudvikling

Den danske gasproduktion i Nordsøen toppede i årene 2004-2008 og er siden faldet markant, jf. figur 3. Energitilsynet forventer, at gasproduktionen fortsat vil falde kraftig i de kommende år, idet man forventer at tage det største danske felt, Tyra, ud af produktion til omfattende vedligehold i december 2019.<sup>17</sup> Når Tyra efter planen genåbner i 2022, forventes produktionen igen at nå niveauet i dag.

I perioden er også det danske gasforbrug faldet betydeligt med omkring en tredjedel, jf. figur 3. Faldet i gasforbruget skyldes især omstillingen af energiforsyningen mod vedvarende energikilder, herunder vind og biomasse.

<sup>17</sup> Energistyrelsen, *Ressourcer og prognoser 2016*.

Figur 3 Faldende produktion og forbrug af gas i Danmark siden 2006, PJ (petajoule)



Kilde: Energistyrelsen, *Energistatistik 2015* og *Foreløbig energistatistik 2016*.

Udviklingen betyder, at eksporten af naturgas er faldet markant de sidste 10 år, og det forventes, at Danmark bliver nettoimportør af naturgas, når Tyra tages ud af produktion i 2019-2022. Gastransportforbindelserne mellem Danmark og Tyskland er derfor blevet udbygget i de senere år, så det er blevet muligt at importere fysisk gas fra Tyskland til Danmark. Den nordgående kapacitet er nu tilstrækkelig til at dække både det danske og svenske gasforbrug.<sup>18</sup> Energitilsynet bemærker, at udbygningerne alt andet lige har haft positiv betydning for konkurrencen.

”

*Dette [udbygningen af forbindelserne til Tyskland] vil alt andet lige have betydning for antallet af primære aktører og mængden af gas importeret via Ellund til det danske gasmarked og dermed konkurrencen på gasmarkedet. Herudover kan Ellund også bruges som fleksibilitetsredskab, når der fx hurtigt er behov for mere gas på markedet.*

Kilde: Energitilsynet (2015), *Konkurrencen på det danske engrosmarked for naturgas*.

<sup>18</sup> Energitilsynet (2015), *Analyse: Konkurrencen på det danske engrosmarked for naturgas*.

## Frasalg af gaslager

Gaslageret i Lille Torup blev købt af Energinet med overtagelse i maj 2007.<sup>19</sup> Energinet er en statsejet selvstændig offentlig virksomhed (SOV), som ejer og udvikler det overordnede el- og gasnet i Danmark, og som har ansvaret for at opretholde forsyningssikkerheden for el og gas.

I 2014 solgte DONG også det andet danske gaslager i Stenlille til Energinet.<sup>20</sup> Frasalget skyldtes ifølge DONG en politisk beslutning fra 2000/2001 om, at gasinfrastrukturen – herunder gaslagre – skal være i offentligt eje.<sup>21</sup> Fusionen blev godkendt af Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen uden tilsagn på trods af, at begge gaslagre dermed igen ville have samme ejer. Styrelsen begrundede godkendelsen med en række forhold, herunder:<sup>22</sup>

- At der var opstået et væsentligt mere intensivt konkurrencetryk på de danske gaslagre sammenlignet med situationen i 2006. Det skyldes udvidelsen af transmissionsforbindelserne til Tyskland og udviklingen hen mod et egentligt indre marked, jf. EU's 3. liberaliseringspakke. Andre typer fleksibilitetsydelse var dermed i højere grad blevet substitutter til gaslagring, og markedet var blevet mere internationalt.
- At en stram regulering på området begrænser ejerens muligheder for at anvende strategier til at øge profitten ved at udnytte sin markedsmagt. Naturgasforsyningsloven forbyder prisdiskrimination, og den europæiske gasforordning forpligter lagervirksomheder til at stille størst mulig kapacitet til rådighed. Det begrænser mulighederne for at lave kapacitetsbegrænsninger eller sætte høje mindstepriser.

Vi bemærker desuden, at Energinet i modsætning til DONG ikke er aktive på engros- og detailmarkederne for gas, ligesom Energinet heller ikke ejer gasfyrede kraftværker. Det betyder, at flere af Kommissionens betænkeligheder fra fusionssagen i 2006 ikke var relevante ved Energinets køb af det andet gaslager. Endelig er Energinet også underlagt en hvile-i-sig-selv-regulering, som afskærer selskabet fra at hjemtage profit fra lagervirksomheden.

## Gasrelease

Den første gasrelease blev gennemført i 2006. Aktørerne oplyser, at det de første år alene var etablerede, udenlandske gasselskaber (E.ON Ruhrgas, Total og Wingas), som købte gas fra gasreleasen. Selskaberne eksporterede efterfølgende gassen ud af Danmark. Det var i første omgang vanskeligt for de danske selskaber at byde ind på gassen, da udbudsformen med swapaftaler krævede, at de kunne levere en tilsvarende mængde gas på hubs i andre europæiske lande.

<sup>19</sup> <https://www.energinet.dk/Om-nyheder/Nyheder/2017/04/25/Pressemeddelelse-Energinet-dk-overtager-naturgaslager>

<sup>20</sup> <https://energinet.dk/Om-nyheder/Nyheder/2017/04/25/Energinet-dk-kober-gaslager-af-DONG-Energy>

<sup>21</sup> *Aftale om Naturgasforsyning og Energibesparelser*, 29. maj 2001, [https://ens.dk/sites/ens.dk/files/EnergiKlimapolitik/af-tale\\_gas\\_energibesparelser.pdf](https://ens.dk/sites/ens.dk/files/EnergiKlimapolitik/af-tale_gas_energibesparelser.pdf).

<sup>22</sup> <https://www.kfst.dk/afgoerelser-ruling/konkurrenceomraadet/afgoerelser/2014/20141222-godkendelse-af-energinetdks-koeb-af-dong-storage-as-fra-dong-energy-as/>

Ved de efterfølgende auktioner havde både HMN og det fynske gasselskab NGF Nature Energy fået lavet aftaler med udenlandske partnere om levering af gas på udenlandske hubs. De kunne derfor deltage i auktionerne og vandt da også flere puljer af gassen. Det var dog fortsat kun de store udenlandske spillere og de to etablerede, danske gasselskaber, der deltog i auktionerne. Senere deltog også det danske handelsselskab Danske Commodities i auktionerne og vandt puljer af gassen. Ved samtlige auktioner blev al gassen solgt i første runde, dvs. som swapaftaler.

Ifølge flere aktører var der en betydelig økonomisk gevinst for køberne af gassen i de første år. Over tid konvergerede prisen på gasreleasen mod importprisen, så den økonomiske gevinst til sidst blev ubetydelig.

Tilsagnet om gasrelease udløb i 2011. DONG gennemførte af egen drift lignende auktioner i 2012 og 2013, fordi det for DONG var en velfungerende og økonomisk attraktiv måde at afsætte overskydende gas. Efter 2013 ophørte DONG med denne type auktioner og afsatte i stedet gassen via bl.a. Gas Point Nordic (GPN), som på dette tidspunkt var etableret i markedet som en attraktiv handelsplatform.

