



KONKURRENCE- OG FORBRUGERSTYRELSEN

Konkurrence- og Forbrugerreddegørelse 2011

Juni 2011

Oplag 800 stk.

On-line ISBN 978-87-7029-455-3
ISBN 978-87-7029-456-0
Online ISSN 1399-2120
ISSN 1398-0076

Design: Liebling A/S
Tryk: Rosendahls – Schultz Grafisk A/S

Redegørelsen er udarbejdet af
Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen.

Hovedbidrag til de enkelte kapitler er
forfattet af:

Kapitel 1:
Catrine Madelaire

Kapitel 2:
Christina Hoffgaard
Søren Andersen
Andreas Kryger Jensen
Chris Nielsen
Jakob Møller Fjorback Christensen
Monica Hansen

Kapitel 3:
Christina Hoffgaard
Jacob Møller Fjorback Christensen

Kapitel 4:
Kathrine Thrane Bløcher
Chris Nielsen

Forord

Det glæder mig meget at præsentere den første konkurrence- og forbrugerredegørelse. I redegørelsen giver vi et samlet billede af konkurrencen og forbrugerforholdene i Danmark.

En effektiv konkurrence og gode forbrugerforhold er en vigtig drivkraft for vækst og for nye muligheder for forbrugerne. Redegørelsen viser, at det går den rigtige vej. Siden første halvdel af 2000'erne er der sket en gradvis bedring af konkurrencen og forbrugerforholdene.

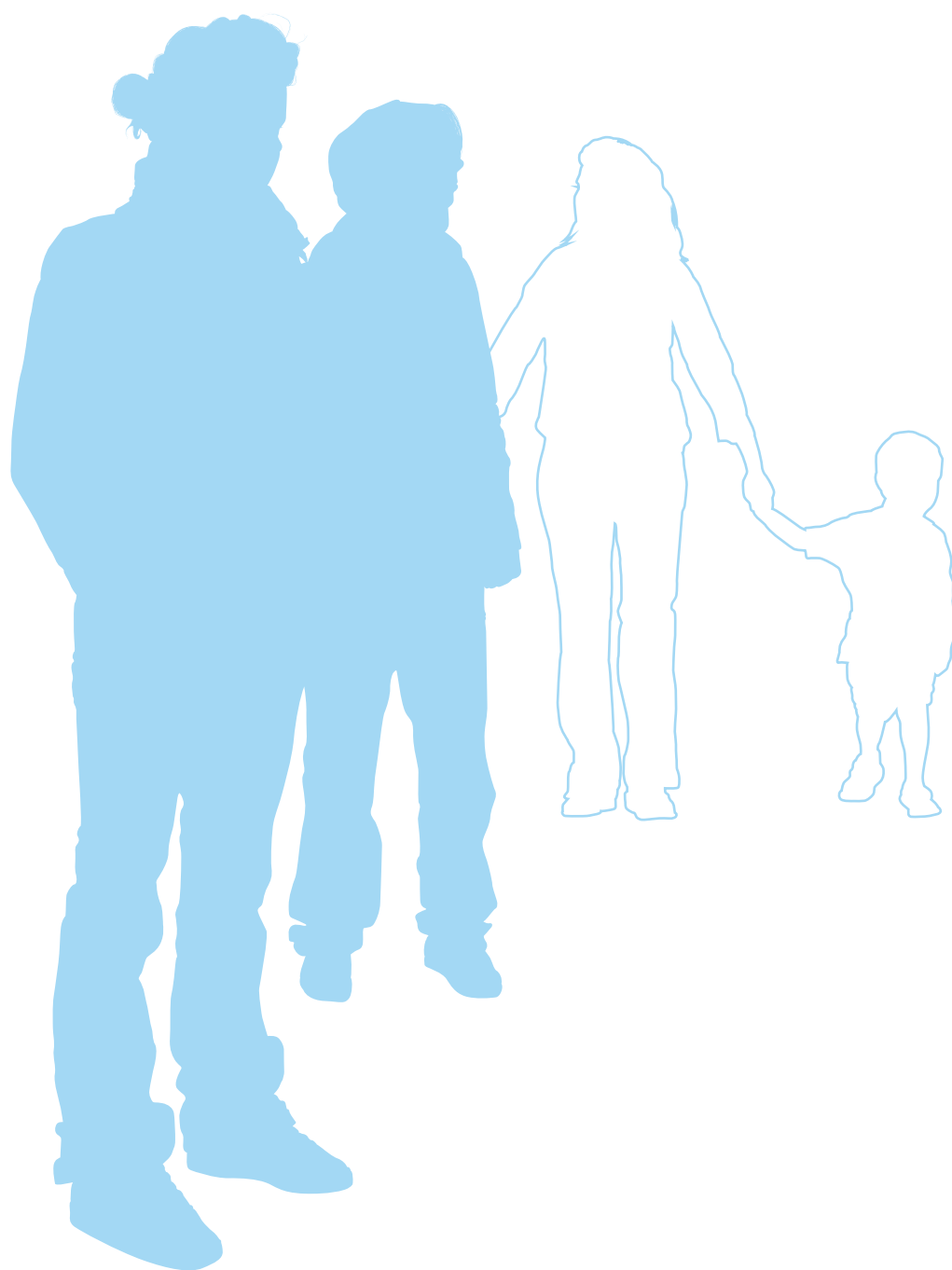
I det sidste års tid er der gennemført en række ændringer i love og regler, som vil styrke konkurrencen og skabe bedre rammer for samspillet mellem forbrugere og virksomheder. Og med aftalen om Konkurrencepakken fra april 2011 er der lagt et klart spor for yderligere forbedringer.

Jeg håber, at vi med Konkurrence- og Forbrugerredegørelse 2011 vil inspirere til en fortsat debat om, hvordan konkurrencen og forbrugerforholdene i Danmark kan styrkes.

God læselyst!



Agnete Gersing
Direktør



Indhold

Kapitel 1

Hovedkonklusioner

1.1 Indledning	4
1.2 Konkurrence og forbrugerforhold	6
1.3 Efterlevelse af konkurrence- og forbrugerlovgivningen	6
1.4 Konkurrence om offentlige opgaver	7

Kapitel 2

Konkurrence og forbrugerforhold

2.1 Resumé og konklusioner	8
2.2 Effektive markeder	10
2.3 Udviklingen på markederne	13
2.4 Forbrugerens og virksomheders adfærd	27
2.5 Love og regler	38

Kapitel 3

Efterlevelse af konkurrence- og forbrugerlovgivningen

3.1 Resumé og konklusioner	46
3.2 Effektiv håndhævelse og forebyggelse	50
3.3 Domme og afgørelser bidrager til effektive markeder	56

Kapitel 4

Konkurrence om offentlige opgaver

4.1 Resumé og konklusioner	68
4.2 Konkurrence i den offentlige sektor	71
4.3 Konkurrence på det kommunale område	74
4.4 Konkurrence på det regionale og statslige område	80
4.5 Funktionsudbud: Fokus på resultater	83
4.6 Offentlige indkøb	85
4.7 Frit valg	89

Kapitel 1

Hovedkonklusioner

1.1 Indledning

Effektiv konkurrence og gode forbrugerforhold er en vigtig drivkraft for vækst og nye muligheder for forbrugerne. Effektiv konkurrence sikrer en dynamisk erhvervsudvikling, og at forbrugerne har adgang til de bedste produkter til den laveste pris. Gode forbrugerforhold medvirker til, at forbrugerne kan være trygge, når de handler, at virksomhederne konkurrerer på lige vilkår, og at forbrugerne bevidst vælger de produkter, der skaber størst værdi for dem. Det skaber effektive markeder og øger velstanden i samfundet.

En gradvis bedring i konkurrencen og forbrugerforholdene har bidraget til at gøre markederne mere effektive siden første halvdel af 2000'erne. Forbrugerforholdene er forbedret frem til 2011, mens der er tegn på, at konkurrencen blev forbedret lidt fra 2000 til 2008. Der er fortsat tegn på, at konkurrencen ikke er lige så skarp som i sammenlignelige lande.

Konkurrencen om offentlige opgaver har været stigende de seneste år. Øget konkurrence om offentlige opgaver bidrager til at sikre mest velfærd for pengene – uanset om opgaverne løses af offentlige eller private aktører.

Regeringen indgik i april 2011 aftale med en række partier i Folketinget om at fremme produktiviteten i Danmark gennem øget konkurrence i byggeriet, private serviceerhverv samt den offentlige sektor. Konkurrencepakken følger op på anbefalingerne fra regeringens vækstforum.

Konkurrence- og Forbrugerredegørelsen giver en samlet status for konkurrencen og forbrugerforholdene i Danmark. Kapitlerne i redegørelsen omhandler:

- » Konkurrence og forbrugerforhold
- » Efterlevelse af konkurrence- og forbrugerlovgivningen
- » Konkurrence om offentlige opgaver

En gradvis bedring i konkurrencen og forbrugerforholdene har bidraget til at gøre markederne mere effektive siden første halvdel af 2000'erne.

Boks 1.1 Hovedkonklusioner

Kapitel 2 – Konkurrence og forbrugerforhold

- » En gradvis bedring i konkurrencen og forbrugerforholdene har bidraget til at gøre markederne mere effektive siden første halvdel af 2000'erne. I anden halvdel af 2000'erne er tendensen mindre entydig.
- » Målt ved konkurrenceindekset er konkurrencen forbedret lidt fra 2000 til 2008. Der er dog tegn på, at konkurrencen er blevet en anelse svagere fra 2007 til 2008, og at konkurrencen i Danmark ikke er lige så skarp som i sammenlignelige lande.
- » Forbrugerforholdene i Danmark blev forbedret fra 2005 til 2011 målt ved ForbrugerForholdsIndekset (FFI). Fra 2010 til 2011 var FFI uændret.
- » Danske forbrugere har bedre kendskab til seks ud af syv konkrete dele af forbrugerlovgivningen end forbrugere i sammenlignelige EU-lande.
- » Hvis konkurrencen styrkes, og priserne dermed falder med ét procentpoint, vil en gennemsnitsdansker kunne spare omkring 1.300 kr. årligt, svarende til en samlet årlig forbrugervinst på omkring 7 mia. kr.

Kapitel 3 – Efterlevelse af konkurrence- og forbrugerlovgivningen

- » Det er væsentligt, at konkurrenceloven og forbrugerlovene i Danmark er på niveau med lovgivningen i de lande, der har den mest effektive lovgivning. Det medvirker til at gøre markederne mere velfungerende.
- » Domstolene idømte i 2010 og frem til og med maj 2011 bøder til fire virksomheder for overtrædelse af konkurrenceloven. Én brancheforening og én virksomhed vedtog bøder fra Statsadvokaten for Særlig Økonomisk Kriminalitet (SØK). Endelig vedtog én brancheforening en bøde fra Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen.
- » Konkurrencerådet traf i 2010 til og med maj 2011 afgørelse i 13 sager, hvoraf 11 har forbedret konkurrencevilkårene på markederne for adresseløse forsendelser, post, bedemænd, hvidevarer, færger, salg af marineudstyr, banker, tøj, grovvarer og tv-/radio-sendemaster.
- » Forbrugerklagenævnet traf i 2010 afgørelser i 528 sager. Af disse sager har 35 sager været principielle. Sekretariatet for nævnet har afgjort yderligere 2.386 sager.
- » Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen informerer og vejleder aktivt forbrugere og virksomheder for at forebygge overtrædelser af konkurrence- og forbrugerlovene.

Kapitel 4 – Konkurrence om offentlige opgaver

- » Konkurrencen om kommunale opgaver steg med 0,7 procentpoint fra 2009 til 2010. Der er konkurrence om 25,7 pct. af de opgaver, der kan skabes konkurrence om.
- » Kommunerne skabte i 2009 konkurrence om 34 pct. af opgaverne på de tekniske områder og 21 pct. af opgaverne på velfærdsområdet. Det var forskellige kommuner, der skabte mest konkurrence om opgaverne på de to områder.
- » I 2010 skabte regionerne konkurrence om ca. 20 pct. af opgaverne. Mens staten skabte konkurrence om 26,4 pct. af opgaverne i 2010 mod 25,9 pct. i 2009.
- » I juni 2011 blev der indgået aftale mellem regeringen og KL om en køreplan for at løfte konkurrencen om opgaverne i kommunerne til mindst 31,5 pct. i 2015.
- » Danske myndigheder sendte i 2008–2009 ca. 21 pct. af værdien af de offentlige indkøb i EU-udbud. Det placerer Danmark i midterfeltet af EU15-landene.

1.2 Konkurrence og forbrugerforhold

Konkurrencen i Danmark er forbedret lidt fra 2000 til 2008 målt ved konkurrenceindekset. Der er dog tegn på, at konkurrencen blev en anelse svagere fra 2007 til 2008.

Priserne i Danmark er fortsat højere end i sammenlignelige lande. I 2009 var de danske priser 12 pct. højere end gennemsnittet i sammenlignelige EU-lande, når der tages højde for forskelle i velstand, moms og afgifter. Især priserne på tjenesteydelser skiller sig ud. Her lå Danmark 14 pct. højere, mens priserne på varer lå 5 pct. højere.

En væsentlig del af prisforskellen mellem Danmark og EU-landene skyldes formentlig svagere konkurrence i Danmark. Når prisforskellen på tjenesteydelser er højere end for varer, kan det hænge sammen med, at tjenesteydelser er mindre udsat for konkurrence fra udlandet.

Forbrugerforholdene er forbedret fra 2005 til 2011 målt ved ForbrugerForholdsIndekset (FFI). Indekset måler danske forbrugeres vurdering af gennemsigtighed, tillid og klageforhold på en række væsentlige markeder. Fra 2010 til 2011 var FFI uændret.

Kompetente forbrugere er vigtige for effektive markeder. Sammenlignet med forbrugere i andre europæiske lande har danske forbrugere gode forudsætninger for at anvende mulighederne på markedet. Danske forbrugere har bedre basale regnefærdigheder, bedre adgang til internettet og bedre kendskab til seks ud af syv konkrete dele af forbrugerlovgivningen. Danske forbrugere er desuden mere tilbøjelige til at skifte leverandør end forbrugere i andre europæiske lande.

Danske virksomheder har bedre kendskab til forbrugerlovgivningen end virksomheder i EU7-landene samt Sverige og Storbritannien (EU9). Kendskab til forbrugerlovgivningen er en vigtig forudsætning for et godt samspil mellem forbrugere og virksomheder på de enkelte markeder.

1.3 Efterlevelse af konkurrence- og forbrugerlovgivningen

En stærk konkurrence- og forbrugerlovgivning samt en effektiv håndhævelse og forebyggelse styrker konkurrencen og sætter rammen for et godt samspil mellem forbrugere og virksomheder. Det er væsentligt, at konkurrenceloven og forbrugerlovene er på niveau med lovgivningen i de lande, der har den mest effektive lovgivning. Det medvirker til at gøre markederne mere velfungerende.

Det seneste år er der gennemført en række ændringer i konkurrence- og forbrugerlovgivningen, der skal styrke konkurrencen i Danmark og skabe bedre rammer for samspillet mellem forbrugere og virksomheder.

Forbrugere fik i 2010 blandt andet bedre rejsegaranti, bedre muligheder for at sikre, at virksomhederne efterlever afgørelser i klagenævnene samt bedre mulighed for at vurdere risikoen ved forskellige lån.

Konkurrencemyndighederne fik i 2010 bedre muligheder for at gribe ind over for skadelige fusioner. Lovændringen bringer de danske fusionskontrolregler på højde med EU's konkurrencelovgivning og de lande, vi normalt sammenligner os med.

Overtrædelser af konkurrencelovgivningen kan have store økonomiske konsekvenser for forbrugere, virksomheder og samfundet som helhed. Ulovligt samarbejde mellem virksomheder i karteller fører i gennemsnit til overpriser på knap 50 pct.

Der er også omkostninger for samfundet og forbrugerne, når forbrugerne bliver snydt i forbindelse med salg. Hvis udbredelsen af svindel er den samme som i Storbritannien, koster svindel mod forbrugerne i Danmark ca. 2,6 mia. kr. årligt eller 7.000–8.000 kr. pr. svindelnummer.

For at forebygge overtrædelser af konkurrence- og forbrugerlovgivningen informerer og vejleder myndighederne aktivt forbrugere og virksomheder om lovgivningen på området.

Økonomi- og erhvervsministeren har nedsat et udvalg, der har til opgave at vurdere:

- » Om der er behov for at styrke Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens generelle informations- og vejledningsindsats med henblik på at forebygge konkurrencelovovertrædelser og sikre efterlevelse af loven.
- » Om processerne for sager efter konkurrencelovgivningen kan tilrettelægges mere effektivt og på en måde, som er mindst muligt belastende for virksomhederne.
- » Om indførelse af fængselsstraf vil kunne bidrage til en styrket håndhævelse af konkurrencelovgivningen i kartelsager.

1.4 Konkurrence om offentlige opgaver

Konkurrencen om de offentlige opgaver har været stigende de seneste år. Kommunerne skabte i 2010 konkurrence om 25,7 pct. af de opgaver, der kan skabes konkurrence om mod 25 pct. i 2009. For regionerne lå omfanget af konkurrence om de egnede opgaver på ca. 20 pct. i 2010. Mens staten skabte konkurrence om 26,4 pct. af opgaverne i 2010 mod 25,9 pct. i 2009.

Kommunerne skabte i 2009 samlet set konkurrence om 34 pct. af opgaverne på de tekniske områder og 21 pct. af opgaverne på velfærdsområdet.

Der er stadig et stort potentiale for at øge konkurrencen om de kommunale opgaver, særligt på det sociale område. Det er et af de mest udgiftstunge områder i kommunerne og udgør over halvdelen af de opgaver, der kan skabes konkurrence om.

Der er stor forskel på, hvor stor en del af opgaverne hver enkelt kommune skaber konkurrence om. På de tekniske områder skabte kommunerne Fanø, Hedensted og Holstebro mest konkurrence i 2009. Mens Jammerbugt, Gribskov og Lolland skabte mest konkurrence om opgaverne på velfærdsområdet.

Flere og flere benytter sig af fritvalgsordninger på velfærdsområdet. I 2010 valgte 33 pct. af brugerne af praktisk hjælp på hjemmehjælpsområdet en privat leverandør mod 28 pct. i 2007.

Regeringens konkurrencepakke fra april 2011 indebærer en række initiativer, der vil øge konkurrencen om offentlige opgaver og bidrage til, at den offentlig sektor udvikles og effektiviseres.

Danske myndigheder sendte i 2008–2009 ca. 21 pct. af værdien af de offentlige indkøb i EU-udbud. Det placerer Danmark i midterfeltet af EU-15 landene.

Klagenævnet for Udbud behandler både klager over EU-udbud og udbud under tilbudsloven. De seneste år har Klagenævnet for Udbud modtaget et stigende antal klager. I 2010 blev der indgivet 125 klager til substantiel klagebehandling – det vil sige, at klagenævnet juridisk har behandlet klagepunkterne – mod 78 i 2009.

Kapitel 2

Konkurrence og forbrugerforhold

2.1 Resumé og konklusioner

Effektiv konkurrence og gode forbrugerforhold er en vigtig drivkraft for vækst og nye muligheder for forbrugerne. Effektiv konkurrence sikrer en dynamisk erhvervsudvikling, og at forbrugerne har adgang til de bedste produkter til den laveste pris. Gode forbrugerforhold medvirker til, at forbrugerne kan være trygge, når de handler, at virksomhederne konkurrerer på lige vilkår, og at forbrugerne bevidst vælger de produkter, der skaber størst værdi for dem. Det skaber effektive markeder og øger velstanden i samfundet.

Markedernes effektivitet kan ikke måles direkte. I stedet anvender Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen flere indikatorer for konkurrence- og forbrugerforhold, som giver en indikation af, hvor godt markederne fungerer.

Indikatorerne peger på, at en gradvis forbedring i konkurrence- og forbrugerforholdene har bidraget til at gøre markederne mere effektive siden første halvdel af 2000'erne. Tendensen er mindre entydig de seneste år. Der er samtidig fortsat tegn på, at konkurrencen ikke er lige så skarp som i sammenlignelige lande.

Konkurrencen blev forbedret lidt fra 2000 til 2008, målt ved konkurrenceindekset, om end der er tegn på, at konkurrencen blev en anelse svagere fra 2007 til 2008 i nogle brancher. 2008 er det seneste år, der er tal for. Frem til 2007 fandt forbedringerne i konkurrencen primært sted blandt brancher med de største konkurrenceproblemer og i hovedsektoren *pengeinstitut- og finansvirksomhed, forsikring*.

Konkurrencen i hovedsektorerne *bygge- og anlægsvirksomhed* og *detailhandel* var nogenlunde uændret fra 2000 til 2008. Begge sektorer har over en længere periode haft en lav vækst i produktiviteten.

Forbrugerforholdene blev forbedret fra 2005 til 2011, målt ved ForbrugerForholdsIndekset (FFI). Indekset måler danske forbrugeres egen vurdering af gennemsigtighed, tillid og klageforhold på en række væsentlige markeder i Danmark. Fra 2010 til 2011 synes forbrugerforholdene ikke at være forbedret.

Forbrugerne giver i FFI 2011 lavest score med hensyn til gennemsigtighed, tillid og klageforhold til markederne for *tv-pakker/-kanaler, fastnettelefonabonnementer* samt *pensionsselskaber*. Modsat får markederne for *bøger, biograf, teater og musik* samt *pakke- og charterrejser* højest score. Generelt vurderer forbrugerne, at det er vanskeligere at begå sig på tjenestemarkederne end varemarkederne.

De danske velstandskorrigerede nettopriser var i 2009 ca. 12 pct. højere end gennemsnittet blandt syv sammenlignelige EU-lande, og dermed de højeste blandt sammenligningslandene.

En væsentlig del af prisforskellen mellem Danmark og EU7-landene skyldes formentlig svagere konkurrence i Danmark. Forskelle i forbrugerpræferencer, konjunkturudvikling og anvendelse af kortvarige tilbud kan dog også have en indflydelse på forskellene i priserne. Hvis konkurrencen styrkes, og de danske velstandskorrigerede nettopriser derved falder med fx ét procentpoint, vil en gennemsnitsdansker kunne spare ca. 1.300 kr. årligt, svarende til en samlet årlig forbrugergevinst på ca. 7 mia. kr.

Især høje danske tjenestepreiser er årsagen til prisforskellen, men både vare- og tjenestepreiser var de højeste blandt EU7-landene, når der korrigeres for forskelle i moms, afgifter og velstand. De danske velstandskorrigerede priser på varer var ca. 5 pct. over gennemsnittet i EU7-landene i 2009, mens priserne på tjenester var ca. 14 pct. over gennemsnittet i EU7-landene. Når prisforskellen er væsentligt mindre på varer end på tjenester, kan det skyldes, at varer i højere grad møder konkurrence fra udlandet.

De danske velstandskorrigerede priser var ca. 8–9 pct. højere end i EU7-landene i første halvdel af 2000'erne. Fra 2006 til 2009 steg de danske velstandskorrigerede nettopreiser relativt til EU7-gennemsnittet, primært drevet af en stigning i prisen på tjenester, mens varepriserne var nogenlunde uændrede på 5 pct. over EU7-gennemsnittet i hele perioden. Stigningen i prisforskellen siden 2006 indikerer umiddelbart, at konkurrencen i Danmark sammenlignet med de øvrige EU7-lande er blevet svækket. Ændringer i tilbudsmønstre og konjunkturforhold kan dog også have betydning for udviklingen.

Et godt samspil mellem forbrugerne og virksomhederne bidrager til at skabe effektive markeder. Et godt samspil forudsætter blandt andet, at forbrugerne og virksomhederne aktivt anvender mulighederne på markedet, og at de kender og overholder lovgivningen på forbruger- og konkurrenceområdet.

Danske forbrugere har bedre kendskab til seks ud af syv konkrete dele af forbrugerlovgivningen end forbrugere i EU7-landene samt Sverige og Storbritannien (EU9), herunder returret ved køb på internettet, og danske forbrugere skifter gennemgående leverandør oftere end i EU9-landene. Det gælder fx på markeder som mobiltelefoner og mobilabonnementer, forsikringer, bank, motionscentre og idrætsklubber. Danske virksomheder har bedre kendskab til tre ud af fire konkrete dele af forbrugerlovgivningen end virksomheder i de øvrige EU9-lande, herunder retten til at få repareret et produkt.

Markedernes effektivitet kan øges ved at liberalisere eller helt afskaffe konkurrencebegrænsende love og regler. Regeringen liberaliserede i 2011 postmarkedet. Den nye postlov giver principielt fri adgang for konkurrerende post- og distributionsvirksomheder til at etablere sig på alle postmarkedets delmarkeder. Post Danmark har dog fortsat et de facto monopol på befordring af breve i Danmark, idet Post Danmark er den eneste aktør på meget væsentlige dele af markedet. Endvidere blev planloven delvist liberaliseret i 2011. Ændringerne af loven giver bedre muligheder for lokal udvikling af Danmarks yderområder. I 2012 vil den endelige liberalisering af lukkeloven medføre, at lukketidsreglerne reelt afskaffes på nær på helligdage og særlige dage.

Regeringen indgik i april 2011 aftale med en række partier i Folketinget om at fremme produktiviteten i Danmark gennem øget konkurrence i byggeriet, private serviceerhverv samt den offentlige sektor (Konkurrencepakken). Initiativerne sigter på at styrke konkurrencen inden for blandt andet byggeriet, taxierhvervet og apoteker. Aftalen følger op på anbefalingerne fra regeringens Vækstforum. For nogle af initiativerne er det aftalt at igangsætte arbejder, der skal konkretisere initiativerne yderligere.

Effektive markeder forudsætter en stærk konkurrence- og forbrugerlovgivning og effektiv håndhævelse og forebyggelse, som medvirker til at fremme konkurrencen til gavn for forbrugerne og bidrager til at sætte rammerne for et godt samspil mellem forbrugere og virksomheder. Udviklingen i efterlevelsen af konkurrence- og forbrugerreglerne gennemgås i kapitel 3.

Afsnit 2.2 omhandler de effektive markeder og produktivitetsudfordringen for Danmark. Afsnit 2.3 beskriver udviklingen på markederne med hensyn til de danske priser, Forbruger-ForholdsIndekset og konkurrenceindekset. Afsnit 2.4 indeholder udvalgte indikatorer for forbrugeres og virksomheders adfærd på markederne set i forhold til udlandet. Ændringer i love og regler med betydning for konkurrencen bliver beskrevet i afsnit 2.5.

Boks 2.1

Hovedkonklusioner

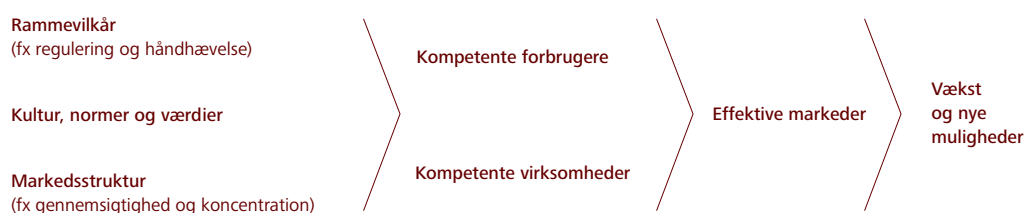
- » Samlet peger indikatorerne på, at en gradvis forbedring i konkurrencen og forbrugerforholdene har bidraget til at gøre markederne mere effektive siden første halvdel af 2000'erne. Tendensen er mindre entydig de seneste år. Der er samtidig fortsat tegn på, at konkurrencen ikke er lige så skarp som i sammenlignelige lande.
- » De danske velstandskorrigerede nettopriser var i 2009 ca. 12 pct. højere end gennemsnittet i EU7-landene og dermed de højeste i EU7. Priserne er navnlig højere på tjenesteydelser.
- » Hvis konkurrencen styrkes, og de danske velstandskorrigerede nettopriser derved falder med ét procentpoint, vil en gennemsnitsdansker kunne spare ca. 1.300 kr. årligt, svarende til en samlet årlig forbrugergevinst på ca. 7 mia. kr.
- » Konkurrencen blev forbedret lidt fra 2000 til 2008, målt ved konkurrenceindekset, om end der er tegn på, at konkurrencen blev en anelse svagere fra 2007 til 2008 i nogle brancher.
- » Forbrugerforholdene blev forbedret fra 2005 til 2011, målt ved ForbrugerForholdsIndekset (FFI). Indekset måler danske forbrugeres vurdering af gennemsigtighed, tillid og klageforhold på en række væsentlige markeder i Danmark. Fra 2010 til 2011 synes forbrugerforholdene ikke at være forbedret.
- » Markeder med højest score i FFI 2011 med hensyn til gennemsigtighed, tillid og klageforhold er markederne for *bøger, biograf, teater og musik* samt *pakke-/charterrejser*.
- » Markeder med lavest score i FFI 2011 med hensyn til gennemsigtighed, tillid og klageforhold er markederne for *tv-pakker/-kanaler, fastnettelefonabonnementer* samt *pensionsselskaber*.
- » Danske forbrugere har bedre kendskab til seks ud af syv konkrete dele af forbrugerlovgivningen end forbrugere i EU9-landene, fx returret ved køb på internettet.
- » Danske virksomheder har bedre kendskab til tre ud af fire konkrete dele af forbrugerlovgivningen end virksomheder i de øvrige EU9-lande, som fx retten til at få repareret et produkt.
- » Regeringen indgik i april 2011 aftale med en række partier i Folketinget om at fremme produktiviteten i Danmark gennem øget konkurrence i byggeriet, private serviceerhverv samt den offentlige sektor (Konkurrencepakken).

