Konkurrencerådsafgørelse den 22. juni 2022

Knorr-Bremses køb af DSB Component Workshop

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen

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

Journal nr. 21/08293 / CHAR, MAR, SSN, KTH, MLCS & MBB

Afgørelsen er udarbejdet af
Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen.

Indholdsfortegnelse

1.	**RESUMÉ**	**6**
1.1	Anmeldelsen og transaktionen	6
1.2	Togsektoren	6
1.3	Fusionsparterne	7
1.4	De relevante markeder	7
1.5	Det kontrafaktiske scenarie	7
1.6	Fusionens virkninger	8
1.7	Tilsagn	10
1.8	Konklusion	11
2.	**INDSTILLING**	**12**
2.1	Tilsagn	12
3.	**SAGSFREMSTILLING**	**19**
3.1	Indledning	19
3.2	Parternes og deres aktiviteter	20
3.2.1	Knorr-Bremse	20
3.2.2	DSB Component Workshop	20
3.3	Transaktionen	21
3.4	Jurisdiktion og anmeldelsespligt	22
4.	**MARKEDSBESKRIVELSE**	**23**
4.1	Analysegrundlag/Markedsundersøgelse	23
4.1.1	Tredjepartsorientering og mindre undersøgelse	23
4.1.2	Kundeundersøgelse	23
4.1.3	Konkurrentundersøgelse – DSB Component Workshops konkurrenter	24
4.1.4	Konkurrentundersøgelse – Knorr-Bremses konkurrenter	24
4.2	Togsektoren	24
4.2.1	Producenter af tog, togkomponenter og reservedele	26
4.2.1.1	Bremse-, dør- og HVAC-systemer i tog	27
4.2.2	Togoperatører	28
4.2.3	Vedligehold af tog	29
4.2.3.1	Reservedele til vedligehold af tog	31
4.2.3.2	Sektorspecifik regulering vedrørende vedligehold af tog	31
4.3	Høringssvar fra parterne	32
5.	**VURDERINGEN**	**33**
5.1	Afgrænsningen af de relevante markeder	33
5.1.1	Markedet for vedligehold af tog	34
5.1.1.1	Det relevante produktmarked	34
5.1.1.1.1	Efterspørgselssubstitution	36
5.1.1.1.2	Udbudssubstitution	37

5.1.1.1.3 Delkonklusion 39

5.1.1.2 Det relevante geografiske marked 39

5.1.1.2.1 Efterspørgselssubstitution 41

5.1.1.2.2 Udbudssubstitution 42

5.1.1.2.3 Delkonklusion 42

5.1.1.3 Konklusion – markedet for vedligehold af tog 42

5.1.2 Markedet for fremstilling og salg af reservedele til tog 43
5.1.2.1 Det relevante produktmarked 43

5.1.2.1.1 Efterspørgselssubstitution 45

5.1.2.1.2 Udbudssubstitution 46

5.1.2.1.3 Delkonklusion 48

5.1.2.2 Det relevante geografiske marked 48

5.1.2.3 Konklusion – markedet for fremstilling og salg af reservedele til tog 48

5.2 Vurderingen af fusionens konkurrencemæssige virkninger 48
5.2.1 Vurderingen af det kontrafaktiske scenarie 49
5.2.1.1 Parternes bemærkninger til det kontrafaktiske scenarie 49

5.2.1.2 Styrelsens vurdering af det kontrafaktiske scenarie 49

5.2.2 Berørte markeder 52
5.2.3 Horisontale forbindelser 52
5.2.3.1 Vurdering af markedet for tung vedligehold af tog i Nordeuropa 52

5.2.3.1.1 Markedsandele 53

5.2.3.1.2 Ensidige virkninger 54

5.2.3.1.2.1 Parternes stilling på markedet 54

5.2.3.1.2.2 Parterne er ikke nære konkurrenter 56

5.2.3.1.2.3 Delkonklusion 58

5.2.3.2 Vurdering af markedet for fremstilling og salg af unikke reservedele til tog i EØS – DSB Component Workshops fremstilling af udgåede reservedele 58

5.2.3.2.1.1 Parterne er ikke reelle konkurrenter 59

5.2.3.2.1.2 Delkonklusion 62

5.2.4 Vertikale forbindelser 62
5.2.4.1 Vurdering af risiko for inputafskærmning 63

5.2.4.1.1 Mulighed for at afskærme adgangen til input 63

5.2.4.1.1.1 Styrelsens vurdering af muligheden for inputafskærmning 64

5.2.4.1.2 Incitament til at afskærme adgangen til input 66

5.2.4.1.2.1 Styrelsens vurdering af incitament til inputafskærmning 67

5.2.4.1.3 Den sandsynlige virkning for den effektive konkurrence 71

5.2.5 Konklusion – risiko for inputafskærmning 72
5.3 Tilsagn 72
5.3.1 Indholdet af tilsagnet 73
5.3.2 Markedstest af tilsagnet 74
5.3.3 Vurdering af tilsagnet 74
5.3.4 Konklusion på tilsagnsvurderingen 78

6. KONKLUSION 79

7. BILAG 80
7.1 Vurderingskriterier 80
7.1.1 Det kontrafaktiske scenarie 81
7.1.2 Den tidsmæssige ramme for vurdering af fusionen 82
7.2 Horisontale forbindelser 83
7.2.1 Markedsandele og HHI 84
7.2.2 Ensidige virkninger 85
7.3 Vertikale forbindelser 86
7.3.1 Markedsandele og HHI 87
7.3.2 Ensidige virkninger 87
7.3.2.1 Inputafskærmning 87

7.3.2.2 Kundeafskærmning 89

7.3.2.3 Adgang til kommercielt følsomme oplysninger 90

1. Resumé

1.1 Anmeldelsen og transaktionen

1. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen modtog den 17. september 2021 en almindelig anmeldelse af Knorr-Bremse Systeme für Schienenfahrzeuge GmbH's (herefter benævnt "Knorr-Bremse") erhvervelse af enekontrol over forretningsenheden Forsyning, Logistik og Ombygning (Selskabet af 3. juli 2021 ApS, herefter benævnt "DSB Component Workshop") under DSB Vedligehold A/S.

2. Ved fusionen erhverver Knorr-Bremse 100 pct. af aktierne og tilhørende stemmerettigheder i DSB Component Workshop. Den anmeldte fusion medfører et kontrolskifte og udgør en fusion, jf. konkurrencelovens § 12 a, stk. 1, nr. 2.

3. Anmeldelsen var fuldstændig fra den 17. september 2021. Fusionen overgik til fase II den 22. oktober 2021, idet styrelsen vurderede, at der var behov for en særskilt undersøgelse af fusionen, og fase II udløb oprindeligt den 1. marts 2022. Fusionsfristerne har været midlertidigt afbrudt af flere omgange pga. indhentning af yderligere oplysninger, og fristen for fase II blev herefter forlænget, så denne frist udløber den 15. august 2022.

4. Den 6. maj 2022 fremsendte parterne forslag til tilsagn. Parterne afgav endelige tilsagn i underskrevet stand den 13. juni 2022.

1.2 Togsektoren

5. Knorr-Bremse og DSB Component Workshop har begge aktiviteter i forskellige dele af togsektoren. Togsektoren omfatter en række forskellige aktører, herunder togoperatører, togproducenter, komponent- og reservedelsproducenter samt leverandører af reparationer og vedligehold.

6. *Togoperatørerne* står for selve driften af togene. DSB SOV ("DSB") er den største togoperatør i Danmark og betjener Intercity-, Regional og S-togstrafikken efter kontrakt med Transportministeriet.

7. *Togproducenterne,* såsom Alstom/Bombardier og Siemens, producerer og leverer nye tog. Ved produktion af nye tog indgår input fra en lang række aktører udover selve togproducenten. Der er således en række *producenter af komponenter og reservedele*, som producerer og leverer specifikke dele, som indgår i det færdige tog.

8. Betegnelsen *komponenter* benyttes typisk til at betegne de dele, som et tog består af, fx bogier eller gearkasser. Det er elementer, som er centrale for togets funktion og som derfor skal repareres og vedligeholdes løbende.

9. *Reservedele* betegner de enkeltdele, som benyttes til at vedligeholde toget. En given komponent i toget vil typisk bestå af flere forskellige, mindre dele, herunder også dele som har en kortere levetid end selve komponenten og det øvrige togmateriel. Reservedele vil løbende skulle udskiftes med nye i løbet af togets levetid, og anvendes således til at vedligeholde toget. Reservedele til tog er i visse tilfælde unikke, og kan kun købes af den originale producent af den pågældende reservedel.

10. *Leverandører af vedligehold* tilbyder en bred vifte af service-, vedligeholds- og reparationsopgaver på eftermarkedet. I nærværende fusion er det tung vedligehold, der er relevant at vurdere. *Tung vedligehold* omfatter større reparationer af flere dages eller ugers varighed samt større eftersyn af tog og togsæt. Tung vedligehold udføres ofte på centrale værksteder, hvor den enkelte komponent eller del, som skal efterses, udskiftes og transporteres fra banelegemet til det centrale værksted. Fusionsparterne benytter betegnelsen *specialiseret tung vedligehold* om de aktiviteter inden for tung vedligehold, som kræver særlig teknisk knowhow. Specialiseret tung vedligehold outsources i nogle tilfælde til en ekstern tredjepart, herunder den originale producent af den relevante komponent, fx Knorr-Bremse.

1.3 Fusionsparterne

11. Knorr-Bremse er en tysk producent af komponenter og reservedele til bremsesystemer, døre samt varme, ventilations- og air condition systemer ("HVAC"-systemer) til tog. Knorr-Bremses produkter benyttes både ved produktion af nye tog, samt på eftermarkedet i form af reservedele til reparations- og vedligeholdelsesopgaver af tog, som er i drift. På eftermarkedet er Knorr-Bremse både aktiv med salg af reservedele, samt inden for vedligehold af egne togkomponenter (betegnet "specialiseret tung vedligehold" af fusionsparterne). Knorr-Bremses største kunde i Danmark er DSB Vedligehold A/S, herunder DSB Component Workshop. Knorr-Bremse har i forbindelse med fusionen indgået en aftale med DSB om vedligehold af DSB's eksisterende togflåde, der løbende udfases frem mod 2030.

12. DSB Component Workshop er en forretningsenhed under DSB Vedligehold A/S, som er ejet af DSB. DSB Component Workshop er leverandør af tung vedligehold på tog, primært internt for DSB's egen togflåde. Til brug for disse reparations- og vedligeholdelsesopgaver indkøber DSB Component Workshop reservedele til tog, herunder fra Knorr-Bremse. DSB Component Workshop har derudover en mindre produktion af reservedele, herunder reservedele der er udgået af originalproducentens sortiment.

1.4 De relevante markeder

13. Der er mulige horisontale overlap mellem Knorr-Bremses og DSB Component Workshops aktiviteter inden for tung vedligehold af tog (inkl. specialiseret tung vedligehold) samt fremstilling og salg af reservedele, herunder unikke Knorr-Bremse-reservedele.

14. Derudover er der en vertikal forbindelse mellem Knorr-Bremses upstream-aktiviteter inden for fremstilling og salg af unikke Knorr-Bremse reservedele til tog og DSB Components Workshops downstream-aktiviteter inden for tung vedligehold af tog.

15. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen vurderer, at det til brug for denne fusion kan afgrænses følgende relevante markeder:

» Markedet for tung vedligehold af tog i Nordeuropa
» Markedet for fremstilling og salg af unikke reservedele til tog i EØS

16. Eftersom fusionen i lyset af parternes afgivne tilsagn ikke vil hæmme den effektive konkurrence betydeligt for alle plausible markedsafgrænsninger, kan markedsafgrænsningerne i denne afgørelse dog stå åben.

1.5 Det kontrafaktiske scenarie

17. Styrelsen skal ved vurderingen af, om en fusion hæmmer den effektive konkurrence betydeligt, foretage en undersøgelse, som består i dels en analyse af situationen, hvor fusionen ikke gen-

nemføres (det kontrafaktiske scenarie), dels en analyse af situationen, hvor fusionen gennemføres (fusionsscenariet). Styrelsen sammenligner de to scenarier for derved at vurdere, om fusionen hæmmer den effektive konkurrence betydeligt. Styrelsens vurderer, at det relevante kontrafaktiske til brug for nærværende fusion er status quo.

1.6 Fusionens virkninger

Horisontale ensidige virkninger – tung vedligehold

18. Knorr-Bremse og DSB Component Workshop er begge aktive på et nordeuropæisk marked for tung vedligehold af tog (inkl. specialiseret tung vedligehold), og fusionen fører derfor til et horisontalt overlap på dette marked.

19. På dette samlede marked tilbyder Knorr-Bremse specialiseret tung vedligehold, mens DSB Component Workshop tilbyder tung vedligehold.

20. Det er Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens samlede vurdering, at fusionen ikke hæmmer den effektive konkurrence betydeligt på et nordeuropæisk marked for vedligehold af tog (inkl. specialiseret tung vedligehold).

21. Der er herved lagt vægt på, at parterne alene opnår en samlet markedsandel på [5-15] pct. Derudover er der efter styrelsens vurdering en række større, integrerede konkurrenter på markedet, der kan tilbyde tung vedligehold af tog i konkurrence med den fusionerede virksomhed. Endelig består langt hovedparten af DSB Component Workshops omsætning af internt salg, som vil blive reduceret over en årrække. Det er på den baggrund styrelsens vurdering, at DSB Component Workshops fremtidige omsætning og markedsandel er forbundet med en betydelig usikkerhed.

22. Endelig er der lagt vægt på, at Knorr-Bremse og DSB Component Workshop efter styrelsens vurdering i høj grad tilbyder differentierede og komplementære produkter til deres kunder, og derfor ikke kan anses for nære konkurrenter på et samlet marked for tung vedligehold af tog.

Horisontale ensidige virkninger – udgåede reservedele

23. Knorr-Bremse er aktive inden for fremstilling og salg af unikke reservedele til tog i EØS, herunder til henholdsvis bremser, døre og HVAC-systemer. DSB Component Workshop har aktiviteter inden for fremstilling af reservedele, herunder en mindre produktion af reservedele, som er udgået af originalproducentens sortiment.

24. Styrelsen er blevet gjort opmærksom på, at nogle kunder har anset DSB Component Workshops produktion af udgåede reservedele, og dertilhørende reparation af ældre Knorr-Bremse komponenter, som et alternativ til at købe nye komponenter fra Knorr-Bremse.

25. Det er Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens samlede vurdering, at fusionen ikke hæmmer den effektive konkurrence betydeligt på markedet for fremstilling og salg af unikke reservedele i EØS, idet parterne ikke er reelle konkurrenter.

26. Der er i vurderingen heraf lagt vægt på, at DSB Component Workshops omsætning fra salg af reservedele er særdeles beskeden. Selv ved en meget konservativ opgørelse, vil DSB Component Workshop have en yderst begrænset markedsandel på langt under [0-5] pct. Overlappet mellem parternes aktiviteter vil således være yderst begrænset. Derudover er der lagt vægt på, at DSB Component Workshop ikke har produceret eller solgt Knorr-Bremse reservedele, udgåede reservedele eller dele, der kan erstatte Knorr-Bremse reservedele eller komponenter, direkte til eksterne kunder de sidste tre år.

Vertikale ensidige virkninger

27. Fusionen giver anledning til en vertikal forbindelse mellem parterne, idet Knorr-Bremse er aktiv med fremstilling og salg af reservedele til tog, herunder til henholdsvis bremser, døre og HVAC-systemer, mens DSB Component Workshop indkøber reservedele (bl.a. fra Knorr-Bremse) til brug for udførelse af tung vedligehold af tog.

28. Styrelsen har undersøgt, om den vertikale forbindelse mellem fusionsparterne giver anledning til konkurrencemæssige betænkeligheder. De konkurrenceskadelige vertikale virkninger af en fusion kan bl.a. skyldes afskærmning, herunder at konkurrenter hindres adgang til enten leverancer (inputafskærmning) eller markeder (kundeafskærmning). Styrelsen har i denne sag foretaget en nærmere vurdering af risikoen for inputafskærmning.

29. Ved vurderingen af, om en konkurrenceskadelig inputafskærmning er sandsynlig, skal det undersøges, (i) om den fusionerede virksomhed har mulighed for at afskærme adgangen til input, (ii) om den fusionerede virksomhed vil have incitament til at afskærme adgangen til input, og (iii) om det vil skade konkurrencen på downstream-markedet betydeligt.

30. Det er styrelsens vurdering, at Knorr-Bremse efter fusionen vil have *mulighed* for at afskærme adgangen til Knorr-Bremses reservedele over for DSB Component Workshops konkurrenter på markedet for tung vedligehold af tog. Dette omfatter både mindre leverandører af tung vedligehold samt togoperatører, der selv internt står for den tunge vedligehold af deres tog.

31. Styrelsens vurdering er baseret på, i) at Knorr-Bremses reservedele fremstår som værende et vigtigt og unikt input ved vedligehold af tog, ii) at Knorr-Bremse har en væsentlig markedsstyrke vedrørende levering af reservedele til tog, samt iii) at det ikke kan lægges til grund, at henholdsvis en udskiftning af hele togsystemer eller intern produktion af reservedele er en effektiv modstrategi for leverandører af tung vedligehold.

32. Det er endvidere styrelsens vurdering, at Knorr-Bremse for visse aktører vil have et større *incitament* til at afskærme adgangen til reservedele efter fusionen, herunder mindre togoperatører og leverandører af tung vedligehold.

33. Styrelsens vurdering er baseret på, at Knorr-Bremse efter fusionen også selv vil være aktiv på downstream-markedet for tung vedligehold. Knorr-Bremse vil samtidig være afhængig af at vinde nye kunder til DSB Component Workshop i takt med, at aftalen om vedligehold af DSB's eksisterende togflåde udfases. Samtidig vurderer styrelsen, at der for så vidt angår mindre topoperatører og leverandører af vedligehold ikke er væsentlige risici for Knorr-Bremse forbundet med en strategi om afskærmning.

34. Det er derfor styrelsens vurdering, at Knorr-Bremse over for en række mindre aktører på markedet for tung vedligehold vil have både mulighed for og – som følge af fusionen – et større incitament til at udøve inputafskærmning vedrørende salg af unikke Knorr-Bremse reservedele til tog efter fusionen.

35. Styrelsen vurderer endvidere, at afskærmning af mindre togoperatører og leverandører af tung vedligehold fra adgangen til Knorr-Bremses reservedele efter fusionen vil medføre øgede omkostninger til tung vedligehold, og herved er til skade for konkurrencen på downstream-markedet for tung vedligehold og til skade for de togpassagerer, der i sidste ende skal betale for evt. merudgifter til tung vedligehold.

36. Knorr-Bremse har imidlertid afgivet tilsagn, der efter styrelsens vurdering eliminerer de konkurrencemæssige betænkeligheder.

1.7 Tilsagn

37. Knorr-Bremse har afgivet fire tilsagn, der skal sikre, at Knorr-Bremse også efter fusionen leverer reservedele til eksisterende og fremtidige mindre, danske kunder på fair, rimelige, ikke-diskriminerende og gennemsigtige vilkår og priser.

38. Knorr-Bremse forpligter sig til:

- Fortsat efter fusionen at levere reservedele til eksisterende og fremtidige, mindre kunder på fair, rimelige og ikke-diskriminerende vilkår og priser.
- Kun at nægte at levere reservedele, hvis dette kan begrundes med dokumenterede kapacitetsbegrænsninger.

39. Knorr-Bremse forpligter sig herudover til at rapportere til Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen, hvis Knorr-Bremse modtager skriftlige klager fra eksisterende eller fremtidig, mindre kunde omfattet af tilsagnet.

40. Endelig forpligter Knorr-Bremse sig til at lade eventuelle tvister mellem de af tilsagnene omfattede kunder og Knorr-Bremse om ovenstående løse via først mediation og derefter voldgift.

41. Knorr-Bremse har afgivet tilsagnene for tidsperiode på 10 år.

42. Det er Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens vurdering, at tilsagnene eliminerer de konkurrencemæssige betænkeligheder, der opstår ved den planlagte fusion.

43. Det skyldes for det første, at tilsagnene forhindrer Knorr-Bremse i at anvende urimelige, diskriminerende og uigennemsigtige vilkår og priser ved at tilbyde mindre, danske kunder dårligere priser og vilkår sammenlignet med situationen før fusionen. Derudover forhindrer tilsagnene Knorr-Bremse i, at nægte at sælge reservedele til mindre togoperatører og leverandører af vedligehold af tog, medmindre at dette kan begrundes i dokumenterede kapacitetsbegrænsninger. I den forbindelse kan Knorr-Bremse ikke prioritere DSB Component Workshop eller sine større kunder til ulempe for de mindre kunder.

44. Derudover er det styrelsens vurdering, at muligheden for mediation og voldgift samt underretningspligten til styrelsen i tilfælde af klager i den konkrete sag indebærer et effektivt tilsyn med tilsagnets overholdelse. Det skyldes, at det dels vil være de af tilsagnet omfattede kunder, der gennem muligheden for mediation og voldgift fører tilsyn med, at tilsagnet overholdes, og dels vil styrelsen løbende blive orienteret ved tvister om tilsagnets overholdelse. Styrelsen vurderer, at kunderne vil have stor interesse i, at tilsagnet overholdes. Dermed bliver tilsyn med tilsagnet tilvejebragt af flere uafhængige parter, som hver især har en direkte interesse i, at tilsagnet overholdes.

45. Styrelsen vurderer desuden, at muligheden for mediation og voldgift kan have en præventiv effekt i den forstand, at Knorr-Bremse får incitament til ikke at diskriminere kunderne på priser og/eller vilkår.

46. Endelig er det styrelsens vurdering, at tidsperioden på 10 år er tilstrækkelig til at sikre, at Knorr-Bremse ikke fordrejer konkurrencen på downstream-markedet for tung vedligehold, og at fusionen dermed ikke hæmmer den effektive konkurrence betydeligt. Det er bl.a. styrelsens vurdering, at den 10-årige periode, som tilsagnene løber, svarer til den periode, hvor Knorr-Bremse vil skulle opbygge sin eksterne omsætning og derved skaffe nye, eksterne kunder, hvorfor at det er afgørende, at Knorr-Bremse i denne periode ikke har mulighed for at inputafskærme mindre kunder på downstream-markedet. Derudover har styrelsen testet tilsagnet blandt Knorr-Bremses mindre kunder, hvor 4 ud af 5 kunder har svaret "ja" eller "ved ikke" til,

at tidsperioden på 10 år er tilstrækkelig til at sikre, at Knorr-Bremse ikke kan påvirke respondenternes muligheder for at udføre tung vedligehold af tog. Endelig er der nyere retspraksis på, at adfærdsmæssige tilsagn, herunder FRAND-tilsagn, bliver accepteret for en kortere tidsperiode som fx 5-10 år.

1.8 Konklusion

47. Det er på den baggrund Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens vurdering, at parterne har afgivet tilsagn, som imødekommer de skadelige virkninger af den anmeldte fusion. Samlet set er det styrelsens vurdering, at fusionen skal godkendes ved, at de af parterne afgivne tilsagn gøres til vilkår for fusionens godkendelse.

2. Indstilling

48. Konkurrencerådet træffer følgende afgørelse:

49. Det meddeles fusionsparterne, at Knorr-Bremse Systeme für Schienenfahrzeuge GmbH's erhvervelse af enekontrol over forretningsenheden Forsyning, Logistik og Ombygning (Selskabet af 3. juli 2021 ApS, benævnt "DSB Component Workshop") godkendes med de af parterne afgivne tilsagn, der samtidig gøres til vilkår for fusionens, jf. konkurrencelovens § 12 e, stk. 1, jf. § 12 c, stk. 1, jf. stk.2, 1. pkt.

2.1 Tilsagn

50. Knorr-Bremse Systeme für Schienenfahrzeuge GmbH har den 13. juni 2022 afgivet nedenstående tilsagn. Tilsagnene er underskrevet af formand for management board Dr. Nicolas Lange og medlem af management board Mario Beinert på vegne af Knorr-Bremse Systeme für Schienenfahrzeuge GmbH den 13. juni 2022. Tilsagnene er i deres helhed gengivet nedenfor:

13 June 2022

Knorr-Bremse / DSBCW

Commitments

Gorrissen Federspiel

Pursuant to section 12 e (1) of the Danish Competition Act, Knorr-Bremse Systeme für Schienenfahrzeuge GmbH ("**Buyer**") enters into the following commitments ("**Commitments**") vis-á-vis the Danish Competition Council in connection with the acquisition of Selskabet af 3. juli 2021 ApS ("**DSB Component Workshop**") (the "**Merger**") conditioned on the Danish Competition Council's approval of the Merger.

1 Definitions

For the purpose of the Commitments, and in addition to the terms defined above, the following terms shall have the following meaning:

Knorr-Bremse: Buyer including group companies.

Smaller Customers: Existing Danish customers of Knorr-Bremse listed in Appendix 1 as well as new future Danish customers carrying out or planning to carry out train maintenance in Denmark who are not part of a Vertically Integrated group.

Vertically Integrated: Player on the train market externally active in at least two different levels of the value chain.

Spare Parts: All spare parts for trains produced and sold by Knorr-Bremse that will be used on the Danish market.

Competition Council: The Danish Competition Council and/or the Danish Competition and Consumer Authority.

Competition Council's Decision: The Competition Council's decision to approve the Merger pursuant to section 12 C (2) and section 12 e (1) and (2) of the Danish Competition Act.

Pre-Merger Conditions: The price and terms related to the initial five Smaller Customers' acquisition of Spare Part(s) that was charged prior to 16 December 2020.

Maintenance and Supply Agreement: The maintenance and supply agreement between DSB and DSB Component Workshop, providing for the delivery of certain services from Knorr-Bremse (DSB Component Workshop) to DSB for the next five years (the term may under certain circumstances be extended by DSB). The agreement is contingent upon and will not take effect until the completion of the Merger.

2 Preamble

The purpose of the Commitments is to ensure that Knorr-Bremse does not exploit a dominant position by using unfair, discriminating and opaque terms and prices offering Smaller Customers worse conditions compared to the Pre-Merger Conditions.

Knorr-Bremse commits, also after the merger, to

i. Taking into account Pre-Merger Conditions continue to supply Spare Parts to Smaller Customers at fair, reasonable and non-discriminatory prices and terms (for the avoidance of doubt, Knorr-Bremse is allowed to increase prices in accordance with relevant and public market indexation formulas and if a Smaller Customer is requiring improved terms) and

ii. Not refuse delivery of Spare Parts to Smaller Customers except in case of documented capacity constraints including taking into account other Spare Part orders and agreements with other customers.

The Commitments shall be construed in accordance with the Competition Council's Decision in light of the purpose described above and in the framework of the Danish Competition Act and EU law, in particular Council Regulation (EC) No 139/2004 of 20 January 2004 on the control of concentrations between undertakings as well as Commission notice on remedies acceptable under Council Regulation (EC) No 139/2004 and under Commission Regulation (EC) No 802/2004.

3 Commitments

3.1 Commitment to continue to supply Spare Parts to Smaller Customers at Pre-Merger Conditions

Knorr-Bremse commits, also after the merger, to

i. Taking into account Pre-Merger Conditions continue to supply Spare Parts to Smaller Customers at fair, reasonable and non-discriminatory prices and terms (for the avoidance of doubt, Knorr-Bremse is allowed to increase prices in accordance with relevant and public market indexation formulas and if a Smaller Customer is requiring improved terms) and

ii. Not refuse delivery of Spare Parts to Smaller Customers except in case of documented capacity constraints including taking into account other Spare Part orders and agreements with other customers.

For the avoidance of doubt, prices and terms in line with Pre-Merger Conditions shall be construed as being in accordance with the Commitments.

Documentation for capacity constraints will depend on the relevant Spare Part(s) Knorr-Bremse is not able to deliver and can inter alia consist of documentation for Knorr-Bremse's available parts or capacity, access to supplies from sub-suppliers or relevant orders and agreements with other customers.

Knorr-Bremse manufactures Spare Parts on order and will supply the so manufactured Spare Parts to all customers as well as to internal Knorr-Bremse entities (e.g. DSB Component Workshop after the merger) based on a 'first come-first served'-basis, which is measured from the point in time Knorr-Bremse receives an external order, or an internal production order, for Spare Parts.
For the avoidance of doubt, Spare Parts ordered previously by internal Knorr-Bremse entities are not required to be made available for customers or other internal Knorr-Bremse entities ordering Spare Parts at a later point in time.
In case of orders or agreements with internal Knorr-Bremse entities (e.g. DSB Component Workshop after the merger) or other customers, whereby Knorr-Bremse commits to e.g. ensure deliveries and/or specific delivery times and/or reserve separate Spare Part inventory for a customer or Knorr-Bremse, the relevant time shall be at the point of entering into such agreements or orders. For the avoidance of doubt, as delivery times are varying over time, Knorr-Bremse is

not in a position to commit to fixed delivery times but commits to deliver on a non-discriminatory basis as set out above.

3.2 Commitment to mediation and arbitration

If a Smaller Customer submits a written complaint to Knorr-Bremse alleging that Knorr-Bremse, taking into account Pre-Merger Conditions, offers Spare Parts at unfair, unreasonable or discriminatory prices to such Smaller Customer, or if a Smaller Customer claims that Knorr-Bremse refuses to supply Spare Parts to such Smaller Customer, where this is not due to documented capacity constraints including taking into account other Spare Part orders and agreements with other customers, Knorr-Bremse and the Smaller Customer shall seek to resolve the matter by mediation.

If Knorr-Bremse and the Smaller Customer making the complaint fail to agree on the appointment of a mediator within 14 days after the Smaller Customer has made a request for mediation, the Smaller Customer or Knorr-Bremse may request the Mediation Institute, Vesterbrogade 32, 1620 Copenhagen V, Denmark, to propose a mediator. Mediation shall be conducted in accordance with the Mediation Institute's applicable standard rules for mediation. According to the Mediation Institute's standard rules for mediation, the deposit for the mediation is shared equally by the parties to the case. The parties are jointly and severally liable for the expenses in connection with the mediation. If the outcome of the mediation is such that Knorr-Bremse must accept all or part of the claim filed by the Smaller Customer, the corresponding relative share of the deposit and any additional expenses shall be payable by Knorr-Bremse. If the outcome of the mediation is such that the Smaller Customer must accept that all or part of the claim is unfounded, the corresponding relative share of the deposit and any additional expenses shall be payable by the Smaller Customer. Each party involved in the mediation proceedings shall bear its own costs.

If the dispute is not settled by mediation in the course of eight weeks after the request for mediation has been made, the Smaller Customer is entitled to demand that the dispute be settled by arbitration in Copenhagen. The arbitral tribunal shall consist of three arbitrators. Each party appoints an arbitrator and the two arbitrators thus appointed will appoint the chairman of the arbitral tribunal. The arbitrators must satisfy the general conditions concerning arbitrators' competence and independence of the parties to the proceedings. Knorr-Bremse and the Smaller Customer are free to agree on the rules of procedure to be followed by the arbitral tribunal. If the Parties fail to agree on such rules, the arbitral tribunal will follow the rules of arbitration of the Danish Institute of Arbitration in force at the time. The costs of arbitration shall be paid by the losing party to the arbitral proceedings. If the outcome of the arbitral proceedings is such that Knorr-Bremse must accept all or part of the claim filed by the Smaller Customer, the corresponding relative share of the costs of arbitration and any additional costs shall be payable by Knorr-Bremse. If the outcome of the arbitration is such that the Smaller Customer must accept that all or part of the claim is unfounded, the corresponding relative share of the costs of arbitration and any additional costs shall be payable by the Smaller Customer. Each party to the arbitration shall bear its own costs.

The above shall also apply in case a new future customer contends that they should be classified as a Smaller Customer.

3.3 Commitment to inform the Danish Competition and Consumer Authority in case of written complaints

In case a Smaller Customer submits a written complaint to Knorr-Bremse in accordance with section 3.2 above, Knorr-Bremse shall inform the Danish Competition and Consumer Authority

hereof. Furthermore, Knorr-Bremse shall inform the Danish Competition and Consumer Authority if the complaint has been resolved or submitted to arbitration as well as the outcome of any arbitration decision.

4 Entry into force and duration

The Commitments are conditioned on the Competition Council approving Knorr-Bremse's acquisition of DSB Component Workshop.

The Commitments shall enter into force at the time of the Competition Council's Decision and shall apply for five years after expiry of the initial five year period of the Maintenance and Supply Agreement entered into with DSB in connection with the Merger after which the Commitments shall automatically expire (assuming that the Maintenance and Supply Agreement will enter into force 30 June 2022, the Commitments will expire on 30 June 2032). Knorr-Bremse shall inform the Danish Competition and Consumer Authority in case the Maintenance and Supply Agreement is extended.

The Competition Council may, in response to a reasoned request from the Knorr-Bremse showing good cause waive, modify or substitute, one or more of the undertakings in these Commitments. In its assessment of such a request, the Competition Council will apply the general rules of administrative law, and the Competition Council may take into account whether the actual or the legal circumstances have changed to such a degree as to justify waiving, modifying or substituting the Commitments, including whether they have become too burdensome for Knorr-Bremse compared to the time of the Competition Council's Decision, and whether they are still deemed to be necessary.

Munich, 13 June 2022

Name: Dr. Nicolas Lange
Title: Chairman of the Management Board / Knorr-Bremse Systeme für Schienenfahrzeuge GmbH

Name: Mario Beinert
Title: Member of the Management Board / Knorr-Bremse Systeme für Schienenfahrzeuge GmbH

Appendix **1**

- Banedanmark (CVR-no. 18632276) including any Danish group entitites
- Lokaltog A/S (CVR-no. 26159040) including any Danish group companies
- Midtjyske Jernbaner A/S (CVR-no. 64640011) including any Danish group companies
- Nordjyske Jernbaner A/S (CVR-no. 29818983) including any Danish group companies
- Projector A/S (CVR-no. 20728035) including any Danish group companies

3. Sagsfremstilling

3.1 Indledning

51. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen modtog den 17. september 2021 en anmeldelse af Knorr-Bremse Systeme für Schienenfahrzeuge GmbH's erhvervelse af enekontrol over forretningsenheden Forsyning, Logistik og Ombygning under DSB Vedligehold A/S (Selskabet af 3. juli 2021 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 17. september 2021.

52. Parterne blev den 22. oktober 2021 orienteret om, at fusionen overgik til fase II, idet der var behov for en særskilt undersøgelse af fusionen. Fristen for behandling af fusionen i fase II var derfor den 1. marts 2022. Styrelsen sendte den 29. oktober 2021 en meddelelse om betænkeligheder (herefter benævnt "MOB") til parterne.

53. Den 22. november 2021 anmodede Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen parterne om en række yderligere oplysninger til brug for vurdering af fusionen med hjemmel i konkurrencelovens § 17. Fristen for indlevering af oplysningerne blev efter aftale fastsat til den 24. november 2021. Parterne efterkom ikke anmodningen om indlevering af oplysninger inden den fastsatte frist, og som følge heraf besluttede styrelsen at afbryde fusionsfristerne i konkurrencelovens § 12 d, stk. 1-5, med virkning fra den 25. november 2021, jf. konkurrencelovens § 12 d, stk. 9.

54. Parterne fremsendte de udbedte oplysninger den 11. marts 2022 og den 25. marts 2022. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen meddelte den 29. marts 2022 parterne, at fusionsfristerne i konkurrencelovens § 12, stk. 1-5, var sat i gang igen med virkning fra den 28. marts 2022.

