

## VELFUNDERENDE MARKEDER

22 | 2018

# KONKURRENCEVENLIG REGULERING KAN STYRKE VÆKST OG INNOVATION

**Der er mulighed for klare gevinster, hvis produktmarkedsreguleringen blev mere konkurrencevenlig. Effektiv konkurrence kan medføre store fordele for forbrugerne, og kan samtidig styrke innovation og vækst i Danmark.**

Når Konkurrencerådet anbefaler at ændre eksisterende regulering, fx på realkreditmarkedet eller på apotekerområdet, så sker det med henblik på at fremme konkurrencen og under hensyntagen til andre centrale samfundshensyn.

En række aktører som fx De Økonomiske Råd, OECD og Europa-Kommissionen har også identificeret regulering på en række områder, som begrænser konkurrence og produk-

tivitet. Medlemmerne af Konkurrencerådets rådgivende udvalg har endvidere fremlagt eksempler på regulering, som de oplever, begrænser konkurrencen.

Artiklen offentliggøres i forbindelse med Konkurrencerådets konference om velfungerende markeder og effektiv konkurrence den 20. november 2018.

Læs den fulde artikel på næste side →



Danmark går vi glip af væsentlige gevinster, når reguleringen unødigt begrænser muligheden for effektiv konkurrence mellem virksomhederne.

Produktivitetskommissionen vurderede, at *”en mere hensigtsmæssig regulering over en årrække kan øge produktiviteten med 1-2 mia. kr. inden for dagligvarehandlen og 2-3 mia. kr. i netværksservice, der inkluderer brancher som telekommunikation, posttjenester, bus- og taxikørsel, jernbanetransport og luftfart.”*<sup>1</sup>

Dagligvarehandel og netværksservice udgør en begrænset del af økonomien. Produktivitetskommissionen konkluderer derfor, at det samlede potentiale ved en bedre offentlig regulering er betydeligt større.

Et eksempel på en mere konkurrencevenlig regulering er lovændringerne på det danske bogmarked. Før 2000 havde 450 boghandlerne monopol på at sælge bøger. I dag kan alle sælge bøger og sætte prisen frit. I 2013 kunne forbrugerne derfor købe bøger i en meget lang række butikker og supermarkeder. Ændringen i bogbranchen har betydet bedre adgang til bøger og en skønsæssig årlig økonomisk gevinst til forbrugerne på mere end 300 mio.kr. (i 2012).<sup>2</sup>

På teleområdet har bedre regulering også styrket konkurrencen og medført nye teleløsninger og -produkter samt lavere priser på teleabonnementer. Det samme gælder inden for luftfart, hvor konkurrence har medført lavere priser på flybilletter og flere rejsemuligheder.<sup>3</sup>

Inden for dagligvarehandlen har forbrugerne fået bedre tilgængelighed til butikker og dagligvarer som følge af ændringerne af lukkeloven.<sup>4</sup> Ligeledes har forbrugerne opnået gevinster som følge af en mere konkurrencevenlig regulering af bilsyn, jf. boks 1.

<sup>1</sup> Produktivitetskommissionen, Analyserapport 2, Konkurrence, internationalisering og regulering, 2013, side 15.

<sup>2</sup> Incentive, Liberaliseringen af bogmarkedet, 2013.

<sup>3</sup> Jf. Europa-Kommissionen, Money where it matters – how the EU budget delivers value to you”, 2011: I 1992 var der 1.680 ruter i EU, i 2010 var der omkring 4.000. I 1992 var der 93 ruter i EU med flere end to luftfartsselskaber. I mens der i dag er 479 ruter med mere end to konkurrerende selskaber.

<sup>4</sup> Alle detailbutikker har siden 2012 som udgangspunkt kunnet holde døgnåbent (med undtagelse af visse helligdage).

## Boks 1

### Effekt af mere konkurrence om bilsyn

Indtil 2004 havde Statens Bilinspektion monopol på syn af lette køretøjer i sine 117 synshaller. I 2004 begyndte en gradvis lempelse af reguleringen af markedet og siden 2007 har markedet været frit. Private virksomheder kunne herefter blive godkendt til at gennemføre bilsyn og prisen på et syn kunne frit sættes af synshallen.

I 2014 var der 400 synshaller til lette køretøjer fordelt på 170 forskellige virksomheder. Danske bilejere sparede i 2013 omkring 133 mio. kr. på bilsyn. Det viser en sammenligning mellem 2013 og tiden før lovændringerne på markedet for bilsyn 1. januar 2005.

Samtidig bruger bilejerne mindre tid på at få deres bil synet, og bilejerne udtrykker gennemgående tilfredshed med både service og kvalitet.

*Kilde: Incentive, Liberaliseringen af bilsynsmarkedet, 2014.*

Den gældende regulering er med til at sætte spillereglerne for virksomheder og forbrugere på markedet. Spillereglerne er ofte indført for at sikre, at virksomheder og forbrugere i deres adfærd understøtter vigtige samfundshensyn, fx miljø-, sundheds-, eller sikkerhedshensyn.

Men hvis reguleringen og spillereglerne samtidig gør det unødigt svært for nye virksomheder eller nye forretningsmodeller at komme ind på et marked, så begrænser det konkurrencen og innovationen til skade for forbrugerne.<sup>5</sup>

På mange områder kan en mere hensigtsmæssig regulering fremme konkurrencen uden at gå på kompromis med centrale samfundshensyn.