2.2 Effektive markeder

Effektive markeder er en vigtig drivkraft for vækst i økonomien og for at skabe nye muligheder for forbrugerne. På effektive markeder konkurrerer virksomhederne om forbrugerne ved at tilbyde de bedste produkter til den laveste pris. For at markederne er effektive, er der en række forhold, der skal være til stede, jf. figur 2.1.

Kompetente forbrugere vælger de produkter, der skaber størst værdi for dem. Det sender et stærkt signal til virksomhederne om forbrugernes ønsker, og sikrer, at de bedste virksomheder opnår succes. Kompetente virksomheder stræber efter at vinde markedsandele og tilbyder produkter, som bedst muligt opfylder forbrugernes behov og ønsker. Kompetente forbrugere kender deres rettigheder efter forbrugerreglerne, og kompetente virksomheder kender og overholder forbruger- og konkurrencereglerne.

Figur 2.1 Effektive markeder



Effektive markeder forudsætter en stærk konkurrence- og forbrugerlovgivning og effektiv håndhævelse og forebyggelse, som medvirker til at fremme konkurrencen til gavn for forbrugere og bidrager til at sætte rammerne for et godt samspil mellem forbrugere og virksomheder. Udviklingen i efterlevelsen af konkurrence- og forbrugerreglerne gennemgås i kapitel 3.

Sektorspecifik regulering kan i nogle tilfælde varetage hensyn til fx forbrugerbeskyttelse, men kan også begrænse konkurrencen, fx hvis reglerne begrænser virksomhedernes muligheder for at komme ind på markedet og udfordre de eksisterende virksomheder.

Kultur, normer og værdier har betydning for, hvor intensivt virksomhederne konkurrerer, og hvor aktivt forbrugerne søger de bedste produkter.

Konkrete markedsforhold, fx antallet af virksomheder og forbrugernes muligheder for at sammenligne varer og tjenester, har stor betydning for virksomhedernes tilskyndelse til at konkurrere og forbrugernes mulighed for at agere konkurrencefremmende ved aktivt at vælge de bedste produkter på markedet.

Gode forbrugerforhold og velfungerende konkurrence medvirker til, at markederne er effektive. Gode forbrugerforhold gør forbrugerne i stand til at vælge de bedste produkter og medvirker til, at virksomheder konkurrerer på basis af korrekte oplysninger til forbrugerne. Velfungerende konkurrence øger virksomhedernes produktivitet og styrker virksomhedernes evne til at konkurrere internationalt.

Det er regeringens målsætning, at danske forbrugerforhold skal være blandt de bedste i Europa, og at konkurrencen i Danmark skal være på niveau med de bedste, sammenlignelige lande.

Regeringen fremlagde i januar 2010 en forbrugerpolitisk handlingsplan. Målsætningen er at skabe endnu bedre forbrugerforhold i Danmark, blandt andet ved at fremme forbrugerbeskyttelsen, klageforholdene og gennemsigtigheden på nogle markeder. I april 2011 indgik regeringen en aftale med en række partier i Folketinget om at fremme produktiviteten i Danmark gennem øget konkurrence i byggeriet, de private serviceerhverv samt den offentlige sektor (Konkurrencepakken), jf. afsnit 2.5.

Produktiviteten i Danmark er siden 1995 steget med blot 0,5 pct. om året.¹ I de private serviceerhverv og i byggeriet har produktivitetsvæksten under ét været ét procentpoint lavere end i EU15-landene, jf. boks 2.2. En lav produktivitetsvækst kan blandt andet afspejle et svagt konkurrencepres. Den danske bygge- og anlægssektor er forholdsvis lokal og dermed – som servicevirksomhederne – ikke udsat for særligt stort konkurrencepres fra internationale virksomheder.² Styrket konkurrence i byggeriet og serviceerhvervene vil medvirke til at styrke produktiviteten i brancherne og kunne sænke priserne. Det vil bidrage til at hæve det generelle produktivetsniveau i Danmark og styrke konkurrencekraften i virksomheder, der konkurrerer internationalt, fordi virksomhedernes omkostninger ved køb af serviceydelser, herunder fra byggeriet, mindskes, jf. boks 2.2.

Note 1: Produktiviteten er opgjort som bruttoværditilvækst (BVT) pr. arbejdstime og omfatter hele økonomien.

Note 2: McKinsey & Company (2010), »Creating Economic Growth in Denmark Through Competition«, november 2010.

Boks 2.2

Konkurrence kan øge produktiviteten i service-sektoren og byggeriet

Produktivitetsvæksten i Danmark halter efter de lande, som vi normalt sammenligner os med. Siden 1995 er produktiviteten blot steget med 0,5 pct. om året for økonomien under ét. Danmark står over for en stor udfordring med at fremme produktiviteten, særligt i service- og byggeerhverv, hvor produktivitetsvæksten siden 1995 har været ca. ét procentpoint lavere end i EU15-landene.

Konkurrence har stor betydning for produktiviteten. Regeringens Vækstforum vurderer, at der er behov

for markante tiltag for at fremme konkurrencen – og dermed produktiviteten – i de private serviceerhverv, byggeriet og den offentlige sektor. Skarp konkurrence gør virksomheder mere effektive, idérige og produktive. Konkurrence fremmer den løbende omstilling i erhvervslivet, så arbejdskraft og kapital frigøres til de bedste brancher og virksomheder. Ligeledes kan forbrugerne købe flere, bedre og billigere varer og tjenesteydelser, når konkurrencen er skarp. Det øger konkurrencekraften og er med til at fastholde produktion og jobs i Danmark.

Produktivitetsudviklingen har været særlig svag i erhverv, der ikke er udsat

for internationalt konkurrencepres. Det gælder især for service- og byggeerhverv, som er kendetegnet ved lav produktivitet. *Forretningsservice, bygge og anlæg, detailhandel* samt *hotel og restauration* udgør tilsammen ca. 30 pct. af den samlede beskæftigelse, jf. figur 2.2. Regeringens Vækstforum har peget på, at stærkere konkurrence i disse erhverv er afgørende for at øge produktiviteten generelt i samfundet.

I mange lande bidrager forsknings- og udviklingsintensive industrier kun med ca. 5 pct. af den samlede værditilvækst.¹ Disse industrier er primært lokaliseret i fremstillingssektoren, som i forvejen har en produk-

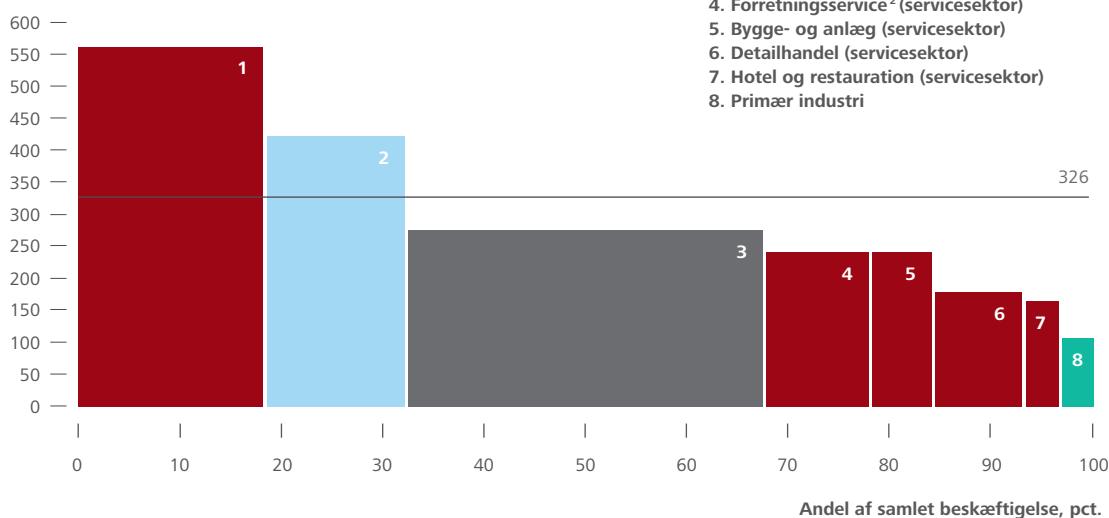
tivitet over gennemsnittet i Danmark, jf. figur 2.2. Et øget fokus på vækst i forsknings- og udviklingsintensive industrier alene vil ikke være tilstrækkeligt til at hæve det generelle produktivitsniveau. Serviceerhverv, blandt andet *detailhandel, hotel og restauration, finansielle ydelser* samt *forsikring*, udgør ca. 50 pct. af beskæftigelsen. Styrket konkurrence i disse sektorer er vigtig for at hæve det generelle produktivitsniveau i Danmark.

Note 1: McKinsey Global Institute (2010), »How to Compete and Grow: A Sector Guide to Policy«, marts 2010.

Kilde: Vækstforum (2011), »Ny vækst i Danmark - Hovedkonklusioner fra Vækstforum«, marts 2011 og McKinsey & Company (2010), »Creating Economic Growth In Denmark Through Competition«, november 2010.

Figur 2.2 Sektorer efter værditilvækst og andel af beskæftigelse

Værditilvækst pr. time
DKK, 2009-priser



Note 1: Inkluderer også energi, råstofudvinding og vandforsyning.

Note 2: Forretningsservice inkluderer blandt andet it-service, arkitekter og ingeniører, revisorer, ejendomsmæglere, advokater m.v. Blandt andet advokater og it-services har højere bruttoværditilvækst (BVT) pr. time end gennemsnittet i sektoren, mens ejendomsmæglere og forsknings- og udviklingsservice har lavere BVT pr. time. Tallene for brancherne er ikke helt sammenlignelige med det overordnede tal, da branchetallene vedrører 2006, mens de overordnede tal vedrører 2009.

Kilde: McKinsey & Company (2010), »Creating Economic Growth In Denmark Through Competition«, november 2010.

2.3 Udviklingen på markederne

Markedernes effektivitet kan ikke måles direkte. I stedet anvender Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen flere indikatorer for både konkurrence- og forbrugerforhold. Samlet set tegner indikatorerne for priser, forbrugerforhold og konkurrenceforhold et billede af udviklingen på markederne.

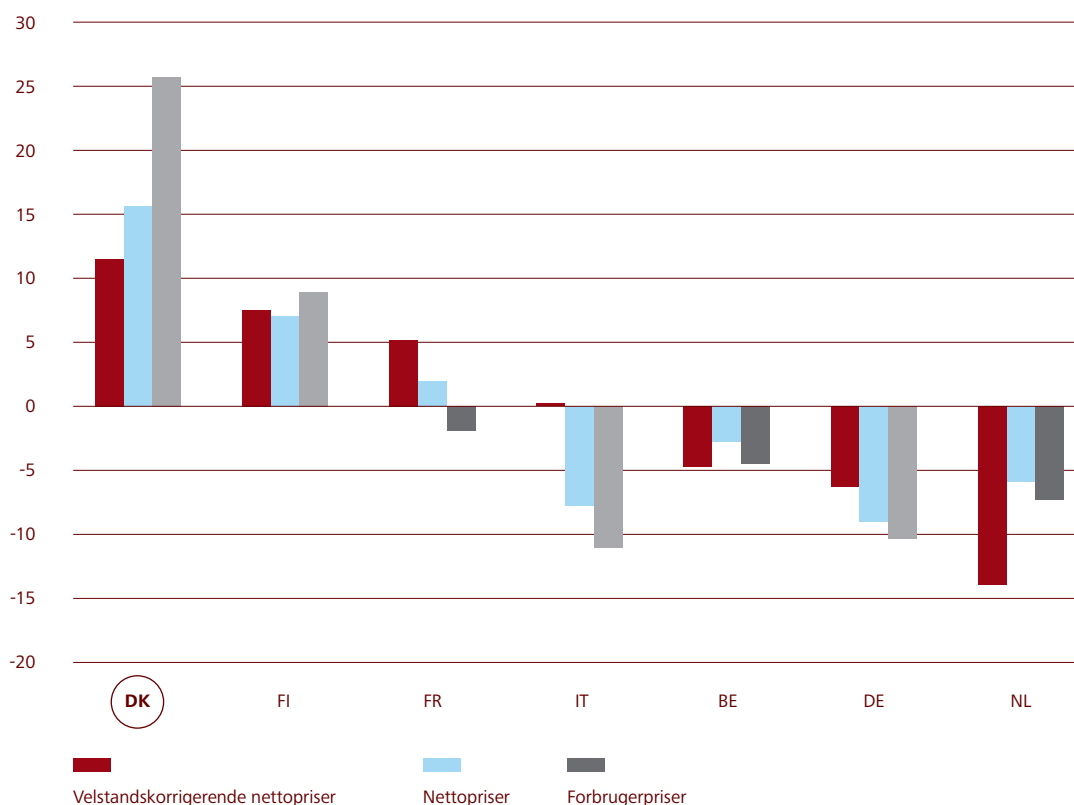
Priserne i Danmark og i udlandet

Prisniveauet i Danmark i forhold til sammenlignelige lande er én indikator for konkurrenceintensiteten, og for hvor velfungerende markederne er. Priser er en vigtig konkurrenceparameter, når virksomheder konkurrerer om at tiltrække kunder. Svag konkurrence i Danmark kan føre til, at danske forbrugere betaler mere for varer og tjenester end forbrugere i andre lande.

De danske priser var i 2009 de højeste blandt syv sammenlignelige EU-lande (EU7-landene).³ Korrigeret for moms, afgifter og velstandsforskelle var de danske priser ca. 12 pct. højere end gennemsnittet blandt EU7-landene i 2009, jf. figur 2.3. Det indikerer, at konkurrencen i Danmark er svagere end i resten af EU7-landene.

Figur 2.3 Prisforskellene i EU7-landene, 2009

Afvigelse i forhold til EU7-gns., pct.



Anm.: Nettopriserne er beregnet som Eurostats Purchasing Power Parities (PPP) fratrukket moms og produktspecifikke afgifter. Nettopriser er korrigeret for forskelle i landenes velstand, da rigere lande typisk har et højere prisniveau. En beskrivelse af velstandskorrekturen kan findes på www.kfst.dk under dokumentation for beregning af priser i Konkurrenceregulering 2008. Hvert år opdaterer Eurostat priserne de seneste tre år, og styrelsens beregninger indebærer, at der sker en revision af datagrundlaget for afgifterne, fordi disse oplysninger kun haves med et års forsinkelse i forhold til data for priserne. Med de opdaterede priser og afgifter var prisforskellen i 2008 på ca. 11 pct. I Konkurrenceregulering 2010 var prisen i 2008 på ca. 9 pct. Forskellen skyldes primært en opdatering af datagrundlaget for moms og afgifter, der indebærer et lavere niveau i de indbetalte afgifter – især på køretøjer – i Danmark samt, at den svage danske vækst mindsker velstandskorrekturen. En oversigt over landebetegnelser findes i bilag 2.1.

Kilde: Eurostat, OECD og egne beregninger.

Note 3: Foruden Danmark indgår Finland, Frankrig, Italien, Belgien, Tyskland og Nederlandene i EU7.

En væsentlig del af prisforskellen mellem Danmark og EU7-landene skyldes formentlig svagere konkurrence i Danmark. Forskelle i forbrugerpræferencer, konjunkturudvikling og anvendelse af kortvarige tilbud kan dog også have en indflydelse på forskellene i priserne.

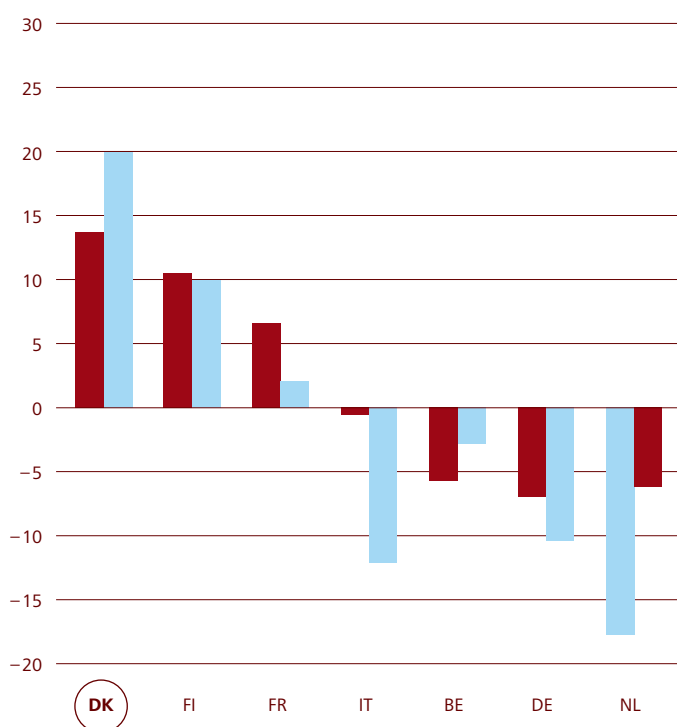
De danske velstandskorrigerede priser på både varer og tjenester var i 2009 de højeste blandt EU7-landene.⁴ I 2009 var de velstandskorrigerede tjenestepreiser ca. 14 pct. over EU7-gennemsnittet, mens de velstandskorrigerede varepriser var ca. 5 pct. over EU7-gennemsnittet, jf. figur 2.4(a) og (b). Nederlandene, Tyskland og Belgien havde alle priser under EU7-gennemsnittet for både varer og tjenester i 2009.

Spændet mellem de højeste og laveste velstandskorrigerede nettopriser på tjenester i EU7-landene var ca. 32 procentpoint i 2009. Spændet var mere end dobbelt så stort som for varepriserne, hvor spændet var på ca. 13 procentpoint. En forklaring kan være, at konkurrencen typisk er større for varer, fordi varer er nemmere at handle internationalt eller via e-handel, mens tjenester typisk er vanskeligere at handle internationalt.

Figur 2.4 Prisforskelle på varer og tjenester i EU7-landene, 2009

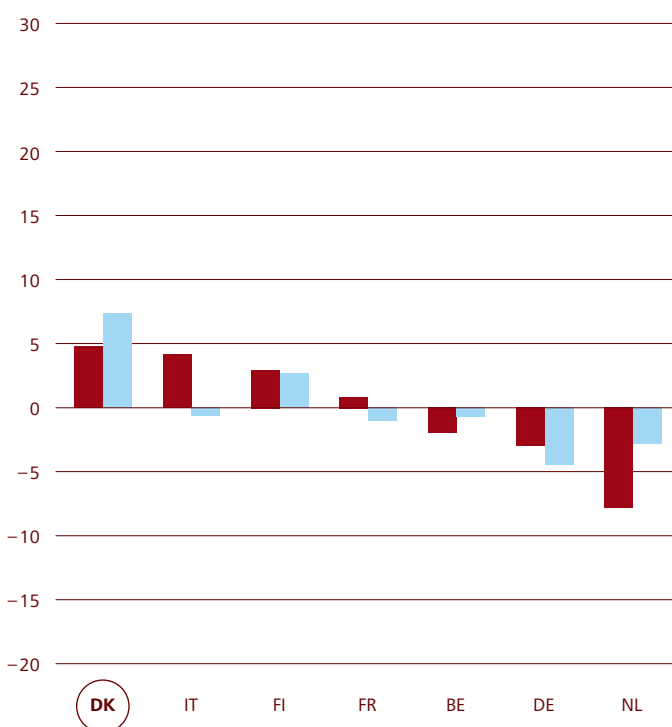
(a) Tjenester

Afvigelse i forhold til EU7-gns., pct.



(b) Varer

Afvigelse i forhold til EU7-gns., pct.



■ Velstandskorrigerede nettopriser ■ Nettopriser

Kilde: Eurostat, OECD og egne beregninger.

Note 4: I Konkurrenceredegørelse 2010 var de danske velstandskorrigerede nettopriser på tjenester de højeste, mens de danske velstandskorrigerede nettopriser på varer var de tredje højeste, efter Italien og Finland (2008-priser). De opdaterede data fra Eurostat har medført, at de danske velstandskorrigerede varepriser i 2008 var de højeste i EU7. Der er således ikke sket nogen ændring i forhold til Danmarks placering fra 2008 til 2009.

Boks 2.3

Tandlægeklinikker kan blive mere effektive, og forbrugerne kan bidrage til øget konkurrence

I Danmark er det dyrere at få lavet større tandlægeydelser end i sammenlignelige lande. Fx er priserne i Sverige væsentligt lavere på plastfyldninger (25–42 pct. lavere), porcelænskroner (19–39 pct. lavere) og implantater (29 pct. lavere).¹ Mindre tandlægeydelser som fx diagnosticering, kontrol, tandrensning, røntgen m.v. er reguleret med faste priser i Danmark, og disse ydelser er billigere i Danmark end i Sverige (62–91 pct. lavere).²

McKinsey & Company peger i analysen til Vækstforum på, at den danske regulering på tandlægeområdet hæmmer konkurrencen og produktivtæveksten på tandlægemarkedet. McKinsey & Company nævner blandt

andet begrænsninger i, hvem der må eje en tandklinik, som en barriere. Reguleringen af ejerskabsforholdene hæmmer mulighederne for at opnå stordriftsfordele og effektiv arbejdsdeling blandt tandlægeklinikker.

Samtidig er tandlægeydelserne karakteriseret ved at være både teknisk og kompleks samt en kombineret ydelse, hvor tandlægen først diagnosticerer og derefter behandler. Det er formentlig en medvirkende årsag til, at forbrugerne vurderer tandlægemarkedet som mere uigennemsigtigt og vanskeligt at agere på, jf. figur 2.5.

Forbrugerne har stor tillid til tandlæger, målt ved ForbrugerForholdsIndekset (jf. boks 2.5 nedenfor). Forbrugerne vurderer, at tandlæger i højere grad end virksomheder på andre tjenestemarkeder overholder reglerne, markedsfører sig ordentligt

og indfrier forbrugernes forventninger.

Den store tillid kan få forbrugerne til at undlade at undersøge alternativer til den tandlæge, som forbrugeren kender. Fx fandt Forbrugerstyrelsen i 2005, at 78 pct. af forbrugerne hverken havde skiftet eller overvejet at skifte tandlæge, og at 60 pct. af forbrugerne havde brugt den samme tandlæge/klinik i 10 år.

Samtidig vurderer forbrugerne, at de søger information i mindre omfang, inden de går til tandlægen, sammenlignet med andre tjenestemarkeder. Det er dog ikke muligt at vurdere, om forbrugerne ikke sammenligner, fordi de fx tror priserne er ens overalt, eller fordi de ikke ønsker at undersøge priser andre steder. Indenrigs- og Sundhedsministeriet har på sundhed.dk gjort det muligt at sammen-

ligne priser mellem danske tandlæger. En undersøgelse fra 2010 viste, at 33 pct. af brugerne af funktionen på sundhed.dk havde sparet penge – ofte over 1.000 kr.³

Note 1: Priserne er ikke korrigeret for skatter og afgifter eller offentlige subsidier.

Note 2: I Danmark er prisen på en række mindre tandlægeydelser reguleret ved lov. Det skyldes et hensyn om at fremme forebyggelsesindsatsen. De mindre tandlægeydelser er fx diagnosticering, kontrol, tandrensning, røntgen m.v. For større tandbehandlinger er der fri prissætning. Det gælder fx rodbehandling, operativ fjernelse af tand, porcelænskroner og broer samt implantater. I Sverige er der fri prissætning for alle tandlægeydelser.

Note 3: Undersøgelsen blev gennemført via nettet med 2.002 repræsentative danskere mellem 18 og 74 år i juni-juli 2010 af Analyse Danmark A/S for sundhed.dk, jf. Indenrigs- og Sundhedsministeriet.

Kilde: McKinsey & Company: »Creating Economic Growth In Denmark Through Competition, november 2010. Danmarks Statistiks Forbrugerundersøgelse FU10. Indenrigs- og Sundhedsministeriet. Forbrugerstyrelsen: Forbrugerredegørelse 2005, s. 130-163.

Figur 2.5 Forbrugernes opfattelse af tandlægeydelserne



Anm.: Gennemsnitlighed i FFI 2011 måler, i hvilken grad forbrugerne kan få overblik over, hvilke erhvervsdrivende der er på markedet, kan sammenligne forholdet mellem pris og kvalitet, og oplever at konkurrencen på markedet sikrer dem en fair pris. Tillid i FFI 2011 måler, i hvilken grad forbrugernes forventninger indfries, forbrugerne har tillid til de erhvervsdrivendes markedsføring, og har tillid til, at de erhvervsdrivende overholder de regler, der skal beskytte forbrugerne.

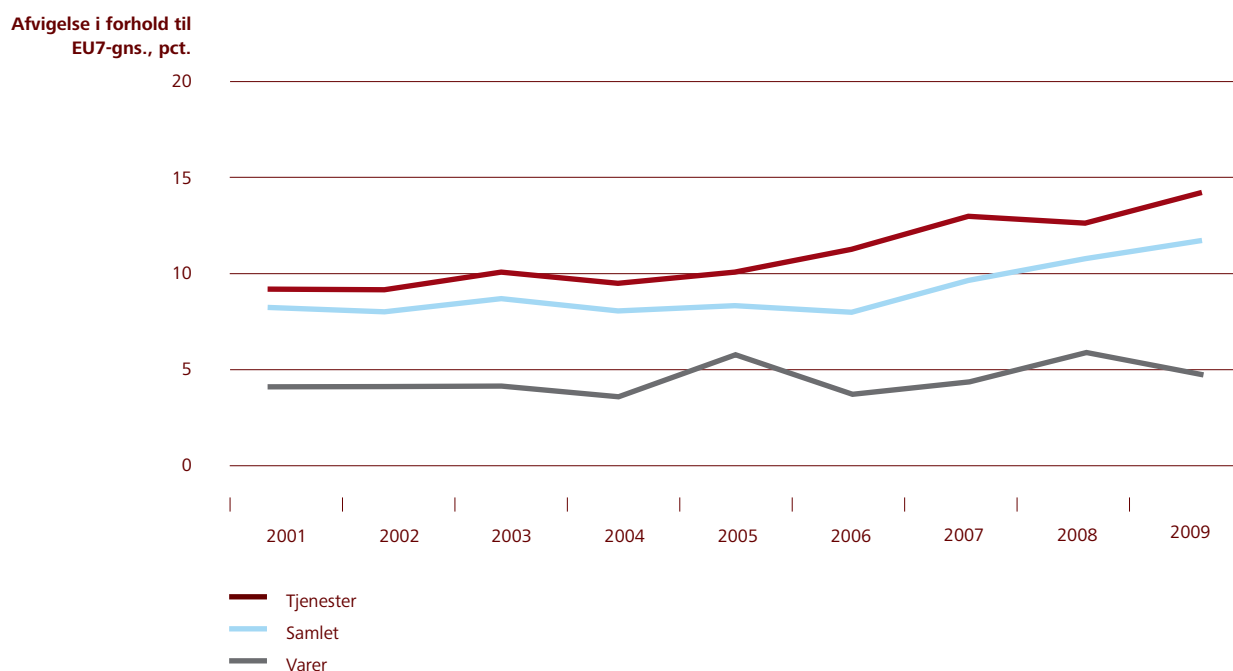
Kilde: Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens ForbrugerForholdsIndeks 2011 (FFI 2011).