55. Den 5. april 2022 anmodede styrelsen parterne om en række yderligere oplysninger til brug for vurdering af fusionen med hjemmel i konkurrencelovens § 17. Fristen for indlevering af oplysningerne blev fastsat til den 13. april 2021. Parterne indleverede ikke fyldestgørende oplysninger inden den fastsatte frist, og som følge heraf besluttede styrelsen at afbryde fusionsfristerne i konkurrencelovens § 12 d, stk. 1-5, med virkning fra den 19. april 2022, jf. konkurrencelovens § 12 d, stk. 9.

56. Parterne fremsendte de udbedte oplysninger den 29. april 2022, den 2. maj 2022, den 6. maj 2022 og den 25. maj 2022. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen meddelte den 30. maj 2022 parterne, at fusionsfristerne i konkurrencelovens § 12, stk. 1-5, var sat i gang igen med virkning fra den 27. maj 2022.

57. Den 25. maj anmodede Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen parterne om en række yderligere oplysninger vedrørende de af parterne forslåede tilsagn til brug for vurdering af fusionen med hjemmel i konkurrencelovens § 17. Fristen for indlevering af oplysningerne blev fastsat til den 31. maj 2022. Parterne efterkom ikke anmodningen om indlevering af oplysninger inden den fastsatte frist, og som følge heraf besluttede styrelsen at afbryde fusionsfristerne i konkurrencelovens § 12 d, stk. 1-5, med virkning fra den 1. juni 2022, jf. konkurrencelovens § 12 d, stk. 9.

58. Parterne fremsendte de udbedte oplysninger den 2. juni 2022. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen meddelte den 2. juni 2022 parterne, at fusionsfristerne i konkurrencelovens § 12, stk. 1-5, var sat i gang igen med virkning fra den 3. juni 2022.

59. Fristen for udløb af fase II blev forlænget med det antal hverdage (85 + 27 + 2 hverdage), som fristen havde været afbrudt. Det medførte, at fristen for udløb af fase II er den 15. august 2022.

60. Den 6. maj 2022 fremsendte parterne forslag til tilsagn. Parterne afgav endelige tilsagn i underskrevet tilstand den 13. juni 2022.

3.2 Parternes og deres aktiviteter

61. De deltagende virksomheder i fusionen er Knorr-Bremse Systeme für Schienenfahrzeuge GmbH (herefter benævnt "Knorr-Bremse"), samt forretningsenheden Forsyning, Logistik og Ombygning (Selskabet af 3. juli 2021 ApS, herefter benævnt "DSB Component Workshop"), der overdrages fra DSB Vedligehold A/S.

3.2.1 Knorr-Bremse[1]

62. Knorr-Bremse er en del af Knorr-Bremse Group. Knorr-Bremse Groups primære aktivitet vedrører produktion og salg af komponenter og reservedele til bremsesystemer i henholdsvis tog og lastbiler. Knorr-Bremse Group er aktiv i over 30 lande og har over 20.000 medarbejdere, heraf ca. halvdelen i Europa.

63. Knorr-Bremse er tog-divisionen i Knorr-Bremse Group. Ud over bremsesystemer til tog, producerer Knorr-Bremse endvidere komponenter og reservedele til døre samt varme, ventilations- og air condition systemer (herefter benævnt "HVAC"-systemer) til tog.

64. Knorr-Bremses produkter benyttes både ved produktion af nye tog, samt på eftermarkedet i form af reservedele til vedligehold og reparationer af tog, som er i drift. På eftermarkedet er Knorr-Bremse både aktiv med salg af reservedele, samt inden for vedligehold af egne komponenter.

65. Til danske kunder sælger Knorr-Bremse reservedele til brug i bremser, døre og HVAC-systemer i eksisterende tog samt vedligehold af egne komponenter. Knorr-Bremses største kunde i Danmark er DSB Vedligehold A/S, herunder DSB Component Workshop.

66. Knorr-Bremse har ikke værksteder i Danmark. For så vidt angår vedligehold af komponenter for kunder i Skandinavien og Nordeuropa udfører Knorr-Bremse dette i henholdsvis Sverige (Lund) og Tyskland (Berlin).

3.2.2 DSB Component Workshop[2]

67. DSB Component Workshop er en forretningsenhed under DSB Vedligehold A/S. DSB Vedligehold A/S er 100 pct. ejet af DSB SOV (herefter benævnt "DSB"), der er 100 pct. ejet af den danske stat.[3]

68. Forretningsenheden DSB Component Workshop indkøber reservedele og udfører vedligehold. DSB Component Workshop udfører inspektioner, reparationer og vedligehold af togmoduler og komponenter på værksteder i henholdsvis Aarhus og København. DSB Component Workshop

---

[1] Jf. Parternes fusionsanmeldelse, punkt 21-30.
[2] Jf. Parternes fusionsanmeldelse, punkt 31-39.
[3] Transportministeriet varetager ejerskabet af DSB, jf. https://www.trm.dk/ministeriet/ministeriet-artikler/selskaber/

har derudover aktiviteter vedrørende indkøb af reservedele, samt begrænsede aktiviteter inden for fremstilling af reservedele, herunder en mindre produktion af reservedele, som er udgået af originalproducentens sortiment (herefter "udgåede reservedele"). DSB Component Workshops egenproduktion af udgåede og ikke-udgåede reservedele består primært af kabelsæt og CNC-bearbejdning af metalemner.[4] Ifølge DSB Component Workshop kan ingen af de egenproducerede reservedele - DSB Component Workshop bekendt - erstatte Knorr-Bremse reservedele.[5]

69. DSB Component Workshop udfører før fusionen primært opgaver internt på DSB's egen togflåde. Opgaver for DSB udgjorde således [xxx] pct. af DSB Component Workshops omsætning i 2020. DSB Component Workshop er primært aktiv i Danmark, men har også kunder uden for Danmark, herunder primært i Nordeuropa.

70. DSB Component Workshop udfører aktiviteter vedrørende såkaldt tung vedligehold, som omfatter større reparationer af flere dages eller ugers varighed samt større eftersyn af tog og togsæt, jf. afsnit 4.2.3 nedenfor. Aktiviteter vedrørende let vedligehold, såsom rengøring, påfyldning af brændstof samt skift og reparationer af komponenter, som foretages direkte ved banelegemet, indgår ikke i transaktionen, og vil efter fusionens gennemførelse fortsat blive varetaget af DSB Vedligehold A/S.

3.3 Transaktionen

71. Den anmeldte fusion indebærer, at Knorr-Bremse erhverver 100 pct. af anparterne og tilhørende stemmerettigheder i DSB Component Workshop. Knorr-Bremse erhverver derved enekontrol over DSB Component Workshop.

72. Den anmeldte fusion medfører et kontrolskifte og udgør en fusion, jf. konkurrencelovens § 12 a, stk. 1, nr. 2.

73. DSB's frasalg af DSB Component Workshop er bl.a. begrundet i, at DSB's togflåde frem mod 2030 erstattes af nye tog, som er omfattet af en langsigtet servicekontrakt om tung vedligehold fra togproducenten Alstom. DSB's interne efterspørgsel efter tung vedligehold vil som følge heraf gradvist blive reduceret i takt med udfasningen af den eksisterende togflåde.

74. I forbindelse med transaktionen indgår DSB Component Workshop og DSB en aftale vedrørende fortsat vedligehold af DSB's eksisterende togflåde (aftalen er herefter benævnt "MSA-aftalen") efter fusionen.[6] Ifølge MSA-aftalen skal DSB Component Workshop fortsat levere ydelser vedrørende tung vedligehold og indkøb af reservedele til DSB's eksisterende flåde.[7] MSA-aftalen gælder i [xxx] år, med mulighed for forlængelse i maksimum to efterfølgende perioder af [xxx] måneder. MSA-aftalen omfatter kun vedligehold af eksisterende tog, og omfanget af vedligehold

---

[4] Jf. DSB Components besvarelse af 25. maj 2022 af styrelsens spørgsmål af 17. maj 2022, side 6. Parterne har oplyst, at CNC-bearbejdning betegner bearbejdning af et stykke metal. Bearbejdning udføres på en maskine på baggrund af en tegning. Bearbejdningen kan fx omfatte fremstilling af forskellige typer af klodser, slidbelægning til en magnetskinnebremse mv.

[5] Jf. DSB Components besvarelse af 25. maj 2022 af styrelsens spørgsmål af 17. maj 2022, side 6.

[6] Jf. Parternes fusionsanmeldelse, Bilag 2, *Maintenance and supply agreement regarding retables, spare parts, and completion of ongoing refurbishment projects and damages repair.*

[7] Aftalen omfatter konkret: *"1) Refurbishment and Repair of Rotables together with the related accompanying documentation; 2) Supply of Spare Parts to DSB for use in the DSB Maintenance Workshops; 3) Completion of Refurbishment Projects; 4) Completion of Damages Repairs on Rolling Stock; 5) Obsolescence Management"; and "6) Technical consultancy and certain personnel services".* Jf. Parternes fusionsanmeldelse, punkt 178.

omfattet af MSA-aftalen vil dermed gradvist blive reduceret i takt med indfasningen af DSB's nye togflåde.

3.4 Jurisdiktion og anmeldelsespligt

75. Ved vurderingen af om en fusion opfylder kravene til omsætningstærsklerne i konkurrenceloven, er det de deltagende virksomheders koncernomsætning, der er relevant. For sælgerens vedkommende tages kun hensyn til den del af omsætningen, der vedrører de overtagne aktiver, jf. konkurrencelovens § 12, stk. 2. Begrebet deltagende virksomheder i konkurrencelovens § 12 skal fortolkes i overensstemmelse med EU-Kommissionens praksis, som bl.a. er udtrykt i afsnit C.II i Kommissionens jurisdiktionsmeddelelse.[8]

76. De deltagende virksomheder i fusionen er Knorr-Bremse og DSB Component Workshop.

77. De deltagende virksomheders omsætning i DKK mio. i det seneste regnskabsår, der udgør perioden 1. januar-31. december 2020, er angivet nedenfor i Tabel 3.1.

Tabel 3.1 De deltagende virksomheders omsætning i regnskabsåret 2020 (DKK mio.)

	Danmark	EU	Verden
Knorr-Bremse	[xxx]	[xxx]	[xxx]
DSB Component Workshop	[xxx]	[xxx]	[xxx]

Kilde: Parternes fusionsanmeldelse, afsnit 5.1

78. Eftersom de deltagende virksomheders omsætning overstiger omsætningstærsklerne i konkurrencelovens § 12, stk. 1, nr. 1, er der tale om en fusion omfattet af konkurrencelovens regler om fusionskontrol, jf. konkurrencelovens kapitel 4. De deltagende virksomheders omsætning overstiger derimod ikke tærsklerne i fusionskontrolforordningen. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen er derfor rette myndighed til at behandle den anmeldte fusion.

[8] Kommissionens konsoliderede meddelelse af 16. april 2008 om jurisdiktion efter Rådets forordning (EF) nr. 139/2004 om kontrol med fusioner og virksomhedsoverdragelser (2008/C 95/01) ("jurisdiktionsmeddelelsen")

4. Markedsbeskrivelse

4.1 Analysegrundlag/Markedsundersøgelse

79. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen offentliggjorde den 2. september 2021 fusionen på styrelsens hjemmeside, www.kfst.dk. Styrelsen opfordrede ved den lejlighed alle interesserede til at komme med eventuelle bemærkninger senest den 13. september 2021, kl. 12:00.

80. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har i forbindelse med vurderingen af fusionen, ud over fusionsanmeldelsen, indsamlet oplysninger fra parterne samt fra en række markedsaktører på de markeder, hvor parterne har deres aktiviteter. Oplysningerne fra markedsaktørerne er hentet via en række markedsundersøgelser, som indbefatter en tredjepartsorientering og mindre undersøgelse blandt DSB Component Workshops kunder og konkurrenter, en undersøgelse blandt parternes kunder, en undersøgelse blandt Knorr-Bremses konkurrenter, og en undersøgelse blandt DSB Component Workshops konkurrenter.

81. I de følgende afsnit beskrives de gennemførte undersøgelser. Resultaterne af undersøgelserne vil fremgå undervejs i de relevante afsnit i fremstillingen.

4.1.1 Tredjepartsorientering og mindre undersøgelse

82. Styrelsen gennemførte over perioden 20. september til 5. oktober 2021 en tredjepartsorientering og mindre spørgeskemaundersøgelse blandt DSB Component Workshops kunder og konkurrenter. De adspurgte omfatter bl.a. togoperatører og leverandører af tung vedligehold.

83. Formålet med tredjepartsorienteringen og de mindre spørgeskemaundersøgelser var at undersøge markedsaktørernes umiddelbare holdning til fusionen, herunder hvordan fusionen vil påvirke konkurrencen på det potentielle marked for udførelse af tung vedligehold af tog samt indkøb af reservedele hertil.

84. Styrelsen sendte orienteringen og de mindre undersøgelser til 12 konkurrenter og 7 kunder. Heraf besvarede henholdsvis 7 konkurrenter (58 pct.), og 3 kunder (43 pct.) undersøgelserne. Det skal hertil bemærkes, at flere af de adspurgte virksomheder er vertikalt integrerede, jf. nedenstående punkt 98, og således både vil være kunde og konkurrent til DSB Component Workshop. Hvis en given respondent fremgik som værende både kunde og konkurrent, fik respondenten tilsendt orienteringen og spørgeskemaet som konkurrent.

85. Styrelsen modtog en række kritiske tilbagemeldinger på de mindre spørgeskemaundersøgelser, hvorfor styrelsen efterfølgende fulgte op med en række udvidede markedsundersøgelser. Disse undersøgelser beskrives nærmere nedenfor.

4.1.2 Kundeundersøgelse

86. Styrelsen gennemførte over perioden 15. december 2021 til 12. januar 2022 en spørgeskemaundersøgelse blandt Knorr-Bremses og DSB Component Workshops kunder. De adspurgte omfatter bl.a. togproducenter og togoperatører.

87. Formålet med undersøgelsen var bl.a. at afdække, hvorledes de relevante markeder skal afgrænses samt fusionens virkninger på de potentielle markeder for udførelse af tung vedligehold af tog og fremstilling og salg af reservedele til tog.

88. Styrelsen sendte spørgeskemaundersøgelsen til 26 virksomheder. 15 virksomheder (58 pct.), besvarede hele undersøgelsen, mens 3 virksomheder (12 pct.), delvist besvarede undersøgelsen.

4.1.3 Konkurrentundersøgelse – DSB Component Workshops konkurrenter

89. Styrelsen gennemførte over perioden 15. december 2021 til 12. januar 2022 en spørgeskemaundersøgelse blandt DSB Component Workshops konkurrenter. De adspurgte omfatter leverandører af vedligehold af tog, togproducenter og togoperatører.

90. Formålet med undersøgelsen var bl.a. at afdække, hvorledes de relevante markeder skal afgrænses samt fusionens virkninger på de potentielle markeder for udførelse af tung vedligehold af tog og fremstilling og salg af reservedele til tog.

91. Styrelsen sendte spørgeskemaundersøgelsen til 21 virksomheder. 14 virksomheder (67 pct.) besvarede undersøgelsen.

4.1.4 Konkurrentundersøgelse – Knorr-Bremses konkurrenter

92. Styrelsen gennemførte over perioden 15. december 2021 til 12. januar 2022 en spørgeskemaundersøgelse blandt Knorr-Bremses konkurrenter. De adspurgte omfatter producenter af komponenter og reservedele til tog.

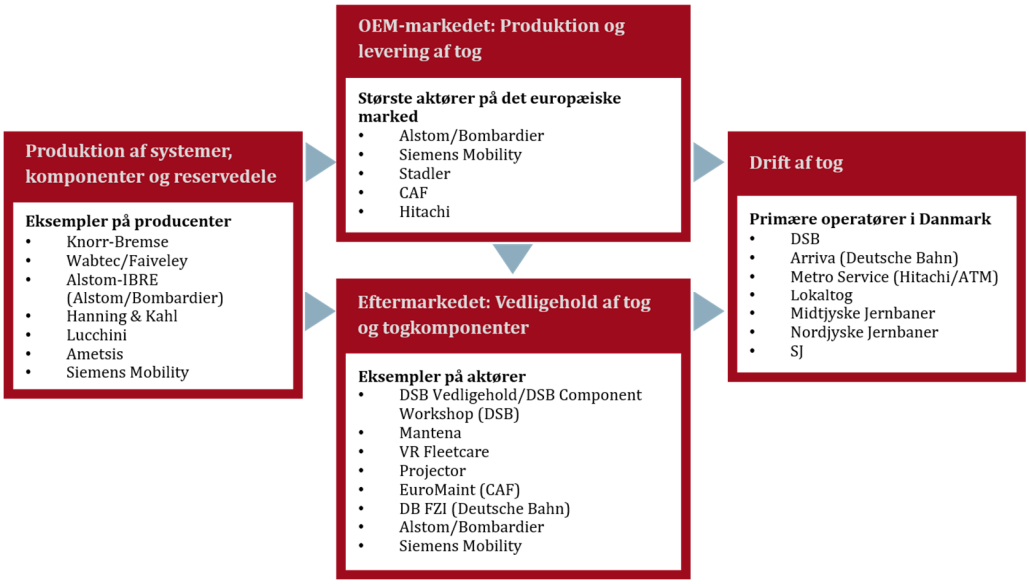
93. Formålet med undersøgelsen var bl.a. at afdække, hvorledes de relevante markeder skal afgrænses, herunder om der kan afgrænses et marked for specialiseret tung vedligehold af tog, samt hvordan fusionen vil påvirke konkurrencen for fremstilling og salg af reservedele til tog.

94. Styrelsen sendte spørgeskemaundersøgelsen til ni virksomheder. Otte virksomheder (89 pct.) besvarede undersøgelsen.

4.2 Togsektoren

95. Knorr-Bremse og DSB Component Workshop har begge aktiviteter i forskellige dele af togsektoren. Togsektoren omfatter en række forskellige aktører, herunder togoperatører, togproducenter, komponent- og reservedelsproducenter samt leverandører af reparationer og vedligehold. Figur 4.1 nedenfor skitserer den overordnede værdikæde og de forskellige aktører i sektoren.

Figur 4.1 **Overblik over aktiviteter og aktører i togsektoren**



Note: Overblikket over aktiviteter og aktører er illustrativt og ikke udtømmende.

Kilde: Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen på baggrund af oplysninger i parternes fusionsanmeldelse, afsnit 7.1 og parternes præsentation til MOB-møde af 16. november 2021, slide 8-18.

OEM- og eftermarkedet

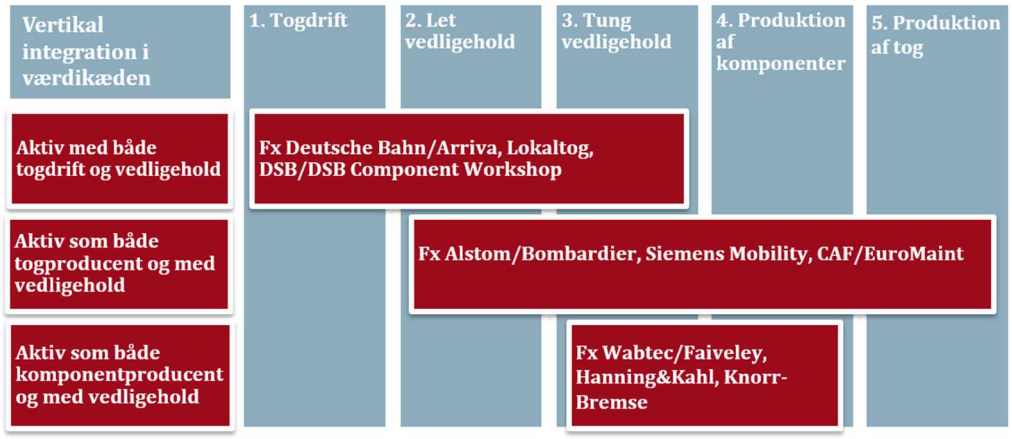
96. Togsektoren omfatter dels aktiviteter vedrørende udvikling og produktion af nye tog (herefter benævnt "OEM-markedet"), samt aktiviteter vedrørende tog i drift (herefter benævnt "eftermarkedet"). Tog er kendetegnet ved at have en lang levetid på op til 30 år eller mere, og der er derfor en lang årrække, hvor der er behov for vedligehold og eftersyn.[9]

97. Knorr-Bremse leverer dels komponenter og systemer til producenterne på OEM-markedet, samt reservedele og vedligehold til aktører på eftermarkedet. DSB Component Workshop er aktiv på eftermarkedet, hvor de leverer ydelser inden for vedligehold af tog.

98. Togsektoren er kendetegnet ved en relativt høj grad af vertikal integration for forskellige aktiviteter i værdikæden, herunder særligt for så vidt angår aktiviteter vedrørende vedligehold af tog. Mange togoperatører er således også i større eller mindre grad aktive med vedligehold af tog eventuelt gennem et særskilt koncernforbundet selskab. Tilsvarende er mange producenter af tog og togkomponenter også selv aktive med (eller har koncernforbundne selskaber, som er aktive med) vedligehold af tog.

[9] I beslutningsoplæg vedrørende aftale om fremtidens tog, estimerer DSB, at den eksisterende flåde kan anvendes op til 35 år, mens det er lagt til grund at de nye tog har en levetid på ca. 30 år, Det fremgår endvidere at vedligeholdelsesomkostninger udgør en betydelig del af togets levetidsomkostninger, jf. *Beslutningsoplæg vedrørende aftale om Fremtidens Tog*, side 8, 37 og 89.

Figur 4.2 **Eksempler på vertikal integration i togsektoren**



Note: Overblikket over vertikal integration på tværs af værdikæden er illustrativt og ikke udtømmende. Styrelsen bemærker, at der i figuren ikke skelnes mellem henholdsvis tung vedligehold og et eventuelt særskilt segment for såkaldt specialiseret tung vedligehold, som beskrives i afsnit 4.2.3 nedenfor.

Kilde: Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen på baggrund af oplysninger i parternes fusionsanmeldelse, afsnit 7.1, og parternes præsentation til MOB-møde af 16. november 2021, slide 8-18.

99. For så vidt angår vedligehold af tog skelnes der mellem flere forskellige typer af vedligehold, herunder bl.a. mellem såkaldt let og tung vedligehold, jf. afsnit 4.2.3 nedenfor. De enkelte aktører og aktiviteter i sektoren, herunder producenter af tog og togkomponenter, togoperatører og vedligehold af tog beskrives nærmere nedenfor.

4.2.1 Producenter af tog, togkomponenter og reservedele

100. *Togproducenterne,* såsom Alstom/Bombardier og Siemens, producerer og leverer nye tog. Ved produktion af nye tog indgår input fra en lang række aktører udover selve togproducenten. Der er således en række *producenter af komponenter og systemer*, som producerer og leverer specifikke dele, som indarbejdes i det samlede togmateriel. Producenterne af tog, komponenter og systemer leverer for det første nye tog og/eller dele til brug i nye tog. Producenterne er endvidere aktive på eftermarkedet, hvor de eksempelvis kan levere ydelser i form af reservedele, udskiftning af komponenter samt vedligehold til tog i drift.[10]

101. Betegnelsen *komponenter* benyttes typisk til at betegne de dele, som integreres i togmateriellet i forbindelse med udvikling og produktion af et nyt tog. Det er elementer, som har en længere

[10] Jf. Parternes fusionsanmeldelse, afsnit 7.1.

levetid og som derfor repareres og vedligeholdes, fx bogier, dæmpere, fordelingsanlæg, koblinger, strømaftagere, hjulsæt, gearkasser og HVAC-enheder.[11] Betegnelsen *systemer* benyttes typisk til samlet at betegne både komponent og dennes tilhørende kontrolmekanisme, herunder eksempelvis bremsesystemer, mekaniske drivsystemer og styresystemer.[12]

102. *Reservedele* betegner de enkeltdele, som benyttes til at vedligeholde toget. En given komponent i toget vil typisk bestå af flere forskellige dele, herunder også sliddele som har en kortere levetid end selve komponenten og det øvrige togmateriel. Disse sliddele vil løbende skulle udskiftes med nye i løbet af togets levetid, og der er derfor en efterspørgsel efter reservedele til brug for udskiftning af sliddele fra leverandører af tung vedligehold på eftermarkedet.

4.2.1.1 Bremse-, dør- og HVAC-systemer i tog

103. Producenter af komponenter til tog er ofte specialiseret i produktion af specifikke grupper af komponenter, systemer og reservedele. Knorr-Bremse producerer eksempelvis primært bremsesystemer, dørsystemer og HVAC-systemer, mens der er øvrige aktører som tilsvarende er specialiseret i produktion af eksempelvis hjuldele og aksler til tog. Bremse-, dør- og HVAC-systemer i tog beskrives nærmere nedenfor.

Bremsesystemer

104. Bremsesystemerne er en sikkerhedskritisk del af toget, hvis grundlæggende funktion er at bremse eller stoppe toget. Der findes en række forskellige tekniske løsninger for at opnå denne funktion, herunder drifts-/friktionsbremser, magnetbremser og såkaldte dynamiske bremser. Ifølge markedsundersøgelser i nyere praksis fra Kommissionen[13] benyttes drifts-/friktionsbremsesystemer som hoved- og nødbremsesystemer. Dynamiske bremser benyttes til at øge energieffektiviteten, mens magnetiske bremser giver den højeste deceleration, og bruges som hjælpenødbremser for at styrke bremsekraften.

105. Drifts-/friktionsbremsesystemer omfatter henholdsvis såkaldte pneumatiske og hydrauliske bremsesystemer.[14] Pneumatiske bremser udgør 80-90 pct. af markedet for friktionsbremsesystemer i Europa.[15] For så vidt angår det danske marked har parterne oplyst, at der i S-tog, metro- og letbanetog benyttes hydrauliske bremsesystemer, mens der i Intercity- og Regionaltog benyttes pneumatiske bremsesystemer. Knorr-bremse leverer både pneumatiske og hydrauliske bremsesystemer til det danske marked.[16]

Dørsystemer

106. I tog indgår forskellige dørsystemer, herunder passagerdøre, indvendige døre og førerdøre. Afhængigt af typen af jernbanekøretøj skal dørsystemer opfylde forskellige krav, herunder eksempelvis for så vidt angår brugshyppigheden og tryktæthed.[17]

---

[11] Jf. Parternes besvarelse af 11. marts 2022 af styrelsens spørgsmål af 22. november 2021, punkt 3.

[12] Jf. Parternes besvarelse af 11. marts 2022 af styrelsens spørgsmål af 22. november 2021, punkt 4.

[13] Jf. Kommissionens afgørelse af 14. september 2015 i sag M.7538, *Knorr-Bremse/Vossloh*, punkt 46, og Kommissionens afgørelse af 4. oktober 2016 i sag M.7801, *Wabtec/Faiveley*, punkt 85-86.

[14] Bremsekontrolfunktionen fås gennem et såkaldt trykmedium, som kan være enten trykluft (pneumatiske bremser) eller en væske (hydrauliske bremser), jf. Kommissionens afgørelse af 4. oktober 2016 i sag M.7801, *Wabtec/Faiveley*, punkt 86.

[15] Jf. Kommissionens afgørelse af 14. september 2015 i sag M.7538, *Knorr-Bremse/Vossloh*, punkt 47.

[16] Jf. Parternes besvarelse af 13. april 2022 af styrelsens spørgsmål af 5. april 2022, punkt 20-21.

[17] Jf. Kommissionens afgørelse af 14. september 2015 i sag M.7538, *Knorr-Bremse/Vossloh*, punkt 52.

HVAC-systemer

107. HVAC- systemer omfatter klimaanlæg til brug for ventilation og temperaturregulering i tog. Der er tekniske forskelle på forskellige HVAC-systemer, bl.a. betinget af temperaturforskellene mellem indersiden og ydersiden af toget samt mængden af vogne, der skal temperaturreguleres.[18]

4.2.2 Togoperatører

108. *Togoperatørerne* står for selve driften af togene. DSB er den største togoperatør i Danmark og betjener Intercity-, Regional og S-togstrafikken efter kontrakt med Transportministeriet.

109. Herudover er der en række lokale strækninger, som efter udbud betjenes af øvrige togoperatører. Arriva Tog A/S ("Arriva Tog"), som er ejet af Deutsche Bahn, betjener tog på strækninger i Midt- og Vestjylland. Henholdsvis Midtjyske Jernbaner A/S ("Midtjyske Jernbaner"), Nordjyske Jernbaner A/S ("Nordjyske Jernbaner") og Lokaltog A/S ("Lokaltog") betjener en række lokale og regionale strækninger henholdsvis i Jylland og på Sjælland og øerne. Hertil kommer trafik, som køres på kommercielle vilkår, dvs. uden statslige tilskud til driften. Dette omfatter bl.a. strækningen København-Stockholm, hvor det svenske statsejede selskab SJ AB ("SJ") er operatør.[19]

110. Hertil kommer endvidere urbane baner og tog, herunder metroen i København og letbanen i Aarhus. Metroen i København ejes i fællesskab af den danske stat, Københavns Kommune og Frederiksberg Kommune, og operatørrollen varetages efter udbud af selskabet Metro Service A/S ("Metro Service"), som er et joint venture mellem togoperatøren ATM og togproducenten Hitachi. Aarhus Letbane I/S ("Aarhus Letbane") ejes i fællesskab af Aarhus Kommune og Region Midtjylland, og operatørrollen varetages efter udbud af operatøren Keolis SA.[20] Passagertransport udgør langt hovedparten af aktiviteten på jernbanen. Herudover er der også en række operatører, som er aktive med godstransport via jernbanen.[21]

111. Nedenstående Figur 4.3 viser et overblik over operatørerne på de primære banestrækninger i Danmark.

---

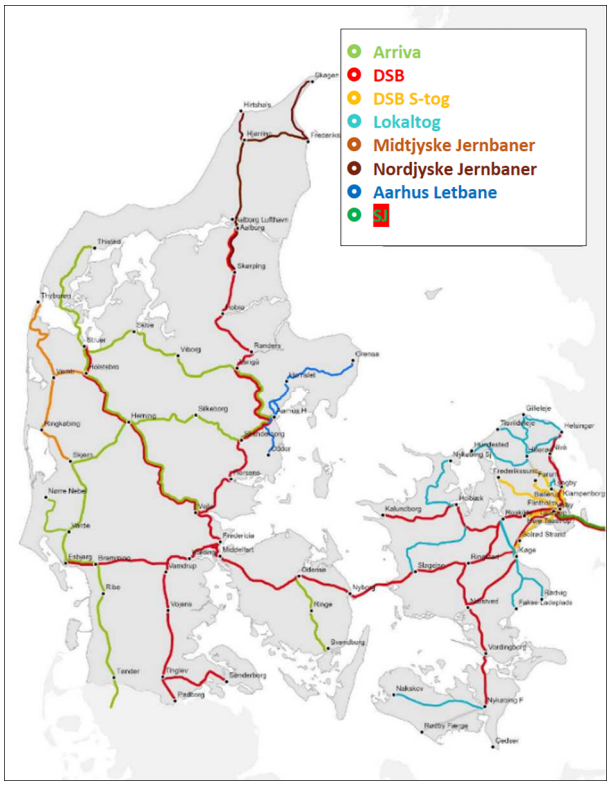
[18] Jf. Kommissionens afgørelse af 14. september 2015 i sag M.7538, *Knorr-Bremse/Vossloh*, punkt 37-40.

[19] Jf. Trafikstyrelsen, Sektorrapport 2020, januar 2022, afsnit 1.1.

[20] Jf. Trafikstyrelsen, Sektorrapport 2020, januar 2022, afsnit 1.3. og https://keolis.dk/om-keolis/keolis-i-dk/letbane/

[21] Ifølge Trafikstyrelsen udgjorde passagertransport i 2020 ca. 61.900 mio. tog-km, mens godstransport udgjorde ca. 3.400 mio. tog-km, *Jf. Trafikstyrelsen, Jernbane og bybane i tal 2020, september 2021.*

Figur 4.3 **Oversigt over togoperatører**



Kilde: Trafikstyrelsen, Sektorrapport 2020, Januar 2022

4.2.3 Vedligehold af tog

112. Aktiviteter vedrørende *vedligehold af tog* dækker over en bred vifte af service-, vedligeholds- og reparationsopgaver på eftermarkedet. Kommissionens praksis opdeler overordnet aktiviteterne vedrørende vedligehold i henholdsvis *let vedligehold, tung vedligehold*, samt *ombygning/renovering af tog*.[22]

113. Aktiviteter vedrørende *let vedligehold* dækker primært over aktiviteter vedrørende dagligt vedligehold, rengøring, mindre reparationer og sikkerhedseftersyn. Let vedligehold udføres typisk i værksteder tæt på selve banelegemenet, hvor der arbejdes på selve toget.

114. Aktiviteter vedrørende *tung vedligehold* omfatter større reparationer af flere dages eller ugers varighed samt større eftersyn af tog og togsæt. Tung vedligehold udføres ofte på centrale værksteder, hvor den enkelte komponent eller del, som skal efterses, udskiftes og transporteres fra banelegemet til det centrale værksted.

[22] Jf. Kommissionens afgørelse af 3. april 2001 i sag M.2139, *Bombardier/ADtranz*, punkt 16, og Kommissionens afgørelse af 31. juli 2020 i sag M.9779, *Alstom/Bombardier Transportation*, punkt 175 og 178.

115. Tung vedligehold omfatter reparationer af alle typer enheder, herunder fx jernbanebogier, motorer, hjul og udstyr, samt både mekaniske og elektriske dele.

116. Parterne benytter betegnelsen *specialiseret tung vedligehold* om de aktiviteter inden for tung vedligehold, som outsources til en ekstern tredjepart med særlig teknisk knowhow. Dette kan fx være den originale producent af den relevante komponent. Parterne lægger vægt på, at nogle leverandører af specialiseret tung vedligehold ikke nødvendigvis er i stand til at udføre hele spektret af vedligeholdelsesarbejde, men eventuelt kun på et begrænset antal af (egne) komponenter, mens andre leverandører af tung vedligehold tilbyder et "full-service" koncept med vedligeholdsydelser på en bred vifte af komponenter mv.

117. Aktiviteter vedrørende *ombygning/renovering af tog* omfatter renovering, der indebærer modernisering og tilpasning af tog og togsæt, fx som følge af tekniske forbedringer eller nye sikkerhedskrav. Denne aktivitet vil fx kunne være et alternativ til indkøb af en helt ny togflåde.

118. Opgaver vedrørende vedligehold af tog kan varetages internt af togoperatøren eller i større eller mindre omfang outsources til enten togproducenten, en system- eller komponentproducent eller en anden ekstern leverandør af vedligehold.

