

NOTAT

Dato: 13. august 2021

Sag: 21/06267-26

Sagsbehandler: /RLA/CHAR/SAM

Godkendelse af Greenfleet A/S' erhvervelse af CC Explorer Invest ApS samt dets datterselskaber, herunder HB-Care Holding ApS

**KONKURRENCE- OG
FORBRUGERSTYRELSEN**

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen modtog den 16. juli 2021 en anmeldelse af Greenfleet A/S' erhvervelse af enekontrol over CC Explorer Invest ApS, jf. konkurrencelovens § 12 b. Ifølge § 12 h, stk. 5, 3. pkt., løber fristerne i § 12 d, stk. 1, fra den dag, hvor styrelsen ud over en fuldstændig anmeldelse har modtaget dokumentation for betaling af gebyret for anmeldelsen. Fristerne begyndte at løbe den 19. juli 2021.

KONKURRENCERÅDET

1. Transaktionen

Transaktionen indebærer, at Greenfleet A/S ved aftale af 30. april 2021 erhverver 100 pct. af aktiekapitalen i virksomheden CC Explorer Invest ApS samt dets datterselskaber, herunder HB-Care Holding ApS (samlet herefter "HB-Care"), hvorved Greenfleet A/S erhverver enekontrol over HB-Care.

Transaktionen udgør en fusion omfattet af fusionsbegrebet, jf. konkurrencelovens § 12, a, stk. 1, nr. 2.

2. Parterne og deres aktiviteter

Greenfleet A/S ejer datterselskaberne Kørselskontoret Dantaxi A/S, Dantaxi 4x48 A/S og Cabital Finans A/S (herefter samlet benævnt "Dantaxi"), som alle leverer persontransport i form af taxiservices i hele Danmark.

Dantaxi har aftaler med ca. 1.400 selvstændige taxivognmænd, der udfører selve kørslen som underleverandører, hvor Dantaxi som kørselskontor modtager betalingen direkte fra kunderne, som derefter videredistribueres til vognmændene.

Udover traditionel taxikørsel er Dantaxi i et mindre omfang aktiv inden for specialkørsel.

Dantaxi er ultimativt ejet og kontrolleret Triton Group¹, et nordeuropæisk

¹ Se Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens afgørelse af 29. november 2018: *Godkendelse på baggrund af en forenklet sagsbehandling af kapitalfonden Triton Smaller Mid-Cap Funds erhvervelse af Dantaxi Gruppen.*

investeringselskab, der fokuserer på investeringer i små og mellemstore virksomheder navnlig i Nordeuropa, Italien og Spanien.

HB-Care leverer persontransport i minibusser i form af specialkørsel, der omfatter handicaptransport, hospitalstransport, læge- og specialisttransport, skolekørsel og arbejdsrelateret transport. *HB-Care* yder ikke taxiserVICES.

HB-Care er aktiv på Sjælland, herunder Københavnsområdet, i Øst/Midtjylland og i Sønderjylland.

Ingen af parterne har aktiviteter inden for liggende transport, herunder ambulancekørsel.

3. Jurisdiktion og anmeldelsespligt

De deltagende virksomheder er Dantaxi og *HB-Care*.

Ifølge det oplyste havde Dantaxi (inkl. Triton Group) i 2019 en omsætning på [xxx] kr. i Danmark. *HB-Care* havde i 2020 en omsætning på [xxx] kr. i Danmark.²

Eftersom de deltagende virksomheders omsætning overstiger omsætnings-tærsklerne i konkurrencelovens § 12, stk. 1, nr. 1, er der tale om en fusion omfattet af konkurrencelovens regler om fusionskontrol, jf. konkurrence-lovens kapitel 4.

4. Vurdering

4.1 Afgrænsning af det relevante marked

For at vurdere om en fusion hæmmer den effektive konkurrence betyde-ligt, er det nødvendigt at afgrænse det eller de relevante markeder, som fusionen berører.

4.1.1 Markedet for specialkørsel

Kommissionen har ikke i tidligere praksis vurderet et marked for special-kørsel, men har overvejet, om det overordnede marked for persontransport eventuelt skulle segmenteres efter den konkrete transporttype, eksempelvis offentlig transport, taxaservices og delebiler.³ Særligt i forhold til buskørsel har Kommissionen ligeledes overvejet, om markedet for rutebuskørsel for trafikelskaber er et separat marked for hyre- og ekskursionsbuskørsel⁴,

² Omsætningen er for hver af parterne opgjort ud fra seneste reviderede regnskabstal, jf. § 1, stk. 2, i Bekendtgørelse nr. 1286 om beregning af omsætning i konkurrenceloven af 26/11/2019

³ Jf. Kommissionens afgørelse af 7. november 2018 i sag M.8744, Daimler/ BMW/Car sharing JV.

⁴ Jf. Kommissionens afgørelse af 10. december 1999 i sag M.1768, Schoyen/Goldman Sachs/Swebus.

samt om markedet for fjernbuskørsel er på samme marked som ikke-ske-malagt buskørsel og chartrerede busservices⁵. Kommissionen lod den endelige afgrænsning stå åben i de ovennævnte sager, da det ikke var nødvendigt at tage endeligt stilling hertil.