Danmark har de højeste tjenestepreiser i EU7-landene. Tandlægeydelser er et eksempel på tjenester, hvor priserne er højere i Danmark. Ydelserne er forbundet med en række særlige karakteristika, som gør konkurrencen om ydelserne vanskeligere, jf. boks 2.3.

De danske velstandskorrigerede priser var ca. 8–9 pct. højere end i EU7-landene i første halvdel af 2000'erne, jf. figur 2.6. Fra 2006 til 2009 steg de danske velstandskorrigerede nettopriser relativt til EU7-gennemsnittet, primært drevet af en stigning i prisen på tjenester, mens varepriserne var nogenlunde uændrede på ca. 5 pct. over EU7-gennemsnittet i hele perioden.⁵

Stigningen i prisforskellen siden 2006 indikerer umiddelbart, at konkurrencen i Danmark sammenlignet med de øvrige EU7-lande er blevet svækket. Ændringer i tilbudsmønstre og konjunkturforskel kan dog også have betydning for udviklingen.

Figur 2.6 Udviklingen i de relative velstandskorrigerede forbrugerpriser i Danmark



Kilde: Eurostat, OECD og egne beregninger.

Forbrugerne kan opnå betydelige besparelser, hvis konkurrencen øges i brancher, hvor forbrugerne anvender en stor andel af deres indkomst. De danske nettopriser var i 2009 højere end EU7-gennemsnittet for forbrugsgrupperne *andre varer og tjenester, drikkevarer og tobak, transportmidler samt fritidsudstyr, underholdning og rejser* i 2009. Samlet set udgør forbruget af disse varer og tjenester 40 pct. af forbruget, når der ses bort fra udgifter til boligbenyttelse, og *fritidsudstyr, underholdning og rejser* udgør godt 20 pct. heraf, jf. boks 2.4.

Note 5: I Konkurrenceredegørelse 2010 var priserne opgjort til ca. 9 pct. over EU7-gennemsnittet i 2008. I Konkurrence- og Forbrugerredegørelsen 2011 er priserne i 2008 opgjort til ca. 11 pct. over EU7-gennemsnittet. Forskellen skyldes flere forhold, herunder en opdatering af afgifter og moms, en opdateret velstandskorrektion samt en revision i priserne fra Eurostat. Stigningen i priserne fra 2008 til 2009 var ca. ét procentpoint, når der tages højde for ovenstående.

Boks 2.4

Danske nettopriser og andel af privatforbrug

Danskernes forbrug fordeler sig over en række forskellige varer og tjenester. De danske nettopriser var i 2009 højere end EU7-gennemsnittet for næsten samtlige danske forbrugsgrupper, jf. figur 2.7. Styrelsen må ikke offentliggøre priserne på et mere detaljeret niveau end vist i figuren.

På de markeder, hvor både priser og forbrug er relativt høje, og hvor der samtidig er mulighed for at opnå lavere priser, kan det bedre betale sig for forbrugerne at gøre en indsats for at finde det bedste tilbud. Samtidig kan øget konkurrence komme forbrugerne til gode.

Danskernes forbrug til andre varer og tjenester, drikkevarer og tobak, transportmidler samt fritidsudstyr, under-

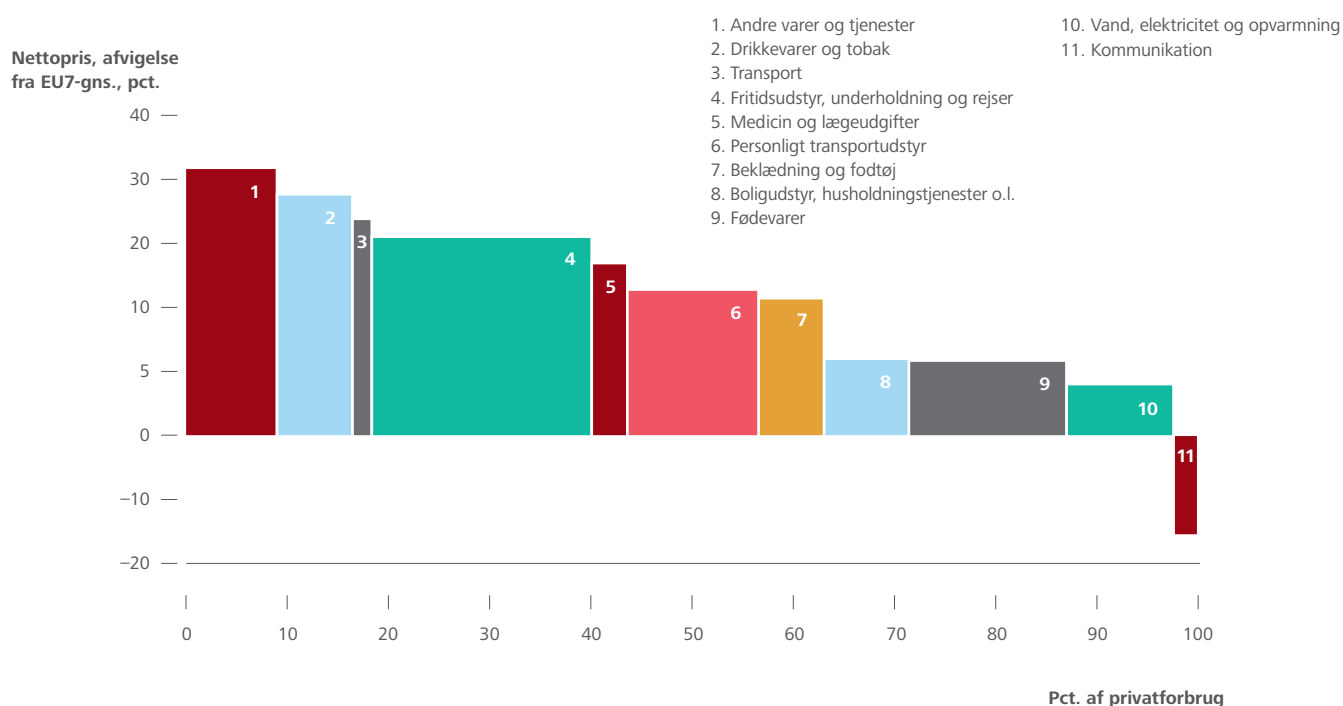
holdning og rejser udgjorde i 2009 omtrent 40 pct. af det samlede forbrug, når der ses bort fra udgifter til bolig.¹ Nettopriserne for forbrugsgrupperne var ca. 20–30 pct. højere end gennemsnittet i EU7-landene.

Andre varer og tjenester havde de højeste nettopriser med ca. 30 pct. over gennemsnittet i EU7-landene. Denne forbrugsgruppe omfatter blandt andet

produkter og ydelser til personlig pleje – fx frisørsaloner og skønhedsklinikker. Det er tjenester, som typisk handles nationalt og dermed kan være mindre konkurrenceudsat.

Note 1: Udgifter til bolig udgør ca. 23 pct. af danskernes samlede forbrug. Boligbenyttelse er udeladt af den årsag, at forbruget til bolig kun i begrænset omfang og kun på længere sigt afhænger af konkurrencen på markedet.

Figur 2.7 Afvigelse i nettopriserne i forhold til EU7-landene i brancherne og andelen af privatforbrug, 2009



Note: Boligbenyttelse er ikke medregnet i det samlede forbrug.

Anm.: Figuren viser afvigelsen i nettopriserne fra EU7-gennemsnittet på den vertikale akse og andelen af privatforbruget på den horisontale akse. Bredden på søjlerne viser således, hvor stor en andel af privatforbruget den pågældende branche udgør.

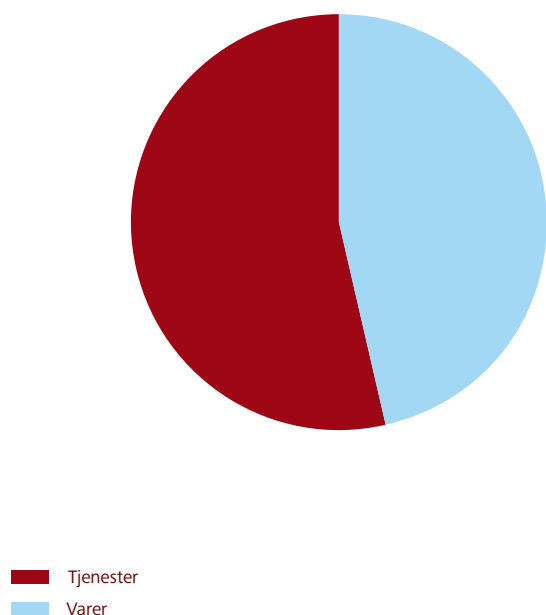
Kilde: Eurostat og egne beregninger.

Tjenesteydelser udgjorde i 2010 ca. 54 pct. af det samlede forbrug, jf. figur 2.8(a), og gennem en årrække har der været en tendens til, at tjenester fylder mere og mere i danskernes forbrug, jf. figur 2.8(b).⁶ Det er en tendens, der ses i de fleste lande. Det skyldes en tendens til, at en større del af indkomsten forbruges på tjenester i takt med, at indkomsten i samfundet stiger. Det betyder, at det fremover vil blive endnu dyrere for danske forbrugere, hvis konkurrencen fortsat er svag i tjenesteerhvervene.

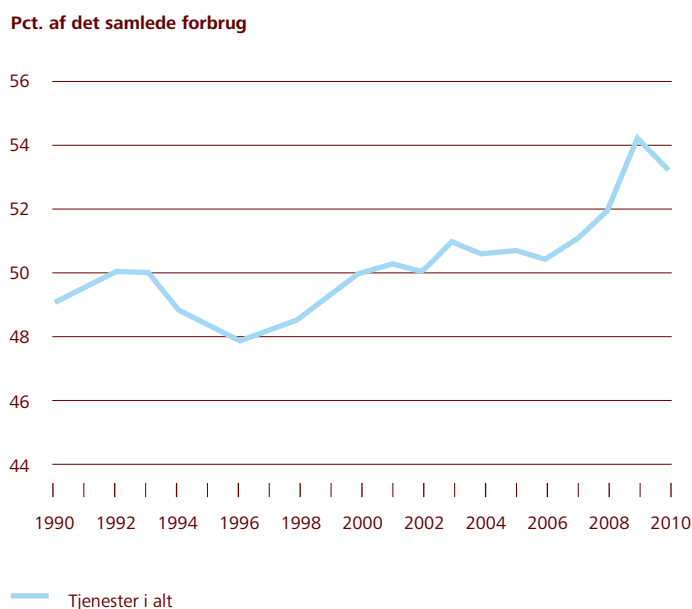
Hvis konkurrencen styrkes, og de danske velstandskorrigerede nettopriser derved falder med fx ét procentpoint, vil en gennemsnitsdansker kunne spare ca. 1.300 kr. årligt, svarende til en samlet årlig forbrugergevinst på ca. 7 mia. kr.

Figur 2.8 Tjenester fylder over halvdelen af privatforbruget, og forbruget af tjenester stiger i Danmark

(a) Andel af privatforbruget, 2010



(b) Udviklingen i tjenesters andel af privatforbruget, 1990–2010



Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

Gode forbrugerforhold

En forbedring af forbrugerforholdene kan afspejle, at markederne er blevet mere effektive. Det kan vise sig ved, at forbrugerne har fået bedre mulighed for at sammenligne produkter eller ydelser på et marked eller sjældnere har oplevet problemer i forbindelse med køb.

Gode forbrugerforhold indebærer blandt andet, at virksomhederne markedsfører sig troværdigt, overholder forbrugerbeskyttelsesreglerne, i vidt omfang håndterer problemer i fællesskab med forbrugerne, hvis de opstår, og i det hele taget indfrier forbrugernes forventninger.

Gode forbrugerforhold indebærer også, at forbrugerne enkelt og uden større omkostninger kan få tilstrækkeligt overblik over markedet til at kunne vælge det bedste produkt eller ydelse til prisen, at forbrugere har tillid til de erhvervsdrivende, samt at forbrugerne kan klage over produkter eller ydelser. Disse parametre opgøres årligt i Konkurrence- og Forbrugerstyrel-

Note 6: McKinsey & Company (2010). »Creating Economic Growth In Denmark Through Competition«, november 2010 og Danmarks Statistiks Forbrugerundersøgelse FU10.

sens ForbrugerForholdsIndeks (FFI). FFI giver dermed en indikation af forbrugerforholdenes tilstand i Danmark.

I 2011 er FFI baseret på ca. 11.000 danskeres vurdering af gennemsigtighed, tillid og klageforhold på 49 danske forbrugsmarkeder, jf. boks 2.5.

Boks 2.5 ForbrugerForholds- Indekset (FFI)

ForbrugerForholdsIndekset (FFI) giver et overblik over de generelle forbrugerforhold samt et billede af forbrugerforholdene på 49 forbrugsmarkeder. FFI består af tre indikatorer – gennemsigtighed, tillid og klageforhold. De tre indikatorer er hver især sammensat af tre spørgsmål:

- » **Gennemsigtighed:** Måler i hvilken grad (1) forbrugerne kan få overblik over, hvilke erhvervsdrivende der er på markedet, (2) kan sammenligne forholdet mellem pris og kvalitet, og (3) oplever at konkurrencen på markedet sikrer dem en fair pris.
- » **Tillid:** Måler i hvilken grad (1) forbrugernes forventninger indfries, (2) forbrugerne har tillid til de erhvervsdrivendes markedsføring, og (3) har tillid til at de erhvervsdrivende overholder de regler, der skal beskytte forbrugeren.
- » **Klageforhold:** Måler i hvilken grad (1) forbrugerne oplever problemer med det, de har købt, (2) har tillid til at de får en ordentlig behandling af de erhvervsdrivende, hvis der opstår et problem, og (3) oplever at de har muligheder for at klage til en tredjepart.

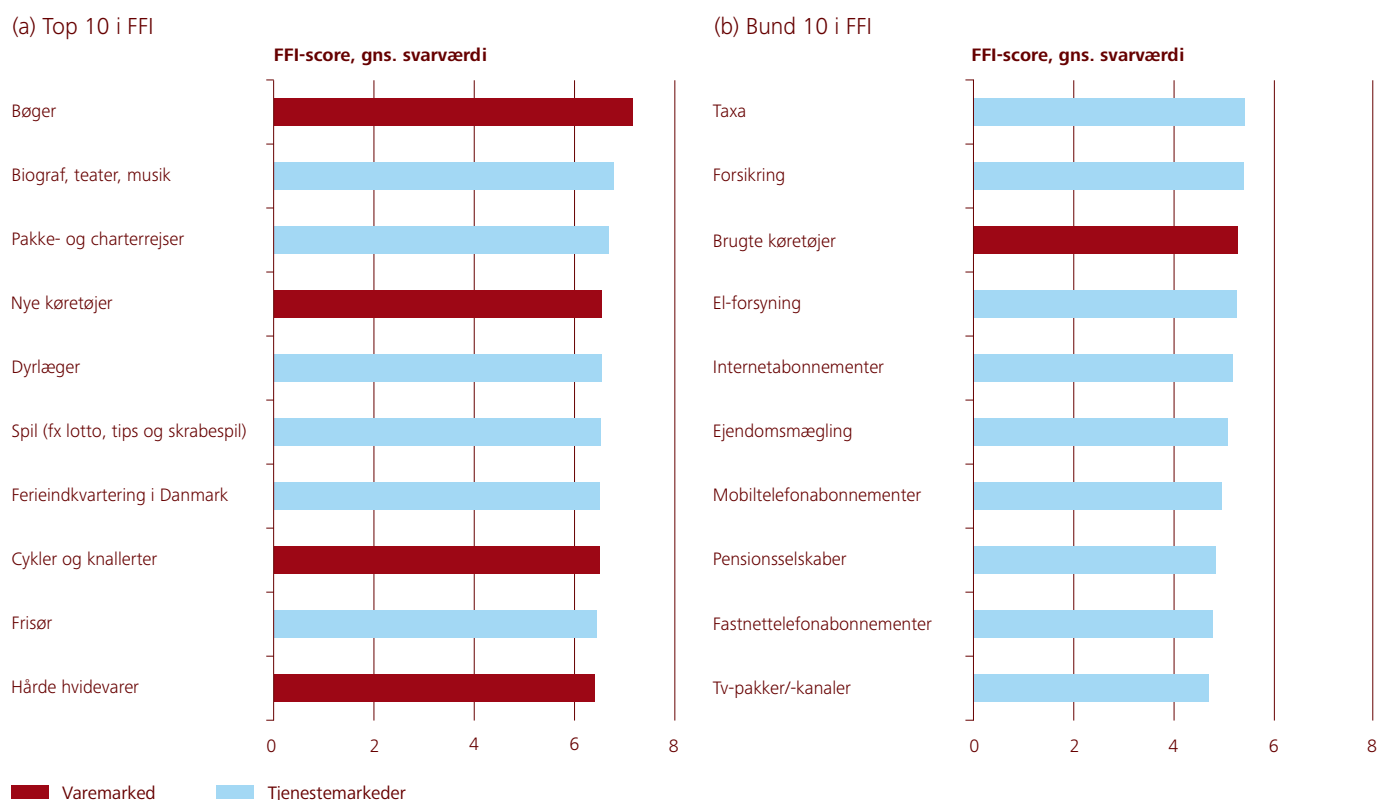
Såvel spørgsmål som indikatorer opgøres på en skala fra 0 til 10 – hvor vurderingen på 10 er den bedst mulige. Målingen foretages via websurvey – i 2011 blandt ca. 11.000 forbrugere med købs erfaring på de undersøgte markeder.

En høj score i FFI indikerer, at forbrugerforholdene – målt ved gennemsigtighed, tillid og klageforhold – er relativt gode og omvendt. En lav FFI-score kan dog også skyldes specifikke markedsforhold eller produktkarakteristika, fx at nogle produkter er mere komplekse end andre og dermed vanskeligere for forbrugerne at sammenligne.

FFI 2011 viser overordnet, at forbrugernes vurdering af forbrugerforholdene i Danmark i 2011 giver en samlet FFI-score på 6,0 på skalaen 0–10. Det er på niveau med forbrugernes vurdering i 2010.

Det er typisk markeder for relativt enkle »fritidsgoder« som fx *bøger, biograf, teater og musik* samt *pakke- og charterrejser*, der opnår en høj vurdering af forbrugerne, mens markeder, der opnår en lav vurdering, er mere komplekse tjenesteydelser, som fx *tv-pakker/-kanaler, fast-nettelefonabonnementer* samt *pensionsselskaber*, jf. figur 2.9(a) og (b). Mange af markederne med lav placering i FFI er tjenestemarkeder.

Figur 2.9 Top og bund i ForbrugerForholdsIndekset, 2011



Kilde: Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens ForbrugerForholdsIndeks 2011.

Siden 2009 har bogmarkedet haft de mest velfungerende forbrugerforhold ifølge FFI. I 2005 var bogmarkedet placeret omkring den bedste tredjedel af markederne i indekset. Forbedringen i forbrugernes vurdering af bogmarkedet de senere år kan være en konsekvens af forbedringer af konkurrenceforholdene. I 2006 blev retten til at diktere priser indskrænket til maksimalt at måtte omfatte 10 pct. af nyudgivne titler, og retten blev helt afskaffet 1. januar 2011. Der er tegn på, at det har givet forbrugerne adgang til et større udbud af bøger, og at forbrugerne oplever, at de får bøgerne til mere attraktive priser, jf. Konkurrenceredegørelse 2010.

Markedet for tv-pakker/-kanaler har de sidste to år ligget i bunden af FFI. Markedet opnår lave vurderinger i forhold til gennemsigtighed, tillid og klageforhold. Når forbrugerne vurderer markedets gennemsigtighed lavt, kan det hænge sammen med, at distributørerne anvender forskellige distributionsplatforme, fx kabel-tv, fiber, telefonnet, parabol og antennenet. Disse platforme stiller forskellige krav til forbrugernes modtageudstyr, og mange forbrugere har kun adgang til nogle platforme. Hertil kommer, at indholdet af de udbudte tv-pakker varierer fra distributør til distributør, mens tv-kanaler kun sjældent udbydes enkeltvis.

Det overordnede FFI-indeks skal fortolkes med forsigtighed. Det skyldes, at de tre underindikatorer, som indekset er sammensat af, afspejler meget forskellige forhold, som kun vanskeligt kan sammensættes til et samlet indeks. Der er dog en vis tendens til, at de markeder, der har de højeste og laveste værdier af indekset, har det på alle tre underindikatorer.

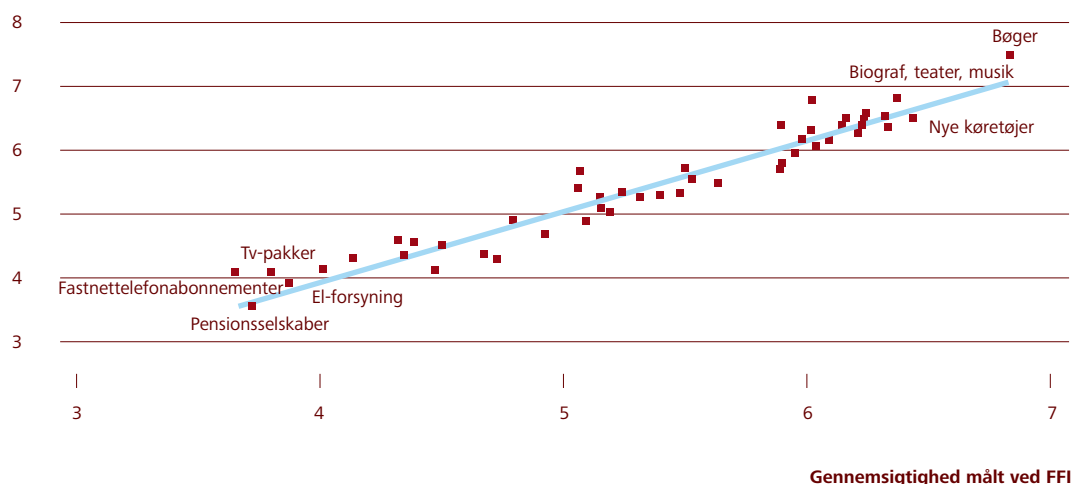
Gennemsigtighed, tillid og klageforhold

Gennemsigtighed på et marked udtrykker, i hvilken grad det er muligt for forbrugere og virksomheder at skaffe sig relevant information om produkter og priser på markedet. Graden af gennemsigtighed afhænger af, om informationen er tilgængelig, overskuelig og sammenlignelig. Det kan enten være i fysiske butikker eller fx på prisportaler på internettet.

Gennemsigtighed på et marked er som udgangspunkt godt for forbrugerne. Øget gennemsigtighed reducerer forbrugernes omkostninger ved at finde de bedste produkter og ydelser (søgeomkostninger)⁷ og forbedrer forbrugernes mulighed for at vælge det for dem bedste produkt, jf. figur 2.10. Det vil typisk anspore virksomhederne til at tilbyde bedre produkter eller lavere priser i konkurrencen med andre virksomheder. Gennemsigtighed giver ofte virksomhederne mulighed for at sammensætte deres produkter, så de bliver mest attraktive for forbrugerne og kan give virksomhederne mulighed for at benchmarke sig mod andre virksomheder og understøtte forskning og udvikling ved at reducere usikkerheden på et marked. I de fleste tilfælde vil øget gennemsigtighed dermed føre til øget velstand for forbrugerne.

Figur 2.10 Sammenhæng mellem gennemsigtighed og muligheden for at vælge det bedste produkt, 2011

Hvor nemt eller svært er det at vælge den bedste vare/ydelse?



Anm.: Gennemsigtighed i FFI måler, i hvilken grad forbrugerne kan få overblik over, hvilke erhvervsdrivende der er på markedet, kan sammenligne forholdet mellem pris og kvalitet, og oplever at konkurrencen på markedet sikrer dem en fair pris (angivet på x-aksen). Forbrugerne har i forbindelse med FFI 2011 også angivet, hvor nemt eller svært det er at vælge den bedste vare/ydelse (angivet på y-aksen).

Kilde: Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens ForbrugerForholdsIndeks 2011.

Gennemsigtighed på et marked er imidlertid ikke entydigt positivt for konkurrencen og dermed i sidste ende for forbrugerne. I særlige tilfælde kan øget gennemsigtighed føre til, at virksomhederne samordner deres priser, jf. boks 2.6. Det betyder højere priser for forbrugerne og kan desuden dæmpe virksomhedernes iver efter at nedbringe egne omkostninger og udvikle nye produkter.

Boks 2.6 Gennemsigtighed og konkurrence

Gennemsigtighed for virksomhederne kan have modsatrettede effekter. Ofte vil gennemsigtighed bidrage til effektive markeder til gavn for forbrugerne. Gennemsigtighed kan:

- » Give virksomheder mulighed for løbende at benchmarke sig mod konkurrenterne på nøgleområder. Det kan hjælpe virksomhederne til at effektivisere produktionen med fx lavere priser eller bedre kvalitet til følge.
- » Sætte virksomheder i stand til at sammensætte deres produkter, så forbrugerne i højere grad vælger netop deres produkt.
- » Mindske den generelle usikkerhed på et marked særligt i forbindelse med langsigtede investeringer – fx i forskning og udvikling. Herved opnår forbrugerne nye muligheder, idet virksomhederne udvikler produkter og igangsætter projekter, som ellers ikke ville være blevet realiseret.

Men i særlige tilfælde kan gennemsigtighed for virksomhederne også føre til, at forbrugerne bliver stillet værre. Gennemsigtighed kan således:

- » Gøre virksomhederne mere tilbøjelige til at agere samlet fx ved at sætte priser omkring et normeret niveau – også kaldet stiltiende koordinering. I givet fald vil priserne blive højere, end hvis markedet ikke havde været gennemsigtigt. En sådan samlet adfærd sætter konkurrencen ud af kraft og betyder, at virksomhederne ikke stræber efter at tilbyde forbrugerne et produkt, der er bedre til prisen end konkurrenternes.
- » Gøre det lettere for virksomhederne at overvåge hinanden og dermed lettere at indlede og opretholde koordineringen.

Gennemsigtighed er dog kun ét blandt flere afgørende forhold for koordinering. Risikoen for koordinering er fx større på markeder med færre virksomheder, hvor produkterne er mere homogene, og hvor købersiden lægger et mindre konkurrencepres på virksomhederne.

Det er også afgørende, om der på markedet findes fx stærke kunder eller virksomheder, som ikke deltager i samordningen, der vil udfordre de koordinerende virksomheder.

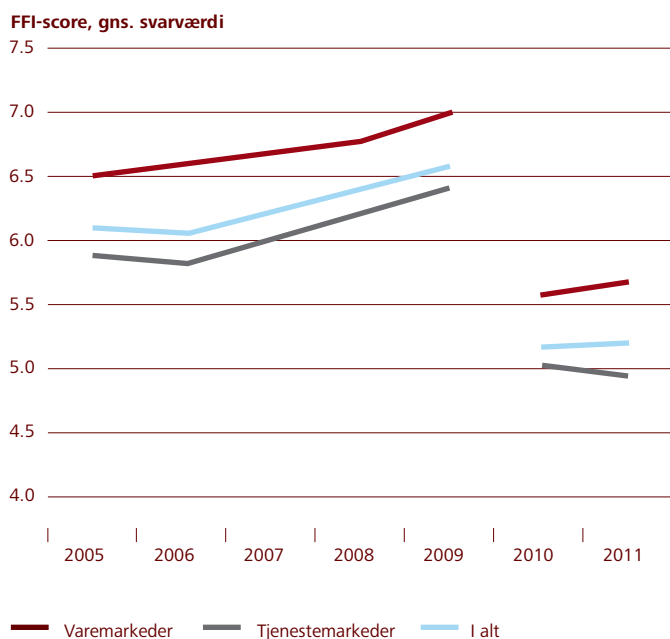
Effekten af at forbedre gennemsigtigheden afhænger af, om større gennemsigtighed øger risikoen for, at virksomhederne agerer samlet (koordineret) på markedet. I de fleste tilfælde må øget gennemsigtighed dog forventes at stille forbrugerne bedre.