Samtidig kan hensigtsmæssig regulering styrke mulighederne for introduktion af nye digitale forretningsmodeller, som kan medføre væsentlige gevinster for danske forbrugere og forbedret produktivitet. Det gælder ikke mindst inden for de hjemmemarkedsorienterede serviceerhverv som eksempelvis persontransport og diverse liberale erhverv, hvor produktivitetsvæksten i Danmark har været relativt afdæmpet.

<sup>5</sup> Konkurrencen på et marked påvirkes også af forbrugernes adfærd og mulighed for at være aktive. Også denne er ofte reguleret og kan dermed begrænse konkurrencen. Dette er ikke behandlet yderligere i artiklen. Se evt. regeringen, Forbruger i en digital verden, 2018.

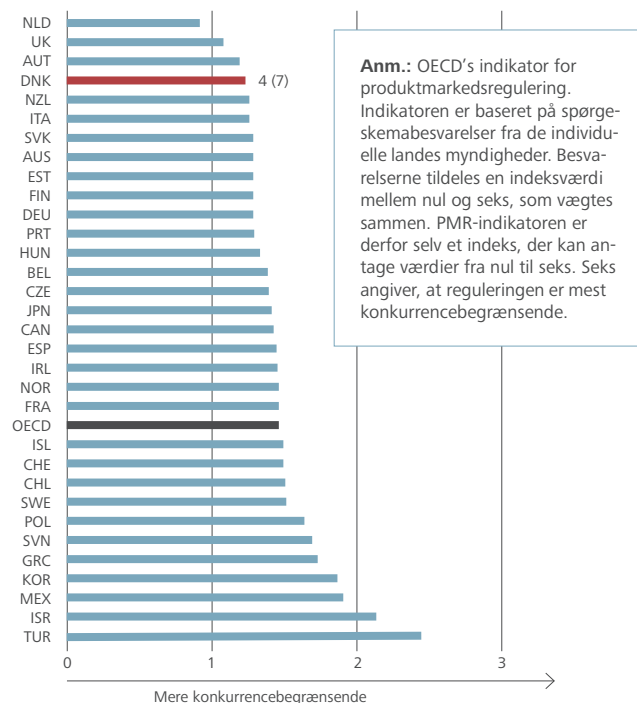
En række nationale og internationale aktører har i en årrække fremlagt anbefalinger om mere produktivitetsfremmende og konkurrencevenlig regulering. Det gælder fx OECD, Europa-Kommissionen, De Økonomiske Råd og herunder senest Produktivitetsrådet (jf. boks 2).

### Regulering begrænser muligheden for effektiv konkurrence i en lang række brancher

OECD måler omfanget af konkurrencebegrænsende regulering på produktmarkederne hvert femte år (PMR-indikatoren, for Product Market Regulation). Indikatoren måler i hvor høj grad, reguleringen skaber barrierer for, at virksomheder kan komme ind på et marked samt øvrige begrænsninger for konkurrencen. PMR-indikatoren er dog en relativt overordnet opgørelse, og der er derfor konkurrencebegrænsende regulering, som ikke fanges i indikatoren.<sup>6</sup>

I den seneste måling fra 2013 lå Danmark blandt de europæiske lande, hvor der samlet set – og på et overordnet plan – var mindst konkurrencebegrænsende regulering i OECD, jf. figur 1.<sup>7</sup> Verdensbankens måler regulering af konkurrencevilkårene på et overordnet niveau og ser på, hvor nemt det er at drive virksomhed i et land ("ease of doing business"). I 2017 var Danmark blandt de OECD-lande, hvor det var nemmest at starte og drive virksomhed. Overordnet er billedet derfor relativt positivt.

Figur 1  
OECD's seneste måling af produktmarkedsregulering (2013)



Anm.: OECD's indikator for produktmarkedsregulering. Indikatoren er baseret på spørgeskemabesvarelser fra de individuelle landes myndigheder. Besvarelserne tildes en indekssværdi mellem nul og seks, som vægtes sammen. PMR-indikatoren er derfor selv et indeks, der kan antage værdier fra nul til seks. Seks angiver, at reguleringen er mest konkurrencebegrænsende.

Kilde: OECD (gengivet som i "Regeringen, Redegørelse for vækst og konkurrenceevne 2017, side 98, figur 13.5").

#### Boks 2

### Udvalgte aktører har anbefalet mere konkurrencevenlig regulering

#### Internationalt

##### OECD:

OECD måler graden af produktmarkeds-regulering (PMR) hvert femte år. I seneste måling fra 2013 lå Danmark blandt de lande, hvor der samlet set var mindst konkurrencebegrænsende regulering i OECD.

##### Europa-Kommissionen:

Kommissionen vurderer årligt medlemslandenes fremskridt på strukturelle reformer, forebyggelse og genopretning af makroøkonomiske ubalancer samt resultatet af dybdegående undersøgelser af reguleringen. I 2018 vurderede Kommissionen bl.a., at der alene havde været begrænsede fremskridt med at adressere den landespecifikke anbefaling fra 2017 om at fremme konkurrencen i de hjemmemarkedsorienterede serviceerhverv.

Kilde: Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen

#### Nationalt

##### DØRS/Produktivitetsrådet

De Økonomiske Råd har som Produktivitetsråd til opgave at overvåge og analysere produktivitetsudviklingen i Danmark og udgiver en årlig produktivetsrapport. I 2017 blev der bl.a. gjort status for Produktivitetskommissionens forslag om mere konkurrencevenlig regulering af fx taxi, planloven m.v.