Konkurrencerådet har i tidligere praksis⁶ overvejet om markedet for persontransport skulle segmenteres efter forskellige typer af transport, fx specialkørsel, handicapkørsel, flexkørsel og patientbefordring, der bliver udbudt af kommuner, regioner eller offentligt ejede trafikselskaber. Disse udbud bliver typisk udbudt i den specifikke form for persontransport fx specialkørsel. Konkurrencerådet lod dog den endelige afgrænsning stå åben og tog udgangspunkt i markedet for persontransport, da der selv ved den bredest mulige markedsafgrænsning forelå en mærkbar konkurrencebegrænsning i strid med konkurrencelovens § 6.

I tidligere praksis⁷ har Konkurrencerådet endvidere overvejet særskilte segmenteringer af markedet for turistbuskørsel efter (i) bustype; almindelig turistbus, minituristbus eller minibus med lift og (ii) kundetype; erhvervskunder, rejsebureauer, fjernbusoperatører, offentlige kunder og togoperatører. Konkurrencerådet lod dog den endelige afgrænsning stå åben, men tog i vurderingen udgangspunkt i det snævrere mulige marked for turistbuskørsel set i forhold til bustype.

Parterne anfører, at det relevante produktmarked enten består af et overordnet marked for siddende persontransport eller et særskilt marked for specialkørsel bestående af alle kørselstyper inden for specialkørsel, der ifølge parterne omfatter hospitalskørsel, skolekørsel, handicapkørsel, læge- og speciallægekørsel samt andet arbejdsrelateret kørsel.⁸

HB-Care er ifølge parterne alene aktiv indenfor specialkørsel⁹ med brug af minibusser, der som regel kræver hjælpefaciliteter til passagerer med særlige behov, som lifte og kørestolsramper, ligesom HB-Cares personale er uddannet i at assistere blandt andet kørestolsbrugere.

⁵ Jf. Kommissionens afgørelse af 30. april 2013 i sag M.6818, Deutsche Bahn, Veolia Transport Central Europe.

⁶ Konkurrencerådets afgørelse af 28. februar 2018, *Økonomisk Forening for Persontransporters koordinering af sine medlemmers tilbudsgivning*

⁷ Konkurrencerådets afgørelse den 28. april 2021, *Polaris' erhvervelse af enekontrol over Egons, Larsenbus, Papuga Bus og Papuga*

⁸ Jf. parternes fusionsanmeldelse, punkt 7.1.23.4.

⁹ Bemærk, at i modsætning til Konkurrencerådets tidligere praksis, hvor specialkørsel blev overvejet som et separat segment af et overordnet marked for persontransport, der var sidestillet med eksempelvis separate segmenter for fx handicaptransport og skolekørsel, anvendes specialtransport af parterne som en overordnet kategori inden for persontransport, der omfatter for kørselstyperne handicaptransport, hospitalstransport, læge- og speciallisttransport, skolekørsel og arbejdsrelateret transport. Parternes terminologi benyttes fremadrettet i denne afgørelse.

Dantaxi kan modsat kun i begrænset omfang servicere passagerer med behov for førnævnte hjælpefaciliteter, da Dantaxi har få køretøjer med disse hjælpefaciliteter.

Parterne har anført,¹⁰ at det ikke er relevant at segmentere markedet for specialkørsel yderligere efter kørselstyper, fordi der ikke er væsentlig forskel på den service, der ydes indenfor hver kørselstype, da det er de samme vogntyper, personale og licenser, der benyttes til udførslen af hver kørselstype. Der sondres derfor fra udbudssiden ikke mellem de forskellige kørselstyper, som operatørerne ofte udfører en kombination af.¹¹

Parterne har alene overlap på deres aktiviteter inden for specialkørsel, men eftersom fusionen ikke vil hæmme den effektive konkurrence betydeligt, uanset om markedet afgrænses snævert i overensstemmelse med de segmenteringer, der er overvejet i praksis, eller bredere, kan markedsafgrænsningen i denne afgørelse stå åben.

Styrelsen tager til brug for vurderingen udgangspunkt i et potentielt marked for specialkørsel. I lyset af, at ydelserne på de områder, hvor parterne overlapper indkøbes gennem offentlige udbud, vil vurderingen derudover inddrage en analyse af fusionens virkninger i relation til disse udbud.

4.1.2 Det relevante geografiske marked

Kommissionen har ikke i tidligere praksis vurderet den geografiske afgrænsning af et marked for specialkørsel, men har i forhold til markedet for rutebuskørsel for trafikskaber anført,¹² at det vil være de samme lovgivningsmæssige rammer, der gælder for alle trafikskaber, og at flere busselskaber byder på kontrakter for alle trafikskaber, mens andre busselskaber omvendt alene byder på bestemte trafikskaber og ikke er tilstede i flere regioner. Herudover har Kommissionen anført, at selvom der er tale om en fælles national lovgivningsramme, har specifikke udbudskrav og lokal tilstedeværelse i en region betydning for konkurrencen om koncessioner for offentlig rutebuskørsel.¹³ Kommissionen lod i begge tilfælde den geografiske markedsafgrænsning stå åben.

Konkurrencerådet har i tidligere praksis overvejet¹⁴, at der ud fra et efterspørgselsperspektiv kan afgrænses særskilte markeder for hver enkelt rute i et konkret udbud, når kørselstyper inden for persontransport udbydes i udbud. Udbudssubstitutionen talte derimod for, at det geografiske marked

¹⁰ Jf. parternes fusionsanmeldelse, punkt 7.1.2.1.

¹¹ Jf. parternes fusionsanmeldelse, punkt 7.1.2.8.