Effektiv konkurrence og gode forbrugerforhold er en vigtig drivkraft for vækst og nye muligheder for forbrugerne.

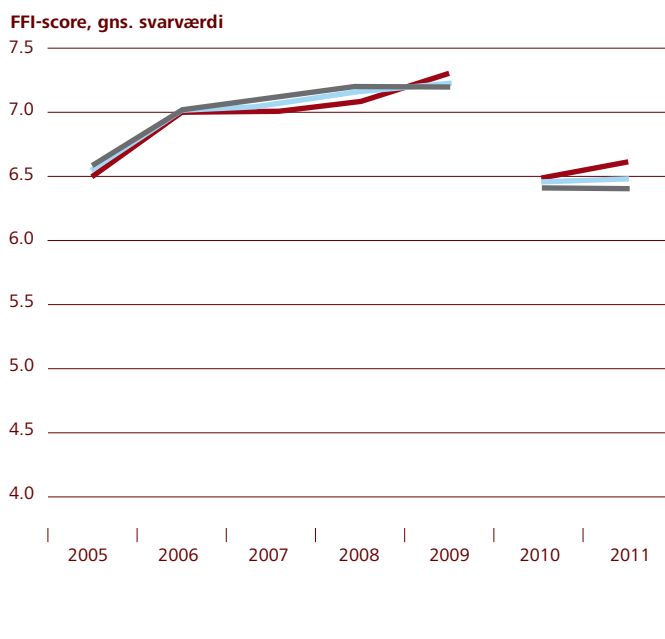
Forbrugernes vurdering af gennemsnitligheden på markederne – målt i FFI ved deres mulighed for at få overblik over udbyderne på markedet, at sammenligne forholdet mellem pris og kvalitet samt deres vurdering af, hvor vidt konkurrencen sikrer dem en fair pris – er løbende forbedret siden 2005, jf. figur 2.11(a). Fra 2010 til 2011 er forbrugernes vurdering af gennemsnitlighed dog under ét uændret.

Figur 2.11 **Udvikling i gennemsnitlighed og tillid, 2005–2011**

(a) Gennemsnitlighed, 2005–2011



(b) Tillid, 2005–2011



Anm.: Grundet ændrede opgørelsesmetoder i 2010 er data ikke sammenlignelige fra 2009 til 2010.

Kilde: Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens ForbrugerForholdsIndeks 2011.

Tjenestemarkederne vurderes generelt som lidt mindre gennemsnitlige end varemarkederne. Det kan skyldes, at tjenester kan være mere uhåndgribelige og sværere at gennemskue end varer, fx finansielle tjenester og mobiltelefonabonnementer, samt at tjenesteydelser ofte både omfatter råd fra en ekspert og den egentlige ydelse, fx tandlægeydelser eller autoreparationer, og at nogle tjenester handles sjældnere, fx boligsalg og -køb.

Forbrugernes vurdering af at tjenestemarkederne er mindre gennemskuelige, kan være en medvirkende årsag til, at forbrugerne oplever det vanskeligere at vælge den bedste ydelse, jf. figur 2.16, og at tjenestepriiserne i forhold til sammenlignelige lande er højere end varepriserne, jf. figur 2.6.

Hvis forbrugerne har tillid til markedet, kan det medvirke til, at transaktionerne mellem forbrugere og virksomheder foregår lettere. Tillid kan derved spare forbrugerne for en række gener og omkostninger og i sidste ende bidrage til at styrke den samlede efterspørgsel og effektivitet i markedet.

Forbrugernes vurdering af tilliden – målt ved deres tillid til de erhvervsdrivendes forventningsindfrielse, markedsføring og regeloverholdelse – er i FFI løbende forbedret fra 2005 til 2009, jf. figur 2.11(b). Forbrugernes tillid er stort set ens på vare- og tjenestemarkeder.

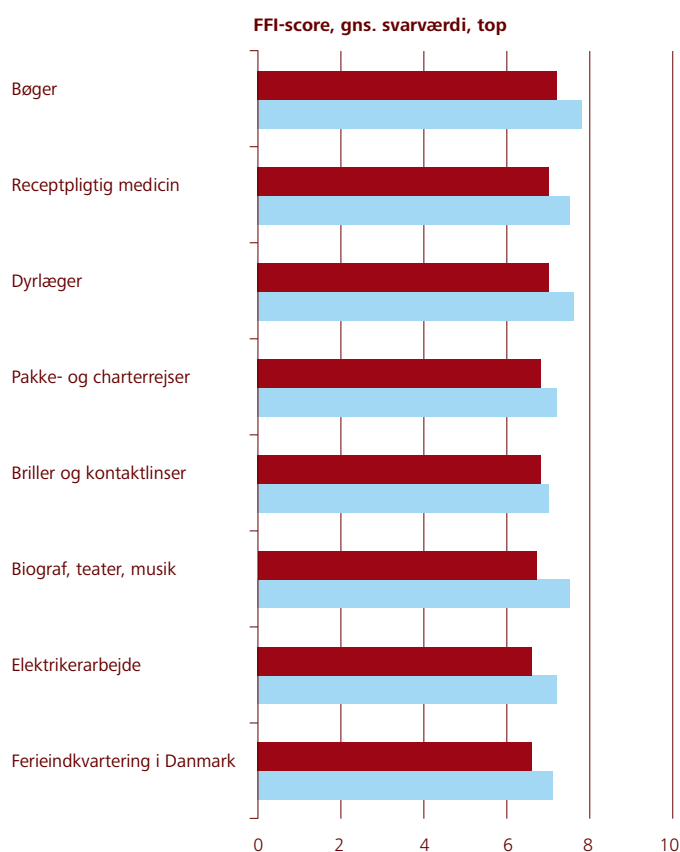
Gode klageforhold gør det muligt for forbrugerne at agere på markedet uden at anvende uforholdsmæssige ressourcer på at sikre sig mod køb, der ikke lever op til deres forventninger. Det skaber tryghed for forbrugerne.

Forbrugernes vurdering af klageforholdene måles i FFI ved, i hvilket omfang forbrugerne har oplevet problemer med købte varer og tjenester, som de finder årsag til at klage over, i hvilken grad forbrugerne har tillid til, at de erhvervsdrivende giver dem en ordentlig behandling, i tilfælde af at forbrugerne klager, samt i hvilket omfang forbrugerne kender til mulighederne for at klage til en tredjepart. Forbrugerne vurderer i 2011 klageforholdene stort set som i 2010.

Forbrugernes vurdering af klageforholdene i FFI er ikke nødvendigvis baseret på praktiske erfaringer med at klage. FFI måler snarere forbrugernes forventninger og tillid til deres muligheder for at klage end deres egentlige erfaringer hermed. Det kan være en medvirkende forklaring på, at forbrugernes vurdering af klageforhold og tillid på de enkelte markeder i høj grad overlapper hinanden. Blandt de 10 markeder, som opnår de højeste vurderinger af henholdsvis klageforhold og tillid, er der otte gengangere, mens der er syv gengangere blandt de 10 markeder, som opnår de laveste vurderinger på samme parametre, jf. figur 2.12(a) og (b).

Figur 2.12 Klageforholds- og tillidsindikatoren top og bund, 2011

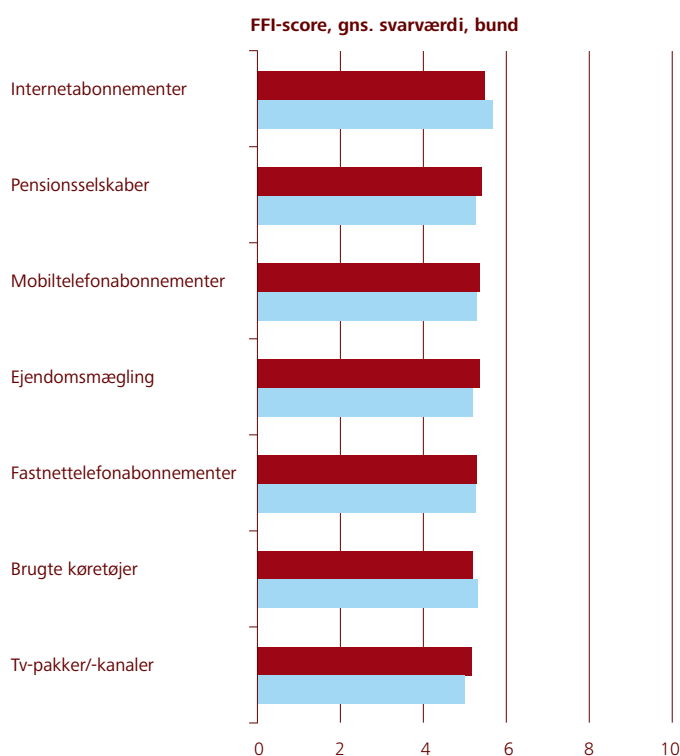
(a) Markeder, der indgår i top 10 i både klageforholdsindikatoren og tillidsindikatoren



■ Markeder i top 10 i klageforholdsindikatoren, der også indgår i top 10 i tillidsindikatoren

■ Markeder i top 10 i tillidsindikatoren, der også indgår i top 10 i klageforholdsindikatoren

(b) Markeder, der indgår i bund 10 i både klageforholdsindikatoren og tillidsindikatoren



■ Markeder i bund 10 i klageforholdsindikatoren, der også indgår i bund 10 i tillidsindikatoren

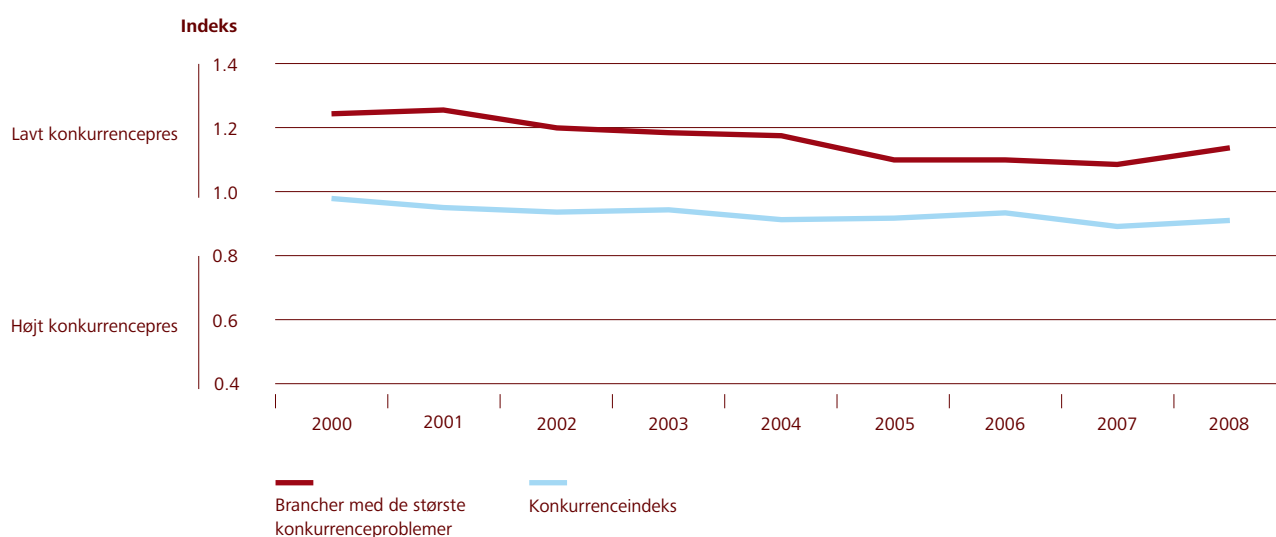
■ Markeder i bund 10 i tillidsindikatoren, der også indgår i bund 10 i klageforholdsindikatoren

Lidt forbedret konkurrence siden 2000

Konkurrenceindekset består af otte indikatorer, som samlet set giver en indikation af konkurrencen i Danmark. Eksempelvis indgår ændringer i markedsandele, indtjening, udskiftning i virksomhederne og offentlig regulering som indikatorer for, hvordan konkurrencen udspiller sig på markederne.

Konkurrencen er forbedret lidt fra 2000 til 2008, målt ved konkurrenceindekset, om end der er tegn på, at konkurrencen blev en anelse svagere fra 2007 til 2008 i nogle brancher, jf. figur 2.13.⁸ 2008 er det seneste år, der er tal for.

Figur 2.13 Konkurrenceindekset, 2000–2008



Anm.: Konkurrenceindekset angiver konkurrencen i den øvre halvdel af brancherne, dvs. de 50 pct. af brancherne, som i det enkelte år har det højeste indeks. Brancher med de største konkurrenceproblemer angiver de øverste 10 pct. af brancherne. Det er ikke nødvendigvis de samme brancher, der indgår i indeksene i de enkelte år. Konkurrenceindekset er et vægtet gennemsnit af otte indikatorer, henholdsvis koncentration, importkorrigeret koncentration, tilgangsrate, mobilitet, spredning i produktivitet, afkastningsgrad, lønpræmier og offentlig regulering. Indekset omfatter alene brancher med en omsætning over 500 mio. kr. eller over 600 ansatte i branchen. I 2007 er der et databrud i konkurrenceindekset som resultat af, at Danmarks Statistik fra 2007 ændrede branchenomenklatur fra DB03 til DB07, jf. bilag 2.2.

Kilde: Danmarks Statistik, Experian, Finanstilsynet og egne beregninger.

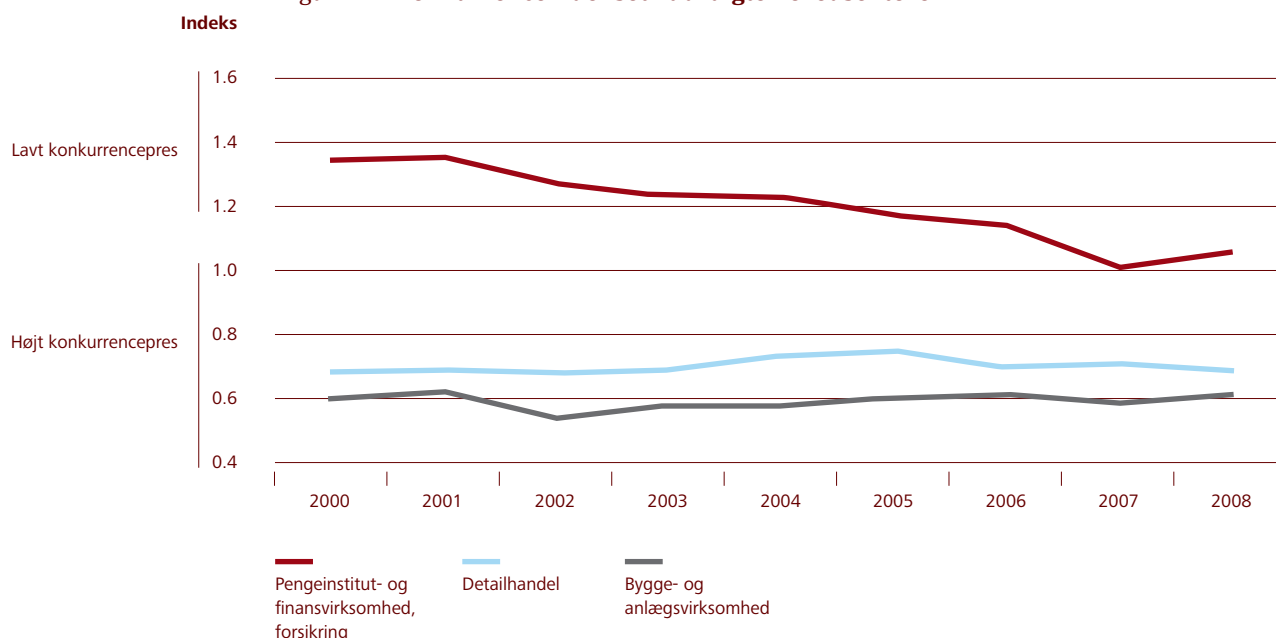
Frem til 2007 fandt forbedringerne i konkurrencen primært sted blandt brancher med de største konkurrenceproblemer. Fra 2007 til 2008 viste konkurrenceindekset tegn på, at konkurrencen blev en anelse svagere blandt brancher med de største konkurrenceproblemer. Det skyldes til dels, at det fra år til år varierer, hvilke brancher der indgår i indekset for brancher med de største konkurrenceproblemer. Det skyldes, at indekset stiger i nogle brancher, som ikke er med i indekset året før, men er det i indeværende år, og falder i andre.⁹ Udviklingen i konkurrenceindekset fra år til år skal derfor fortolkes med forsigtighed.

Note 8: Et fald i konkurrenceindekset angiver en forbedring af konkurrencen. Konkurrenceindekset er sammensat af otte kvantitative indikatorer for konkurrence. Indikationer af forbedret konkurrence, målt ved konkurrenceindekset, er lavere koncentration, mere import, større tilgang, mere mobilitet, lavere spredning i produktiviteten, lavere afkastningsgrad, lavere lønpræmier og/eller mindre omfang af konkurrencebegrænsende offentlig regulering.

Note 9: Der indgår hvert år 37 brancher i indekset for brancher med de største konkurrenceproblemer. Det er de brancher med den højeste værdi i konkurrenceindekset. Forbedringer i konkurrencen i en branche kan betyde, at branchen ikke længere er blandt de 37 brancher med dårligst konkurrence. Ligeledes kan en stigning i konkurrenceindekset betyde, at branchen indgår som en af brancherne med de største konkurrenceproblemer. I alt blev otte brancher udskiftet fra 2007 til 2008 blandt brancherne med de største konkurrenceproblemer.

Pengeinstitut- og finansvirksomhed, forsikring var den hovedsektor, hvor konkurrencen blev forbedret mest fra 2000 til 2008. Fra 2007 til 2008 er der tegn på, at konkurrencen er blevet svagere, og noget mere end i andre hovedsektorer, jf. figur 2.14.

Figur 2.14 **Konkurrenceindekset i udvalgte hovedsektorer**



Anm.: Se anmærkninger til figur 2.13.

Kilde: Danmarks Statistik, Experian, Finanstilsynet og egne beregninger.

Konkurrenceindekset for hovedsektoren bygge- og anlægsvirksomhed var nogenlunde konstant over perioden. Sektoren består af mange mindre virksomheder, og konkurrencen udspiller sig ofte på lokale eller regionale markeder med et begrænset internationalt konkurrencepres.¹⁰ Det afspejles imidlertid ikke fuldt ud i konkurrenceindekset og betyder formentlig, at konkurrencepresset i branchen er svagere, end konkurrenceindekset indikerer.

Konkurrencen i sektoren for *detailhandel* var ligeledes nogenlunde uændret fra 2000 til 2008 og på et lavere niveau end for økonomien som helhed, målt ved konkurrenceindekset. Detailhandlen omfatter en bred vifte af brancher, hvoraf den største enkeltstående branche er dagligvarebranchen. McKinsey & Company konkluderer i en rapport til regeringens Vækstforum, at produktivitetsniveauet i den danske *dagligvarebranche* ligger 30 pct. under niveauet for de bedste sammenlignelige EU-lande, og at lovgivningsmæssige barrierer, særligt planloven, hæmmer udviklingen i butiksstrukturen.¹¹ Blandt andet kan bedre udnyttelse af stordriftsfordele i branchen ifølge McKinsey & Company bidrage til at øge produktiviteten.

Indikatorerne peger samlet på, at en gradvis forbedring i konkurrence- og forbrugerforholdene har bidraget til at gøre markederne mere effektive siden første halvdel af 2000'erne. Tendensen er mindre entydig de seneste år. Der er samtidig fortsat tegn på, at konkurrencen ikke er lige så skarp som i sammenlignelige lande.

Note 10: McKinsey & Company (2010), »Creating Economic Growth In Denmark Through Competition«, november 2010. Rapporten viser, at internationale bygge- og anlægsvirksomheders markedsandel udgør 2 pct. i Danmark, mens tallet fx i Sverige er 13 pct.

Note 11: McKinsey & Company (2010), »Creating Economic Growth In Denmark Through Competition«, november 2010.

2.4 Forbrugeres og virksomheders adfærd

Et godt samspil mellem forbrugerne og virksomhederne bidrager til at skabe effektive markeder. Et godt samspil forudsætter, at forbrugere og virksomheder er kompetente. Det indebærer blandt andet, at forbrugerne forstår og anvender mulighederne på markedet, belønner effektive og innovative virksomheder samt kender og anvender forbrugerrettighederne, når det er nødvendigt. Det indebærer også, at virksomhederne fokuserer på at vinde markedsandele og tilbyder produkter, som bedst muligt opfylder forbrugernes behov og ønsker, samt at virksomhederne kender og overholder forbruger- og konkurrencereglerne.

Det er vanskeligt at måle præcist, i hvilket omfang forbrugernes og virksomhedernes adfærd fremmer effektive markeder. En række indikatorer kan dog være med til at tegne et billede af, hvor aktivt forbrugere og virksomheder agerer. Det drejer sig blandt andet om virksomhedernes og forbrugernes evner til at udnytte mulighederne på markedet, i hvor høj grad forbrugere og virksomheder bruger internettets muligheder for at agere konkurrencefremmende, og hvor godt forbrugere og virksomheder kender reglerne på forbruger- og konkurrenceområdet.

God ledelse og kritiske forbrugere fremmer effektive markeder

Konkurrencefremmende forbrugere og virksomheder styrker markedernes effektivitet. Samtidigt forbedrer effektiv konkurrence kvaliteten af virksomhedernes ledelse. Virksomhedernes incitament til at fokusere på god ledelse bliver skærpet, og virksomheder med svag ledelse bliver presset ud af markedet. Det øger virksomhedernes produktivitet, jf. boks 2.7.

Et godt samspil mellem
forbrugerne og virksomhederne
bidrager til at skabe effektive
markeder.

Boks 2.7 Konkurrence, ledelse og produktivitet

Virksomheder udsat for konkurrence ledes bedre og har højere produktivitet. Det viser et studie af 4.000 mellemstore virksomheder i USA, Europa og Asien, hvor virksomhedernes ledelse

blev vurderet på en række ledelsesparametre.¹

Undersøgelsen viser, at konkurrence øger kvaliteten af virksomhedens ledelse, jf. figur 2.15(a). Undersøgelsen peger på to forklaringer: For det første bliver virksomhedernes incitament til at fokusere på god ledelse skærpet, og for det andet

bliver virksomheder med svag ledelse presset ud af markedet.

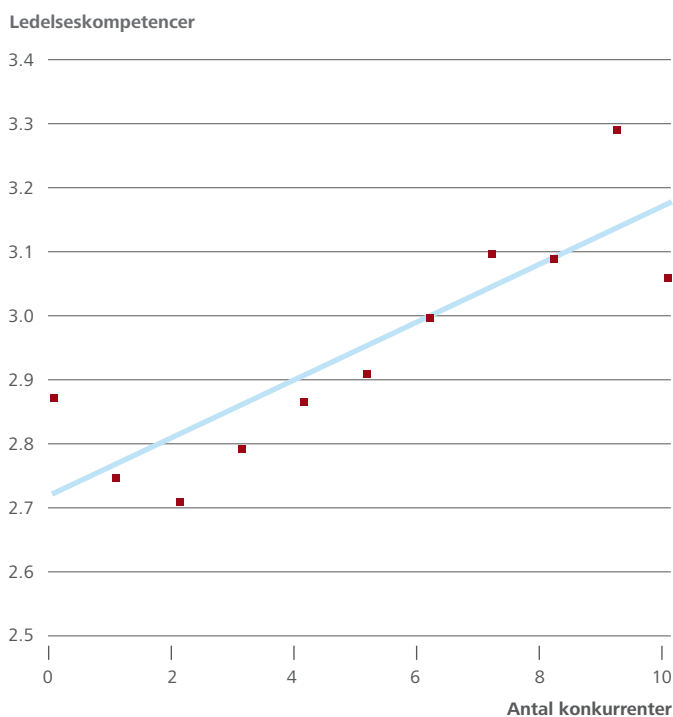
Samtidig viser studiet, at produktiviteten er højere i virksomheder med god ledelse, jf. figur 2.15(b). Dermed er der en klar sammenhæng mellem konkurrence og produktivitet, som virker

gennem ledelsens kompetencer i virksomhederne.

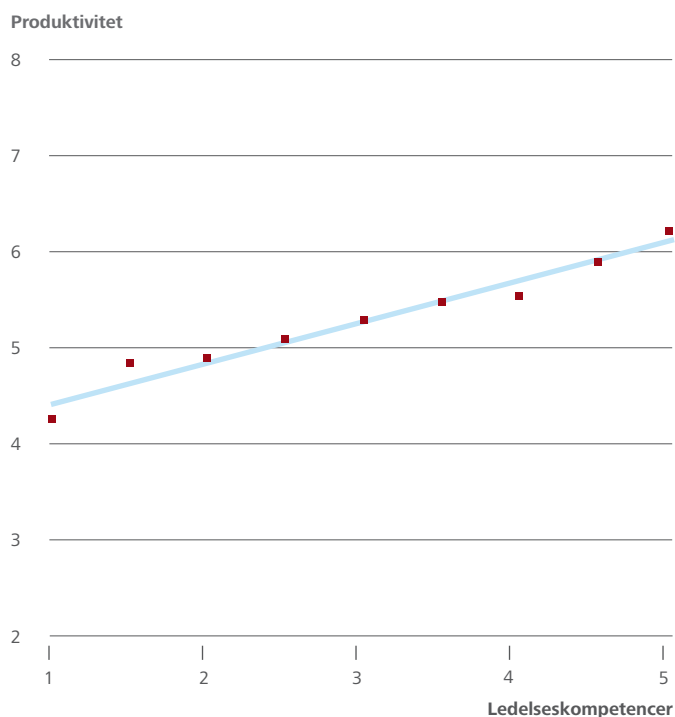
Note 1: Operations management (fx overvågning og løbende forbedring af produktionen samt kvalitetskontrol), performance management (fx formulering og styring efter omsætningsmål og afkastmål) og people management (fx formaliserede rekrutterings- og forfremmelsesprocedurer).

Figur 2.15 Konkurrence, ledelse og produktivitet

(a) Konkurrence giver bedre ledelse



(b) ...og god ledelse øger produktiviteten



Kilde: Bloom, N., Dorgan, S., Dowdy, J. og van Reenen, J. (2007), »Summary report: Management Practices and Productivity: Why they matter«, juli 2007.

En konkurrencefremmende forbruger gennemgår – i teorien – fire stadier i forbindelse med en handel. Forbrugeren gør sig klart, hvilke ønsker og behov forbrugeren har til det pågældende produkt eller ydelse, afsøger markedet, sammenholder og vurderer tilbuddene og forsøger evt. at forhandle et endnu bedre tilbud på plads. Endeligt accepterer forbrugeren det bedste tilbud. På nogle markeder har danske forbrugere vanskeligere ved at agere konkurrencefremmende, fx fordi forbrugeren ikke interesserer sig for produktet/ydelsen, eller fordi forbrugeren er afhængig af rådgivning i forbindelse med køb, jf. boks 2.8.

Boks 2.8

Forbrugere har vanskeligere ved at fremme konkurrencen på nogle markeder

Forbrugerne kan bidrage til at styrke konkurrencen i Danmark ved at agere konkurrencefremmende. »Konkurrencefremmende forbrugeradfærd« er et udtryk for, hvor aktivt forbrugerne søger den bedste handel.

Forbrugernes konkurrencefremmende adfærd er undersøgt på seks konkrete markeder; markederne for bankydelser, dagligvarer, forbrugerelektronik, auto-reparation, pensionsydelser

og ejendomsmæglervirksomhed.