##### Konkurrencemyndighederne

Konkurrencemyndighederne analyserer i sine konkurrenceanalyser, hvordan den gældende regulering af et konkret marked fx påvirker muligheden for effektiv konkurrence, og kommer på den baggrund med anbefalinger. Senest er realkreditmarkedet og markedet for distribution af medicin analyseret.

<sup>6</sup> Regeringen, Redegørelse for vækst og konkurrenceevne 2017, side 98.

<sup>7</sup> Næste PMR-måling fra OECD forventes offentliggjort i 2019.

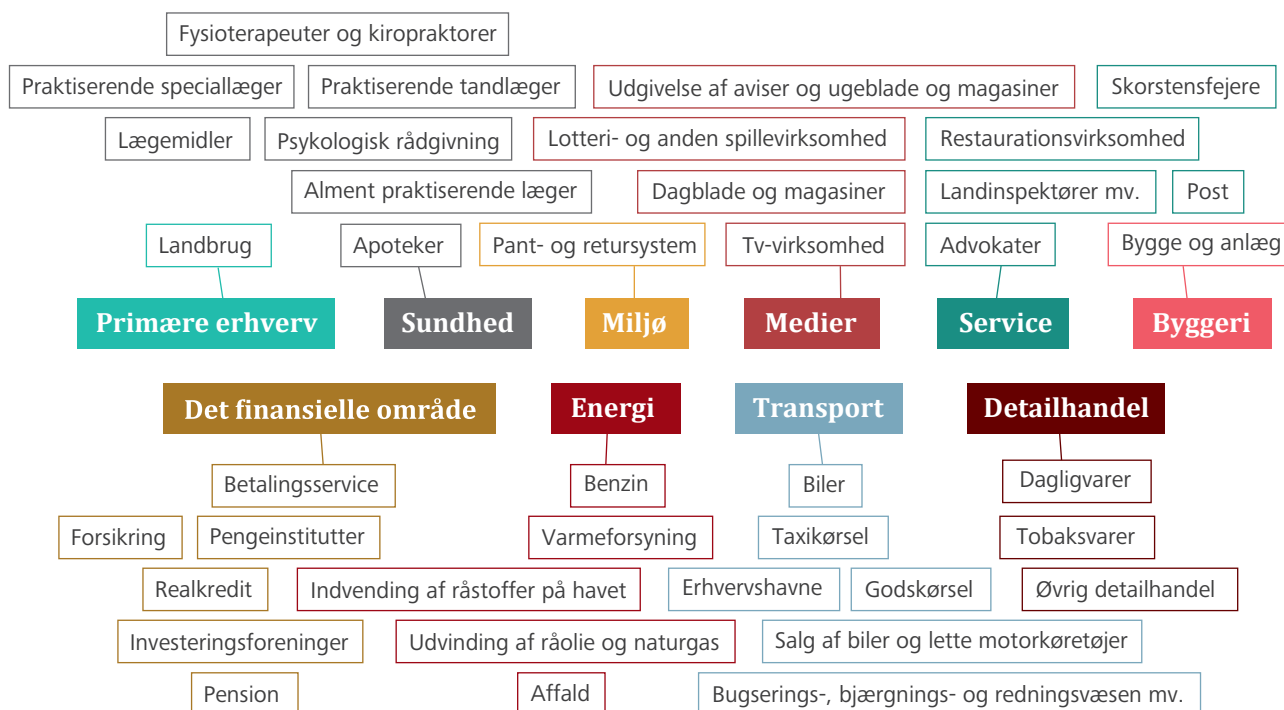
Formandskabet for De Økonomiske Råd blev fra 1. januar 2017 ved lov udpeget til at være produktivitetsråd i Danmark. Produktivitetsrådet skal bl.a. overvåge produktivitetsudviklingen i dansk økonomi, analysere faktorer bag udviklingen i produktivitet og konkurrenceevne, og komme med konkrete anbefalinger, der kan styrke den danske produktivitetsudvikling.<sup>8</sup>

I sin første rapport fra 2017 peger Produktivitetsrådet på en række områder, hvor man med fordel kan overveje, om reguleringen kan tilrettelægges mere konkurrencevenligt samtidig med, at andre nødvendige samfundshensyn tilgodeses. Det drejer sig om planloven, realkreditmarkedet, taxilovgivningen, ejerskabsrestriktionerne i sundhedssektoren og inden for advokatbranchen samt erhvervslejeloven.<sup>9</sup>

Konkurrencerådet og Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen (herefter KFST) har gennem årene identificeret regulering inden for en lang række sektorområder, som begrænser konkurrencen mellem virksomhederne. Det gælder særligt på det finansielle område og på sundheds-, energi-, transportområdet, jf. figur 2 nedenfor.

Senest er Konkurrencerådet kommet med konkrete anbefalinger i en analyse af konkurrencen om distribution af medicin samt af konkurrencen på realkreditmarkedet. Desuden er der i mindre analyser sat fokus på potentialet for konkurrence og besparelser i tandlægebranchen (se boks 3 på næste side), udfordringer ved krydsejerskab og andre temaer. Pt. gennemfører Konkurrencerådet en analyse af konkurrencen på markedet for pension.

Figur 2  
**Brancher, hvor KFST har identificeret konkurrencebegrænsende regulering**



**Kilde:** Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen

**Anm.:** Brancherne i figuren angiver de brancher, hvor KFST umiddelbart har kendskab til, at en eller flere love begrænser konkurrencen. Figuren er ikke udtømmende. Eksemplerne er hentet fra KFST's tidligere markedsanalyser, samt fra andres arbejde, bl.a. Produktivitetskommissionens rapporter samt diverse politiske udspil, fx Konkurrencepolitisk udspil fra 2012 samt Vækstudspil fra 2014.