119. Historisk har togsektoren i Europa været kendetegnet ved en høj grad af integration og statsligt ejerskab, hvor de enkelte nationalt forankrede togproducenter og operatører har stået for både ejerskab og drift af tog og den tilhørende jernbaneinfrastruktur.[23]

120. Opgaver vedrørende vedligehold af togflåden har historisk typisk været varetaget internt af en afdeling hos togoperatøren. Det fremgår af DSB's analyser i forbindelse med den politiske aftale om *Fremtidens Tog* (2017),[24]at der i de europæiske lande og særligt, for så vidt angår de store, statsejede operatører, fortsat overvejende anvendes in-house vedligeholdelse af tog. Det fremgår endvidere, at outsourcing af vedligeholdelse oftest ses, når det er pålagt som følge af offentlige forvaltningsmodeller (fx i Sverige), når operatøren er regional/urban og ikke kan opnå tilstrækkelige stordriftsfordele ved at organisere vedligeholdelse in-house, eller når der er tale om introduktion af helt nye togtyper, som kræver en specifik teknisk erfaring.[25]

121. For så vidt angår DSB håndteres både let og tung vedligehold før fusionen primært in-house af selskabet, DSB Vedligehold A/S, herunder DSB Component Workshop. Knorr-Bremse har dog også leveret (specialiseret) tung vedligehold til DSB Component Workshop vedrørende Knorr-Bremse-komponenter.[26] Idet DSB's togflåde frem mod 2030 erstattes af nye tog fra togproducenten Alstom, som er omfattet af en langsigtet servicekontrakt hos Alstom, forventes DSB's behov for selv at håndtere tung vedligehold at blive gradvist reduceret.[27]

122. For så vidt angår Københavns Metro håndterer operatøren Metro Service let vedligehold, mens tung vedligehold er outsourcet til EuroMaint Rail AB ("EuroMaint"), som er en del af CAF Group. Arriva Service og dennes ejer Deutsche Bahn håndterer let og tung vedligehold på de regionale/lokale strækninger betjent af Arriva, samt for fragtselskabet DB Cargo. For så vidt angår øvrige lokale togoperatører i Danmark, herunder Lokaltog, Midtjyske Jernbaner, Nordjyske

---

[23] Jf. Parternes fusionsanmeldelse, afsnit 7.1.
[24] Jf. DSB, *Beslutningsoplæg for fase 1.5 vedrørende aftale om Fremtidens Tog*, juni 2017.
[25] Jf. DSB, *Beslutningsoplæg for fase 1.5 vedrørende aftale om Fremtidens Tog*, juni 2017, afsnit 10.2, side 92-93.
[26] Jf. Parternes fusionsanmeldelse, punkt 174.
[27] Jf. Parternes fusionsanmeldelse, Afsnit 4.4

Jernbaner og Aarhus Letbane, håndteres både let og tung vedligehold som udgangspunkt in-house af operatøren selv.[28]

4.2.3.1 Reservedele til vedligehold af tog

123. Ved udførelsen af vedligehold vil der være behov for input i form af reservedele. Reservedele til vedligehold af tog kan betegnes som værende henholdsvis unikke, kopierbare eller generiske.[29]

124. *Generiske reservedele* betegner reservedele, som kan produceres af mange forskellige aktører, og hvor den givne reservedel således er substituerbar med reservedele fra andre producenter end den originale producent.

125. *Unikke reservedele* betegner reservedele, som kun produceres af originalproducenten og som det ikke er muligt, hverken at erstatte med andre typer af reservedele eller at kopiere. Virksomheder, der efterspørger disse reservedele, er som udgangspunkt afhængige af levering fra enten OEM-producenten eller dennes forhandlernetværk.

126. *Kopierbare reservedele* er reservedele, hvor det ikke er muligt at substituere med andre reservedele, men hvor den givne originale reservedel er tilgængelig i kopi, enten fra en tredjepart eller via in-house produktion.

127. Knorr-Bremse har leveret reservedele til DSB Component Workshop vedrørende henholdsvis bremse-, dør- og HVAC-systemer. For så vidt angår bremsesystemer har Knorr-Bremse bl.a. leveret bremseskiver, reservedelssæt til eftersyn samt oliefiltre og bremseklodser. For så vidt angår HVAC-systemer har Knorr-Bremse bl.a. leveret luftindsugningsfiltre, elektriske motorer og ventiler, og for så vidt angår dørsystemer har Knorr-Bremse bl.a. leveret tætninger og styreventiler.[30]

4.2.3.2 Sektorspecifik regulering vedrørende vedligehold af tog

128. Togsektoren er omfattet af fælleseuropæisk regulering, som bl.a. har til hensigt at understøtte en øget sammenkobling af de nationale jernbanenet på tværs af landegrænser og et højt sikkerhedsniveau i sektoren.

129. For så vidt angår togmateriellet, specificerer det såkaldte Interoperabilitets-direktiv blandt andet en række fælleseuropæiske standarder og krav til togmateriel og vedligehold af tog, såkaldt Tekniske Specifikationer for Interoperabilitet ("TSI").[31] For så vidt angår vedligehold af tog fastsætter den såkaldte ECM-forordning endvidere en række krav til de aktører, som har ansvar for vedligehold af tog. Forordningen indebærer blandt andet, at alle tog skal have tilkoblet en såkaldt ECM ("Entity in Charge og Maintenance"), som efterlever kravene i forordningen.[32]

130. For så vidt angår sikkerhed og sikkerhedsgodkendelser specificerer den såkaldte CSM-SMS-forordning, at alle togoperatører skal have et sikkerhedscertifikat, som viser, at operatøren har et

---

[28] Jf. Parternes fusionsanmeldelse, punkt 203.

[29] Jf. eksempelvis Konkurrencerådets afgørelse af 12. juni 2013, *Renovering af IC3-togenes Deutz motorer*, punkt 686.

[30] Jf. Parternes fusionsanmeldelse, punkt 174.

[31] Jf. Europa-Parlamentets og Rådets Direktiv 2016/797/EU af 11. maj 2016 om interoperabilitet i jernbanesystemet i Den Europæiske Union.

[32] Jf. Kommissionens gennemførelsesforordning 2019/779 af 16. maj 2019 om nærmere bestemmelser om en ordning for certificering af enheder med ansvar for vedligeholdelse af køretøjer i henhold til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2016/798 og om ophævelse af Kommissionens forordning nr. 445/2011.

sikkerhedsledelsessystem, som opfylder gældende EU-regulering. Sikkerhedscertifikaterne udstedes af den relevante certificeringsmyndighed, herunder Trafikstyrelsen eller Det Europæiske Jernbaneagentur ("ERA") for så vidt angår danske operatører.[33]

131. Hvis der foretages ændringer på en togoperatørs tog, fx udskiftning af komponenter eller brug af en ny type reservedel, skal der foretages en vurdering af, om en sådan ændring i forhold til sikkerheden er signifikant eller ej. Er ændringen signifikant, kræver det en ekstern godkendelse hos den relevante myndighed. Denne godkendelsesproces betegnes også som en homologeringsproces.[34] Kompleksiteten og varigheden af en homologeringsproces kan variere afhængigt af typen af ændring, der er tale om.

132. Nogle togoperatører kan i henhold til deres sikkerhedscertifikat selv foretage vurderingen af, om en ændring er signifikant eller ej (fx DSB og Metroselskabet), mens andre operatører ikke har mulighed for at foretage samme vurdering i henhold til deres sikkerhedscertifikat. Dette afhænger af ressourcerne i operatørens sikkerhedsledelsessystem.[35]

133. Ansvaret og kompetencen for så vidt angår vurdering og godkendelse af ændringer er alene den relevante togoperatørs. Leverandører af tung vedligehold af tog kan således ikke selv udføre en sådan vurdering for eller på vegne af andre togoperatører.[36]

4.3 Høringssvar fra parterne

134. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen sendte udkast til afgørelse i høring hos Knorr-Bremse og DSB Component Workshop den 13. juni 2022 med høringsfrist den 15. juni 2022, kl. 12.

135. Styrelsen modtog høringssvar fra Poul Schmidt på vegne af DSB Component Workshop og fra Gorrissen Federspiel på vegne af Knorr-Bremse den 15. juni 2022.

136. Knorr-Bremse er i deres høringssvar kommet med tre yderligere argumenter for, at varigheden af de afgivne tilsagn på 10 år er tilstrækkelig. Disse argumenter er gengivet nedenfor:

- Ifølge Knorr-Bremse går udviklingen på vedligeholdsmarkedet mod en højere grad af fragmentering, hvilket tilsiger, at mindre kunder i fremtiden vil have øgede muligheder for at få vedligeholdt Knorr-Bremse dele inklusive reservedele fra andre markedsaktører.
- Perioden på 10 år giver, ifølge Knorr-Bremse, de mindre kunder rigelig mulighed til at finde nye leveringsmuligheder.
- Perioden på 10 år giver, ifølge Knorr-Bremse, de mindre kunder rigelig mulighed til at finde nye leveringsmuligheder.

137. Styrelsen har imidlertid ikke fundet anledning til at foretage ændringer i vurderingsafsnittet nedenfor som følge af Knorr-Bremses yderligere argumenter.

138. Parterne havde derudover alene kommentarer af faktuel karakter, som har givet anledning til nogle mindre ændringer i udkastet. De ændringer, som parternes høringssvar har givet anledning til, er således indføjet i afgørelsen.

---

[33] Jf. Kommissionens forordning 2018/762 af 8. marts 2018 om fastlæggelse af fælles sikkerhedsmetoder vedrørende krav til sikkerhedsledelsessystemer i henhold til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2016/798 og om ophævelse af Kommissionens forordning nr. 1158/2010 og (EU) nr. 1169/2010.

[34] Jf. Parternes besvarelse af 25. maj 2022 på styrelsens spørgsmål 2 af 4. maj 2022.

[35] Jf. Parternes besvarelse af 25. maj 2022 på styrelsens spørgsmål 2 af 4. maj 2022.

[36] Jf. Parternes besvarelse af 25. maj 2022 på styrelsens spørgsmål 2 af 4. maj 2022.

5. Vurderingen

5.1 Afgrænsningen af de relevante markeder

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

140. Det relevante marked består af det relevante produktmarked og det relevante geografiske marked. Formålet med at afgrænse et marked både som produktmarked og som geografisk marked er at fastslå, hvilke egentlige konkurrenter der er i stand til at begrænse de involverede virksomheders adfærd og forhindre dem i at handle uafhængigt af et effektivt konkurrencemæssigt pres.[37]

141. Ved *det relevante produktmarked* forstås markedet for alle de produkter og/eller tjenesteydelser, som forbrugeren anser for indbyrdes substituerbare på grund af deres egenskaber, pris og anvendelsesformål.[38]

142. Ved *det relevante geografiske marked* forstås det område, hvor de deltagende virksomheder er involveret i udbud af og efterspørgsel efter produkter eller tjenesteydelser, og som har tilstrækkelig ensartede konkurrencevilkår og kan skelnes fra de tilstødende områder, fordi konkurrencevilkårene dér er meget anderledes.[39]

143. Udgangspunktet for markedsafgrænsningen er en analyse af efterspørgsels- og udbudssubstitution.[40] De relevante produktmarkeder og geografiske markeder vil blive undersøgt i det følgende.

144. I det følgende vil styrelsen vurdere afgrænsningen af de relevante produktmarkeder og geografiske markeder, som berøres af nærværende fusion. Det er styrelsens vurdering, at der til brug for vurderingen af fusionen mellem Knorr-Bremse og DSB Component Workshop kan tages udgangspunkt i følgende relevante markeder:

- Markedet for vedligehold af tog, der kan segmenteres i underordnede relevante markeder
- Markedet for fremstilling og salg af reservedele til tog i EØS

145. Markedet for vedligehold af tog består af tre segmenter, jf. afsnit 4.2.3 ovenfor. For det første er der segmentet for let vedligehold, svarende til daglige reparationer og vedligehold, der foregår i depoter og workshops i umiddelbar tilknytning til jernbanenettet. For det andet er der segmentet for tung vedligehold, som svarer til mere omfattende arbejde på togvogne, der foregår i

[37] Jf. Kommissionens meddelelse af 9. december 1997 om afgrænsning af det relevante marked (97/C 372/03), punkt 2.
[38] Jf. Kommissionens meddelelse af 9. december 1997 om afgrænsning af det relevante marked (97/C 372/03), punkt 7.
[39] Jf. Kommissionens meddelelse af 9. december 1997 om afgrænsning af det relevante marked (97/C 372/03), punkt 8.
[40] Jf. konkurrencelovens § 5 a, stk. 1 og markedsafgrænsningsmeddelelsens punkt 13, første punktum.

centrale workshops, der ikke er tilsluttet jernbanenettet. For det tredje er der vedligehold i forbindelse med renovering og ombygning. Denne aktivitet sker typisk som en erstatning for en total fornyelse af en togflåde, som normalt er meget dyrere.

146. Parterne har begge aktiviteter inden for vedligehold af tog, der foregår i centrale værksteder uden tilknytning til jernbanenettet. Eftersom parterne ikke har aktiviteter inden for let vedligehold af tog, og Knorr-Bremse ikke har aktiviteter inden for ombygning/renovering af tog, tager vurderingen nedenfor udelukkende udgangspunkt i parternes potentielle overlap inden for tung vedligehold af tog.

5.1.1 Markedet for vedligehold af tog

5.1.1.1 Det relevante produktmarked

147. Kommissionen har tidligere segmenteret markedet for vedligehold af tog i følgende tre produktmarkeder:[41]

a) Let vedligehold af tog: Daglig vedligehold af tog og togsæt, mindre reparationer og sikkerhedseftersyn på regelmæssigt basis.

b) Tung vedligehold af tog: Omfattende indgreb af flere dages eller ugers varighed samt større eftersyn af tog og togsæt udført på centrale værksteder på ikke-regelmæssig basis.

c) Ombygning/renovering af tog: Renovering, der indebærer modernisering og tilpasning af tog og togsæt til et helt nyt koncept eller design.

148. Kommissionen fastslog i forbindelse med ovenstående segmentering, at let vedligehold, tung vedligehold og ombygning/renovering kræver forskelligt udstyr, kompetencer og teknologi og derfor udgør separate produktmarkeder.[42]

149. Da parterne som nævnt i punkt 146 ovenfor udelukkende har overlap på markedet for tung vedligehold af tog, fokuseres i det følgende alene på, om dette marked kan segmenteres yderligere.

150. I *Alstom/Bombardier Transportation*-sagen, gav Kommissionens markedsundersøgelse ikke indikationer på at afvige fra Kommissionens tidligere praksis med hensyn til sondringen mellem let vedligehold, tung vedligehold og ombygning/renovering på grund af forskelligt udstyr, kompetencer og teknologi.[43]

151. Samtidig viste markedsundersøgelsen i den pågældende sag blandede resultater med hensyn til markedets præcise omfang. Respondenterne bekræftede, at der kan være forskellige indkøbsmønstre for vedligeholdsydelser afhængigt af kundernes krav, kompetencer og eksisterende infrastruktur. Dertil kan vedligeholdsydelser leveres in-house, og markedet for vedligeholdsydelser er derfor delvist ikke konkurrenceudsat. Nogle respondenter angav, at statslige

---

[41] Jf. Kommissionens afgørelse af 3. april 2001 i sag M.2139, *Bombardier/ADtranz*, præmis 16; Kommissionens afgørelse af 21. juni 2002 i sag M.2694, *Metronet/Infraco*, præmis 29; Kommissionens afgørelse af 29. januar i sag M.7871, *Bombardier/CDPQ/Bombardier Transportation UK*, præmis 18-21.

[42] Jf. Kommissionens afgørelse af 3. april 2001 i sag M.2139, *Bombardier/ADtranz*, præmis 16.

[43] Jf. Kommissionens afgørelse af 31. juli 2020 i sag M.9779, *Alstom/Bombardier Transportation*, præmis 175.

togoperatører har en tendens til at udføre vedligehold in-house, mens private operatører typisk vil outsource leveringen af vedligehold.[44]

152. Kommissionen konkluderede i sagen, at markedet for levering af vedligeholdsydelser er adskilt fra andre jernbanerelaterede produkter såsom tog, reservedele og komponenter. Kommissionen lod den endelige afgrænsning af produktmarkedet for vedligeholdsydelser stå åben med en bemærkning om, at det ikke var nødvendigt at tage stilling til, om der er tale om ét samlet marked, eller om markedet skal yderligere segmenteres efter let henholdsvis tung vedligehold og ombygning/renovering, eller om det skal segmenteres efter typer af tog.[45]

153. Parterne har i fusionsanmeldelsen henvist til de tre produktmarkeder, som er afgrænset i Kommissionens hidtidige praksis (let vedligehold, tung vedligehold og ombygning/renovering jf. ovenfor) og anført, at bedre vedligeholdsteknologier har givet mulighed for et skift fra klassisk, cyklisk vedligehold baseret på kilometertal eller driftstimer til en forudsigelig vedligeholdsstrategi, hvor reparationer kun udføres, hvis de er kritiske. Denne konvergens er ifølge parterne ikke afspejlet i Kommissionens seneste praksis.[46]

154. Parterne antyder videre i fusionsanmeldelsen til, at markedet for tung vedligehold skal segmenteres yderligere i henholdsvis tung vedligehold og specialiseret tung vedligehold, hvor Knorr-Bremse kun er aktiv inden for specialiseret tung vedligehold, mens DSB Component Workshop kun er aktiv inden for tung vedligehold.[47]

155. Parterne har efterfølgende i forbindelse med et møde den 16. november 2021 om styrelsens meddelelse om betænkeligheder fremsendt en præsentation, hvoraf det fremgår, at markedsaktørernes aktiviteter ifølge parterne er opdelt i let vedligehold, tung vedligehold (som ifølge parterne også omfatter ombygning/renovering) samt specialiseret tung vedligehold. Parterne argumenterer i præsentationen for, at produktmarkedet for tung vedligehold bør opdeles i tung vedligehold og specialiseret tung vedligehold, hvilket vil resultere i, at der ikke er noget horisontalt overlap mellem parterne, jf. punkt 154 ovenfor. Til støtte herfor gør parterne bl.a. gældende, at tung vedligehold kræver et komplet udbud af vedligeholdelsesydelser, hvorimod specialiseret tung vedligehold er meget mere begrænset i omfang og mere specialiseret. Parterne gør endvidere gældende, at leverandører af specialiseret tung vedligehold samtidig ofte er producenter af komponenter, og at de kun tilbyder vedligehold på deres egne komponenter. Parterne nævner, at togoperatører har brug for en leverandør af tung vedligehold, der kan levere den brede vifte af tunge vedligeholdsydelser, der er påkrævet for at holde hele tog i drift. I denne forbindelse kan Knorr-Bremse og andre leverandører af specialiseret tung vedligehold ifølge parterne ikke tilbyde denne bredde i form af et full-service koncept, idet de kun tilbyder vedligeholdsydelser på deres egne komponenter og derfor nærmere er at betragte som underleverandører, der tilbyder en specialiseret vedligeholdsydelse.[48]

156. Parterne har i deres besvarelse af styrelsens spørgsmål af 22. november 2021 uddybet ovenstående og tilføjet, at *"[...] DSB Component Workshop primært udfører generelle eftersyn og reparationer på større mekaniske komponenter, som bogier, motorer, aksler og hjul [...]. Hvorimod Knorr-Bremse udfører specialiseret tung vedligehold på Knorr-Bremse komponenter".*

---

[44] Jf. Kommissionens afgørelse af 31. juli 2020 i sag M.9779, *Alstom/Bombardier Transportation*, præmis 176.
[45] Jf. Kommissionens afgørelse af 31. juli 2020 i sag M.9779, *Alstom/Bombardier Transportation*, præmis 178.
[46] Jf. Parternes fusionsanmeldelse, punkt 101.
[47] Jf. Parternes fusionsanmeldelse, punkt 98, samt fusionsanmeldelsens afsnit 8 modsætningsvist.
[48] Jf. Parternes præsentation til MOB-møde af 16. november 2021, slide 32-35.

5.1.1.1.1 Efterspørgselssubstitution

157. Det følger af fast praksis, at der kan afgrænses et produktmarked for tung vedligehold af tog. Det skal i det følgende vurderes, om dette marked kan segmenteres yderligere i henholdsvis specialiseret tung vedligehold og tung vedligehold (herefter "generel tung vedligehold").

158. I det følgende vil styrelsen vurdere, om udførelse af generel tung vedligehold og specialiseret tung vedligehold af tog udgør serviceydelser, der for kunden (togoperatøren eller togejeren) er at betragte som substituerbare, således at en lille varig stigning i prisen på en af ydelserne vil medføre efterspørgselssubstitution hen til den anden type af ydelse.

159. Fra et kundeperspektiv, dvs. en togoperatør eller togejer, der har behov for tunge vedligeholdsydelser på sin togflåde, kan en leverandør af specialiseret tung vedligehold som udgangspunkt ikke erstatte en leverandør af generel tung vedligehold, da den specialiserede leverandør kun vil være i stand til at dække en lille andel af kundens behov (i forhold til vedligehold på alle komponenter i toget). Dette gælder dog ikke for aktører, der både tilbyder generel tung vedligehold og specialiseret tung vedligehold.

160. For at erstatte en leverandør af generel tung vedligehold med en leverandør af specialiseret tung vedligehold, vil kunden skulle finde flere forskellige leverandører af specialiseret tung vedligehold for hver type komponent og/eller system, for derved at få hele sit behov dækket, hvilket ville være både besværligt og dyrt. Fra kundens synspunkt er den fulde pakkeløsning, der tilbydes af full-service leverandører af generel tung vedligehold, ikke substituerbar med alternativet, hvor kunden selv vil skulle sammensætte de enkeltstående tilbud fra flere forskellige leverandører af specialiseret tung vedligehold. I stedet bruges leverandører af specialiseret tung vedligehold som underleverandører inden for et ekspertiseområde til nogle full-service leverandører af generel tung vedligehold.

161. Omvendt vil en kunde, som selv foretager generel tung vedligehold in-house, kun efterspørge et begrænset omfang af vedligeholdsydelser, og vil således ikke nødvendigvis have et behov for en full-service pakke. Disse kunder vil kunne købe specialiseret tung vedligehold fra enhver leverandør, der kan imødekomme kundens behov for specialiserede vedligeholdsydelser. Dette behov kan imødekommes af (i) aktører, der kun tilbyder specialiseret tung vedligehold, (ii) aktører, der både tilbyder generel tung vedligehold og specialiseret tung vedligehold, samt (iii) aktører, der kun tilbyder generel tung vedligehold, såfremt aktøren benytter en underleverandør af specialiseret tung vedligehold i den udstrækning, det er nødvendigt.

162. I styrelsens markedsundersøgelse blandt parternes kunder, blev respondenterne bedt om at angive tre virksomheder, der som minimum delvist kan levere det tunge vedligehold som kunden har behov for på sin togflåde. Ud af de ti respondenter, der har besvaret spørgsmålet, har ingen angivet Knorr-Bremse.[49]

163. I styrelsens markedsundersøgelse blandt DSB Component Workshop's konkurrenter, blev respondenterne bedt om at oplyse, hvilke konkurrenter der har deltaget i samme udbud om udførsel af tung vedligehold, som respondentens virksomhed selv har deltaget i inden for de seneste ti år. Ud af de otte respondenter, der har besvaret spørgsmålet, er der ingen, der har svaret Knorr-Bremse.[50]

---

[49] Spørgsmålet i spørgeskemaet er her gengivet: *"Please list up to three companies that can provide at least part of the heavy maintenance services required on your rolling stock. Furthermore, please fill out the rest of the questions for each company."*

[50] Jf. Styrelsens markedsundersøgelse blandt DSB Component Workshops konkurrenter, spørgsmål 15 og 15a.

164. Parterne har oplyst, at der ikke er noget sammenfald mellem de udbud om udførsel af tung vedligehold i Danmark, som henholdsvis Knorr-Bremse og DSB Component Workshop har deltaget i. Parterne har dokumenteret dette for fem udbud, hvor Knorr-Bremse har deltaget, og fire udbud, hvor DSB Component Workshop har deltaget.

165. Det er styrelsens vurdering, at svarene på markedsundersøgelsen indikerer, at en kunde (togejer og/eller -operatør) ikke vil kunne substituere sin efterspørgsel efter tung vedligehold med specialiseret tung vedligehold og vice versa.

166. For så vidt angår efterspørgselssubstitution vurderer Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen, at der er en række forhold, der indikerer, at der på produktmarkedet er en moderat til lav grad af efterspørgselssubstitution.

5.1.1.1.2 Udbudssubstitution

167. I det følgende vil styrelsen vurdere, i hvilket omfang leverandører af generel tung vedligehold henholdsvis specialiseret tung vedligehold kan begynde at tilbyde de modsatte ydelser inden for en kort tidsramme og uden at pådrage sig væsentlig yderligere omkostninger eller risici som følge af små og permanente ændringer i relative priser.

168. De tjenester, der tilbydes af henholdsvis leverandører af generel tung vedligehold og leverandører af specialiseret tung vedligehold, er forskellige i omfang. Leverandører af generel tung vedligehold tilbyder et full-service-koncept, herunder tung vedligehold på selve vognen og alle komponenter og systemer på toget, fx bogier, hjulsæt, gearkasser, dieselmotorer, transformere, kompressorer, døre, koblinger, printplader og strømaftagere mv. I modsætning hertil tilbyder leverandører af specialiseret tung vedligehold normalt kun specialiserede vedligeholdsydelser, og typisk kun på udvalgte komponenter, som leverandøren selv har fremstillet. Der er dog visse overlap mellem de ydelser, der udføres af begge leverandører.

169. For at kunne tilbyde full-service-pakken benytter leverandører af generel tung vedligehold ofte underleverandører i form af leverandører af specialiseret tung vedligehold, da det er mere omkostningseffektivt at udlicitere bestemte opgaver til specialister.[51]

170. I styrelsen markedsundersøgelse blandt DSB Component Workshops konkurrenter, har i alt seks respondenter angivet, at de fremstiller komponenter. Heraf har alle seks respondenter angivet, at de både udfører tung vedligehold på deres egne komponenter såvel som tung vedligehold på komponenter fremstillet af andre producenter. Én af de seks (tog- og) komponentfremstillende respondenter har angivet, at denne hovedsageligt udfører tung vedligehold på systemer, der er integreret i tog, som respondenten selv har fremstillet, men at dette indebærer udførsel af vedligehold på komponenter fremstillet af andre producenter. Fire af de seks komponentfremstillende respondenter har direkte adspurgt svaret, at de udfører generel tung vedligehold på et bredt udvalg af komponenter. Dette indikerer, at markedet for tung vedligehold

[51] En lignende trend kan observeres i eftermarkedet til motorkøretøjer, hvor det er almindeligt, at et full-service værksted udliciterer visse specialistopgaver, herunder bl.a. pladearbejde og lakeringsopgaver. Kommissionen har tidligere overvejet om markedet for reparation og service af motorkøretøjer kan segmenteres yderligere, men har indtil videre ladet afgrænsningen af dette marked stå åben jf. bl.a. Kommissionens afgørelser i sagerne M.2948, M.6063 og M.2948. Kommissionen har ladet stå åbent, hvorvidt markedet for reparation og service af motorkøretøjer skulle segmenteres yderligere i et marked for let vedligehold (kendetegnet ved hurtig montering, et begrænset udvalg af reparationsmuligheder og lavere priser) på den ene side og komplekse reparations- og vedligeholdsydelser på den anden side.

ikke bør segmenteres i generel tung vedligehold og specialiseret tung vedligehold, idet flere leverandører af specialiseret tung vedligehold samtidig udfører generel tung vedligehold.[52]

171. Det er på baggrund af markedsundersøgelserne og oplysninger fra parterne styrelsens vurdering, at en leverandør, der kun tilbyder specialiseret tung vedligehold, (fx en komponentproducent som Knorr-Bremse, der kun tilbyder vedligehold af egne komponenter) ikke vil være i stand til at udvide sin forretning til et full-service-koncept med generel tung vedligehold uden at pådrage sig betydelige omkostninger og vil ikke være i stand til at gøre det inden for en tidsramme på 1-2 år. De vigtigste hindringer for at gøre det er manglen på referencer, manglen på eksisterende kontrakter og manglen på kompetencer. Parterne oplyser, at særligt manglen på referencer inden for udførsel af større projekter vedrørende full-service generel tung vedligehold udgør en hindring i forhold til at deltage i og vinde togoperatørers udbud, når disse udliciterer generel tung vedligehold, [xxx].

172. Ligeledes vil en leverandør af generel tung vedligehold, der søger at tilbyde specialiseret tung vedligehold på visse komponenter, også blive mødt med væsentlige hindringer i form af manglende referencer, manglende personale med tilstrækkelig kompetence og know-how, manglende dokumentationskrav og adgang til relevante dele, værktøjer og udstyr[53]. Derfor er det ikke umiddelbart forventeligt, at en leverandør af generel tung vedligehold vil kunne skifte til at tilbyde specialiseret tung vedligehold uden at pådrage sig væsentlige omkostninger og/eller begrænsninger inden for en tidsramme på 1-2 år. Omvendt har nogle respondenter oplyst, at flere forskellige aktører ville kunne udføre specialiseret vedligehold forudsat, at de fra togoperatøren modtager den nødvendige dokumentation (OEM-komponentproducentens vejledning til brug for korrekt udførsel af vedligehold), og har adgang til de relevante reservedele og personale med den fornødne specialist know-how. Hvis togoperatøren ikke er i besiddelse af dokumentationen, vil vedligeholdsopgaven dog ikke kunne udføres af andre end OEM-komponentproducenten[54]. Særligt adgang til reservedele og know-how kan i denne forbindelse udgøre hindringer.

173. På markedet for generel tung vedligehold konkurrerer DSB Component Workshop med andre uafhængige leverandører af generel tung vedligehold såvel som bl.a. vertikalt integrerede togoperatører, togproducenter og ingeniørvirksomheder, der alle tilbyder vedligeholdsydelser i forskellige grader. I Kommissionens afgørelse *Alstom/Bombardier Transportation*[55] bestod fusionsparterne af togproducenter med væsentlige markedsandele på potentielle EØS-markeder for let og tung vedligehold samt ombygning/renovering. Fusionsparterne tilkendegav, at de ef-

---

[52] Respondenternes svar på styrlesens markedsundersøgelse blandt DSB Component Workshops konkurrenter, spørgsmål 2b: *"You have answered that your company is active as a component manufacturer as well as a provider of heavy maintenance. Please elaborate whether your company only provides heavy maintenance for components produced by your company or whether your company also provides heavy maintenance in general on a broader selection of components."*

[53] Jf. Styrelsens referat af styrelsens møde med [xxx] den 21. marts 2022, styrelsens referat af styrelsens møde med [xxx] den 23. marts 2022, styrelsens referat af styrelsens møde med [xxx] den 30. marts 2022, styrelsens referat af styrelsens møde med [xxx] den 11. april 2022, referat af styrelsens møde med parterne den 18. marts 2022, referat af styrelsens møde med parterne den 21. april 2022 og referat af styrelsens møde med DSB Component Workshop den 26. april 2022.

[54] Jf. Styrelsens referat af styrelsens møde med Nordjyske Jernbaner den 11. april 2022 og styrelsens referat af styrelsens møde med Deutsche Bahn den 20. april 2022.

[55] Kommissionens afgørelse af 31. juli 2020 i sag M.9779, *Alstom/Bombardier Transportation.*

ter fusionens godkendelse ville fortsætte med at møde konkurrence på vedligeholdsmarkederne fra fire grupper af aktører[56]. De pågældende fire aktørgrupper bestod dog ikke af komponentproducenter, hvilket taler for, at komponentproducenter i stedet for at være direkte konkurrenter til de fire aktørgrupper i højere grad fungerer som underleverandører til de øvrige aktører på markedet for generel tung vedligehold.

174. Omvendt eksisterer der ikke nogen tydelig definition på, hvor grænsen mellem tung vedligehold og specialiseret tung vedligehold går, når man fokuserer på de enkelte vedligeholdsopgaver. Der vil være tale om en flydende overgang mellem typen af opgaver fra leverandør af generel tung vedligehold til leverandør af specialiseret tung vedligehold, som varierer fra aktør til aktør. Eksempelvis tilbyder nogle komponentproducenter i højere grad generel tung vedligehold end andre jf. punkt 170 ovenfor. Et andet eksempel er DSB Component Workshop, som har en række ansatte ingeniører og specialister, hvilket sætter DSB Component Workshop i stand til selv at udføre enkelte former for in-house specialiseret tung vedligehold, om end de fleste "specialist-opgaver" udliciteres til komponentproducenten. Et tredje eksempel er en aktør som Deutsche Bahn, der ikke sondrer mellem generel tung og specialiseret tung vedligehold, idet Deutsche Bahn har mange ansatte ingeniører og specialister, som kan udføre alle former for vedligehold inklusive alle "specialist-opgaver", hvorfor sondringen for Deutsche Bahn udelukkede bliver et spørgsmål om definitioner.

175. For så vidt angår udbudssubstitution vurderer Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen, at der er en række forhold, der indikerer, at der på produktmarkedet er en moderat til lav grad af udbudssubstitution. Omvendt er der en række forhold, der indikerer, at leverandører af generel tung vedligehold og leverandører af specialiseret tung vedligehold til en vis grad tilbyder ydelser inden for hinandens områder, om end det er tydeligt, at de fokuserer på to forskellige forretningsstrategier (henholdsvis full-service koncept og specialiseret koncept).

5.1.1.1.3 Delkonklusion

176. Det er Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens samlede vurdering på baggrund af praksis samt en analyse af efterspørgsels- og udbudssubstitutionen, at det kan overvejes, om specialiseret tung vedligehold udgør et separat markedssegment i forhold til markedet for tung vedligehold af tog. Eftersom fusionen i lyset af parternes afgivne tilsagn ikke vil hæmme den effektive konkurrence betydeligt for alle plausible markedsafgrænsninger, kan markedsafgrænsningen i denne afgørelse dog stå åben.

5.1.1.2 Det relevante geografiske marked

177. Kommissionen har i tidligere praksis geografisk afgrænset markederne for let og tung vedligehold samt ombygning/renovering af tog som nationale.[57]

178. I *Alstom/Bombardier Transportation*-sagen gjorde fusionsparterne gældende, at markederne for vedligehold og ombygning/renovering geografisk som minimum dækkede EØS, hvis ikke de

---

[56] De fire grupper af aktører kan på dansk opsummeres til (i) erfarne togoperatører, der ofte udfører vedligeholds- og renoveringsydelser internt eller endda tilbyder vedligeholdsydelser til konkurrerende operatører (ii) togproducenter såsom Siemens, Alstom, CAF, Stadler, Hitachi, Talgo , Newag , Pesa og Skoda, (iii) uafhængige leverandører af tung vedligehold såsom Euromaint, MWG, ATI, DTA og ZNTK, og (iv) ingeniørvirksomheder (for så vidt angår ombygning/renovering) jf. Kommissionens afgørelse af 31. juli 2020 i sag M.9779, *Alstom/Bombardier Transportation*. præmis 651.

[57] Jf. Kommissionens afgørelse af 3. april 2001 i sag M.2139, *Bombardier/ADtranz*, præmis 26; Kommissionens afgørelse af 29. januar 2016 i sag M.7871, *Bombardier/CDPQ/Bombardier Transportation UK*, præmis 25.

var verdensomspændende. Kommissionens markedsundersøgelse bekræftede imidlertid Kommissionens tidligere praksis vedrørende afgrænsning af det geografiske marked. Størstedelen af respondenterne i markedsundersøgelsen angav, at markederne for vedligehold og ombygning/renovering sandsynligvis er nationale, mens flere respondenter angav, at de køber vedligeholdsydelser fra leverandører, der har lokal tilstedeværelse i landet, hvor togdriften foregår. Kommissionen lod den endelige afgrænsning af det geografiske marked stå åben, idet fusionen ikke rejste alvorlige betænkeligheder, hvad enten det geografiske marked blev afgrænset nationalt eller EØS-dækkende.[58]

179. I Kommissionens afgørelse i *TLP/ERMEWA*[59] overvejede Kommissionen de geografiske markeder mere detaljeret. Kommissionen fandt på grundlag af resultaterne af markedsundersøgelsen, at den geografiske afgrænsning af markederne for vedligehold af tog er forskellig alt efter typen af vedligehold. Jo mere de pågældende vedligeholdsydelser er af typen "let vedligehold", jo mere sandsynligt er det, at, at ydelsen – af driftsøkonomiske årsager - udføres inden for et begrænset geografisk område. Markedsundersøgelsen viste, at efterspørgslen efter let vedligehold generelt ikke oversteg en radius på omkring 200 kilometer, mens at det ved tung vedligehold og renovering/ombygning er sædvanligt at overveje en langt større afstand på op til 1.000 kilometer. Denne konklusion kan forstærkes i den situation, hvor vogntypen grundet dens særlige forhold kræver tilsvarende specifikke vedligeholdsydelser. I sagen udtalte Kommissionen, at markedet for let vedligehold skulle afgrænses nationalt eller endda regionalt, mens markedet for tung vedligehold skulle afgrænses nationalt som minimum, men Kommissionen lod den endelige markedsafgrænsning stå åben.[60]

180. Konkurrencerådet fandt i *Renovering af IC3-togenes motorer*[61], at produktmarkedet for reparation og vedligeholdelse af Deutz TCD2015-motoren geografisk kunne afgrænses til EØS. Konkurrencerådet kunne ikke afvise, at markedet kunne være bredere end EØS, da fx Deutz tilbyder vedligeholdelse globalt. Omvendt kunne Konkurrencerådet heller ikke afvise, at markedet kunne være nationalt på grund af høje transportomkostninger. I sidste ende lod Konkurrencerådet den endelige geografiske afgrænsning stå åben.[62]

181. Parterne har henvist til Kommissionens tidligere praksis, hvor det geografiske marked er afgrænset nationalt, med en bemærkning om, at Kommissionens afgrænsning kan skyldes den traditionelle organisering af markedet, hvor vedligeholdsydelser købes in-house, snarere end de kommercielle realiteter på markedet. Parterne nævner i forlængelse heraf, at der ikke er et horisontalt overlap mellem dem, hvis produktmarkedet segmenteres i generel henholdsvis specialiseret tung vedligehold, hvorfor en afgrænsning af det geografiske marked som nationalt ikke vil have indflydelse på transaktionen, og den endelige afgrænsning kan ifølge parterne derfor stå åben.[63]

182. Parterne lægger dog senere i deres fusionsanmeldelse op til, at markedet bør afgrænses bredere end nationalt, idet parterne henviser til, at tidligere praksis' afgrænsning af markedet som na-

---

[58] Jf. Kommissionens afgørelse af 31. juli 2020 i sag M.9779, *Alstom/Bombardier Transportation*, præmis 255-258.

