

# STRUKTURORDNINGEN FOR SUKKERROER

Journal nr. 3/1120-0100-0809 3/1120-0301-0284/FI/CHE

RÅDSMØDET DEN 27. AUGUST 2003

---

## RESUMÉ

---

1. Danisco er den eneste sukkerproducent i Danmark. Danisco baserer sin sukkerproduktion på sukkerroer, der dyrkes og leveres af ca. 6.000 danske sukkerroedyrkere.
2. Retten til at dyrke sukkerroer til Danisco er knyttet til den faste ejendom med en fastsat kvote af sukkerroer, som er historisk betinget. Dyrkernes rettigheder kan normalt ikke sælges. Dette følger af den brancheaftale, som er indgået mellem Danisco og foreningen Danske Sukkerroedyrkere, og som fastlægger vilkårene for Daniscos køb af sukkerroer fra dyrkerne.
3. Danisco og Danske Sukkerroedyrkere har i tillæg til brancheaftalen indgået en tillægsaftale – kaldet Strukturordningen – som undtagelsesvis som en engangsordning giver roedyrkere mulighed for indbyrdes at købe og sælge deres rettigheder til at dyrke og levere sukkerroer til Danisco. Formålet med ordningen er at effektivisere sukkerroeproduktionen i Danmark og reducere dyrkernes samlede transportomkostninger ved at flytte roedyrkingen tættere på Daniscos sukkerfabrikker.
4. En række landboforeninger, der repræsenterer sukkerroedyrkere på Sjælland og Møn, har klaget over Danisco og den ordning, som deres forening har forhandlet sig frem til med Danisco. Klagerne er utilfredse med, at Strukturordningen indeholder prioriteringer af dyrkerne, således at først dyrkerne vest for Storebælt og dernæst dyrkerne i Nakskovområdet på Lolland får mulighed for at købe rettigheder. Prioriteringerne indebærer, at klagerne ikke får samme muligheder som disse dyrkere for at købe rettigheder og dermed udvide og effektivisere deres sukkerroeproduktion.
5. Strukturordningen var planlagt gennemført med virkning for kontraktsåret 2003. På grund af klagen over ordningen vurderede Danisco og Danske Sukkerroedyrkere, at det ikke var muligt at gennemføre Strukturordningen som planlagt, og ordningen bortfaldt dermed for kontraktsåret 2003. Danisco og Danske Sukkerroedyrkere har imidlertid indgået en ny Strukturordning for kontraktsåret 2004. Strukturordningen er anmeldt til Konkurrencestyrelsen med anmodning om en erklæring om ikke-indgreb efter konkurrencelovens § 9, subsidiært en fritagelse efter § 8.
6. Strukturordningen, der skal vurderes på baggrund af bl.a. brancheaftalens forbud mod at omsætte rettigheder, åbner undtagelsesvist mulighed for en omsætning af rettigheder og skaber dermed mulighed for en tilpasning af forholdene på et i forvejen fastlåst marked.
7. Ordningen må på trods heraf anses for omfattet af forbudet i § 6, idet klagerne ikke får samme muligheder som de prioriterede dyrkere for at rationalisere og effektivisere deres sukkerroeproduktion og derved forbedre deres indtjenings- og konkurrenceevne. Klagerne får således først mulighed for at erhverve ret til at dyrke flere sukkerroer, når bestemte kvoter for avlerne vest for Storebælt og i Nakskovområdet på Lolland er opfyldt. Virkningerne af disse begrænsninger kan blive forstærket, såfremt der sker en liberalisering af den fælles sukkermarkedsordning i EU, hvilket forventes at ske fra 2006. En sådan liberalisering vil stille større krav til den enkelte dyrkers konkurrenceevne.
8. Betingelserne for en individuel fritagelse af Strukturordningen efter konkurrencelovens § 8, stk. 1, kan imidlertid ikke anses for opfyldt, selvom Strukturordningen overordnet set er effektivitetsfremmende. Det er således ikke godtgjort, at forbrugerne sikres en rimelig andel af fordelene ved ordningen, jf. § 8, stk. 1, nr. 2, ligesom det heller ikke er godtgjort, at ordningen ikke indebærer konkurrencebegrænsninger, der går videre end nødvendigt, jf. § 8, stk. 1, nr. 3. Ordningen påbydes derfor ophævet.
9. På lidt længere sigt vil en generel ophævelse af forbudet mod omsætning af rettigheder være ønskelig. Ordningen med omsætningsforbud har imidlertid været gældende i lang tid, og eventuelle fordele ved disse dyrkningsrettigheder må antages at have kapitaliseret sig i ejendommenes værdiansættelse, ligesom dyrkerne har gennemført investeringer i specialmaskiner mv. Disse forhold taler mod en ophævelse af omsætningsforbudet her og nu. Konkurrencestyrelsen vil dog fortsætte

undersøgelserne af brancheaftalen bl.a. med henblik på en mere vidtgående liberalisering i form af en generel ophævelse af omsætningsforbudet.

10. For så vidt angår klagen over Strukturordningen, er der herefter ikke tilstrækkelig anledning til at tage stilling til aftalen efter § 11, og denne del af klagen afvises dermed, jf. § 14, stk. 1.

## AFGØRELSE

---

11. Det meddeles Danisco og Danske Sukkerroedyrkere,

- at den anmeldte Strukturordning, der er et tillæg til brancheaftalen for 2002-2005, er omfattet af forbuddet i konkurrencelovens § 6, hvorfor der ikke kan gives en erklæring om ikke-indgreb efter konkurrencelovens § 9, stk. 1, og at betingelserne for en fritagelse efter konkurrencelovens § 8, stk. 1, ikke er opfyldt, og
- at aftalen derfor påbydes ophævet, jf. konkurrencelovens § 6, stk. 4, jf. § 16, stk. 1.

Det meddeles endvidere klagerne,

- at da klagen fuldt ud har kunne vurderes efter konkurrencelovens §§ 6 og 8, er der ikke fundet anledning til at tage stilling til sagen efter konkurrencelovens § 11, hvorfor denne del af klagen afvises, jf. konkurrencelovens § 14, stk. 1.

## SAGSFREMSTILLING

---

### INDLEDNING

12. En række landboforeninger, der repræsenterer sukkerroedyrkere på Sjælland og Møn, har den 3. september 2002 klaget over, at en gennemførelse af Strukturordningen vil udgøre et misbrug af dominerende stilling i strid med konkurrencelovens § 11.

13. Strukturordningen er en særordning, der er aftalt mellem Danisco og foreningen Danske Sukkerroedyrkere, og som giver mulighed for, at de danske sukkerroedyrkere undtagelsesvist kan købe og sælge deres rettigheder (roekontrakter) til at dyrke sukkerroer. Retten til at dyrke sukkerroer er knyttet til den faste ejendom med en fastsat kontraktmængde og er historisk betinget. Dyrkernes rettigheder kan som følge af den brancheaftale, der er indgået mellem Danisco og Danske Sukkerroedyrkere, normalt ikke sælges, medmindre det sker i forbindelse med et salg af den faste ejendom, som rettigheden er knyttet til.

14. Ordningen giver også undtagelsesvist mulighed for, at de dyrkere, der har flere ejendomme, hvortil der er knyttet en roekontrakt, kan sammenlægge eller flytte disse roekontrakter og placere dem på en eller flere ejendomme. Denne mulighed vil medføre, at antallet af roekontrakter på enkelte ejendomme ejet af samme ejer kan reduceres. Dette vil betyde, at det for disse roedyrkere bl.a. bliver muligt at "frigive" nogle ejendomme, som fx kan sælges fra, uden at dette er ensbetydende med, at den tilhørende roekontrakt følger med. En sådan mulighed betyder dermed også, at den samlede kontraktmængde på én enkelt ejendom kan forøges.

15. Brancheaftalens forbud mod køb og salg af rettigheder afskærer dyrkerne fra frit at beslutte sig for fx en udvidelse af deres sukkerroeproduktion. Dyrkerne kan heller ikke vælge at kapitalisere deres rettighed til at dyrke sukkerroer ved at sælge denne, medmindre dette sker samtidig med et salg af den faste ejendom.

16. Med Strukturordningen får dyrkere undtagelsesvist mulighed for at træffe sådanne beslutninger. Dog er muligheden herfor underlagt visse prioriteringer i forhold til, hvilke dyrkere der først får mulighed for at udnytte adgangen til særligt at købe rettigheder og til hvilke priser.

17. Strukturordningen lægger op til en prioritering først af de dyrkere, der bor vest for Storebælt og dernæst af de dyrkere, der bor i Nakskovområdet på Lolland.

18. Prioriteringerne er udtryk for et ønske fra Daniscos og Danske Sukkerroedyrkeres side om at reducere dyrkernes transportomkostninger ved at flytte sukkerroedyrkningen tættere på Daniscos sukkerfabrikker. Dette skal ske ved at få overflyttet en del af sukkerroeproduktionen fra øst til vest for Storebælt og til området på Lolland. Først når disse prioriteringer er opfyldt, får alle øvrige dyrkere mulighed for at købe rettigheder. I tilknytning til prioriteringen af dyrkerne er der fastsat forskellige købs- og salgspriser for dyrkerne henholdsvis øst og vest for Storebælt. Købs- og salgspriserne er således lavere vest for Storebælt end øst for Storebælt.

19. Klagerne er utilfredse med den prioritering af dyrkerne, som Strukturordningen indebærer, ligesom klagerne er utilfredse med den prisforskel, der er særligt mellem dyrkernes købsvilkår. Klagerne har på denne baggrund anmodet om, at der udstedes påbud til Danisco om at give samtlige sukkerroedyrkere i Danmark adgang til på samme vilkår at erhverve rettigheder til at dyrke sukkerroer, der udbydes til salg i henhold til Strukturordningen. Alternativt anmoder klagerne om, at der udstedes påbud til Danisco om at ophæve Strukturordningen.

20. Strukturordningen skulle oprindeligt alene gælde i 2003. De dyrkere, der er interesserede i enten at sælge eller købe kontraktmængder, skulle som udgangspunkt tilmelde sig ordningen i en tilmeldingsperiode, der udløb med udgangen af november 2002.

21. På grund af klagen til Konkurrencerådet var det tidsmæssigt ikke praktisk muligt at gennemføre Strukturordningen forud for kontrakttegningen i 2003. Roedyrkerne sår deres roefrø i begyndelsen eller midten af april, og det var derfor ikke muligt at nå at gennemføre en tilmelding til ordningen og den efterfølgende indgåelse af individuelle kontrakter med roedyrkerne, inden roefrøene skulle sås.

22. Danisco og Danske Sukkerroedyrkere har i konsekvens heraf indgået en ny tilsvarende Strukturordning med virkning for kontraktsåret 2004. Tilmelding til ordningen forventes at blive fra den 15. september til den 31. oktober 2003. Ordningen er anmeldt til styrelsen med anmodning om en erklæring om ikke-indgreb efter konkurrencelovens § 9, subsidiært en fritagelse efter § 8<sup>1</sup>

#### VIRKSOMHEDERNE

##### DANISCO

23. Danisco er den eneste sukkerproducent i Danmark. Danisco fremstiller årligt ca. 1,3 mio. tons sukker i Danmark, Sverige, Finland, Tyskland og Litauen på grundlag af sukkerroer, der leveres af ca. 15.000 roedyrkere i de 5 lande. Mere end 80% af produktionen sælges til fødevarerindustrien, resten til detailmarkedet. Danisco leverer desuden en række foderprodukter til landbruget.

24. Danisco er endvidere en af de største virksomheder i verden inden for produktion og salg af fødevarer ingredienser og havde i 2002/2003 en samlet omsætning på 17 mia. kr.

#### DANSKE SUKKERROEDYRKERE

25. Danske Sukkerroedyrkere er en paraplyorganisation for de lokale sukkerroedyrkerforeninger, som repræsenterer dyrkere, der leverer roer til Daniscos sukkerfabrikker. Samtlige ca. 6000 roedyrkere i Danmark er medlem af en lokal roedyrkerforening, ligesom samtlige roedyrkere også er medlemmer af Danske Sukkerroedyrkere.

26. Levering af sukkerroer til Danisco i overensstemmelse med de vilkår, der er aftalt mellem Danisco og Danske Sukkerroedyrkere, forudsætter medlemskab af en lokalforening under Danske Sukkerroedyrkere.<sup>2</sup>

27. Samtlige ca. 6.000 sukkerroedyrkere har tilsammen en årlig omsætning på sukkerroer på ca. 1,5 mia. kr.

#### KLAGERNE (GØRLEV-DYRKERNE)

28. Klagerne består af i alt 9 landboforeninger, der hovedsageligt repræsenterer de sukkerroedyrkere, der tidligere leverede sukkerroer til Daniscos sukkerfabrik i Gørlev, der lukkede i 1999. Indtil lukningen af fabrikken var disse dyrkere medlem af Gørlev Sukkerroedyrkerforening, der var en af lokalforeningerne under Danske Sukkerroedyrkere.

29. Der er tale om følgende landboforeninger: Landbo Centrum, Øernes Landøkonomiske Selskab, Odsherred Landboforening, Skælskør Landboforening, Susålandets Landboforening, Sydøstsjællandsske Landboforeninger, Nordsjællands Landboforening, Sorø-Slagelse Landboforening og Nordvestsjælland Landboforening.

#### VILKÅR FOR DYRKNING OG LEVERING AF SUKKERROER

30. Dyrkning af sukkerroer til Danisco sker på baggrund af dels EU's Sukkermarkedsordning, dels den brancheaftale med eventuelle tillægsaftaler, der er indgået mellem Danisco og Danske Sukkerroedyrkere, og dels de individuelle kontrakter, der hvert år indgås mellem Danisco og de enkelte roedyrkere.