<sup>8</sup> Oprettelsen af et dansk produktivitetsråd skete i forlængelse af, at Det Europæiske Råd i efteråret 2016 anbefalede landene i euroområdet at oprette nationale produktivitetsråd. Anbefalingen var rettet til eurolandene, men indeholdt også en opfordring til EU-lande udenfor euroområdet, herunder Danmark, om at oprette lignende råd.

<sup>9</sup> De Økonomiske Råd, Rapport fra Produktivitetsrådet, Produktivitet 2017, side 3, siden 9-11.

## Boks 3

**Konkurrencerådets anbefalinger til ændring af regulering i seneste konkurrenceanalyser og artikler***Konkurrencen om distribution af medicin, 2016*

- Gevinster og omkostninger ved en 14-dages prisperiode undersøges nærmere med henblik på, om prisperioden med fordel kan forlænges.
- Der indføres maksimale indkøbspriser for apoteker i stedet for faste indkøbspriser.
- Kravet om, at engrosforhandleres rabatter på medicin til apoteker skal være omkostningsbegrundede, ophæves, så engrosforhandlere kan tilpasse rabatter efter deres forretningsmodel.
- Kravet om, at engrosforhandlere skal skilte med deres rabatter på receptpligtige lægemidler, ophæves.
- Incitament til at sikre levering af de efterspurgte produkter skal styrkes for at mindske leveringssvigt.
- Der indføres maksimale udsalgspriser for apotekerne til forbrugerne i stedet for faste udsalgspriser.
- Der indføres friere etableringsret for apoteker, så andre end farmaceuter kan eje apoteker, og så ejere af apoteker selv kan bestemme antallet af apoteker m.v.
- Den nuværende udformning af apotekernes udligningsordning justeres, så de apoteker med størst omsætning ikke skal finansiere dem med lavest omsætning.

*Konkurrencen på realkreditmarkedet, 2017*

- Sikre troværdige afviklingsplaner for de store realkreditinstitutter, således at den implicitte statsgaranti reduceres.
- Tilsynsdiamanten for realkredit: Ikke offentlighed om pejlemærker og udvikle anden regulering til at nedbringe udbredelsen af lån med afdragsfrihed og hyppig refinansiering.
- Det sikres, at forbrugerreguleringen ikke unødigt hæmmer udbydernes mulighed for at konkurrere gennem nye digitale platforme.
- Ejendomsmæglere tillades at formidle boliglån.

*Øget potentiale for konkurrence og besparelser i tandlægebranchen, 2017*

- En forøgelse af det maksimale antal klinikker, som en tandlæge kan eje uden særlig tilladelse, eller en ophævelse af maksimumgrænsen.
- Lempelse af ejerskabsrestriktioner.
- Tandlæger skal kunne tilbyde rabat på behandlinger med faste priser, hvis tandlægen fravælger det offentlige tilskud for den pågældende behandling.
- Indførelse af maksimalpriser.

**Kilde:** *Kfst.dk*

Det er også naturligt at sætte fokus på brancher, hvor Produktivitetskommissionen har identificeret konkurrencebegrænsende regulering, men hvor der endnu ikke er gennemført regelændringer, eller hvor andre sammenlignelige lande er gået videre end Danmark i at skabe effektive og velfungerende markeder.

KFST har i sit arbejde med at identificere regulering, der unødigt svækker konkurrencen, inviteret medlemmerne af det rådgivende udvalg<sup>10</sup> for Konkurrencerådet til at give eksempler på to-tre sektorområder, hvor de ser mulige udfordringer.

Foruden regulering, som begrænser konkurrencen mellem private virksomheder, peger erhvervsorganisationerne også på, at de oplever ulige konkurrencevilkår mellem offentlige og private leverandører på kommercielle markeder. Dette har Konkurrencerådet behandlet i analysen af offentlige aktiviteter på kommercielle markeder fra 2016. Den politiske opfølgning på dette arbejde er i gang. Derudover peger fx LO på, at utilstrækkelig håndhævelse af fx skatteregler og andre regelsæt kan medføre ulige konkurrenceforhold. Boks 4 opsummerer medlemmernes tilbagemeldinger.

<sup>10</sup> Følgende organisationer har medlemmer i det rådgivende udvalg for Konkurrencerådet: Bygherreforeningen, Dansk Byggeri, Dansk Erhverv, Dansk Industri, Finans Danmark, Forbrugerrådet TÆNK, KL, LO og SMV Danmark.

## Boks 4

**Opsummering af tilbagemeldinger fra medlemmer af Konkurrencerådets rådgivende udvalg***Regulering, som begrænser konkurrencen mellem private virksomheder*

- Ejerskabsrestriktioner og ydernummersystemet i praksissektoren, herunder i almen praksis skaber iflg. Dansk Erhverv adgangsbarrierer
- Ejerskabsrestriktionen på tandlægeområdet skaber iflg. Dansk Erhverv adgangsbarrierer for fx nye forretningsmodeller.
- Ydernummersystemet skaber iflg. DI adgangsbarrierer og ekspansionsbarrierer for virksomheder i praksissektoren
- Ejerskabsrestriktionen om, at kun apotekere må eje et apotek skaber iflg. Forbrugerrådet TÆNK en adgangsbarriere i apotekersektoren.
- Apotekerlovens krav om, at kommuner skal indkøbe medicin til misbrugsbehandling hos apotekerne begrænser ifølge KL priskonkurrencen på medicin.
- Lovkrav til forsikringsdistribution udgør iflg. Forbrugerrådet TÆNK en adgangsbarriere for, at forsikringsmæglere kan komme ind på markedet.
- Manglende regler for ejerskab og adgang til data fra køretøjer skaber iflg. SMV Danmark adgangsbarrierer for nye virksomheder og ulige konkurrencevilkår mellem fx bilindustrien og andre virksomheder.