Analysen viser helt overordnet, at forbrugerne – på nogle markeder – i begrænset omfang agerer konkurrencefremmende. Resultaterne peger på, at forbrugerne er bevidste om, hvilke produkter eller tjenesteydelser der kan matche deres behov, inden forbrugerne indgår en handel. Forbrugerne bruger imidlertid i mindre omfang tid på at afsøge markedet og indhente tilbud. Det peger i retning af, at forbrugerne ikke har nogen alternative tilbud, som de kan sammenligne med. Alligevel angiver en stor del af forbrugerne, at de har foretaget det, der i

deres øjne opfattes som det bedste køb. Det peger på, at forbrugerne overvurderer fordelagtigheden af deres køb.

Eksempelvis angiver 59 pct. af bankkunderne, at de har fået det bedste lån til prisen til trods for, at blot 78 pct. angiver, at de kun har kontaktet egen bank i forbindelse med optagelse af lånet. Ligeledes viser undersøgelsen, at omkring halvdelen af bilejerne ikke kontakter noget værksted, inden de beslutter sig for, hvor bilen skal repareres.

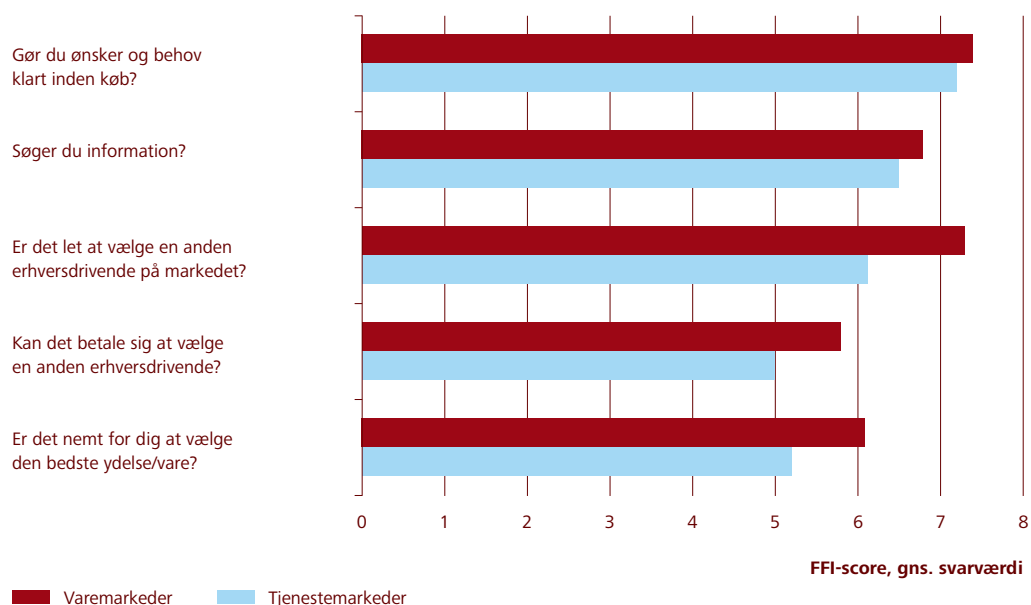
Forbrugerne angiver helt overordnet to barrierer, som kan afholde dem fra at agere

konkurrencefremmende. For det første har forbrugernes interesse for produktet/ ydelsen en vigtig rolle for, hvorvidt forbrugerne ønsker at investere tid og kræfter i at opsøge den bedste handel. For det andet er forbrugerne på nogle markeder afhængige af rådgivning fra sælgere – særligt hvis markedet opfattes som teknisk – fx automekanikeren eller bankrådgiveren. Det kan hæmme forbrugeren i at agere konkurrencefremmende.

Kilde: Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen (2011), »Konkurrencefremmende forbrugeradfærd«, Konkurrence- og Forbrugeranalyse 05/2011, marts 2011.

Danske forbrugere vurderer, at de er næsten lige så aktive i forhold til at afdække ønsker og behov og til at søge information på tjenestemarkeder som på varemarkeder. Omvendt oplever forbrugerne det som sværere at vælge en anden erhvervsdrivende, at det i mindre grad kan betale sig at skifte leverandør, og at det er vanskeligere at vælge den bedste ydelse på tjenestemarkeder jf. figur 2.16.

Figur 2.16 Forbrugerne vurderer det som sværere at begå sig på tjenestemarkeder, 2011



Anm.: Forbrugerne har svaret på en skala fra 0-10, hvor 0 indikerer i meget lav grad eller meget svært.

Kilde: Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens ForbrugerForholdsIndeks 2011.

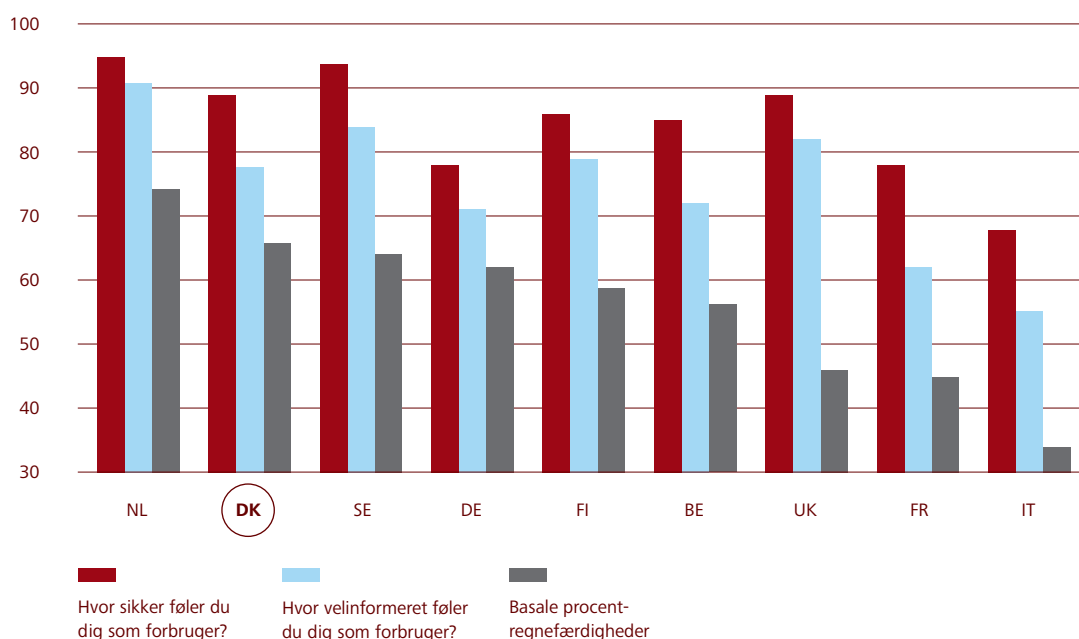
At det er sværere at vælge det bedste produkt på tjenestemarkederne indikerer, at forbrugerne muligvis møder flere udfordringer for at agere konkurrencefremmende på disse markeder. Det kan skyldes svagere konkurrence på tjenestemarkederne end varemarkederne, men kan også være et udtryk for, at forbrugerne har vanskeligere ved – eller mindre interesse for – at gennemskue og sammenligne ydelserne på nogle tjenestemarkeder, blandt andet som følge af en lavere gennemsigtighed. Det gør det vanskeligere som forbruger at vælge præcis den erhvervsdrivende, som tilbyder det bedste produkt.

En af flere forudsætninger for at forbrugerne kan agere konkurrencefremmende på markederne, er at forbrugerne har de fornødne forudsætninger for at begå sig som forbrugere.

Næsten ni ud af ti danske forbrugere føler sig generelt sikre som forbrugere og knap otte ud af ti føler sig velinformede, jf. figur 2.17. Danske forbrugere er dermed i den bedste halvdel blandt EU9-landene. Danske forbrugere har samtidig den næstbedste forståelse for procentregning, ifølge deres egen vurdering. Det gør dem formentlig bedre til at evaluere forskellige tilbud og agere mere konkurrencefremmende.

Figur 2.17 Forbrugernes vurdering af egne evner og basale regnefærdigheder, 2010

Pct. af forbrugerne



Anm.: Basale procent-regnefærdigheder er gennemsnittet af den korrekte svarprocent af tre spørgsmål, hvor forbrugerne har svaret på tre konkrete spørgsmål vedrørende procentregning. Opgørelsen er dermed et mål for forbrugernes egentlige kompetencer. I undersøgelsen er der foretaget interviews med 1.000 respondenter pr. land.

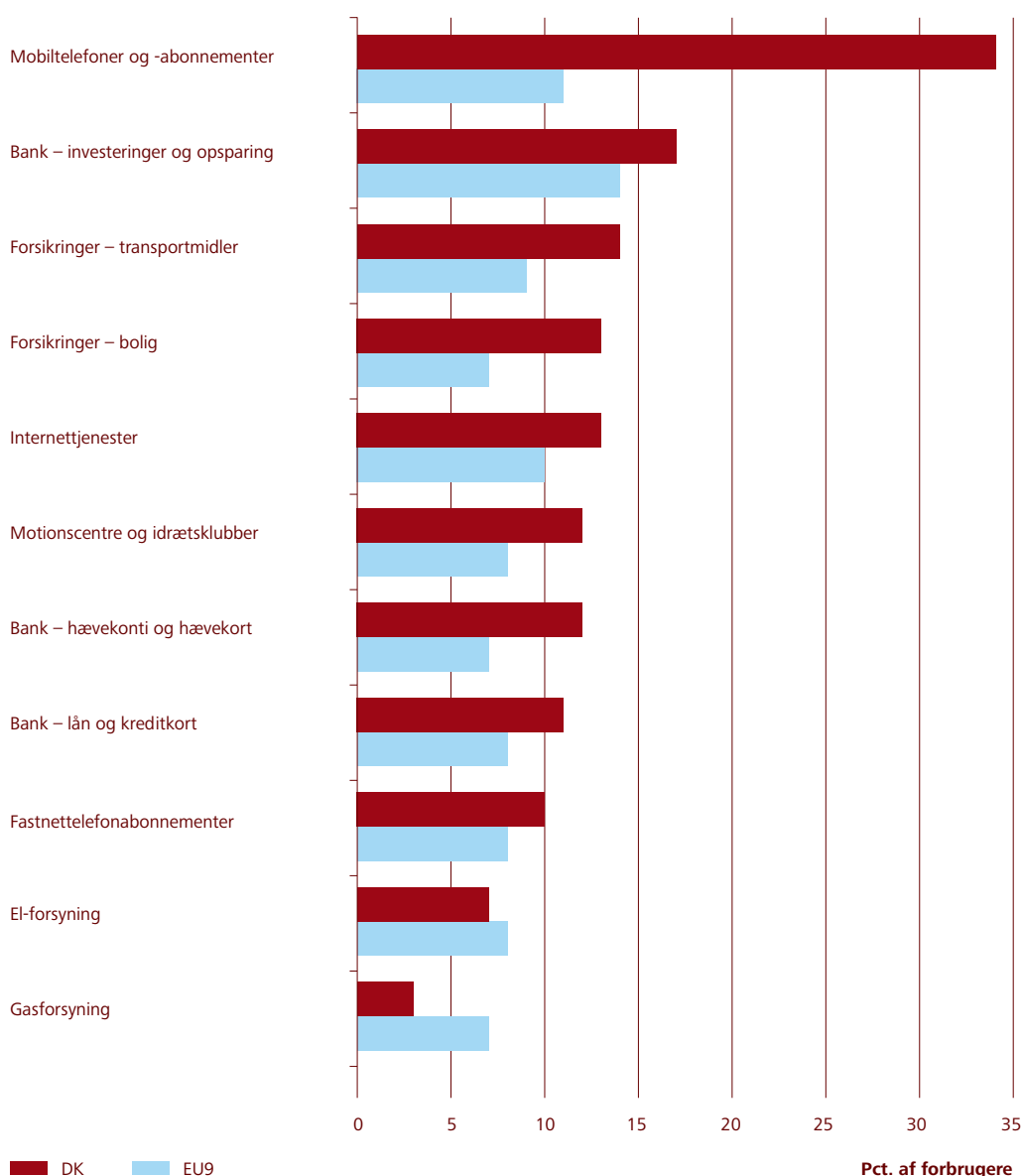
Kilde: TNS Opinion & Social (2011), »Special Eurobarometer342 – Consumer Empowerment«, april 2011.

En væsentlig del af konkurrencefremmende forbrugeradfærd er at skifte leverandør, når det kan betale sig. Når forbrugerne skifter leverandør, tilskynder det virksomhederne til at reagere, fx ved mere fokus på at tilbyde produkter til lavere priser eller udbyde nye produkter.

På 11 markeder, der normalt er karakteriseret ved en længerevarende forpligtelse mellem forbruger og leverandør, skifter danske forbrugere oftere leverandør på ni af markederne end forbrugere i de øvrige EU9-lande, jf. figur 2.18. Særligt på markedet for mobiltelefonabonne-

menter har knap 35 pct. af danske forbrugere skiftet leverandør inden for de sidste 12 måneder mod ca. 10 pct. i EU9. Den høje andel, der skifter mobiltelefonabonnementer, kan hænge sammen med, at forbrugerne er gode til at afsøge markedet og vælge de bedste produkter¹² eller, at bindingsperioderne i Danmark er kortere end i mange andre lande, men kan også i et vist omfang være et resultat af, at mange forbrugere skifter teleselskab, når de køber en ny

Figur 2.18 **Andel af forbrugere der har skiftet leverandør, 2010**



Anm.: På markederne for bank – investeringer og opsparing, bank – hævekonti og hævekort samt bank – lån og kreditkort er forbrugerne blevet spurgt til deres adfærd de to seneste år. På de otte resterende marked er der blevet spurgt til adfærden det seneste år. I undersøgelsen er der foretaget interviews med 500 respondenter pr. land.

Kilde: GfK (2010), »The monitoring of consumer markets in the European Union«, 2010.

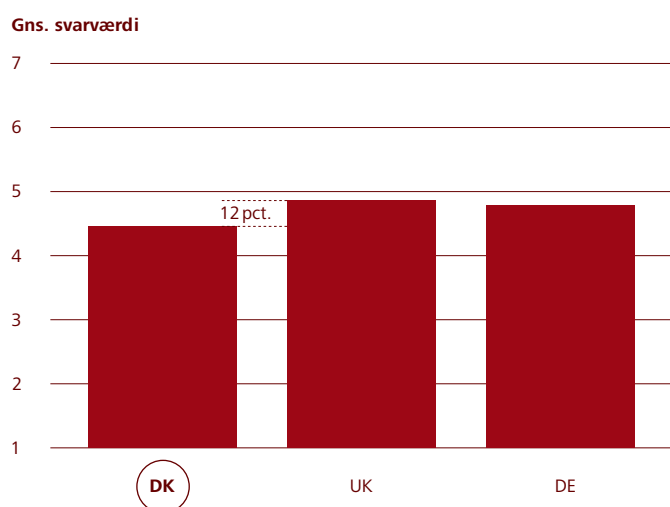
Note 12: Til spørgsmålet »I hvor høj grad søger du information inden du køber på markedet for mobiltelefoner« svarer forbrugerne på en skala fra 0-10 i gennemsnit 7,6. Forbrugerne søger dermed mere information på mobiltelefonmarkedet end på markedet for sko og tøj, briller og kontaktlinser, pensionsselskaber og forsikring.

telefon. Kun på markederne for el- og gasforsyning har danske forbrugere skiftet leverandør færre gange end forbrugere i andre EU9-lande på de 11 markeder.

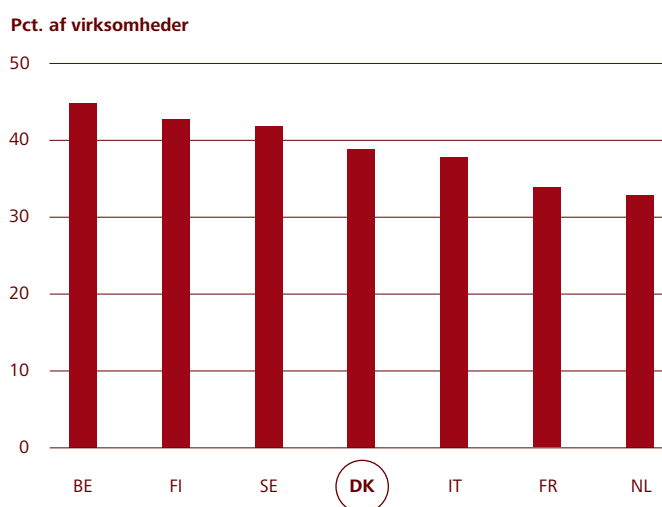
Der er tegn på, at danske virksomheder under ét er mindre fokuserede på ekspansion, rivalisering og indtjening end sammenlignelige virksomheder fra England og Tyskland.¹³ Det gælder især de nationalt orienterede virksomheder. Der er ligeledes tegn på, at danske virksomheder under ét har mindre fokus på innovation og produktdifferentiering end sammenlignelige virksomheder i England og Tyskland. For eksempel tillægger engelske virksomheder innovation 12 pct. mere betydning som konkurrenceparameter end danske virksomheder, jf. figur 2.19 (a).

Figur 2.19 Virksomhedernes innovation

(a) Virksomhedens fokus på at udvikle nye produkter, 2010



(b) Produkt- og/eller procesinnovative virksomheder, 2006-2008



Anm.: Figur 2.19(a) viser gennemsnittet af landenes besvarelse angående virksomhedens fokus på innovation som en konkurrenceparameter. Virksomhederne har angivet svaret på en skala fra 1-7, hvor 1 er meget lille betydning og 7 er meget stor betydning. Figur 2.19(b) viser andelen af virksomheder, der har indført nye produkter og/eller processer inden for de seneste tre år. UK er ikke med i opgørelsen, og Tyskland er udeladt på grund af usikkerhed i data.

Kilde: Figur 2.19(a): Konkurrencestyrelsen og Forbrugerstyrelsen (2010), »Konkurrencekultur«, Konkurrenceanalyse 01/2010, januar 2010. Figur 2.19(b): Eurostats Community Innovation Survey.

Danske virksomheder er samtidig i midterfeltet med hensyn til at udvikle nye produkter og/eller processer, jf. figur 2.19(b). I 2006-2008 indførte knap 40 pct. af de danske virksomheder nye produkter og/eller nye processer. Det er lidt mindre end i Belgien, Finland og Sverige.

Samlet peger indikatorerne for forbrugerne på, at danske forbrugere er mere kritiske – og har gode forudsætninger for at være det – end forbrugere i andre lande. Det peger i retning af, at danske forbrugere har gode forudsætninger for at skabe et konkurrencepres på virksomhederne. Omvendt er der tegn på, at danske virksomheder har mindre fokus på ekspansion, rivalisering, indtjening og innovation end virksomheder i England og Tyskland.¹⁴

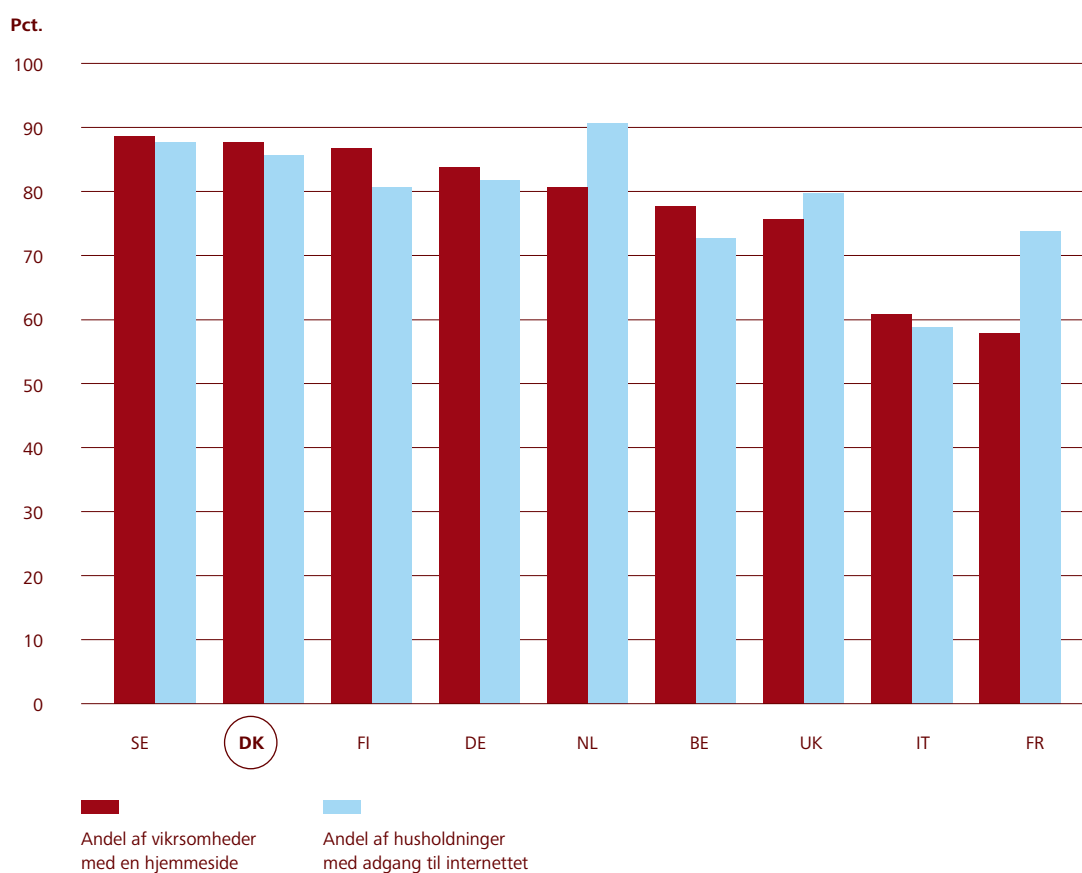
Danske virksomheder og forbrugeres brug af internettet

Et konkret eksempel på, at forbrugerne og virksomhederne agerer konkurrencefremmende er brugen af internettet. Internettet giver forbrugerne bedre mulighed for at sammenligne oplysninger, fx priser, og gennemføre køb fra et bredt udvalg af virksomheder.

Note 13: Konkurrencestyrelsen og Forbrugerstyrelsen (2010), »Konkurrencekultur«. Konkurrenceanalyse 01/2010, januar 2010.

Note 14: Se fodnote 13.

Figur 2.20 Muligheder for brug af internettet, 2010



Kilde: Eurostats Information Society Statistic.

Sammenlignet med øvrige EU9-lande har en større andel af danske forbrugere adgang til internettet, og en større andel af de danske virksomheder har hjemmesider, jf. figur 2.20.

Danske forbrugere udnytter – formentlig som en konsekvens af deres større adgang – internettet lidt mere end forbrugere i de fleste øvrige EU9-lande, jf. boks 2.9. Danske forbrugere anvender hyppigt muligheden for at sammenligne priser på internettet, og Danmark er det land i EU9 med den laveste andel af forbrugere, der aldrig har handlet på internettet.

Samlet peger indikatorerne for forbrugerne på, at danske forbrugere er mere kritiske – og har gode forudsætninger for at være det – end forbrugere i andre EU-lande.

Boks 2.9 Danske forbrugere udnytter de digitale muligheder

Når danske forbrugere køber elektronik eller hårde hvidevarer, bruger næsten halvdelen forskellige fysiske butikker, når de sammenligner forskellige produkter,

men næsten lige så mange forbrugere bruger samtidig internettet, jf. figur 2.21(a). 45 pct. af danske forbrugere bruger prissammenlignings-sider på internettet, og cirka hver femte danske forbruger bruger kun internettet, når de skal sammenligne produkter, fx priser på elektronik og hårde hvidevarer. Kun

forbrugere i Nederlandene og Storbritannien bruger internettet mere end forbrugere i Danmark.

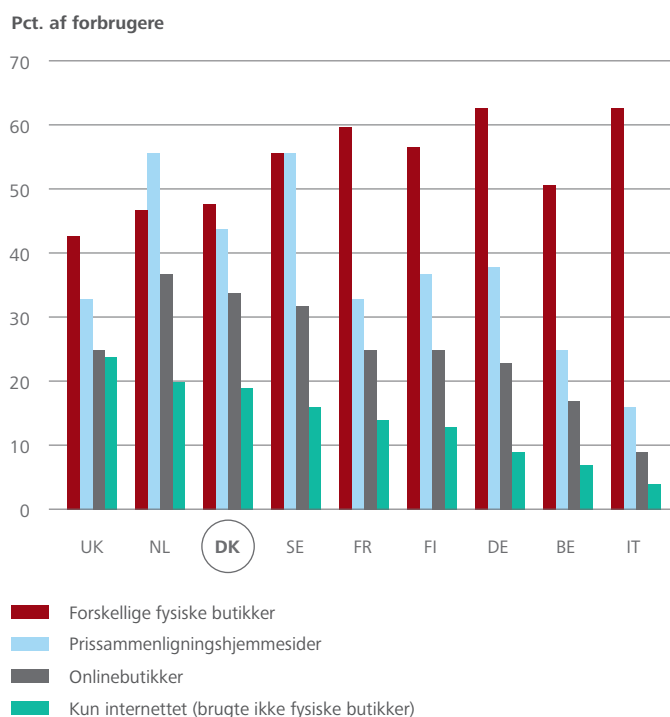
Mange danske forbrugere handler over internettet. I 2010 havde over 65 pct. af danskerne handlet over internettet i løbet af de seneste 12 måneder, jf. figur

2.21(b). Det er næsten 25 pct. mere end i 2006. Kun 15 pct. af danske forbrugere har aldrig handlet over internettet. Det er den laveste andel i EU9.¹

Note 1: Eurostats Information Society Statistic.

Figur 2.21 Danske forbrugere sammenligner og køber flere produkter over internettet end i mange andre lande

(a) Hvor sammenligner forbrugerne produkter, 2010



(b) Andel af forbrugere der har købt over nettet, 2006–2010



Anm.: Til figur 2.21(a) er forbrugerne blevet spurgt, hvordan de sammenlignede forskellige produkter sidste gang de købte hårde hvidevarer eller elektronikprodukter. I undersøgelsen er der foretaget interviews med 1.000 respondenter pr. land. Figur 2.21(b) angår køb på internettet i løbet af de seneste 12 måneder.

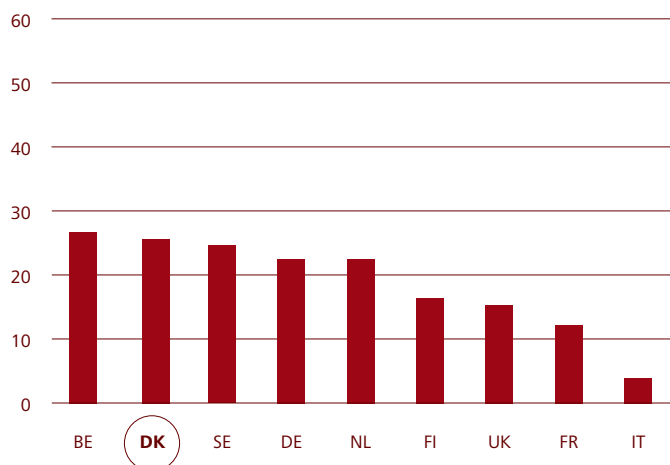
Kilde: Special Eurobarometer 342 - Consumer Empowerment, 2011 for figur 2.21(a) og Eurostats Information Society Statistic for figur 2.21(b).

Også danske virksomheder er mere fokuserede på at anvende internettet. Ca. 25 pct. af danske virksomheder har en salgskanal på internettet, jf. figur 2.22(a), og knap halvdelen har købt på internettet. Både med hensyn til salg og køb på internettet ligger danske virksomheder i den bedste tredjedel i EU9, jf. figur 2.22(b).