#### EU'S SUKKERMARKEDSORDNING<sup>3</sup>

31. Dyrkning og levering af sukkerroer er omfattet af EU's Sukkermarkedsordning (Sukkermarkedsordningen), der løber frem til 1. juli 2006. Målene med ordningen er bl.a. at give Fællesskabets sukkerroedyrkere- og producenter nødvendig sikkerhed med hensyn til beskæftigelse og levestandard og sikre pris- og afsætningsgarantier for de mængder, der svarer til Fællesskabets eksportmuligheder for sukker.

32. Sukkermarkedsordningen bygger på et kvotesystem, der fordeler EU's samlede sukkerproduktion mellem de enkelte medlemslande, og som regulerer importen og eksporten af sukker og produkter med sukkerindhold.

33. Danmark får hvert år tildelt en produktionskvote, som er opdelt i en A-kvote og en B-kvote. Den danske B-produktionskvote udgør p.t. 29,46% af A-produktionskvoten. A-sukker er den mængde, der afsættes inden for EU, og B-sukker er den mængde, som – på grundlag af en produktionsafgift til EU - afsættes med støtte uden for EU.<sup>4</sup> Disse mængder fastsættes på grundlag af en ordning med garanterede minimumspriser, der skal sikre dyrkerne og producenterne rimelige indkomster.

34. Der fastsættes en såkaldt interventionspris for en standardkvalitet af hvidt sukker og råsuksker. Standardkvaliteten svarer til de gennemsnitlige kvaliteter af sukker, der produceres i Fællesskabet. Sukkeret må kun videresælges til priser, der ligger over interventionsprisen. For sukkerroer fastsættes der minimumspriser for A- og B-sukkerroer, som sukkerproducenterne har pligt til at betale roedyrkerne ved køb af sukkerroer. Minimumspriserne fastsættes ud fra dels en basispris, der beregnes ud fra interventionsprisen for hvidt sukker, dels virksomhedernes indtægter ved salg af melasse<sup>5</sup>, dels omkostningerne ved forarbejdning og levering til fabrik af sukkerroer og dels ud fra et udbytte.<sup>6</sup> Produktion udover A- og B-sukker er C-sukker. Den pris, roedyrkerne får for deres C-roer, er mellem Danisco og Danske Sukkerroedyrkere aftalt til 60% af eksportsukkerets gennemsnitlige salgspris.

35. På samme måde som Sukkermarkedsordningen sikrer roedyrkerne fastsatte minimumspriser for deres sukkerroer, sikres sukkerfabrikanterne fastsatte minimumspriser for det forarbejdede A- og B-sukker.

36. Det følger af Sukkermarkedsordningen, at sukkerproducenten skal bære en del af transportomkostningerne, når roedyrkerne – som tilfældet er i Danmark – afholder transportomkostningerne til fabrikken, og at der enten i de individuelle kontrakter mellem producenten og roedyrkerne eller i en brancheaftale skal fastsættes en procent eller et beløb i tilskud til roedyrkerne.<sup>7</sup> Daniscos transporttilskud er reguleret i den brancheaftale, der er indgået mellem Danisco og Danske Sukkerroedyrkere, jf. nedenfor.

37. Det følger af Sukkermarkedsordningen, at der mellem en sammenslutning af roedyrkerorganisationer og en sukkerproducent kan indgås brancheaftaler, hvori der fastlægges vilkår for dyrkning og levering af sukkerroer. Vilkår navnlig om køb, levering, overtagelse og betaling af sukkerroer skal være i overensstemmelse med Sukkermarkedsordningens rammebestemmelser.<sup>8</sup>

#### BRANCHEAFTALE MELLEM DANISCO OG DANSKE SUKKERROEDYRKERE

38. Danisco indkøber sukkerroerne fra de danske sukkerroedyrkere i overensstemmelse med de vilkår, som aftales med foreningen Danske Sukkerroedyrkere, og som fastlægges i brancheaftaler og tillægsaftaler. Brancheaftalerne mellem Danisco og Danske Sukkerroedyrkere indgås som udgangspunkt for 5-årige perioder. Den seneste indgåede brancheaftale er indgået den 8. marts 2002 for perioden 2002-2005. Brancheaftalen fastlægger den administration af Sukkermarkedsordningen, som Danisco og Danske Sukkerroedyrkere er enige om at foretage i fællesskab.

39. Retten til at levere sukkerroer til Danisco er tilknyttet ejerskabet af den ejendom, hvorfra sukkerroedyrkning historisk har fundet sted. Brancheaftalen fastslår, at sukkerroekontrakten er tilknyttet den faste ejendom og kun kan overdrages i forbindelse med ejerskifte eller forpagtning af ejendommen, jf. brancheaftalens § 3.1. Anden form for overdragelse vil medføre tab af kontraheringsret, jf. aftalens § 3.7.

40. Udover de fastsatte minimumspriser til roedyrkerne betaler Danisco i henhold til brancheaftalen en række ekstrabetalinger, som fungerer som incitament for dyrkerne til yderligere at forbedre roekvaliteten og til at opfylde deres kontrakter (kvotesikring). Således betaler Danisco fx et tillæg for sukkerroer med en renhedsprocent over et vist niveau. Jo højere en renhedsprocent dyrkerne har, des større tillæg pr. tons roer får de.<sup>9</sup>

41. 97% af omsætningen for roedyrkerne er baseret på Sukkermarkedsordningen, resten bestemmes af de tillæg, som aftales mellem Danisco og Danske Sukkerroedyrkere. Danske Sukkerroedyrkere har i tillæg til minimumspriserne for sukkerroer forhandlet sig frem til en årlig merbetaling på 42,5 mio. kr., hvortil kommer merbetaling for tidlig/sen levering svarende til samlet 3 pct. af totalomsætningen.

42. Som anført følger det af Sukkermarkedsordningen, at Danisco skal betale en del af transportomkostningerne, og at der skal fastsættes en procent eller et beløb i tilskud til roedyrkerne. Transporttilskuddet er reguleret i brancheaftalen som en procentsats af interventionsprisen og udbetales af Danisco til de enkelte roedyrkere i forhold til den mængde A- og B-roer, den enkelte roedyrker leverer til fabrikken. Transporttilskuddets størrelse er således uafhængigt af den enkelte roedyrkers faktiske transportomkostninger og får dermed samme virkning som en prisforhøjelse pr. ton. En dyrker, der bor tæt på fabrikken, får det samme transporttilskud pr. ton som en dyrker, der bor langt fra fabrikken. Det samlede transporttilskud udgør ca. 115 mio. kr. om året.<sup>10</sup>

43. Brancheaftalen indeholder i øvrigt en række andre reguleringer. Det drejer sig bl.a. om kontraheringsrettigheder og -vilkår, herunder Daniscos ret til under visse forudsætninger at reducere den enkelte dyrkers kontraktmængde, adgang til at få tildelt yderligere kontraktmængder (midlertidigt eller permanent) ret til at flytte kontraktmængder i nærmere angivne tilfælde, og regler for hvad der skal ske, hvis en landbrugsjendom med kontraktsret deles eller bortforpagtes eventuelt delvist.

44. Desuden er der bestemmelser om dyrkernes indkøb af roefrø samt om dyrkernes deltagelse i kollektive programmer for plantebeskyttelse og/eller -overvågning. Dertil kommer bestemmelser om aftaler om dyrkernes roeffald, som indgås særskilt for hver fabrik.

45. De forskellige tillæg, der er aftalt, er udmøntet i skalaer, der skal tilskynde dyrkerne til effektiv levering. Afregningen sker over en periode på op til over 1 år, opdelt i flere terminer, hvor der også modregnes for dyrkernes køb gennem Danisco. I forlængelse heraf er aftalt regler for ejerskifte og overgang af dyrkernes rettigheder og forpligtelser i forhold til Danisco.

46. Brancheaftalen indeholder også et særligt kapitel om økologisk dyrkning og levering, der er undergivet skærpet regulering.

#### TEGNING AF INDIVIDUELLE KONTRAKTER MELLE DANISCO OG ROEDYRKERNE

47. Som supplement til brancheaftalen indgås der årligt individuelle kontrakter mellem den enkelte dyrker og Danisco om levering af roer. Der er til den enkelte dyrkers ret til at dyrke sukkerroer knyttet en fastsat kontraktmængde. Denne mængde kan dog reduceres, hvis den samlede produktionskvote, som Danisco tildeles i henhold til Sukkermarkedsordningen, reduceres.

48. Der udsendes hvert år i februar/marts kontrakter til de enkelte dyrkere, hvori der er oplyst en kontraktmængde A- og B-polsukker<sup>11</sup>, der er baseret på den danske produktionskvote. Af roedyrkerens samlede leverance opfyldes først kvoten for A-polsukker og dernæst kvoten for B-polsukker. Overskydende polsukker er C-polsukker.

49. Det fremgår af de individuelle kontrakter til hvilken fabrik, den enkelte roedyrker skal levere. Det er således Danisco, der under hensyntagen til kapacitet og produktion på de eksisterende sukkerfabrikker, bestemmer, til hvilken fabrik den enkelte roedyrker skal levere.

#### DANISCOS PRODUKTIONSFORHOLD

50. På baggrund af de individuelle kontrakter, der indgås mellem dyrkerne og Danisco, tilsår den enkelte dyrker et til kontraktmængden svarende areal. På grundlag af bl.a. prøveoptagninger af sukkerroer vurderes i begyndelsen af september produktionens størrelse for den kommende kampagne. En kampagne betegner den periode, i hvilken dyrkerne leverer deres sukkerroer til fabrikken.

51. Danisco fastlægger efter samråd med Danske Sukkerroedyrkere kampagnens startdato, der foregår i månederne oktober - januar. Umiddelbart før kampagnestart får roedyrkeren en leveringsplan, der angiver, hvornår der skal leveres sukkerroer til fabrikken.

52. Produktionen af sukker sker i dag på Daniscos 3 fabrikker i Assens, Nykøbing og Nakskov, hvor der tilsammen produceres ca. 500.000 tons sukker af ca. 3,5 mio. tons sukkerroer.

53. På fabrikken i Assens fremstilles der således årligt ca. 140.000 tons sukker af næsten 1 mio. tons roer, og på fabrikken i Nykøbing fremstilles der årligt ca. 160.000 tons sukker af næsten 1,2 mio. tons roer. På fabrikken i Nakskov, der er Daniscos største fabrik i Danmark, fremstilles der årligt ca. 200.000 tons sukker fra ca. 1,3 mio. tons roer.

54. Prisen på sukker (i løbende priser) har gennem de sidste 13 år været stort set uændret, hvilket har stillet krav til en effektivisering af sukkerproduktionen for derved at bevare konkurrenceevnen. Danisco har gennem de sidste 8 år som led i en effektivisering af produktionen lukket 6 fabrikker på nordisk plan og i samme periode gennemført omfattende investeringer på de tilbageværende fabrikker for et samlet beløb på mere end 1 mia. kr. Den seneste danske sukkerfabrik, som Danisco lukkede, var Gørlev Sukkerfabrik i 1999.

55. Lukningen af Gørlev Sukkerfabrik betød, at de roedyrkere, der leverede sukkerroer til Gørlev Sukkerfabrik, skulle fordeles på Daniscos 3 tilbageværende fabrikker. Beliggenheden af den nu lukkede Gørlev Sukkerfabrik og de 3 tilbageværende fabrikker fremgår af følgende kort:



56. Af de i alt ca. 6.000 roedyrkere i Danmark bor ca. 60% af roedyrkerne øst for Storebælt.<sup>12</sup> Roedyrkerne øst for Storebælt står imidlertid for ca. 75% af den samlede roeproduktion, hvilket er udtryk for, dels at roeudbyttet er højere øst for Storebælt (særligt på Lolland og Falster), og dels at kontraktmængderne øst for Storebælt generelt er større end vest for Storebælt.

57. Omkring halvdelen af roedyrkerne øst for Storebælt bor på Sjælland. Resten er fordelt nogenlunde ligeligt på Falster, Møn og Lolland. Vest for Storebælt bor langt størstedelen af roedyrkerne på Fyn. Alene ca. 20% af dyrkerne vest for Storebælt bor i Jylland, og hvoraf de fleste bor i Øst- og Sønderjylland.

58. Produktionsforholdene på Daniscos 3 tilbageværende fabrikker indebærer, at nogle af dyrkerne øst for Storebælt er nødt til at levere sukkerroer til fabrikken i Assens, selvom det er forbundet med forøgede transportomkostninger (brobetaling til Storebæltbroen) i forhold til levering til fabrikkerne i Nykøbing og Nakskov.

59. For at undgå at skulle pålægge de dyrkere, der tidligere leverede sukkerroer til Gørlev Sukkerfabrik, fremover at skulle levere roer til Assens Sukkerfabrik med deraf følgende forøgede transportomkostninger (inkl. broafgift), blev der forud for lukningen af fabrikken i en tillægsaftale til den dagældende brancheaftale vedtaget en Rationaliseringsordning, som skulle afhjælpe disse problemer.

#### RATIONALISERINGSORDNINGEN

60. Rationaliseringsordningen, som var en tillægsaftale til brancheaftalen for 1996-2000<sup>13</sup>, åbnede undtagelsesvis mulighed for salg af kontrakter i perioden 1997-1999 med økonomisk støtte fra Danisco.

61. Ordningen gav roedyrkere øst for Storebælt mulighed for at sælge deres kontrakter til Danisco til en fast salgsspris på 2.800 kr. pr. ton og roedyrkere vest for Storebælt mulighed for at købe kontrakter af Danisco til en fast købspris på 1.800 kr. pr. ton. Danisco støttede overflytningen med 1.000 kr. pr. ton.

62. Målet med Rationaliseringsordningen var varigt at få overflyttet et så tilstrækkeligt stort kontraktskvantum fra fabriksområderne øst for Storebælt til fabriksområdet vest for Storebælt, at der inden for det geografiske naturlige dyrkningsområde for Assens Sukkerfabrik kunne opnås så store roeleverancer, at det ikke ville blive nødvendigt at pålægge nogen af Gørlev-dyrkerne at skulle levere til Assens Sukkerfabrik.