*Begrænsninger i konkurrencen mellem hhv. offentlig og private virksomheder*

- Reglerne og praksis på affaldsområdet begrænser iflg. Dansk Erhverv og DI konkurrencen om området, ligesom der er ulige konkurrencevilkår mellem offentlige og private aktører, som medfører adgangs- og ekspansionsbarrierer for private virksomheder på markedet.
- Regler for kontrolbud skaber iflg. Dansk Erhverv ulige konkurrencevilkår mellem kommunale og private leverandører.
- Regler for kontrolbud skaber iflg. SMV Danmark ulige konkurrencevilkår mellem kommunale og private leverandører, bl.a. på håndværksydelse.
- Regler om kommuners aftaler med private parkeringskontrollfirmaer skaber iflg. DI adgangsbarrierer for private firmaer.
- Regler, praksis samt markedsindskrænkning i lovgivningen på hjemmehjælpsområdet skaber ifølge Dansk Erhverv ulige konkurrencevilkår mellem offentlige og private leverandører.
- Reglerne og praksis på hjemmehjælpsområdet skaber iflg. DI og SMV Danmark ulige konkurrencevilkår mellem offentlige og private leverandører, fx i relation til pris-sætning og underskudsdekning. SMV Danmark påpeger endvidere udfordringer med uddannelse af elever.

- Offentlige udbud (høje prækvalifikationskrav, for store udbudsklumper og tildeling af meget store flerårige kontrakter) skaber iflg. SMV Danmark og DI en adgangsbarriere for, at SMV'er og iværksættere kan komme ind på markedet for offentlige opgaver. DI påpeger endvidere udfordringer med vidtgående kontraktvilkår ved offentlige udbud.
- Reglerne om konsortier og muligheden for kædesamarbejder gør det iflg. SMV Danmark svært for selvstændige SMV'er at konkurrere med fx store virksomheder og kapitalkæder.
- Kommuners adgang til at udnytte overskudskapacitet skaber iflg. SMV Danmark ulige konkurrencevilkår mellem private og offentlige virksomheder.

*Øvrige forhold, som påvirker konkurrencen*

- Omkostningerne ved at skifte realkreditinstitut udgør iflg. Forbrugerrådet TÆNK en barriere for, at forbrugerne er aktive på markedet.
- Reglerne om frit valg på fx ældre-, social-, og sundhedsområdet konflikter iflg. KL med udbudsreglerne og gør det svært for kommunerne at indgå skarpe prisaftaler, da fritvalgsreglerne medfører, at kommunen ikke kan garantere en bestemt volumen til en leverandør.
- Visse leverandørers forsøg på at påvirke borgernes valg og præferencer for bestemte hjælpemidler i sundhedssektoren, når borgeren behandles i sygehusregi, reducerer iflg. KL, hvor aktive borgerne er i deres valg, når de efterfølgende skal anvende samme type hjælpemiddel i kommunalt regi. Det gør det umuligt for kommunerne at sikre de bedste priser.
- Manglende håndhævelse af skattelovgivningen medfører iflg. LO ulige konkurrencevilkår mellem lovlydige virksomheder, som overholder skattereglerne og de ikke-lovlydige virksomheder.
- Manglende håndhævelse af arbejdsmiljølovgivningen medfører iflg. LO ulige konkurrencevilkår mellem virksomheder, som får besøg og dem, der ikke får besøg af arbejdstilsynet.
- Manglende håndhævelse af ansættelsesretlig lovgivning medfører iflg. LO ulige konkurrencevilkår. Virksomheder, som ikke overholder lovgivningen ved at benytte "falske selvstændige" har lavere omkostninger. Det skyldes at man uretmæssigt undlader at indbetale feriepenge, til ATP, indberette til skat, eller andre lovfastede krav forbundet med et arbejdsgiver/arbejdstagerforhold. Det står i modsætning til virksomheder, som lever op til deres arbejdsgiveransvar overfor deres medarbejdere.
- Manglende mulighed for kapital og investeringer udgør iflg. SMV DK en barriere for, at SMV'er kan vokse (ekspansionsbarriere).



### **Typen af og eksempler på regulering som begrænser muligheden for effektiv konkurrence**

Konkurrencebegrænsende regulering kan have form af adgangsbarrierer, som gør det svært for nye virksomheder eller nye forretningsmodeller at komme ind på markedet (adgangsbarriere).<sup>11</sup> Adgangsbarrierer kan bl.a. skabe markedsmagt for etablerede virksomheder.

Konkurrencebegrænsende regulering kan også være i form af ekspansionsbarrierer, som begrænser virksomhedernes mulighed for at konkurrere, herunder for at vokse.