DONG oplyser, at kundereleasen blev udnyttet et antal gange, men at brugen ikke var omfattende. De fleste kontrakter var ifølge DONG på dette tidspunkt af ét til to års varighed, og derfor var det i mange tilfælde ikke nødvendigt at aktivere kundereleasen.

## 6.3 Tilsagnenes effekt

Markedet var allerede før fusionen i 2006 meget koncentreret, og vurderingen af tilsagnene skal ses i det lys. Helt overordnet vurderer flere aktører uafhængigt af hinanden, at DONG fortsat har en meget stærk position på engrosmarkedet for gas. Energitilsynet vurderer tilsvarende, at det danske gasengrosmarked er præget af en høj markedsconcentration.<sup>23</sup>

### Frasalg af gaslager

Flere aktører oplyser, at det var afgørende for konkurrencen på engrosmarkedet, at det første gaslager blev frasolgt i forbindelse med fusionen. HMN oplyser, at det var vanskeligt for dem at købe gas fra andre leverandører end DONG før frasalget, da de oplevede at mangle adgang til at købe den nødvendige lager- eller fleksibilitetskapacitet.

Omvendt oplyser DONG, at lovgivningen allerede fra 2004 foreskrev en funktionel unbundling, så DONG skulle håndtere lagerforretningen helt uafhængigt af resten af forretningen. Det var desuden et lovkrav, at adgangen skulle sælges på ikke-diskriminerende vilkår til alle aktører på markedet. DONG vurderer derfor, at frasalget i praksis ikke havde den store effekt.

Efter frasalget oplevede aktørerne en betydelig produktudvikling, hvor gaslagrene havde et øget kundefokus og udviklede nye typer af produkter. Det gjorde det lettere for aktørerne at drive engrosforretning og købe gas fra forskellige leverandører. En aktør bemærker, at

<sup>23</sup> Energitilsynet (2015), *Analyse: Konkurrencen på det danske engrosmarked for naturgas*.

produktudviklingen i perioden også skyldtes, at efterspørgslen efter lagerkapacitet i samme periode var faldende. Udbydere var derfor ivrige efter at udvikle nye produkter for at tiltrække og fastholde kunderne.

Efter salget af det andet gaslager var HMN bekymrede over udsigten til, at én aktør igen ville eje begge gaslagre. Bekymringen viste sig imidlertid at være ubegrundet, og markedsaktørerne udtrykker generel tilfredshed med Energinets forvaltning af lagrene. Energitilsynet deler denne vurdering.<sup>24</sup>

### Gasrelease

Aktører på markedet oplyser, at handlerne med gasreleases alene blev gennemført med henblik på arbitrage fra købernes side. Enten af udenlandske selskaber, som efterfølgende overvejende eksporterede gassen, eller af de etablerede danske gasselskaber, som brugte releasen som en billig forsyningskilde.

Gasreleasen blev ifølge aktørernes oplysninger ikke brugt af nye aktører til at etablere sig på det danske engros- eller detailmarked. På samme måde oplyser aktørerne, at releasen *ikke* var afgørende for, at de eksisterende danske gasselskaber (HMN og NGF Nature Energy) etablerede sig på engrosmarkedet. En aktør vurderer dog, at gasreleasen fungerede som en "fødselshjælper" til at kickstarte handlen på det danske engrosmarked for gas. Gasreleasen medvirkede efter aktørens vurdering dermed til at fremskynde processen med at etablere et egentligt dansk engrosmarked for gas, men at markedet nok ville være kommet alligevel.

EU-Kommissionen fik i 2012 udarbejdet en rapport som opfølgning på gasreleaseprogrammet, der sluttede året før.<sup>25</sup> Rapporten konkluderede, at programmet havde haft begrænset indvirkning på strukturerne i det danske engrosmarked. Dette sås blandt andet ved, at DONG på dette tidspunkt fortsat dominerede det danske engrosmarked for gas, og at der var lav likviditet og begrænset transparens.

En aktør oplyser, at de gjorde brug af kundereleasen enkelte gange, men at den ikke var afgørende. Den førnævnte 2012-rapport til EU-Kommissionen konkluderede, at kundereleasen havde haft en begrænset betydning, og at den ikke havde bidraget signifikant til øget konkurrence på detailmarkedet.

En aktør vurderer, at den manglende entry til dels skyldes udformningen af gasreleasen som en swapaftale, der i praksis fungerede som en betydelig entrybarriere, da den krævede adgang til gas på udenlandske hubs. Effekten ville efter aktørens vurdering have været større, hvis gassen var blevet udbudt i almindelig fri handel.

<sup>24</sup> Energitilsynet (2015), *Analyse: Konkurrencen på det danske engrosmarked for naturgas*.

<sup>25</sup> CompetitionRX (2012), *Danish Gas Market Impact Assessment Study*,

Desuden vurderer aktøren, at de store udenlandske selskaber har begrænset interesse i det danske marked, da markedet er relativt lille. Den omfattende regulering og de særlige markedsvilkår gør det endvidere vanskeligt at etablere sig som helt en ny spiller på gasmarkedet.

## 6.4 Læringspunkter

Vi kan uddrage en række læringspunkter af casen:

- **Strukturelle tilsagn i form af frasalg kan være et effektivt redskab i vertikalt integrerede industrier** til at mindske risikoen for, at en aktør kan udnytte sin dominans på ét delmarked til øge sin markedsmagt på andre delmarkeder. I den konkrete case blev dette sikret ved det vellykkede frasalg af DONGs ene gaslager.
- **Adfærdstilsagn sikrer ikke nødvendigvis de ønskede effekter i markedet.** Gasreleasen blev ifølge de interviewede kilder primært anvendt af eksisterende aktører til arbitragehandel og medførte ifølge nogle markedsaktører ikke entry på markedet. Et EU-studie konkluderede, at tilsagnet havde haft begrænset indvirkning på markedsstrukturere. Omvendt vurderer en anden aktør, at tilsagnet bidrog til, at det danske engrosmarked blev udviklet hurtigere, end det ville have været tilfældet uden tilsagnet.
- **Effektiviteten af adfærdstilsagn kan mindskes, hvis tilsagnet indeholder uhensigtsmæssige begrænsninger.** I det konkrete tilfælde betød swapelementet i gasreleasen, at det var vanskeligere for potentielle entrants at benytte sig af tilsagnet.

## 7 Arcus' køb af Pernod Ricard

### 7.1 Fusionen og tilsagnene

Arcus-Gruppen anmeldte i juli 2012, at de havde indgået en aftale om at købe Pernod Ricard Denmark A/S.<sup>26</sup> Begge virksomheder solgte akvavit på det danske marked. Pernod Ricard producerede, solgte og markedsførte blandt andre mærkerne Aalborg, Brøndums, Høker og Gammel Dansk, mens Arcus blandt andre producerede mærket Linie Aquavit. Fusionen blev godkendt med tilsagn i september 2012.

#### Konkurrencemyndighedernes betænkeligheder

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen afgrænsede en række markeder, som blev berørt af fusionen. Det drejede sig om salg af akvavit til detaildet i Danmark, salg af akvavit til horeca-sektoren i Danmark, salg af tax-free spiritus til travel retail og et muligt marked for salg af akvavit til grænsehandelen ved den dansk-tyske grænse.