¹² Jf. Kommissionens afgørelse af 11. august 2010 i sag M.5855, DB/Arriva.

¹³ Jf. Kommissionens afgørelse af 30. april 2013 i sag M.6818, Deutsche Bahn, Veolia Transport Central Europe.

¹⁴ Konkurrencerådets afgørelse af 28. februar 2018, *Økonomisk Forening for Persontransports koordinering af sine medlemmers tilbudsgivning*

skal afgrænses bredere end til den enkelte rute. Herudover blev det overvejet, om der kan afgrænses lokale eller regionale markeder til det område, hvor kørslen i et konkret udbud er placeret, eller hvor vognmanden er aktiv. Konkurrencerådet lod dog den endelige afgrænsning stå åben, da der forelå en mærkbar konkurrencebegrænsning i strid med konkurrencelovens § 6, uanset hvorledes det geografiske marked blev opgjort.

Konkurrencerådet har herudover¹⁵ i forhold til markedet for turistbuskørsel overvejet, om det geografiske marked kan afgrænses snævert til regioner eller bredere til fx Øst- og Vestdanmark, men den endelige afgrænsning blev holdt åben. Konkret tog Konkurrencerådet udgangspunkt i et nationalt marked, men inddrog regionale aspekter og virkninger i vurderingen.

Parterne anfører,¹⁶ at det geografiske marked for persontransport eller yderligere segmenteringer af dette marked ikke tidligere er blevet endeligt defineret i praksis. Principielt mener parterne, at markedet bør være nationalt, da alle operatører tildeles den samme licens, der gælder i hele Danmark, og at operatørerne kan byde og byder i områder, hvor de ikke har en tilstedeværelse.

Parterne har dog forudsat, at markedet ikke er bredere end nationalt og har elementer af regional konkurrence, idet operatørerne har tendens til at have en større tilstedeværelse i de regioner, hvor operatørerne har deres køretøjer parkeret.

Parterne fremhæver herudover,¹⁷ at der ikke er regulatoriske begrænsninger for udvidelse til nye geografiske områder. Det vil ifølge parterne være afgørende for, om der bydes i et nyt område, om kontrakten kan betragtes som attraktiv, og den kan udføres af den eksisterende eller en ny ”vognflåde”. HB-Care har i den forbindelse oplyst, at de alene byder på kontrakter i nye geografiske områder, hvis kontrakten vedrører minimum 10 minibusser.¹⁸ Styrelsen bemærker hertil, at for de kontrakter, som begge parter byder på, jf. nedenfor, vil der være tale om kørsel, der også kan udføres af taxifirmaer, som ikke nødvendigvis vil have samme krav til en kontrakts volumen og længde, da udførelsen af kontrakten i så fald kunne kombineres med udførsel af almindelig taxikørsel.

Eftersom fusionen efter styrelsens vurdering ikke vil hæmme den effektive konkurrence betydeligt, uanset om det geografiske marked for specialkørsel afgrænses snævert til eksempelvis enkelte kommuner eller bredere til

¹⁵ Konkurrencerådets afgørelse den 28. april 2021, *Polaris' erhvervelse af enekontrol over Egons, Larsenbus, Papuga Bus og Papuga*.

¹⁶ Jf. parternes fusionsanmeldelse, punkt 7.1.24-7.1.24.15.

¹⁷ Jf. parternes fusionsanmeldelse, punkt 7.1.24.7.

¹⁸ Jf. parternes fusionsanmeldelse, punkt 7.1.14.1.

fx regioner eller landsdele, kan markedsafgrænsningen i denne afgørelse stå åben.

Vurderingen nedenfor vil tage udgangspunkt i et nationalt marked, men lokale aspekter og virkninger vil blive inddraget i den konkurrencemæssige vurdering, da ydelserne på de områder, hvor parterne overlapper, indkøbes gennem offentlige udbud, hvor kontrakterne er opdelt i lokale geografiske områder.

4.2 Vurdering af fusionens konkurrencemæssige virkninger

4.2.1 Vurdering af det kontrafaktiske scenarie

Parterne har anført, at såfremt fusionen ikke godkendes af konkurrencemyndighederne, vil HB-Care fortsætte som uafhængig virksomhed, hvilket medfører, at det kontrafaktiske scenarie ifølge parterne er status quo.

Det er Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens vurdering, at det relevante kontrafaktiske scenarie til brug for denne fusion er status quo, hvor både Dantaxi og HB-Care er selvstændige aktører.

4.2.2 Berørte markeder

Fusionen giver anledning til konkurrencemæssige horisontale virkninger på markedet for specialkørsel i Danmark.

På markedet for specialkørsel kan der eventuelt sondres mellem salg af specialkørsel og udførsel af specialkørsel, hvor de operatører, der har kontrakten med ordregiver kan benytte underleverandører til selve kørslen. Ifølge styrelsens oplysninger tillader ordregiver imidlertid sjældent brug af underleverandører eller stiller krav om, at underleverandører skal godkendes af ordregiveren. Parterne estimerer endvidere, at alene 2-4 pct. af aktiviteterne på markedet udføres af underleverandører.