63. Målsætningen med Rationaliseringsordningen var at få overflyttet 30.000 tons A- og B-polsukker, men ved udgangen af 1999 var det kun lykkedes at få overflyttet 15.000 tons, idet der ikke var tilstrækkelig mange avlere øst for Storebælt, der ønskede at sælge til den fastsatte pris. Da der ikke var kapacitet nok på fabrikkerne i Nykøbing og Nakskov og for at opnå en hensigtsmæssig fordeling af roeleverancerne mellem de 3 tilbageværende sukkerfabrikker, blev det mellem Danisco og Danske Sukkerroedyrkere aftalt, at en del af Gørlev-dyrkerne fremover skulle levere til Assens Sukkerfabrik med forøgede transportomkostninger til følge.

64. Gørlev-dyrkerne blev fordelt på de 3 fabrikker, således at dyrkerne i Korsør-området skulle levere til Assens Sukkerfabrik. Dyrkerne i den nordlige del af Gørlev-området skulle fremover levere til fabrikken i Nykøbing, og dyrkere i den sydlige del af Gørlev-området skulle fremover levere til fabrikken i Nakskov. De Gørlev-dyrkere, der blev pålagt at levere til Nakskov Sukkerfabrik, skulle dermed køre forbi fabrikken i Nykøbing, hvilket medfører en merafstand på ca. 40 km.

65. Såvel brancheaftalen for 1996-2000 som Rationaliseringsaftalen blev anmeldt til Konkurrencestyrelsen, og styrelsen meddelte Danisco ved afgørelse af 22. november 2001 en ikke-indgrebserklæring efter konkurrencelovens § 9.

66. Danisco ydede i forbindelse med lukningen af Gørlev Sukkerfabrik et særligt økonomisk tilskud i en 2-årig periode (2000 og 2001) til de roedyrkere, der blev særlig berørt af lukningen. Fra og med 2002 fik de tidligere Gørlev-dyrkere ikke længere et særligt transporttilskud fra Danisco.

67. Gørlev-dyrkere anlagde på denne baggrund i 2001 en voldgiftssag mod Danske Sukkerroedyrkere med krav om, at transporttilskuddet skulle fordeles under hensyntagen til den enkelte dyrkers afstand til fabrikken.

68. Voldgiftsretten<sup>14</sup> fandt, at Danske Sukkerroedyrkere havde en forpligtelse til at sikre, at transporttilskuddet fra Danisco blev fordelt således, at Gørlev-dyrkerne forlods blev kompenseret for dels brobetaling og dels de transportudgifter, som dyrkerne måtte være blevet påført som følge af ikke fremover at kunne levere til den geografisk nærmeste sukkerfabrik. Voldgiftsretten fandt dog ikke, at der var et foreningsretligt grundlag for at foretage den generelle afstandsdifferentiering af transporttilskuddet, som Gørlev-dyrkerne krævede.

69. Som et resultat af voldgiftsrettens kendelse fremgår det nu af brancheaftalen for 2002-2005, at der fra det samlede transporttilskud til alle roedyrkere forlods udtages et beløb, der dels benyttes til brobetaling for transport af roer fra Sjælland over Storebæltsbroen til Assens Sukkerfabrik, og dels benyttes til fragtkompensation (passageafgift) vedrørende merafstand for transport af roer fra Sjælland til Nakskov Sukkerfabrik frem for til Nykøbing Sukkerfabrik. Herved deler alle dyrkerne i Danmark i fællesskab udgifterne til broafgiften og passageafgiften. Udgifterne til brobetaling og passageafgift udgør årligt ca. 10 mio. kr.

#### STRUKTURORDNINGEN

70. Målet med Rationaliseringsordningen var at afskaffe transporten af roer over Storebælt. Dette lykkedes imidlertid ikke, da kun ca. halvdelen af de mængder, der på daværende tidspunkt blev transporteret over Storebælt, blev overflyttet til dyrkere vest for Storebælt. Dette har – sammen med de ekstraomkostninger, som broafgiften og passageafgiften påfører dyrkerne - ført til, at der i Strukturordningen prioriteres en flytning af roer fra øst til vest for Storebælt og til Nakskvområdet på Lolland. Strukturordningen, der er et tillæg til brancheaftalen for 2002-2005, er aftalt mellem Danisco og Danske Sukkerroedyrkere den 27. juni 2003.

71. Som en éngangsordning gældende forud for roedyrkernes tegning af kontrakter med Danisco i 2004 åbnes der således mulighed for køb og salg af roekontrakter. Ligesom med Rationaliseringsordningen er det meningen, at Danisco køber kontraktmængder af dyrkere, der ønsker at sælge, for herefter at sælge disse kontraktmængder til dyrkere, der ønsker at købe. Dyrkere, der er interesserede i enten at købe eller sælge kontraktmængder, skal tilmelde sig ordningen i løbet af en tilmeldingsperiode, der forventes at blive fra den 15. september til den 31. oktober 2003, jf. Strukturordningens § 3.2, pkt. I.1.

72. Som en éngangsmulighed åbner Strukturordningen også op for, at ejere af flere ejendomme med roekontrakter forud for kontrakttegningen i 2003 kan sammenlægge eller flytte en eller flere af disse kontrakter og placere dem på en eller flere af sine ejendomme.

73. Strukturordningen er som udgangspunkt åben for alle roedyrkere, dog er der for køb og salg af kontraktmængder foretaget en prioritering af dyrkerne i forhold til deres muligheder for at købe og sælge kontraktmængder. Prioriteringen tager udgangspunkt i dyrkernes geografiske placeringer i forhold til Daniscos sukkerfabrikker, og målet er først at få overført kontraktmængder fra øst til vest for Storebælt og dernæst til Nakskovområdet på Lolland.

**74. Dyrkernes salg af kontraktmængder til Danisco øst for Storebælt og Daniscos salg heraf, jf. § 3.2, pkt. A+C+I.3+II.6:** Danisco skal forlods acceptere salg af kontraktmængder for dyrkere, der har adresse på Sjælland og Møn. Hvis der ikke er købere til hele den mængde, der tilbydes solgt, skal Danisco prioritere salg fra de dyrkere, der bor længst væk fra Farøbroen. Hvis Danisco har flere købere end til den mængde, som dyrkere på Sjælland og Møn tilbyder at sælge, skal Danisco acceptere salg fra Lolland og Falster prioriteret i forhold til størst afstand fra dyrkerens adresse til kontraktfabrikken i enten Nakskov eller Nykøbing. Danisco køber kontraktmængder fra dyrkerne øst for Storebælt til en pris på 3.250 kr. pr. tons polsukker.

75. De første 21.000 tons A- og B-polsukker, som Danisco køber øst for Storebælt, vil blive solgt vest for Storebælt. Denne mængde svarer til den mængde, der i dag transporteres fra Gørlev-området til Assens Sukkerfabrik. Danisco sælger kontraktmængderne til dyrkerne vest for Storebælt til en pris på 2.500 kr. pr. ton polsukker. Differencen på 750 kr. mellem Daniscos købspris og salgspris dækkes af Danisco som en økonomisk støtte til ordningen.<sup>15</sup>

76. De næste 11.000 tons A- og B-sukker, som Danisco køber øst for Storebælt, vil blive solgt til dyrkere på Lolland, der har Nakskov som kontraktfabrik. Danisco sælger kontraktmængderne til dyrkerne på Lolland for 3.250 kr. pr. ton polsukker. Daniscos købspris og salgspris er her sammenfaldende, og der ydes dermed ikke økonomisk støtte fra Danisco til denne overflytning.

77. Hvis der øst for Storebælt tilmeldes mere end 32.000 tons polsukker til ordningen, vil den overskydende mængde blive udbudt til alle interesserede dyrkere øst for Storebælt. Hvis der vest for Storebælt ikke er købere nok til de første 21.000 tons, vil den resterende mængde først blive tilbudt til dyrkere i Nakskovområdet på Lolland og herefter til resten af dyrkerne øst for Storebælt, hvis der stadig ikke er købere nok. Hvis der for de næste 11.000 tons sukker ikke er købere nok i Nakskovområdet på Lolland, vil de resterende mængder blive tilbudt de øvrige dyrkere øst for Storebælt.

**78. Dyrkernes salg af kontraktmængder til Danisco vest for Storebælt og Daniscos salg heraf, jf. § 3.2, pkt. B+D+I.3+II.6:** Hvis der er flere købere vest for Storebælt, end der er sælgere øst for Storebælt, skal Danisco acceptere salg af kontraktmængder fra dyrkere, der bor vest for Storebælt prioriteret i forhold til størst afstand fra dyrkerens adresse til fabrikken i Assens. De kontraktmængder, der tilmeldes ordningen vest for Storebælt, vil også blive solgt til dyrkere vest for Storebælt. Danisco betaler dyrkere vest for Storebælt en pris på 2.500 kr. pr. ton polsukker. Kontraktmængderne vil blive solgt af Danisco til dyrkere vest for Storebælt til samme pris.

79. Sammenfattende indebærer Strukturordningen,

- at dyrkere på Sjælland og Møn har en fortrinsret til at sælge deres kontraktmængder. Dyrkere på Lolland og Falster har kun mulighed for at sælge kontraktmængder, hvis der er flere købere, end til den mængde, som dyrkerne på Sjælland og Møn sælger. Dyrkerne på Fyn og i Jylland har kun mulighed for at sælge deres kontraktmængder, hvis der er flere købere vest for Storebælt, end der er sælgere øst for Storebælt.
- at dyrkere øst for Storebælt (undtagen dyrkere i Nakskovområdet på Lolland) kun får mulighed for at købe kontraktmængder, hvis der udbydes mere end 32.000 tons polsukker, eller hvis der ikke er nok købere vest for Storebælt eller på Lolland til de første 21.000 tons polsukker. For dyrkerne i Nakskovområdet på Lolland vil der kun være mulighed for at købe kontraktmængder, hvis der udbydes mere end 21.000 tons polsukker, eller hvis der ikke er nok købere vest for Storebælt til de første 21.000 tons polsukker.
- at roedyrkere øst for Storebælt – hvis de får mulighed for at købe kontraktmængder - skal betale 3.250 kr. pr. ton polsukker, mens dyrkere vest for Storebælt for tilsvarende kontrakter skal betale 2.500 kr. pr. ton polsukker. Differencen på 750 kr. pr. ton polsukker betales af Danisco som en direkte støtte til ordningen.

80. Det er kun ejere af ejendomme med tilknyttede kontraktmængder, der kan købe kontrakter under Strukturordningen. Der er endvidere i ordningen fastsat nogle kriterier for de købere, der ønsker at købe kontraktmængder, jf. § 3.2, pkt. II.2. Det forudsættes således, at der er tale om købere, der (1) har tegnet fuld A- og B-kontraktmængde de sidste 2 år, som (2) i de sidste 5 år i gennemsnit har haft en leveringsprocent på 100 eller derover, som (3) ikke har fået reguleret kontraktmængden på grundlag af 92%-reglen<sup>16</sup> inden for de sidste 5 år, som (4) har en god dyrkningspraksis, og som (5) ikke har tidligere misligholdelser.



81. Hvis der er flere købere end sælgere, vil den mængde, der er søgt om, blive reduceret forholdsmæssigt med forholdet mellem den samlede salgs- og købsmængde inden for de enkelte prioriteringer, jf. § 3.2, pkt. II. 3. Der kan maksimalt ansøges om køb af yderligere kontraktmængder, der tilsammen med ejendommens nuværende kontraktmængde maksimalt svarer til 35% af ejendommens landbrugsareal.<sup>17</sup>

82. Ejere af ejendomme med en kontraktmængde over 30 tons A- og B-polsukker, som ønsker at sælge kontraktmængder, skal indhente skriftlig accept fra det panthavende realkreditinstitut, jf. § 3.3, pkt. 3. For øvrige ejendomme skal der ikke indhentes accept, dog er det mellem realkreditinstitutionerne, Danisco og Danske Sukkerroedyrkere aftalt, at realkreditinstitutionerne har mulighed for at gøre indsigelse.

#### KLAGEN

83. Det er prioriteringen af køberne og den økonomiske forskel i dyrkernes købs- og salgsvilkår, som de tidligere Gørlev-dyrkere klager over. Det er klagernes opfattelse, at Strukturordningen er i strid med konkurrencelovens § 6, og at Danisco ved en gennemførelse af Strukturordningen vil misbruge sin dominerende stilling i strid med konkurrencelovens § 11 ved at afskære roedyrkere på Sjælland og Møn fra at byde på de første 32.000 tons polsukker, hvorved disse roedyrkere påtvinges urimelige forretningsbetingelser, jf. § 11, stk. 3, nr. 1, og ved at yde tilskud til dyrkere vest for Storebælt på 750 kr. pr. ton polsukker, hvorved der anvendes ulige vilkår for ydelser af samme værdi over for handelspartnere, der herved stilles ringere i konkurrencen, jf. § 11, stk. 3, nr. 3.

84. Klagerne har på denne baggrund anmodet om, at der udstedes påbud til Danisco om at give samtlige sukkerroedyrkere i Danmark adgang til på samme vilkår at erhverve rettigheder til at dyrke sukkerroer, der udbydes til salg i henhold til Strukturordningen. Alternativt anmoder klagerne om, at der udstedes påbud til Danisco om at ophæve Strukturordningen.

85. Selvom Danske Sukkerroedyrkere, som repræsenterer samtlige roedyrkere i Danmark, har ønsket Strukturordningen, er dette ikke udtryk for samtlige dyrkeres ønsker. Klagerne har ikke haft nogen til at varetage deres interesser i Overbestyrelsen<sup>18</sup> i forbindelse med forhandlingen af Strukturordningen. Ifølge klagerne støttes klagen af ca. 2.300 roedyrkere. Ifølge klagerne mødte der ca. 700 sjællandske roedyrkere frem til de informationsmøder, som klagerne har afholdt i anledning af klagen til Konkurrencerådet. Der er ifølge klagerne dermed tale om en betydelig gruppe af dyrkere og en massiv kritik mod Strukturordningen.