Styrelsens undersøgelser viste, at Pernod Ricard allerede inden fusionen havde meget høje markedsandele på alle berørte markeder. Arcus var den næststørste aktør inden fusionen. Uden tilsagn ville fusionen betyde, at koncentrationen på markederne ville blive endnu højere, og styrelsen vurderede, at Arcus ville få en dominerende position. Fusionen ville dermed hæmme den effektive konkurrence betydeligt og kunne derfor ikke godkendes uden kompenserende tiltag.

#### Tilsagnenes formål og udformning

Fusionsparterne afgav to tilsagn i forbindelse med fusionen. Det første tilsagn betød, at parterne skulle frasælge Brøndums. Tilsagnet havde til formål at afværge de negative, ensidige virkninger ved fusionen. Frasalget af Brøndums ville betyde, at koncentrationen på de væsentligste markeder ville falde efter fusionen. Det skyldes, at Brøndums havde en højere markedsandel end de mærker, som Arcus bragte med ind i fusionen (primært Linie Aquavit).

I forbindelse med behandlingen af sagen gennemførte Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen en markedstest af tilsagnet om at frasælge Brøndums. Styrelsen modtog svar fra tre danske virksomheder ud af syv adspurgte. Markedstesten bekræftede, at Brøndums var et rentabelt mærke, som ville kunne fungere selvstændigt.

Styrelsen vurderede desuden, at risikoen for koordinerede virkninger ville blive forøget, hvis Brøndums blev købt af Altia, som var den tredjestørste aktør på markedet før fusionen og en sandsynlig køber. Dette skyldes, at fusionen med et frasalg af Brøndum til Altia ville medføre, at

<sup>26</sup> Gennemgangen i dette afsnit baserer sig på Konkurrencerådets afgørelse, *Arcus-Gruppen Holding AS' overtagelse af Pernod Ricard Denmark A/S*, 26. september 2012.



de to største aktørers markedsandele ville blive mere symmetriske, hvilket kan øge sandsynligheden for koordinering.

For at imødegå styrelsens bekymringer på dette punkt afgav parterne et yderligere tilsagn. Tilsagnet indebar, at Arcus skulle afvikle eksisterende aftaler med Altia om produktion, logistik og tapning af Altias produkter. Styrelsen vurderede, at dette tilsagn ville reducere gennemsigtigheden på markedet i forhold til virksomhedernes produktionsplanlægning og produktionsomkostninger betydeligt og dermed reducere risikoen for koordinerende virkninger.

## 7.2 Udviklingen siden fusionen

De følgende afsnit er primært baseret på interviews med markedsaktører og Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen samt data om udviklingen i forbrugerpriser fra Danmarks Statistik. Vi har interviewet følgende aktører, der alle henholdsvis producerer eller forhandler akvavit:

- Altia
- Arcus/Det Danske Spirituskompagni A/S
- Coop

### Implementeringen af de to tilsagn

Altia købte Brøndums fra det fusionerede selskab i 2013. Altia overtog lagerbeholdningen og var i stand til at føre Brøndums videre umiddelbart efter købet. Arcus oplyser, at salgsprocessen forløb relativt nemt. Arcus havde alene afgivet tilsagn om at sælge selve varemærkerettighederne til Brøndums, og udover lagerbeholdningen fulgte der derfor ingen fysiske anlæg eller medarbejdere med ved salget af Brøndums.

Aftalerne om produktion, logistik og tapning mellem Altia og Arcus blev endeligt afviklet 1. maj 2016. Afviklingen af aftalerne var planlagt før salget af Brøndums.

Efter fusionen blev salget af Arcus' danske produkter (Aalborg, Høker og Gammel Dansk) organiseret i selskabet Det Danske Spirituskompagni A/S.

### Udvikling i forbrugerpriserne

Nedenfor ser vi nærmere på, hvordan forbrugerpriserne på akvavit udviklede sig i perioden før og efter fusionen. Der kan være mange årsager til ændringer i forbrugerpriserne, og vi kan derfor ikke entydigt knytte prisudviklingen til fusionen og tilsagnet. Forbrugerpriserne kan dog være en indikator for udviklingen i konkurrencen på markedet.

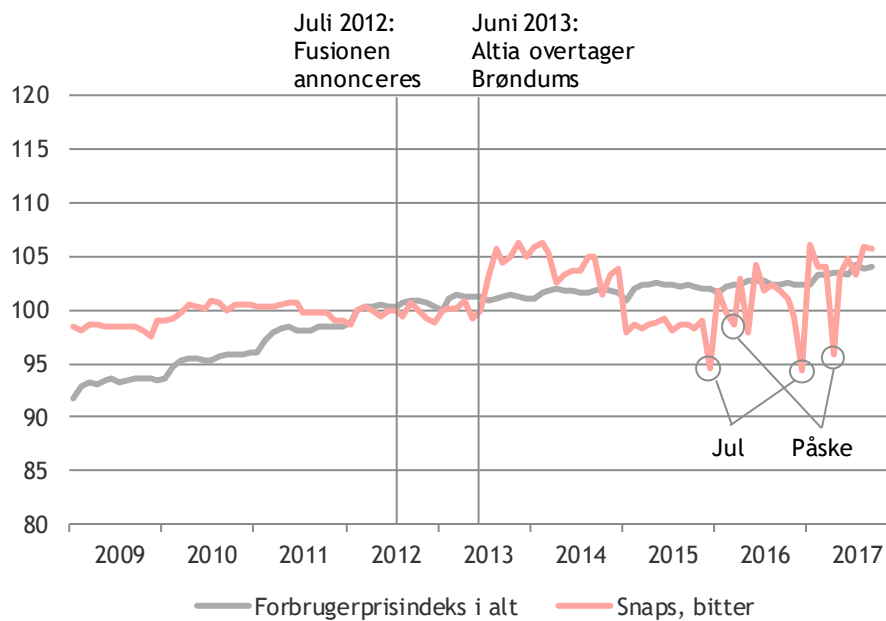
Altia overtog Brøndums i juni 2013, og i månederne umiddelbart efter steg forbrugerpriserne på snaps og bitter, jf. figur 4. I den efterfølgende periode faldt forbrugerpriserne på snaps og bitter imidlertid igen til under niveauet før fusionen.

Samtidig har forbrugerpriserne på snaps og bitter de senere år været betydeligt mere volatile end i den forudgående periode. Der har især været store prislejninger i december og marts/april, hvilket kan hænge sammen med slagtilbud i forbindelse med højtiderne, hvor forbrugerne traditionelt

indtager større mængder af denne produkttype. Det stemmer overens med udsagn fra dagligvarehandlen (jf. afsnit 7.3) og kan være et udtryk for en øget konkurrence på markedet.

Udviklingen med særligt lave priser omkring jul og påske betyder også, at den vægtede gennemsnitspris set over hele året formentlig nu er lavere end niveauet før fusionen, da priserne dermed er særligt lave i de måneder, hvor forbruget antageligvis er højt.