[59] Kommissionens afgørelse af 22. januar 2010 i sag M.5579, *SNCF Participations/Transport et Logistique Partenaires SA/Financière Ermewa.*

[60] Jf. Kommissionens afgørelse af 22. januar 2010 i sag M.5579, *SNCF Participations/Transport et Logistique Partenaires SA/Financière Ermewa,* præmis 62-64.

[61] Konkurrencerådets afgørelse af 12. juni 2013, *Renovering af IC3-togenes Deutz motorer.*

[62] Konkurrencerådets afgørelse af 12. juni 2013, *Renovering af IC3-togenes Deutz motorer,* punkt 519-523.

[63] Jf. Parternes fusionsanmeldelse, punkt 120-121.

tionalt ikke er i overensstemmelse med de kommercielle realiteter på markedet og til, at Konkurrencerådet i en klagesag vedrørende momsforvridning på tog og busser[64] var tilbøjelig til at finde, at markedet for vedligehold af tog var bredere end Danmark, om end Konkurrencerådet ikke tog endelig stilling hertil.[65]

183. Parterne har efterfølgende fremsendt en præsentation, hvoraf det fremgår, at markedet geografisk bør afgrænses bredere end nationalt. Til støtte herfor gør parterne bl.a. gældende, at internationale aktører opererer i Danmark og leverer tung vedligehold til danske kunder fra værksteder placeret uden for Danmark, samt at DSB Component Workshop leverer tung vedligehold til internationale kunder såsom [xxx]. Parterne gør endvidere gældende, at der kan afgrænses et geografisk marked på i hvert fald [xxx], hvorfor Danmark, Sverige, Norge og Tyskland vil være omfattet af det relevante geografiske marked for tung vedligehold, og måske også til en vis grad Finland, Holland, Polen og Tjekkiet. Parterne peger på, at de seneste udbud vedrørende tung vedligehold af danske tog er blevet vundet af udenlandske aktører, og at størstedelen af tilbudsgiverne har været udenlandske, der ikke har værksteder placeret i Danmark.[66]

184. Parterne har derudover angivet, at overvejelserne i Kommissionens afgørelse i *TLP/ERMEWA* vedrørende en afstand på 1.000 km for så vidt angår det relevante geografiske marked for tung vedligehold i det store hele svarer til den afstand, parterne har anvendt i interne dokumenter. Parterne har dog kendskab til leverandører af tung vedligehold, der dækker et meget bredere geografisk område end 1.000 km, fx togproducenten Stadler, som udfører bogie-vedligehold på finske tog i Budapest, Ungarn (svarende til en afstand på omkring 2.000 km).[67]

5.1.1.2.1 Efterspørgselssubstitution

185. De følgende betragtninger gør sig gældende for både generel tung vedligehold og specialiseret tung vedligehold, og sondringen har således ikke betydning for den følgende geografiske afgrænsning.

186. I styrelsens markedsundersøgelse blandt parternes kunder har respondenterne angivet, at det maksimale antal timer, det giver økonomisk mening at transportere komponenter med henblik på at udføre tung vedligehold, er mellem 16 og 60 timer.

187. 7 ud af 9 respondenter angiver, at det giver økonomisk mening at transportere komponenter mere end 15 timer, mens 2 ud af 9 respondenter ikke har angivet et specifikt antal timer. Sidstnævnte respondenter har præciseret, at transportomkostninger ikke spiller en væsentlig rolle, idet det derimod er perioden, hvor et tog er ude af drift, der er relevant. Længden af denne periode afhænger af, om togoperatøren kan udskifte komponenter og holde toget i drift, mens de udskiftede komponenter bliver vedligeholdt. Eftersom vedligehold af komponenter typisk kan tage mange måneder, gør et par dages transporttid ikke den store forskel.[68]

---

[64] Konkurrencerådets afgørelse af 31. maj 2006 i klagesagen "*Momsforvridning på tog og busser*", præmis 126. I sagen gav Konkurrencerådet en udtalelse til en række ministerier i henhold til konkurrencelovens § 2, stk. 5. Det blev bl.a. anført i den pågældende præmis, at markedet for reparation og vedligehold af tog formentlig geografisk kan afgrænses til et område større end Danmark, idet flere markedsaktører anfører, at der udføres reparation og vedligehold af tog på tværs af landegrænserne.

[65] Jf. Parternes fusionsanmeldelse, punkt 203 jf. fusionsanmeldelsens punkt 120-121.

[66] Jf. Parternes præsentation til MOB-møde af 16. november 2021, slide 22-27.

[67] Jf. Parternes besvarelse af styrelsens spørgsmål af 22. november 2021, punkt 158.

[68] Jf. Styrelsens markedsundersøgelse blandt parternes kunder, spørgsmål 21.

188. I styrelsens markedsundersøgelse blandt DSB Component Workshops konkurrenter har 9 ud af 13 respondenter angivet, at det giver økonomisk mening at transportere komponenter mere end 15 timer. 2 respondenter angiver en maksimal transporttid på henholdsvis 8 og 10 timer.[69]

189. Opsummerende viser markedsundersøgelserne blandt DSB Component Workshops konkurrenter og parternes kunder, at langt størstedelen af aktørerne finder, at i hvert fald 15 timers transport af komponenter og materiel vil være økonomisk rentabelt. Størstedelen af kommentarerne om vigtigheden af transportomkostninger indikerer, at transportomkostninger ikke spiller en særlig rolle, mens flere kommentarer peger på forskellen mellem komponenter og køretøjer, idet transportomkostningerne er små for komponenter, mens de er høje for køretøjer[70]. Transportomkostninger kan derfor have en rolle, der er begrænset til opgaver af større omfang, som involverer transport af hele køretøjer, men disse opgaver vil også blive betragtet som tilhørende produktmarkedet for renovering/ombygning af tog og ikke tung vedligehold.

5.1.1.2.2 Udbudssubstitution

190. Parterne har oplyst, at danske aktører opererer i udlandet. DSB Component Workshop har solgt vedligeholdsydelser til internationale kunder, f.eks. Bombardier, Israel Railways, Arriva Sverige, Mantena, Hitachi, Euromaint , Tågåkeriet (Tågab) og Transdev.[71]

191. Parterne har oplyst, at internationale aktører opererer i Danmark. Euromaint leverer tjenester til Københavns Metro, Mantena leverer tjenester til Øresundstog og Deutsche Bahn leverer tjenester til Arriva. Ved gennemgang af udbudsdata vedrørende fire udbud leveret af parterne kan det konstateres, at alle udbudsdeltagere - på nær DSB Component Workshop - udgøres af internationale virksomheder og i et af fire udbud et dansk datterselskab til en international koncern. Dertil kommer, at Knorr-Bremse udelukkende betjener danske kunder fra deres værksted i Lund, Sverige.[72]

192. Det følger af ovenstående, at der er flere eksempler på, at leverandører af tung vedligehold opererer på tværs af landegrænser, hvilket indikerer, at markedet er bredere end Danmark.

5.1.1.2.3 Delkonklusion

193. Det er Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens samlede vurdering på baggrund af praksis samt efterspørgsels- og udbudssubstitution, at markedet for tung vedligehold af tog geografisk kan afgrænses bredere end Danmark, som minimum til et nordeuropæisk marked. Dette begrundes dels i praksis, hvor Kommissionen har overvejet et geografisk marked for tung vedligehold på 1.000 km, og dels i, at styrelsens markedsundersøgelser viser, at langt størstedelen af aktørerne finder, at i hvert fald 15 timers transport af komponenter og materiel kan være økonomisk rentabelt. Endelig begrundes det i, at en række leverandører af tung vedligehold er aktive på tværs af landegrænser, samt at en lang række aktører, der byder på udførelse af tung vedligehold i Danmark, ikke har fysiske afdelinger i Danmark.

5.1.1.3 Konklusion – markedet for vedligehold af tog

194. Det er Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens vurdering, at der formentlig kan afgrænses et samlet marked for tung vedligehold af tog. Styrelsens undersøgelser viser, at det kan overvejes, om

---

[69] Jf. Styrelsens markedsundersøgelse blandt DSB Component Workshops konkurrenter, spørgsmål 17.

[70] Jf. Styrelsens markedsundersøgelse blandt parternes kunder, spørgsmål 21-22 og styrelsens markedsundersøgelse blandt DSB Component Workshops konkurrenter, spørgsmål 17-18.

[71] Jf. Parternes besvarelse af styrelsens spørgsmål af 22. november 2021, punkt 163.

[72] Jf. Parternes besvarelse af styrelsens spørgsmål af 22. november 2021, punkt 162-163 samt vedhæftet udbudsdata.

specialiseret tung vedligehold af tog udgør et selvstændigt segment under markedet for tung vedligehold af tog. Styrelsens undersøgelser viser endvidere, at markedet for tung vedligehold af tog geografisk kan afgrænses bredere end Danmark, herunder i hvert fald til et nordeuropæisk marked og sandsynligvis bredere.

195. Fusionen undersøges dog med udgangspunkt i ét samlet marked for tung vedligehold (inkl. specialiseret tung vedligehold), hvor parterne har et horisontalt overlap. Fusionen undersøges med udgangspunkt i et geografisk marked, der tager udgangspunkt i et nordeuropæisk marked, da dette udgør det snævreste plausible geografiske marked for tung vedligehold af tog. Eftersom fusionen i lyset af parternes afgivne tilsagn ikke vil hæmme den effektive konkurrence betydeligt for alle plausible markedsafgrænsninger, kan markedsafgrænsningen i denne afgørelse dog stå åben.

5.1.2 Markedet for fremstilling og salg af reservedele til tog

5.1.2.1 Det relevante produktmarked

196. Kommissionen har i sin praksis afgrænset et marked for fremstilling og levering af reservedele til tog.[73]

197. I *Alstom/Bombardier Transportation* fandt Kommissionen, at der er et separat marked for hver komponenttype[74] og et separat marked for reservedele. I afgørelsen anså fusionsparterne reservedele for at være en del af et større marked for eftermarkedsydelser til tog. Kommissionens markedsundersøgelse gav imidlertid ikke grundlag for at fravige Kommissionens tidligere praksis, hvorefter hver komponenttype udgjorde et separat produktmarked, samtidig med at der kunne være et separat produktmarked for reservedele. Til brug for sin vurdering afgrænsede Kommissionen et separat produktmarked for reservedele samt produktmarkeder for hver komponenttype.[75]

198. Styrelsen vurderer, at markedet for fremstilling og salg af komponenter til tog i nærværende sag ikke vil udgøre et berørt produktmarked henset til, at DSB Component Workshop alene er aktive på IAM-markedet for tung vedligehold af tog, hvilket foregår ved indkøb af reservedele til brug for vedligehold af komponenter. Markedet for fremstilling og salg af komponenter vil derfor ikke blive behandlet yderligere.

199. I *Wabtec/Faively* beskrev Kommissionen de såkaldte homologeringsprocesser[76], som har stor indflydelse på kunders valg af leverandør af reservedele. Inden for togindustrien foregår handel generelt på to niveauer: (i) salg til producenter af originalt udstyr (OEM-segmentet), herunder til både togproducenter og producenter af komponenter og delsystemer, og (ii) salg til det uafhængige eftermarked (IAM-segmentet), jf. afsnit 4.2. Kommissionen bemærkede, at togudstyr

---

[73] Reservedele refererer til stykker af udstyr, der benyttes til at erstatte slidte, beskadigede eller opbrugte dele, der allerede er installeret i eksisterende tog. Eksempler på reservedele er bremser og hjul, jf. Kommissionens afgørelse af 31. juli 2020 i sag M.9779, *Alstom/Bombardier Transportation*, præmis 153.

[74] Som eksempler på komponenter kan nævnes HVAC-systemer, friktions-/driftsbremsesystemer og dørsystemer, som Kommissionen tidligere har afgrænset som separate produktmarkeder jf. Kommissionens afgørelse af 14. september 2015 i sag M.7538, *Knorr Bremse/Vossloh*, præmis 40, 48 og 55. Ligeledes kan nævnes energimålere, hændelsesoptagere, døre, pneumatiske friktionsbremsesystemer og undersystemer, friktionsmaterialer i skivebremser, bremseskiver og strømaftagere, som Kommissionen har afgrænset hver især som separate produktmarkeder jf. Kommissionens afgørelse af 4. oktober 2016 i sag M.7801, *Wabtec/Faiveley*, præmis 35, 54, 75, 100-101, 237, 415 417.

[75] Jf. Kommissionens afgørelse af 31. juli 2020 i sag M.9779, *Alstom/Bombardier Transportation*, præmis 154, 160 og 162-163.

[76] Se også punkt 131.

såsom bremsesystemer og strømaftagere ifølge parterne normalt skal gennemgå en homologeringsproces for at påvise overensstemmelse med lovkrav. Kompleksiteten og varigheden af denne proces varierer afhængigt af produktets betydning for togets sikkerhed. Fusionsparterne bemærkede i sagen, at homologeringskravet generelt medfører, at kunder foretager deres indkøb af reservedele hos leverandøren af de originale komponenter, reservedelene skal bruges til at vedligeholde, da en ny homologeringsproces kan blive nødvendig, hvis originale komponenter i et tog vedligeholdes med reservedele fra en anden leverandør.[77]

200. Den italienske konkurrencemyndighed, Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (herefter benævnt "AGCM"), afgrænsede følgende tre markeder i sin afgørelse af 21. oktober 2004[78]:

(i) komplette bremsesystemer til tog i OEM-segmentet;

(ii) komplette bremsesystemer til tog i IAM-segmentet;

(iii) reservedele til komplette bremsesystemer i IAM-segmentet.

201. I ovenstående afgørelse fandt AGCM, at efterspørgslen efter komplette bremsesystemer kan komme enten fra togproducenter eller fra leverandører af vedligehold til tog. For togproducenternes vedkommende er der ifølge AGCM en klar præference for køb af komplette bremsesystemer fra en enkelt OEM-leverandør, hovedsageligt af årsager relateret til produktansvar, mens virksomheder, der opererer i eftermarkedet, enten efterspørger det komplette bremsesystem eller de enkelte komponenter. På den baggrund fandt AGCM med henvisning til Kommissionens afgørelse i *Knorr-Bremse/Mannesman*[79], hvor Kommissionen afgrænsede produktmarkeder for bremsesystemer til tog, at der kunne identificeres to adskilte produktmarkeder for komplette bremsesystemer afhængigt af, om efterspørgslen kommer fra OEM-segmentet eller fra IAM-segmentet. Endeligt bemærkede AGCM, at der kunne identificeres særskilte markeder i forhold til hovedkategorierne af jernbanekøretøjer, hvorpå der kan monteres bremser; dvs. tog, lokomotiver, godsvogne, højhastighedstog og sporvogne.

202. Konkurrencerådet har i sin praksis afgrænset et marked for udbud af unikke reservedele til Deutz TCD2015 motoren, der kun kan erhverves via Deutz eller Deutz' forhandlernetværk.[80]

203. I sagen vurderede Konkurrencerådet, at der på markedet for reparation og vedligehold af Deutz TCD2015 motoren, som bl.a. er installeret i DSB's flåde af IC3-tog, findes unikke reservedele, hvor sikkerhedsmæssige hensyn eller manglende kendskab til reservedelenes eksakte specifikationer umuliggør kopiering. Endvidere findes reservedele, som det økonomisk ikke er rentabelt at opstarte en produktion af. På den baggrund fandt Konkurrencerådet det relevant på produktmarkedet at segmentere reservedelene i generiske reservedele, der kan tilvejebringes via mange forskellige forsyningskanaler, samt unikke reservedele, der udelukkende kan erhverves via Deutz eller Deutz' forhandlernetværk.[81]

204. Med hensyn til kopierbare reservedele, fandt Konkurrencerådet, at det var relevant at undersøge, om det var muligt at benytte uoriginale reservedele (kopier) i forbindelse med vedligehold af TDC2015 motoren. Konkurrencerådet udtalte, at da der ikke er juridiske hindringer for ko-

---

[77] Jf. Kommissionens afgørelse af 4. oktober 2016 i sag M.7801, *Wabtec/Faiveley*, præmis 20-23.
[78] AGCM's afgørelse af 21. oktober 2004, C6725 - Faiveley/Vestar
[79] Kommissionens afgørelse af 20. august 1999 i sag M.1629, *Knorr-Bremse/Mannesman*.
[80] Jf. Konkurrencerådets afgørelse af 12. juni 2013, *Renovering af IC3-togenes Deutz motorer*, punkt 483 og 686.
[81] Jf. Konkurrencerådets afgørelse af 12. juni 2013, *Renovering af IC3-togenes Deutz motorer*, punkt 454-455 og 525.

piering, er det relevant at undersøge (i) om det er sikkerhedsmæssigt forsvarligt at benytte kopier, (ii) om det er økonomisk rentabelt at producere kopier, samt (iii) om det rent praktisk lader sig gøre at kopiere reservedelene. I den pågældende sag fandt Konkurrencerådet, at der var stor forskel på, hvordan de enkelte reservedele til brug for vedligehold af TDC2015 motoren kunne tilvejebringes. Nogle reservedele kunne let eller på mindre kompliceret vis kopieres og godkendes til anvendelse i DSB's IC3- togmotorer, mens en mindre gruppe af unikke reservedele krævede adgang til produktspecifikationer samtidig med, at det var særdeles kompliceret og urentabelt at kopiere disse. Konkurrencerådet vurderede, at det grundet de meget begrænsede muligheder for at fremstille kopier af unikke reservedele sammenholdt med kundens manglende efterspørgsel efter kopier af disse reservedele ikke kan anses for muligt at anvende kopier fremfor originale Deutz reservedele.[82]

205. Parterne har i fusionsanmeldelsen gjort gældende, at der kan afgrænses et produktmarked for fremstilling og salg af reservedele til leverandører af eftermarkedsydelser til tog. Parterne har videre gjort gældende, at dette produktmarked muligvis kan segmenteres yderligere i reservedele til henholdsvis bremsesystemer, dørsystemer og HVAC-systemer.[83]

206. Som beskrevet i markedsbeskrivelsens afsnit 4.2.3.1 kan der på markedet for fremstilling og salg af reservedele til vedligehold af tog generelt sondres mellem generiske, kopierbare og unikke reservedele.

207. Da DSB Component Workshops produktion af reservedele primært består af kabelsæt og CNC-bearbejdning af metalemner, og da DSB Component Workshop ikke producerer reservedele, der kan erstatte Knorr-Bremse reservedele, jf. punkt 68, har parterne dermed ikke umiddelbart nogle horisontalt overlappende aktiviteter på markedet for fremstilling og salg af reservedele. Det skal i det følgende derfor alene undersøges, om der kan afgrænses et marked for unikke Knorr-Bremse reservedele, da dette kan have betydning for vurderingen af eventuelle betænkeligheder i forhold til inputafskærmning.

5.1.2.1.1 Efterspørgselssubstitution

208. Der er ikke noget lovgivningsmæssigt til hinder for, at en virksomhed benytter uoriginale reservedele (kopier) til reparation og vedligehold af tog. Mange togoperatører har dog den politik, at visse for sikkerheden essentielle reservedele skal være originale. Dette skyldes især to forhold.

209. *For det første* anses en togoperatørs anvendelse af kopierede reservedele for en afvigelse fra vedligeholdelsesforskriften udstedt af OEM-producenten af komponenten, som den pågældende reservedel skal bruges til at vedligeholde. Dette har relevans i forhold til ulykker. I denne situation vil togoperatøren over for relevante myndigheder (Trafikstyrelsen og Havarikommissionen) skulle bevise, at den benyttede kopi har været identisk med originalen, og dertil kan benyttelsen af en kopi have afgørende betydning for spørgsmålet om produktansvar.

210. *For det andet* er der teknisk set tale om en ændring af toget i forhold til det tog, togproducenten i sin tid har fået godkendt af relevante myndigheder til at operere på jernbanenettet, idet toget ikke længere indeholder de reservedele, det blev godkendt med. Dette har bl.a. betydning i for-

[82] Jf. Konkurrencerådets afgørelse af 12. juni 2013, *Renovering af IC3-togenes Deutz motorer*, punkt 689 og 691.
[83] Jf. Parternes fusionsanmeldelse, punkt 114-115.

hold til, om toget overhovedet kan få lov at operere på jernbanenettet efter den foretagne ændring, eller om det først skal gennemgå en ny homologeringsproces ved relevante myndigheder jf. nærmere herom i afsnit 4.2.3.2.[84]

211. Af ovennævnte årsager er det styrelsens umiddelbare vurdering, at der blandt togoperatører sandsynligvis ikke er nogen efterspørgsel efter uoriginale reservedele, der er essentielle for togets sikkerhed, herunder de fleste reservedele inden for kategorien bremser.

212. I styrelsens markedsundersøgelser blandt DSB Component Workshops konkurrenter og parternes kunder blev respondenterne bedt om at tage stilling til, hvorvidt størstedelen af deres indkøb af Knorr-Bremse reservedele inden for kategorierne døre, HVAC-systemer og bremser kan karakteriseres som (i) unikke, (ii) kopierbare eller (iii) generiske.

213. For så vidt angår reservedele til døre, angiver 9 ud af 11 respondenter, som har købt reservedele til døre hos Knorr-Bremse, at størstedelen af deres indkøbte Knorr-Bremse reservedele er unikke. Dertil angiver 1 respondent, at størstedelen af de pågældende reservedele er kopierbare, mens 1 respondent angiver, at størstedelen af de pågældende reservedele er generiske. Respondenten, som angav størstedelen af sine Knorr-Bremse reservedele inden for kategorien døre som generiske, angiver dog på et direkte opfølgende spørgsmål, at Knorr-Bremse sælger visse unikke reservedele til døre.

214. For så vidt angår reservedele til HVAC-systemer, angiver 9 ud af 13 respondenter, at størstedelen af deres indkøbte Knorr-Bremse reservedele er unikke, mens 1 respondent angiver, at størstedelen af de pågældende reservedele er genetiske, og 3 respondenter angiver, at størstedelen af de pågældende reservedele er kopierbare. For så vidt angår reservedele til bremser, angiver 17 ud af 18 respondenter, at størstedelen af deres indkøbte reservedele er unikke.[85]

215. For så vidt angår efterspørgselssubstitution vurderer Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen på baggrund af ovenstående, at der er en række forhold, der indikerer, at der er meget begrænset efterspørgselssubstitution mellem unikke reservedele og andre reservedele, herunder kopierbare/generiske. Samtidig understøttes styrelsens umiddelbare vurdering i punkt 211 ovenfor af respondenternes svar i styrelsens markedsundersøgelser blandt DSB Component Workshops konkurrenter og parternes kunder.

5.1.2.1.2 Udbudssubstitution

216. I nogle tilfælde er reservedele immaterialretligt beskyttet. I disse tilfælde vil kopiering være ulovlig, og de pågældende reservedele vil derfor være at betragte som unikke. I andre tilfælde findes ingen immaterialretlig beskyttelse af reservedelene. Det er således i disse tilfælde lovligt for andre producenter at kopiere reservedelene, hvis det er praktisk muligt og rentabelt.

---

[84] Togoperatøren er som Entity in Charge of Maintenance ("ECM") i henhold til Kommissionens gennemførelsesforordning 2019/779 af 16. maj 2019 om nærmere bestemmelser om en ordning for certificering af enheder med ansvar for vedligeholdelse af køretøjer i henhold til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv (EU) 2016/798 ansvarlig for at vurdere, om der er tale om en signifikant ændring af toget. Hvis togoperatøren vurderer, at den foretagne ændring er signifikant, skal togoperatøren gennemgå en ny homologeringsproces, hvor den pågældende ændring skal anmeldes til og godkendes af relevante myndigheder (herunder Transportministeriet og European Railway Agency). For at få adgang til jernbaneinfrastrukturen skal en jernbanevirksomhed have et EU-sikkerhedscertifikat, og efterfølgende er virksomhedens ECM bl.a. ansvarlig for at sikre, at køretøjerne vedligeholdes i overensstemmelse med vedligeholdelseslogbogen for de enkelte køretøjer og de gældende krav, inklusive vedligeholdelsesbestemmelser og relevante TSI-bestemmelser (forskrifter baseret på fælles standarder, som er fastlagt i fælles sikkerhedsmål, fælles sikkerhedsmetoder og tekniske specifikationer for interoperabilitet).

[85] Jf. Styrelsens markedsundersøgelse blandt DSB Component Workshops konkurrenter, spørgsmål 4 og 4b, samt styrelsens markedsundersøgelse blandt parternes kunder, spørgsmål 5.

217. Der er et stort udviklingsarbejde forbundet med at kopiere en reservedel. Dette gælder især ved reservedele, som er essentielle for togets sikkerhed, hvor vigtigheden af, at reservedelen er 100 pct. identisk med den originale, er stor. Visse reservedele vil være så specifikke i forhold til den af jernbanemyndighederne godkendte montering, at kopiering ikke er mulig, medmindre man har adgang til de præcise specifikationer, som kun originalproducenten er i besiddelse af. Dette kan eksempelvis være oplysninger omkring metallegeringer, gummisammensætninger eller komposit (materiale, der er sammensat af flere forskellige materialer for derved at opnå bedre egenskaber). Kopiering vil i disse tilfælde bero på en lang og omkostningstung "reverse engineering" proces, som ikke nødvendigvis resulterer i, at en produktion kan opstartes. Alternativt vil kopiering kunne bero på omkostningstunge indkøb af detaljerede oplysninger fra OEM-komponentproducenten vedrørende reservedelens præcise specifikationer. Det betyder, at der under alle omstændigheder skal produceres relativt store mængder af reservedelene, før det er økonomisk rentabelt at opstarte en produktion af kopier.

218. I styrelsens markedsundersøgelse blandt Knorr-Bremses konkurrenter har 6 ud af 7 respondenter angivet, at der er adgangsbarrierer for fremstilling af reservedele til bremser, mens 1 respondent har svaret "ved ikke". For så vidt angår fremstilling af reservedele til døre, har 3 ud af 6 respondenter angivet, at der er adgangsbarrierer, mens 3 respondenter har svaret "ved ikke". For så vidt angår fremstilling af reservedele til HVAC-systemer, har 1 ud af 6 respondenter angivet, at der er adgangsbarrierer, 1 respondent har angivet, at der ikke er adgangsbarrierer, mens de resterende 4 respondenter har svaret "ved ikke".[86]

219. Nogle respondenter har til ovenstående bl.a. uddybet, at: "*Spare parts for railways must follow high quality requirements. To design them a company needs huge investments for qualification and to comply with tough norms and certifications (IRIS). This could be seen as an entry barrier*" og: "*Doors and brakes are safety relevant systems, which are subject to extensive homologation processes. If a third party would like to supply spare parts for such a system it need to demonstrate that those part are 100% compatible with homologated parts from original supplier*".[87]

220. Respondenterne i markedsundersøgelsen blandt Knorr-Bremses konkurrenter har estimeret, at det vil koste mellem [xxx] og [xxx] EUR[88] at opstarte en produktion af en ny reservedel, og at det vil tage mellem [xxx], afhængigt af hvilket produkt, der er tale om.[89]

221. Nogle respondenterne har hertil bl.a. uddybet, at: "*Most time consuming is if the product needs a safety certifcate and how complax the product is*" og: "*Cost of development depends on the kind of spare we talk, low cost for consumables, higher costs for those parts where an endurance test and long qualification period is foreseen. Same comment for the time needed*".[90]

---

[86] Jf. Styrelsens markedsundersøgelse blandt Knorr-Bremses konkurrenter, spørgsmål 8.

[87] Jf. Styrelsens markedsundersøgelse blandt Knorr-Bremses konkurrenter, spørgsmål 8, besvarelse fra henholdsvis [xxx] og [xxx].

[88] Samlet har 5 ud af 8 respondenter angivet et estimat. Inde for kategorien bremser har 4 respondenter angivet et estimat for, hvad opstart af en produktion af en ny reservedel vil koste. 1 respondent har angivet 70.000 EUR, 1 respondent har angivet 176.000 EUR, 1 respondent har angivet 100.000-500.000 EUR, og 1 respondent har angivet 5.000-50.000+ EUR. Inde for kategorien døre har 1 respondent angivet, at det kommer an på typen af reservedel og gennemløbstid, herunder hvilke råmaterialer der skal bruges, og om der skal benyttes en underleverandør. Inde for kategorien HVAC-systemer har 1 respondent angivet 50.000 EUR.

[89] Jf. Styrelsens markedsundersøgelse blandt Knorr-Bremses konkurrenter, spørgsmål 3.

[90] Jf. Styrelsens markedsundersøgelse blandt Knorr-Bremses konkurrenter, spørgsmål 3, besvarelse fra henholdsvis [xxx] og [xxx].

222. For så vidt angår udbudssubstitution vurderer Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen på baggrund af ovenstående, at der er en række forhold, der indikerer, at der er meget begrænset udbudssubstitution mellem unikke reservedele og kopierbare/generiske reservedele.

5.1.2.1.3 Delkonklusion

223. Sammenfattende kan det opsummeres, at visse reservedele – grundet deres essentielle tilknytning til togsikkerheden – er yderst vanskelige og økonomisk urentable at kopiere. Dertil kommer, at togoperatører, som køber eller selv foretager tung vedligehold af tog, ikke efterspørger kopier for disse reservedeles vedkommende grundet bekymringer relateret til produktansvar og relevant EU-jernbaneregulering.

224. På baggrund af ovenstående lægger styrelsen til grund, at det gælder for en række reservedele, at de er kendetegnet ved at være immaterielretligt beskyttet og/eller essentielle for togsikkerheden og yderst vanskelige og økonomisk urentable at kopiere. Disse reservedele kan derfor betragtes som unikke, idet de kun kan indkøbes hos OEM-komponentproducenten eller dennes forhandlernetværk. Det kan overvejes at opdele de unikke reservedele i hver enkelt reservedel.

225. Til brug for vurderingen af en eventuel risiko for inputafskærmning finder styrelsen det imidlertid ikke nødvendigt at definere, hvilke reservedele der er omfattet af kategorien "unikke", idet det dog bemærkes, at der er tale om unikke reservedele af mærket Knorr-Bremse, og at det omfatter en væsentlig del af Knorr-Bremses sortiment af reservedele.

5.1.2.2 Det relevante geografiske marked

226. Kommissionen har vurderet, at markedet for fremstilling og levering af reservedele til tog kan afgrænses geografisk til EØS-landene.[91]

227. Parterne anfører i anmeldelsen, at markedet for fremstilling og salg af reservedele til leverandører af eftermarkedsydelser til tog i Danmark som minimum bør afgrænses geografisk til at omfatte EØS-landene, men at det sandsynligvis kan afgrænses bredere.[92]

228. Styrelsen vurderer, at markedet for fremstilling og salg af reservedele til tog, til brug for vurdering af denne fusion og i overensstemmelse med praksis, kan afgrænses til EØS-landene.

5.1.2.3 Konklusion – markedet for fremstilling og salg af reservedele til tog

229. Det er Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens vurdering, at der formentlig kan afgrænses et EØS-marked for salg af unikke (Knorr-Bremse)-reservedele til tog, men den endelige afgrænsning af det relevante marked kan – bl.a. i lyset af parternes afgivne tilsagn – i denne sag stå åben. Styrelsen vil i sin vurdering af eventuel risiko for inputafskærmning tage udgangspunkt i et produktmarked for unikke Knorr-Bremse-reservedele.

5.2 Vurderingen af fusionens konkurrencemæssige virkninger

230. Det afgørende for, om en fusion kan godkendes eller ej er, om den hæmmer den effektive konkurrence betydeligt på et eller flere af de berørte markeder, jf. konkurrencelovens § 12 c, stk. 2.

---

[91] Jf. Kommissionens afgørelse af 31. juli 2020 i sag M.9779, *Alstom/Bombardier Transportation*, præmis 265-266.
[92] Jf. Parternes fusionsanmeldelse, punkt 122.

5.2.1 Vurderingen af det kontrafaktiske scenarie

231. Ved Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens vurdering af, om fusionen vil hæmme den effektive konkurrence betydeligt, skal det vurderes, hvordan konkurrencesituationen forventes at være på markedet uden fusionen (det kontrafaktiske scenarie) sammenlignet med, hvordan konkurrencesituationen forventes at være med fusionens gennemførelse (fusionsscenariet), jf. afsnit 7.1.1 i bilag 7.1. Styrelsen sammenligner de to scenarier for derved at vurdere, om fusionen hæmmer den effektive konkurrence betydeligt.

5.2.1.1 Parternes bemærkninger til det kontrafaktiske scenarie

232. Parterne har oplyst, at DSB har besluttet at udskifte alle DSB-tog med nye tog fra Alstom i perioden 2024-2030. Som følge af en politisk beslutning[93] er vedligeholdelsen af de nye tog inkluderet i aftalen med Alstom i hele den nye togflådes levetid.[94] Det betyder, at DSB i perioden 2024-2030 forventes at ville reducere sin efterspørgsel for vedligeholdelse af den eksisterende DSB-togflåde fra DSB Component Workshop, jf. afsnit 3.3 ovenfor.[95]

233. Parterne har videre oplyst, at det ikke er en realistisk mulighed for DSB at udvikle DSB Component Workshop til en selvstændig enhed, der tilbyder vedligeholdelse af tog i et åbent marked. Udover de praktiske og finansielle udfordringer, dette ville give anledning til, har parterne oplyst, at det ville kunne medføre udbudsretlige udfordringer henset til DSB's nuværende koncernstruktur med DSB Vedligehold A/S, som en separat juridisk enhed.[96] Af denne grund har parterne oplyst, at status quo vil betyde en gradvis afvikling af DSB Component Workshop.[97]

234. DSB har indsendt [xxx][98]

235. På baggrund af ovenstående har parterne anført, at det mest sandsynlige kontrafaktiske scenarie vil være, at DSB Component Workshop sælges til en anden køber end Knorr-Bremse.[99]

5.2.1.2 Styrelsens vurdering af det kontrafaktiske scenarie

236. Det fremgår af både Kommissionens retningslinjer for horisontale fusioner og af praksis fra Kommissionen og Retten, at udgangspunktet er, at fusionens virkninger for konkurrencen skal sammenlignes med de konkurrenceforhold, der gjorde sig gældende på fusionstidspunktet.