**Adgangsbarrierer:** Regler, der fastsætter, at man skal have en bestemt uddannelse eller autorisation for at eje en bestemt type virksomhed, kan fx udgøre en adgangsbarriere for nye virksomheder og nye forretningsmodeller. I dag findes sådanne ejerskabsrestriktioner på store dele af det private marked for sundhedsydelser. Den gældende regulering tilsiger fx, at man skal være apoteker for at eje et apotek. Og at man skal være fysioterapeut for at eje en klinik for fysioterapi. En anden branche med ejerskabsrestriktioner er advokater, hvor det følger af retsplejeloven, at maksimalt 10 pct. af aktier eller anparten i et advokatselskab må ejes af andre ansatte end advokater i det pågældende advokatselskab. Produktivitetskommissionen foreslog at fjerne ejerskabsrestriktionerne i både sundhedssektoren og advokatbranchen.<sup>12</sup>

En anden type adgangsbarriere er regler om, hvilken type virksomheder, der må sælge eller formidle en ydelse. På realkreditmarkedet svækker det fx konkurrencen, at ejendomsmæglere ikke må formidle realkreditlån.

**Barrierer for muligheden for at konkurrere:** En anden type regulering, som begrænser virksomhedernes mulighed for at konkurrere, er regulering af priserne. Prisen er oftest en af de væsentligste konkurrenceparametre på et marked. Er prisen fast eller reguleret på anden vis, vil konkurrencen blive begrænset. Det er fx tilfældet i store dele af sundhedssektoren, hvor der typisk er faste priser for behandlinger på de områder, hvor der er brugerbetaling. Det gælder fx behandlinger hos tandlæger, kiropraktorer, fysioterapeuter mv. Det betyder, at man som behandler ikke kan tiltrække nye kunder ved at tilbyde billigere behandlinger. KFST har tidligere foreslået at indføre maksimalpriser i stedet.

<sup>11</sup> Erhvervsstyrelsens nye portal "nyeforretningsmodeller.dk", skal netop gøre det lettere for virksomheder med nye forretningsmodeller at stille spørgsmål til regler og få svar, der er koordineret på tværs af myndigheder. Hvis virksomheder oplever, at en regel udgør en uhensigtsmæssig barriere for en forretningsmodel eller en ny teknologi, kan myndighederne endvidere – via den nye portal – blandt andet undersøge, om der er mulighed for at præcisere eller justere reglerne eller se på, hvordan reguleringen er i nabolandene.

<sup>12</sup> De Økonomiske Råd, Rapport fra Produktivitetsrådet, Produktivitet 2017, side 17.

Der findes ligeledes regulering, som svækker muligheden for priskonkurrence inden for energimærkning, taxi og store dele af varmforsyningen. Faste priser og manglende mulighed for at konkurrere på prisen skaber også en adgangsbarriere for nye aktører på et marked, da nye virksomheder ikke kan tiltrække kunder gennem konkurrence på prisen.

Nogle regler mv. virker som ekspansionsbarrierer, dvs. de begrænser effektive virksomheders mulighed for at vokse, fx ved at vinde markedsandele fra de mindre effektive virksomheder.

Ekspansionsbarrierer bidrager negativt til produktivitetsvæksten i Danmark. Eksempler på områder med ekspansionsbarrierer er fx den nye taxilov. Et kørselskontor med fast forretningssted i et landdistrikt og med nedsat krav til egenkapitalen, må fx kun sælge taxikørsel inden for et nærmere afgrænset geografisk område og maksimalt med tre biler. Det begrænser muligheden for at vinde markedsandele i kraft af gode tilbud til forbrugerne. Samtidig betyder taxilovens relativt høje krav til egenkapital for et kørselskontor på 500.000 kr.,<sup>13</sup> at det er meget dyrt for et kørselskontor med nedsat kapitalkrav i et landdistrikt, at gå fra tre til fire biler. Det høje kapitalkrav udgør endvidere en adgangsbarriere for nye virksomheder på taximarkedet.

Ligeledes er tilsynsdiamanten på realkreditmarkedet et eksempel på en ekspansionsbarriere, da den for hvert enkelt realkreditinstitut sætter nogle grænser for den udbudte mængde af visse typer udlån. Det medfører mindre konkurrence og bedre muligheder for såkaldt stiltiende koordinering i sektoren. Konkurrencerådet har derfor anbefalet, at man undersøger, om anden regulering kan træde i stedet.

### **Små skridt mod mere konkurrencevenlig regulering – men udviklingen går langsomt**

De regler, som begrænser konkurrencen i Danmark, er fastsat både nationalt og på europiske plan. Fx er regulering af uautoriserede værksteders adgang til teknisk information fra motorkøretøjsproducenter til brug for reparation og vedligeholdelse fastsat i forordninger på EU-niveau.

Ændring af den nationale lovgivning kan gennemføres, hvis der kan findes et flertal i Folketinget. En ændring af de regler, der er fastsat på europæisk plan, har samlet set større effekter, fordi de vedrører hele det indre marked. Men det kræver både dansk opbakning at fremme sagen i EU og typisk også omfattende tidlig interessevaretagelse fra dansk side på EU-niveau.

Der har de sidste par år været flere eksempler på en stigende protektionisme i den vestlige verden og det internationale handelssystem med faste regler og procedurer er blevet udfordret.

<sup>13</sup> Jf. §§ 5-6 i lov nr. 1538 af 19. december 2017 (taxiloven).

Det sker efter en periode, hvor der ellers har kunnet konstateres en bevægelse i retning af mere konkurrencevenlig regulering. På det overordnede plan har OECD i sin måling af produktmarksreguleringen således identificeret fremskridt for alle lande under ét siden 1998. Dog peger den seneste PMR-måling fra 2013 på en vis opbremsning siden 2008.