Figur 4 Udvikling i forbrugerpriserne for snaps og bitter (indeks januar 2013 = 100)



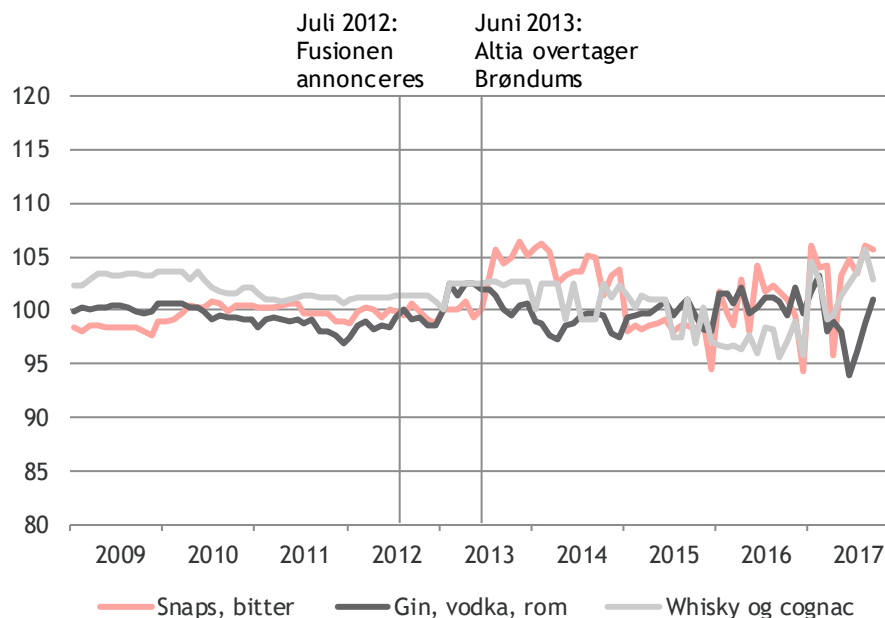
Kilde: Særkørsel fra Danmarks Statistik.

Danmarks Statistik overgik i januar 2016 til at anvende scannerdata frem for manuel prisindsamling i supermarkeder til at udarbejde forbrugerprisindekset. Danmarks Statistik oplyser, at metodeændringen har givet anledning til små ændringer i de beregnede indeks, bl.a. hvad angår sæsonvariationen. Således kan en del af den øgede volatilitet efter 2016 formentlig tilskrives metodeændringer. Vi bemærker dog, at en øget prisvolatilitet også er synlig i data før januar 2016.

Sammenligner man udviklingen for varekategorien "snaps og bitter" med andre beslægtede typer af spiritus og likør, så fremgår det, at prishoppet i sensommeren 2013 var isoleret til markedet for snaps og bitter, jf. figur 5.

Alle typer af spiritus og likør har imidlertid oplevet en øget volatilitet i priserne de senere år. Derfor kan den øgede volatilitet ikke entydigt knyttes til fusionen, om end det dog skal bemærkes, at både Altia og Arcus også sælger produkter inden for andre typer af spiritus og likør end snaps og bitter.

Figur 5 Udvikling i forbrugerpriserne på forskellige typer af spiritus og likør (januar 2013 = 100)



Kilde: Særkørsel fra Danmarks Statistik.

### 7.3 Tilsagnets effekt

Både Altia og Arcus vurderer, at Altia med købet af Brøndums udøver et effektivt konkurrencepres over for de andre mærker på markedet for akvavit. Det kommer bl.a. til udtryk ved, at Altia efter overtagelsen har introduceret en række nye produktvarianter.

Coop vurderer, at frasalget af Brøndums har skabt en sund konkurrence på markedet for akvavit. Før frasalget af Brøndums blev prisniveauet på markedet for akvavit efter Coops opfattelse i høj grad fastsat af Pernod Ricard, da virksomheden førte de to største mærker på markedet: Brøndums og Aalborg Akvavit. I dag markedsfører Arcus/Pernod Ricard bl.a. mærkerne Aalborg Akvavit og Linie Aquavit, mens Altia fører Brøndums, og det har efter Coops vurdering skabt mere konkurrence på markedet. Det ses fx ved, at Arcus og Altia i dag ofte kører kampagnepriser fx i forbindelse med højtider (se også figur 4).

Arcus oplyser, at Brøndums har bibeholdt en betydelig markedsandel, og at Brøndums' markedsandel i dag er ca. 19% opgjort efter volumen. Før fusionen havde Brøndums en markedsandel på [10-20%] opgjort efter værdi.<sup>27</sup> Dermed er der ikke sket markante ændringer i Brøndums markedsandel siden 2013.

<sup>27</sup> Ifølge parternes fusionsanmeldelse, jf. Konkurrencerådets afgørelse i sagen d., 26. september 2012.

## 7.4 Læringspunkter

Vi kan uddrage en række læringspunkter af casen:

- **Frasalg af stærke mærkevarer kan bidrage til en effektiv konkurrence.** Fusionen (inkl. tilsagn) har effektivt reduceret koncentrationen på markedet. Det har skabt en stærkere konkurrence på markedet, at de to største mærker nu markedsføres af to forskellige leverandører. Leverandørerne kører bl.a. kampagnepriser, og der har været en del produktinnovation.
- **Prisstigninger kan forekomme i opstartsperiode.** Markedet for akvavit var præget af en relativt stor prisstigning i perioden umiddelbart efter Altias overtagelse af Brøndums. Godt halvandet år senere faldt priserne betydeligt. Selvom prisændringerne ikke entydigt kan knyttes til fusionen og frasalget, så kan de indikere, at Altia først var i stand til at yde et effektivt konkurrencepres noget tid efter overtagelsen af Brøndums.

# 8 Fusionen mellem EY og KPMG

## 8.1 Fusionen og tilsagnet

EY anmeldte i februar 2014 til Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen, at de overtog den danske del af KPMG (herefter KPMG DK).<sup>28</sup> Både EY og KPMG DK var før fusionen store revisionshuse, som udover traditionelle revisions- og regnskabsydelser også leverede skatterådgivning og øvrig relateret rådgivning, herunder rådgivning relateret til virksomhedshandler, corporate finance, outsourcing mv.

### Konkurrencemyndighedernes betænkeligheder

Revisionsbranchen er kendetegnet ved fire store revisionshuse, som hver er tilknyttet et af de fire store, globale revisionsnetværk, og som kaldes *Big Four*. Udover EY og KPMG drejer det sig om Deloitte og PwC. Det er vigtigt at forstå, at fusionen alene vedrører en sammenlægning af de danske revisionsvirksomheder og ikke en sammenlægning af de internationale netværk. Som led i fusionen opsagde KPMG DK således sin samarbejdsaftale med det globale KPMG-netværk. Styrelsen anmeldte i øvrigt senere opsigelsen til SØIK, da den efter styrelsens vurdering udgjorde en overtrædelse af forbuddet mod præimplementering.<sup>29</sup>

Konkurrencerådet fokuserede i sin afgørelse på to markeder, hvor man vurderede, at fusionen kunne give anledning til betænkeligheder:

- Markedet for levering af revisions- og regnskabsydelser til de største virksomheder i Danmark.
- Markedet for rådgivning vedrørende skatter og afgifter til de største virksomheder i Danmark.