Parterne har oplyst, at de i meget begrænset omfang er aktive i en sådan vertikal forbindelse. HB-Cares brug af underleverandører udgjorde således ca. [0-5 pct.] af HB-Cares omsætning i 2020. Dantaxi benytter meget sjældent underleverandører, og i 2020 omsatte Dantaxi for DKK [xxx] som underleverandør for busoperatører, hvilket udgjorde cirka [0-5 pct.] af Dantaxis samlede omsætning. I lyset af at fusionen efter styrelsens vurdering ikke vil hæmme den effektive konkurrence betydeligt på markedet for salg af specialkørsel, hvor parternes markedsandele vil være i spændet [5-10] – [20-30] pct. jf. nærmere herom nedenfor, vil den vertikale forbindelse til et potentielt marked for udførsel af specialkørsel, som i øvrigt ikke styrelsen bekendt tidligere er blevet afgrænset i praksis, ikke blive behandlet yderligere, da fusionen efter styrelsens vurdering ikke medfører risiko for kunde- eller inputafskærmning.

4.2.2.1 Horisontale overlap

Markedet for specialkørsel

Parternes markedsandele

Der er et horisontalt overlap mellem parternes aktiviteter på et samlet marked for specialkørsel. Til brug for opgørelsen af totalmarkedet for specialkørsel har parterne taget udgangspunkt i offentlige bevillinger til de forskellige kørselstyper inden for specialkørsel.

Parterne har oplyst, at markedet for specialkørsel havde en omsætning på 3.401 mio. kr. i Danmark i 2020, og at Dantaxi på dette marked omsatte for [xxx] mio. kr., mens at HB-Care omsatte for [xxx] mio. kr. Som det fremgår af tabel 1 nedenfor, havde Dantaxi dermed en markedsandel på ca. [5-10 pct.] i 2020, mens HB-Care havde en markedsandel på ca. [5-10 pct.] Efter fusionen vil Dantaxi således have en markedsandel på ca. [10-20 pct.].

Herudover har parterne opgjort markedet for specialkørsel fordelt på snævrere markeder rent geografisk i de landsdele, hvor parterne har overlap:

Tabel 1: Markedsandele på markedet for specialkørsel, 2020

	Østjylland	Syddjylland	Sjælland	Storkøbenhavn	Danmark
Dantaxi	[0-5 pct.]	[0-5 pct.]	[5-10 pct.]	[5-10 pct.]	[0-5 pct.]
HB-Care	[10-20 pct.]	[5-10 pct.]	[5-10 pct.]	[10-20 pct.]	[5-10 pct.]
Samlet	[20-30 pct.]	[5-10 pct.]	[10-20 pct.]	[20-30 pct.]	[10-20 pct.]
HHI	[500-1.000]	[0-500]	[0-500]	[500-1.000]	[0-500]
Ændring i HHI	[<250]	[<250]	[<250]	[<250]	[<250]

Kilde: Parternes fusionsanmeldelse.

Parterne oplyser, at Dantaxis markedsandel som følge af fusionen ikke på noget markedssegment vil overstige 25 pct., samt at koncentrationen (HHI)¹⁹ efter fusionen vil være inden for de af Kommissionen fastsatte grænser for, hvornår det er usandsynligt, at der kan påvises horisontale

¹⁹ Styrelsen har for øvrige aktører beregnet koncentrationen, hvor de øvrige aktører på markedet med en markedsandel på under 5 pct. hver især tildeles en markedsandel på 1 pct.

konkurrencemæssige problemer, jf. Kommissionens retningslinjer for vurdering af horisontale fusioner.

Markedsandele indikerer generelt – også på markeder med udbud – om en virksomhed afgiver attraktive tilbud og vinder kontrakter. På udbudsmarkeder, hvor konkurrencen foregår i budfasen, er markedsandele og ændring af HHI dog ikke nødvendigvis de mest retvisende indikatorer for fusionens virkninger på markedet. Hvis fusionsparterne eksempelvis er særligt tætte konkurrenter i bestemte typer af udbud, kan fusionen – selvom parterne har forholdsvis lave markedsandele – give anledning til konkurrencemæssige betænkeligheder.

Specialkørsel består næsten udelukkende af offentligt udbudte kontrakter for regioner, kommuner og omfatter kørsel af passagerer, der er bevilget kørsel via offentlige bevillinger. En del af specialkørslen udføres som flextrafik, hvor trafikselskaber, eksempelvis Movia, udbyder kørslen på vegne af kommuner og regioner.

Selvom parterne ifølge anmeldelsens oplysninger har relativt begrænsede markedsandele, vil det derfor være relevant for at vurdere fusionens virkninger at se nærmere på, hvorledes konkurrencen udspiller sig i forbindelse med de udbud, hvor begge parter har budt.

Det bemærkes i den forbindelse, at ifølge det oplyste, har de udbud eller delaftaler, som parterne de seneste fem år begge har budt på, alle - på nær ét enkelt udbud - været på Sjælland. Dette er på trods af, at parternes højeste samlede markedsandel vedrører et potentielt lokalt geografisk marked i Østjylland, jf. ovenstående tabel 1, hvilket således understreger relevansen af, at man på udbudsmarkeder vurderer de konkrete overlappende udbud og ikke blot markedsandele.

Nedenfor følger en analyse af buddata vedrørende de udbud og/eller delaftaler af et udbud, som begge parter har budt på de seneste fem år. Udbud inden for specialkørsel deles ofte op i flere delaftaler, hvor eksempelvis flere kørselstyper, ruter eller destinationer eksempelvis til bestemte offentlige institutioner kan kombineres.