Figur 2.22 Andel af virksomheder, der bruger internettet, 2010

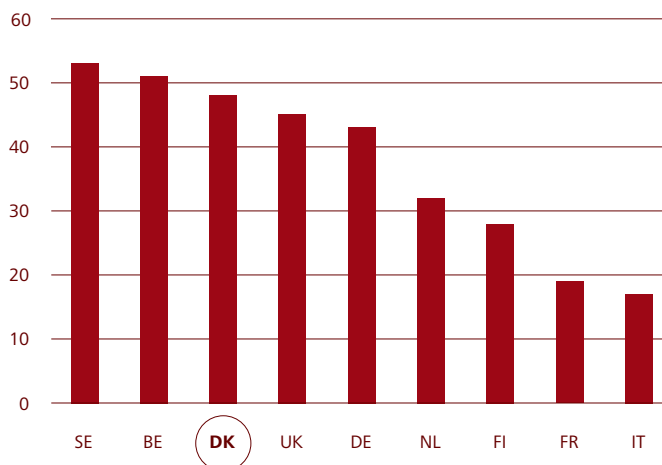
(a) Salg på internettet m.v.

Pct. af virksomheder



(b) Køb på internettet m.v.

Pct. af virksomheder



Anm.: Virksomhederne blev spurgt, om de har modtaget henholdsvis afgivet købsordrer via computernetværk, dvs. »via a website, EDI-type systems or other means of electronic data transfer excluding manually typed e-mails.«

Kilde: Eurostats Infomation Society Statistic.

Især virksomheder i detailhandelen bruger internettet som salgskanal både i Danmark og udlandet. I 2009 brugte hver anden danske virksomhed i detailhandelen internettet til salg. Det er på niveau med mange andre EU9-lande og kun overgået af Storbritannien, hvor over 70 pct. af virksomhederne i detailhandelen brugte internettet til salg.¹⁵

Der er ofte penge at spare ved at handle på internettet. Én analyse peger på, at forbrugere kan spare omkring 17 pct. af prisen på elektroniske produkter, computere, dvd'er og tøj ved at handle på en online platform.¹⁶ Samtidig kan forbrugerne spare tid ved at handle på internettet og handle på alle tidspunkter af døgnet. Forbrugerne vil dog typisk ikke kunne få samme service før salget på internettet som ved at handle i en fysisk butik.

Note 15: Konkurrencestyrelsen og Forbrugerstyrelsen (2010), »Konkurrencekultur«, Konkurrenceanalyse 01/2010, januar 2010.

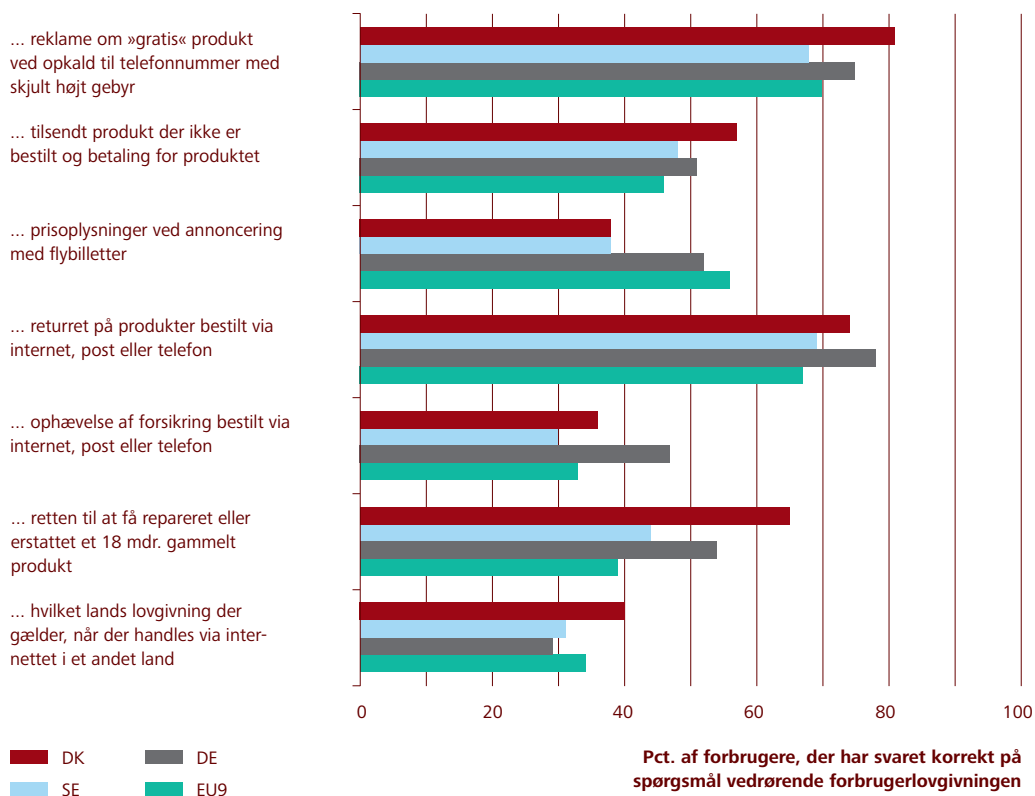
Note 16: Analysen er foretaget på baggrund af forbrugere fra Tyskland, Frankrig og Storbritannien, som har handlet elektroniske produkter, computere, dvd'er og tøj på eBay i stedet for i en fysisk butik. Frontier Economics (2008), »Economic study of the consumer benefits of eBay: A report prepared for eBay«, september 2008, citeret i OECD (2009), »Empowering e-consumers: Strengthening consumers protection in the internet economy. Background report to the 2009 OECD conference on e-commerce«, november 2009.

Kendskab til forbrugerlovgivningen

Forbrugerlovgivningen og konkurrenceloven understøtter effektive markeder. Danske forbrugere har bedre kendskab til seks ud af syv konkrete dele af forbrugerlovgivningen i forhold til forbrugere i de øvrige EU9-lande, jf. figur 2.23. Det giver forbrugerne et godt udgangspunkt, når de handler på markederne.

Figur 2.23 Forbrugernes kendskab til forbrugerlovgivning, 2010

Forbrugernes kendskab til forbrugerlovgivningen vedrørende...



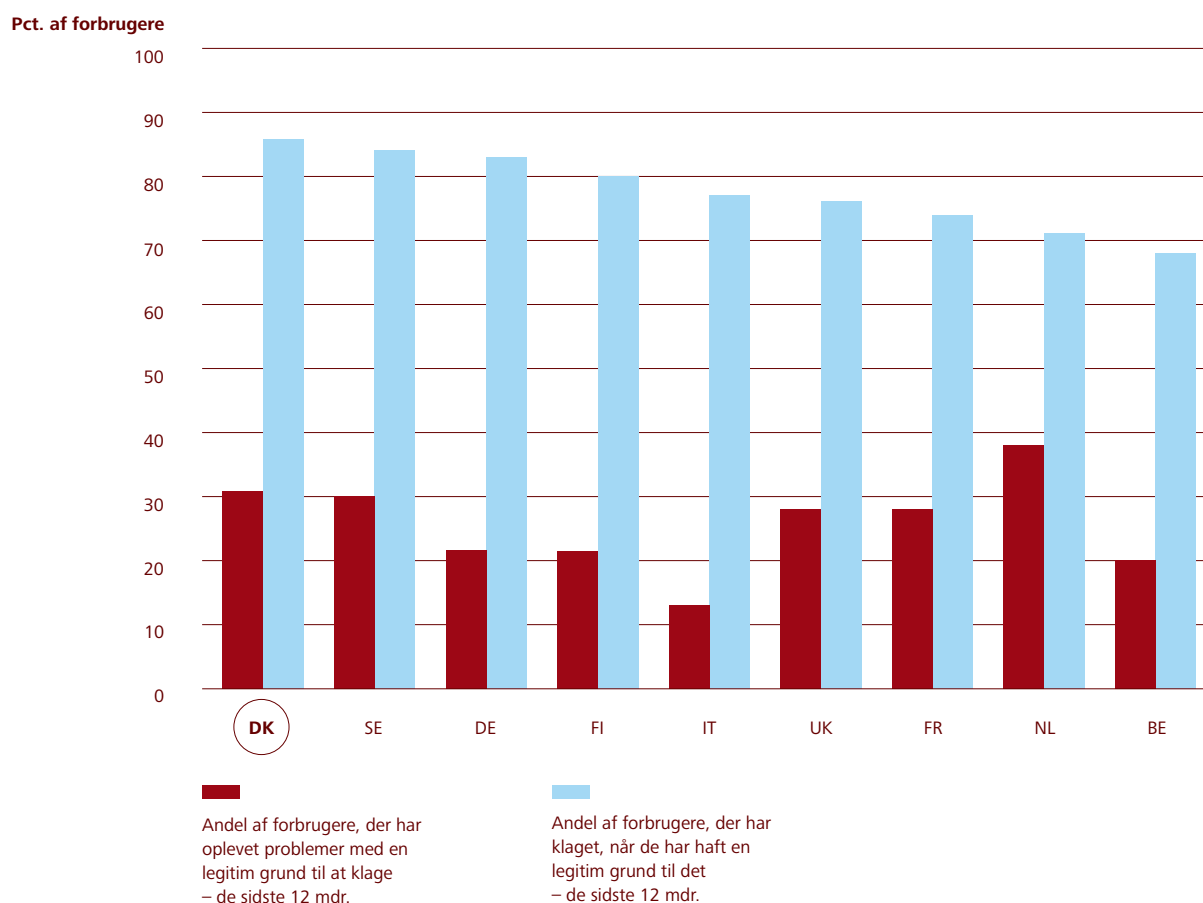
Anm.: Forbrugerne har modtaget konkrete spørgsmål vedrørende lovgivning på forbrugerområdet. Forbrugerne har derefter taget stilling til, om den praksis, der blev brugt i spørgsmålet, er lovlig eller ulovlig. De fire temaer: Urimelig handelspraksis, fortrydelsesfrister, garantiperioder og grænseoverskridende handel er udvalgt af Kommissionen og afspejler, hvilke temaer der for dem er vigtige. I undersøgelsen er der foretaget interviews med 1.000 respondenter pr. land.

Kilde: TNS Opinion & Social (2011), »Special Eurobarometer342 - Consumer Empowerment«, april 2011.

Kendskab til egne rettigheder er vigtigt for forbrugerne, hvis de oplever en situation, hvor de har en legitim grund til at klage. 31 pct. af de danske forbrugere har de sidste 12 måneder oplevet et problem med enten et produkt, en tjeneste, en forhandler eller en udbyder, hvor forbrugerne vurderede, de havde en legitim grund til at klage, jf. figur 2.24.

Danske forbrugere oplever problemer med produkter og ydelser i et omfang, der er lidt over gennemsnittet blandt EU9-lande, og på niveau med Sverige, Storbritannien og Frankrig, men noget over niveauet for Italien, Tyskland, Belgien og Finland, jf. figur 2.24. Det er ikke ud fra tallene muligt at udlede, om det er et udtryk for, at der er bedre muligheder for at klage i Danmark, at der er større grund til at klage over produkter i Danmark, eller at danske forbrugere fx er mere kritiske.

Figur 2.24 Forbrugernes problemer og klager, 2010



Anm.: Forbrugerne har oplevet et problem med enten et produkt, en tjeneste, en forhandler eller en udbyder. I undersøgelsen er der foretaget interviews med 1.000 respondenter pr. land.

Kilde: TNS Opinion & Social (2011), »Special Eurobarometer342 – Consumer Empowerment«, april 2011.

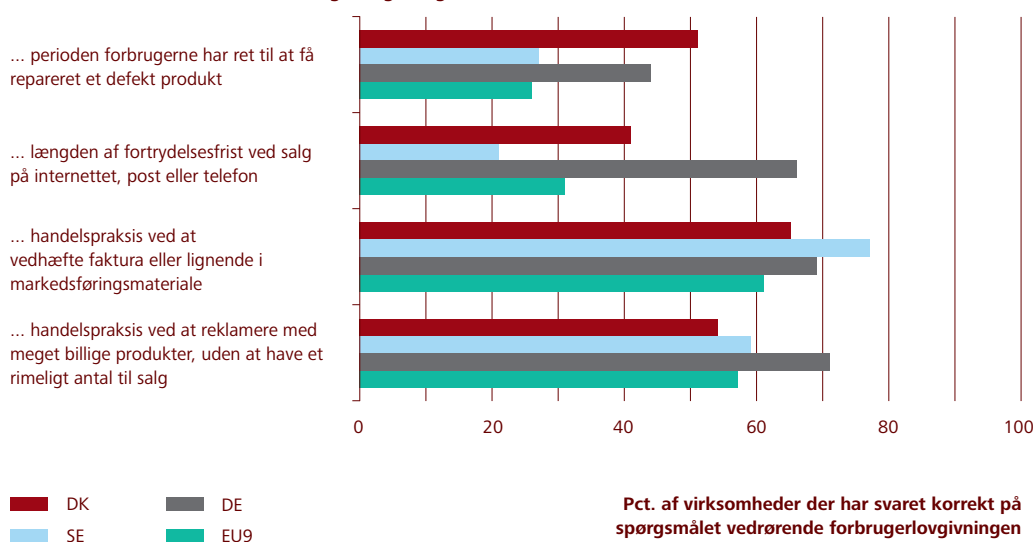
Danske forbrugere har bedre kendskab til seks ud af syv konkrete dele af forbrugerlovgivningen i forhold til forbrugere i de øvrige EU9-lande.

Danske forbrugere klager hyppigt, når der er grund til det. 86 pct. af de danske forbrugere, som har oplevet et problem, har klaget over det, jf. figur 2.24. Det er på niveau med Sverige og Tyskland. Det kan være en følge af, at der i Danmark er gode klageforhold. Det gælder både, hvis forbrugerne klager direkte til virksomhederne, eller hvis forbrugerne ikke kan nå til enighed med virksomheden og klager gennem andre klageinstanser.

Danske virksomheder har bedre kendskab til 3 ud af 4 konkrete dele af forbrugerlovgivningen i forhold til virksomheder i de øvrige EU9-lande. Det gælder blandt andet reglerne om længden af forbrugernes fortrydelsesfrist ved salg på blandt andet internettet samt reglerne om perioden, hvor forbrugerne har ret til at få et defekt produkt repareret, jf. figur 2.25.

Figur 2.25 Virksomhedernes kendskab til dele af den lovgivning der er med til at beskytte forbrugerne, 2010

Virksomhedernes kendskab til forbrugerlovgivningen vedrørende...



Kilde: The Gallup Organisation (2011), »Retailers' attitudes towards cross-boarder trade and consumer protection: Analytical report«, marts 2011.

Godt 80 pct. af danske virksomheder angiver, at de kender konkurrenceloven.¹⁷ Af de virksomheder, som kender loven, vurderer næsten 60 pct., at loven ikke har betydning for deres virksomhed. Det er dog ikke muligt ud fra undersøgelsen at fastslå, hvor detaljeret kendskabet er, eller i hvilken grad det skyldes, at loven kan overholdes uden store begrænsninger på virksomhedernes adfærd.

2.5 Love og regler

Love og regler er som oftest indført for at varetage særlige samfundsmæssige hensyn. Det kan fx være hensyn til miljøbeskyttelse, sundhedsmæssige hensyn eller forbrugerbeskyttelse.

I nogle tilfælde kan love og regler begrænse den effektive konkurrence. Det kan især være tilfældet, hvis love og regler begrænser adgangen til et marked, beskytter udvalgte virksomheder på et ellers konkurrenceudsat marked eller forhindrer eksisterende virksomheder i at konkurrere effektivt om pris og/eller kvalitet.

Note 17: Konkurrencestyrelsen og Forbrugerstyrelsen (2010), »Konkurrencekultur«, Konkurrenceanalyse 01/2010, januar 2010.

Ved at afskaffe konkurrencebegrænsende regulering kan der opnås gevinster for samfundet i form af blandt andet lavere priser, øget beskæftigelse samt øget produktivitet og velstand.¹⁸

Regeringen indgik i april 2011 aftale med en række partier i Folketinget om at fremme produktiviteten i Danmark gennem øget konkurrence i byggeriet, private serviceerhverv samt den offentlige sektor (Konkurrencepakken).¹⁹ Initiativerne sigter på at styrke konkurrencen inden for blandt andet byggeriet, taxierhvervet og apoteker. Aftalen følger op på anbefalingerne fra regeringens Vækstforum. For nogle af initiativerne er det aftalt at igangsætte arbejder, der skal konkretisere initiativerne yderligere.

Boks 2.10 Konkurrencepakken fremmer produktiviteten

Regeringen indgik i april 2011 aftale med en række partier i Folketinget om at fremme produktiviteten i Danmark gennem øget konkurrence blandt andet i byggeriet og private serviceerhverv. Initiativerne sigter på at styrke konkurrencen inden for blandt andet byggeriet, taxierhvervet og apoteker, hvor produktivitetsudviklingen er særlig svag blandt andet som følge af et begrænset internationalt konkurrencepres. Initiativerne følger op på anbefalingerne fra regeringens Vækstforum fra marts 2011. Produktiviteten i de private erhverv under ét vil kunne øges med én pct., hvis alle initiativerne gennemføres. Flere af initiativerne er fremsat som lovforslag og forventes vedtaget inden Folketingets sommerferie.

Aftalen indeholder endvidere initiativer vedrørende konkurrenceloven, offentlige opgaver og offentlig-privat samarbejde. Disse initiativer er beskrevet i kapitel 3 og kapitel 4. Aftalen indeholder i alt 40 initiativer, herunder:

Byggeriet:

- » *Bedre adgang til udenlandske byggevarer samt proaktiv markedskontrol.* De danske krav til byggevarer fra øvrige EU-lande justeres. Herunder tillades den tyske standard for stikkontakter på det danske marked, og det kontrolleres, om byggevarer, der sælges på det danske marked, lever op til reglerne.
- » *Større effektivitet i byggeriet.* Større kommunale og regionale byggerier bliver omfattet af reglerne om brug af nye digitale værktøjer, totaløkonomi og OPP/partnering, som kendes fra statsbyggeloven. Lovforslaget er fremsat i Folketinget i april 2011 med henblik på vedtagelse inden sommerferien.

Detailhandlen:

- » *Næringsloven moderniseres.* Der åbnes op for nye og mere fleksible forretningskoncepter som fx shop-in-shop, homeparties og lagersalg. Lovforslaget er fremsat i Folketinget i april 2011 med henblik på vedtagelse inden sommerferien.
- » *Flere aktører i detailhandlen.* Vækstforums anbefaling om etablering af hypermarkeder sendes til behandling i regeringens Detailhandelsforum.

Sundhedstjenester:

- » *Serviceydelser inden for sundhedsområdet liberaliseres.* Der åbnes blandt andet op for friere ejerskabsforhold på tandlægeområdet og i almen praksis. Der gennemføres en analyse af hele praksissektoren med henblik på at finde en konkret model for liberalisering af sektoren. Der gennemføres endvidere en undersøgelse af mulighederne for liberalisering af apotekersektoren



Note 18: Konkurrencestyrelsen (2009), »Konkurrence – vækst og velstand«, Konkurrenceanalyse 01/2009, maj 2009.

Note 19: Konkurrencepakken er en aftale mellem regeringen (Venstre og Det Konservative Folkeparti), Dansk Folkeparti, Liberal Alliance og Kristendemokraterne.

Boks 2.10 (fortsat)
**Konkurrencepakken
 fremmer
 produktiviteten**

Andre serviceerhverv:

- » *Lempelse af advokaters møderetsmonopol.* Bagatelgrænsen for sager, der kan behandles i den forenkledte inkassoproces, hvor andre end advokater kan repræsentere parter, hæves fra 50.000 kr. til 100.000 kr. Lovforslaget er fremsat i Folketinget i april 2011 med henblik på vedtagelse inden sommerferien.
- » *Liberalisering af taxibranchen.* Der nedsættes et udvalg, der skal se på, om en liberalisering af taxibranchen i de fire største byer vil skabe lavere priser og bedre service for taxibru-
 gerne. Udvalget skal afrapportere inden udgangen af 2011.
- » *Mere konkurrence om affaldsforbrænding.* Der skabes blandt andet en markedsbaseret regu-
 lering på markedet for affaldsforbrænding, så både erhvervs- og husholdningsaffald bliver konkurrenceudsat. Kommunerne har fortsat ansvaret for, at husholdningsaffald indsamles og behandles, mens anvisningsretten for erhvervsaffald bortfalder, så virksomhederne selv overtager ansvaret.
- » *Øget konkurrence og gennemsigtighed i pensions- og banksektoren.* Regeringen vil blandt
 andet indgå en aftale med Forsikring og Pension om oplysningskrav, som bidrager til at fremme gennemsigtigheden for finansielle produkter og pensioner.

Note: Boksen er færdigredigeret 30. maj 2011.

Kilde: »Aftale om Konkurrencepakken mellem regeringen (Venstre og Det Konservative Folkeparti), Dansk Folkeparti, Liberal Alliance og Kristendemokraterne«, 11. april 2011.

I Danmark er der i løbet af 2010 og i starten af 2011 gennemført liberaliseringer på flere områder, som medvirker til at fremme konkurrencen, jf. boks 2.11.

Boks 2.11
**Færre konkurrence-
 begrænsende love og
 regler**

Der blev i 2010 og i starten af 2011 gennemført liberaliseringer på flere markeder, som øger konkurrencemulighederne på markederne. En væsentlig ændring var på postmarkedet. Men også andre love og regler blev ændret, jf. nedenstående punkter:

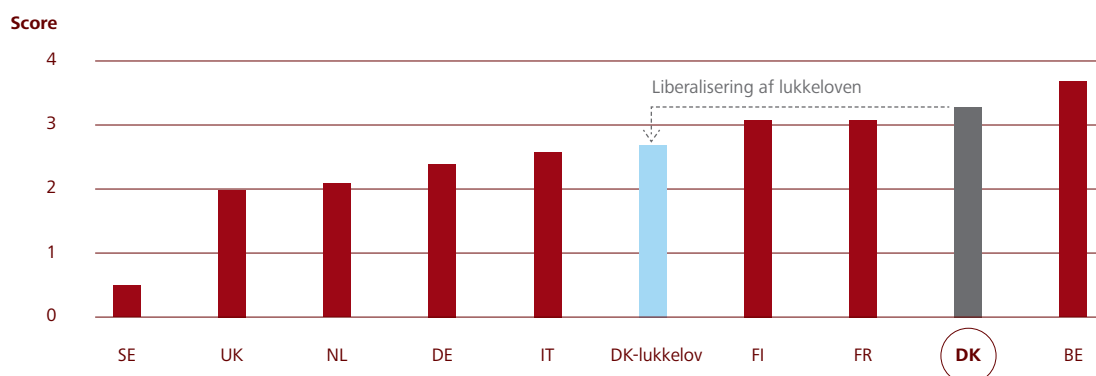
- » *Postmarkedet* er pr. 1. januar 2011 fuldt liberaliseret. Post Danmark har dermed ikke læn-
 gere eneret på indsamling, transport, sortering og omdeling af brevforsendelser med vægt
 under 50 g. Den ny postlov giver principielt fri adgang for konkurrerende post- og distri-
 butionsvirksomheder til at etablere sig på alle postmarkedets delmarkeder. Post Danmark
 har dog fortsat et de facto-monopol på befordring af breve i Danmark, idet Post Danmark er
 den eneste aktør på meget væsentlige dele af markedet. Post Danmark har desuden fortsat
 befordringspligt og varetager administrationen af vigtig postal infrastruktur (fx adresse- og
 flytteoplysninger, oplysninger om Nej tak til reklamer m.m.), hvilket er forbundet med en
 række konkurrencemæssige fordele.
- » *Bogmarkedet* blev liberaliseret fuldt ud 1. januar 2011, da retten til at forlagene måtte
 fastsætte faste priser på dele af markedet blev afskaffet. Dermed blev markedet underlagt
 samme konkurrenceregulering som andre brancher.
- » *Lukkeloven* blev liberaliseret i 2010, og i 2012 sker der en reel ophævelse af lukketidsreg-
 lerne, undtagen på helligdage og enkelte andre særlige dage.
- » *Planloven* blev delvist liberaliseret i 2011. Ændringerne af loven giver bedre muligheder for
 lokal udvikling af Danmarks yderområder, blandt andet ved at det bliver nemmere at opføre
 nye boliger i landzoner, indrette erhverv i tidligere landbrugsbygninger samt tillade flere
 store udvalgswarebutikker i eller i udkanten af mindre byer. Lovændringen træder i kraft 1.
 september 2011.

Danmark er blandt de lande, hvor regulering begrænser konkurrencen mindst sammenlignet med en række OECD-lande målt ved en OECD-indikator for regulering (indikator for Product Market Regulation, kaldet PMR-indikatoren). Storbritannien er et af de fem lande, hvor regulering begrænser konkurrencen mindre end i Danmark i 2008.²⁰

PMR-indikatoren omfatter ikke al regulering. Erhvervsspecifik regulering af apoteker, tandlæger, praktiserende læger m.v., regulering på byggeområdet, regulering på det finansielle område og regulering af taxibranchen er ikke, eller kun i begrænset omfang, omfattet af PMR-indikatoren. Der er på en række af disse områder regulering, der begrænser konkurrencen betydeligt.

Blandt andet er dansk detailhandel omfattet af mere regulering end i de fleste EU9-lande, jf. figur 2.26. Når liberaliseringen af lukkeloven er gennemført helt i 2012, vil reguleringen af det danske detailmarked være mindre konkurrencebegrænsende end i dag – og mindre konkurrencebegrænsende end i Finland, Frankrig og Belgien. Men der er stadig et stykke vej til de bedste lande. Det er blandt andet planloven, der bidrager til, at Danmark, selv efter liberaliseringen af lukkeloven, placerer sig i midterfeltet blandt EU9-landene.

Figur 2.26 **Dansk detailhandel mere reguleret end i mange EU9-lande, 2008**



Note: Danmarks placering er justeret i forhold til de offentliggjorte tal fra OECD som følge af, at der i besvarelsene ikke var taget hensyn til, at der i Danmark gælder visse licenskrav i forbindelse med salg af fødevarer samt prisregulering af tobak.

Anm.: Der er knyttet nogen usikkerhed til opgørelsen i figur 2.26, fordi OECD-indikatoren ikke giver mulighed for at angive omfanget af reguleringen, men alene om der er regulering eller ej. Det er dermed ikke muligt, at beregne effekten af liberaliseringen af lukkeloven præcist. Liberaliseringen i 2012 vil dog være meget tæt på en fuld liberalisering. DK-lukkelov angiver Danmarks score på indikatoren, hvis lukkeloven blev fuldt ud liberaliseret, svarende til at åbningstiderne slet ikke blev reguleret.

Kilde: Metoden er beskrevet i Conway, P. og G. Nicoletti (2006), »Product Market Regulation in non-manufacturing sectors in OECD countries: measurement and highlights«, OECD Economics Department Working Paper No.530, data er fra www.oecd.org/eco/pmr og egne beregninger.

Ved at mindske omfanget af konkurrencebegrænsende regulering kan der nås en række gevinster, fx som følge af mere dynamiske markeder, jf. boks 2.12.

Note 20: Conway, P. og G. Nicoletti (2006), »Product Market Regulation in non-manufacturing sectors in OECD countries: measurement and highlights«, OECD Economics Department Working Paper No. 530, data er fra www.oecd.org/eco/pmr.

Boks 2.12
Gevinster ved at afskaffe konkurrencebegrænsende regulering

En række empiriske analyser af OECD's PMR-indikator viser, at lav produktmarkedsregulering har en positiv effekt på produktivitetsvækst og betydning for virksomhedernes investeringer i ny teknologi:

- » Liberal regulering er med til at sikre, at virksomhederne hurtigere »catcher up« til de mest høj-produktive virksomheder. Det kan skyldes, at velfungerende markeder øger virksomhedernes incitament til at implementere »best-practice«-teknologier og gennemføre de nødvendige organisatoriske tilpasninger for at udnytte teknologierne bedst muligt.¹
- » Graden af regulering har haft stor betydning for, hvor hurtigt anvendelsen af informations- og kommunikationsteknologi (IKT) har spredt sig. Et OECD-studie peger på, at lande, der har en mere liberal offentlig regulering, også er de lande, hvor virksomhederne har investeret mest i IKT-teknologi, når der samtidig tages hensyn til en række andre faktoreres betydning.²
- » Et stort omfang af regulering har en negativ effekt på reallokeringen af ressourcer fra lavproduktive virksomheder til højproduktive virksomheder.³ Meget regulering hæmmer således konkurrencen og dermed dynamikken på markederne.
- » Hvis al konkurrencebegrænsende regulering blev afskaffet i et hypotetisk OECD-land med en gennemsnitlig produktmarkedsregulering, kunne produktivitetsvæksten øges med mellem 1–1,5 procentpoint årligt (målt på multifaktorproduktivitet), afhængig af hvilken periode der ses på.⁴ Det er et rent illustrativt eksempel, da en fuldstændig afskaffelse af al konkurrencebegrænsende regulering formentlig er urealistisk.