86. Det er klagernes opfattelse, at Danisco ved at afskære roedyrkere på Sjælland og Møn fra at byde på de første 32.000 tons polsukker stiller disse dyrkere ringere end de øvrige dyrkere, som får adgang til at købe de kontraktmængder, der udbydes til salg. Danisco har som administrator/financier for handlen med kontraktmængder en pligt til at behandle alle dyrkere på lige vilkår.

87. Gennemføres Strukturordningen i sin helhed vil det ifølge klagerne betyde, at de vil miste ca. 40% af deres kontraktskvote, idet de tidligere Gørlev-dyrkeres samlede produktion anslås til ca. 80.000 tons. Dette vil svare til en mistet årsomsætning på ca. 65 mio. kr. Hvis de 40% i stedet for at blive solgt til dyrkere vest for Storebælt og på Lolland blev solgt til dyrkere i området, ville disse dyrkere kunne forøge deres roeproduktion og derved opnå den rationaliseringsfordel, der er forbundet med at dyrke et større areal med sukkerroer. Jo større areal, der dyrkes, des højere bliver dækningsbidraget ifølge klagerne driftsanalyser.<sup>19</sup>

88. Resultatet af voldgiftssagen indebærer ifølge klagerne, at Danisco er mindre interesseret i at have dyrkere med stor afstand som leverandører, da disse dyrkere på grund af fordelingen af transporttilskuddet har et ringere dækningsbidrag. Hvis dyrkerne fortsat under forhandlinger med Danisco vil stå fast på at opnå rimelige dækningsbidrag, vil dette kunne lægge et pres på prisen og dermed formindske Daniscos råderum. Det er klagerne opfattelse, at Danisco som følge af voldgiftsrettens kendelse nu forsøger at begrænse, forringe og på sigt fjerne grundlaget for den fremtidige roeproduktion for de tidligere Gørlev-dyrkere. Gørlev-dyrkerne får således ikke på samme måde som dyrkerne vest for Storebælt og i Nakskovområdet mulighed for at forbedre deres dækningsbidrag ved sukkerroeproduktion gennem bedre kapacitetsudnyttelse og udnyttelse af stordriftsfordele.

89. Eftersom dyrkning af sukkerroer traditionelt giver et væsentligt højere dækningsbidrag end konventionelt landbrug, vil dyrkere øst for Storebælt ifølge klagerne dermed også have en betydelig økonomisk interesse i at købe kontraktmængder under Strukturordningen.<sup>20</sup> Selv for dyrkere, der bor længst væk fra kontraktfabrikken, og som har betydelige underskud på fragten, kan der opnås et resultat, der er mere end dobbelt så godt ved dyrkning af roer i forhold til konventionel landbrug. Dette viser efter klagerne opfattelse, at alle dyrkere bør have samme adgang og vilkår under Strukturordningen.

90. Først efter opfyldelse af prioriteringerne får alle dyrkere adgang til at købe kontraktmængder. Taget i betragtning at det i forbindelse med gennemførelsen af Rationaliseringsordningen kun lykkedes at overføre halvdelen af det planlagte kvantum, er det klagernes vurdering, at deres muligheder for at købe kontraktmængder vil være illusoriske.

91. Den besparelse i transportomkostninger til broafgiften og passageafgiften, som en gennemførelse af Strukturordningen vil give, vil tilfalde dyrkerne, hvorfor der ifølge klagerne alene er tale om en omfordeling af transporttilskuddet dyrkerne imellem. Eftersom Danisco dermed ikke opnår nogen besparelse ved at overflytte kontraktmængder, er den økonomiske støtte til ordningen ikke begrundet i umiddelbare driftshensyn hos Danisco.

92. Dertil kommer ifølge klagerne, at passageafgiften, som Danisco forlods betaler af transporttilskuddet til de tidligere Gørlev-dyrkere, der er blevet pålagt at levere sukkerroer til Nakskov Sukkerfabrik, selvom de kører forbi Nykøbing Sukkerfabrik, kunne undgås ved at pålægge Nykøbing-dyrkerne at køre til Nakskov. Et pålæg til Nykøbing-dyrkerne ville ikke koste hverken dyrkerne eller Danske Sukkerroedyrkere noget som sådan. Eftersom transporttilskuddet udbetales i forhold til den mængde roer, der leveres til fabrikken, og ikke i forhold til den enkelte dyrkers afstand til fabrikken, har Nykøbing-dyrkerne ikke nogen egentlige transportomkostninger og dermed et betydeligt overskud på transporttilskuddet med deraf følgende bedre indtjening.

93. Klagerne afviser derfor, at Strukturordningen er en saglig og rimelig måde at fjerne omkostningerne til passageafgiften på. En saglig og rimelig måde at fjerne disse udgifter på ville være at pålægge Nykøbing-dyrkerne at levere til fabrikken i Nakskov.

94. Ud fra et effektivitetshensyn og hensyn til optimering af driften forekommer det endvidere uforståeligt for klagerne, at Danisco giver økonomisk tilskud til overflytning af kontraktmængder til området ved Assens, når dyrkerøkonomien er ringere ved Assens Sukkerfabrik end på Sjælland på grund af klima- og jordbundsforhold.

95. For så vidt angår det forhold, at Konkurrencestyrelsen tidligere har givet en ikke-indgrebserklæring efter konkurrencelovens § 9 for Rationaliseringsordningen, har klagerne gjort gældende, at dette ikke kan påberåbes til støtte for, at Strukturordningen ikke er i strid med konkurrenceloven. Der er således ifølge klagerne afgørende forskel på Rationaliseringsordningen og Strukturordningen.

96. Rationaliseringsordningen vedrørte ifølge klager alene en overførsel af kontraktmængder til vest for Storebælt og var en direkte følge af lukningen af Gørlev Sukkerfabrik. Strukturordningen indebærer foruden en prioritering af dyrkere vest for Storebælt også en prioritering af dyrkere i Nakskovområdet, og ordningen er et forsøg på at reducere virkningerne af voldgiftsrettens kendelse. Dertil kommer, at Strukturordningen i modsætning til Rationaliseringsordningen indeholder forskellige købspriser afhængig af, hvor køber geografisk er placeret. Endelig har Konkurrencestyrelsen ikke under behandlingen af anmeldelsen taget særskilt stilling til Rationaliseringsordningen, der indgik som et led i en række aftaler, der fremstod uden indsigelser fra nogen.

97. Endelig har klagerne under styrelsens behandling af klagen over Strukturordningen gjort gældende, at Danisco og Danske Sukkerroedyrkere i forbindelse med vedtagelsen af Rationaliseringsordningen har forholdt dyrkerne væsentlige oplysninger om planer om indgåelse af en tillægsaftale til Rationaliseringsordningen. Klagerne er flere år efter Rationaliseringsordningens gennemførelse kommet i besiddelse af et såkaldt Side Letter, som ifølge klagerne skulle være aftalt mellem Danisco og Danske Sukkerroedyrkere, men som først på et senere tidspunkt, når de ønskede mængder var overført fra øst til vest for Storebælt, var tiltænkt at komme til dyrkernes kendskab. Indtil da var det meningen, at aftalen skulle holdes hemmelig.

98. Det var ifølge klagerne hensigten med indgåelsen af dette Side Letter, at aktive dyrkere skulle tilbydes mulighed for samdyrkning, når der var overført 30.000 tons sukker til Assens, eller når ordningen havde fundet anvendelse i 3 år. Samdyrkning indebærer ifølge klagerne mulighed for, at flere dyrkere kan gå sammen om at dyrke deres kontraktmængder. I forhold til Danisco indebærer en sådan samdyrkning ikke nogen ændringer, idet den mængde, der er knyttet til en rettighed, fortsat skal afleveres til kontraktfabrikken.

99. Det er klagernes opfattelse, at hvis de tidligere Gørlev-dyrkere på tidspunktet for Rationaliseringsordningens gennemførelse havde haft kendskab til denne aftale, kunne det have haft afgørende indflydelse på deres beslutning om, hvorvidt de skulle sælge deres rettigheder.

100. Det kan i dag konstateres, at aftalen ikke er blevet gennemført. Dette kan dog ifølge klagerne skyldes, at der ikke blev overført den mængde fra øst til vest for Storebælt, som man havde forventet. Klagerne frygter derfor, at der er indgået en tilsvarende aftale for Strukturordningen, og at det således stadig er Daniscos og Danske Sukkerroedyrkeres intention at løse

på de begrænsninger, der ligger på dyrkernes muligheder for at udnytte deres rettigheder – men først når de tidligere Gørlevdyrkere har afstået deres rettigheder. Hvis dette er tilfældet, er Strukturordningen ifølge klagerne overflødig, idet der gennem muligheder for samdyrkning samlet ville kunne opnås tilsvarende rationaliseringsgevinster som ved en gennemførelse af Strukturordningen.

#### BEMÆRKNINGER TIL KLAGEN

### DANISCO

101. Det er Daniscos opfattelse, at Danisco og Danske Sukkerroedyrkere i forhold til indgåelse af brancheaftaler og tillægsaftaler er ligeværdige parter, og at ingen af parterne har mulighed for at dominere den anden part. Danske Sukkerroedyrkere har mandat til på vegne af samtlige dyrkere i Danmark at indgå brancheaftaler og tillægsaftaler i overensstemmelse med Sukkermarkedsordningen. Såvel brancheaftalen for 2002-2005 samt Strukturordningen er resultatet af en ligeværdig forhandling, og Danisco har ikke haft mulighed for at gennemtvinge Strukturordningen. Ifølge Danisco er det Danske Sukkerroedyrkere, der har ønsket Strukturordningen gennemført.

102. Det forhold, at Danisco således ikke kan bestemme, at Strukturordningen skal udformes som sket sammenholdt med det forhold, at Danisco heller ikke kan bestemme, om der skal være fri omsættelighed af kontraktmængder, medfører ifølge Danisco, at Danisco ikke har en stilling som indkøber af sukkerroer, som gør det muligt for Danisco at dominere forhandlingsresultatet hverken i brancheaftalen eller i Strukturordningen.

103. Danisco gør således gældende, at Danisco ikke på noget relevant marked indtager en position, som gør, at Danisco kan anlægge en uafhængig adfærd og derved påtvinge en anden part særlige vilkår.

104. Danisco gør endvidere gældende, at det ikke er muligt at opstille en teori om, at Danisco og Danske Sukkerroedyrkere i fællesskab indtager en dominerende position i og med, at disse parter må betragtes som værende de eneste modparter på noget relevant marked, hvorfor der ikke findes nogen andre parter, over for hvem den dominerende position kan udøves. Særligt skal det fremhæves, at såfremt den dominerende position ses i forhold til enkelte eller grupperinger af roedyrkere, skal der erindres om, at såfremt sådanne enkelte eller grupperinger af roedyrkere er utilfredse med Danske Sukkerroedyrkeres beslutninger, er der ingen tvang om medlemskab af Danske Sukkerroedyrkere for at levere roer til Danisco.

105. Danisco gør endvidere gældende, at det er teoretisk at tale om et marked for køb og salg af rettigheder, idet en sådan omsætning under alle omstændigheder må forudsætte Daniscos accept før overdragelsen.

106. Dyrkningsrettighederne blev ved Danmarks indtræden i EU historisk tillagt de ejendomme, som på daværende tidspunkt leverede sukkerroer til en sukkerfabrik. Forholdet mellem producenten og den faste ejendom kan bedst karakteriseres som kontraktsavl, hvor producenten med den faste ejendom forpligter sig til at aftage en vis mængde sukkerroer, samtidig med at der for den faste ejendom opnås en rettighed til at levere sukkerroer. Dette medfører, at Danisco ikke frit kan vælge sin leverandør, men som nævnt er tvunget til at aftage fra de ejendomme, som i dag er tillagt en dyrkningsrettighed.

107. Det fremgår af obligationsretten, at ingen part i en aftale kan tvinges til at acceptere et realdebitorskifte, således at forstå, at såfremt en part ønsker realdebitorskifte, kræver det modpartens samtykke.

108. Dette medfører, at Danisco ikke juridisk kan tvinges til at skulle acceptere at kontrahere sukkerroer fra en ny ejendom, hvis ejer uden Daniscos accept har købt en dyrkningsrettighed. Danisco kan ikke være bundet af det historiske kontraktsforhold, såfremt sukkerroedyrkeren ønsker at erstatte sin egen ydelse med en anden sukkerroedyrkers ydelse, idet Danisco ikke kan være sikker på at få den samme ydelse. Dette medfører, at fri omsættelighed af dyrkningsrettigheder ikke kan iværksættes, uden at Danisco måtte blive frigjort af sin aftagerforpligtelse og i så fald er der ingen dyrkningsret at omsætte.

109. Danisco gør derfor gældende, at det har været naturligt i brancheaftaler at indføre, at ejendommen og dyrkningsrettighederne hører sammen, idet dette vilkår er udslag af den historiske binding mellem ejendommen og Danisco for levering af sukkerroer, og det følger af obligationsretlige grundsætninger, at fri omsættelighed ikke kan etableres, idet Danisco da vil blive frigjort fra sine aftagerforpligtelser.

110. Danisco gør i den forbindelse gældende, at Strukturordningen i lyset af det ovennævnte er udtryk for en koordineret accept af omsætningen af dyrkningsrettigheder, som er begrundet i saglige effektivitetshensyn, idet Danisco, jf. ovenfor, ikke kan påtvinges at skulle acceptere fri omsættelighed.