Udover analysen af buddata har styrelsen talt med de ordregivere, hvis kontrakter begge parter oftest byder på; Movia, Københavns Kommune og Køge Kommune. Disse ordregivere har generelt givet udtryk for, at markedet for specialkørsel er konkurrencepræget og anført, at de to parter efter deres opfattelse udgør to forskellige typer af bydere, da de byder ind med henholdsvis taxier og minibusser, hvilket kan have indflydelse på prissætningen.

Buddata for kommunale (og regionale) udbud af specialkørsel

Parterne har oplyst styrelsen om i alt [xxx] udbud inden for specialkørsel i perioden 2016-juli 2021, hvor mindst én af de to parter har budt eller vist interesse i at byde.²⁰ Herudover er der flere andre eksempelvis kommunale udbud, som ingen af de parter ikke har deltaget i, hvilket kan skyldes geografi, fx da HB-Care ikke er aktiv i Nordjylland. Af de [xxx] oplyste udbud inden for specialkørsel har HB-Care deltaget i [xxx] udbud (endeligt bud) på en eller flere delaftaler og vundet en eller flere delaftaler i [xxx] af disse udbud, mens Dantaxi har deltaget i [xxx] udbud og vundet en eller flere delaftaler i [xxx] af disse udbud, jf. nedenstående tabel 2.

Tabel 2: Fordeling af udbud som hver af parterne har budt på og vundet af de [xxx] udbud, som mindst én af parterne har vist interesse i at byde på

	HB-Care	Dantaxi
Antal udbud (evt. delvist i delaftaler) deltaget i	[xxx]	[xxx]
Antal udbud (evt. delvist i delaftaler) vundet	[xxx]	[xxx]
Antal vundne udbud i pct.	[xxx]	[xxx]

Kilde: Udbudsdata leveret af parterne.

Af disse [xxx] udbud, har begge parter deltaget i det samme udbud [xxx] gange.²¹ Som nævnt ovenfor, repræsenterer de [xxx] udbud alene udbud, som enten én eller begge af parterne enten har budt på eller vist interesse i at byde på. Der vil således på landsplan være en større mængde udbud, hvor ingen af de to parter har budt eller vist interesse i at byde. [xxx] af disse [xxx] udbud, hvor begge parterne har deltaget var opdelt i samlet [xxx] delaftaler, hvoraf begge parter har budt på [xxx] af de samme delaftaler. Dvs. parterne har budt på samme udbud eller delaftaler i alt [xxx] gange i perioden januar 2016-juli 2021.

Parterne har, som nævnt ovenfor, mødt hinanden i [xxx] udbud, hvilket svarer til [xxx] pct. af de udbud, hvor mindst én af de to parter har budt eller vist interesse i at byde. Af de [xxx] udbud, som var opdelt i [xxx] delaftaler, har parterne mødt hinanden i konkurrencen om i alt [xxx] delaf-

²⁰ Annullerede udbud er ikke inddraget i styrelsens opgørelser.

²¹ Derudover har parterne oplyst styrelsen om et udbud fra det kommunale indkøbsfællesskab Spar 5 i 2020, hvor begge parter havde udvist interesse i at byde, men hvor kun HB-Care blev prækvalificeret til at byde. Dantaxi fik ingen begrundelse for, hvorfor de ikke var blevet prækvalificeret, men udbudsgiver har umiddelbart vurderet, at de tre prækvalificerede operatører var mere egnede.

taler, hvilket svarer til ca. [xxx] pct. af delaftalerne. I forhold til det samlede antal udbud, hvor mindst én af parterne har afgivet bud - eller bare har vist interesse i at byde, men ikke har gjort det - er der dermed tale om et begrænset antal udbud/delaftaler, hvor parter begge har afgivet bud, hvilket skal tages i betragtning i den følgende gennemgang.

I de [xxx] udbud, som ikke har været opdelt i delaftaler, og hvor parterne har mødt hinanden, har ét af udbuddene været såkaldt flexvariabelkørsel,²² hvor konkrete kørsler tildeles løbende til et stort antal af operatører efter det aktuelle behov, og den enkelte operatør selv afgør, hvor mange kørsler, der gennemføres. Det vil i dette udbud således ikke være meningsfyldt at vurdere, om parterne var tætte konkurrenter, da der blev tildelt kontrakter til [xxx] forskellige operatører.

I de to øvrige udbud, som ikke har været opdelt i delaftaler, har der været henholdsvis [xxx] og [xxx] bydere. Dantaxi vandt udbuddet om kørsel for Greve Kommune,²³ mens en anden byder end en af parterne vandt det sidste udbud om kørsel for Københavns Kommune²⁴, hvor det samtidigt bemærkes, at parterne prismæssigt var langt fra hinanden (ca. [xxx] pct.).

For udbuddene med delaftaler har styrelsen modtaget detaljerede buddata for [xxx] af de [xxx] delaftaler fordelt på udbud fra Movia, Køge Kommune og Københavns Kommune. De resterende [xxx] af de i alt [xxx] delaftaler stammer fra et udbud fra Movia, som styrelsen har modtaget delvise buddata fra. Analysen nedenfor tager udgangspunkt i udbuddene fra hver af de tre ordregivere.

Movia

Styrelsen har, som nævnt ovenfor, modtaget delvise buddata fra parterne for [xxx] ud af de i alt af [xxx] delaftaler udbudt af Movia, som begge parter har budt på. Af disse [xxx] delaftaler, som vedrører Movias udbud FR15,²⁵ har Dantaxi vundet [xxx], HB-Care har vundet [xxx], mens en anden byder end en af parterne har vundet de resterende [xxx] delaftaler. Der har i alt været syv forskellige vindere af de [xxx] delaftaler, dvs. der har været fem bydere, ud over parterne, der har vundet delaftaler, hvor begge parter har budt. Antallet af forskellige aktører, der vinder en delaftale, tyder på, at der er flere bydere, som er i stand til at lægge et vist konkurrencepres på hinanden i udbuddene.