Note 1: Conway, Paul, Donato de Rosa, Giuseppe Nicoletti and Faye Steiner (2006); »Product Market Regulation and Productivity Convergence«, »OECD Economic Studies no. 43, Conway, Paul og Giuseppe Nicoletti (2007), »Product Market Regulation and Productivity Convergence: OECD Evidence and Implications for Canada«, OECD Economic Studies no. 43, International Productivity Monitor no. 15.

Note 2: Se note 1.

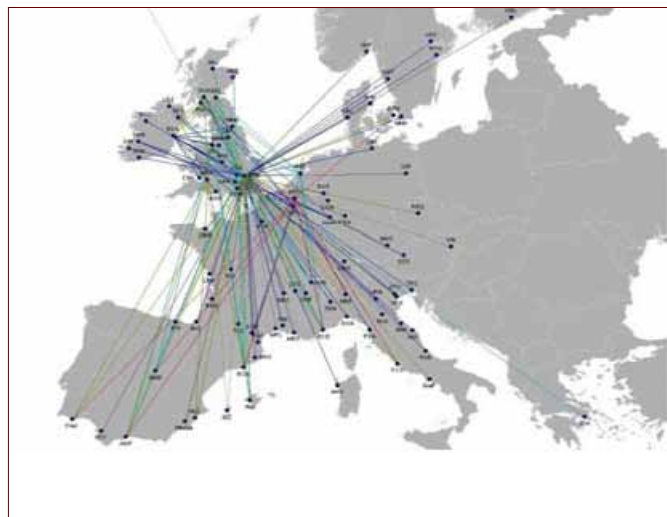
Note 3: Arnold, Jens, Giuseppe Nicoletti, and Stefano Scarpetta (2010), »Much Ado About Something? Regulation, Resource Reallocation and Firm-Level Productivity in a Panel of Countries«, Conference Paper IFO/CESifo & OECD Conference on Regulation.

Note 4: Bourlés, R, Cetté, G., Lopez, J., Mairesse, J., Nicoletti, G. (2010), »Do Product Market Regulations in Upstream Sectors Curb Productivity Growth? Panel Data Evidence for OECD Countries«, NBER Working Paper Series, WP 16520, november 2010.

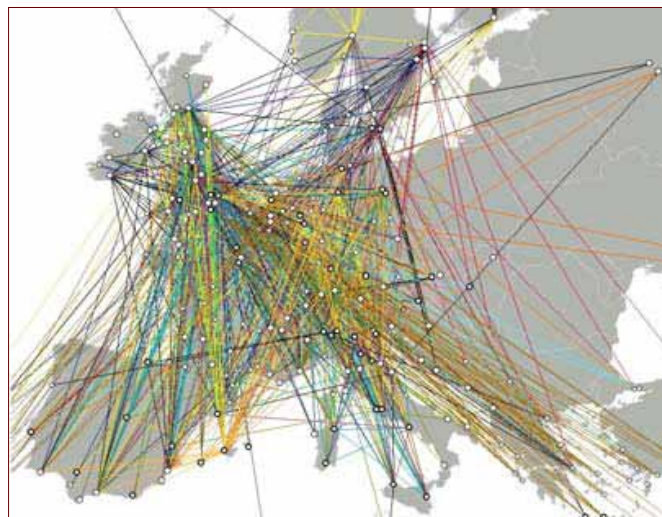
Et eksempel på gevinsten ved liberaliseringer er flytrafikken. I løbet af 1990'erne blev luftfartsmarkedet i EU gradvist dereguleret. For eksempel blev det muligt for luftfartsselskaber med licens i ét EU-land at beflyve ruter mellem øvrige EU-lande. Liberaliseringen åbnede op for øget konkurrence i erhvervet og var en medvirkende årsag til, at forbrugerne fik betydeligt flere valgmuligheder i starten af 2000'erne, fx øget lavpristrafik, jf. figur 2.27. Forbrugerne har siden 2005 vurderet gennemsigtigheden for *flytransport* væsentligt over niveauet for tjenesteydelser generelt ifølge FFI. Det er formentlig både et resultat af liberaliseringerne, og at forbrugerne har fået bedre muligheder for at sammenligne og købe flyrejser på internettet.

Figur 2.27: Europæiske lavprisselskabers rutenet

(a) 2001



(b) 2004



Kilde: European Commission (2009), »Effects of EU-liberalisation on Air Transport Employment and Working Conditions, Final Report«.

Stigningen i antallet af destinationer og afgangse er også slået igennem i Danmark. Eksempelvis steg antallet af udenlandske destinationer i Billund fra 13 til 39 mellem 2000 og 2010. Prisen er i 2010 på samme niveau som i 2000, om end prisen har svinget noget i den mellem-liggende periode, mens øvrige forbrugerpriser er steget jævnt.²¹

Forbrugerne har fået bedre muligheder for at sammenligne og købe flyrejser på internettet.

Note 21: Danmarks Statistik, Statistikbanken, tabel PRIS 6.

Bilag 2.1. Landebetegnelser

Landekode	Landenavn
BE	Belgien
DK	Danmark
FI	Finland
FR	Frankrig
GR	Grækenland
IE	Irland
IT	Italien
LU	Luxembourg
NL	Nederlandene
PT	Portugal
ES	Spanien
UK	England
SE	Sverige
DE	Tyskland
AT	Østrig

Bilag 2.2 Dokumentation for databrud i konkurrenceindekset

I 2007 er der et databrud i konkurrenceindekset. Dette bilag beskriver baggrunden herfor og viser, hvor stor betydning databruddet har for niveauet i konkurrenceindekset.

Danmarks Statistik har ændret branchenomenklatur fra DB03 til DB07. Ændringen betyder, at de data, som ligger til grund for konkurrenceindekset, fra og med 2008 ikke kan sammenlignes direkte med tidligere år.

Som følge af ændringerne hos Danmarks Statistik er antallet af brancher på 4-cifret NACE-niveau øget fra 501 til 611 brancher. Det har en direkte indvirkning på underindikatorer for konkurrenceindekset. Eksempelvis stiger koncentrationen og den importkorrigerede koncentration som følge af, at der bliver flere brancher.

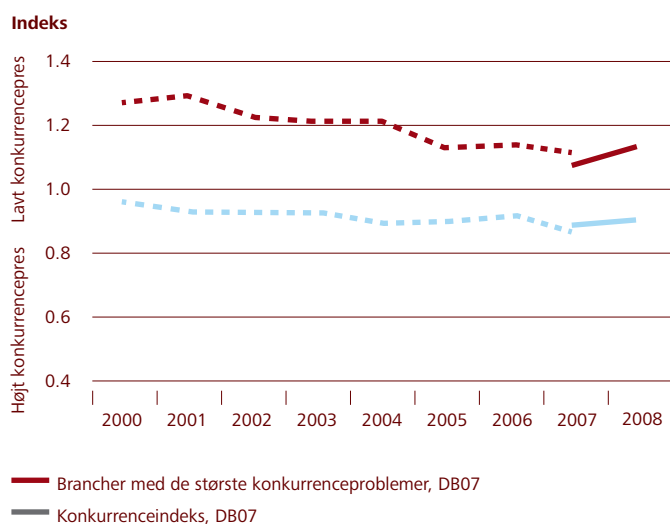
I 2007 er konkurrenceindekset beregnet i både DB03 og DB07 for at identificere niveauforskellen ved overgangen. Fra 2000 til 2007 er konkurrenceindekset korrigeret med niveauforskellen for at skabe større sammenlignelighed over tid.

For brancher med størst konkurrenceproblemer er niveauet korrigeret med $-0,03$, mens niveauet er korrigeret med $+0,02$ for konkurrenceindekset, jf. figur 2.28(a).

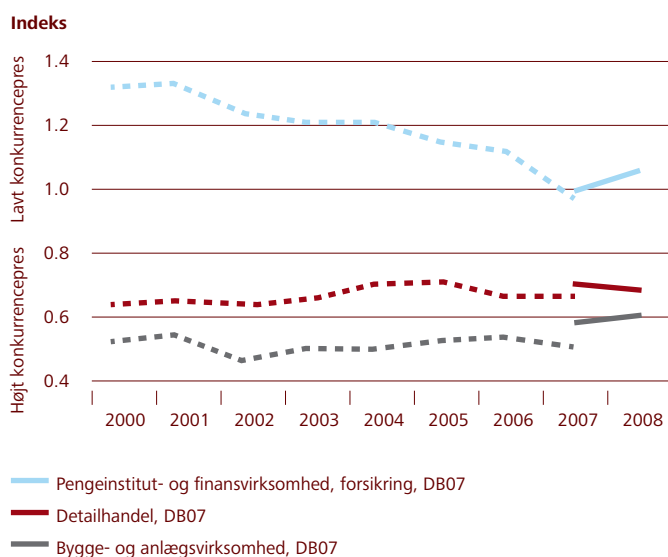
Tilsvarende er konkurrenceindekset på hovedbrancher korrigeret med $+0,02$ i *pengeinstitut- og finansieringsvirksomhed, forsikring*, og i *bygge- og anlægsvirksomhed* er konkurrenceindekset korrigeret $+0,08$, mens konkurrenceindekset for *detailhandel* er korrigeret $+0,04$, jf. figur 2.28(b).

Figur 2.28 Databrud i konkurrenceindekset

(a) Konkurrenceindekset



(b) Konkurrenceindeks på hovedbrancher



Anm.: De stiplede linjer indikerer niveauet for konkurrenceindekset ved DB03.

Kilde: Danmarks Statistik, Experian, Finanstilsynet og egne beregninger.

Kapitel 3

Efterlevelse af konkurrence- og forbrugerlovgivningen

3.1 Resumé og konklusioner

En stærk konkurrence- og forbrugerlovgivning samt effektiv håndhævelse og forebyggelse medvirker til at fremme konkurrencen og bidrager til at sætte rammerne for et godt samspil mellem forbrugere og virksomheder. Det er væsentligt, at konkurrenceloven og forbrugerlovgivningen er på niveau med lovgivningen i de lande, der har den mest effektive lovgivning. Det medvirker til at gøre markederne mere velfungerende.

I 2010 er der gennemført en række ændringer af konkurrence- og forbrugerlovgivningen for at styrke konkurrencen og skabe mere velfungerende rammer for spillet mellem forbrugere og virksomheder.

Forbrugerne fik i 2010 blandt andet bedre rejsegaranti, bedre muligheder for at sikre at virksomhederne efterlever afgørelser i klagenævne samt bedre mulighed for at vurdere risikoen ved forskellige lån.

Konkurrencemyndighederne fik i 2010 bedre muligheder for at gribe ind over for fusioner, som vil kunne svække konkurrencen og kunne skade forbrugerne. Lovændringen bringer de danske fusionskontrolregler på højde med konkurrencelovgivningen i EU og de lande, vi normalt sammenligner os med.

Karteller har typisk betydelige omkostninger for forbrugere, virksomheder og samfundet som helhed. Virksomheder, der deltager i karteller, tager i gennemsnit en overpris på knap 50 pct. i forhold til, hvis der var fri konkurrence. Ifølge London Economics er de danske sanktionsmuligheder over for karteller på flere parametre svagere end i fx Tyskland, Storbritannien og Kommissionen. London Economics peger på, at en kombination af økonomiske og ikke-økonomiske sanktioner, som er rettet mod både virksomheder og enkeltpersoner, er det mest optimale for at sikre bedst muligt mod karteller.

For at forebygge overtrædelser af konkurrence- og forbrugerlovgivningen informerer og vejleder myndighederne aktivt forbrugere og virksomheder om lovgivningen på området. Det bidrager til at fremme konkurrencen og giver forbrugerne bedre muligheder for at agere på markederne. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen giver blandt andet både generel og individuel vejledning til virksomheder om konkurrencelovgivningen samt i konkrete konkurrencesager. Styrelsen giver også både generel og individuel vejledning til forbrugere i klagesager og om forbrugernes rettigheder generelt.

Økonomi- og erhvervsministeren nedsatte i 2009 et udvalg om konkurrencelovgivningen. Udvalget skal blandt andet vurdere, i) om der er behov for at styrke Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens generelle informations- og vejledningsindsats med henblik på at forebygge overtrædelser af konkurrenceloven og sikre efterlevelse af loven, ii) om processerne for sager efter konkurrencelovgivningen kan tilrettelægges mere effektivt og samtidig på en måde, som er mindst mulig belastende for virksomhederne, samt iii) om indførsel af fængselsstraf kan bidrage til en styrket håndhævelse af konkurrencelovgivningen i kartelsager.

Regeringen indgik i april 2011 aftale med en række partier i Folketinget om at fremme produktiviteten i Danmark gennem øget konkurrence (Konkurrencepakken). Som led i aftalen vil forligspartierne tage nærmere stilling til, hvorledes håndhævelsen af konkurrencelovgiv-

ningen og virksomhedernes kendskab til reglerne forbedres, når konkurrencelovsudvalget har afgivet rapport i september 2011.

Hver tredje dansker over 15 år oplevede i 2010 reklamer, udsagn eller tilbud, som indeholdt falsk information eller fremførte faktuelle oplysninger om produkter på en vildledende måde. Af de personer, som blev kontaktet, reagerede én ud af ti på reklamen, udsagnet eller tilbuddet.

En anden type svindel rettet mod forbrugerne vedrører telefonopkald, investeringer og pyramidespil. De engelske konkurrencemyndigheder (Office of Fair Trading) har estimeret, at forbrugernes tab ved et svindelnummer i gennemsnit er 7.000–8.000 kr. Nogle forbrugere taber væsentligt større beløb, mens halvdelen af svindelnumrene koster forbrugerne op til 500 kr. Mindre alvorlige svindelnumre er eksempelvis, at forbrugere bliver lokket til at ringe til dyre telefonnumre, mens svindelnumre vedrørende ferier, investeringer og pyramidespil typisk er forbundet med større tab for forbrugerne.

Et godt samspil mellem forbrugere og virksomheder forudsætter, at håndhævelsen og forebyggelsesindsatsen er effektiv. I 2010 og 2011 er der afsagt domme og truffet afgørelser om overtrædelser af konkurrence- og forbrugerlovene på en lang række områder.

Domstolene idømte i 2010 og frem til og med maj 2011 bøder til fire virksomheder for overtrædelse af konkurrenceloven. Erik Jørgensen Møbelfabrik A/S blev idømt en bøde på 500.000 kr., og direktør samt salgschef blev idømt personlige bøder på 25.000 kr. for at have aftalt med visse forhandlere, at de udelukkende måtte skilte med vejledende udsalgspriser på udvalgte designermøbler (bindende videresalgspriser). Lise Aagaard Copenhagen A/S blev idømt en bøde på 600.000 kr., og direktøren af selskabet blev idømt en personlig bøde på 25.000 kr. for at have meddelt to forhandlere, at de ikke måtte bruge en fast rabat ved salg af Troldekugler på nettet (bindende videresalgspriser). Miljølaboratorierne Milana A/S og Miljølaboratoriet I/S blev hver idømt en bøde på 500.000 kr., og direktørerne i de to virksomheder blev idømt personlige bøder på 25.000 kr. for at have aftalt deres tilbudsgivning ved udbud af laboratorieundersøgelser for Miljøcenter Roskilde og Miljøcenter Nykøbing Falster.

En stærk konkurrence- og forbrugerlovgivning samt effektiv håndhævelse og forebyggelse medvirker til at fremme konkurrencen og bidrager til at sætte rammerne for et godt samspil mellem forbrugere og virksomheder.

Brancheforeningen Danske Bedemænd vedtog i 2011 en bøde på 400.000 kr. fra Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen for blandt andet tre bestemmelser i foreningens etiske regler, som begrænsede medlemmernes muligheder for at annoncere. Louis Poulsen Lightning A/S vedtog i 2010 en bøde på 1,3 mio. kr. fra Statsadvokaten for Særlig Økonomisk Kriminalitet (SØK) for at have forlangt forhandlere af produkterne at føre en fast prispolitik (bindende videresalgspriser). Yderligere vedtog brancheforeningen International Transport Danmark (ITD) en bøde på 300.000 kr. for at have udsendt en række pris- og omkostningsoplysninger til brancheforeningens medlemmer.

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen sendte i 2010 og frem til og med maj 2011 otte sager eller sagskomplekser – det vil sige, at de vedrører flere virksomheder – til SØK med henblik på en vurdering af, om der forligger en strafbar overtrædelse af konkurrenceloven.

Konkurrencerådet traf i 2010 og frem til og med maj 2011 afgørelse i 13 sager, hvoraf 11 har forbedret konkurrencevilkårene på markederne for adresseløse forsendelser, post, bedemænd, hvidevarer, færger, salg af marineudstyr, banker, tøj, grovvarer og tv-/radio-sendemaster.

Forbrugerklagenævnet, som Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen sekretariatsbetjener, modtog 3.226 klager i 2010. Det er over niveauet i forhold til 2009, hvor nævnet modtog 2.798 sager.

Stigningen i antal klager kan tilskrives, at nævnet har modtaget et større antal sager på området for *fjernsyn, foto, antenneanlæg m.v.*, hvilket blandt andet afspejler overgangen til digitalt tv. Herudover vedrører størstedelen af klagerne *it-udstyr, møbler og boligudstyr, telefonapparater, særlige netjenester m.v., rejser og transport samt biler og motorcykler*.

Forbrugerklagenævnet traf i 2010 afgørelser i 528 sager. Af disse sager har 35 sager været principielle og dannet praksis for kommende sager. Sekretariatet for nævnet har afgjort yderligere 2.386 sager. Forbrugerne fik medhold, delvist medhold eller sagen blev løst ved forlig i størstedelen af sagerne.

Antallet af sager, hvori den erhvervsdrivende efterlever Forbrugerklagenævnets og sekretariatets afgørelse, har igennem de senere år ligget stabilt på ca. 90 pct. Efterlevelsen vedrører de sager, hvor afgørelsen er faldet helt eller delvist ud til forbrugerens fordel. Det kan både være sager, der er afgjort af sekretariatet og i nævnet.

Afsnit 3.2 omhandler ændringer i rammerne for håndhævelse og forebyggelse på forbruger- og konkurrenceområdet. Afsnit 3.3 omhandler håndhævelsen af konkurrenceloven og lovene på forbrugerområdet, herunder afgørelser hos domstolene, i Konkurrencerådet og hos Forbrugerklagenævnet.

Boks 3.2

Hovedkonklusioner

- » Det er væsentligt, at konkurrenceloven og forbrugerlovgivningen er på niveau med lovgivningen i de lande, der har den mest effektive lovgivning, og håndhæves effektivt.
- » For at forebygge overtrædelser af konkurrence- og forbrugerlovgivningen er det afgørende, at myndighederne informerer og vejleder aktivt om lovgivningen på områderne. Det medvirker til at fremme konkurrencen og giver forbrugerne bedre muligheder for at agere på markederne.
- » Forbrugerne fik i 2010 blandt andet bedre rejsegaranti, bedre muligheder for at sikre, at virksomhederne efterlever afgørelser i klagenævnene, samt bedre mulighed for at vurdere risikoen ved forskellige lån.
- » Konkurrencemyndighederne fik i 2010 bedre muligheder for at gribe ind over for fusioner, som vil kunne svække konkurrencen og kunne skade forbrugerne og andre virksomheder.
- » Karteller har typisk betydelige omkostninger for forbrugere, virksomheder og samfundet som helhed. Karteller tager i gennemsnit en overpris på knap 50 pct.
- » Sanktionsmulighederne for kartelaktivitet er ifølge London Economics svagere i Danmark end i flere sammenlignelige lande.
- » Svindel mod forbrugerne koster i gennemsnit forbrugerne 7.000-8.000 kr. pr. svindelnummer. Nogle forbrugere taber væsentligt større beløb, mens halvdelen af svindelnumrene koster forbrugerne op til 500 kr.
- » Domstolene idømte i 2010 og frem til og med maj 2011 en bøde på 500.000 kr. til Erik Jørgensen Møbelfabrik A/S, en bøde på 600.000 kr. til Lise Aagaard Copenhagen A/S (Troldekugler) og bøder til miljølaboratorierne Milana A/S og Miljølaboratoriet I/S på hver 500.000 kr. for overtrædelse af konkurrenceloven. Direktørerne i de fire selskaber blev idømt personlige bøder på 25.000 kr., og salgschefen i Erik Jørgensen Møbelfabrik blev idømt en personlig bøde på 25.000 kr.
- » Brancheforeningen Danske Bedemænd vedtog i 2011 en bøde på 400.000 kr. fra Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen for overtrædelse af konkurrenceloven, Louis Poulsen Lightning A/S vedtog i 2010 en bøde fra Statsadvokaten for Særlig Økonomisk Kriminalitet (SØK) på 1,3 mio. kr. for overtrædelse af konkurrenceloven, og brancheforeningen International Transport Danmark (ITD) vedtog en bøde på 300.000 kr. for overtrædelse af konkurrenceloven.
- » Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen sendte i 2010 og frem til og med maj 2011 otte sager eller sagskomplekser til SØK med henblik på en vurdering af, om der foreligger en strafbar overtrædelse af konkurrenceloven.
- » Konkurrencerådet traf i 2010 og frem til og med maj 2011 afgørelse i 13 sager, hvoraf 11 har forbedret konkurrencevilkårene på markederne for adresseløse forsendelser, post, bedemænd, hvidevarer, færger, salg af marineudstyr, banker, tøj, grovvarer og tv-/radio-sendemaster.
- » Forbrugerklagenævnet traf i 2010 afgørelser i 528 sager. Af disse sager har 35 sager været principielle og dannet praksis for kommende sager. Sekretariatet for nævnet har afgjort yderligere 2.386 sager. Et større antal sager var på området for *fjernsyn, foto, antenneanlæg m.v.*
- » Antallet af sager, hvori den erhvervsdrivende efterlever Forbrugerklagenævnets afgørelse, har igennem de senere år ligget stabilt på ca. 90 pct. Efterlevelsen vedrører de sager, hvor afgørelsen er faldet helt eller delvist ud til forbrugerens fordel. Det kan både være sager, der er afgjort af sekretariatet og i nævnet.

3.2 Effektiv håndhævelse og forebyggelse

En stærk konkurrence- og forbrugerlovgivning samt effektiv håndhævelse og forebyggelse medvirker til at fremme konkurrencen og bidrager til at sætte rammerne for et godt samspil mellem forbrugere og virksomheder. Det er væsentligt, at konkurrenceloven og forbrugerlovgivningen er på niveau med lovgivningen i de lande, der har den mest effektive lovgivning. Det medvirker til at gøre markederne mere velfungerende.

Effektiv lovgivning og håndhævelse medvirker til at fremme markedernes effektivitet og væksten i samfundet.²²

Effektiv håndhævelse af forbrugerlovgivningen giver forbrugerne bedre sikkerhed for, at de kan stole på information fra virksomheder og indgå handler uden at blive behandlet unfair. Yderligere sikrer effektiv håndhævelse af forbrugerlovgivningen forbrugernes rettigheder, hvis virksomhederne efter handlen ikke giver forbrugerne de rettigheder, der følger af lovgivningen, fx reparation af defekte varer, eller ikke informerer tilstrækkeligt om produkter eller ydelser.

Effektiv håndhævelse af konkurrenceloven sikrer, at virksomheder, der overtræder konkurrenceloven, bliver påbudt at ændre adfærd. Det fremmer konkurrencen og søger at sikre, at forbrugerne i sidste ende ikke bliver påført skade, fx i form af højere priser, lavere kvalitet eller et begrænset udbud.

For at forebygge overtrædelser af konkurrence- og forbrugerlovgivningen informerer og vejleder myndighederne aktivt forbrugere og virksomheder om lovene. Det medvirker til at fremme konkurrencen og giver forbrugerne bedre muligheder for at agere på markederne.

Informationen og vejledningen sker ved generel information på nettet. Blandt andet indeholder Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens hjemmeside information om afgørelser, domme og redegørelser, og der er oprettet telefonisk hotline til besvarelse af generelle forespørgsler. Styrelsen samarbejder yderligere med erhvervs- og brancheorganisationer m.v. om afholdelse af informationsmøder, især i forbindelse med ændringer af konkurrenceloven.

Styrelsens indsats omfatter også dialog med virksomheder, især i forbindelse med individuel vejledning i konkrete sager, som styrelsen, som forvaltningsmyndighed, er forpligtet til at give i verserende sager. Styrelsen har styrket dialogen mellem myndighederne og virksomhederne. Blandt andet informerer styrelsen virksomhederne tidligt i sagsforløbet om styrelsens konkurrencemæssige betænkeligheder, så virksomhederne har konkret viden om, hvilke forhold styrelsen kigger på. Som noget særligt i Danmark har virksomheder mulighed for at anmelde aftaler til styrelsen med henblik på at få en vurdering af, hvorvidt aftalen er i strid med konkurrenceloven.

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen informerer og vejleder også både forbrugere og virksomheder om reglerne på forbrugerområdet. For forbrugerne sker det blandt andet gennem hjemmesiden forbrug.dk, som indeholder information til forbrugerne om test og råd inden et køb, forbrugernes rettigheder samt klagemuligheder.

Note 22: En analyse har fundet en tendens på tværs af lande til, at stærkere konkurrencelovgivning og større effektivitet i håndhævelsen øger væksten i produktiviteten (TFP), når der samtidigt tages højde for betydningen for produktiviteten af forsknings- og udviklingsindsatsen, humankapital, produktmarkedsregulering og landes politiske og juridiske institutioner. Analysen er baseret på et indeks for konkurrencelovgivning og håndhævelsen, og der indgår 12 OECD-lande i analysen, jf. Buccirossi P., Ciari L., Duso T., Spagnolo G. og Vitale C. (2009), »Competition policy and productivity growth: An empirical assessment«, Discussion Paper SP II 2009 – 12, Wissenschaftszentrum Berlin, 2009. Seks af de ni EU9-lande indgår i analysen, men ikke Danmark.

Virksomheder og forbrugere har samtidig adgang til Forbrugerklagenævnets principielle afgørelser på forbrug.dk, hvor styrelsen gengiver en kort beskrivelse af de principielle sager, og hvad de betyder for virksomhederne og forbrugerne. Det giver virksomheder bedre muligheder for at overholde reglerne og forebygger dermed overtrædelser og giver forbrugerne mulighed for at kende sine rettigheder i konkrete situationer.

På Firmatjek kan forbrugere og virksomheder desuden se navne på virksomheder, der ikke efterlever Forbrugerklagenævnets afgørelser, og forbrug.dk har i 2009 oprettet sig på Facebook og Twitter for at brede informationsindsatsen ud.

Forbrugerombudsmanden, der er en selvstændig myndighed, udarbejder retningslinjer og vejledninger for erhvervslivet. Forbrugerombudsmanden har blandt andet udarbejdet retningslinjer om prismarkedsføring og en række kampanjer vedrørende specifikke emner om markedsføring, af og til i samarbejde med de berørte organisationer om forståelse af reglerne, som findes på Forbrugerombudsmandens hjemmeside (www.forbrugerombudsmanden.dk). Forbrugerombudsmandens retningslinjer udarbejdes efter forhandling med relevante organisationer. Virksomheder har også mulighed for at få Forbrugerombudsmandens vurdering af lovligheden af en påtænkt markedsføringsforanstaltning, en såkaldt forhåndsbesked.

Bedre forhold for forbrugerne

Folketinget vedtog i april 2010 at styrke konkurrenceloven væsentligt. Lovændringen indebar blandt andet en styrkelse af konkurrencemyndighedernes muligheder for at gribe ind over for fusioner, der vil kunne svække konkurrencen og kunne skade forbrugerne.²³ Lovændringen bringer de danske fusionskontrolregler på højde med EU's konkurrencelovgivning og de lande, vi normalt sammenligner os med.