111. Danisco gør endvidere gældende, at der ikke er nogen konkurrence mellem de enkelte roedyrkere i forbindelse med deres levering af sukkerroer. Alle roedyrkere kommer til at levere alle deres sukkerroer, som opfylder den indgåede leveringskontrakt om A- + B-kvotepolsukker og alle roer derudover leveres som C-roer, og dette sker til EU-fastsatte priser. Disse forhold er reguleret direkte af Sukkermarkedsordningen. De enkelte roedyrkere har erhvervet en rettighed til at levere i henhold til den indgåede leveringskontrakt samt en gældende brancheaftale ved købet af den faste ejendom, hvortil der historisk er tilknyttet en leveringskontrakt. Det er derfor Daniscos opfattelse, at markedet for levering af sukkerroer til Danisco er så reguleret af Sukkermarkedsordningen og den historiske leveringsret (priser, leveringskvoter m.v.), at konkurrencen er taget ud af markedet. Danisco anser i den forbindelse at reguleringen af køb og salg af rettigheder ved en brancheaftale eller ved tillægsaftaler som Strukturordningen ikke kan påvirke forholdene på markedet for køb og salg af sukkerroer. En sådan regulering vil heller ikke have nogen indvirkning på den enkelte roedyrkers konkurrenceevne, idet konkurrencen i forvejen er taget ud af dette marked på grund af Sukkermarkedsordningen og den historiske leveringsret. Danisco har derfor vanskeligt ved at se, hvilken mærkbar konkurrencebegrænsende virkning Strukturordningen kan have, når konkurrence på grund af Sukkermarkedsordningen i forvejen ikke er til stede.

112. Både Rationaliseringsordningen og Strukturordningen er ifølge Danisco båret af saglige effektivitetshensyn. Spredning af roedyrkningen i forhold til produktionsstedet er ikke optimal for en effektiv sukkerroedyrkning, idet der både for dyrkerne og Danisco er åbenbare fordele ved, at dyrkningen sker så tæt på produktionen som muligt. Prioriteringen i Strukturordningen er dermed båret af effektivitetshensyn ønsket af Danske Sukkerroedyrkere på vegne af roedyrkerbranchen som helhed og af Danisco, som samlet har en interesse i at optimere de driftsmæssige forhold for sukkerroedyrkning og sukkerproduktion.

113. Ifølge Danisco kan der ved roedyrkning tættere på fabrikken spares transportomkostninger samlet for alle roedyrkere – særligt i forhold til roedyrkning på Sjælland og Fyn ved levering til Assens og i forhold til roedyrkning på Sjælland og Lolland ved levering til Nakskov. Danisco har en interesse i at støtte, at hele værdikæden fra levering af roer til produktionen af sukker har så lave omkostninger som muligt. Herudover har Danisco en driftsmæssig interesse i at støtte, at roedyrkning sker tæt på fabrikken

114. Danisco skal ifølge Sukkermarkedsordningen producere den samlede kvote, som er tildelt Danmark. Opfyldelse af denne kvote sikres bl.a. ved, at roedyrkerne sår et lidt større areal end nødvendigt, så høsten uanset vejr- eller dyrkerforhold under alle omstændigheder bliver stor nok til at sikre kvotens opfyldelse. Under optimale forhold medfører dette, at roedyrkerne har en vis mængde roer (C-roer) ud over de roer, der går til opfyldelse af kvoten (A- og B-roer).

115. En roedyrker, der bor langt fra fabrikken, vil ifølge Danisco ikke have samme interesse i at deltage i en kvotesikring. Der er således en risiko for, at transportomkostningerne vil være så store, at der ikke efterlades et tilstrækkeligt stort dækningsbidrag ved afregningen af C-roer, som har en lavere afregningspris end A- og B-roer. Det er af stor betydning for Danisco, at roedyrkerens effektivitet er med til at sikre, at der under alle forhold er råvarer nok til opfyldelse af den danske sukkerkvote. Manglende opfyldelse kan medføre, at den danske kvote bliver nedsat af EU.

116. En roeproduktion tæt på fabrikkerne vil endvidere ifølge Danisco være gavnlig for miljøet. Med Strukturordningen har Danisco således ønsket at støtte en miljømæssig rigtig løsning. Med det antal lastbiler, der hver dag bringer sukkerroer til fabrikkerne i kampagneperioden (ca. 1800 vognlæs i døgnet), er det ikke uden miljømæssig betydning, hvilken afstand lastbilerne skal køre.

117. Dertil kommer ifølge Danisco, at det er usikkert, hvor længe Sukkermarkedsordningen fortsætter, hvorfor Danisco også på længere sigt har en interesse i at sikre, at råvarerne bibeholder sin konkurrenceevne over for andre afgrøder for derved at sikre råvareforsyningen.

118. På denne baggrund er det Daniscos opfattelse, at selskabet har en saglig interesse i at optimere de driftsmæssige forhold, hvilket er årsagen til, at Danisco har accepteret Danske Sukkerroedyrkeres prioriteringer og prisfastsættelse i Strukturordningen og hermed også en økonomisk støtte ved videresalg af kontraktmængderne fra øst til vest for Storebælt.

119. Når Danisco har valgt at støtte overflytning af kontraktmængder til Assens og ikke overflytning til Nakskovområdet skyldes dette ifølge Danisco, at dyrkerøkonomien ved Nakskov Sukkerfabrik på grund af klima- og jordbundsforhold er bedre end ved Assens Sukkerfabrik. Danisco har dermed ikke haft interesse i at støtte, at den enkelte dyrker opnår en konkret forbedret dyrkerøkonomi i et område, hvor høstudbyttet er særligt højt.

120. Når prioriteringen i Strukturordningen er opfyldt, vil alle dyrkere have lige mulighed for at købe kontraktmængder. Det er Daniscos opfattelse, at der vil være en massiv opbakning til Strukturordningen fra dyrkere, der ønsker at sælge kontraktmængder, hvorfor det ikke vil være illusorisk, at også roedyrkere på Sjælland får mulighed for at købe kontrakter.

Ved gennemførelsen af Rationaliseringsordningen var der bl.a. usikkerhed om, hvorvidt salgsprovenuet for de dyrkere, der overvejede at sælge kontraktmængder, var indkomstskattepligtigt. Denne usikkerhed er ikke længere til stede, idet det er slået fast, at salgsprovenuet ikke er indkomstskattepligtigt. Hertil kommer også, at prisen ved salg er steget i forhold til Rationaliseringsordningen.

121. Danisco afviser, at Strukturordningen indebærer en favorisering af Nykøbing-dyrkerne, fordi disse dyrkere, som de altid har gjort det, kan fortsætte med at levere til Nykøbing Sukkerfabrik. Forholdet er ifølge Danisco, at det var Gørlev Sukkerfabrik, der blev lukket, og at det var de dyrkere, der tidligere leverede til denne fabrik, der skulle flyttes til de fabrikker, hvor der var kapacitet til at oparbejde deres roer.

122. Endelig har Danisco gjort gældende, at Konkurrencestyrelsen ikke tidligere har haft indvendinger imod den tidligere brancheaftale og Rationaliseringsordningen, som i al væsentlighed er identisk med den nugældende brancheaftale og Strukturordningen. Til forskel for Rationaliseringsordningen indebærer Strukturordningen et tilbud til alle roedyrkere med en prioritering på købsiden, hvorimod Rationaliseringsordningen kun gav roedyrkere vest for Storebælt mulighed for at købe kontraktmængder. Strukturordningen er dermed efter Daniscos opfattelse mere liberal end Rationaliseringsordningen.

123. Når Rationaliseringsordningen ikke efter Konkurrencestyrelsens vurdering var konkurrencestridig, har Danisco vanskeligt ved at se, hvordan Strukturordningen, der efter at omkostningsrelaterede effektivitetshensyn er tilgodeset, stiller alle roedyrkere lige, skulle være konkurrencestridig. Konkurrencestyrelsens ikke-indgrebserklæring vedrørende den tidligere brancheaftale og Rationaliseringsordningen er årsagen til, at Danisco ikke har fundet anledning til at anmelde brancheaftalen for 2002-2005 og Strukturordningen.

124. Med hensyn til det Side Letter, som ifølge klagerne skulle være indgået mellem Danisco og Danske Sukkerroedyrkere i tillæg til Rationaliseringsordningen, har Danisco oplyst, at muligheden for at åbne op for en samdyrkning roedyrkerne imellem indgik på lige fod med mange andre oplæg under forhandlingerne mellem Danisco og Danske Sukkerroedyrkere ved indgåelsen af brancheaftalen for 1996-2000 og Rationaliseringsordningen. Aftalen blev dog aldrig indgået, da parterne ikke kunne blive enige, og dette er ifølge Danisco baggrunden for, at de enkelte roedyrkere ikke er blevet orienteret om Side Letteret. Danisco har oplyst, at der ikke er indgået nogen hemmelig aftale om samdyrkning i tillæg til Strukturordningen.

125. Der er ifølge Danisco ikke nogen sammenhæng mellem de mål, som henholdsvis Strukturordningen og en eventuel aftale om samdyrkning forfølger. En samdyrkningsret sikrer ifølge Danisco ikke den rette og mest økonomisk effektive struktur for roedyrkingen, men vil alene optimere roedyrkingen for enkelte roedyrkere i nærområdet omkring en fabrik

### **Danske Sukkerroedyrkere**

126. I tillæg til det som er anført af Danisco, har Danske Sukkerroedyrkere anført, at Strukturordningen som en væsentlig målsætning vil reducere omkostningerne totalt set for roedyrkerne i Danmark.

127. Hvis Strukturordningen gav alle dyrkere lige mulighed for at købe kontraktmængder, ville der være en stor risiko for, at dyrkerne i de traditionelt stærke roeområder på Lolland og Falster byder højest på de udbudte kontraktmængder, eftersom udbyttet i disse områder er større end i den øvrige del af landet. Herved ville en stor del af roekontrakterne fra Jylland, Fyn og Sjælland blive flyttet til Lolland og Falster. Dette ville mangedoble den nuværende transportafstand og betalingerne til afgiften over Storebæltbroen, eftersom der fortsat vil være behov for at få tilført den samme mængde roer til fabrikken i Assens som i dag. Med udsigt til en liberalisering af EU's landbrugspolitik og dermed øget konkurrence på bl.a. sukkerområdet er der ifølge Danske Sukkerroedyrkere behov for at mindske branchens omkostninger og ikke forøge dem.

128. Klagerne repræsenterer ifølge Danske Sukkerroedyrkere en gruppe af potentielle købere, der i deres krav ikke tager hensyn til den økonomiske effekt for sukkerroedyrkerne totalt set. Klagerne vil gerne have del i de fordele, som alle dyrkerne har opnået ved at stå sammen i foreningen, men de vil ikke støtte en aftale som Strukturordningen, der forbedrer økonomien samlet for roedyrkerne i Danmark.

129. Danske Sukkerroedyrkere har forhandlet sig frem til en fast købs- og salgspris, som man forventer vil være attraktiv for både potentielle købere og sælgere. Det er efter foreningens opfattelse ikke muligt at lade udbud og efterspørgsel bestemme købs- og salgsprisen, da det af hensyn til roedyrkerens interesser har været nødvendigt at styre køb af kontraktmængder i de enkelte områder. I modsat fald er der stor risiko for, at roedyrkerne i Danmark bliver påført betydelige ekstra transportomkostninger.

130. Ifølge Danske Sukkerroedyrkere er dyrkerne på Sjælland og Møn ikke særskilt "ramt" af Strukturordningen. Med hensyn til køb af de første 21.000 tons polysukker, er alle dyrkere øst for Storebælt stillet lige. Dyrkerne øst for Storebælt

repræsenterer ca. 75% af produktionen i Danmark. Hvad køb af de næste 11.000 tons polsukker angår, er alle dyrkere øst for Storebælt, med undtagelse af dyrkerne i Nakskovområdet på Lolland, stillet lige. Disse dyrkere repræsenterer ca. 42% af produktionen i Danmark.

131. For så vidt angår klagerens påstand om, at der sker usaglig favorisering af Nykøbing-dyrkerne, afviser Danske Sukkerroedyrkere, at dette skulle være tilfældet. Mange af dyrkerne, der leverer til Nykøbing Sukkerfabrik, kører selv roerne med traktor og vogn. Hvis de skulle levere til Nakskov Sukkerfabrik, ville afstanden blive for stor, og de ville være nødt til at benytte lastbiler. Deres nuværende transportmidler ville dermed være overflødige. Dertil kommer, at det er forholdsmæssigt billigere at transportere roerne fra Sjælland den ekstra strækning på 40 km, idet roerne allerede befinder sig på en lastbil. Det koster forholdsmæssigt meget at læsse roerne på en lastbil i forhold til at skulle transportere dem nogle ekstra kilometer. Ved ikke at pålægge Nykøbing-dyrkerne at levere deres sukkerroer til Nakskov Sukkerfabrik er færrest mulige dyrkere dermed blevet berørt af lukningen af Gørlev Sukkerfabrik, hvilket totalt set for alle dyrkerne er den optimale økonomiske løsning.

132. Endelig har Danske Sukkerroedyrkere i relation til det Side Letter, som ifølge klagerne skulle være indgået mellem Danisco og Danske Sukkerroedyrkere i tillæg til Rationaliseringsordningen, bemærket, at en aftale af dette indhold blev drøftet under forhandlingerne, men at aftalen aldrig blev indgået. Det ville ifølge Danske Sukkerroedyrkere ikke været muligt for foreningen at indgå en sådan aftale med Danisco, som blev holdt hemmelig for dyrkerne. Samtlige aftaler, Danske Sukkerroedyrkere indgår, skal godkendes af foreningens Overbestyrelse, som består af 15 medlemmer. Alene af den grund vil det være umuligt for foreningen at indgå en aftale, som kun en snæver kreds vil være bekendt med. Danske Sukkerroedyrkere afviser dermed også, at der skulle være indgået en hemmelig aftale om samdyrkning i tillæg til Strukturordningen.

## VURDERING

---

### INDLEDNING

133. Strukturordningen skulle oprindeligt gennemføres forud for kontrakttegningen i 2003. På grund af klagen til Konkurrencerådet har det ikke været muligt at gennemføre ordningen forud for kontraktsåret 2003. Danisco og Danske Sukkerroedyrkere har i konsekvens heraf indgået en ny tilsvarende ordning gældende for kontraktsåret 2004, som er anmeldt til Konkurrencestyrelsen den 2. juli 2003 med anmodning om en ikke-indgrebserklæring efter konkurrencelovens § 9, subsidiært en fritagelse efter lovens § 8. Tilmelding til ordningen forventes at kunne ske fra den 15. september 2003, forudsat at en gennemførelse af ordningen ikke vil være i strid med konkurrenceloven.