²² Udbud for trafikskaberne Midttrafik, Fynbus og Sydbus i 2018.

²³ Udbud af skolekørsel m.m. i 2018.

²⁴ Udbud af skolekørsel for Kirsebærhaven Skole i 2019.

²⁵ De tre Movia udbud: FR15, FR16 og FR17 omfatter kombinationer af flere kommuner i Region Hovedstaden og vedrører såkaldt Flex-Rute kørsel, hvor der stilles krav til operatørerne i forhold til fx faste chauffører, lifte, erfaring, planlægningskompetencer og kontakt med kommuner og institutioner. De tre udbud er ikke nummereret efter årstal, hvorfor FR15 er udbudt i 2019, FR16 er udbudt i 2020 og FR17 er udbudt i 2021.

Styrelsen har modtaget detaljerede buddata for de resterende 26 af de i alt [xxx] delaftaler udbudt af Movia, hvor begge parter har afgivet bud. For de 26 delaftaler, der vedrører Movias udbud FR16 og FR17, er der i gennemsnit afgivet tilbud fra 4,2 aktører pr. delaftale. Af disse 26 delaftaler har Dantaxi vundet tre, HB-Care har vundet syv, mens en anden byder end en af parterne har vundet de resterende 16 delaftaler, jf. nedenstående tabel 3.

Tabel 3: Fordeling af vundne delaftaler, som begge parter har budt på, i Movias udbud FR 16 og FR 17

	FR16 - delaftaler vundet	FR17 - delaftaler vundet
Dantaxi	2	1
HB-Care	6	1
Anden byder	12	4
<i>I alt</i>	<i>20</i>	<i>6</i>

Kilde: Movias offentligt tilgængelige udbudsdata leveret af parterne.

Af de tilsammen 10 delaftaler, hvor en af parterne har vundet, har parterne afgivet henholdsvis det bedste og næstbedste bud i tre af tilfældene.

Det skal dog hertil bemærkes, at der for seks delaftaler i FR16 – ud af de 20 delaftaler, hvor begge parter bød – var tre eller færre bydere, og i to af disse delaftaler afgav parterne henholdsvis det bedste og næstbedste bud. Dantaxi vandt én af disse seks delaftaler, mens HB-Care vandt fire af dem. Fælles for disse seks delaftaler var, at de omhandlede kørsel i Helsingør Kommune. Der kan således være nogle evt. geografiske forhold med kørsel for denne kommune som gør, at det er mindre attraktivt at byde på denne kørsel.

Ifølge det fremlagte udbudsdata er der dog af de andre aktører end parterne, der har budt, både tale om lokale aktører, som Bilcentralen ApS, og nationale aktører, som VBT og Taxa 4x35, hvilket viser, at det er muligt for andre aktører at byde på disse delaftaler. Der er desuden en gennemsnitlig prisforskel på ca. [xxx] pct. på parternes bud på disse seks delaftaler. For tre af de fem delaftaler, som en af parterne har vundet, men hvor den anden part ikke har afgivet det næstbedste bud, har det næstbedste bud i gennemsnit været ca. [xxx] pct. over det vindende bud. Det bemærkes i øvrigt, at for den sidste delaftale, som ingen af parterne vandt, bød den af parterne med det næstbedste bud ca. [xxx] pct. over det vindende bud, hvilket tyder på, at parternes konkurrenter kommer med konkurrencedygtige bud.

Parterne har hver især vundet [xxx] delaftaler af de i alt [xxx] delaftaler udbudt af Movia i FR15-, FR16- og FR17-udbuddene, hvor begge parter har budt. Delaftalerne vundet af Dantaxi drejer sig primært om kørsel af skolebørn med forskellige vanskeligheder, men hvor der ikke har været krav om lift. Delaftalerne vundet af HB-Care drejer sig primært om kørsel

af skolebørn med forskellige vanskeligheder, børnehavebørn med psykiske og fysiske handicap samt kørsel af borgere til genoptræning. Der har været krav om lift i tre af delaftalerne vundet af HB-Care. HB-Cares vundne delaftaler omhandler kørsel af ikke under 12 personer, og i gennemsnit 50 personer per delaftale, mens Dantaxi har vundet delaftaler med kørsel af ned til fem og seks personer med et gennemsnit på 24 personer per delaftale.

Ovenstående buddata vedrørende Movias udbud viser - på trods af at parterne samlet har vundet ca. [xxx] pct. af delaftalerne, hvor de begge har budt - at der er flere forskellige aktører på markedet, som er i stand til at byde på delaftalerne og lægge et konkurrencepres på parterne. Derudover har parterne et forskelligt forretningsmæssigt kerneområde, hvor HB-Care anvender større minibusser mens Dantaxi primært anvender mindre taxier, hvilket understreges af Movias opfattelse af, at HB-Care er dygtige til de store, tunge opgaver inden for flextrafik, der blandt andet kræver mange køretøjer med lift.²⁶

Køge Kommune

Styrelsen har modtaget detaljerede buddata for [xxx] delaftaler udbudt af Køge Kommune i 2020, hvor begge parter har afgivet bud. For de [xxx] delaftaler er der i gennemsnit afgivet individuelle tilbud fra [xxx] aktører pr. delaftale.²⁷ En anden byder end en af parterne har vundet alle [xxx] delaftaler.