237. Det fremgår således af Kommissionens retningslinjer, at: *"I de fleste tilfælde er det mest relevant at sammenligne med de eksisterende konkurrenceforhold på fusionstidspunktet, når man skal vurdere en fusions virkninger."*[100] [styrelsens understregning].

---

[93] Jf. Aftale mellem regeringen (Venstre, Liberal Alliance og Det Konservative Folkeparti) og Socialdemokratiet, Dansk Folkeparti, Det Radikale Venstre, Socialistisk Folkeparti og Alternativet om: *Igangsættelse af udbudsproces for indkøb af nye eltog (Fremtidens Tog)* af den 1. februar 2018.

[94] Jf. Parternes fusionsanmeldelse, punkt 16 og 63.

[95] Jf. Parternes fusionsanmeldelse, punkt 64.

[96] Jf. Parternes fusionsanmeldelse, punkt 65, hvilke er bekræftet på mødet med DSB Component Workshop den 26. april 2022.

[97] Jf. Parternes fusionsanmeldelse, punkt 77.

[98] Jf. Parternes fusionsanmeldelse, punkt 66.

[99] Jf. Parternes fusionsanmeldelse, punkt 67.

[100] Jf. Kommissionens retningslinjer for vurdering af horisontale fusioner efter Rådets forordning om kontrol med fusioner og virksomhedsoverdragelser, (2004 C 31/5), punkt 9.

238. Retten i Første Instans har videre fastslået, at Kommissionens bedømmelse af en fusions forenelighed med fællesmarkedet udelukkende skal foretages *"på grundlag af de faktiske og retlige omstændigheder, der foreligger på tidspunktet for anmeldelsen af fusionen, og ikke på grundlag af hypotetiske forhold, hvis økonomiske rækkevidde ikke kan vurderes på det tidspunkt, hvor beslutningen træffes."*[101] [styrelsens understregning].

239. Det følger dog både af Kommissionens retningslinjer for vurdering af horisontale fusioner og af relevant praksis, at: *"Under visse omstændigheder kan Kommissionen dog tage hensyn til de forventede fremtidige ændringer på markedet, som i rimelig grad kan forudsiges."*[102] [styrelsens understregning].

240. En gennemgang af relevant praksis fra Kommissionen og Konkurrencerådet viser da også, at udgangspunktet om at sammenholde fusionens virkninger for konkurrencen med status quo kun er blevet fraveget, når det af forskellige årsager ikke har været muligt at opretholde de konkurrence- og markedsforhold, der gjorde sig gældende før fusionen. I de fleste tilfælde har dette beroet på, at målvirksomheden ville være nødt til at forlade markedet uden en fusion.[103] Kommissionens retningslinjer nævner dog også, at Kommissionen kan tage højde for andre udefrakommende omstændigheder, fx forestående lovændringer[104], ligesom Konkurrencerådet i sin praksis har taget højde for eksempelvis tidsbegrænsede, offentlige tilladelser.[105]

241. Det er styrelsens generelle vurdering, at det klare udgangspunkt er, at det kontrafaktiske scenarie er status quo. Det vil sige, at fusionen sammenlignes med de eksisterende konkurrenceforhold, herunder de faktiske og retlige omstændigheder, der foreligger på fusionstidspunktet.

242. I nærværende fusion er de faktiske og retlige omstændigheder på fusionstidspunktet, at DSB Component Workshop er en integreret del af DSB. Derudover er det de faktiske og retlige omstændigheder, at DSB på fusionstidspunktet har indgået en aftale med Alstom om udskiftning og efterfølgende vedligeholdelse af alle DBS' tog i perioden 2024-2030.

243. Som følge heraf er det styrelsens vurdering, at DSB's efterspørgsel efter vedligeholdelse af den eksisterende togflåde fra DSB Component Workshop vil være uændret indtil, at DSB har modtaget de første nye tog fra Alstom i 2024.[106] Herefter vil DSB's efterspørgsel formentlig falde løbende frem til, at alle tog er modtaget fra Alstom.[107] Det er dog videre styrelsens vurdering, at DSB's forventede faldende efterspørgsel i perioden 2024-2030 er et forhold, hvis økonomiske rækkevidde ikke kan vurderes på fusionstidspunktet, og som ikke i rimelig grad kan forudsiges.

---

[101] Jf. Retten i Første Instans' dom af 19. maj 1994 i sag T-2/93, Air France, præmis 70. Sagen omhandler dog jurisdiktions spørgsmål, men formuleres i generelle vendinger, som Retten senere hen henviser til.

[102] Jf. Kommissionens retningslinjer for vurdering af horisontale fusioner efter Rådets forordning om kontrol med fusioner og virksomhedsoverdragelser (2004 C 31/5), punkt 9, og Kommissionens retningslinjer for vurdering af ikke-horisontale fusioner efter Rådets forordning om kontrol medfusioner og virksomhedsovertagelser (2008/C 265/07), punkt 20.

[103] Jf. bl.a. Konkurrencerådets afgørelse af 25. september 2013, *Jysks erhvervelse af enekontrol med IDdesign*, afsnit 5.3.

[104] Jf. Kommissionens retningslinjer for vurdering af ikke-horisontale fusioner efter Rådets forordning om kontrol medfusioner og virksomhedsovertagelser (2008/C 265/07), punkt 20.

[105] Se eksempelvis Konkurrencerådets afgørelse af 27. september 2017, *SE's køb af Boxer*, afsnit 5.2.2.

[106] DSB's efterspørgsel afspejles bl.a. i den serviceaftale, som DSB og DSB Component Workshop har indgået, der har en varighed på [xxx] år med mulighed for to forlængelser af [xxx] måneder hver, jf. parternes fusionsanmeldelse, punkt 178.

[107] DSB's efterspørgsel afspejles bl.a. i den serviceaftale, som DSB og DSB Component Workshop har indgået, der har en varighed på [xxx] år med mulighed for to forlængelser af [xxx] måneder hver, jf. parternes fusionsanmeldelse, punkt 178.

244. Parterne har gjort gældende, at det ikke er en realistisk mulighed for DSB at udvikle DSB Component Workshop til en selvstændig enhed, der tilbyder vedligeholdelse af tog i et åbent marked. Af denne grund har parterne oplyst, at status quo vil betyde en gradvis afvikling af DSB Component Workshop. Det er styrelsens vurdering, at det forhold, at DSB i 2030 forventes at have modtaget samtlige nye tog fra Alstom, og herefter ikke forventes at efterspørge vedligeholdelse fra DSB Component Workshop, ikke kan sidestilles med, at DSB Component Workshop vil være nødt til at forlade markedet uden en fusion. I den forbindelse gør styrelsen opmærksom på, at såfremt det såkaldte "failing firm"-forsvar skal lægges til grund, er et af kriterierne, at *"den nødlidende virksomhed i nær fremtid ville blive tvunget ud af markedet på grund af finansielle vanskeligheder, hvis ikke den blev overtaget af en anden virksomhed."*[108] [styrelsens understregning].

245. Det påhviler de anmeldende parter at dokumentere, at betingelserne for "failing firm" er opfyldt.[109] [xxx]. Parterne har dog ikke dokumenteret, at DSB Component Workshop i nær fremtid vil blive tvunget ud af markedet uden fusionen.

246. Det er således styrelsens vurdering, at DSB Component Workshop ikke kan anses for en nødlidende virksomhed, der vil være tvunget ud af markedet i nær fremtid uden fusionen. Derudover er det styrelsens vurdering, at selvom DSB på fusionstidspunktet har indgået en aftale med Alstom om levering af tog i perioden 2024-2030 med dertilhørende vedligeholdelse, kan den økonomiske rækkevidde heraf ikke vurderes på fusionstidspunktet. Dette skyldes bl.a., at der kan opstå forsinkelser, aftalebrud m.v. Derudover er der tale om forhold, der ikke i rimelig grad kan forudsiges, hvorfor styrelsen ikke kan tage hensyn til disse i vurderingen af det kontrafaktiske scenarie.

247. Endelig er det styrelsens vurdering, at det forhold, at DSB uden fusionen ville sælge DSB Component Workshop til en anden køber, ikke vil være en forventet fremtidig ændring i markedet, som i rimelig grad kan forudsiges og som styrelsen kan tage hensyn til i sin vurdering af det kontrafaktiske scenarie.

248. Det fremgår ikke af praksis, at Kommissionen eller Konkurrencerådet i nogen tilfælde har fastlagt det relevante kontrafaktiske scenarie på baggrund af, hvad parterne af fri vilje måtte foretrække at gøre som alternativ til den anmeldte fusion, herunder at målvirksomheden ville være blevet solgt til en anden køber.[110]

249. Styrelsen vurderer ikke, at der i nærværende fusion er grundlag for at fravige, at status quo er det kontrafaktiske scenarie, idet DSB Component Workshop vil fortsætte som en integreret del af DSB på både den korte og halvlange bane. Styrelsen finder ikke, at det forhold, at DSB Component Workshop på længere sigt muligvis vil blive solgt til en anden køber, kan antages at være *"faktiske og retlige omstændigheder, der foreligger på tidspunktet for anmeldelsen af fusionen"*. Derimod er det styrelsens vurdering, at et eventuelt salg af DSB Component Workshop til en anden køber på længere sigt er *" hypotetiske forhold, hvis økonomiske rækkevidde ikke kan vurderes på det tidspunkt, hvor beslutningen træffes."*, jf. punkt 238 ovenfor.

---

[108] Jf. Kommissionens retningslinjer for vurdering af horisontale fusioner efter Rådets forordning om kontrol med fusioner og virksomhedsoverdragelser, (2004 C 31/5), punkt 90.

[109] Jf. Kommissionens retningslinjer for vurdering af horisontale fusioner efter Rådets forordning om kontrol med fusioner og virksomhedsoverdragelser, (2004 C 31/5), punkt 91.

[110] Jf. Konkurrencerådets afgørelse af den 5. november 2018, *Trygs køb af Alka*, punkt 478.

250. Endelig finder styrelsen, at hvad parterne af fri vilje måtte foretrække at gøre som alternativ til den anmeldte fusion, herunder salg til en anden køber, heller ikke i nærværende fusion kan antages at udgøre det relevante kontrafaktiske scenarie.

251. På baggrund af ovenstående er det Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens samlede vurdering, at fusionens virkninger for konkurrencen i denne sag skal sammenholdes med markedssituationen, som den gjorde sig gældende før fusionen, dvs. at DSB Component Workshop fortsat er en integreret del af DSB. Det er med andre ord styrelsens vurdering, at status quo udgør det relevante kontrafaktiske scenarie til brug for vurderingen af denne fusion.

5.2.2 Berørte markeder

252. Et relevant marked betragtes som et berørt marked, når to eller flere af fusionsparterne er aktive på det samme marked, og fusionen vil medføre, at de tilsammen vil få en markedsandel på mindst 15 pct. (horisontale forbindelser), og/eller en eller flere af fusionsparterne er aktive på et produktmarked i tidligere eller senere omsætningsled i forhold til det produktmarked, som en eller flere andre af fusionsparterne er aktive på, og her hver især eller tilsammen har en markedsandel på mindst 25 pct., uanset om der består et leverandør-/kundeforhold mellem dem eller ej (vertikale forbindelser).[111]

253. Fusionen giver anledning til mulige horisontale forbindelser på følgende markeder:

» Markedet for tung vedligehold af tog i Nordeuropa
» Markedet for fremstilling og salg af unikke reservedele til tog i EØS

254. Derudover giver fusionen anledning til vertikale forbindelser mellem markedet for fremstilling og salg af reservedele og markedet for tung vedligehold af tog.

255. Styrelsen vurderer i det følgende fusionens virkninger på de berørte markeder.

256. Styrelsen vurderer først den mulige horisontale forbindelse på markedet for tung vedligehold af tog i Nordeuropa, jf. afsnit 5.2.3.1, og derefter den mulige horisontale forbindelse på markedet for fremstilling og salg af unikke reservedele til tog i EØS, jf. afsnit 5.2.3.2. Det er styrelsens samlede vurdering, at fusionen ikke hæmmer den effektive konkurrence betydeligt i form af horisontale ensidige virkninger på nogen af de to markeder.

257. Styrelsen vurderer derefter den vertikale forbindelse mellem markedet for fremstilling og salg af unikke reservedele og markedet for tung vedligehold af tog, jf. afsnit 5.2.4.1, hvor det er styrelsens samlede vurdering, at fusionen giver anledning til risiko for inputafskærmning. Knorr-Bremse har afgivet tilsagn, der efter styrelsens vurdering eliminerer de konkurrencemæssige betænkeligheder ved fusionen, jf. afsnit 5.3.

5.2.3 Horisontale forbindelser

5.2.3.1 Vurdering af markedet for tung vedligehold af tog i Nordeuropa

258. Som redegjort for i afsnit 5.1.1.1, har fusionsparterne argumenteret for, at markedet for tung vedligehold skal segmenteres i henholdsvis et separat marked for tung vedligehold, hvor DSB Component Workshop er aktiv, og et separat marked for specialiseret tung vedligehold, hvor Knorr-Bremse er aktiv. Såfremt denne segmentering foretages, vil der ikke være et horisontalt

[111] Jf. Bekendtgørelse om anmeldelse af fusioner, BEK nr. 690 af 25/05/2020, Bilag 1, afsnit 7.

overlap parterne imellem, og fusionen vil således ikke give anledning til ensidige virkninger i form af horisontale overlap inden for tung vedligehold.

259. Som det fremgår af afsnit 5.1.1.3, er det Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens vurdering, at det kan overvejes, om markedet for tung vedligehold af tog skal afgrænses til et samlet marked eller markedet skal segmenteres i et separat marked for henholdsvis generel tung vedligehold og et marked for specialiseret tung vedligehold. Derudover viser styrelsens undersøgelser, at markedet for tung vedligehold af tog sandsynligvis kan afgrænses bredere end Danmark, formentlig minimum til et nordeuropæisk marked.

260. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen vil i det følgende vurdere fusionens virkninger på et nordeuropæisk samlet marked for tung vedligehold af tog, der inkluderer både generel og specialiseret tung vedligehold, hvor både DSB Component Workshop og Knorr-Bremse er aktive.

261. Der er tale om et marked, der som udgangspunkt ikke er et berørt marked, idet parternes samlede markedsandel er under 15 pct. At styrelsens alligevel foretager en vurdering af markedet skyldes, at Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens i forbindelse med sin indledende undersøgelse af nærværende fusion, modtog flere henvendelser fra aktører, der var bekymret for fusionen, herunder for konkurrencen inden for tung vedligehold.

5.2.3.1.1 Markedsandele

262. Knorr-Bremse og DSB Component Workshop er begge aktive på et nordeuropæisk marked for tung vedligehold af tog (herefter "markedet for tung vedligehold"), og fusionen fører derfor til et horisontalt overlap på dette marked.

263. Som redegjort for i afsnit 5.1.1.2, er det styrelsens vurdering, at markedet for tung vedligehold skal afgrænses til et marked, der geografisk er bredere end Danmark, eksempelvis til et nordeuropæisk marked.

264. I 2020 udgjorde et nordeuropæisk marked for tung vedligehold samlet set [xxx] mDKK, hvoraf Knorr-Bremse havde en omsætning på [xxx] mDKK, og DSB Component Workshop havde en omsætning på [xxx] mDKK. Før fusionen har Knorr-Bremse således en markedsandel på [0-5] pct., og DSB Component Workshop har en markedsandel på [5-10] pct. Den fusionerede virksomhed opnår dermed en samlet markedsandel på [5-15] pct. efter fusionen, jf. Tabel 5.1.

Tabel 5.1 **Markedet for tung vedligehold (inkl. specialiseret tung vedligehold) – markedsandele (opgjort i værdi, 2020)**

	Nordeuropæisk marked	
	Omsætning (mDKK)	Markedsandel (pct.)
Knorr-Bremse	[xxx]	[0-5]
DSB Component Workshop	[xxx]	[5-10]
Parternes samlet markedsandel		**[5-15]**
Totalmarkedet	[xxx]	

Anm.: Ovenstående markedsandele er opgjort på baggrund af fusionsparternes estimat, hvorfor de er forbundet med en vis usikkerhed. Derudover er langt størstedelen af DSB Component Workshops omsætning intern, og dermed ikke konkurrenceudsat, hvorfor den fremtidige omsætning og DSB Component Workshops fremtidige markedsandele er forbundet med en betydelig usikkerhed.

Note 1: Det nordeuropæiske marked er af parterne opgjort som det nordiske marked tillagt omsætningen i Tyskland.

Kilde: Parternes besvarelser af den 11. marts 2022, punkt 105, og den 13. april 2022, punkt 5-8.

265. Ifølge Kommissionens retningslinjer kan fusioner, hvor de deltagende virksomheder opnår begrænsede markedsandele, ikke antages at hæmme den effektive konkurrence. Videre følger det af retningslinjerne, at der især foreligger indicium herfor, når de deltagende virksomheders markedsandel ikke overstiger 25 pct. inden for fællesmarkedet eller på en væsentlig del heraf.[112]

266. På trods af den begrænsede markedsandel, som fusionsparterne opnår, har Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen vurderet, at der er behov for yderligere undersøgelser af markedet. Dette skyldes dels, at der er en vis usikkerhed forbundet med opgørelsen af parternes præcise markedsandele, idet markedsandelene er baseret på estimater fra parterne og eftersom DSB Component Workshops omsætning hovedsagligt stammer fra internt salg. Det skyldes også, at styrelsen i forbindelse med sin indledende undersøgelse af nærværende fusion, modtog flere henvendelser fra aktører, der var bekymrede for fusionen, herunder for dens påvirkning på konkurrencen på markedet for tung vedligehold. I det følgende vil Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen derfor vurdere fusionens virkninger på et nordeuropæisk marked for tung vedligehold (inkl. specialiseret tung vedligehold).

5.2.3.1.2 Ensidige virkninger

267. I vurderingen af om en fusion vil hæmme den effektive konkurrence betydeligt, skal det undersøges, om den fusionerede virksomhed efter fusionen vil få øget markedsmagt, som sætter virksomheden i stand til ensidigt at anvende denne markedsmagt til fx at hæve priserne.[113] Dette hænger typisk sammen med skabelsen eller styrkelsen af en dominerende stilling.

5.2.3.1.2.1 Parternes stilling på markedet

268. Jo større markedsandel en virksomhed har, desto mere sandsynligt er det, at virksomheden er i besiddelse af markedsmagt, og jo mere markedsandelen forøges ved en fusion, desto mere sandsynligt er det, at fusionen vil føre til, at virksomhedens markedsmagt øges betydeligt.[114]

269. Forud for fusionen er Knorr-Bremse en mindre aktør på et nordeuropæisk marked for tung vedligehold (inkl. specialiseret tung vedligehold). Knorr-Bremse udfører alene specialiseret tung vedligehold på egne komponenter, herunder bremser, døre og HVAC-systemer. Knorr-Bremse tilbyder ikke generel tung vedligehold af tog.

270. Forud for fusionen er DSB Component Workshop en mindre aktør på et nordeuropæisk marked. DSB Component Workshop udfører hovedsagligt tung vedligehold internt for DSB, som forud

[112] Jf. Kommissionens retningslinjer for horisontale fusioner, punkt 18.
[113] Jf. Kommissionens retningslinjer for horisontale fusioner, punkt 24.
[114] Jf. Kommissionens retningslinjer for horisontale fusioner, punkt 24.

for fusionen ejer DSB Component Workshop. Derudover har DSB Component Workshop en meget begrænset omsætning fra eksterne kunder (svarende til ca. [xxx] pct. af DSB Component Workshops omsætning).[115]

271. Det er Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens vurdering, at størrelsen på DSB Component Workshops fremtidige markedsandel er forbundet med en betydelig usikkerhed, idet langt størstedelen af DSB Component Workshops omsætning i dag stammer fra internt salg til DSB. Som redegjort for i punkt 74 og 121, vil DSB Component Workshops salg af tung vedligehold til DSB falde frem mod 2030, hvor hele DSB's togflåde er blevet udskiftet med tog fra Alstom, der skal stå for vedligeholdelsen af den nye togflåde. Dette betyder, at for, at DSB Component Workshop fremover skal kunne opretholde sin omsætning – og derved sin markedsandel – kræver det, at DSB Component Workshop væsentligt øger sin eksterne omsætning. Ifølge det oplyste, har DSB Component Workshop historisk set ikke været markedsorienteret eller opsøgt ekstern forretning.[116] På den baggrund er det styrelsens vurdering, at det er forbundet med en betydelig usikkerhed, hvorvidt DSB Component Workshop formår at opretholde sin omsætning og markedsandel på samme niveau efter fusionen.

272. Udover fusionsparterne er der en række andre aktører, der er aktive inden for tung vedligehold af tog (inkl. specialiseret tung vedligehold) i Nordeuropa[117]. Nedenfor fremgår et udsnit af disse aktører:[118]

- Bombardier/Alstom
- CLF Cargo Danmark
- Deutsche Bahn
- Euromaint
- Lucchini
- Mantena
- Midtjyske Jernbaner
- Projector
- Siemens
- Voith Turbo
- VR Fleetcare

273. Flere af disse aktører er større[119], vertikalt integrerede aktører, der ud over tung vedligehold bl.a. er aktive inden for let vedligehold, produktion af komponenter, produktion af tog og/eller ejere af tog. Fx er Bombardier/Alstom aktive inden for produktion af tog, let vedligehold, tung vedligehold samt produktion af komponenter.[120]

274. Det er Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens vurdering, at fusionen ikke vil medføre, at den fusionerede enhed opnår en betydeligt stilling på markedet for tung vedligehold. Dette skyldes dels, at størrelsen på den fremtidige omsætning og markedsandel er forbundet med en betydelig usikkerhed, da størstedelen af DSB Component Workshops omsætning stammer fra internt salg, og dels at der efter fusionen fortsat vil være en række andre større aktører, der tilbyder

---

[115] Jf. DSB Component Workshops præsentation til møde med styrelsen den 26. april 2022, side 3.
[116] Jf. DSB Component Workshops præsentation til møde med styrelsen den 26. april 2022, side 4.
[117] Enten internt og/eller eksternt.
[118] Jf. Styrelsens markedsundersøgelse blandt DSB Component Workshops konkurrenter, spørgsmål 2.
[119] Fx havde både Deutsche Bahn og Euromaint en højere omsætning inden for tung vedligehold end Knorr-Bremse i Danmark i 2020, og Lokaltog havde en omsætning svarende til Knorr-Bremse.
[120] Jf. Styrelsens markedsundersøgelse blandt DSB Component Workshops konkurrenter, spørgsmål 2.

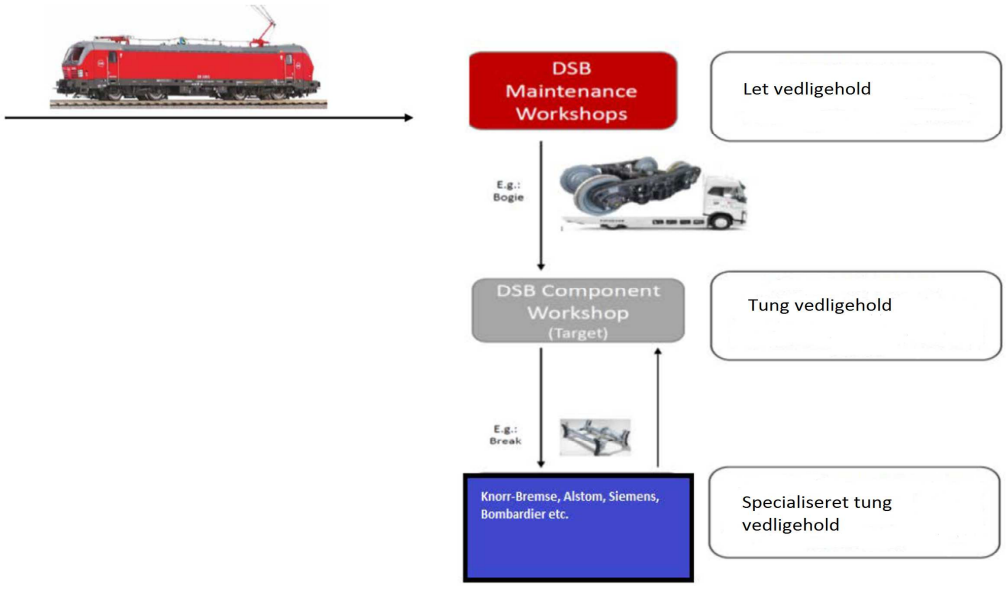
tung vedligehold, til stede på markedet. I tillæg hertil, er det styrelsens vurdering, at parterne ikke er nære konkurrenter, jf. afsnit 5.2.3.1.2.2 nedenfor.

5.2.3.1.2.2 Parterne er ikke nære konkurrenter

275. Det fremgår af Kommissionens retningslinjer for horisontale fusioner, at hvis et marked er kendetegnet ved differentierede produkter, og hvis der er en høj grad af substitution mellem parternes produkter, så er der en større sandsynlighed for, at fusionen vil føre til højere priser.[121] På et marked med differentierede produkter er ændringer i markedsandele og HHI ikke nødvendigvis retvisende udtryk for, hvordan konkurrencen på markedet reelt påvirkes af fusionen.

276. Parterne har argumenteret for, at der ikke er et overlap mellem parternes aktiviteter, idet markedet for tung vedligehold skal segmenteres i henholdsvis et marked for generel tung vedligehold og et marked for specialiseret tung vedligehold. Selv hvis markedet afgrænses til et samlet marked for tung vedligehold, er det parternes opfattelse, at stigningen i parternes samlede markedsandel er begrænset, samt at parterne tilbyder komplementære ydelser, hvorfor effekten af fusionen vil været begrænset.[122]

Figur 5.1 **DSB Component Workshops aktiviteter og udlicitering inden for vedligehold af tog**



Kilde: DSB Component Workshops præsentation til møde med styrelsen den 26. april 2022, side 5.

277. Tung vedligehold bliver udført på værksteder, hvor leverandøren – fx DSB Component Workshop – udfører revisioner og reparationer af alle typer enheder, fx jernbanebogier, motorer, hjul

[121] Jf. Kommissionens retningslinjer for horisontale fusioner, punkt 28-29.
[122] Jf. Parternes præsentation til MOB-mødet af den 16. november 2021, side 33.

og udstyr ved at skille enhederne ad for at reparere eller udskifte komponenter, som indkøbes fra Knorr-Bremse og andre producenter af komponenter og reservedele. Desuden tilbyder leverandører af tung vedligehold – som fx DSB Component Workshop – renoveringer, opgraderinger og større renoveringsprojekter, der har til formål at forlænge togenes levetid.[123]

278. I nogle tilfælde repareres komponenterne ikke af leverandøren af tung vedligehold, men sendes i stedet til en leverandør af specialiseret tung vedligehold til revision og reparation. En leverandør af specialiseret tung vedligehold er typisk den originale komponentproducent (fx Knorr-Bremse), som har unik knowhow om deres egne komponenter. Specialiseret tung vedligehold udføres på centrale værksteder, hvor leverandøren udfører revisioner og reparationer af enkelte produkter og/eller dele. Leverandøren af specialiseret tung vedligehold er typisk ikke i stand til at udføre hele spektret af nødvendigt vedligeholdelsesarbejde, men derimod kun på et begrænset antal (egne) komponenter, jf. også afsnit 5.1.1.1.2 ovenfor.[124]

279. Inden for tung vedligehold tilbyder Knorr-Bremse forud for fusionen alene specialiseret tung vedligehold, herunder vedligeholdelse, eftersyn, reparation og opgraderingsservice på Knorr-Bremses egne produkter, herunder bremser, døre og HVAC-systemer. Knorr-Bremse tilbyder således ikke tung vedligehold eller specialiseret tung vedligehold af andre producenters produkter eller komponenter.[125]

280. Forud for fusionen tilbyder DSB Component Workshop tung vedligehold til DSB og i et begrænset omfang til eksterne kunder. Den tunge vedligehold omfatter i) revision og reparation af komponenter fx bremser, døre, jernbanebogier, motorer, hjul og andet udstyr; ii) indkøb af reservedele; iii) visse projektarbejder, herunder midtvejsopgraderinger og reparationer efter ulykker; samt iv) begrænset forældelseshåndtering, herunder undtagelsesvis produktion af udgåede reservedele.[126]

281. DSB Component Workshop har oplyst styrelsen, at DSB Component Workshop har [xxx].[127]

282. Ovenstående indikerer, at parterne ikke er nære konkurrenter på et samlet marked for tung vedligehold, der inkluderer specialiseret tung vedligehold. Dette skyldes, at parterne er aktive inden for forskellige segmenter inden for tung vedligehold af tog, idet DSB Component Workshop tilbyder tung vedligehold, og Knorr-Bremse alene tilbyder specialiseret tung vedligehold på egne produkter, herunder bremser, døre og HVAC-systemer. Parterne tilbyder således komplementære ydelser, hvilket bekræftes af, at [xxxx].

283. Derudover har parterne indsendt dokumentation for de udbud inden for tung vedligehold, som de har deltaget i i løbet af de sidste tre år i Danmark. Heraf fremgår det, at [xxx].[128] Dette bekræftes i styrelsens markedsundersøgelse blandt parternes kunder, hvor kunderne er blevet bedt om at oplyse, hvilke udbud de har afholdt, samt hvilke aktører, der har deltaget i disse udbud. Af besvarelserne fremgår det, at [xxx].[129]

---

[123] Jf. Parternes præsentation til MOB-mødet af den 16. november 2021, side 17.
[124] Jf. Parternes præsentation til MOB-mødet af den 16. november 2021, side 18.
[125] Jf. Parternes præsentation til MOB-mødet af den 16. november 2021, side 6 og 34.
[126] Jf. Parternes præsentation til MOB-mødet af den 16. november 2021, side 7.
[127] Jf. Parternes præsentation til MOB-mødet af den 16. november 2021, side 34, samt parternes besvarelse af den 29. april 2022, spørgsmål 2.
[128] Jf. Parterne besvarelse af den 11. marts 2022, punkt 81-83.
[129] Jf. Styrelsens markedsundersøgelse blandt parternes kunder, spørgsmål 20a.

284. Ovenstående underbygges endvidere af styrelsens markedsundersøgelse blandt DSB Component Workshops konkurrenter, hvoraf følgende blandt andet fremgår:[130]

> [xxx]: *"It expands Knorr-Bremse's scope of activites into a field where we haven't seen Knorr-Bremse as a competitor: vehicle and bogie heavy maintenance".*
>
> [xxx]: *"[…] Within the Bogie Overhaul segment DSB Vedlikehold has a strong position as the market hasn't been open to competition, through the acquisition Knorr-Bremse will become a competitor for [xxx] for this activity in Nordics".*

285. På baggrund af ovenstående er det styrelsens vurdering, at Knorr-Bremse og DSB Component Workshop i høj grad tilbyder differentierede og i en vis grad komplementære produkter til deres kunder, og derfor ikke kan anses for nære konkurrenter på et samlet marked for tung vedligehold af tog.

5.2.3.1.2.3 Delkonklusion

286. Det er Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens samlede vurdering, at fusionen ikke hæmmer den effektive konkurrence betydeligt på et nordeuropæisk marked for tung vedligehold af tog (inkl. specialiseret tung vedligehold).

287. Der er herved lagt vægt på, at parterne alene opnår en samlet markedsandel på [5-15] pct. Derudover er der efter styrelsens vurdering flere konkurrenter på markedet, der kan tilbyde tung vedligehold af tog i konkurrence med den fusionerede virksomhed. Flere af disse konkurrenter er større, integrerede virksomheder, som bl.a. Deutsche Bahn, der ud over tung vedligehold (inklusiv specialiseret tung vedligehold) bl.a. er aktive inden for let vedligehold, produktion af komponenter, produktion af tog og/eller ejere af tog. Derudover er det styrelsens vurdering af DSB Component Workshops fremtidige omsætning og markedsandel er forbundet med en betydelig usikkerhed, idet størstedelen stammer fra internt salg til DSB, som vil blive reduceret gradvist over en årrække.

288. Endelig er der lagt vægt på, at Knorr-Bremse og DSB Component Workshop efter styrelsens vurdering i høj grad tilbyder differentierede og komplementære produkter til deres kunder, og derfor ikke kan anses for nære konkurrenter på et samlet marked for tung vedligehold af tog.

5.2.3.2 Vurdering af markedet for fremstilling og salg af unikke reservedele til tog i EØS – DSB Component Workshops fremstilling af udgåede reservedele

289. Som redegjort for i afsnit 3.2.2 har DSB Component Workshop begrænsede aktiviteter inden for fremstilling af reservedele, der primært består af fremstilling af kabelsæt og CNC-bearbejdning af metalemner. Knorr-Bremse fremstiller og sælger reservedele til bremser, døre og HVAC-systemer, og der er således ikke umiddelbart noget horisontalt overlap mellem parternes aktiviteter inden for fremstilling og salg af unikke reservedele. DSB Component Workshop har dog en mindre produktion af udgåede reservedele, og styrelsen er i forbindelse med den indledende, mindre undersøgelse blandt parternes kunder og konkurrenter blevet gjort opmærksom på, at nogle kunder har anset DSB Component Workshops produktion af udgåede reservedele og dertilhørende reparation af ældre Knorr-Bremse komponenter som et alternativ til at købe nye komponenter fra Knorr-Bremse.

---

[130] Jf. Styrelsens markedsundersøgelse blandt DSB Component Workshops konkurrenter, spørgsmål 11.

290. I styrelsens indledende mindre undersøgelser har 2 ud af 3 kunder angivet, at de har haft mulighed for at købe renoverede, ældre Knorr-Bremse komponenter fra DSB Component Workshop, samt at det gennem DSB Component Workshop har været muligt at skaffe alternative erstatningsreservedele til Knorr-Bremses egne komponenter. Kunderne har angivet, at de ser fusionen som Knorr-Bremses måde at tilbagekøbe reservedele, værktøjer og viden fra det åbne marked, hvilket kan føre til at konkurrencen mindskes og priserne øges.[131]

291. På baggrund af ovennævnte besvarelser fra styrelsens indledende, mindre undersøgelser blandt et begrænset udsnit af parternes kunder og konkurrenter, har styrelsen undersøgt nærmere, om DSB Component Workshops fremstilling og salg af udgåede reservedele er et reelt alternativ til at købe nye reservedele og komponenter hos Knorr-Bremse, og om DSB Component Workshop dermed ligger et konkurrencepres på Knorr-Bremse for så vidt angår fremstilling og salg af reservedele.

292. Styrelsen har således udsendt to større spørgeskemaundersøgelser til parternes kunder og DSB Component Workshops konkurrenter, hvor disse bl.a. er blevet bedt om at uddybe ovenstående besvarelser. Resultaterne fra de større markedsundersøgelser vil blive præsenteret i det efterfølgende.

5.2.3.2.1.1 Parterne er ikke reelle konkurrenter

293. I styrelsens større markedsundersøgelser blandt parternes kunder og DSB Component Workshops konkurrenter[132], har i alt 4 kunder og konkurrenter til DSB Component Workshop ud af i alt 21 respondenter angivet at have købt reservedele fra DSB Component Workshop, der fungerer som en erstatning for udgåede Knorr-Bremse reservedele, inden for de sidste ti år.[133] Af disse 4 respondenter, har 3 af dem angivet, at disse udgåede reservedele var et vigtigt input til deres tunge vedligehold.[134]

294. 2 ud af de 3 respondenter, der har angivet, at disse udgåede reservedele var et vigtigt input til deres tunge vedligehold, har angivet at have alternativer til at købe disse reservedele hos DSB Component Workshop.[135] Som alternativer er henholdsvis Knorr-Bremse, Deutsche Bahn og GSP[136] nævnt. Det skal hertil bemærkes, at Knorr-Bremse ikke producerer alternativer til udgåede Knorr-Bremse reservedele, da de netop er udgåede, men at alternativet kan være et købe en helt ny Knorr-Bremse komponent. Deutsche Bahn har angivet, at de som regel ikke sælger Knorr-Bremse reservedele videre til tredjeparter, [xxx].[137] GSP producerer kommunikationsudstyr såsom skærme og lydsystemer til tog,[138] og vil således ikke være et alternativ for så vidt angår reservedele til bremser, døre og HVAC-systemer.