I praksis er det ifølge styrelsens vurdering kun *Big Four*, som konkurrerer på de to ovenstående markeder.<sup>30</sup> Det skyldes, at kun de største revisionshuse har den tilstrækkelige kapacitet, omdømme, kompetence og internationale netværk til at betjene de største virksomheder i Danmark. Som følge af ny EU-regulering<sup>31</sup> vil ét af de fire revisionshuse desuden ofte være forhindret i at byde på konkrete opgaver. Det skyldes krav om skift af revisor hvert tiende år

<sup>28</sup> Gennemgangen i dette afsnit baserer sig på Konkurrencerådets afgørelse, *EY's overtagelse af KPMG Danmark*, 28. maj 2014.

<sup>29</sup> <http://www.kfst.dk/nyheder/kfst/nyheder/pressemeddelelser/2015/20150604-sag-om-praeimplementering-af-revisorfusion-til-soeik/>.

<sup>30</sup> På de øvrige markeder, som revisionshusene deltager i, vil der ofte være langt flere konkurrerende leverandører. Det drejer sig eksempelvis om levering af revisions- og regnskabsydelser til mindre og mellemstore virksomheder i Danmark.

<sup>31</sup> Den nye regulering forelå på tidspunktet for Konkurrencerådets afgørelse som et udkast fra EU Kommissionen, der var blevet vedtaget af Europa Parlamentet men endnu ikke godkendt i Ministerrådet. Forordningen blev offentliggjort i EU-Tidende d. 27. maj 2014 og implementeret i dansk lovgivning d. 19. maj 2016.

(med mulighed for forlængelse), samt at et revisionshus ikke må rådgive en virksomhed om blandt andet skatteforhold, hvis det også har virksomheden som revisorkunde.<sup>32</sup>

En gennemførelse af fusionen uden tilsagn ville derfor betyde, at antallet af effektive konkurrenter ville falde fra tre til to (eller i visse tilfælde fra to til én), når de største virksomheder skal vælge ny revisionsvirksomhed eller skatterådgiver. Fusionen ville derfor efter styrelsens vurdering eliminere et væsentligt konkurrencemæssigt pres på de relevante markeder.

### Barrierer for entry

Allerede inden Konkurrencerådet traf afgørelse, havde det internationale KPMG-netværk formelt genetableret sig i Danmark ved at danne selskabet KPMG 2014, og selskabet havde også trukket enkelte store kunder til. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen vurderede imidlertid, at KPMG 2014 næppe ville kunne udøve et effektivt konkurrencepres på de øvrige *Big Four*-selskaber i Danmark. Det skyldtes primært, at KPMG 2014 ville få vanskeligt ved at tiltrække tilstrækkeligt med kvalificerede medarbejdere.

Samlet set vurderede styrelsen derfor, at fusionen (uden tilsagn) ville give anledning til konkurrencemæssige betænkeligheder i form af ensidige virkninger på de relevante markeder.

### Tilsagnenes formål og udformning

For at imødegå styrelsens betænkeligheder afgav parterne en række tilsagn. Tilsagnene havde til formål at sikre, at KPMG 2014 på kort sigt kunne udøve et effektivt konkurrencepres på de øvrige *Big Four*-selskaber. Da adgangen til kvalificerede medarbejdere ifølge styrelsens vurdering var den væsentligste barriere for KPMG 2014's succes og det eneste teoretisk egnede tilsagn, var tilsagnene udformet, så de skulle gøre det lettere for KPMG 2014 at rekruttere blandt parternes medarbejdere.

Konkret indebar tilsagnene, at op til 200 medarbejdere på forskellige angivne ansættelsesniveauer, der søgte og fik ansættelse hos KPMG 2014 inden den 31. august 2014, ville blive frigjort fra deres kundeklausuler for en række nærmere specificerede kunder. Medarbejderne ville samtidig blive frigjort fra lange opsigelsesvarsler. En række af medarbejderne havde allerede valgt at skifte fra parterne til KPMG 2014, da styrelsen behandlede fusionsanmeldelsen.

## 8.2 Udviklingen siden fusionen

De følgende afsnit er baseret på input fra KPMG, Foreningen af Statsautoriserede Revisorer (FSR) samt Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen. EY har oplyst, at de ikke ønsker at lade sig interviewe

<sup>32</sup> Reglerne blev senere lempet i forhold til det udkast, som lå til grund for Konkurrencerådets afgørelse. I den danske implementering blev det fortsat muligt for revisor inden for visse grænser at fungere som rådgiver, herunder også på skatteområdet. Se <http://www.fsr.dk/Nyheder%20og%20presse/Pressemeddelelser/2016-pressemeddelelser/Nye%20revisorlov%20vedtaget>.

pga. en verserende sag hos Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen. Derudover har centrale enkeltpersoner også bidraget med deres vurderinger.

KPMG 2014 har vundet fodfæste på markedet og har i dag 550 ansatte og en årlig omsætning på knap 600 mio. kr. Vurderingen blandt aktørerne er, at tilsagnene har været helt afgørende for, at det har været muligt.

KPMG 2014 er den mindste spiller blandt *Big Four*-selskaberne. De har især etableret sig på markedet for rådgivning, mens de har haft mindre held med at etablere sig på markedet for revision. KPMG 2014 havde Mærsk og Carlsberg som kunder i to år, men de oplyser, at de i dag ikke har nogen revisionskunder blandt top 100-virksomhederne i Danmark. KPMG 2014 oplyser, at de som oftest bliver inviteret til at byde på opgaverne, men det sker også, at de ikke bliver inviteret.

Den manglende succes på revisionsområdet skyldes ifølge de interviewede markedsaktører primært, at KPMG 2014 ikke har været i stand til at tiltrække et tilstrækkeligt antal tunge partnere til at vinde revisionsopgaverne. Dertil kommer, at markedet for revision er mere statisk. Her indgår man typisk lange partnerskaber med kunderne, hvilket betyder, at kunderne er mindre villige til at skifte til en ny leverandør. Dette billede er dog under opbrud som følge af den føromtalte nye EU-regulering på området, der blev implementeret i dansk lovgivning i maj 2016.

På markedet for rådgivning indgår man typisk i kortere partnerskaber, hvilket betyder, at det er nemmere at komme i betragtning til opgaver for nye spillere på markedet. Flere af aktørerne vurderer, at dette, i kombination med stærke partnere inden for bl.a. skatteområdet, er forklaringen bag, at KPMG 2014 har succes på rådgivningsmarkedet.

### 8.3 Tilsagnets effekt

Aktørerne vurderer entydigt, at tilsagnet har været afgørende for etableringen af KPMG 2014. Uden tilsagnet havde det ikke været muligt at tiltrække de nødvendige medarbejderkompetencer, som har været en forudsætning for opstarten af KPMG 2014.

Flere aktører vurderer, at konkurrencen ikke er blevet svækket som følge af fusionen. Flere aktører beretter blandt andet, at priserne i markedet har været faldende siden fusionen. Prisfaldet startede inden fusionen, men fusionen har ifølge aktørerne bidraget yderligere til udviklingen.