Buddataene viser, at Dantaxi i de individuelle bud på delaftaler har været billigere end HB-Care i [xxx] ud af [xxx] delaftaler med en gennemsnitlig prisforskel på ca. [xxx] pct. på parternes bud på disse [xxx] individuelle delaftaler. Begge parter har afgivet et kombinationsbud²⁸ på de [xxx] delaftaler, hvor HB-Care samlet set har været billigere end Dantaxi i [xxx] ud af de [xxx] delaftaler med gennemsnitlig prisforskel på ca. [xxx] pct. på parternes bud. Dette indikerer, at parterne ikke er meget tætte konkurrenter rent prismæssigt. Samtidig kan det illustrere forskellene ved parternes respektive kerneområder, da forskellene i priserne for henholdsvis individuelle bud og kombinationsbud tyder på, at HB-Care kan byde ind med billigere priser, når de byder på større, samlede opgaver, hvor det potentielt

²⁶ Jf. referat af møde den 6. juli 2021 mellem Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen og Trafikselskabet Movia, side 4.

²⁷ Det skal hertil bemærkes, at det har været muligt for byderne at afgive bud på de enkelte delaftaler samt afgive kombinationsbud på af Køge Kommune seks fastsatte kombinationer. Det gennemsnitlige antal individuelle bud angiver således alene antal budgivere på de enkelte delaftaler, mens der er bydere, der ikke har budt på enkelte, konkrete delaftaler, men har afgivet kombinationsbud som disse enkelte, konkrete delaftaler har været en del af.

²⁸ Køge Kommune havde i dette udbud givet adgang til, at byderne, udover at byde ind på de individuelle delaftaler, kunne byde ind med en samlet pris på en række kombinationer af delaftaler, der var forudbestemt af kommunen.

bedre kan betale sig at udføre opgaverne med de lidt større minibusser, mens Dantaxi kan byde ind med billigere priser på mindre delaftaler, hvor det potentielt bedre kan betale sig at udføre opgaverne med de mindre taxier. Ifølge parterne er det nemlig vigtigt, at kapaciteten udnyttes optimalt, og det er relevant for HB-Care, at minibusserne kan fyldes, og omvendt relevant for Dantaxi, om der skal sendes flere vogne på samme rute.²⁹

Københavns Kommune

Styrelsen har også modtaget deltaljerede buddata for [xxx] delaftaler udbudt af Københavns Kommune i 2018, hvor begge parter har afgivet bud. Dantaxi vandt alle [xxx] delaftaler, og der blev i gennemsnit afgivet tilbud fra [xxx] aktører pr. delaftale. På trods af et mindre antal bydere, er der en gennemsnitlig prisforskel på ca. [xxx] pct. på parternes bud på disse [xxx] delaftaler, hvilket indikerer, at parterne ikke er meget tætte konkurrenter rent prismæssigt. Ved de [xxx] delaftaler, hvor der har været andre bydere end parterne, har det næstbedste bud i gennemsnit været ca. [xxx] pct. over det vindende bud. Der er altså mindre forskel på den vindende part og tredjeparts bud end på parternes respektive bud, og [xxx].

Den [xxx] forskel i parternes priser kan muligvis skyldes, at HB-Care byder ind med kørsel i minibus beregnet til ni passagerer, som vil være dyrere, når et mindre antal skolebørn skal køres, hvilket også understøttes af, at [xxx] har afgivet det næstbedste bud i de tre delaftaler, de har budt på. [xxx].

Samlet vurdering

På baggrund af ovenstående gennemgang af buddata er det styrelsens vurdering (i) at parterne alene har mødt hinanden i et relativt begrænset antal udbud, (ii) at parterne i et begrænset antal tilfælde har været hinandens tætteste konkurrenter ved at afgive henholdsvis bedste og næstbedste bud, og (iii) at parterne ikke har været tætte konkurrenter i de udbud/delaftaler, hvor de har mødt hinanden med bud fra få andre aktører. Det er endvidere styrelsens vurdering, at der efter fusionen stadig vil være en række andre aktører, som forventes at konkurrere om udbuddene på specialkørsel, og som vil kunne lægge et konkurrencepres på parterne.

Parternes begrænsede overlap er umiddelbart begrundet i, at hver af parterne har forskelligt forretningsmæssigt fokus, idet HB-Care alene anvender minibusser, mens Dantaxi næsten udelukkende bruger taxier, ligesom at HB-Care har fastansatte chauffører, mens Dantaxi benytter selvstændige taxivognmænd. Selvom der således er nogle kontrakter og delaftaler inden for specialkørsel, som begge parter kan byde på og konkret byder på, er de

²⁹ Jf. referat af møde den 11. juni 2021 mellem Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen og parterne, side 3.

derfor sjældent tætte konkurrenter, da disse kontrakter og delaftaler ikke ligger inden for HB-Cares kerneområde med minibuskørsel.

Dette bliver særligt relevant, når der er tale om kørsel af få passagerer ad gangen, eksempelvis 1-4 skolebørn eller solobørn, hvor HB-Care byder ind med kørsel i minibus beregnet til 9 passagerer. Dette illustreres blandt andet i delaftalerne for Københavns Kommune, hvor begge parter har budt, men hvor der var væsentlig forskel i priserne. Omvendt har Dantaxi primært almindelige taxier, og der er derfor meget få kontrakter eller delaftaler, hvor begge har budt, som ikke kan udføres af almindelige taxier uden specialudstyr.