I Danmark er produktmarksreguleringen også blevet lidt mere konkurrencevenlig fra 2008-2013, men bevægelsen er mindre udtalt end for OECD-landene i gennemsnit.<sup>14</sup>

På det konkrete plan betød ændringer af reguleringen, at *el-kunderne* fra 2013 frit kunne vælge el-leverandør, jf. figur 3. I 2007 blev reglerne for *bilsyn* dereguleret fuldt ud, mens det samme var tilfældet på *bogmarkedet* i 2011 efter en længere proces. I 2011 blev nye EU-regler på postområdet implementeret i dansk lov for at harmonisere det indre marked for *posttjenester*. Året efter, i 2012, blev *lukkeloven* yderligere ændret, således at detailhandlens butikker alle kan holde døgnåbent (med undtagelse af visse helligedage).

I 2014 blev der på byggeområdet etableret en ny *fælles autorisationsordning* på el-, vvs- og kloakinstallationsområdet, som styrker konkurrencen.

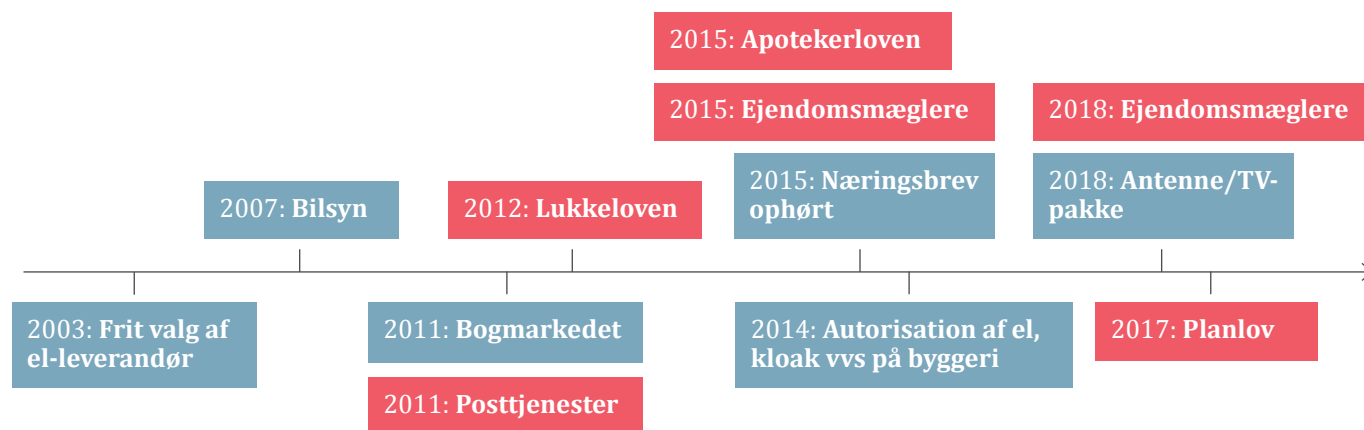
I 2015 blev kravet om, at fødevarevirksomheder skulle have næringsbrev ophævet. I 2015 blev der også gennemført konkurrencevenlige ændringer på ejendomsmægler-

området, fx så vederlaget kunne fastsættes mere frit. I 2015 blev der endvidere foretaget mindre justeringer i apotekerloven, så det fx blev muligt for allerede eksisterende apoteker at oprette, flytte eller nedlægge apoteksfilialer eller -udsalg inden for en radius af 75 km fra apoteket.

I 2017 blev planloven lempet, således at der blev givet videre rammer for, hvor store butikker må være, og hvor de må placeres. Senest har forbrugerne i 2018 fået helt frit valg af TV-pakke. Og med ikrafttræden 1. januar 2018 blev taxiloven til dels dereguleret, bl.a. ved at ophæve at antalsbegrænsningen på tilladelser, den geografiske begrænsning og rådighedsforpligtelsen. Taxiloven indeholder imidlertid også nogle tiltag, som begrænsede muligheden for at introducere konkurrerende digitale forretningsmodeller.

Der er fortsat mange muligheder for at forbedre reguleringen til gavn for danske forbrugere, uden at det udfordrer andre vigtige samfundshensyn. Det gælder fx på forsyningsområdet, havne, lodser, byggesektor (certificering samt regelharmonisering i EU), tandlægeområdet, lægemiddelområdet, realkreditmarkedet og på en række andre områder.

Figur 3  
Tidslinje med eksempler på områder, hvor sektorlovgivning helt eller delvist er dereguleret



Kilde: Kfst.dk

Anm.: Blå bokse viser områder, som er dereguleret fuldt ud, mens røde viser områder, hvor dereguleringen er påbegyndt.

<sup>14</sup> På en skala fra 0-6 (hvor 0 er det bedste) faldt PMR-scoren fra 2008-2013 med 0,10 (for DK faldt scoren med 0,08 fra 2008-2013). Mens den fra 1998-2003 faldt med 0,42 og fra 2003-2008 faldt med 0,16 i retning af mere konkurrencevenlig regulering. jf. OECD, Going for Growth Interim Report, 2014, side 66 og 79.



Europa-Kommissionen fremhæver i sin seneste landerapport om Danmark fra 2018, at der alene har været begrænsede fremskridt i forhold til at efterleve Kommissionens landeanbefaling til Danmark om at fremme konkurrencen i hjemmemarkedsorienterede serviceerhverv (se boks 5).

#### Boks 5

#### Europa-Kommissionens landerapport for Danmark 2018

Europa-Kommissionen vurderer hvert år medlemslandenes fremskridt på strukturelle reformer, forebyggelse og genopretning af makroøkonomiske ubalancer samt resultatet af dybdegående undersøgelser af reguleringen. På den baggrund afgiver Kommissionen en landerapport til Europaparlamentet, Det Europæiske Råd samt den europæiske centralbank med en række landespecifikke anbefalinger.