Aktørerne beretter, at fusionen og de mange medarbejderskift, den medførte, har bidraget til en øget dynamik i markedet. Den effekt er blevet yderligere forstærket af EU-kravet om tvungen revisor- og partnerrotation. Det kan derfor være vanskeligt at opgøre effekten af fusionen isoleret set, da EU-kravene har påvirket markedet betydeligt.

En aktør vurderer, at KPMG 2014 fremadrettet vil kunne bidrage yderligere til at skærpe konkurrencen, idet KPMG 2014 fortsat er i en opstarts- og etableringsfase. Aktøren vurderer, at

KPMG 2014 fremadrettet vil kunne konkurrere på markedet for revisionsydelser også blandt top 100-virksomheder. Aktøren fremhæver, at EU's krav om rotation bidrager positivt til den udvikling.

## 8.4 Læringspunkter

Vi kan uddrage en række læringspunkter af casen:

- **Tilsagn om afgivelse af kritiske ressourcer kan være et effektivt instrument til at sikre konkurrencen.** Tilsagnet kan opfattes som et semistrukturelt tilsagn, idet afgivelsen af medarbejdere i det konkrete tilfælde har lighedspunkter med et frasalg. Tilsagnet bidrog afgørende til at sikre, at KPMG 2014 hurtigt kunne etablere en position på markedet. Tilsagnets effektivitet var dog betinget af de særlige forhold på det konkrete marked, hvor erfarne medarbejdere og partnere er en kritisk ressource, og hvor der stod en aktør med et stærkt brand klar til at ansætte medarbejderne.
- **Tilsagn, som skal sikre en ny aktørs mulighed for at etablere sig på markedet, skal være konstrueret, så den nye spiller opnår en bæredygtig markedsposition.** Aktøren skal på sigt kunne konkurrere på markedsvilkår uden at være afhængig af særlige betingelser eller vilkår i adfærdstilsagn. Det lykkedes i vid udstrækning i denne fusion på markedet for rådgivning, men kun i begrænset omfang på markedet for revisionsydelser. Det sidstnævnte skyldes blandt andet, at markedet er præget af lange partnerskaber med kunderne, hvilket betyder, at kunderne er mindre villige til at skifte til en ny leverandør af revisionsydelser.



## 9 Danish Agros overtagelse af Dan Agro og DLA Agro

### 9.1 Fusionen og tilsagnene

Konkurrencerådet godkendte i juni 2015, at Danish Agro overtager DLA Agro samt Dan Agro, som ejer Hedegaard Agro.<sup>33</sup> Danish Agro og Dan Agro/Hedegaard Agro var og er begge aktive inden for blandt andet produktion og salg af færdigfoder til svin, kvæg og fjerkræ samt salg af en række øvrige grovvarer til landbruget. Danish Agro kontrollerer også en række upstreamselskaber, som forsyner grovarevirksomheder med diverse input.

DLA Agro er et indkøbsselskab for en række danske og nordeuropæiske grovareselskaber, herunder Danish Agro og Hedegaard. Grovareselskaberne køber ind i fællesskab for at opnå kontraheringsstyrke over for internationale producenter og mellemhandlere af grovvarer.

Danish Agro ejede i forvejen mere end 50% af aktierne i både Dan Agro/Hedegaard og DLA Agro. På grund af et stemmeloft havde Danish Agro ikke kontrol med selskaberne, men besad blandt andet posten som bestyrelsesformand og en almindelig bestyrelsespost i Hedegaard. Med fusionen blev stemmeloftet ophævet, og Danish Agro opnåede dermed fuld kontrol med begge selskaber.

#### Betæneligheder i forhold til fusionen med Dan Agro/Hedegaard

Både Danish Agro og Dan Agro/Hedegaard var før fusionen betydelige spillere på de danske markeder for salg af færdigfoder til svin, kvæg og fjerkræ samt salg af en række øvrige varer til landbruget. Sammen med den tredje store aktør på markedet, DLG, ville den fusionerede virksomhed opnå en samlet høj markedsandel på 90-100% på markedet for fjerkræfoder og 60-90% på en række andre markeder.

Konkurrencemyndighederne vurderede, at fusionen (uden tilsagn) ville hæmme den effektive konkurrence betydeligt i form af koordinerede virkninger på detailmarkederne for salg af færdigfoder til fjerkræ, svin og kvæg samt salg af planteværn, gødning, premix, foderråvarer, foderfedt og såsæd.

#### Betæneligheder i forhold til fusionen med DLA Agro

Der var før fusionen to indkøbssamarbejder på området i Danmark: Ét bestående af DLA, som havde en række medlemmer, og ét primært bestående af grovareselskaberne DLG, Hornslyd Købmandsgaard og Brødr. Ewers. De to sidstnævnte er samlet i samarbejdet Agro Danmark.

<sup>33</sup> Beskrivelsen i dette afsnit baserer sig på Konkurrencerådets afgørelser i sagerne, *Danish Agro Amba's erhvervelse af af enekontrol over DLA Agro Amba og Danish Agro Amba's erhvervelse af enekontrol over Dan Agro Holding A/S*, d. 24. juni 2015.

Konkurrencemyndighederne vurderede, at fusionen medførte en forøget risiko for, at Danish Agro kunne udnytte sin fulde kontrol over DLA til at afskærme konkurrenters mulighed for at købe input til deres produktion på konkurrencedygtige vilkår (såkaldt inputafskærmning). Derved ville konkurrencen på downstreammarkedet blive forringet. Styrelsen fandt, at der både var risiko for ensidig inputafskærmning fra DLA's side og for koordineret inputafskærmning mellem DLA og indkøbssamarbejdet DLG/Agro Danmark.

### Tilsagnenes formål og udformning

Fusionsparterne afgav en række tilsagn for at imødekomme styrelsens betænkeligheder ved fusionen. Nogle af tilsagnene i de to sager overlapper hinanden.<sup>34</sup> Efter aftale med Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen fokuserer vi i denne analyse på seks udvalgte tilsagn, som det fremgår af tabel 2 herunder.

Tabel 2

#### Tilsagn afgivet af Danish Agro ved fusionerne med Dan Agro/Hedegaard og DLA Agro

Tilsagn	Med i denne analyse
<b>Fusionen med Dan Agro/Hedegaard</b>	
1 Frasalg af foderfabrikker	✓
2 Indkøb af færdigfoder, lønproduktion og serviceydelser gennem DA	✓
3 Frit valg af foderleverandør for Hedegaard Foods' producenter	✓
4 Ekstraordinær mulighed for opsigelse af tegnede fjerkræfoderkontrakter	✓
5 Indkøb gennem DLA	
6 Etablering af Chinese walls i DLA	
7 Etablering af Chinese walls i DA's upstreamselskaber via DLA	
8 Nedlæggelse af stående indkøbsudvalg i DLA	
9 Trustee i relation til tilsagn 6 og 7	
<b>Fusionen med DLA Agro</b>	
10 Adgang til engroskøb gennem DLA	✓
11 Chinese walls i forbindelse med engroskøb	✓
12 Nedlæggelse af stående indkøbsudvalg i DLA	
13 Trustee i relation til tilsagn 11	

Kilde: *Danish Agro Amba's erhvervelse af af enekontrol over DLA Agro Amba og Danish Agro Amba's erhvervelse af enekontrol over Dan Agro Holding A/S*, Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen, d. 24. juni 2015.