---

[131] Jf. Styrelsens mindre undersøgelse blandt kunder, spørgsmål 2 og spørgsmål 6.

[132] Det bemærkes, at en del respondenterne er vertikalt integrerede, jf. nærmere herom i punkt 98, og disse respondenter kan således både være kunde hos én eller begge af parterne og være konkurrent til DSB Component Workshop. Disse respondenter har fået tilsendt begge spørgeskemaer.

[133] Jf. Styrelsens markedsundersøgelser blandt henholdsvis parternes kunder, spørgsmål 15, og DSB Component Workshop konkurrenter, spørgsmål 14.

[134] Jf. Styrelsens markedsundersøgelser blandt henholdsvis parternes kunder, spørgsmål 15 b, DSB Component Workshop konkurrenter, spørgsmål 14 b.

[135] Jf. Styrelsens markedsundersøgelser blandt henholdsvis parternes kunder, spørgsmål 15 c, og DSB Component Workshop konkurrenter, spørgsmål 14 c.

[136] GSP Sprachtechnologie GmbH, som i 2019 blev købt af det belgiske selskab Televic.

[137] Jf. Styrelsens referat af styrelsens møde med Deutsche Bahn den 20. april 2022, side 3.

[138] Jf. GSPs produktoversigt: https://www.televic.com/en/televicgsp/products, tilgået den 1. juni 2022.

295. Det er således kun 1 af de i alt 21 respondenter, der har angivet, at de af DSB Component Workshop købte reservedele, der kunne erstatte udgåede Knorr-Bremse reservedele, var et vigtigt input til deres tunge vedligehold, og at der ikke fandtes alternativer. Denne ene respondent har dog til spørgsmålet om alternativer uddybet, at: "*Some components can be refurbished in competing workshops in Scandinavia, but very few*".[139] Det bemærkes hertil, at respondenten i sin besvarelse af styrelsens spørgeskema har angivet: "*If we could no longer buy spare parts from Knorr, we would probably ask DSBV to renovate the components*"[140].

296. DSB Component Workshop har oplyst, at DSB Component Workshops samlede omsætning fra direkte salg af individuelle reservedele, herunder både videresalg af reservedele og salg af udgåede og ikke-udgåede reservedele produceret af DSB Component Workshop, til eksterne kunder i årene 2018-2020 udgjorde [xxx] kr., jf. Tabel 5.2.

Tabel 5.2 **DSB Component Workshops direkte salg af reservedele til eksterne kunder (både videresalg og salg af reservedele produceret af DSB Component Workshop)**

Kunde	2018	2019	2020	Total
[xxx]		[xxx]		[xxx]
[xxx]	[xxx]	[xxx]	[xxx]	[xxx]
[xxx]		[xxx]		[xxx]
[xxx]	[xxx]		[xxx]	[xxx]
[xxx]	[xxx]		[xxx]	[xxx]
[xxx]	[xxx]	[xxx]	[xxx]	[xxx]
[xxx]	[xxx]			[xxx]
[xxx]	[xxx]	[xxx]	[xxx]	[xxx]
[xxx]			[xxx]	[xxx]
[xxx]	[xxx]	[xxx]		[xxx]
[xxx]		[xxx]		[xxx]
[xxx]		[xxx]	[xxx]	[xxx]
[xxx]	[xxx]		[xxx]	[xxx]
Total	[xxx]	[xxx]	[xxx]	[xxx]

Note: Denne opgørelse indeholder DSB Component Workshops totale salg af reservedele til eksterne kunder i årende 2018-2020, og omfatter alle reservedelstyper fra alle producenter. [xxx], jf. parternes besvarelse af 11. marts 2022 af styrelsens spørgsmål af 22. november 2021, punkt 44.

Kilde: Parternes besvarelse af 11. marts 2022 af styrelsens spørgsmål af 22. november 2021, tabel 4

[139] Jf. [xxx] besvarelse af styrelsens markedsundersøgelse blandt parternes kunder, spørgsmål 15 c.
[140] Jf. [xxx] besvarelse af styrelsens markedsundersøgelse blandt parternes kunder, spørgsmål 7.

297. DSB Component Workshop har endvidere oplyst ikke at have produceret eller solgt Knorr-Bremse reservedele, udgåede reservedele eller dele, der kan erstatte Knorr-Bremse reservedele eller komponenter, direkte til eksterne kunder de sidste tre år.[141] Ifølge DSB Component Workshop, kan det ikke afvises, at DSB Component Workshop i begrænset omfang har anvendt reservedele fra Knorr-Bremse som en del af DSB Component Workshops udførelse af vedligehold/reparation af komponenter for eksterne kunder. DSB Component Workshop kan i den forbindelse ikke udelukke, at DSB Component Workshop i løbet af de seneste ti år kan have solgt ydelser relateret til bremsekomponenter til eksterne kunder, da et af DSB Component Workshops værksteder tidligere har udført revision og reparationer af Knorr-Bremse bremsecylindre. DSB Component Workshop har dog outsourcet denne produktion til Knorr-Bremse for flere år siden.[142]

298. DSB Component Workshops omsætning fra eksterne kunder udgjorde [xxx] kr. i 2020.[143] DSB Component Workshop havde i 2020 en omsætning på [xxx] kr. for direkte salg af individuelle reservedele, herunder både videresalg og salg af egenproducerede reservedele, jf. Tabel 5.2, og det direkte salg af reservedele udgjorde dermed under [xxx] pct. af DSB Component Workshops omsætning fra eksterne kunder i 2020. DSB Component Workshops omsætning for direkte salg af reservedele er ikke opdelt på mulige undersegmenter af typer af reservedele, men uanset om hele DSB Component Workshops omsætning for direkte salg af reservedele henføres til salg af reservedele til enten bremser, døre eller HVAC-systemer, vil DSB Component Workshop have markedsandele på under [0-5] pct. på alle tre mulige segmenter i EØS. Sammenlignet hermed gav Knorr-Bremses omsætning i 2020 anledning til markedsandele på [60-70] pct., [40-50] pct. og [20-30] pct. for fremstilling og salg af reservedele til henholdsvis bremser, døre og HVAC-systemer i EØS.

299. Ovenstående viser, at DSB Component Workshop kun i meget begrænset omfang er aktiv inden for fremstilling og salg af reservedele til eksterne kunder. Derudover har DSB Component Workshop oplyst, at deres egenproducerede reservedele ikke kan bruges som erstatning for Knorr-Bremse reservedele. På den baggrund er det styrelsens vurdering, at reservedele fra DSB Component Workshop i hvert fald de seneste tre år ikke har været et relevant alternativ til udgåede reservedele fra Knorr-Bremse.

300. Dertil kommer, at DSB Component Workshops omsætning fra salg af reservedele er særdeles beskedent. Selv hvis DSB Component Workshop producerede reservedele, der kan erstatte Knorr-Bremse reservedele, vil overlappet mellem parternes aktiviteter være meget begrænset, jf. punkt 298. Da DSB Component Workshop ikke har solgt Knorr-Bremse reservedele, eller produceret udgåede reservedele eller reservedele, der kan erstatte Knorr-Bremse reservedele, er DSB Component Workshop ikke umiddelbart et relevant alternativ til Knorr-Bremse i dag, når det kommer til reservedele, sådan som nogle markedsaktører ellers har givet udtryk for.

301. På den baggrund er det styrelsens vurdering, at parterne ikke er reelle konkurrenter inden for fremstilling og salg af unikke reservedele. Det er endvidere styrelsens vurdering, at DSB Component Workshop ikke er en potentiel konkurrent til Knorr-Bremse inden for fremstilling og salg af reservedele, idet DSB Component Workshop kun sjældent producerer udgåede reservedele og primært til brug for intern vedligeholdelse af DSB's tog, idet produktionen af udgåede

---

[141] Jf. Parternes besvarelse af 11. marts 2022 af styrelsens spørgsmål af 22. november 2021, punkt 50. Det skal hertil bemærkes, at DSB Component Workshop kun kan spore ordre, der går tre år tilbage grundet DSB Component Workshops nye ERP-system, der blev implementeret i 2018.

[142] Jf. Parternes besvarelse af 11. marts 2022 af styrelsens spørgsmål af 22. november 2021, punkt 52.

[143] Jf. DSB Components workshops præsentation til møde mellem DSB Component Workshop og styrelsen den 26. april 2022, slide 8.

reservedele er omkostningstung, og produktion af reservedele i det hele taget ikke er et fokusområde for DSB Component Workshop.[144]

5.2.3.2.1.2 Delkonklusion

302. På baggrund af ovenstående er det Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens vurdering, at fusionen ikke vil hæmme den effektive konkurrence betydeligt på markedet for fremstilling og salg af unikke reservedele til tog i EØS i form af horisontale ensidige virkninger.

5.2.4 Vertikale forbindelser

303. Fusionen giver anledning til en vertikal forbindelse mellem parterne, idet Knorr-Bremse er aktiv med salg af reservedele til tog, mens DSB Component Workshop indkøber reservedele (bl.a. fra Knorr-Bremse) til brug for udførelse af opgaver inden for tung vedligehold af tog.

304. Styrelsen har undersøgt, om den vertikale forbindelse mellem fusionsparterne giver anledning til konkurrencemæssige betænkeligheder. De konkurrenceskadelige vertikale virkninger af en fusion kan bl.a. skyldes afskærmning, herunder at konkurrenter hindres adgang til enten leverancer (*inputafskærmning*) eller markeder (*kundeafskærmning*). Styrelsen har på baggrund af de indledende undersøgelser af markederne i denne sag fundet det nødvendigt at foretage en nærmere vurdering af risikoen for inputafskærmning, jf. afsnit 5.2.4.1 nedenfor.

Specialiseret tung vedligehold

305. Styrelsen fokuserer i sin vurdering af risikoen for inputafskærmning nedenfor på den vertikale forbindelse mellem Knorr-Bremses salg af reservedele på upstream-markedet og levering af tung vedligehold på downstream-markedet.

306. Styrelsen bemærker, at i det omfang, at dele af Knorr-Bremses aktiviteter vedrørende specialiseret tung vedligehold af Knorr-Bremse-komponenter kan betragtes som et særskilt input til DSB Component Workshops udførelse af tung vedligehold, vil dette også give anledning til en potentiel vertikal forbindelse mellem parterne. Styrelsen vurderer imidlertid ikke, at Knorr-Bremse vil have mulighed for at afskærme konkurrenter fra adgang til et eventuelt særskilt segment af specialiseret tung vedligehold af Knorr-Bremse-komponenter. Det skyldes blandt andet, at der – i modsætning til Knorr-Bremses reservedele - er flere mulige leverandører af specialiseret tung vedligehold af Knorr-Bremse-komponenter, herunder også leverandører som aktuelt leverer til togoperatører i Danmark.

307. Aktørerne i markedet har over for styrelsen oplyst, at der er flere af de store aktører i markedet, som vurderes at kunne levere specialiseret tung vedligehold på Knorr-Bremse-komponenter og -systemer, når blot de har adgang til de relevante Knorr-Bremse-reservedele. Aktørerne har i den forbindelse nævnt Deutsche Bahn, Euromaint og Mantena, som mulige leverandører af vedligehold af Knorr-Bremse komponenter.[145]

308. For så vidt angår konkrete kunde-leverandørforhold har flere togoperatører oplyst, at de primært har benyttet Deutsche Bahn, som alternativ leverandør af vedligehold på Knorr-Bremse komponenter. [xxx] har således oplyst til styrelsen, at *"For så vidt angår vedligehold af KB-komponenter benytter [xxx] i dag primært Deutsche Bahn ("DB")"* samt, at *"det er [xxx] opfattelse, at*

---

[144] Jf. DSB Component Workshops besvarelse af 25. maj 2022 af styrelsens spørgsmål af 17. maj 2022, side 6.

[145] Jf. Styrelsens referat af styrelsens møde med [xxx] den 11. april 2022 og styrelsens referat af styrelsens møde med [xxx] den 23. marts 2022.

der kan være flere, som kan lave selve vedligeholdet, når blot de har adgang til reservedelene."[146] [xxx] har endvidere oplyst, at *"[xxx] også benytter Deutsche Bahn ("DB") til at få udført vedligehold på nogle af deres KB-komponenter."*[147]

309. Deutsche Bahn har bekræftet over for styrelsen, at de udfører specialiseret tung vedligehold af bl.a. Knorr-bremse komponenter for en række danske kunder, herunder at *"among their Danish customers are: [xxx]."*[148]

310. Styrelsen vurderer derfor, at det ikke er sandsynligt, at Knorr-Bremse vil have mulighed for at afskærme konkurrenter fra adgang til specialiseret tung vedligehold af Knorr-Bremse-komponenter, forudsat at aktørerne har adgang til de relevante Knorr-Bremse-reservedele.

311. Styrelsen bemærker i forlængelse heraf, at adgangen til Knorr-Bremse-reservedele behandles nedenfor i afsnit 5.2.4.1. Styrelsen finder her, at det ikke er sandsynligt at Knorr-Bremse, som følge af fusionen, vil afskærme store kunder, som eksempelvis Deutsche Bahn, fra adgang til reservedele, jf. punkt 344.

312. Styrelsen har derfor ikke taget endelig stilling til, i hvilket omfang specialiseret tung vedligehold af Knorr-Bremse komponenter kan betragtes som et særskilt input til brug for levering af tung vedligehold af tog.

5.2.4.1 Vurdering af risiko for inputafskærmning

313. Styrelsen har i denne sag foretaget en nærmere undersøgelse af risikoen for inputafskærmning på markedet for salg af unikke Knorr-Bremses reservedele. En risiko for inputafskærmning forudsætter, at den fusionerede virksomhed har mulighed for helt eller delvist at begrænse adgangen til sine inputprodukter (her unikke Knorr-Bremse-reservedele til tog) og herved gøre det vanskeligere for aktører på downstream-markedet (her leverandører af tung vedligehold) at opnå adgang til de pågældende input til samme priser og på samme vilkår som før fusionen. Det er ikke en betingelse, at den fusionerede virksomheds konkurrenter tvinges ud af markedet, for at inputafskærmningen kan hæmme konkurrencen. Det er således tilstrækkeligt, at konkurrenterne stilles i en situation, hvor de som følge af fusionen kan konkurrere mindre effektivt.[149]

314. Der er tre forhold, der skal undersøges i forbindelse med vurderingen af, om en konkurrenceskadelig inputafskærmning er sandsynlig: i) hvorvidt den fusionerede virksomhed har mulighed for at afskærme adgangen til input, ii) hvorvidt den fusionerede virksomhed har incitament til at afskærme adgangen til input og iii) hvorvidt afskærmningen vil skade konkurrencen på downstream-markedet betydeligt. De tre forhold gennemgås nærmere nedenfor.

5.2.4.1.1 Mulighed for at afskærme adgangen til input

315. Inputafskærmning kan kun medføre konkurrencemæssige problemer, hvis afskærmningen vedrører et vigtigt input i downstream-produktet. Det er fx tilfældet, når det pågældende input er en forudsætning for, at downstream-produktet kan fremstilles, eller når omkostningerne ved at skifte til andre typer input er høje. For at inputafskærmning kan skabe konkurrencemæssige problemer, skal den vertikalt integrerede virksomhed, der opstår ved fusionen, endvidere have

---

[146] Jf. Styrelsens referat af styrelsens møde med [xxx] den 11. april 2022.
[147] Jf. Styrelsens referat af styrelsens møde med [xxx] den 11. april 2022.
[148] Jf. Styrelsens referat af styrelsens møde med Deutsche Bahn den 20. april 2022.
[149] Jf. Kommissionens retningslinjer for ikke-horisontale fusioner, punkt 29.

en betydelig markedsstyrke på upstream-markedet. Endelig er det relevant, i hvilket omfang der findes effektive og rimelige modstrategier, som konkurrenterne vil kunne anvende for herved at blive mindre afhængige af det pågældende input.[150]

316. Parterne anfører for det første, at en eventuel mulighed for at afskærme adgangen til unikke Knorr-Bremse-reservedele til tog ikke kan betragtes som fusionsspecifik, da fusionen ikke ændrer Knorr-Bremses mulighed herfor. Parterne anfører for det andet, at der er modstrategier, som aktører kan anvende, herunder dels at der for nogle reservedele er mulighed for at skifte til en anden leverandør af reservedele end Knorr-Bremse, samt at kunderne også kan have mulighed for internt at producere erstatninger for Knorr-Bremses reservedele, (såkaldt "reverse engineering", jf. punkt 217 ovenfor).[151]

5.2.4.1.1.1 Styrelsens vurdering af muligheden for inputafskærmning

317. Det er styrelsens vurdering, at Knorr-Bremse efter fusionen vil have mulighed for at afskærme adgangen til unikke Knorr-Bremse reservedele til tog over for Knorr-Bremses konkurrenter på markeder for levering af tung vedligehold, jf. nedenfor.

318. Styrelsen bemærker for det *første*, at styrelsens undersøgelser af markedet indikerer, at Knorr-Bremses reservedele er et vigtigt og unikt input for leverandører af tung vedligehold, samt at Knorr-Bremse har en væsentlig markedsstyrke på upstream-markedet for salg af reservedele.

319. I styrelsens markedsundersøgelse har en række respondenter angivet, at de køber reservedele direkte fra Knorr-Bremse, samt at de ikke forventer at kunne skaffe Knorr-Bremse-reservedele, såfremt det ikke er en mulighed at købe delene direkte fra Knorr-Bremse. Adspurgt i hvilket omfang de pågældende respondenter vil kunne levere ydelser inden for tung vedligehold af tog uden reservedele fra Knorr-Bremse svarer 7 ud af 8 respondenter for så vidt angår reservedele til bremser, at de ikke ville være i stand til at levere ydelser vedrørende tung vedligehold af tog uden reservedele fra Knorr-Bremse. For så vidt angår reservedele til døre og HVAC-systemer svarer henholdsvis 3 ud af 3 og 4 ud af 4 respondenter, at de ikke ville være i stand til at levere ydelser vedrørende tung vedligehold af tog uden reservedele fra Knorr-Bremse. En togoperatør, som selv udfører vedligehold af sin egen togflåde, bemærker hertil endvidere, at: "*If we can not buy spare parts at Knorr-Bremse, it will influence on our trafic.*"[152]

320. Styrelsens undersøgelser indikerer endvidere, at såfremt der er Knorr-Bremse-systemer og komponenter installeret i et tog, vil der i forbindelse med vedligehold heraf som udgangspunkt ikke være andre muligheder end at benytte originale Knorr-Bremse-reservedele. Nogle respondenter fremhæver, at dette særligt gælder for reservedele til bremser, som er sikkerhedskritiske komponenter, mens andre indikerer, at dette gælder mere generelt for Knorr-Bremses reservedele, jf. nedenfor.

- [xxx]:[153] *"det generelt ikke er muligt, at benytte andre reservedele end de originale fra KB, særligt når der er tale om sikkerhedsgodkendte komponenter, som fx bremsesystemer."*[154]
- [xxx]: "*Knorr is a dominant market leader for several systems on the rail vehicles, as Brake, HVAC, Doors. When a vehicle builder designs a vehicle to use a Knorr system and offers this*

[150] Jf. Kommissionens retningslinjer for ikke-horisontale fusioner, punkt 35-39.
[151] Jf. parternes præsentation til MOB-møde af 16. november 2021, slide 47-53.
[152] Jf. Styrelsens markedsundersøgelse blandt DSB Component Workshops konkurrenter, spørgsmål 21.
[153] For fuldstændigheds skyld skal det bemærkes, at [xxx] samlet set vurderer, at fusion ikke vil have betydning for [xxx], jf. styrelsens referat af styrelsens møde med [xxx] den 11. april 2022, side 2.
[154] Jf. Styrelsens referat af styrelens møde med [xxx] den 11. april 2022, side 1.

vehicle to the market, there are very small possibilities for anybody in the market to refuse to accept the vehicle. Almost all components used by Knorr in its systems are exclusive to Knorr."[155]

» [xxx]:[156] *"I would like to find another supplier, but in real i don't think it is possible, as Knorr Bremse has a lot of the market for brake components. It is difficult not to have Knorr Bremse brake components in the railway world."*[157]

» [xxx]: *"Brakes are safety critical and impossible to replace with spareparts from another supplier."*[158]

321. Endelig indikerer styrelsens undersøgelser også, at det kan være vanskeligt at anskaffe Knorr-Bremse reservedele fra andre aktører end Knorr-Bremse selv og dennes forhandlernetværk:

» [xxx]:[159] *"We have no other opportunities than buying the spare parts at K-B."*[160]

» Deutsche Bahn (togoperatør): *"The DCCA asked whether a small Danish train operator could rely on DB as supplier of KB spare parts in case KB raised their prices towards the small train operator. DB answered that DB would generally not be able to supply the train operator with KB spare parts."*[161]

» [xxx]: *"[xxx] ikke kan skaffe originale reservedele fra Knorr-Bremse."*[162]

322. Styrelsen bemærker *for det andet*, at henholdsvis skift af hele tog-systemer eller intern produktion af reservedele ikke vurderes at være effektive og rimelige modstrategier for aktører, der udfører tung vedligehold af tog.

323. For så vidt angår skift af et helt system til en anden producent fremgår det af styrelsens markedsundersøgelse, at det som udgangspunkt er forbundet med væsentlige omkostninger:

» [xxx]: *"det er muligt i et tog at skifte fra fx et WF* [Wabtec/Faiveley*]-dørsystem til et KB [*Knorr-Bremse*] dørsystem, men at det vil være ekstremt dyrt. [xxx] tilføjede, at med de nyeste regler inden for jernbanesikkerhed […] er det nærmest umuligt at foretage udskiftninger af systemer i et tog, da det skal igennem en masse langvarige godkendelsesprocesser."*[163]

» [xxx]: *"Changing brake and door components from OEM to another manufacture is a long process that requires extensive approval and testing procedures."*[164]

» [xxx]: *"The components are unique. To replace some single components, we would be forced to replace the complete door system and its interfaces to the vehicle. Then the vehicle would need a new safety approval."*[165]

324. For så vidt angår intern produktion af reservedele indikerer styrelsens undersøgelser ligeledes, at dette vil være forbundet med væsentlige omkostninger, og derfor typisk ikke vil være et relevant alternativ for den enkelte operatør, som har behov for et begrænset omfang af en specifik

---

[155] Jf. Styrelsens markedsundersøgelse blandt parternes kunder, spørgsmål 26.
[156] For fuldstændigheds skyld skal det bemærkes, at [xxx] samlet set vurderer, at fusion *ikke* vil have betydning for [xxx], jf. styrelsens referat af styrelsens møde med [xxx] den 11. april 2022, side 2.
[157] Jf. Styrelsens markedsundersøgelse blandt DSB Component Workshops konkurrenter, spørgsmål 20.
[158] Jf. Styrelsens markedsundersøgelse blandt DSB Component Workshops konkurrenter, spørgsmål 6.
[159] For fuldstændigheds skyld skal det bemærkes, at [xxx] samlet set vurderer, at fusion ikke vil have betydning for [xxx], jf. styrelsens referat af styrelsens møde med [xxx] den 11. april 2022, side 2.
[160] Jf. Styrelsens markedsundersøgelse blandt DSB Component Workshops konkurrenter, spørgsmål 19.
[161] Jf. Styrelsens referat af styrelsens møde med Deutsche Bahn den 20. april 2022, side 3.
[162] Jf. Styrelsens referat af styrelsens møde med [xxx] den 21. marts 2022, side 2.
[163] Jf. Styrelsens referat af styrelsens møde med [xxx] den 30. marts 2022, side 1-2.
[164] Jf. Styrelsens markedsundersøgelse blandt parternes kunder, spørgsmål 7b.
[165] Jf. Styrelsens markedsundersøgelse blandt parternes kunder, spørgsmål 7b.

reservedel, jf. også afsnit 5.1.2.1.2 ovenfor. En togoperatør bemærker bl.a., at *"there is always the option to do re-engineering, but it is associated with significant costs, which is why DB do not do it."* [166]

325. På baggrund af ovenstående er det styrelsens vurdering, at Knorr-Bremses reservedele fremstår som værende et vigtigt og unikt input ved vedligehold af tog, og at Knorr-Bremse har en væsentlig markedsstyrke vedrørende levering af reservedele til tog. Det er desuden styrelsens vurdering, at det ikke kan lægges til grund, at henholdsvis et skift af hele togsystemer til en anden producent eller intern produktion af reservedele er en effektiv modstrategi for leverandører af tung vedligehold.

326. For så vidt angår, om muligheden for at afskærme adgangen til unikke Knorr-Bremses reservedele er fusionsspecifik, vurderer styrelsen, at resultaterne af styrelsens markedsundersøgelser understøtter parternes opfattelse, for så vidt angår, at fusionen ikke ændrer Knorr-Bremses mulighed for at afskærme adgangen til unikke Knorr-Bremses reservedele, og at muligheden for inputafskærmning derfor ikke kan betragtes som værende fusionsspecifik.

327. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen vurderer således, at Knorr-Bremse - både før og efter fusionen - vil have mulighed for at afskærme adgangen til Knorr-Bremses reservedele over for konkurrenter på markeder for levering af tung vedligehold.

5.2.4.1.2 Incitament til at afskærme adgangen til input

328. Incitamentet til inputafskærmning afhænger bl.a. af, om afskærmningen vil være rentabel. Rentabiliteten afhænger bl.a. af størrelsen på den fortjeneste, der kan gå tabt på upstream-markedet, som følge af en lavere afsætning, sammenlignet med en eventuel øget fortjeneste på downstream-markedet. Rentabiliteten afhænger i forlængelse heraf endvidere af, i hvilket omfang en hel eller delvis inputafskærmning kan lede efterspørgsel væk fra de afskærmede downstream-konkurrenter og over til den fusionerede virksomhed.[167]

329. Parterne anfører *for det første*, at Knorr-Bremses avancer på upstream-markedet for salg af Knorr-Bremse reservedele er [xxx] højere end DSB Component Workshops avancer downstream på markedet for tung vedligehold af tog, og at DSB Component Workshop derfor ville skulle tiltrække en urealistisk stor andel af kunderne på downstream-markedet for, at det ville være profitabelt for Knorr-Bremse at afskærme konkurrenternes adgang til Knorr-Bremse-reservedele. [168]

330. Parterne anfører *for det andet*, at Knorr-Bremse-reservedele kun udgør en lille del af de input, der benyttes til at udføre tung vedligehold af tog, og at en prisstigning på Knorr-Bremse-reservedele derfor ikke nødvendigvis vil kunne få kunderne (herunder fx togoperatører, der før fusionen udfører tung vedligehold på egne tog) til at flytte deres tunge vedligehold til DSB Component Workshop.[169]

331. Parterne anfører *for det tredje*, at reservedelsproducenter vil kunne gengælde en eventuel afskærmning ved at afskærme den fusionerede enhed fra adgang til *deres* reservedele, samt at togproducenter og aktører aktive med let og tung vedligehold endvidere vil kunne gengælde en

---

[166] Jf. Styrelsens referat af styrelsens møde med Deutsche Bahn den 20. april 2022, side 3.
[167] Jf. Kommissionens retningslinjer for ikke-horisontale fusioner, punkt 40-42.
[168] Jf. Parternes svar vedrørende inputafskærmning af 11. marts 2022, Afsnit 4.1.
[169] Jf. Parternes svar vedrørende inputafskærmning af 11. marts 2022, Afsnit 4.2.

eventuel afskærmning ved at undlade at købe komponenter eller andre ydelser fra den fusionerede enhed.[170]

5.2.4.1.2.1 Styrelsens vurdering af incitament til inputafskærmning

332. For så vidt angår Knorr-Bremses incitament til inputafskærmning vurderer styrelsen, at der for en række af Knorr-Bremses store kunder eksisterer en vis købermagt og gensidig afhængighed, og at det for disse aktørers vedkommende ikke er sandsynligt, at Knorr-Bremse vil have et større incitament til at afskærme efter fusionen. Styrelsens undersøgelser indikerer dog samtidig, at dette ikke gør sig gældende for alle typer af aktører på markedet, herunder for mindre togoperatører, som selv udfører vedligehold af egne tog, samt mindre leverandører af tung vedligehold på eftermarkedet. Det er i forlængelse heraf styrelsens vurdering, at Knorr-Bremse fsva. mindre togoperatører og mindre leverandører af tung vedligehold i højere grad vil have incitament til at afskærme adgangen til reservedele efter fusionen, jf. nedenfor.

333. Styrelsen bemærker indledningsvist, at DSB og Knorr-Bremse i forbindelse med transaktionen har indgået en aftale vedrørende vedligehold af DSB's eksisterende togflåde i en periode efter fusionen, jf. afsnit 3.3. Omsætningen fra vedligehold af DSB's eksisterende flåde vil gradvist blive reduceret i takt med den planlagte indfasning af den nye togflåde fra Alstom. Aftalen betyder, at Knorr-Bremse i en opstartsfase er sikret en vis omsætning vedrørende tung vedligehold fra DSB. Herefter vil Knorr-Bremse skulle tiltrække nye kunder til DSB Component Workshop. [xxx].[171]

334. For så vidt angår den fusionerede enheds avancer på henholdsvis upstream- og downstream-markederne har parterne fremhævet, at Knorr-Bremses avancer på salg af reservedele er [xxx] højere end DSB Component Workshops avancer for salg af tung vedligehold før fusionen. Parterne anfører, at det derfor ikke er sandsynligt, at Knorr-Bremse vil risikere at miste salg ved at afskærme konkurrenter fra adgangen til reservedele, jf. ovenfor.

335. Styrelsen bemærker hertil for det første, at DSB Component Workshops avancer før fusionen ikke kan betragtes som værende retvisende for downstream-avancerne hos den fusionerede enhed efter fusionen. Der er således før fusionen primært tale om DSB Component Workshops interne omsætning fra vedligehold af DSB's egen togflåde (hvilket udgør [xxx] pct. af DSB Component Workshops omsætning).[172] Ifølge det oplyste, har DSB Component Workshop endvidere ikke strategisk været orienteret mod den eksterne vedligeholdsforretning,[173] ligesom Knorr-Bremse har anført, for så vidt angår det strategiske rationale med fusionen, at *"[xxx]".*[174] Det kan således ikke lægges til grund, at DSB Components Workshops avancer før fusionen er retvisende for avancerne for salg af tung vedligehold efter fusionen. Styrelsen bemærker for det andet, at alene en forskel i avancer ikke er tilstrækkeligt til at konkludere, hvorvidt Knorr-Bremse kan have et større incitament til at afskærme adgangen til reservedele som følge af fusionen. Den forventede rentabilitet af afskærmningen og i forlængelse heraf incitamentet vil således også afhænge af de relative priser og mængder på henholdsvis upstream-markedet og downstream-markedet, samt af i hvilket omfang, henholdsvis upstream- og downstream-efterspørgslen påvirkes af en eventuel afskærmning.

---

[170] Jf. Parternes svar vedrørende inputafskærmning af 11. marts 2022, Afsnit 3.2 og 4.3.
[171] Jf. Parternes præsentation til møde med styrelsen den 18. marts 2022, slide 7-10.
[172] Jf. Parternes fusionsanmeldelse, punkt 39. Det har for DSB ikke været muligt, at oplyse avancer særskilt for eksternt salg.
[173] Jf. DSB Component Workshops præsentation til møde med styrelsen den 26. april 2022, side 4.
[174] Jf. Parternes fusionsanmeldelse, punkt 61.

336. For så vidt angår den samlede efterspørgsel efter Knorr-Bremses reservedele, bemærker styrelsen, at i det tilfælde, hvor en kunde hos en afskærmet konkurrent vælger en anden leverandør af tung vedligehold end DSB Component Workshop, må Knorr-Bremses tab af avance på upstream-markedet antages at være mere begrænset, hvis der er tale om unikke Knorr-Bremse reservedele. Hvis der er tale om unikke reservedele, som ikke umiddelbart kan erstattes af andre mærker eller producenter, vil alternative leverandører af tung vedligehold således også have behov for at indkøbe Knorr-Bremses reservedele i forbindelse med vedligeholdet.

337. For så vidt angår, at Knorr-Bremses reservedele kun udgør en lille del af de input, der benyttes til at udføre tung vedligehold, bemærker styrelsen, at styrelsens markedsundersøgelse indikerer, at en række af Knorr-Bremses reservedele er essentielle input, som er nødvendige for at kunne udføre en given type tung vedligehold, og som ikke umiddelbart kan erstattes af andre reservedele, jf. afsnit 5.2.4.1.1 ovenfor. Hvis en leverandør af tung vedligehold afskærmes fra disse essentielle reservedele, vil vedkommende derfor være nødt til at afsøge andre muligheder, herunder eksempelvis muligheden for at outsource det pågældende tunge vedligehold til DSB Component Workshop.

338. Styrelsen vurderer for det første, at det er sandsynligt, at Knorr-Bremse som følge af fusionen kan stå i en (endnu) bedre forhandlingsposition over for visse reservedelskunder, som er aktive på markedet for tung vedligehold, og at fusionen dermed kan give anledning til delvis inputafskærmning i form af eksempelvis prisstigninger på reservedele eller en forværring af leveringsbetingelser.

339. Det er endvidere styrelsens vurdering, at det er sandsynligt, at DSB Component Workshop vil kunne tiltrække dele af den efterspørgsel, som ledes væk fra afskærmede konkurrenter på downstream-markedet, herunder særligt for så vidt angår mindre togoperatører, som udfører og/eller køber ydelser vedrørende tung vedligehold af egne tog. Styrelsen vurderer dels, at det ikke kan afvises, at DSB Component Workshop potentielt vil kunne koble priser og vilkår for levering af Knorr-Bremse-reservedele til, at tung vedligehold skal udføres hos DSB Component Workshop. DSB Component Workshop har endvidere centralt placerede værksteder i Danmark, og har tidligere leveret ydelser vedrørende tung vedligehold til en række af de mindre aktører, ligesom DSB Component Workshop efter fusionen vil have en konkurrencemæssig fordel for så vidt angår adgang til Knorr-Bremse-reservedele. For så vidt angår kundernes mulighed for at imødegå en eventuel inputafskærmning, har parterne lagt vægt på, at den fusionerede enhed vil være gensidigt afhængig af øvrige aktører på markedet, og at togproducenter, togoperatører og øvrige reservedels- og komponentproducenter på forskellige måder vil kunne gengælde en afskærmning fra den fusionerede enhed.

340. Parterne har bl.a. fremhævet, at togproducenterne kan vælge Knorr-Bremses systemer fra ved udvikling af nye tog, at togoperatører ved indkøb af togmateriel kan fravælge tog med Knorr-Bremse-systemer, samt at leverandører af øvrige komponenter og reservedele til tog, kan vælge at afskærme den fusionerede virksomheds adgang til deres dele efter fusionen. Endelig har parterne fremhævet, at sektoren er kendetegnet ved en høj grad af vertikal integration, hvormed eksempelvis en mindre operatør i forbindelse med en afskærmning af adgang til Knorr-Bremse reservedele vil kunne involvere eventuelle koncernforbundne virksomheder i øvrige dele af sektoren.