### DET RELEVANTE MARKED

#### DET RELEVANTE PRODUKTMARKED

134. I Danmark er retten til at dyrke og levere sukkerroer knyttet til bestemte ejendomme. Eftersom dyrkning af sukkerroer giver et betydeligt højere dækningsbidrag end konventionelt landbrug, er disse rettigheder attraktive og repræsenterer en økonomisk værdi. Retten til frit at købe og sælge disse rettigheder er begrænset gennem brancheaftalens forbud mod omsætning heraf. Det er i dag kun muligt at handle med rettighederne i forbindelse med køb og salg af de ejendomme, som rettighederne er knyttet til, og den værdi, som en rettighed repræsenterer, vil således i et eller andet omfang afspejle sig i ejendommens pris.

135. Danisco har på baggrund af brancheaftalens forbud mod omsætning af rettigheder gjort gældende, at der ikke eksisterer et selvstændigt marked for køb og salg af rettigheder alene, men derimod et marked for køb og salg af de faste ejendomme, hvortil der er knyttet rettigheder<sup>21</sup>.

136. Markedet for køb og salg af rettigheder er som følge af forbudet mod omsætning blevet begrænset og fastlåst, så der i dag ikke er nogen handel udelukkende med rettigheder. At markedet på grund af et forbud i brancheaftalen er blevet fastlåst, er dog ikke ensbetydende med, at markedet ikke eksisterer. Strukturordningen viser med tydelighed, at der er et sådant marked, men at markedet er underlagt stærke begrænsninger.

137. Praksis for handel med rettigheder i de enkelte medlemslande er forskellig. I Belgien, Frankrig, Italien, Portugal, Finland, Irland og Storbritannien er der ligesom i Danmark forbud mod omsætning af rettigheder. I Irland og Storbritannien har man dog i henholdsvis 2000 og 2001 gennemført en engangsordning med omsætning af rettigheder.<sup>22</sup> I Tyskland, Østrig, Spanien og Sverige er det muligt at omsætte rettigheder. I Sverige, hvor Danisco også er den eneste sukkerproducent, blev der i 2002 indført fri omsætning af rettigheder med virkning fra og med året 2003/2004. En dyrker kan frit vælge helt eller delvist at overføre sin ret til at indgå aftale med Danisco om dyrkning af roer til andre aktive dyrkere. Overførslen kan være permanent

eller for en tidsbegrænset periode, og alle de praktiske og økonomiske forhold ordnes indbyrdes mellem dyrkerne. Den dyrker, som rettigheden overføres til, skal dog godkendes af Danisco.

138. Det er dermed vurderingen, at det relevante produktmarked er markedet for køb og salg af rettigheder med tilknyttede kontraktmængder.

#### DET RELEVANTE GEOGRAFISKE MARKED

139. Markedet for køb og salg af rettigheder er dansk. Det er således kun danske sukkerroedyrkere, der er tillagt rettigheder til at indgå kontrakter om dyrkning og levering af sukkerroer til den danske sukkerproducent Danisco.

140. Det relevante geografiske marked er således Danmark. Parterne er enige i dette.

#### VIRKSOMHEDERNES STILLING PÅ DET RELEVANTE MARKED

141. Den historiske tildeling af rettigheder på de enkelte ejendomme forpligter Danisco til at indgå kontrakter med og aftage sukkerroer fra ejerne af disse ejendomme. Danisco har i den forbindelse gjort gældende, at Danisco juridisk ikke kan tvinges til at skulle acceptere at aftage sukkerroer fra en ny ejendom, hvis ejer uden Daniscos accept har købt en dyrkningsrettighed.<sup>23</sup>

142. Omsætning af rettigheder forudsætter derfor dels enighed mellem Danisco og Danske Sukkerroedyrkere og dels Daniscos accept af køberen i hvert enkelt tilfælde.<sup>24</sup>

143. De enkelte dyrkeres muligheder for at kunne omsætte deres rettigheder - selvom det måtte være under visse begrænsninger<sup>25</sup> - afhænger således helt af, hvad Danisco og Danske Sukkerroedyrkere aftaler sig frem til, og om Danisco i givet fald vil acceptere en overførsel. En opblødning og åbning af det fastlåste marked for omsætning af rettigheder forudsætter derfor, at både Danisco og Danske Sukkerroedyrkere er indforstået hermed.

#### KONKURRENCELOVENS § 2

144. En vurdering af, om der foreligger en overtrædelse af konkurrencebogen, forudsætter, at loven finder anvendelse, jf. særligt bestemmelserne i § 2. Reglerne om forbud mod visse konkurrencebegrænsende aftaler og misbrug af dominerende stilling finder således ikke anvendelse, hvis en konkurrencebegrænsning er en direkte eller nødvendig følge af offentlig regulering, jf. § 2, stk. 2.

145. Konkurrencestyrelsen meddelte Danisco ved afgørelse af 22. november 2001 en ikke-indgrebserklæring for brancheaftalen for 1996-2000 med tilhørende tillægsaftaler (herunder Rationaliseringsordningen). Styrelsen lagde til grund, at brancheaftalen indeholdt en række bestemmelser om minimumspriser, levering, overtagelse og betaling af sukkerroer og afhentning af affald, og at brancheaftalen dermed i vidt omfang var reguleret af Sukkermarkedsordningen. På denne baggrund lagde styrelsen til grund, at brancheaftalen og tillægsaftalerne i væsentligt omfang var en direkte eller nødvendig følge af offentlig regulering og dermed undtaget fra konkurrencebogen, jf. § 2, stk. 2.

146. Styrelsen foretog dog ikke i sin afgørelse en egentlig konkret vurdering af, om omsætningsforbudet eller Rationaliseringsordningens prioritering og prisfastsættelse var en direkte eller nødvendig følge af Sukkermarkedsordningen, og de anmeldte aftaler gav ikke ud fra de oplysninger, styrelsen havde kendskab til, anledning til at rette henvendelse til Fødevareministeriet<sup>26</sup>, der administrerer Sukkermarkedsordningen i Danmark, og som er den myndighed, der skulle træffe den endelige afgørelse om, hvorvidt omsætningsforbudet og Rationaliseringsordningen var en direkte eller nødvendig følge af offentlig regulering, jf. § 2, stk. 4.

147. Hertil kommer, at Rationaliseringsordningen på tidspunktet for styrelsens vurdering allerede var gennemført, og der styrelsen bekendt ikke havde været nogen indsigelser mod ordningen.<sup>27</sup>

148. Styrelsen har foranlediget af klagen over Strukturordningen anmodet Fødevareministeriet om i henhold til § 2, stk. 4, at træffe afgørelse om, hvorvidt brancheaftalens forbud mod omsætning af rettigheder og Strukturordningens prioriteringer er en direkte eller nødvendig følge af Sukkermarkedsordningen. Fødevareministeriet har ved afgørelse af 18. marts 2003 udtalt, at dette ikke er tilfældet.

149. Såvel Strukturordningen som brancheaftalens omsætningsforbud kan dermed godt vurderes efter konkurrencebogen.

#### KONKURRENCELOVENS § 6

150. Strukturordningen er som nævnt en fravigelse af det forbud mod omsætning af rettigheder, som er aftalt mellem Danisco og Danske Sukkerroedyrkere, og som følger af brancheaftalen. Forbudet indebærer, at det i dag ikke er muligt for de enkelte dyrkere frit at omsætte deres rettigheder, medmindre dette sker i forbindelse med et salg af den faste ejendom. Man har således valgt gennem aftale at udelukke al reel konkurrence på omsætning af rettigheder. Forbudet mod omsætning af rettigheder er ifølge Fødevarerministeriet ikke en direkte eller nødvendig følge af Sukkermarkedsordningen, og der er derfor som udgangspunkt intet til hinder for, at forbudet ophæves eller lempes for derved at åbne op for en konkurrence på det relevante marked.

151. Der er ikke tidligere taget stilling til, om forbudet mod omsætning af rettigheder giver grundlag for et indgreb efter konkurrenceloven, og spørgsmålet har heller ikke været rejst direkte i forbindelse med klagen over Strukturordningen.

152. Ud fra et konkurrenceretligt synspunkt er det vanskeligt at se en begrundelse for omsætningsforbudet. Omsætningsforbudet fastlåser markedet og er stærkt begrænsende for mulighederne for at optimere og effektivisere roedyrkningen i Danmark. Dermed bidrager omsætningsforbudet til at opretholde en historisk fordeling af rettigheder, der ud fra et effektivitetssynspunkt er økonomisk uhensigtsmæssigt.

153. Strukturudviklingen i landbruget har ført til, at antallet af landbrug som led i en rationalisering og effektivisering er blevet reduceret væsentligt. Der er sket en række sammenlægninger, landbrug er nedlagt, og de enkelte landbrug er generelt blevet væsentlig større. Det forhold, at retten til at dyrke sukkerroer er knyttet til den (oprindelige) faste ejendom, udgør derfor i sig selv en begrænsning for den enkelte roedyrkers muligheder for i takt med den generelle strukturudvikling i landbruget at rationalisere og effektivisere sin roeproduktion. Medmindre dyrkerne køber en anden dyrkers ejendom, hvortil der er knyttet en kontraktmængde, har dyrkerne som udgangspunkt ikke nogen mulighed for at udvide deres produktion af sukkerroer.<sup>28</sup>

154. Sukkermarkedsordningen og dens minimumspriser betyder endvidere, at den pris, som Danisco betaler roedyrkerne, ligger fast. 97% af prisen er bestemt af Sukkermarkedsordningen, og de resterende 3% udgør tillæg, der er aftalt mellem Danisco og Danske Sukkerroedyrkere. Der er dermed en stærkt begrænset konkurrence på prisen for sukkerroer dyrkerne imellem. Konkurrencen mellem dyrkerne om at opnå det bedste resultat kommer derfor til at ske på beliggenhed i forhold til den tildelte fabrik, samt evne og mulighed for at effektivisere produktionen og transporten.

155. Sammenlagt bevirker disse markedsforhold, at den enkelte dyrkers muligheder for at tilpasse sig udviklingen gennem rationalisering og effektivisering er begrænsede.

156. En ret til omsætning af rettigheder – selv med de begrænsninger der ligger i, at Danisco ud fra objektive og saglige kriterier skulle godkende køberne - ville give de dyrkere, der af forskellige årsager måtte ønske det, mulighed for at sælge deres rettigheder til dyrkere, der er villige til at betale for rettighederne og de muligheder for forbedring af indtjeningen, som en større roeproduktion giver. Muligheden for omsætning af rettigheder ville tilføre roedyrkningen i Danmark den nødvendige forudsætning for en løbende rationalisering og effektivisering. De dyrkere, der på sigt vil være villige til at betale mest for rettighederne, vil alt andet lige være de dyrkere, der har de bedste forudsætninger for at optimere deres produktion og indtjening. Det vil primært være de dyrkere, der bor tæt på fabrikkerne og har lave transportomkostninger, og som formår at udnytte stordriftsfordele og drive deres produktion effektivt. Markedsmekanismerne vil således føre til en rationel og effektiv fordeling af rettighederne<sup>29</sup>.

157. Behovet for at løse begrænsningerne på markedet understreges af de bestræbelser, der er sat i gang for at liberalisere Sukkermarkedsordningen. Sukkermarkedsordningen udløber i 2006. Kommissionen vil i 2003 komme med et forslag til en reform af ordningen, og politisk presses der på for en liberalisering.<sup>30</sup> En eventuel liberalisering må forventes at føre til dels kvotereduktioner og dels prisreduktioner. Dette vil stille langt større krav til effektiviteten og økonomien i de enkelte landes roeproduktion.

158. Det er vurderingen, at en ophævelse af forbudet derfor er ønskelig.

159. Vurderingen af, hvilke konsekvenser en ophævelse af omsætningsforbudet ville få, er af flere årsager vanskelig. En ophævelse af omsætningsforbudet, vil på længere sigt kunne give mulighed for væsentlige effektiviseringer, men hvis forbudet ophæves med meget kort varsel og uden overgangsperiode, kan der samtidig opstå en række negative følger, som kan betyde tab, som kan være betydelige. Der er betydelige indtjeningsfordele ved at dyrke sukkerroer, og disse må antages at være kapitaliseret i ejendomsværdierne. Det giver i sig selv nogen stivhed i tilpasningsprocesserne. Frasalg af rettigheder kan også tænkes at give anledning til krav fra de realkreditinstitutter, der har lån i de pågældende ejendomme, og som ser deres sikkerhed forringet som følge af et frasalg. Dertil kommer, at udnyttelse af fordelene i de moderne produktionsmetoder forudsætter kapitalkrævende investeringer i specialmaskiner, som ikke kan anvendes i anden landbrugsproduktion.



160. Alternativerne for landmanden til at dyrke sukkerroer vil endvidere være underkastet en række reguleringer. EU's markedsordninger sætter en række begrænsninger under hensyn til målsætningen for den fælles landbrugspolitik, fx støtte til braklægning og kvoter for mælkeproduktionen. Den danske lovgivning indeholder yderligere begrænsninger af hensyn til bl.a. miljø, fx om svineproduktion og anvendelsen af gødning.

161. Disse forhold taler imod en meget hurtig ophævelse uden nogen form for tilvænnings- eller overgangsperiode, idet dette samfundsøkonomisk set kan medføre tab både på kort sigt og over tid, idet ressourceallokeringen kan forvrides. Dette taler for en vurdering af anmeldelsen af Strukturordningen, uden at der samtidig tages endelig stilling til en eventuel ophævelse af omsætningsforbudet i brancheaftalen. Dette udelukker ikke, at der efterfølgende kan gennemføres en grundig analyse og vurdering af hele brancheaftalen og mulighederne for en eventuel ophævelse af omsætningsforbudet.

162. Strukturordningen indebærer, at de fastlåste markedsforhold undtagelsesvist løsnes noget, samtidig med at dyrkernes samlede transportomkostninger vil blive reduceret.