De fire tilsagn fra fusionen med Dan Agro/Hedegaard, som er med i denne analyse, består af følgende:

<sup>34</sup> Tilsagn nr. 5, 6, 8 og 9 (fra Danish Agro-fusionen) svarer til hhv. tilsagn nr. 10, 11, 12 og 13 (fra DLA-fusionen), jf. nummereringen i tabel 2.

- **Frasalg af foderfabrikker.** Danish Agro forpligtede sig til at sælge to foderfabrikker, som var godkendt til produktion af fjerkræfoder, med en kapacitet svarende til 37% af det danske marked for fjerkræfoder. Inden fusionen blev godkendt, havde Danish Agro med styrelsens godkendelse indgået bindende aftaler om køb af fabrikker med henholdsvis Hornsyld Købmandsgaard og Møllerup Mølle. Salget skulle, sammen med tilsagn 2-4, give køberne mulighed for at indtræde på markedet for fjerkræfoder. Salget skulle derfor imødegå styrelsens bekymringer om koordinerede virkninger på markedet, der efter fusionen, uden et frasal, ville være domineret af Danish Agro og DLG.

Styrelsen forventede også, at salget ville give køberne mulighed for at lægge et konkurrencepres på de øvrige markeder.

- **Indkøb af færdigfoder, lønproduktion og serviceydelser gennem DA.** Danish Agro forpligtede sig til at sælge færdigfoder til fjerkræ, svin og kvæg engros. Desuden forpligtede Danish Agro sig til at foretage lønproduktion af de samme fodertyper til kostpris og til at sælge rådgivningsydelser om fjerkræfoderproduktion.

Tilsagnet skulle gøre det muligt for andre aktører end køberne af foderfabrikkerne at agere på fjerkræfodermarkedet og yde et konkurrencepres på de relevante markeder.

- **Frit valg af foderleverandør for Hedegaard Foods' producenter.** Hedegaard Foods har aftaler med en betydelig del af de danske ægproducenter. Før fusionen krævede en klausul i kontrakterne, at producenterne som udgangspunkt også skulle købe fjerkræfoder fra Hedegaard. Danish Agro forpligtede sig til at ophæve denne klausul.

Tilsagnet skulle give andre foderproducenter adgang til en større potentiel kundebase og dermed medvirke til at sikre konkurrencen på markedet for fjerkræfoder.

- **Ekstraordinær mulighed for opsigelse af tegnede fjerkræfoderkontrakter.** Fusionsparterne forpligtede sig til at give alle eksisterende kunder mulighed for at opsiges deres kontrakter om levering af fjerkræfoder. Tilsagnet skulle ligesom ovenstående give andre foderproducenter adgang til en større potentiel kundebase.

De to tilsagn fra fusionen med DLA Agro, som er med i denne analyse, overlapper med tilsagn fra Dan Agro/Hedegaard-fusionen. De består af følgende:

- **Adgang til engroskøb gennem DLA.** Fusionsparterne forpligtede sig til at sikre, at DLA sælger foderråvarer, planteværn og gødning til andre grovvarereselekskaber på mindst lige så fordelagtige vilkår som til Danish Agro. Tilsagnet skal sikre, at Danish Agros konkurrenter fortsat kan købe ind på konkurrencedygtige vilkår og dermed udøve et effektivt konkurrencepres på Danish Agro.
- **Chinese walls i forbindelse med engroskøb.** Tilsagnet forpligter fusionsparterne til at oprette Chinese walls mellem upstreamorganisationen i DLA og downstreamorganisationen i Danish Agro. Tilsagnet skal sikre, at Danish Agro ikke har adgang til viden om

konkurrenternes indkøb gennem DLA for at sikre den effektive konkurrence på downstreammarkedet.

## 9.2 Udviklingen siden fusionen

Inden fusionen blev godkendt, havde Danish Agro med styrelsens godkendelse indgået bindende aftaler om køb af fabrikker med henholdsvis Hornsyld Købmandsgaard og Mollerup Mølle.

Mollerup Mølle købte Hedegaard Agros foderfabrik på havnen i Skive og driver den fortsat. Hornsyld Købmandsgaard købte Hedegaard Agros fjerkræfoderfabrik i Gødstrup ved Herning, som de stadig driver.<sup>35</sup>

## 9.3 Tilsagnetnes effekt

Det følgende afsnit er baseret på input fra Danish Agro, Hornsyld Købmandsgaard, Mollerup Mølle og Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen. Derudover har centrale enkeltpersoner også bidraget med deres vurderinger.

### Frasalg af foderfabrikker

Flere aktører omtaler tilsagnet som meget effektivt og fremhæver, at tilsagnet har været afgørende for konkurrencen i markedet for fjerkræfoder. De interviewede markedsaktører har alle en opfattelse af, at konkurrencen i markedet i dag er hård.

En aktør vurderer, at konkurrencen måske endda er skærpet i forhold til en situation, hvor fusionen ikke var blevet godkendt. Derfor vurderer aktøren, at frasalg af én virksomhed måske havde været tilstrækkeligt til at opnå det krævede konkurrenceniveau. En anden aktør vurderer, at det især er den ene af de to nye aktører på markedet, som har leveret et betydeligt konkurrencepres. Set i det lys vurderer aktøren, at frasalg af kun en fabrik kunne have været tilstrækkeligt; afhængig af hvem køberen ville have været.

En aktør nævner, at opkøb af en eksisterende foderfabrik var en forudsætning for, at nye aktører succesfuldt kunne etablere sig. Flere aktører nævner, at det ikke havde været muligt at komme ind på markedet, hvis man skulle bygge en ny fabrik i stedet for at overtage en eksisterende. Aktøren fremhæver tilsagnet som en forudsætning for at sikre konkurrencen i et marked, som kræver en høj grad af markeds- og produktkendskab.

### Indkøb af færdigfoder, lønproduktion og serviceydelser gennem DA

Aktørerne beretter samstemmende, at mulighederne i tilsagnet ikke bliver benyttet.

<sup>35</sup> [https://www.food-supply.dk/article/view/211858/mollerup\\_molle\\_overtager\\_foderfabrik\\_fra\\_hedegaard](https://www.food-supply.dk/article/view/211858/mollerup_molle_overtager_foderfabrik_fra_hedegaard)

En aktør nævner, at det kan skyldes, at der er et overskud af produktionskapacitet i markedet. En anden aktør mener, at det skyldes, at marginerne i markedet er for små til, at det er økonomisk bæredygtigt med både en producent og et indkøbsselskab i værdikæden.

En aktør vurderer, at tilsagnet i teorien er fornuftigt, men at det i praksis ikke er relevant. Aktøren vurderer, at stordriftsfordelene i branchen betyder, at entry er meget vanskeligt, hvilket tilsagnet ikke ændrer på.

En enkelt aktør nævner, at truslen om, at mulighederne i tilsagnet kan blive benyttet, måske kan have haft en dæmpende effekt på marginer. På den måde kan tilsagnet indirekte have bidraget til skærpet priskonkurrence.