341. Styrelsen har undersøgt, i hvilket omfang parternes opfattelse understøttes af styrelsens markedsundersøgelser.

342. Styrelsen bemærker indledningsvist, at respondenter i styrelsens indledende, mindre markedsundersøgelse, jf. afsnit 4.1.1, har svaret på, hvordan de forventer, at fusionen vil påvirke deres muligheder for indkøb af reservedele. I den forbindelse angiver 3 ud af 7 respondenter, at de ikke forventer, at deres virksomhed vil blive påvirket af fusionen, mens 4 ud af 7 respondenter

angiver, at de forventer, at deres virksomhed vil blive dårligere stillet i forhold til indkøb af reservedele efter fusionen. Ingen af de 7 respondenter angiver, at de forventer at blive bedre stillet i forhold til indkøb af reservedele.[175]

343. De respondenter, som forventer, at deres virksomhed *ikke* vil blive påvirket af fusionen, er dels aktører, som er [xxx] ([xxx] og [xxx][176]), samt virksomheden [xxx], som er en [xxx]. De respondenter, som forventer at blive *dårligere stillet* ift. indkøb af reservedele efter fusionen er dels [xxx] ([xxx] og [xxx]), samt [xxx] og [xxx], som er [xxx].

344. Svarene i styrelsens efterfølgende markedsundersøgelser indikerer, at en række større aktører, herunder togproducenter, større komponent-/reservedelsproducenter og større togoperatører, fremstår som havende en vis modstående købermagt over for Knorr-Bremse, jf. nedenfor:

» [xxx]: *"We are dependent on Knorr as they are dependent on us, i.e. they need their components to be integrated into the train. Negative behavior will be reflected on their chance of being selected. Knorr would risk being deselected in future new vehicles with a bad behavior on the aftermarket."*[177]
» [xxx]: *"A foreclosure does not appear to be a realistic scenario for [xxx] since [xxx] is an important customer for Knorr-Bremse"*[178]
» [xxx]: *"We have a very good relation to KnorrBremse, and we do not believe that they will use their monopolic position with brake discs to try to achieve a monopolic situation also as maintenance provider. There is more risk than opportunity for them with such strategy, and they are of course aware of that."*[179]

345. En række store aktører giver således udtryk for, at de ikke ser det som et realistisk scenarium, at Knorr-Bremse vil afskærme deres adgang til reservedele, som følge af fusionen. Styrelsen vurderer, at resultaterne af markedsundersøgelsen understøtter, at Knorr-Bremse ikke vil have incitament til at afskærme disse aktører fra unikke Knorr-Bremse reservedele til tog efter fusionen.

346. Styrelsen vurderer samtidig, at det ikke kan lægges til grund, at dette gør sig gældende for alle typer af aktører på markedet, herunder særligt for så vidt angår mindre leverandører af tung vedligehold, herunder dels mindre togoperatører, som selv udfører tung vedligehold på egne tog og aktører, som alene er aktive med tung vedligehold.

347. I styrelsens markedsundersøgelser gives blandt de mindre aktører ikke udtryk for en tilsvarende gensidig afhængighed eller mulige risici for Knorr-Bremse forbundet med at udøve inputafskærmning efter fusionen, jf. nedenfor:

» [xxx]:[180] *"Adspurgt fsva. [xxx] muligheder, hvis KB hævede priserne på reservedele oplyste [xxx], at [xxx] er en lille spiller, og at det ikke er realistisk, at [xxx] ville kunne gøre noget for at presse priserne over for en stor spiller som KB."*[181]

---

[175] Jf. Styrelsens mindre undersøgelse blandt kunder.
[176] [xxx].
[177] Jf. Styrelsens markedsundersøgelse blandt DSB Component Workshops konkurrenter, spørgsmål 19.
[178] Jf. Styrelsens markedsundersøgelse blandt parternes kunder, spørgsmål 25.
[179] Jf. Styrelsens markedsundersøgelse blandt DSB Component Workshops konkurrenter, spørgsmål 20.
[180] For fuldstændigheds skyld skal det bemærkes, at [xxx] samlet set vurderer, at fusion ikke vil have betydning for [xxx], jf. styrelsens referat af styrelsens møde med [xxx] den 11. april 2022, side 2.
[181] Jf. Styrelsens referat af styrelsens møde med [xxx] den 11. april 2022, side 2.

- [xxx]: *"KFST spurgte, om [xxx] generelt har mulighed for at påvirke, hvilken type bremser, der sidder i de tog som [xxx] køber, herunder fx om det er Knorr-Bremse bremser eller Wabtec/Faiveley-bremser. [xxx] svarede, at det kan [xxx] umiddelbart ikke, men at alt kan lade sig gøre, hvis man vil/kan betale for det."*[182]
- [xxx]*: " [xxx] svarede, at det er [xxx] overbevisning, at det vil blive sværere at få fat på reservedele. […] Når Knorr-Bremse overtager DSBCW, forventer [xxx], at [xxx] i endnu højere grad vil blive nedprioriteret, som kunde hos Knorr-Bremse, da Knorr-Bremse med erhvervelsen af DSBCW i højere grad vil blive en konkurrent til [xxx] ved udførelsen af reparationer."*[183]
- [xxx]: *"Today we are challenged in regards to Knorr-Bremses market position in both prices and delivery times. We are concerned that a merger will escalate the situation."*[184]
- [xxx]: *"Capacity challenges in parts deliveries can be utilized in the supplier's own execution of heavy maintenance at the expense of other maintainers. Expected challenges with parts deliveries from Knorr-Bremse due to conflicts of interest between Knorr-Bremse as a parts manufacturer and possi-bly a new maintainer, respectively. Knorr-Bremse has a monopoly on some of the parts, such as brake valves and "included-in-parts". The monop-oly situation must not be exploited so that other maintainers such as [xxx] do not get or gain anti-competitive access to the parts."*[185]
- [xxx]: "*DSB is our competitor currently. Knorr-Bremse is our material supplier currently and has also monopoly position in supplying certain materials used in rolling stock equipment. In the future, we see that Knorr-Bremse & DSB will be our competitor in fleet heavy maintenance and component refurbishment projects. Knorr-Bremse & DSB can in these cases misuse its position regarding both material pricing and/or material availability, which will weaken our position on the market and therefore also decrease our competitiveness."*[186]

348. Styrelsen bemærker i forlængelse heraf, at mindre togoperatører indkøber nyt togmateriel på OEM-markedet, men at nyt togmateriel indkøbes forholdsvis sjældent, og for de mindre aktører også i et forholdsvist begrænset omfang relativt til større aktører. Disse operatører har derfor også typisk mere begrænsede muligheder for at gengælde en afskærmning ved fx at stille krav om brug af specifikke komponentmærker ved indkøb af nye tog. Herudover er mindre togoperatører og aktører, som alene er aktive med tung vedligehold, typisk kendetegnet ved ikke selv at producere reservedele eller komponenter i et væsentligt omfang, samt endvidere at have behov for at indkøbe mere begrænsede mængder af reservedele sammenholdt med eksempelvis store togoperatører.

349. Det er på baggrund af ovenstående styrelsens vurdering, at mindre aktører ikke har tilsvarende muligheder for at gengælde en hel eller delvis inputafskærmning fra Knorr-Bremse efter fusionen som de større aktører. Styrelsen vurderer derfor, at der ikke er væsentlige risici for Knorr-Bremse forbundet med en strategi om afskærmning over for disse mindre togoperatører og aktører, som alene er aktive med tung vedligehold.

350. På baggrund af ovenstående vurderer styrelsen, at Knorr-Bremse vil have et større incitament til at afskærme adgangen til unikke reservedele for disse mindre aktører, efter fusionen, hvor Knorr-Bremse selv vil være aktiv på downstream-markedet for tung vedligehold. Styrelsens vurdering er dels baseret på, at Knorr-Bremse i takt med at vedligeholdet af DSB's eksisterende flåde udfases, skal vinde nye kunder til DSB Component Workshop. Samtidig vurderer styrelsen, at der ikke er væsentlige risici for Knorr-Bremse forbundet med en strategi om afskærmning

[182] Jf. Styrelsens referat af styrelsens møde med [xxx] den 11. april 2022, side 2.
[183] Jf. Styrelsens referat af styrelsens møde med [xxx] den 23. marts 2022, side 2.
[184] Jf. Styrelsens markedsundersøgelse blandt parternes kunder, spørgsmål 27.
[185] Jf. Styrelsens mindre undersøgelse blandt konkurrenter, spørgsmål 2 og 3.
[186] Jf. Styrelsens mindre undersøgelse blandt konkurrenter, spørgsmål 2.

over for disse mindre aktører. Det er derfor styrelsens vurdering, at Knorr-Bremse i højere grad vil have incitament til at afskærme adgangen til unikke reservedele efter fusionen for mindre togoperatører og mindre aktører, som kun er aktive med tung vedligehold.

5.2.4.1.3 Den sandsynlige virkning for den effektive konkurrence

351. En fusion kan skabe konkurrencemæssige problemer på grund af inputafskærmning, når den medfører højere priser på downstream-markedet og derved hæmmer den effektive konkurrence betydeligt.[187]

352. Downstream-markedet omfatter i denne sag aktiviteter på eftermarkedet vedrørende tung vedligehold af tog. Tung vedligehold af tog udføres dels af togoperatører, der selv helt eller delvist varetager opgaver vedrørende vedligehold af deres egen togflåde, samt af eksterne leverandører af tung vedligehold. Slutkunden er i begge tilfælde typisk den relevante togoperatør eller togejer.

353. Som beskrevet ovenfor vurderer styrelsen, at Knorr-Bremse over for en række mindre konkurrenter på markedet for tung vedligehold vil have dels mulighed for samt endvidere et større incitament til at udøve inputafskærmning vedrørende salg af unikke reservedele til tog efter fusionen.

354. Styrelsen vurderer, at det kan lægges til grund, at en prisstigning på reservedele til tog, som følge af fusionen, vil indebære højere driftsomkostninger for togoperatørerne, uanset om der er tale om en operatør, som selv helt eller delvist udfører vedligehold på egen flåde eller en operatør, som køber hele eller dele af vedligeholdet hos en ekstern leverandør. Styrelsen vurderer endvidere, at det er sandsynligt, at en "ufrivillig" outsourcing af hele eller dele at den tunge vedligehold for togoperatører, som før fusionen selv udfører vedligehold på deres egen togflåde vil indebære merudgifter til tung vedligehold for de berørte operatører.

355. Det er derfor styrelsens vurdering, at afskærmning af mindre togoperatører og mindre leverandører af tung vedligehold fra adgangen til Knorr-Bremses unikke reservedele efter fusionen vil medføre øgede omkostninger til tung vedligehold, og herved kan betragtes som værende til skade for konkurrencen på downstream-markedet for tung vedligehold og til skade for de togpassagerer, der i sidste ende skal betale for evt. merudgifter til tung vedligehold.

356. Styrelsen bemærker, at der, sammenholdt med det kontrafaktiske scenarie, med fusionen vil komme en ny aktør på markedet for tung vedligehold, som i modsætning til DSB vil have fokus på at vinde nye eksterne kunder. Styrelsen vurderer i lyset heraf, at det ikke kan afvises, at fusionen også kan have visse konkurrencefremmende elementer på markedet for tung vedligehold sammenholdt med status quo.

357. Parterne har endvidere fremhævet, at fusionen har visse konkurrence- og effektivitetsfremmende effekter. Parterne har således bl.a. fremhævet at:

- DSB Component Workshop og Knorr-Bremse "*complement each other [...] Jointly, KB and DSBCW can develop and offer total component solutions including added value by means of performance guarantees, digital solutions and business optimization*",
- Knorr-Bremse er *"efficient within heavy maintenance and will achieve a business advantage on this market, since they are exclusively focusing on this, while the other participants have both light and heavy maintenance"*,

[187] Jf. Kommissionens retningslinjer for ikke-horisontale fusioner, punkt 47.

samt at, som konsekvens af fusionen *"a market participant would enter the market, which is only specialised in heavy maintenance, without being vertically integrated with a light maintenance provider and/or with a train operator [...] the operators would hereby have an extra option with respect to outsourcing heavy maintenance service tasks to a provider, who is not also a competitor on the light maintenance market".*[188]

358. Styrelsen finder imidlertid ikke, at disse forhold kan imødekomme styrelsens umiddelbare betænkeligheder vedrørende Knorr-Bremses' mulighed for og incitament til inputafskærmning over for mindre aktører på markedet for tung vedligehold af tog. Styrelsen bemærker i den forbindelse at det må lægges til grund, at i det omfang Knorr-Bremse efter fusionen vil kunne levere bedre, mere effektiv eller billigere tung vedligehold, end de små aktører selv kan levere internt, så vil de små aktører frivilligt vælge at outsource dette tunge vedligehold til Knorr-Bremse.

359. På baggrund af ovenstående er det styrelsens vurdering, at en begrænsning af adgangen til Knorr-Bremses reservedele for mindre aktører på eftermarkedet for tung vedligehold efter fusionen vil kunne skade konkurrencen på downstream-markedet for tung vedligehold betydeligt.

5.2.5 Konklusion – risiko for inputafskærmning

360. Det er Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens vurdering, at fusionen mellem Knorr-Bremse og DSB Component Workshop giver anledning til konkurrencemæssige betænkeligheder i form af en risiko for inputafskærmning på markedet for levering af unikke Knorr-Bremse reservedele til tog, samt at afskærmningen endvidere kan skade konkurrencen på downstream-markedet for tung vedligehold betydeligt.

361. Det er således styrelsens vurdering, at Knorr-Bremse efter fusionen over for en række mindre konkurrenter på markedet for levering af tung vedligehold vil have både mulighed for og incitament til at udøve inputafskærmning vedrørende salg af unikke Knorr-Bremse-reservedele til tog. Styrelsen lægger i vurderingen særligt vægt på, at adgang til Knorr-Bremses reservedele fremstår som værende et essentielt input for at kunne udføre tung vedligehold, samt at de mindre togoperatører og øvrige mindre aktører aktive med tung vedligehold ikke vurderes at have relevante modstrategier, som kan imødegå en afskærmning.

5.3 Tilsagn

362. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har, som beskrevet ovenfor, umiddelbart identificeret konkurrencemæssige betænkeligheder ved den anmeldte fusion på markedet for tung vedligehold af tog i Nordeuropa. Det er vurderingen, at mindre aktører risikerer vil blive afskærmet fra at købe Knorr-Bremse reservedele som følge af fusionen.

363. Det er på den baggrund styrelsens vurdering, at fusionen ikke kan godkendes, medmindre de konkurrenceskadelige virkninger af fusionen fjernes med tilsagn, jf. konkurrencelovens § 12 c, stk. 2, og § 12 e, stk. 1.

364. Knorr-Bremse har i overensstemmelse med de identificerede konkurrencemæssige problemer afgivet de tilsagn, som fremgår i sen helhed i afsnit 2.1. Tilsagnenes indhold gennemgås nedenfor.

---

[188] Jf. styrelsens referat af MOB-mødet den 16. november 2021.

365. Såfremt Knorr-Bremse ikke efterkommer de afgivne tilsagn, kan styrelsen tilbagekalde Konkurrencerådets afgørelse, jf. konkurrencelovens § 12 f, stk. 1, nr. 2. Derudover kan Knorr-Bremse pålægges tvangsbøder, hvis Knorr-Bremse ikke efterkommer de afgivne tilsagn, jf. konkurrencelovens § 22, stk. 1, nr. 2.

366. Konkurrencerådet kan kun acceptere tilsagn, der forhindrer, at fusionen vil hæmme den effektive konkurrence betydeligt. Afgivne tilsagn skal fuldstændigt fjerne konkurrenceproblemerne, og de skal i enhver henseende være komplette og effektive. Desuden skal tilsagnene implementeres effektivt på kort tid, eftersom konkurrencen på markedet ikke vil blive bevaret, før tilsagnene er opfyldt.[189] Tilsagnene må derudover ikke give anledning til nye konkurrenceproblemer.

5.3.1 Indholdet af tilsagnet

367. Knorr-Bremse har afgivet fire tilsagn, som skal sikre, at Knorr-Bremse også efter fusionen leverer reservedele til eksisterende og fremtidige, mindre danske kunder på fair, rimelige, ikke-diskriminerende og gennemsigtige vilkår og priser.

368. De *eksisterende*, mindre danske kunder omfatter Banedanmark, Lokaltog, Midtjyske Jernbaner, Nordjyske Jernbaner og Projector, som er oplistet i Appendix 1 til tilsagnene.

369. De *fremtidige*, mindre danske kunder er i tilsagnene defineret som kunder, der tilbyder eller planlægger at tilbyde vedligehold af tog i Danmark, og som ikke er en del af en vertikalt integreret koncern.[190]

370. Formålet med tilsagnene er ifølge Knorr-Bremse at sikre, at alle fremtidige danske ikke-vertikalt integrerede aktører i den danske jernbanebranche, uanset i hvilket led i forsyningskæden, de er aktive, er omfattet af tilsagnene samtidig med, at små nichekunder såsom museer, togentusiaster etc. ikke omfattes. Ved uenighed om, hvorvidt en fremtidig kunde udgør en "Smaller Customer", kan denne kunde gøre brug af tvistløsningsmekanismen i tilsagnenes pkt. 3.2.[191]

371. Med det første tilsagn forpligter Knorr-Bremse sig til også efter fusionen at levere reservedele til eksisterende og fremtidige, mindre kunder til fair, rimelige og ikke-diskriminerende vilkår og priser.

372. Med det andet tilsagn forpligter Knorr-Bremse sig til at levere reservedele, med mindre en undladelse heraf kan begrundes med dokumenterede kapacitetsbegrænsninger.

373. Det tredje tilsagn regulerer hvorledes en tvist mellem de af tilsagnet omfattede kunder og Knorr-Bremse skal håndteres, herunder at tvisten først skal forsøges løst via mediation og derefter voldgift.

374. Med det fjerde og sidste tilsagn forpligter Knorr-Bremse sig til at rapportere til Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen, hvis Knorr-Bremse modtager en skriftlig klage fra en eksisterende eller fremtidig, mindre kunde omfattet af tilsagnet.

---

[189] Jf. Kommissionens meddelelse om Løsningsforslag, der kan accepteres i henhold til rådets forordning (EF) nr. 139/2004 og Kommissionens forordning (EF) nr. 802/2004 (2008/C 267/01), punkt 9.

[190] Mindre kunder er i tilsagnene defineret som: *"Existing Danish customers of Knorr-Bremse listed in Appendix 1 as well as new future Danish customers carrying out or planning to carry out train maintenance in Denmark, who are not part of a Vertically Integrated group"* Vertikalt integreret er defineret som: *"Player on the train market externally active in at least two different levels of the value chain."*

[191] Jf. Parternes e-mail af den 8. juni 2022 til Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen.

375. Knorr-Bremse har afgivet tilsagn for en periode på [xxx] år efter udløbet af den indledende [xxx] periode af MSA-aftalen mellem DSB og Knorr-Bremse, det vil sige i alt en periode på 10 år efter tidspunktet for Konkurrencerådets afgørelse.

5.3.2 Markedstest af tilsagnet

376. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har gennemført en markedstest af de af Knorr-Bremse afgivne tilsagn blandt Knorr-Bremses fem eksisterende, mindre danske kunder, jf. tilsagnets Appendix 1. Disse har modtaget en kopi af tilsagnene og er bl.a. blevet bedt om at svare på, om tilsagnene er tilstrækkelige til at sikre, at Knorr-Bremse efter fusionen;

(iv) Ikke vil kunne gøre det vanskeligere for respondenterne at få reservedele fra Knorr-Bremse sammenlignet med situationen før fusionen,

(v) ikke i øvrigt vil kunne påvirke respondenternes mulighed for at udføre tung vedligehold.

377. Derudover er respondenterne blevet bedt om at svare på, om tidsperioden på 10 år vil være tilstrækkelig til at sikre, at Knorr-Bremse ikke kan påvirke respondenternes mulighed for at udføre tung vedligehold af tog.

378. Fem ud af fem kunder har besvaret markedstesten.

5.3.3 Vurdering af tilsagnet

379. Som det fremgår af tilsagnene, har de til formål at sikre, at Knorr-Bremse også efter fusionen leverer reservedele til eksisterende og fremtidige, mindre, danske kunder på fair, rimelige, ikke-diskriminerende og gennemsigtige vilkår og priser. Tilsagnene skal dermed sikre, at Knorr-Bremse ikke i kraft af deres markedsmagt inden for fremstilling og salg af reservedele tilbyder mindre, danske kunder dårligere priser og vilkår end før fusionen.

380. Med det første tilsagn forpligter Knorr-Bremse sig til at: *"Taking into account Pre-Merger Conditions continue to supply Spare Parts to Smaller Customers at fair, reasonable and non-discriminatory prices and terms (for the avoidance of doubt, Knorr-Bremse is allowed to increase prices in accordance with relevant and public market indexation formulas and if a Smaller Customer is requiring improved terms)".*

381. Det er Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens vurdering, at det første tilsagn forhindrer Knorr-Bremse i at tilbyde sine eksisterende og fremtidige, mindre, kunder i Danmark dårligere priser og vilkår sammenlignet med situation før fusionen.

382. I forbindelse med markedstest af tilsagnene, er respondenterne blevet spurgt om, hvorvidt tilsagnene er tilstrækkelige til at sikre, at Knorr-Bremse efter fusionen ikke vil kunne gøre det vanskeligere for respondenterne at få reservedele fra Knorr-Bremse sammenlignet med situationen før fusionen. Ud af fem respondenter har to respondenter svaret "ja" til, at tilsagnene er tilstrækkelige, to respondenter har svaret "ved ikke", og én respondent har svaret "nej". Sidstnævnte respondent har uddybet sit svar med, at: *"Knorr-Bremse er monopol-leverandør og er afgørende for bla. togtekniske installationer i danske tog. Det vurderes derfor ikke at tilsagnene ændrer på dette forhold."*

383. Det er Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens vurdering, at ovennævnte kommentar fra [xxx] ikke vedrører en fusionsspecifik bekymring, idet Knorr-Bremse både før og efter fusionen har en væsentlig position inden for salg af reservedele til tog, herunder især til bremser, døre og HVAC-systemer. Denne position ændrer fusionen ikke ved, idet der ikke er et horisontalt overlap mellem Knorr-Bremse og DSB Component Workshop inden for salg af reservedele til tog.

Det er således ikke hensigten med de afgivne tilsagn, at de skal løse konkurrencemæssige udfordringer, som ikke er fusionsspecifikke.

384. De tilsagn, der blev sendt i markedstest, omfattede alene Knorr-Bremses *eksisterende* kunder. Det er dog Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens vurdering, at Knorr-Bremse også vil have incitament til at afskærme potentielle, *fremtidige* kunder fra at indtræde på markedet, idet disse fremtidige kunder ville konkurrere med DSB Component Workshop på downstream-markedet for tung vedligehold. På baggrund heraf har Knorr-Bremse indsendt reviderede tilsagn, der nu omfatter både Knorr-Bremses eksisterende og fremtidige, mindre danske kunder, som defineret i punkt 368 og 369 ovenfor.

385. Derudover er det Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens vurdering, at det er tilstrækkeligt, at det alene er *mindre* danske kunder, der er omfattet af tilsagnene, idet det er disse aktører, der ikke vil have rimelige modstrategier, hvis Knorr-Bremse forsøger at inputafskærme dem som følge af fusionen, jf. afsnit 5.2.4.1 ovenfor.

386. Med det andet tilsagn forpligter Knorr-Bremse sig til, at: *"Not refuse delivery of Spare Parts to Smaller Customers except in case of documented capacity constraints including taking into account other Spare Part orders and agreements with other customers."*

387. Dokumentation for kapacitetsbegrænsninger vil ifølge tilsagnene afhænge af de(n) relevante reservedel(e), som Knorr-Bremse ikke er i stand til at levere. Dokumentationen kan blandt andet bestå af dokumentation for Knorr-Bremses tilgængelige reservedele eller kapacitet, adgang til forsyninger fra (under)leverandører eller relevante ordrer eller aftaler med andre kunder.

388. Det er styrelsens vurdering, at det andet tilsagn sikrer, at Knorr-Bremse alene kan nægte at levere reservedele til eksisterende og fremtidige, mindre danske kunder, hvis dette skyldes dokumenterede kapacitetsbegrænsninger. Herved kan Knorr-Bremse ikke stille DSB Component Workshop bedre i konkurrencen på markedet for tung vedligehold ved at nægte at levere reservedele til mindre leverandører af tung vedligehold.

389. I forbindelse med markedstest af tilsagnene er respondenterne blevet spurgt til, om tilsagnene sikrer, at Knorr-Bremse efter fusionen ikke vil kunne påvirke respondenternes muligheder for at udføre tung vedligehold ved at nægte levering med henvisning til kapacitetsbegrænsninger. Ud af fem respondenter har én respondent svaret "ja", tre respondenter har svaret "ved ikke" og én respondent har svaret "nej". Sidstnævnte respondent har uddybet sit svar med, at: *"Knorr-Bremse vil kunne påberåbe sig kapacitetsudfordringer gennem nedlæggelse af forretningsområder med henvisning til mangel på kompetencer inden for specifikke fagområder eller økonomisk urentable leverancer. Alternativt vil det kunne resultere i krav om meget store ordrer fra små kunder eller meget høje enhedspriser."*

390. Knorr-Bremse har præciseret i tilsagnene, at Knorr-Bremse producerer reservedele på ordre, og at Knorr-Bremse vil levere reservedele til alle eksterne kunder og DSB Component Workshop på et 'first come-first served'-princip. Dette måles fra det tidspunkt, hvor Knorr-Bremse modtager en ekstern ordre eller intern produktionsordre for den pågældende reservedele. Det vil sige, at Knorr-Bremse skal levere reservedele til den aktør (ekstern kunde eller DSB Component Workshop), der først bestiller en given reservedele hos Knorr-Bremse. Hvis Knorr-Bremse har indgået en aftale med en kunde om opbygning af et reservedelslager, vil det relevante tidspunkt være ved tidspunktet for indgåelsen af denne aftale eller ordre.

391. Styrelsen vurderer, at ovenstående præcisering bidrager til at sikre, at det andet tilsagn, som forpligter Knorr-Bremse til kun at nægte at levere reservedele, hvis dette kan begrundes med dokumenterede kapacitetsbegrænsninger, ikke vil kunne omgås, fx ved at Knorr-Bremse prioriterer sine større kunder eller DSB Component Workshop til ulempe for de mindre kunder.

Dette skyldes, at Knorr-Bremse vil skulle levere reservedele til sine kunder (ekstern som intern, stor som lille) i den rækkefølge, hvor ordrerne kommer ind.

392. For så vidt angår respondentens bekymring om, at det vil: "*kunne resultere i krav om meget store ordrer fra små kunder eller meget høje enhedspriser",* er det styrelsens vurdering, at det første tilsagn, som forpligter Knorr-Bremse til også efter fusionen at levere reservedele til eksisterende og fremtidige, mindre kunder til fair, rimelige og ikke-diskriminerende vilkår og priser imødekommer denne bekymring, jf. vurderingen ovenfor.

393. Endelig er det styrelsens vurdering, at det tredje og fjerde tilsagn sikrer en rimelig kontrol med det første tilsagn.

394. Tilsagnet om mediation og voldgift indebærer en relativt hurtig adgang for kunder, der ønsker at få testet, (1) om Knorr-Bremses priser og vilkår er rimelige og ikke-diskriminerende, (2) om Knorr-Bremse nægter at levere reservedele, hvor det ikke skyldes dokumenterede kapacitetsbegrænsninger, eller (3) om kunden er omfattet af definitionen "mindre kunde".

395. Det er styrelsens vurdering, at den foreslåede model med muligheden for mediation og voldgift samt underretningspligten til styrelsen i tilfælde af klager i den konkrete sag indebærer et effektivt tilsyn med tilsagnets overholdelse. Det skyldes, at det dels vil være de af tilsagnet omfattede kunder, der gennem muligheden for mediation og voldgift fører tilsyn med, at tilsagnet overholdes, og dels vil styrelsen løbende blive orienteret ved tvister om tilsagnets overholdelse. Styrelsen vurderer, at kunderne vil have stor interesse i, at tilsagnet overholdes. Dermed bliver tilsyn med tilsagnet tilvejebragt af flere uafhængige parter, som hver især har en direkte interesse i, at tilsagnet overholdes.

396. Styrelsen vurderer desuden, at muligheden for mediation og voldgift kan have en præventiv effekt i den forstand, at Knorr-Bremse får større incitament til ikke at diskriminere kunderne på priser og/eller vilkår.

Tilsagnets tidsperiode

397. Et tilsagn af adfærdsmæssig karakter er kendetegnet ved, at fusionsparterne giver et løfte om for fremtiden i en tidsbegrænset eller tidsubegrænset periode at udvide eller ikke at udvide en bestemt adfærd. Selvom at adfærdsmæssige tilsagn ofte er tidsubegrænsede, er der nyere retspraksis på, at adfærdsmæssige tilsagn, herunder FRAND-tilsagn, bliver accepteret for en kortere tidsperiode som 5-10 år.[192] Det er Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens konkrete vurdering, at en tidsperiode på 10 år også er tilstrækkelig i nærværende fusionssag, hvilket uddybes i de efterfølgende afsnit.

398. Knorr-Bremse har som nævnt afgivet tilsagnene for en samlet periode på 10 år.

399. Den 10-årige periode inkluderer den [xxx] periode, hvor DSB løbende udskifter sin togflåde med nye tog fra Alstom, og hvor DSB Component Workshop og DSB har indgået en fem årig "Maintenance and Supply"-aftale ("MSA-aftalen") om DSB Component Workshops vedligehold af DSB's nuværende togflåde. Derudover inkluderer den 10-årige tilsagnsperiode en efterfølgende [xxx] periode fra udløbet af MSA-aftalen. I forbindelse med markedstest af tilsagnene, er respondenterne blevet spurgt om, hvorvidt tidsperioden på 10 år er tilstrækkelig til at sikre, at Knorr-Bremse ikke kan påvirke respondenternes muligheder for at udføre tung vedligehold af tog.

[192] Jf. fx Konkurransetilsynets afgørelse af 9. juni 2022 i sag *Nortura/Steinsland & Co AS*, og Konkurrensverkets beslutning af 12. juli 2021 i sag *Dagab Inköp & Logistik AB, Axfood AB och Bergendahl Food AB*.

Hertil har to ud af fem respondenter har svaret "ja" til, at tidsperioden for tilsagnene er tilstrækkelig, to respondenter har svaret "ved ikke", og én respondent har svaret "nej". Sidstnævnte respondent har uddybet sit svar med, at perioden burde være på 30 år, da togflåder som udgangspunkt har en levetid på 30 år.

400. Det er styrelsens vurdering, at ovenstående kommentar fra [xxx] ikke i sig selv medfører, at tilsagnets tidsperiode skal udvides til 30 år, således at den afspejler et nyindkøbt togs fulde levetid. Dette skyldes bl.a., at flere eksisterende togflåder i Danmark er af ældre dato, hvorfor de vil skulle udskiftes inden for en nærmere periode. Fx fremgår det af Lokaltogs hjemmeside, at de frem imod 2026 vil udskifte omkring en tredjedel af deres dieseldrevne togflåde med nye batteridrevne tog.[193] Her vil det være muligt at købe tog med fx andre bremser end Knorr-Bremse bremser. Tilsvarende har Nordjyske Jernbaner 8 tog med Knorr-Bremse bremser, der er indkøbt tilbage i 2000-2004, og som vil skulle udskiftes omkring udløbet af Knorr-Bremses tilsagn.[194] Derudover har [xxx] overfor styrelsen oplyst, at de foretager renoveringer af deres toges bremser hvert 5.-6. år hos Deutsche Bahn eller DSB Component Workshop.[195] [xxx] vil fortsat efter fusionen have mulighed få at få foretaget disse eksterne renoveringer af togenes bremser.

401. Derudover er det Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens vurdering, at den 10-årige periode, som tilsagnene løber, svarer til den periode, hvor Knorr-Bremse vil skulle opbygge sin eksterne omsætning og derved skaffe nye, eksterne kunder, jf. nedenfor. Det er styrelsens vurdering, at det netop i denne periode er afgørende, at Knorr-Bremse ikke har mulighed for at inputafskærme mindre kunder på downstream-markedet ved at tilbyde disse dårligere priser og vilkår end før fusionen. Det er styrelsens vurdering, at Knorr-Bremse især i denne periode vil have øget incitament til at inputafskærme DSB Component Workshops konkurrenter.

402. Dette understøttes endvidere af Knorr-Bremses interne dokumenter, hvoraf det fremgår, at omsætningen fra kontrakten med DSB vil falde fra [xxx] mio. EUR i 2020 til [xxx] mio. EUR i frem mod [xxx], samt hvoraf det fremgår, at Knorr-Bremse allerede fra overtagelsen af DSB Component Workshop vil skulle øge den eksterne omsætning tilsvarende for ikke at miste omsætning, jf. nedenstående Figur 5.2. Ud over forøgelsen af den eksterne omsætning efter overtagelsen af DSB Component Workshop, er det Knorr-Bremse forventning, at synergier, herunder blandt andet udnyttelse af Knorr-Bremses salgsorganisation og brand, leverandørnetværk samt optimering af produktionssystemer og processer i DSB Component Workshop, vil føre til en stigning i det eksterne salg.[196]

Figur 5.2 **Knorr-Bremses business case for overtagelsen af DSB Component Workshop**

[xxx]

Note: [xxx].

Kilde: Parternes præsentation til møde med styrelsen den 18. marts 2022, slide 9.

[193] https://www.lokaltog.dk/om-os/miljo/
[194] https://nj.dk/om-os/teknik/
[195] Jf. Styrelsens referat af styrelsens møde med [xxx] den 19. april 2022.
[196] Jf. Parternes præsentation til møde med styrelsen den 18. marts 2022, slide 10.

403. Samlet set er det Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens vurdering, at tidsperioden på 10 år er tilstrækkelig til at sikre, at Knorr-Bremse ikke fordrejer konkurrencen på downstream-markedet for tung vedligehold, og at fusionen dermed fusionen hæmmer den effektive konkurrence betydeligt.

5.3.4 Konklusion på tilsagnsvurderingen

404. På baggrund af ovenstående er det Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens vurdering, at tilsagnet fuldstændigt eliminerer de konkurrencemæssige problemer, der opstår ved den planlagte fusion på markedet for tung vedligehold af tog i Nordeuropa.

6. Konklusion

405. Det er Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens vurdering, at parterne har afgivet tilsagn, som imødekommer de skadelige virkninger af den anmeldte fusion. På den baggrund er det styrelsens vurdering, at den anmeldte fusion skal godkendes ved, at de af parterne afgivne tilsagn samtidig gøres til vilkår for fusionens godkendelse, jf. konkurrencelovens § 12 e, stk. 1, jf. § 12 c, stk. 1, jf. stk. 2, 1. pkt.

406. Konkurrencerådet træffer følgende afgørelse:

407. Det meddeles fusionsparterne, at Knorr-Bremse Systeme für Schienenfahrzeuge GmbH's erhvervelse af enekontrol over forretningsenheden Forsyning, Logistik og Ombygning (Selskabet af 3. juli 2021 ApS, benævnt "DSB Component Workshop") godkendes med de af parterne afgivne tilsagn, der samtidig gøres til vilkår for fusionens godkendelse, jf. konkurrencelovens § 12 e, stk. 1, jf. § 12 c, stk. 1, jf. stk. 2, 1. pkt.

7. Bilag

7.1 Vurderingskriterier

408. De danske regler om fusionskontrol fremgår af konkurrencelovens kapitel 4. Det følger heraf, at alle fusioner, der opfylder omsætningsgrænserne i § 12, stk. 1, eller henvises fra Europa-Kommissionen eller Erhvervsstyrelsen til Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen, skal anmeldes til Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen og godkendes af Konkurrencerådet forinden de må gennemføres, jf. § 12 c, stk. 5.