Som nævnt ovenfor, har de ordregivere, som styrelsen har talt med i forbindelse med fusionen, generelt givet udtryk for, at markedet for specialkørsel er konkurrencepræget. Herudover har styrelsen ikke modtaget bemærkninger i forbindelse med den offentlige høring af fusionen.

De ordregivere, som styrelsen har talt med, finder det således ikke problematisk, at der alene har været 2-3 bydere på nogle af de delaftaler, hvor begge parter har budt.

Dette hænger ifølge styrelsens oplysninger sammen med, at (i) kontrakterne bliver genudbudt forholdsvist hyppigt, typisk hvert fjerde år med mulighed for forlængelse i et til to år, og (ii) at ordregiverne fra udbud til udbud kan sammensætte de enkelte delaftaler forskelligt, således at der sikres et tilstrækkeligt antal bydere, eksempelvis ved at bundle de mere attraktive ruter med de ruter, der erfaringsmæssigt fra tidligere udbud har haft forholdsvist få bydere.

Ordregivere kan også sammensætte udbuddene i mindre delaftaler for at gøre det mere attraktivt for mindre og dermed flere bydere. Der er ifølge styrelsens oplysninger begrænsede stordriftsfordele ved den type delaftaler, hvor parterne overlapper, da byderne eksempelvis sjældent gives adgang til at samkøre passagerer på tværs af forskellige delaftaler eller gives mulighed for samlede bud på flere delaftaler.

Herudover kan kombinationen af parternes aktiviteter med taxikørsel og minibusser potentielt give dem mulighed for at optimere deres udførsel af specialkørslen på de overlappende områder herunder på tværs af delaftaler, således at den fusionerede enhed vil kunne byde med lavere priser, end de kan i dag som to separate virksomheder.

Selvom kombinationen derved potentielt kan skabe en mere effektiv aktør, der kan byde ind med lavere priser, kan det imidlertid på længere sigt po-

tentielt indebære en risiko for, at mindre operatører, der ikke er lige så effektive som den fusionerede enhed, vil forsvinde fra markedet, således at antallet af bydere mindskes.

Det er imidlertid samlet set styrelsens opfattelse, at markedet er præget af professionelle ordregivere, der er meget opmærksomme på konkurrencen på markedet, og som kan og vil designe og korrigere udbud i hver udbudsrunde for at sikre et tilstrækkeligt antal bydere.

I forhold til adgangen til markedet, er styrelsen umiddelbart enig, når det anføres af både parterne samt de ordregivere, som styrelsen har talt med, at adgangsbarriererne er lave³⁰. Parterne peger på, at det er let og hurtigt at opnå de relevante licenser. Endvidere nævner ordregiverne blandt andet, at det nødvendige materiel, herunder både minibusser og taxier, kan købes eller endog leases forholdsvist billigt.

Ordregiverne peger samtidigt på, at der er en nedre grænse for, hvor små byderne kan være i nogle typer af udbud, da udførslen af kørslerne kræver kompetencer inden for administration, herunder kontakt med de konkrete skoler og institutioner, hvilket eksempelvis kan udføres af et kørselskontor.

Det er endvidere relevant, at der med taxiloven gældende fra 1. januar 2018 og fuldt implementeret 1. januar 2021 er foretaget en deregulering af tilladelser til erhvervsmæssig persontransport, hvor en ny universaltilladelse uden geografiske begrænsninger erstatter de gamle særskilte tilladelser til kørsel for offentlig myndighed, limousinekørsel og taxikørsel. De nye tilladelser indeholder dermed ikke en begrænsning af, hvor og hvilken type af kørsel, der kan udføres i henhold til tilladelsen.

Ifølge parterne³¹ ses dereguleringen endnu ikke at have haft en større effekt på markedet for specialkørsel, ligesom at Movia bemærker, at dereguleringen ikke fuldt ud har haft effekt på specialkørslen.

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen finder således, at (i) at parterne alene overlapper på en begrænset del af udbud af specialkørsel og har relativt begrænsede markedsandele på det samlede nationale marked samt opgjort efter landsdele, (ii) at analysen af de udbud, hvor begge parter har budt, viser at parterne ikke er tætte konkurrenter, og der er en række andre aktører til at lægge et konkurrencepres på parterne, og (iii) at ordregiverne på dette marked har interesse i og mulighed for at sikre et tilstrækkeligt antal bydere gennem design og sammensætning af de enkelte udbud.

³⁰ Jf. parternes fusionsanmeldelse, afsnit 9.13.

³¹ Jf. parternes fusionsanmeldelse, punkt 7.1.19.3.

På den baggrund er det styrelsens samlede vurdering, at fusionen ikke vil hæmme den effektive konkurrence på markedet for specialkørsel i Danmark.

5. Konklusion

På baggrund af de foreliggende oplysninger er det Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens vurdering, at den anmeldte fusion ikke hæmmer den effektive konkurrence betydeligt. Fusionen skal derfor godkendes, jf. konkurrencelovens § 12 c, stk. 2, 1. pkt. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har på den baggrund godkendt Greenfleet A/S' erhvervelse af CC Explorer Invest ApS, jf. konkurrencelovens § 12 c, stk. 1, jf. stk. 2, 1. pkt.