Danish Agro oplyser, at tilsagnet ikke har haft negative konsekvenser for dem.

#### Frit valg af foderleverandør for Hedegaard Foods' producenter

Mulighederne i tilsagnet er kun blevet brugt i meget beskedent omfang ifølge aktørerne. Dog fremhæver enkelte aktører, at deres viden om effekten af tilsagnet er meget begrænset. Der sker løbende skift af leverandører, og aktørerne fremhæver, at det er svært at afgøre, om der har været et større skifte end uden tilsagnet.

#### Ekstraordinær mulighed for opsigelse af tegnede fjerkræfoderkontrakter

Aktørerne beretter samstemmende, at tilsagnet nærmest ingen effekt har haft.

En aktør kalder tilsagnet ubrugeligt. Aktøren argumenterer, at det ikke har nogen effekt at løse folk fra en kontrakt, som de frivilligt har indgået, for at kunne skifte til en ny spiller på markedet, som endnu ikke har vist, hvad han kan. Den nye aktør skulle først bevise sit værd, og så ville kunderne overveje et skifte.

#### Adgang til engroskøb gennem DLA

Aktørerne ser forskelligt på tilsagnet. En aktør fremhæver, at det gør entry nemmere, da nye aktører får stordriftsfordele fra første køb. En anden aktør mener ikke, at det har nogen betydning i forhold til at gøre entry nemmere.

Sidstnævnte aktør argumenterer, at hvis der skulle komme nye aktører på markedet, ville det være meget store internationale spillere, som ikke ville benytte sig af tilsagnet. Aktøren vurderer, at markedet er for hårdt til nye små spillere, som derfor afholder sig fra entry.

Aktørerne fremhæver samstemmende, at tilsagnet har værdi for eksisterende aktører i markedet, da tilsagnet sikrer, at de fortsat kan købe ind på konkurrencedygtige vilkår.

#### Chinese walls i forbindelse med engroskøb

Aktørerne er alle enige om, at tilsagnet er en nødvendighed og et absolut krav for at sikre, at Danish Agro ikke får adgang til følsom viden om konkurrenternes indkøb gennem DLA.

En aktør fremhæver, at tilsagnet i praksis er administrativt tungt, og at effekten af tilsagnet ville kunne opnås med mindre tunge virkemidler.

## 9.4 Læringspunkter

Vi kan uddrage en række læringspunkter af casen:

- **Tilsagn målrettet mod at få kunder til at skifte leverandør kan være vanskelige i praksis og kan ikke stå alene.** Kunder skifter ikke alene, fordi de kan; de skifter, hvis alternativet er mere attraktivt. Før kunderne skifter, så skal kunderne vide, at den ny virksomhed/leverandør er driftssikker og stabil. Et sådant tilsagn kan dog være en forudsætning for, at kunder kan skifte, hvis andre tilsagn bidrager til at mere attraktive alternativer opstår.
- **Det er vanskeligt alene gennem adfærdstilsagn at stimulere en konkurrencefremmende adfærd blandt kunder.** I den konkrete sag bliver mulighederne for frit valg af foderleverandør, ekstraordinær opsigelse af fjerkrækontrakter samt lønproduktion mv. kun udnyttet i meget beskedent omfang.
- **Frasalg af aktiver kan være et effektivt tiltag til at sikre konkurrencen.** Frasalget af foderfabrikkerne bidrog til at sikre, at konkurrencen, ifølge nogle aktører, blev mere effektiv end før fusionen.
- **Et succesfuldt frasalg afhænger i høj grad af at finde den rigtige køber.** I denne fusion var der to frasalg, som ikke nødvendigvis har bidraget til konkurrencen i samme omfang. Forskellene i bidraget til konkurrencen kan ikke forklares med forskelle i produktionsfaciliteter, men afspejler ifølge vores interviews forskellige kompetencer hos de to købere.

# 10 Appendix: Beskrivelse af metode

## 10.1 Udvalgelse af cases

Analysen er gennemført som et casestudie af seks konkrete fusionssager, hvor parterne har afgivet tilsagn.

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen udarbejdede en bruttoliste over alle fusionssager med tilsagn siden 2000, hvor fusionskontrollen blev indført i Danmark. På baggrund af listen udvalgte vi i samarbejde med styrelsen de sager, som skulle indgå som cases i analysen. Vi udvalgte sagerne på baggrund af følgende kriterier:

- Sagerne skal være tilpas gamle til at sikre, at der er akkumuleret tilstrækkelig erfaring (mindst 1-2 år).
- Sagerne skal være tilpas nye til at sikre, at erfaringerne fortsat er relevante.
- Sagerne skal så vidt muligt spænde over forskellige typer af tilsagn.
- Sagerne skal så vidt muligt afspejle cases, hvor vi formoder, at tilsagnene har været effektive, såvel som cases, hvor vi formoder, at tilsagnene ikke har været effektive.

## 10.2 Analyse af cases

Analysen af de enkelte cases er primært baseret på kvalitative interviews suppleret med et desk study. I det omfang, der har været relevante markedsdata tilgængelig om eksempelvis markedsandele, har vi inddraget dette i analysen.

### Desk study

Vi gennemførte først et desk study for at fremskaffe relevant viden til analysen, men også for at forberede os bedst muligt til de efterfølgende interviews. Undersøgelsen har omfattet blandt andet:

- Gennemgang af Konkurrencerådets oprindelige afgørelse samt parternes fusionstilsagn.
- Websøgning med henblik på at afdække forløbet efter fusionen (eksempelvis forløbet af et eventuelt frasal, udvikling i markedsstrukturen efter fusionen mv.).
- Gennemgang af eventuelle relevante, tilgængelige rapporter og statistikker om de berørte markeder.

I forbindelse med én af sagerne har vi haft adgang til relevante prisdata. Det er vedrørende Arcus' køb af Pernod Ricard, hvor Danmarks Statistik leverede et særudtræk, som belyser udviklingen i forbrugerpriserne på snaps, bitter og relaterede produkter.

## Gennemførelse af interviews

Vi gennemførte en række strukturerede interviews med relevante personer med kendskab til den konkrete sag eller marked. Nogle interviews blev gennemført som fysiske møder, mens andre blev gennemført telefonisk.

Interviewpersonerne var typisk fra:

- Den fusionerede virksomhed
- Køber af eventuelle frasolgte dele af forretningen
- Trustee
- Kunder eller øvrige samhandelspartnere
- Konkurrenter
- Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen
- Regulerende myndighed.

Deltagerne fra virksomhederne var typisk repræsentanter for virksomhedernes øverste ledelse. Interviewene blev i de fleste tilfælde gennemført under det forbehold, at vi ikke måtte citere den interviewede part direkte. Derfor har vi i mange tilfælde anonymiseret de enkelte udsagn.

Interviewene blev gennemført på baggrund af en spørgeguide, som vi udarbejdede specifikt for hver enkelt case baseret på vores indledende desk research. Overordnet spurgte vi ind til følgende emner:

- Respondentens forståelse af bevæggrundene bag tilsagnet
- Udviklingen siden fusionen
- Tilsagnets effekter
- Om tilsagnet fungerede som forventet (hvorfor/hvorfor ikke).