409. Fusionskontrollen består i en undersøgelse af, om fusionen vil hæmme den effektive konkurrence betydeligt, jf. SIEC-testen[197], som blev indført med ændringen af konkurrenceloven i 2004 med virkning fra 1. februar 2005. Vurderingskriteriet fremgår af konkurrencelovens § 12 c, stk. 2, der har følgende ordlyd:

> *"En fusion, der ikke hæmmer den effektive konkurrence betydeligt, navnlig som følge af skabelsen eller styrkelsen af en dominerende stilling, skal godkendes. En fusion, der hæmmer den effektive konkurrence betydeligt, navnlig som følge af skabelsen eller styrkelsen af en dominerende stilling, skal forbydes."*

410. Det betyder, at vurderingskriteriet, dvs. om fusionen hæmmer eller ikke hæmmer den effektive konkurrence betydeligt, er ens for sager, hvor fusionen henholdsvis godkendes eller forbydes.

411. Konkurrencerådet har tidligere slået fast, at konkurrencemyndigheden skal fremlægge de fornødne data m.v., der kan begrunde, at myndigheden træffer den pågældende afgørelse. En fusion kan således ikke godkendes blot ud fra en betragtning om, at man ikke har data, der kan begrunde et forbud. En godkendelse forudsætter, at der er fremlagt fornødne faktuelle data m.v., der kan underbygge afgørelsen.[198]

412. Retten i Første Instans og EF-Domstolen har ved flere lejligheder udtalt sig om beviskrav i fusionssager. Blandt andet har Generaladvokaten i Bertelsmann/Sony udtalt, at kravene til det bevis, der skal føres i fusionssager, hvor der nedlægges forbud, ikke kan antages at være højere end kravene til det bevis, der skal føres i en sag, hvor fusionen godkendes: "*The requirement for 'convincing' evidence must not be misunderstood as placing the bar higher in relation to prohibition decisions than in relation to clearance decisions. As the Court made clear in Tetra Laval, the requirement for 'convincing' evidence 'by no means added a condition relating to the requisite standard of proof but merely drew attention to the essential function of evidence, which is to establish convincingly the merits of an argument or … of a decision'.*".[199] [200]

---

[197] SIEC er en forkortelse for Significant Impediment of Effective Competition.

[198] Jf. Konkurrencerådets afgørelse af 14. maj 2008, *Lemvigh-Müllers overtagelse af Brdr. A & O Johansen*, punkt 769.

[199] Jf. Opinion of advocate general Kokott af 13. december 2007 i sag C-413/06 P, *Bertelsmann/Sony*,præmis 216.

[200] Til trods for, at EF-Domstolen ophævede Rettens dom, var det ikke bestridt af parterne, at beviskravene er de samme i en sag om godkendelse af en fusion som ved et forbud, jf. EF-Domstolens dom af 10. juli 2008 i sag C-413/06 P, *Bertelsmann AG og Sony Corporation of America mod Independent Music Publishers and Labels Association (Impala)*, præmis 45, 48 og 51.

413. Retten i Første Instans har endvidere udtalt, at konkurrencemyndigheden ved sin vurdering af fusionens virkninger ikke kan tage udgangspunkt i en generel formodning for, at en fusion ikke hæmmer den effektive konkurrence og derfor skal godkendes: *"Endvidere kan der af forordning nr. 4064/89 ikke udledes nogen formodning for en anmeldt fusions forenelighed eller uforenelighed med fællesmarkedet. Det fremgår ikke, at Kommissionen skal hælde i retning af en godkendelse af en fusion, der henhører under dens kompetenceområde, såfremt der er tvivl, men derimod, at Kommissionen altid skal træffe en utvetydig afgørelse i den ene eller den anden retning."*.[201]

414. Vurderingen af fusionens effekt foretages ud fra de vurderingskriterier, som fremgår af de danske regler om fusionskontrol, samt Kommissionens meddelelser og fællesskabspraksis, der er vejledende ved styrelsens vurderinger.[202]

415. Det følger af Kommissionens retningslinjer for vurderingen af horisontale og ikke-horisontale fusioner, at: *"Når Kommissionen vurderer en fusions konkurrencemæssige virkninger, sammenligner den de konkurrenceforhold, som den anmeldte fusion ville medføre, med de forhold, der ville gøre sig gældende, hvis fusionen ikke gennemføres."*[203] I overensstemmelse hermed skal Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen ved vurderingen af, om en fusion hæmmer den effektive konkurrence betydeligt, foretage en undersøgelse, som består i dels en analyse af det kontrafaktiske scenarie, dels en analyse af hvorledes konkurrencen fremtidigt må forventes at ville se ud efter gennemførelsen af fusionen.

416. Retten i Første Instans har udtalt, at vurderingen af en fusions virkninger indebærer, at der skal foretages en *"en analyse af den forventede situation på det pågældende marked*", der *"forudsætter […] en omhyggelig undersøgelse, bl.a. af omstændigheder, som i den konkrete situation findes relevante med henblik på vurderingen af fusionens virkninger på konkurrencevilkårene på referencemarkedet*".[204]

417. Udover skabelsen eller styrkelsen af en dominerende stilling kan en fusion også føre til ensidige virkninger, uden at der foreligger dominans, eller en situation, hvor fusionsparterne sammen med andre aktører kan hæmme konkurrencen på markedet via koordineret adfærd.

7.1.1 Det kontrafaktiske scenarie

418. I den kontrafaktiske analyse skal det vurderes, hvordan konkurrencesituationen forventes at være på markedet uden fusionen sammenlignet med, hvordan konkurrencesituationen forventes at være med fusionens gennemførelse. Hvis det vurderes, at konkurrencesituationen på markedet med fusionens gennemførelse ikke hæmmes betydeligt sammenlignet med en situation uden fusionen, skal fusionen godkendes.

419. Når en kontrafaktisk analyse foretages, er det i de fleste tilfælde mest relevant at sammenligne med de eksisterende konkurrenceforhold på fusionstidspunktet ved vurderingen af fusionens virkninger. Under visse omstændigheder kan der dog tages hensyn til de forventede fremtidige ændringer på markedet, som i rimelig grad kan forudsiges. Når det skal vurderes, hvad der er

---

[201] Jf. Retten i Første Instans' dom af 14. december 2005 i sag T-210/01, *General Electric*, præmis 61.
[202] Jf. FT 2004-05, Tillæg A, s. 1647, v.sp.
[203] Kommissionens retningslinjer for horisontale fusioner, punkt 9, og for ikke-horisontale fusioner, punkt 20.
[204] Jf. Retten i Første Instans' dom af 3. april 2003 i sag T-342/00, *Petrolessence SA*, præmis 102.

en relevant sammenligning, kan der især tages hensyn til den sandsynlige virksomhedstilgang eller -afgang, hvis fusionen ikke gennemføres.[205]

420. Kommissionen har blandt andet i afgørelsen vedrørende *EDF/Segebel* anført, at:

> *"The assessment of the potential horizontal unilateral effects of the proposed transaction requires a comparison with a counterfactual which describes the most likely market outcome(s) in the absence of the proposed transaction."*[206]

421. Som det fremgår ovenfor, skal vurderingen af det kontrafaktiske scenarie fastlægges ud fra den forventede konkurrencesituation, hvis parterne ikke havde indgået aftale om at fusionere. "At fusionere" skal i den sammenhæng forstås som den transaktion, der gennemfører den sammenlægning af aktiviteter, parterne har aftalt. Dette scenarie holdes herefter op mod den forventede konkurrencesituation på markedet med fusionen.

422. Når det er relevant at vurdere en fusions virkninger i forhold til et andet kontrafaktisk scenarie end status quo, vil styrelsen tage udgangspunkt i det mest sandsynlige, relevante kontrafaktiske scenarie. Hvis der kan opstilles mere end ét sandsynligt, relevant scenarie for, hvordan konkurrencesituationen ville være uden fusionen, skal det mest sandsynlige scenarie lægges til grund.[207]

7.1.2 Den tidsmæssige ramme for vurdering af fusionen

423. Det følger af Kommissionens retningslinjer for vurdering af horisontale fusioner, at når Kommissionen skal vurdere en fusions konkurrencemæssige virkninger, sammenligner den som udgangspunkt de konkurrenceforhold som den anmeldte fusion ville medføre, med de forhold, der ville gøre sig gældende, hvis fusionen ikke gennemførtes. *"I de fleste tilfælde er det mest relevant at sammenligne med de eksisterende konkurrenceforhold på fusionstidspunktet, når man skal vurdere en fusions virkninger."*[208] [styrelsens fremhævning]

424. Under visse omstændigheder kan Kommissionen eller myndigheden dog tage hensyn til forventede fremtidige ændringer på markedet, som i rimelig grad kan forudsiges. Dette følger af Kommissionens retningslinjer for vurdering af horisontale fusioner, hvor det fremgår: "*Under visse omstændigheder kan Kommissionen dog tage hensyn til de forventede fremtidige ændringer på markedet, som i rimelig grad kan forudsiges.".*[209] [styrelsens fremhævning]

425. Retten har fastslået, at Kommissionens bedømmelse af en fusions forenelighed med fællesmarkedet udelukkende skal foretages *"på grundlag af de faktiske og retlige omstændigheder, der foreligger på tidspunktet for anmeldelsen af fusionen, og ikke på grundlag af hypotetiske forhold,*

---

[205] Kommissionens retningslinjer af 5. februar 2004 for vurderingen af horisontale fusioner efter Rådets forordning om kontrol med fusioner og virksomhedsovertagelser (2004/C 31/03), punkt 9 ("Kommissionens retningslinjer for horisontale fusioner").

[206] Jf. Kommissionens afgørelse af 12. november 2009 i sag M.5549, *EDF/Segebel*, punkt 66.

[207] Jf. Kommissionens afgørelse af 30. marts 2012 i Sag M.6447, *IAG/bmi*, punkt 133, hvor Kommissionen indledningsvist vurderede, at den eksisterende markedssituation ikke ville kunne opretholdes, og derefter vurderede, hvad det mest sandsynligt scenarie ville være uden fusionen.

[208] Jf. Kommissionens retningslinjer for horisontale fusioner, punkt 9, samt Kommissionens retningslinjer for ikke-horisontale fusioner, punkt 20.

[209] Jf. Kommissionens retningslinjer for horisontale fusioner, punkt 9 samt Kommissionens retningslinjer for ikke-horisontale fusioner, punkt 20.

hvis økonomiske rækkevidde ikke kan vurderes på det tidspunkt, hvor beslutningen træffes".[210] [styrelsens fremhævning]

426. I Kommissionens sag *Procter & Gamble*, undersøgte Kommissionen, om udviklingsperspektiverne for det geografiske marked for hygiejnebind indebar, at markedet skulle afgrænses til Vesteuropa (frem for et nationalt marked). I sin begrundelse for, at et fællesmarked heller ikke var noget, der vil blive en realitet inden for en overskuelig fremtid (i sagen tre år), lagde Kommissionen bl.a. vægt på, at der var tale om et følsomt marked præget af stor mærke-loyalitet, og at udbyderne derfor ikke straks kunne gå over til at sælge europæiske mærker uden at tabe markedsandele.[211]

427. Kommissionen konkluderer derefter:

> *"The timescale for a possible Europeanization of the market exceeds the relevant perspective to be established by the Commission under the Merger Regulation and the assumption that markets will indeed become European at the end of this period must be regarded in the light of the evidence as by no means certain. The fact that, in the longer term, the sanitary towel market may, in fact, become European cannot therefore be taken into account at present."*[212] [styrelsens fremhævning]

428. Udgangspunktet er, at Kommissionen – og derved også Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen – vurderer virkningerne ud fra de eksisterende konkurrenceforhold på fusionstidspunktet. Konkurrencemyndigheden har alene pligt til at tage hensyn til forventede fremtidige ændringer, såfremt ændringerne i rimelig grad kan forudsiges. Det gælder eksempelvis også fremtidige ændringer, som vil kunne føre til en anden – fx en bredere – afgrænsning af det relevante marked. Under alle omstændigheder gælder der umiddelbart et vidt skøn for konkurrencemyndigheden i forhold til at lægge sig fast på den tidsmæssige ramme, som en fusion skal vurderes i lyset af.

429. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen kan altså alene tage hensyn til fremtidige ændringer, hvis disse med rimelig grad kan forudsiges. Det følger således af *Air France*-dommen, som citeret i punkt 425 ovenfor, at Kommissionens bedømmelse af fusioner skal foretages på grundlag af faktiske og retlige omstændigheder, og ikke på grundlag af hypotetiske forhold, hvis rækkevidde ikke kan vurderes på det tidspunkt, hvor beslutningen træffes. Det vil sige, at der ikke må være tale om usikre eller hypotetiske forhold, herunder en tendens til, at udviklingen går i en vis retning. Endvidere skal der være en vis sikkerhed for, hvorledes udviklingen vil ske, samt at der er tale om faktiske og retlige omstændigheder, hvor den økonomiske rækkevidde kan vurderes.

7.2 Horisontale forbindelser

430. Der er hovedsageligt to måder, hvorpå fusioner mellem konkurrenter – det vil sige fusioner med horisontale overlap – kan hæmme den effektive konkurrence betydeligt, navnlig som følge af skabelsen eller styrkelsen af en dominerende stilling:[213]

---

[210] Jf. Retten i Første Instans' kendelse i sag T-2/93, *Air France*, pr. 70. Sagen omhandler dog jurisdiktionsspørgsmål, men formuleres i generelle vendinger og som Retten senere hen henviser til.

[211] Jf. Kommissionens beslutning af 21. juni 1994 i sag IV/M.430, *Procter & Gamble*, punkt 104.

[212] Jf. Kommissionens beslutning af 21. juni 1994 i sag IV/M.430, *Procter & Gamble*, punkt 104.

[213] Kommissionens retningslinjer for horisontale fusioner, punkt 22.

(i) fusionen kan fjerne et betydeligt konkurrencemæssigt pres på en eller flere virksomheder, som dermed får større markedsmagt uden at anvende en koordineret adfærd (ensidige virkninger)

(ii) fusionen kan ændre konkurrencens art, så det bliver betydeligt mere sandsynligt, at virksomheder, der ikke koordinerede deres adfærd tidligere, nu vil foretage en sådan koordinering og forhøje priserne eller på anden måde skade den effektive konkurrence. En fusion kan også lette, stabilisere eller effektivisere koordineringen mellem virksomheder, der allerede koordinerede deres adfærd inden fusionen (koordinerede virkninger).

431. Ved vurderingen af fusionens ensidige og koordinerede virkninger tages der blandt andet udgangspunkt i markedsandele, niveauet for Herfindahl-Hirschman-Indekset (HHI) efter fusionen og ændringen ("delta") af HHI på alle relevante markeder som følge af fusionen. Ændringen i HHI er særlig velegnet til vurderingen af en fusions virkninger, hvis produkterne på markedet er forholdsvis homogene. På markeder, hvor produkterne i mindre grad er homogene, kan fx diversion ratios mellem de fusionerende virksomheder give et bedre billede af det konkurrencepres, der forsvinder som følge af fusionen.

7.2.1 Markedsandele og HHI

432. Som nævnt er en strukturel indikator for konkurrencepresset parternes markedsandele samt koncentrationsgraden beregnet ved HHI. De relative markedsandele og koncentrationsgraden på de relevante markeder kan give en indledende indikation af det konkurrencepres, som virksomhederne udøver på hinanden.

433. Markedsandelene bruges bl.a. til at vurdere, om den fusionerede virksomhed opnår en dominerende stilling på et eller flere markeder. Kommissionen har i sine retningslinjer for vurdering af horisontale fusioner anført, at[214]:

i) Markedsandele på 50 pct. eller mere kan i sig selv være et tegn på en dominerende markedsstilling. Mindre konkurrenter kan dog udøve en tilstrækkelig begrænsende indflydelse, hvis de fx har mulighed for og incitament til at øge deres leverancer

ii) Markedsandele på mellem 25 og 40 pct. kan også give anledning til konkurrenceproblemer på grund af andre faktorer, fx antallet af konkurrenter og deres styrke, kapacitetsbegrænsninger eller det forhold, at fusionsparterne eller deres produkter er nære substitutionsprodukter og

iii) Markedsandele, der er mindre end 25 pct., kan især være et indicium på, at fusionen ikke kan antages at hæmme den effektive konkurrence

434. Koncentrationsgraden kan også give nyttige oplysninger om konkurrencesituationen. Medmindre der foreligger særlige omstændigheder, er det ifølge Kommissionens retningslinjer for horisontale fusioner usandsynligt, at der kan påvises horisontale konkurrencemæssige problemer på et marked, hvor HHI efter fusionen er:

i) Under 1.000,

[214] Kommissionens retningslinjer for horisontale fusioner, punkt 17-18.

ii) Mellem 1.000 og 2.000 med et delta under 250, eller

iii) Over 2.000 med et delta under 150.[215]

435. Det skal dog fremhæves, at ovennævnte HHI-niveauer og delta-værdier alene kan anvendes som et indledende tegn på, at der ikke er konkurrencemæssige problemer. Der er derfor ikke tale om, at der bliver skabt en formodning for, at der foreligger sådanne problemer, hvis de relevante niveauer og værdier overskrides.[216]

436. Markedsandele og HHI efter fusionen skal sammenholdes med situationen i det kontrafaktiske scenarie. Som nævnt i afsnit 7.1 ovenfor er det efter styrelsens vurdering mest relevant at sammenholde markedsandele og HHI efter fusionen med status quo.

7.2.2 Ensidige virkninger

437. Når der er tale om ensidige virkninger, agerer den fusionerede enhed uafhængigt af andre aktører på markedet. Det vil fx være muligt for den fusionerede enhed på profitabel vis at hæve priserne, reducere udbuddet, kvaliteten eller produktudviklingen, uden at denne handling forudsætter, at konkurrenterne samarbejder. Generelt vil en fusion, der medfører ensidige virkninger, hindre den effektive konkurrence betydeligt gennem en enkelt virksomheds etablering eller styrkelse af en dominerende stilling.[217]

438. På oligopolistiske markeder kan fusioner, der medfører en eliminering af et vigtigt konkurrencepres, som bestod mellem fusionsparterne tidligere, samt svækkelse af det konkurrencepres, der hvilede på de resterende konkurrenter, også hæmme konkurrencen betydeligt. Det gælder selvom koordineringen mellem oligopolvirksomhederne ikke er særlig sandsynlig.[218]

439. Hvorvidt det er sandsynligt, at en fusion vil give anledning til ensidige virkninger, afhænger af en række forskellige faktorer, som kan variere afhængigt af de forskellige markedsforhold, som fusionen vedrører. Ligeledes vil det afhænge af de konkrete omstændigheder, hvilke analyser der i den forbindelse skal foretages.

440. Følgende faktorer indgår blandt andet i vurderingen af, om horisontale fusioner sandsynligvis vil give anledning til ensidige virkninger. Hvis én eller flere af faktorerne er til stede, vil det kunne indikere en risiko for ensidige virkninger som følge af fusionen:

- Fusionsparterne har store markedsandele; jo større markedsandele og jo mere disse øges ved fusionen, desto mere sandsynligt, at markedsmagten øges.[219]
- Fusionsparterne er nære – men ikke nødvendigvis nærmeste – konkurrenter; jo større substitutionsgrad mellem fusionsdeltagernes produkter, desto større sandsynlighed for, at prisen øges.[220]

---

[215] Jf. Kommissionens retningslinjer for horisontale fusioner, punkt 19-20.
[216] Jf. Kommissionens retningslinjer for horisontale fusioner, punkt 21.
[217] Jf. Kommissionens retningslinjer for horisontale fusioner, punkt 25, 1. punktum.
[218] Jf. Kommissionens retningslinjer for horisontale fusioner, punkt 25, 2. punktum og fusionsforordningens betragtning 25.
[219] Jf. Kommissionens retningslinjer for horisontale fusioner, punkt 27.
[220] Jf. Kommissionens retningslinjer for horisontale fusioner, punkt 28-30. Se også Kommissionens beslutning af 24. januar 2006 i sag COMP/M.3942, *Adidas/Reebok*, punkt 37.

- Kundernes muligheder for at skifte leverandør er begrænsede, især hvis et skifte er forbundet med store omkostninger, eller der kun er få alternative leverandører.[221]

- Konkurrenterne vil sandsynligvis ikke forøge udbuddet, hvis priserne stiger, eksempelvis fordi konkurrenterne møder adgangsbarrierer, herunder kapacitetsbegrænsninger.[222]

- Fusionsparterne er i stand til at forhindre konkurrenterne i at ekspandere, eksempelvis fordi den fusionerede enhed kontrollerer et vigtigt input, distributionskanaler, er indehaver af intellektuelle ejendomsrettigheder eller har finansiel styrke.[223]

- Fusionen eliminerer en betydelig konkurrencemæssig faktor, eksempelvis har nogle virksomheder større indflydelse på konkurrenceprocessen end deres markedsandele eller lignende måtte tyde på. En fusion, der involverer en sådan virksomhed, kan ændre dynamiske konkurrenceforhold på en betydelig måde, især når markedet i forvejen er koncentreret.[224]

441. Ovenstående faktorer behøver ikke alle være til stede, for at ensidige virkninger er sandsynlige, og det skal ikke betragtes som en udtømmende liste.[225]

442. Ved vurderingen af, om en fusion giver anledning til ensidige virkninger, skal der sammenlignes med det kontrafaktiske scenarie, det vil sige de forhold, der vil gøre sig gældende, hvis fusionen ikke gennemføres.

7.3 Vertikale forbindelser

443. Fusioner med vertikale forbindelser kan hæmme den effektive konkurrence betydeligt gennem ensidige og/eller koordinerede virkninger.

444. De konkurrenceskadelige virkninger kan bl.a. skyldes afskærmning. Med afskærmning menes, at konkurrenter hindres adgang til leverancer eller markeder. Afskærmning kan være problematisk, selvom konkurrenterne ikke tvinges helt ud af markedet. Det er tilstrækkeligt, at de kommer i en situation, hvor de kan konkurrere mindre effektivt. Udgangspunktet for vurderingen af, hvorvidt en afskærmning kan siges at være problematisk, er, om fusionsparterne – eller øvrige konkurrenter – som følge af afskærmningen får mulighed for at hæve priserne over for forbrugerne.

445. Når en vertikal fusion medfører afskærmning, kan den medføre et fald i antallet af effektive konkurrenter på såvel upstream- som downstreammarkedet, hvilket normalt gør det lettere for de resterende virksomheder at koordinere deres adfærd.

446. Ved vertikale fusioner (ligesom ved horisontale fusioner) giver markedsandele og koncentrationsgraden beregnet ved HHI et nyttigt første fingerpeg om både fusionsparternes og deres konkurrenters markedsstyrke og konkurrencemæssige betydning.

---

[221] Jf. Kommissionens retningslinjer for horisontale fusioner, punkt 31.
[222] Jf. Kommissionens retningslinjer for horisontale fusioner, punkt 32-34.
[223] Jf. Kommissionens retningslinjer for horisontale fusioner, punkt 36. Se også Kommissionens beslutning af 25. august 2005 i sag COMP/M. 3686, *Johnson&Johnson/Guidant*, punkt 350.
[224] Jf. Kommissionens retningslinjer for horisontale fusioner, punkt 37.
[225] Jf. Kommissionens retningslinjer for horisontale fusioner, punkt 26.

7.3.1 Markedsandele og HHI

447. Markedsandelene og HHI bruges blandt andet til at vurdere, om den fusionerede virksomhed opnår en betydelig markedsstyrke (hvilket ikke nødvendigvis betyder dominans) på mindst ét af de berørte markeder.

448. Det følger af Kommissionens retningslinjer for ikke-horisontale fusioner, at det er usandsynligt at en vertikal fusion vil give anledning til konkurrencemæssige problemer, hvis (i) den fusionerede virksomheds markedsandele er under 30 pct. på de berørte markeder, og (ii) HHI efter fusionen er under 2000.[226]

449. Hvis begge betingelser er opfyldt, fremgår det endvidere, at Kommissionen i praksis ikke vil foretage en indgående undersøgelse af sådanne fusioner, medmindre der gør sig særlige forhold gældende, fx at et eller flere af følgende forhold er til stede:

a) en af de fusionerede parter vil sandsynligvis ekspandere betydeligt i den nærmeste fremtid,

b) der er væsentlige krydsejerskab eller krydslederskab mellem aktørerne på markedet,

c) en af fusionsparterne er en virksomhed, som højst sandsynligt vil ødelægge den koordinerede adfærd,

d) der er tegn på tidligere eller eksisterende koordinering i praksis, som letter koordinering, på markedet efter fusionen.[227]

450. Markedsandele og HHI anvendes som et første tegn på, at der ikke er tale om konkurrencemæssige problemer, men det indebærer ikke nogen retlig formodning.[228]

7.3.2 Ensidige virkninger

451. Med hensyn til ensidige virkninger i fusioner med vertikale forbindelser kan der være tale om to former for afskærmning. For det første kan der opstå *inputafskærmning*, hvilket vil sige, at downstream-konkurrenter får begrænset adgangen til vigtige leverancer. For det andet kan der opstå *kundeafskærmning*, hvis fusionen medfører, at upstream-konkurrenter får begrænset adgangen til et tilstrækkeligt kundegrundlag. Derudover kan den fusionerede enhed få adgang til *kommercielt følsomme oplysninger* om konkurrenternes upstream- eller downstream-aktiviteter.

7.3.2.1 Inputafskærmning

452. Inputafskærmning kan opstå, hvis den fusionerede virksomhed får mulighed for at begrænse adgangen til sine inputprodukter og dermed gøre det vanskeligt for downstream-konkurrenter at opnå adgang til de pågældende produkter til samme priser og på samme vilkår som før fusionen (og dermed øge deres omkostninger).

---

[226] Jf. Kommissionens retningslinjer af 18. oktober 2008 for vurderingen af ikke-horisontale fusioner efter Rådets forordning om kontrol med fusioner og virksomhedsovertagelser (2008/C 265/07), punkt 25 ("Kommissionens retningslinjer for ikke-horisontale fusioner").

[227] Jf. Kommissionens retningslinjer for ikke-horisontale fusioner, punkt 26.

[228] Jf. Kommissionens retningslinjer for ikke-horisontale fusioner, punkt 27.

453. Der er tre forhold, der skal undersøges i forbindelse med vurderingen af, om en konkurrenceskadelig inputafskærmning er sandsynlig:

(i) om den fusionerede virksomhed har mulighed for at afskærme adgangen til input,

(ii) om den fusionerede enhed vil have incitament til det og

(iii) om det vil skade konkurrencen downstream betydeligt.[229]

454. I praksis undersøges faktorerne ofte sammen, fordi de er nært forbundne. Nedenfor foretages en nærmere gennemgang af betingelserne, som er beskrevet i Kommissionens retningslinjer for ikke-horisontale fusioner.

(i) Mulighed for at afskærme adgangen til input

455. Inputafskærmning kan kun medføre konkurrenceskadelige problemer, hvis den vedrører et vigtigt input for downstream-konkurrenterne. Derudover er det også nødvendigt, at den fusionerede virksomhed har en betydelig markedsstyrke på upstream-markedet, for at inputafskærmning kan skabe konkurrencemæssige problemer.

456. Den fusionerede virksomhed vil kun have mulighed for inputafskærmning, hvis den ved at begrænse adgangen til sine upstreamprodukter kan påvirke det samlede udbud af produktet negativt med hensyn til pris eller kvalitet. Dette kan være tilfældet, hvis de øvrige upstream-leverandører er mindre effektive, udbyder produkter af ringere kvalitet, eller er ude af stand til at øge produktionen, fx på grund af kapacitetsbegrænsninger.

457. Hvis konkurrencen på upstream-markedet er oligopolistisk, vil den fusionerede virksomheds beslutning om at begrænse adgangen til sit input mindske konkurrencepresset på de øvrige udbydere upstream, som hermed vil kunne hæve deres priser over for downstream-aktører, der ikke er vertikalt integrerede. Denne stigning i udeforstående virksomheders markedsstyrke vil være større, jo mindre produktdifferentieringen og jo større koncentrationsgraden er.[230]

(ii) Incitament til at afskærme adgangen til input

458. Incitamentet til inputafskærmning afhænger af, om afskærmningen vil være rentabel. Rentabiliteten afhænger af afvejningen mellem den fortjeneste, der går tabt upstream som følge af en lavere afsætning af input til downstream-konkurrenter, og den øgede fortjeneste på kortere eller længere sigt ved øget salg downstream (eller eventuelt muligheden for at hæve priserne). Jo lavere upstream-avancerne er (det vil sige mindre tab som følge af begrænsningen i input-afsætningen), og jo større downstream-avancerne er (det vil sige højere fortjeneste ved en forøgelse af markedsandelen downstream på bekostning af de konkurrenter, der udsættes for afskærmning), jo større vil incitamentet til afskærmning være.[231]

459. Incitamentet til inputafskærmning afhænger derudover også af, hvor sandsynligt det er, at efterspørgslen ledes væk fra de afskærmede downstream-konkurrenter og over til den fusionerede virksomhed. Denne andel vil normalt være højere, jo større substitutionsmuligheder der er mellem den fusionerede virksomheds og de pågældende konkurrenters produkter.[232]

---

[229] Jf. Kommissionens retningslinjer for ikke-horisontale fusioner, punkt 32.
[230] Jf. Kommissionens retningslinjer for ikke-horisontale fusioner, punkt 38.
[231] Jf. Kommissionens retningslinjer for ikke-horisontale fusioner, punkt 40-41.
[232] Jf. Kommissionens retningslinjer for ikke-horisontale fusioner, punkt 42.

(iii) Den sandsynlige virkning for den effektive konkurrence

460. I det følgende gennemgås en række scenarier og faktorer, der i praksis kan indebære, at fusioner, hvorved adgangen til inputmarkedet afskærmes, hæmmer den effektive konkurrence betydeligt.[233]

461. Normalt skal de virksomheder, der udsættes for afskærmning, spille en tilstrækkelig vigtig rolle på downstream-markedet, for at der kan ske betydelig skade på den effektive konkurrence. En virksomhed med en forholdsvis lille markedsandel i forhold til andre aktører kan på trods heraf spille en vigtig rolle i konkurrencen, fx hvis den er en særligt aggressiv konkurrent.

462. Den effektive konkurrence kan også hæmmes betydeligt gennem adgangsbarrierer. En vertikal fusion kan afskærme potentielle konkurrenter på downstream-markedet, hvis den fusionerede virksomhed sandsynligvis ikke vil forsyne potentielle aktører på downstream-markedet eller kun vil gøre dette på ringere vilkår, end det ville være tilfældet uden fusionen. Alene sandsynligheden for, at den fusionerede virksomhed vil gennemføre en afskærmningsstrategi efter fusionen, kan virke afskrækkende på potentielle markedsdeltagere. Den effektive konkurrence på downstream-markedet kan hæmmes betydeligt gennem adgangsbarrierer, især hvis inputafskærmning vil betyde, at sådanne potentielle konkurrenter bliver nødt til at komme ind på både downstream- og upstream-markedet for at kunne konkurrere effektivt på de enkelte markeder.

463. Inputafskærmning vil have størst virkning, hvis det berørte input udgør en betydelig andel af downstream-konkurrenternes omkostninger, eller hvis det berørte input er en afgørende komponent i downstream-produktet.

464. Virkningen for konkurrencen på downstream-markedet skal også vurderes på grundlag af faktorer, der vil kunne opveje denne virkning, fx køberstyrke eller sandsynligheden for, at tilgang af nye virksomheder på upstream-markedet vil opretholde den effektive konkurrence.

7.3.2.2 Kundeafskærmning

465. Kundeafskærmning kan forekomme, når en udbyder upstream fusionerer med en stor kunde på downstream-markedet. Dette kan give den fusionerede virksomhed mulighed for at hindre konkurrenterne på upstream-markedet i at få adgang til et tilstrækkeligt kundegrundlag og dermed mindske deres evne eller incitament til at konkurrere.

466. Ved vurderingen af om en konkurrenceskadelig kundeafskærmning er sandsynlig, skal det undersøges:

(i) om den fusionerede virksomhed har mulighed for at afskærme adgangen til downstream-markederne,

(ii) om den ville have incitament til at afskærme downstream-markederne og

(iii) om det ville skade kunderne på downstream-markedet betydeligt.

467. Nedenfor foretages en nærmere gennemgang af betingelserne, som er beskrevet i Kommissionens retningslinjer for ikke-horisontale fusioner.[234]

---

[233] Jf. Kommissionens retningslinjer for ikke-horisontale fusioner, punkt 47-57.
[234] Jf. Kommissionens retningslinjer for ikke-horisontale fusioner, punkt 58-77.

(i) Mulighed for at afskærme adgangen til downstream-markederne

468. Kundeafskærmning kan fx forekomme, hvis den fusionerede virksomhed beslutter at købe hele sin mængde inputs hos sin egen upstream-afdeling og dermed undlader at købe fra upstream-konkurrenterne. Den kan også mindske sine indkøb hos upstream-konkurrenterne eller foretage indkøb hos dem på mindre favorable vilkår, end den ville have gjort uden fusionen.

469. For at kundeafskærmning kan give anledning til problemer, skal den vertikale fusion involvere en virksomhed, som er en betydelig kunde på downstream-markedet. Hvis der efter fusionen fortsat er et tilstrækkeligt tilgængeligt kundegrundlag, vil der typisk ikke opstå konkurrenceproblemer.

(ii) Incitament til at afskærme adgangen til downstream-markederne

470. Incitamentet til afskærmning afhænger af, om det vil være en rentabel strategi. Den fusionerede virksomhed skal afveje de mulige omkostninger ved ikke at købe produkterne hos upstream-konkurrenter og de mulige indtægtsfordele ved at gøre det.

471. Derudover afhænger incitamentet til kundeafskærmning af, om den fusionerede virksomheds upstream-afdeling kan profitere fra et eventuelt højere prisniveau som følge af afskærmningen af upstream-konkurrenterne fra et tilstrækkeligt kundegrundlag. Incitamentet bliver også større, jo mere den fusionerede virksomheds downstream-afdeling kan forventes at profitere fra højere priser på downstream-markederne som følge af afskærmningen.

(iii) Den sandsynlige virkning for den effektive konkurrence

472. Ved at hindre upstream-konkurrenternes adgang til et betydeligt kundegrundlag, kan fusionen forringe deres konkurrencemuligheder. Dette kan øge input-omkostningerne for downstream-konkurrenterne og dermed stille dem dårligere i konkurrencen. Dermed kan den fusionerede virksomhed få mulighed for at hæve priserne på downstream-markedet og herigennem hæmme den effektive konkurrence betydeligt.

473. Kun i de tilfælde hvor en tilstrækkelig del af upstream-produktionen berøres af den vertikale fusion, kan fusionen hæmme den effektive konkurrence betydeligt. Hvis der fortsat er en række upstream-konkurrenter, som ikke berøres, kan disse virksomheder sikre et tilstrækkeligt konkurrencemæssigt pres og hindre en prisforhøjelse på henholdsvis upstream- og downstream-markedet.

7.3.2.3 Adgang til kommercielt følsomme oplysninger

474. Gennem en vertikal fusion kan den fusionerede virksomhed få adgang til kommercielt følsomme oplysninger om konkurrenternes upstream- eller downstream-aktiviteter. Ved for eksempel at blive leverandør til en downstream-konkurrent kan en virksomhed få afgørende oplysninger, som giver den mulighed for at føre en mindre aggressiv prispolitik på downstream-markedet til skade for forbrugerne. Det kan også stille konkurrenterne dårligt i konkurrencen og dermed afskrække dem fra at trænge ind og ekspandere på markedet.[235]

[235] Jf. Kommissionens retningslinjer for ikke-horisontale fusioner, punkt 78.