163. Strukturordningens prioriteringer har primært til formål at fjerne eller begrænse omkostningerne til broafgiften og passageafgiften, der årligt udgør ca. 10 mio. kr. Ved at flytte en del af roedyrkningen fortrinsvis på Sjælland og Møn til vest for Storebælt og til Nakskovområdet, forventes det således, at man fremover vil kunne spare en stor del af de omkostninger, der i dag betales forlods af transporttilskuddet på ca. 115 mio. kr. til broafgiften og til passageafgiften.

164. Besparelsen ved fjernelsen af udgifterne til broafgiften og passageafgiften tilfalder roedyrkerne, idet der reelt er tale om en omfordeling af transporttilskuddet mellem roedyrkerne. Samtidig er denne omfordeling dog udtryk for, at branchens samlede transportomkostninger vil falde, hvilket anses for gavnligt for branchen som helhed. Det vil også kunne gavne branchens fremtidige konkurrenceevne, hvis der - som Danisco og Danske Sukkerroedyrkere forventer - vil ske en liberalisering af Sukkermarkedsordningen ved dens udløb i 2006.

165. Strukturordningen giver de roedyrkere, som af forskellige årsager måtte ønske det, mulighed for at sælge deres rettigheder, uden at de samtidig er nødt til at sælge deres faste ejendom. Det bliver dermed også mere attraktivt for dyrkere at købe rettigheder, fordi de kan nøjes med at købe selve kontraktmængderne.

166. Denne mulighed for gennem køb og salg af rettigheder at koncentrere sukkerroeproduktionen på færre og større bedrifter giver grundlag for en rationalisering og effektivisering af produktionen. Den mulighed, som Strukturordningen giver dyrkere, der har flere ejendomme med kontraktmængder, for at sammenlægge disse kontraktmængder og placere dem på en eller flere ejendomme giver også dyrkerne mulighed for yderligere rationalisering og effektivisering.

167. Danisco opnår ikke direkte økonomisk gevinst ved en gennemførelse af Strukturordningen. Danisco har dog valgt at støtte flytningen af rettigheder til avlere vest for Storebælt op til 15 mio. kr., fordi Danisco har en langsigtet interesse i, at dyrkerne har en så effektiv roeproduktion som muligt, hvilket også indebærer lavest mulige omkostninger. En produktion så tæt på fabrikkerne som muligt giver de laveste transportomkostninger, samtidig med at roedyrkning i fabrikernes nærområder giver en større logistisk fleksibilitet i forbindelse med roeleveringerne. Roedyrkning tæt på fabrikkerne giver det højeste afkast til roedyrkerne og dermed Danisco den største sikkerhed for leverancer. Danisco har derfor en naturlig interesse i at støtte, at roedyrkningen sker så tæt på fabrikkerne som muligt.

168. Tanken i Strukturordningen om at effektivisere roedyrkningen og reducere sukkerroeblandens omkostninger som helhed ved at åbne op for køb og salg af kontraktmængder er derfor fornuftig og effektivitetsfremmende og udtryk for en åbning af det fastlåste marked for omsætning af rettigheder, som ud fra et konkurrenceretligt synspunkt er ønskelig.

169. Den prioritering af dyrkerne, som ordningen indebærer, kan dog ikke undgå samtidig at få betydning og følger for de dyrkere, der ikke får samme muligheder som de prioriterede dyrkere for at købe kontraktmængder og derigennem mulighed for at effektivisere produktionen og øge indtjeningen.

170. Særligt for de dyrkere, som klagerne repræsenterer, betyder Strukturordningens prioriteringer, at de får ringere muligheder for at købe kontraktmængder end dyrkerne vest for Storebælt og de dyrkere på Lolland, der har Nakskov som kontraktfabrik.

171. Danisco har gjort gældende, at konkurrencen er taget ud af markedet som følge af Sukkermarkedsordningen og den historiske leveringsret, og at der derfor ikke er nogen konkurrence, som Strukturordningen kan begrænse. Efter Daniscos opfattelse påvirker Strukturordningen derfor ikke den enkelte dyrkers konkurrenceevne og er ikke omfattet af forbudet i § 6.

172. Disse dyrkere får dog ikke samme muligheder for med økonomisk støtte fra Danisco at forbedre deres indtjeningssevne og dermed deres fremtidige konkurrencevilkår som de dyrkere, der gennem ordningen prioriteres først. Selvom dyrkerne som følge af lukningen af Gørlev Sukkerfabrik er blandt dem, der har de længste transportafstande og dermed nogle af de højeste transportomkostninger, giver dyrkningen af sukkerroer for disse dyrkere fortsat et væsentligt højere dækningsbidrag end konventionelt landbrug. Det vil derfor – på trods af de høje transportomkostninger – være attraktivt for nogle af disse dyrkere at udvide produktionen, idet en udvidelse også vil give dem mulighed for at udnytte stordriftsfordele i dyrkningen.

173. Konsekvenserne for disse dyrkere kan blive forstærket, hvis hele sukkermarkedet som forventet af såvel Danisco som Danske Sukkerroedyrkere i fremtiden bliver liberaliseret. En liberalisering vil stille større krav til den enkelte dyrkers konkurrenceevne end tilfældet er i dag, hvis denne skal kunne opretholde en rentabel produktion. Klagerne vil som følge af Strukturordningen derfor ikke få samme muligheder som de prioriterede dyrkere for at forberede og "ruste" sig forud for en eventuel liberalisering.

174. Strukturordningen vil derfor for et ikke uvæsentligt antal dyrkere i Danmark få konkurrencebegrænsende virkninger, og der vil være tale om mærkbare konkurrencebegrænsende virkninger i strid med konkurrencelovens § 6, stk. 1.

#### KONKURRENCELOVENS § 8

175. En individuel fritagelse til Strukturordningen forudsætter, at samtlige betingelser efter § 8, stk. 1, er opfyldt.

#### **§ 8, stk. 1, nr. 1 – styrkelse af effektiviteten/fremme af udviklingen**

176. Det er en central betingelse for at opnå fritagelse, at aftalen bidrager til at styrke effektiviteten i produktionen eller distributionen eller til at fremme den tekniske eller økonomiske udvikling.

177. Det er vurderingen, at Strukturordningen overordnet set styrker effektiviteten i produktionen af sukker på basis af sukkerroer. Styrkelsen ligger dels i besparelserne i transportomkostningerne og dels i de gevinster, der opnås ved overflytning af kontraktmængder. De dyrkere, der får mulighed for at købe kontraktmængder, vil i højere grad end tilfældet er i dag kunne drage nytte af stordriftsfordele. Det må endvidere formodes, at mange af de dyrkere, der vil vælge at sælge, er dyrkere, der i dag er blandt dem, der har mindre kontraktmængder og/eller den mindst effektive produktion af sukkerroer, og som af den grund ser en økonomisk fordel i at sælge deres rettigheder.

178. Klagerne er enig i, at Strukturordningen som sådan medfører en effektivisering af sukkerroeproduktionen, når produktionen samles på færre ejendomme end i dag. Produktionen bliver dog ikke på længere sigt mere effektiv af, at klagerne holdes ude fra at byde på de kontraktmængder, der bliver sat til salg. Klagerne har i den forbindelse pegt på, at jorden på klagernes ejendomme gennemsnitligt er bedre, hvorfor en overflytning af kontraktmængder til jorde med ringere udbytte formindsker effektiviseringen.<sup>31</sup>

179. Klagerne anslår endvidere de transportomkostninger, der kan spares ved en gennemførelse af Strukturordningen, til maksimalt at udgøre ca. 6 mio. kr. Der er efter klagernes opfattelse risiko for, at den besparelse, der opnås på transportomkostninger, vil være mindre end det økonomiske tab, der vil være forbundet med at overføre produktion til ringere dyrkningsforhold.

180. Det er vurderingen, at der ikke er anledning til at overveje disse risici nærmere i forbindelse med en vurdering af den første betingelse.

181. Strukturordningen indebærer muligheder for en effektivisering af sukkerroeproduktionen i Danmark dels gennem større udnyttelse af stordriftsfordele og dels gennem en reducere af transportomkostninger. Det er således vurderingen, at betingelse nr. 1 er opfyldt.

#### **§ 8, stk. 1, nr. 2 – sikring af forbrugerne**

182. En fritagelse forudsætter endvidere, at det sikres, at forbrugerne får en rimelig andel af fordelene ved aftalen. Konkurrencelovens forbrugerbegreb går ud over forbrugerbegrebet i forbrugerlovgivningen, og der tænkes således ikke alene på den endelige forbruger, men også på mellemlid i distributionen.

183. Sukkermarkedsordningen fastsætter dels interventionspriser, der som minimum skal overholdes ved sukkerproducenternes videresalg af det forarbejdede sukker, og dels minimumspriser for sukkerroer, som sukkerproducenterne skal betale roedyrkerne. Danisco har gjort gældende, at en effektivisering af branchen med deraf

følgende reducerede omkostninger er en forudsætning for, at interventionspriserne eventuelt kan reduceres med deraf følgende fald i sukkerprisen til gavn for fødevarerindustrien samt forbrugerne. Dette gør sig ifølge Danisco særligt gældende, hvis der sker en liberalisering af Sukkermarkedsordningen.

184. Klagerne finder det urealistisk, at den af Danisco og Danske Sukkerroedyrkere påståede reduktion af transportomkostningerne på ca. 10 mio. kr. skulle kunne påvirke fastsættelse af sukkerprisen i EU. Dette skal ifølge klagerne specielt ses i lyset af, at vore nabolande med deres betydelige geografiske afstande har væsentlig større transportomkostninger, hvorfor en reduktion på de påståede 10 mio. kr. set i forhold til de beløb, der i øvrigt opereres med på det europæiske sukkermarked, er uden for proportioner og ikke kan antages at have nogen virkning. Endelig påpeger klagerne, at der ikke er nogen sammenhæng mellem den pris, landmanden får, og den pris sukkeret koster i butikken, og at det derfor ikke er sandsynligt, at forbrugerne får en rimelig andel af fordelene ved aftalen.

185. Det er ikke særlig sandsynligt, at forbrugerne eller industrien som følge af de omkostningsreduktioner og effektiviseringsfordele, som Strukturordningen vil medføre, vil mærke en effekt på prisniveauet på sukker på kort sigt, idet både sukkerproducenterne og roedyrkerne gennem Sukkermarkedsordningen er sikret fastsatte minimumspriser for deres produkter. De muligheder, der ligger i en eventuel rationalisering på længere sigt er endnu for hypotetiske til at kunne inddrages.

186. Det kan på denne baggrund ikke anses for godtgjort, at forbrugerne, herunder industrien, sikres en rimelig andel af fordelene ved Strukturordningen, og betingelse nr. 2 kan derfor ikke anses for opfyldt.

### **§ 8, stk. 1, nr. 3 – ikke unødvendige konkurrencebegrænsninger**

187. Det er alene nødvendige konkurrencebegrænsninger, der kan opnå en fritagelse. Dette indebærer, at der stilles krav om, at parterne ikke vil kunne nå de samme mål ved hjælp af mindre indgribende foranstaltninger.

188. Strukturordningen giver mulighed for at styrke effektiviteten i produktionen af sukkerroer i Danmark dels ved at rykke roedyrkingen tættere på fabrikkerne, hvorved transportomkostningerne reduceres, og dels ved en højere grad af udnyttelse af stordriftsfordele.

189. En styrkelse af effektiviteten i produktionen nødvendiggør dog ikke, at en del af roedyrkerne udelukkes fra at kunne købe kontraktmængder. Selvom de roedyrkere, der bor langt fra fabrikkerne, har højere transportomkostninger end de dyrkere, der bor tæt på fabrikkerne, vil en bedre udnyttelse af stordriftsfordele også for disse roedyrkere være ensbetydende med en effektivisering af roeproduktionen. De besparelser i transportomkostningerne på ca. 10 mio. kr., der ifølge Danisco og Danske Sukkerroedyrkere vil kunne opnås ved en gennemførelse af de prioriteringer, der ligger i Strukturordningen, er således ikke nødvendige for at kunne effektivisere og rationalisere produktionen.

190. Danisco og Danske Sukkerroedyrkere forventer, at der vil være en så stor tilslutning til Strukturordningen, at også dyrkere på Sjælland og Møn vil få mulighed for at købe rettigheder. Hvis dette er forventningen, har man således allerede en formodning om, at der i de områder, hvorfra man på grund af høje transportomkostninger ønsker at flytte en del af produktionen fra, alligevel vil ske opkøb af kontraktmængder. Dette vil i så fald begrænse den reduktion af transportomkostninger, som prioriteringerne skulle føre til. Stadig vil der dog - på trods af afstandene og de ekstra transportomkostninger - være tale om en generel forbedring og effektivisering af produktionsforholdene, idet kontraktmængderne vil blive samlet på færre roedyrkere, hvilket giver bedre muligheder for udnyttelse af stordriftsfordele.

191. Afstandene er således ikke en hindring for en effektivisering af sukkerroeproduktionen i Danmark, og de besparelser i transportomkostninger, som prioriteringerne i Strukturordningen medfører, kan ikke opveje de tab, som klagerne måtte lide ved ikke at få adgang til på lige vilkår med de øvrige roedyrkere at købe kontraktmængder. Ved en eventuel senere ophævelse af brancheaftalens omsætningsforbud, ville klagerne få mulighed for at købe kontraktmængder. Men da vilkårene for en sådan eventuel ophævelse endnu ikke kendes, kan det ikke udelukkes, at klagerne i så fald ville risikere at skulle betale væsentlig mere for en kontraktmængde, end de prioriterede dyrkere skal betale for en tilsvarende kontraktmængde under Strukturordningen.

192. Det kan derfor ikke anses for godtgjort, at de konkurrencebegrænsninger, som Strukturordningen indebærer for klagerne, er nødvendige for at opnå en effektivisering og rationalisering af sukkerroeproduktionen i Danmark, og betingelse nr. 3 er dermed ikke opfyldt.