I landerapporten for Danmark for 2018 konkluderer Kommissionen, at der på et sektorspecifikt niveau har været nogle fremskridt for at lempe begrænsninger for at etablere detailhandel samt for at øge konkurrencen i transport- og byggebranchen. Samtidig konkluderer Kommissionen, at der siden 2017 ikke har været fremskridt – eller alene begrænsede fremskridt på en række hjemmemarkedsorienterede serviceområder, hvor konkurrencen fortsat er svag. Dermed har der alene været begrænset fremskridt med at imødekomme. Kommissionens landespecifikke anbefaling fra 2017 om at fremme konkurrencen i de hjemmemarkedsorienterede serviceerhverv (fx det finansielle område samt distribution inden for forsyningsområdet, som også blev fremhævet af Produktivitetskommissionen).

**Kilde:** <https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/2018-european-semester-country-report-denmark-en.pdf>

Mere konkurrencefremmende regulering af de hjemmemarkedsorienterede serviceerhverv har et særligt potentiale, fordi servicesektoren har stor betydning for dansk økonomi, ligesom produktivitetsvæksten i servicesektoren i en årrække har været forholdsvis afdæmpet, jf. boks 6.

Således peger Produktivitetsrådet i deres rapport fra 2017 på, at "servicesektorens betydning for økonomien er vokset over tid, og aktuelt er omkring 70 pct. af den private beskæftigelse ansat i servicesektoren. I lyset heraf er det bemærkelsesværdigt, at produktivitetsvæksten over en årrække har været lav i servicesektoren. Det rejser naturligt spørgsmålet, om den offentlige regulering rettet mod servicesektoren er hensigtsmæssigt indrettet".<sup>15</sup>

#### Boks 6

#### Svag konkurrence og produktivitetsvækst i de hjemmemarkedsorienterede serviceerhverv

Produktivitetskommissionen betegner erhverv, der sælger størstedelen af deres services i Danmark, som "hjemmemarkedsorienterede serviceerhverv". De største brancher inden for denne kategori er:

- Detailhandel
- Arkitekt- og ingeniørvirksomhed
- Juridisk bistand, bogføring og revision
- Handel med biler og motorcykler
- Landtransport

Virksomheder, som eksporterer størstedelen af deres serviceydelser, er i mere direkte konkurrence med udenlandske virksomheder. Det samme er ikke tilfældet for virksomheder inden for de hjemmemarkedsorienterede erhverv, hvor konkurrencen udefra er begrænset.

Analysen tyder også på, at den såkaldte virksomhedsdynamik, hvor højproduktive virksomheder vinder markedsandele fra – og erstatter – lavproduktive virksomheder, er relativt svag. Ligeledes peger analyser fra fx Finansministeriet (2016) og Produktivitetsrådet (2017) på, at konkurrencen og produktivitetsvæksten er svag i de hjemmemarkedsorienterede serviceerhverv – og har været det gennem en årrække.

**Kilde:** Produktivitetskommissionen, 2013, *Konkurrence, Internationalisering og regulering, Analyserapport 2, side 25, 29.*

#### Digitalisering og nye regulatoriske udfordringer

Digitaliseringen og stigende anvendelse af internettet mv. åbner for nye forretningsmodeller og nye måder at konkurrere på. Det kan styrke konkurrencen og produktiviteten bl.a. i de hjemmemarkedsorienterede serviceerhverv.

Udviklingen går i retning af, at mere handel og kontakt mellem køber og sælger flytter fra et fysisk møde til internettet. Det kan medføre væsentlige gevinster for forbrugerne, fx i form af mere innovative løsninger, lavere priser og adgang til et større udbud af varer og tjenesteydelser. Endvidere kan handel via platforme medføre øget konkurrence mellem virksomhederne.

Samtidig medfører digitaliseringen imidlertid også nye udfordringer for både virksomheder, forbrugere og myndigheder. Fx har handlen over nettet stigende betydning for virksomhedernes prisdannelse, også i den fysiske handel. Brugen af fx prisgarantier og prismatch er en form for koordinering, der potentielt kan svække konkurrencen.<sup>16</sup> Desuden har adgang til data fået større betydning for både virksomheder og platformes mulighed for at drive forretning.

For myndighederne skaber den nye digitale virkelighed også regulatoriske udfordringer. Fx er det vigtigt, at reguleringen ikke unødigt forhindrer nye digitale forretningsmodeller, som er til gavn for forbrugerne og i øvrigt efterlever reglerne.<sup>17</sup>

Digitalisering har også betydning for, hvordan forskellige centrale hensyn kan tilgodeses gennem reguleringen. Det gælder fx hensynet til "geografisk tilgængelighed", når det alligevel er sådan, at forbrugerne kan handle online. Og hvordan myndighederne kan håndhæve reguleringen effektivt, hvis (og når) de nye digitale aktører er grænseoverskridende og globale og evt. har stor markedsmagt pga. netværkseffekter og skalafordele?

---

<sup>16</sup> Se KFST, Prismatching og prisgarantier kan føre til højere priser, 2018.

<sup>17</sup> Regeringen har i 2017 indgået en bred politisk aftale, der pr. 1. juli 2018 skal gøre ny lovgivning digitaliseringsklar, jf. Aftale om digitaliseringsklar lovgivning, 2017.