### **§ 8, stk. 1, nr. 4 – ikke udelukkelse af konkurrencen**

193. Som den sidste betingelse kræves det endeligt, at aftalen ikke giver parterne mulighed for at udelukke konkurrencen for en væsentlig del af markedet.

194. Det overordnede formål med Strukturordningen er at effektivisere roedyrkningen i Danmark. Samtlige roedyrkere, herunder klagerne, der har flere ejendomme med tilhørende kontraktmængder, får mulighed for at opnå de fordele, som en sammenlægning af kontraktmængder på én eller flere ejendomme indebærer. Derudover får først roedyrkerne vest for Storebælt og dernæst dyrkerne i Nakskovområdet på Lolland fortrinsret til at effektivisere deres produktion gennem køb af kontraktmængder. Dernæst får roedyrkere på Sjælland og Møn, såfremt der er flere sælgere end købere, lige mulighed for at købe kontraktmængder.

195. Strukturordningens prioriteringer begrænser klagerne muligheder for at effektivisere deres roeproduktion. Dette er dog ikke ensbetydende med, at prioriteringerne udelukker konkurrencen for en væsentlig del af markedet. Foruden den mulighed, som adgangen til sammenlægning giver visse dyrkere, kan det således ikke udelukkes, at klagerne får mulighed for at købe kontraktmængder.

196. Betingelse nr. 4 anses dermed for opfyldt.

197. Eftersom betingelserne i § 8, stk. 1, nr. 2 og nr. 3 ikke er opfyldt, kan der ikke gives en fritagelse. Strukturordningen påbydes på denne baggrund ophævet, jf. konkurrencelovens § 6, stk. 4, jf. § 16, stk. 1.

#### KONKURRENCELOVENS § 11

198. Strukturordningen indebærer mærkbare konkurrencebegrænsninger i strid med konkurrencelovens § 6 og opfylder ikke betingelserne for en fritagelse efter § 8. Allerede fordi aftalen er mærkbar og dermed fuldt ud kan vurderes ud fra dens virkninger, er der ikke tilstrækkelig anledning til at tage stilling til aftalen efter § 11. Klagen afvises dermed, jf. § 14, stk. 1.

#### KONKLUSION

199. Strukturordningen er omfattet af forbudet i konkurrencelovens § 6. Formålet med Strukturordningen, der er et tillæg til brancheaftalen for 2002-2005, må isoleret set anses for effektivitetsfremmende, og ordningen åbner undtagelsesvist mulighed for en omsætning af rettigheder, som ud fra et konkurrenceretligt synspunkt er ønskelig. Uanset dette kan ordningen ikke undgå at få konkurrencebegrænsende følger for særligt de dyrkere, som klagerne repræsenterer. Disse dyrkere får således ikke samme muligheder for gennem køb af yderligere kontraktmængder i højere grad at udnytte stordriftsfordele og forbedre deres indtjeningssevne. Sker der en liberalisering af EU's landbrugsordninger, vil effekten af den forringede konkurrenceevne for disse dyrkere blive væsentligt mere mærkbar.

200. Det kan endvidere ikke anses for godtgjort, at samtlige betingelser for en individuel fritagelse af Strukturordningen er opfyldt. Selvom Strukturordningen overordnet set er effektivitetsfremmende, er det ikke godtgjort, at forbrugerne sikres en rimelig andel af fordelene ved ordningen, jf. § 8, stk. 1, nr. 2. De besparelser og effektivitetsgevinster, der vil være forbundet med en gennemførelse af ordningen, kan således ikke antages at få nogen effekt for forbrugerne eller industrien, idet de ikke kan forventes at kunne påvirke de fastsatte minimumspriser i Sukkermarkedsordningen, som Danisco skal overholde dels ved køb af sukkerroer fra roedyrkerne og dels ved videresalg af det forarbejdede sukker. Priserne på sukker kan derfor ikke forventes at falde til gavn for forbrugerne og industrien som følge af en gennemførelse af Strukturordningen. Strukturordningen indebærer endvidere konkurrencebegrænsninger, der går videre end nødvendigt, jf. § 8, stk. 1, nr. 3, idet det ikke er godtgjort, at det er nødvendigt at afskære roedyrkere på Sjælland og Møn fra at købe kontraktmængder for at opnå en effektivisering og rationalisering af sukkerroeproduktionen. Strukturordningen påbydes som følge heraf ophævet, jf. § 6, stk. 4, jf. § 16, stk. 1.

201. På lidt længere sigt vil en ophævelse af forbudet mod omsætning af rettigheder - med de begrænsninger som følger af at Danisco ud fra saglige og objektive kriterier kan kræve at skulle godkende køber - være at foretrække ud fra ønsket om en effektiv samfundsmæssig anvendelse af ressourcerne. Det vil herefter være markedet og den frie konkurrence, der vil afgøre fordelingen af rettigheder mellem de enkelte dyrkere. Fødevareministeriet har udtalt, at forbudet ikke er en direkte eller nødvendig følge af Sukkermarkedsordningen, jf. konkurrencelovens § 2, stk. 2, og der er derfor som udgangspunkt intet til hinder for en lempelse af forbudet.

202. Det må antages, at der i forhold til Strukturordningen kan hentes yderligere effektivitetsgevinster ved en mere gennemgribende liberalisering på længere sigt.

203. Styrelsen vil derfor fortsætte undersøgelserne af brancheaftalen bl.a. med henblik på en mere vidtgående liberalisering i form af en generel ophævelse af omsætningsforbudet.

204. I relation til klagen over, at Strukturordningen er udtryk for et misbrug i strid med konkurrencelovens § 11, er der ikke tilstrækkelig anledning til at tage stilling til aftalen efter § 11, og klagen afvises dermed, jf. § 14, stk. 1.

### **Danisco har den 26. september 2003 indbragt afgørelsen for Konkurrenceankenævnet**

---

1 Den gældende brancheaftale for 2002-05 er ikke anmeldt til Konkurrencestyrelsen.  
2 Selvom ingen roedyrkere i dag står uden for Danske Sukkerroedyrkere, er det ikke udelukket, at dette kan lade sig gøre. Roedyrkere, der står uden for Danske Sukkerroedyrkere, ville dog ikke ved indgåelse af aftaler med Danisco om levering af roer kunne påberåbe sig de vilkår, som Danske Sukkerroedyrkere har forhandlet sig frem til, men vil være garanteret de vilkår om mindstepriser mv., som Sukkermarkedsordningen sikrer.

3 Rådets forordning nr. 1260/2001 af 19. juni 2001 om den fælles markedsordning for sukker.

4 Sukkerprisen i EU er på ca. 5 kr. pr. kilo sukker, hvilket for øjeblikket er ca. 2-3 gange højere end prisen på verdensmarkedet.

5 Melasse udvindes i forbindelse med sukkerproduktionen som et restprodukt, der anvendes til dyrefoder og som råvare i gær- og spritproduktion.

6 Priserne kan reguleres med tillæg eller fradrag svarende til kvalitetsforskelle i forhold til den standardkvalitet, som interventionspriserne er fastsat ud fra.

7 Dette skyldes, at udgangspunktet ellers er, at det er sukkerfabrikanten, der bærer omkostningerne til transport af roer fra opsamlingsstederne til fabrikken, og at der er taget højde herfor ved fastsættelsen af de minimumspriser, som sukkerproducenten skal betale roedykerne. Når roedyrkere selv bærer transportomkostningerne, skal der derfor delvist kompenseres herfor.

8 Hermed menes de rammebetingelser, som følger af forordningens bilag III.

9 Er renhedsprocenten under nærmere fastsatte grænser, foretages der et fradrag i prisen pr. tons roer. Jo lavere renhedsprocent des større fradrag i prisen.

10 Beløbet kan svinge, da det varierer efter produktionen af A- og B-roer og interventionsprisen.

11 Den produktionskvote, som Danisco tildeles, er baseret på hvidtsukker. Produktionskvoten for hvidtsukker omregnes ved indgåelsen af aftaler med de enkelte dyrkere til polsukker med en kontraheringsfaktor på 1,10.

12 Baseret på en opgørelse over antal roedyrkere i 2001 i Roeavisen, marts 2002, som udgives af Danisco.

13 Brancheaftalen for 1996-2000 blev forlænget til 2001.

14 Kendelse i voldgiftssagen blev afsagt den 7. december 2001.

15 Beløbet på 750 kr. pr. ton A- og B-polsukker medfører en samlet støtte på ca. 15 mio. kr.

16 Hvis dyrkeren har en roelevering på mindre end 92% af den kontraherede polsuktermængde, og den gennemsnitlige leveringsprocent for det pågældende kontraktsår samt det efterfølgende kontraktsår ligeledes er mindre end 92%, vil dyrkerens kontraktmængde ved næstfølgende kontrakttegning permanent blive reduceret med en mængde, der udregnes efter en nærmere fastsat beregningsmetode, jf. brancheaftalens § 2.4.

17 Af hensyn til sædskifte, så der kun dyrkes roer på samme areal ca. hvert 3. år.

18 Som anført under beskrivelsen af Danske Sukkerroedyrkere, er foreningen en paraplyorganisation for de lokale dyrkerforeninger, som repræsenterer dyrkerne. De lokale dyrkerforeninger er repræsenteret af en bestyrelse af roedyrkere,

der er valgt på lokalforeningens generalforsamling. Disse bestyrelser indstiller repræsentanter fra deres egen bestyrelse til Overbestyrelsen i Danske Sukkerroedyrkere. Indgåelse af brancheaftaler og tillægsaftaler med Danisco forhandles af sammenslutningens Forretningsudvalg, og forhandlingsresultatet godkendes af Overbestyrelsen efter samråd med lokalforeningernes bestyrelser. De tidligere Gørlev-dyrkere var ikke repræsenteret i Overbestyrelsen i Danske Sukkerroedyrkere, idet ingen af repræsentanterne fra det tidligere Gørlev-område opnåede valg ved det forrige valg til Overbestyrelsen

19 Sættes dækningsbidraget pr. ha for sukkerroer således til index 100 for en ejendom med 5,8 ha sukkerroer, viser klagernes driftsanalyser et tilsvarende index 109 for en ejendom med 14,3 ha roer, index 120 for en ejendom med 28,9 ha roer og index 128 for en ejendom med 52,3 ha roer.

20 Ifølge klagerne udgør dækningsbidrag ved konventionelt landbrug ca. 6.000 kr. pr. hektar. Det tilsvarende dækningsbidrag ved sukkerroedyrkning udgør ca. 13.700 kr. pr. hektar. Der er ved beregningen ikke taget hensyn til fragt, idet nogen dyrkere har overskud på fragttilskuddet, mens andre har underskud som følge af fordelingen af fragttilskud.

21 Dette skyldes ifølge Danisco, at fri omsættelighed af dyrkerrettigheder må medføre frigørelse af Daniscos aftagerforpligtelse, således at der ikke længere er nogen leveringsret til Danisco at omsætte, idet rettighederne forudsætter, at Danisco stadig er bundet til at aftage sukkerroer, hvilket selskabet ikke er, medmindre det godkender overdragelsen. Hertil bemærkes, at omsættelighed af dyrkerrettigheder ikke er ensbetydende med, at Danisco ikke har mulighed for at stille krav om at skulle godkende at køber opfylder objektive og saglige krav, jf. i øvrigt under punkt 137

22 I Storbritannien blev rettighederne købt og solgt gennem en 1-årig kvotebørs.

23 Danisco har således gjort gældende, at det følger af obligationsretten, at ingen part i en aftale kan tvinges til at acceptere et realdebitorskifte uden den anden parts accept.

24 Gælder kun for medlemmer af Danske Sukkerroedyrkere. Som nævnt er det muligt at stå uden for foreningen og tegne kontrakt direkte i henhold til markedsordningens regler. Der er dog ingen roedyrkere, der i dag står uden for Danske Sukkerroedyrkere.

25 Som fx i Sverige, hvor overførsel af rettigheder forudsætter Daniscos accept.

<sup>21</sup> Fødevarerministeriet er ved lovbkg. nr. 285 af 8.5.2002 (tidl. lovbkg. nr. 818 af 3.11.1999) om administration af Det Europæiske Fællesskabs forordninger om markedsordninger for landbrugsvarer tillagt hjemmel til at administrere markedsordninger for landbrugsvarer, herunder sukker.

27 Der forelå ikke på tidspunktet for behandlingen af anmeldelsen oplysninger om, at der var rejst en voldgiftssag om transporttilskuddet og fordelingen af det.

28 Der kan dog ansøges om tildeling af ledige kontraktmængder i områderne. Ledige kontraktmængder kan fx opstå ved en dyrkers ophør med dyrkning eller ved ekspropriation.

29 Danisco har heroverfor gjort gældende, at en fri omsættelighed ikke vil tilgodese effektivitetshensyn samlet for sukkerroerhvervet man alene give den enkelte roedyrker mulighed for at superoptimere sin egen indtjening til skade for erhvervets samlede interesser. Endvidere vil en omsætning for at være effektivitetsfremmende under alle omstændigheder skulle tage hensyn til roedyrkeres beliggenhed i forhold til leveringsfabrikken, meget lig de hensyn, som er båret af Strukturordningens prioriteter.

30 I marts 2003 fremsatte SF et forslag til folketingsbeslutning (B 119) om, at regeringen aktivt skal arbejde for en fuld og hurtig liberalisering af EU's sukkermarked, som ifølge forslagsstillerne fører til en ineffektiv produktion, der skader ulandene. Forslaget blev efter 1. behandling henvist til Udvalget for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri, hvor det nu behandles.

31 Danisco har afvist klagerens argument under henvisning til opgørelser af roe- og sukkerudbytter i årene 1995-1999, der viser, at det gennemsnitlige roeudbytte for Gørlev Sukkerfabrik i årene 1998-1999 (frem til lukningen af Gørlevfabrikken) kun var en anelse større end for Assensfabrikken, og at det gennemsnitlige roeudbytte i årene 1995-1997 derimod var større for Assensfabrikken end for Gørlevfabrikken.