Lovændringen gav endvidere Forbrugerombudsmanden beføjelse til at være grupprepræsentant i gruppesøgsmål om konkurrencesager. Det betyder, at forbrugerne og mindre virksomheder får lettere ved at anlægge erstatningssag for tab, de har lidt som følge af, at en virksomhed overtræder konkurrencereglerne.

De nye fusionskontrolregler har medført en stigning i antal behandlede fusioner. Efter de nye fusionskontrolregler trådte i kraft 1. oktober 2010, er der på syv måneder indkommet 17 anmeldelser af fusioner, mens der i både 2008 og 2009 blev anmeldt 14 fusioner. Størstedelen af de anmeldte fusioner siden lovændringen har været uproblematisk og er blevet godkendt. Det forventes, at antallet af fusionsanmeldelser vil stige til 40-60 anmeldelser om året som følge af lovændringen. I 2010 har virksomhederne haft tilskyndelse til at gennemføre de fusioner, der ville blive omfattet af de nye regler, inden de nye regler trådte i kraft.

Økonomi- og erhvervsministeren nedsatte i 2009 et udvalg om konkurrencelovgivningen, som blandt andet skal vurdere, i) om der er behov for at styrke Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens generelle informations- og vejledningsindsats med henblik på at forebygge overtrædelser af konkurrenceloven og sikre efterlevelse af loven, ii) om processerne for sager efter konkurrencelovgivningen kan tilrettelægges mere effektivt og samtidig på en måde, som er mindst mulig belastende for virksomhederne, samt iii) om indførsel af fængselsstraf kan bidrage til en styrket håndhævelse af konkurrencelovgivningen i kartelsager.

Regeringen indgik i april 2011 aftale med en række partier i Folketinget om at fremme produktiviteten i Danmark gennem øget konkurrence (Konkurrencepakken).²⁴ Som led i aftalen vil forligspartierne tage nærmere stilling til, hvorledes håndhævelsen af konkurrencelovgivningen og virksomhedernes kendskab til reglerne forbedres, når konkurrencelovsudvalget har afgivet rapport i september 2011.

Note 23: Lovændringen omfatter, at tærskelværdierne, for hvornår en fusion skal godkendes af myndighederne, sænkes fra en årlig omsætning på 3,8 mia. kr. og en årlig omsætning for de enkelte virksomheder i Danmark på mindst 300 mio. kr. til en samlet omsætning på 900 mio. kr. og 100 mio. kr. for de enkelte virksomheder.

Note 24: Konkurrencepakken er en aftale mellem Regeringen (Venstre og Det Konservative Folkeparti), Dansk Folkeparti, Liberal Alliance og Kristendemokraterne.

Væsentlige dele af forbrugerbeskyttelsen er lovgivningsmæssigt underlagt andre myndigheder end Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen.²⁵ Ændringer af lovene på disse ressortområder er ikke omfattet af denne redegørelse. På Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens ressortområder fik forbrugerne i 2010 bedre rejsegaranti og klagemuligheder samt styrkede muligheder for at navigere i forhold til finansielle låneprodukter, jf. boks 3.2.

Boks 3.2 Lovændringer af forbrugerlovene i 2010

Ændringer af lov om rejsegarantifond

Fra den 1. januar 2010 blev det som følge af ændring af lov om en rejsegarantifond obligatorisk for danske udbydere af flytransport og billeje i udlandet at tilbyde kunder dækning af Rejsegarantifonden. Dermed er flytransport og billeje omfattet af Rejsegarantifonden. Forbrugerne har med de nye regler fået forbedringer i form af konkursbeskyttelse på nye områder, der ikke før var dækket.

Ændringer af lov om forbrugerklager

Fra den 1. januar 2010 blev det som følge af ændringer af lov om forbrugerklager muligt for forbrugerne under visse omstændigheder

at få tvangsfuldbyrdet sager, som Forbrugerklagenævnet og de private, godkendte klage- og ankenævn har afgjort til forbrugernes fordel. Det vil sige, at forbrugerne med klagenævnens afgørelse i hånden kan få fogedretten til at sikre, at de erhvervsdrivende efterlever afgørelsen. Samtidig blev det gjort omkostningsfrit for forbrugerne at føre en sag ved domstolene, hvis den erhvervsdrivende ikke efterlever disse klagenævns afgørelser. Det styrker muligheden for, at forbrugerne kan få deres ret, når Forbrugerklagenævnet og andre klagenævn har truffet sin afgørelse.

Ændringer af markeds- føringsloven

I 2010 blev der gennemført tre ændringer af markedsføringsloven. Som led i regeringens regelforenk-

lingsindsats blev en række faktureringsbekendtgørelser ophævet, og der blev i stedet indsat en generel faktureringsregel i markedsføringslovens § 13. Det skal lette virksomhedernes administrative byrder. Derudover blev der i forbindelse med implementering af Forbruger kredittidretivet indsat regler om markedsføring af kreditaftaler i § 14 a. Endelig blev der indsat bestemmelse om, at økonomi- og erhvervsministeren kan fastsætte nærmere regler for pris- og risikooplysninger for finansielle ydelser i § 14 b. Det sker ud fra et politisk ønske om fremover at kunne mærke lån efter deres risiko via en såkaldt trafiklys-mærkning. Det skal gøre lånemarkedet mere gennemsigtigt og dermed nemmere for forbrugerne at vurdere risikoen ved forskellige lån.

Derudover gennemføres i 2011 en række ændringer af markedsføringsloven. §§ 10 og 11 om rabatkuponer og købsbetingede konkurrencer ophæves, idet reglerne strider mod EU-retten. Som følge heraf konsekvensrettes § 9 således, at forbrugerne fremover er sikret, at brug af rabatkuponer og købsbetingede konkurrencer fremover reguleres af de generelle betingelser for brug af salgsfremmende foranstaltninger. Endvidere ophæves lov om forbrugerforum, og Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens hjemmel til at bedrive testvirksomhed overføres i den forbindelse i stedet til markedsføringslovens § 25 a.

Overtrædelser af konkurrence- og forbrugerlovgivningen er dyre for forbrugerne og samfundet

Det er dyrt for forbrugerne og samfundet, når lovene på konkurrence- og forbrugerområdet overtrædes.

Overtrædelser af lovene rammer både virksomheder og forbrugere og kan blandt andet indebære højere eller vildledende priser, lavere kvalitet, mindre produktudvikling og højere omkostninger. Forbrugerne kan desuden miste tillid til de erhvervsdrivende og blive mere tilbageholdne med at skifte udbydere. Det kan hæmme samspillet mellem virksomheder og forbrugere og kan begrænse forbrugernes muligheder på markedet og dynamikken generelt i økonomien.

Note 25: Blandt andet har Justitsministeriet ansvaret for købeloven, aftaleloven, kreditaftaleloven, forbrugeraftaleloven og lov om juridisk rådgivning. Derudover har Finanstilsynet ansvar for lov om betalingstjenester, mens Erhvervs- og Byggestyrelsen har ansvar for lov om tjenesteydelser i det indre marked, og Indenrigs- og Sundhedsministeriet har ansvar for lov om tobaksreklamer. Derudover er der væsentlige forbrugerbeskyttelsesregler på fødevarer-, miljø- og teleområdet.

Hver tredje dansker over 15 år oplevede i 2010 reklamer, udsagn eller tilbud, som indeholdt falsk information eller fremførte faktuelle oplysninger om produkter på en vildledende måde.²⁶ Af de personer, som blev kontaktet, reagerede én ud af ti på reklamen, udsagnet eller tilbuddet.

En anden type svindel rettet mod forbrugerne vedrører telefonopkald, investeringer og pyramidespil. I Storbritannien er knap halvdelen af den voksne del af befolkningen blevet kontaktet af nogle, som har været ude på at svindle forbrugeren, ifølge de engelske konkurrencemyndigheder (Office of Fair Trading).²⁷ Omtrent 8 pct. af den voksne del af befolkningen har været udsat for svindel i et vist omfang.

De engelske konkurrencemyndigheder har endvidere estimeret, at forbrugernes tab ved et svindelnummer i gennemsnit er 7.000-8.000 kr.²⁸ Nogle forbrugere bliver udsat for et væsentligt større tab, mens halvdelen af svindelnumrene har kostet forbrugerne op til 500 kr. Mindre alvorlige svindelnumre er eksempelvis, at forbrugere bliver lokket til at ringe til dyre telefonnumre, mens svindelnumre vedrørende ferier, investeringer og pyramidespil typisk er forbundet med større tab for forbrugerne.

Konsulentfirmaet London Economics har i en rapport estimeret omkostningerne ved svindel mod forbrugerne i Danmark til ca. 2,6 mia. kr., hvis udbredelsen af svindel i Danmark er den samme som i Storbritannien.²⁹

Digitaliseringen har formentlig medført en stigning i antallet af svindelnumre rettet mod forbrugerne. Det er forholdsvist omkostningsfrit at sende en mail med et link, og det er muligt at ramme en stor gruppe af personer. Yderligere kan mange af de digitale netværk være en indgang for personer, som ønsker at svindle forbrugerne.

Når virksomheder deltager i kartelsamarbejde, medfører det typisk store omkostninger for forbrugerne, andre virksomheder og samfundet. Kartelsamarbejde er en meget alvorlig overtrædelse af konkurrenceloven. Formålet med karteller er typisk at hæve priserne eller holde konkurrenter ude fra markedet og kan samtidig hæmme introduktionen af ny teknologi.

Det er dyrt for forbrugerne og samfundet, når lovene på konkurrence- og forbrugerområdet overtrædes.

Note 26: Kommissionen (2010), »Consumer attitudes towards cross-boarder trade and consumer protection – analytical report«, Flash Eurobarometer, September 2010. Undersøgelsen omfatter en spørgeundersøgelse blandt 25.139 personer i 27 EU-lande. Undersøgelsen er repræsentativ for befolkningen over 15 år. I Danmark har 1005 personer deltaget i undersøgelsen.

Note 27: Office of Fair Trading (2006), »Research on impact of mass marketed scams - A summary of research into the impact of scams on UK consumers«, december 2006.

Note 28: Se fodnote 27.

Note 29: Se fodnote 27.

Virksomheder, der deltager i karteller, tager ifølge konsulentfirmaet London Economics i gennemsnit en overpris på knap 50 pct. i forhold til, hvis der var fri konkurrence, jf. tabel 3.1. I nogle få tilfælde har overprisen været væsentligt højere. Medianen af overpriserne udgør 23–25 pct.³⁰

Det er vanskeligt for myndighederne at opdage karteller. Derfor er det vigtigt, at myndighederne har mulighed for at håndhæve reglerne effektivt, og at forebyggelsesindsatsen over for overtrædelser er effektiv. Som et led i en øget indsats mod karteller blev der i Danmark i 2007 indført straflempelse til medlemmer af karteller, som medvirker til at afsløre kartellet, eller som bidrager til efterforskningen (såkaldt leniency). Muligheden for leniency tilskynder både deltagere i karteller til at angive kartellet til myndighederne og virksomheder, der ikke deltager i karteller, til at undlade at indgå i karteller.

Tabel 3.1 Overpriser ved karteller

Studier	Antal karteller	Overpris: Median	Overpris: Gennemsnit
Griffin (1989) ¹	38	39 pct.	53 pct.
Cohen and Scheffman (1989) ²	5–7	14 pct.	8–11 pct.
Posner (1976, 2001) ³	12	38 pct.	49 pct.
Levenstein and Suslow (2002) ⁴	22	45 pct.	43 pct.
Werden (2003) ⁵	13	18 pct.	21 pct.
OECD (2003) ⁶	13	14 pct.	22 pct.
Connor and Lande (2008) ⁷	374	25 pct.	49 pct.
Connor (2010) ⁸	1.089	23 pct.	46 pct.

Note 1: Griffin, J.M (1989), »Previous Cartel Experience: Any Lesson for OPEC?«, I L.R. Klein og Marquez (eds.), »Economics in Theory and Practice: an Eclectic Approach«, Boston: Kluwer Academic.

Note 2: Cohen, M.A. og Scheffman, D. T. (1989), »The Antitrust Sentencing Guideline: Is the Punishment Worth the Costs?«, Journal of Criminal Law, vol. 27, s. 331–366.

Note 3: Posner, R. A. (1976), »Antitrust Law: An Economic Perspective«, Chicago: University of Chicago Press og Posner, R. A. (2001), »Antitrust Law: Second Edition«, Chicago: University of Chicago Press.

Note 4: Levenstein, M. C. og Suslow, V. Y. (2002), »What Determines Cartel Success?«, Working Paper, University of Michigan Business School.

Note 5: Werden, G. J. (2003), »The Effect of Antitrust Policy on Consumer Welfare: What Crandall and Winston Overlook«, Economic Analysis Group Discussion Paper.

Note 6: OECD (2003), »Competition Law and Policy: 2002–2003 Annual Reports«.

Note 7: Connor, J. M. og Lande, R. H. (2008), »Cartel Overcharges and Optimal Cartel fines«, I S. W. Waller (ed.), »Issues in Competition Law and Policy«, Volume 3, AMA Section of Antitrust Law, kapitel 88, s. 2203–2218.

Note 8: Connor, J. M. (2010), »Price-fixing overcharges: Revised 2.nd edition«, Working Paper.

Kilde: London Economics (2011), »The Nature and Impact of Hardcore Cartels«, januar 2011. Rapporten findes på www.kfst.dk/index.php?id=29884.

Note 30: London Economics vurderer, at de to nyeste studier er de mest solide studier og lægger derfor resultaterne heri til grund for vurderingen af kartellernes overpriser. Disse to studier baserer konklusionerne på et langt større antal karteller end de øvrige studier.

I Danmark er der kun modtaget få ansøgninger om leniency. Det kan der være mange forklaringer på. Ifølge London Economics kan en mulig forklaring være, at de danske sanktionsmuligheder over for karteller på flere parametre er svagere end i fx Tyskland, Storbritannien og Kommissionen.³¹ London Economics peger på, at en kombination af økonomiske og ikke-økonomiske sanktioner, som er rettet mod både virksomheder og enkeltpersoner, er det mest optimale for at sikre bedst muligt mod karteller. Både bøderne over for virksomhederne og sanktionsmulighederne over for enkeltpersoner er ifølge London Economics lavere i Danmark.

London Economics vurderer, at effekten på dem, som bliver påvirket af karteller, er lige så alvorlig som effekten af piratkopiering, krænkelse af ophavsret, underslæb og bedrageri.³² Imidlertid er strafferammen for karteller ikke på niveau med strafferammen ved anden økonomisk kriminalitet, som i særligt grove tilfælde kan give op til 8 års fængsel, mens overtrædelser af konkurrenceloven ikke kan straffes med fængsel.

Effekten af karteller er ifølge London Economics lige så alvorlig som effekten af piratkopiering, krænkelse af ophavsret, underslæb og bedrageri.

Note 31: London Economics (2011), »The Nature and Impact of Hardcore Cartels«, januar 2011. Rapporten findes på www.kfst.dk/index.php?id=29884.

Note 32: Se fodnote 31.

3.3 Domme og afgørelser bidrager til effektive markeder

I Danmark blev der i løbet af 2010 og frem til og med maj 2011 afsagt domme og truffet afgørelser for overtrædelser af konkurrence- og forbrugerlovene på en lang række områder.

Afgørelser vedrørende konkurrenceforhold

Domstolene idømte i 2010 og frem til og med maj 2011 bøde til fire virksomheder for overtrædelse af konkurrenceloven. Én brancheorganisation og én virksomhed vedtog bøder fra Statsadvokaten for Særlig Økonomisk Kriminalitet (SØK). Endelig vedtog én brancheforening en bøde fra Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen, jf. tabel 3.2.

Domstolene stadfæstede yderligere to afgørelser og skærpede samtidigt afgørelsernes karakter, jf. boks 3.3.

Boks 3.3 Højesteret skærpede dommene i to sager i 2010

Dansk Juletræsdyrkerforening

Højesteret stadfæstede Østre Landsrets dom mod Dansk Juletræsdyrkerforening og skærpede dommens karakter fra mindre alvorlig til alvorlig.¹ Der blev i dommen lagt vægt på, at der var tale om en anbefaling om brug af mindstepriser til en brancheforenings medlemmer udsendt efter, at Konkurrencestyrelsen havde udstedt

påbud til foreningen om at ophøre med at udsende vejledende mindstepriser.

Bøden blev hævet fra 400.000 kr. til 500.000 kr. til organisationen og fra 15.000 kr. til 25.000 kr. til direktøren. Bøden udgjorde 0,40 pct. af omsætningen hos medlemmerne af brancheforeningen.

Brancheforeningen for Danske Busvognmænd

Højesteret stadfæstede Østre Landsrets dom mod brancheforeningen for Danske Busvognmænd og skærpede

dommens karakter fra mindre alvorlig til alvorlig. Der blev i dommen lagt vægt på, at overtrædelser hører til blandt de groveste overtrædelser af konkurrenceloven, da der er tale om et landsdækkende prissamarbejde mellem konkurrerende virksomheder, og da Danske Busvognmænd organiserer 90 pct. af alle vognmænd, der kører turist- og bestillingsbuskørsel.

Bøden blev hævet fra 400.000 kr. til 500.000 kr. til organisationen og fra 15.000 kr. til 25.000 kr. til direk-

tøren og et fremtrædende medlem af organisationen. Bøden udgjorde 0,07 pct. af omsætningen hos brancheforeningens medlemmer.

Note 1: Skalaen for bødeudmålinger ved overtrædelser af konkurrenceloven er 10.000 kr.–400.000 kr. for mindre alvorlige overtrædelser, 400.000 kr.–15 mio. kr. for alvorlige overtrædelser og 15 mio. kr. og derover for meget alvorlige overtrædelser. Der kan komme et tillæg på baggrund af overtrædelsens varighed. Endvidere tages der hensyn til virksomhedens omsætning, der kan indebære, at bøden forøges eller reduceres.

Kilde: Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen.

Tabel 3.2 **Bøder i 2010–maj 2011**

Bøder udstedt af	Virksomhed	Bødestørrelse	Overtrædelse
Domstolene	Erik Jørgensen Møbelfabrik A/S (2011)	500.000 kr. og 25.000 kr. til direktøren samt salgschefen	Erik Jørgensen Møbelfabrik A/S aftalte i perioden september 2004 til efteråret 2008 med visse forhandlere, at de udelukkende måtte skilte med de vejledende udsalgspriser på bestemte designmøbler (bindende videresalgspriser). Samtidig forbød Erik Jørgensen Møbelfabrik A/S udsalgsannoncering af møblerne.
Domstolene	Miljølaboratorierne Milena A/S og Miljølaboratoriet I/S (2011)	500.000 kr. til hver og 25.000 kr. til de to direktører	Miljølaboratorierne Milena A/S og Miljølaboratoriet I/S havde aftalt deres tilbudsgivning ved udbud af laboratorieundersøgelser for Miljøcenter Roskilde og Miljøcenter Nykøbing Falster, som de to miljølaboratorier vandt i 2007.
Domstolene	Lise Aagaard Copenhagen A/S (2010)	600.000 kr. og 25.000 kr. til direktøren	Lise Aagaard Copenhagen havde med-delt to forhandlere, at de ikke måtte bruge en fast rabat ved salg af smykker (Troldekugler) på nettet (bindende videresalgspriser).
Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen ¹ (bødevedtagelse)	Brancheforeningen Danske Bedemænd (2011)	400.000 kr.	Brancheforeningen Danske Bedemænd havde tre bestemmelser i sine etiske regler, som begrænsede de enkelte bedemænds muligheder for at annoncere, blandt andet med priser.
SØK (bødevedtagelse)	Louis Poulsen Lightning A/S (2010)	1,3 mio. kr.	Louis Poulsen Lightning A/S havde i perioden fra 2004–2009 forlangt, at forhandlere af produkterne førte en fast prispolitik (bindende videresalgspriser).
SØK (bødevedtagelse)	International Transport Danmark (ITD) (2010)	300.000 kr.	Brancheforeningen International Transport Danmark (ITD) havde udsendt en række pris- og omkostningsoplysninger til brancheforeningens medlemmer i perioden fra 2000 til 2007.

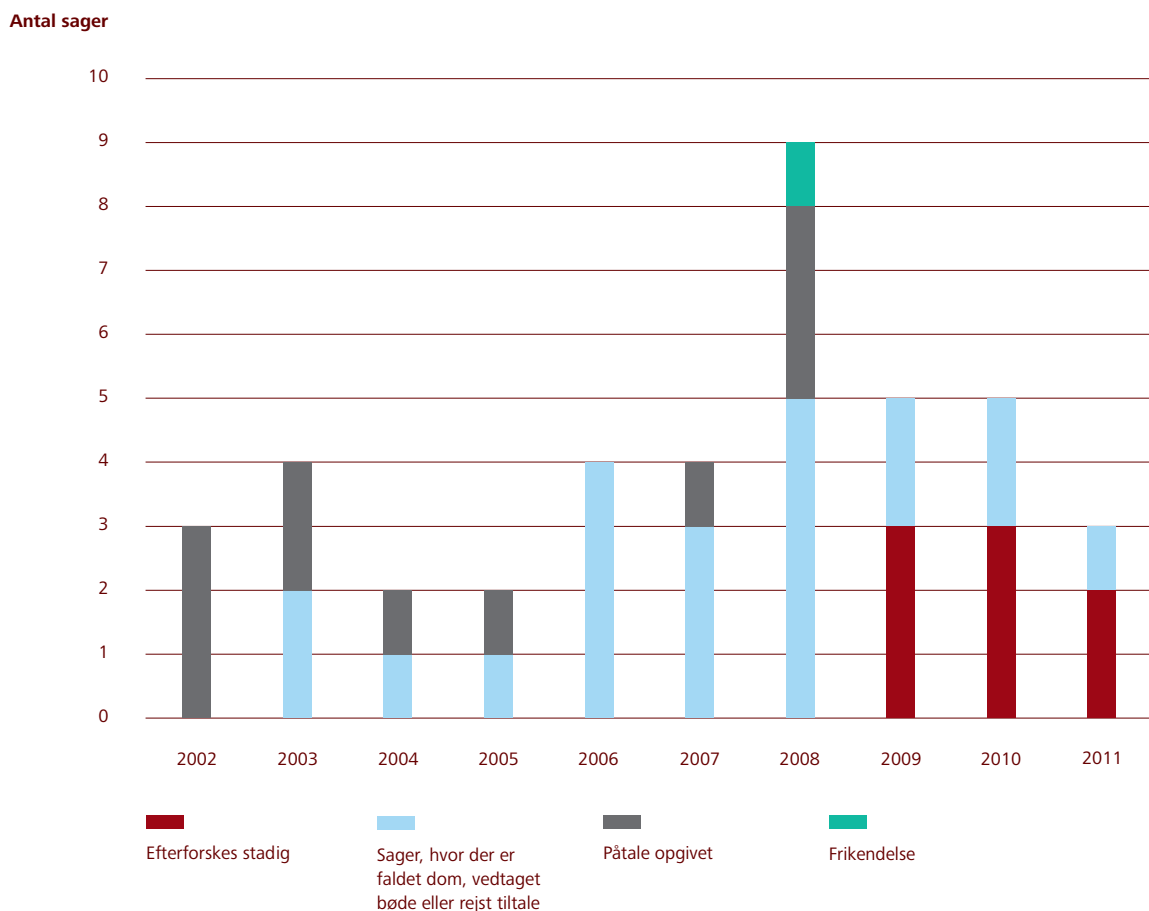
Note 1: Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har siden 2007 haft mulighed for at give administrative bødeforlæg til virksomheder i sager, hvor virksomheden tilstår det strafbare forhold, og hvor der er fast retspraksis for bødeudmålingen, jf. konkurrencelovens § 23 b. Der skal endvidere være tale om sager, hvor SØK konkret samtykker i, at sagen afgøres administrativt og samtykker i bødestørrelsen.

Kilde: Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen.

Siden skærpelsen af bødere reglerne i 2002 er der i alt udmålt bøder af domstolene i syv straffesager. Bøderne har beløbet sig fra 125.000 kr. til 5 mio. kr. og udgjort mellem 0,04 og 0,40 pct. af omsætningen.³³

I 2010 blev fem sager eller sagskomplekser – det vil sige sager, der vedrører flere virksomheder – anmeldt til SØK med henblik på en vurdering af, om der foreligger en strafbar overtrædelse, og frem til og med maj 2011 var der anmeldt tre sager. Reglerne om straflempelse har været bragt i anvendelse i ét tilfælde. Siden 2002 er der faldet dom, vedtaget bøde eller rejst tiltale i samlet 21 sager hos SØK, jf. figur 3.1.

Figur 3.1 Anmeldelser til SØK, 2002 – maj 2011



Anm.: Nogle af sagerne vedrører sagskomplekser, det vil sige, at de vedrører flere virksomheder.

Kilde: Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen.

Note 33: Siden ændringen af konkurrenceloven fra 2002 har domstolene givet bøder til følgende virksomheder eller organisationer: Arla 5 mio. kr. (2006), Telemobilia 125.000 kr. (2007), Danske Kroer og Hoteller, 400.000 kr. (2007), Danske Juletræsdyrkerforening 500.000 kr. (2010), Danske Busvognmænd 500.000 kr. (2009), Lise Aagaard Copenhagen A/S 600.000 kr. (2010), miljølaboratorierne Milana A/S og Miljølaboratoriet I/S 500.000 kr. til hver af virksomhederne (2011) samt Erik Jørgensen Møbelfabrik A/S (2011) 500.000 kr. En nærmere beskrivelse af dommene kan findes på Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens hjemmeside www.kfst.dk.

Virksomheder, der overtræder konkurrenceloven, kan risikere et erstatningskrav fra andre virksomheder, som har lidt tab på grund af virksomhedens overtrædelse af konkurrenceloven. Hvis virksomheder idømmes erstatningskrav, øger det den samlede straf ved overtrædelser af konkurrenceloven. Post Danmark blev i 2009 af Østre Landsret pålagt at betale erstatning på 75 mio. kr. til konkurrenten Forbruger-Kontakt i en sag om prisdiskriminering over for konkurrentens kunder. Post Danmark har anket Østre Landsrets dom til Højesteret, ligesom en del af den materielle sag om prisdiskriminering verserer ved Højesteret.

Konkurrencerådet traf i 2010 og frem til og med maj 2011 afgørelse i 13 sager, hvoraf 11 afgørelser har haft en direkte effekt på markedet, jf. tabel 3.3. En sag vurderes at have direkte effekt på markedet, hvis der er udstedt et påbud, godkendt tilsagn, eller hvis en fusion er blevet forbudt. Direkte effekt indebærer typisk, at virksomheden bliver påbudt at ændre adfærd. Det gælder som udgangspunkt også, hvis afgørelsen ankes.³⁴

Tabel 3.3 Konkurrencesager afgjort af Konkurrencerådet, 2008–maj 2011

Antal	2008		2009		2010		2011 ²	
	I alt	Direkte effekt	I alt	Direkte effekt	I alt	Direkte effekt ¹	I alt	Direkte effekt
Sager afgjort af Konkurrencerådet	11	10	10	6	11	9	2	2
Heraf:								
Ikke anmeldelsessager	6	5	6	5	9	7	0	0
Anmeldelser:								
– Fusioner	2	3	2	0	1	1	1	1
– Aftaler ³	3	3	2	1	1	1	1	1

Note 1: To af de afgjorte sager i 2010 er anket til Konkurrenceankenævnet, og en sag er anket til Sø- og Handelsretten.

Note 2: Afgørelser frem til og med maj 2011.

Note 3: Efter § 9 i konkurrenceloven, som giver en virksomhed ret til at anmelde en aftale, vedtagelse eller samordnet praksis til Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen.

Anm.: Konkurrencesager afgjort af Konkurrencerådet vurderes at have direkte effekt på markedet, når Konkurrencerådet griber ind over for en virksomhed ved enten at udstede et påbud, godkende et tilsagn fra en eller flere virksomheder eller forbyde en fusion.

Kilde: Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens egen opgørelse.

Konkurrencerådets afgørelser har fremmet konkurrencen på markederne for adresseløse forsendelser, post, bedemænd, hvidevarer, færger, salg af marineudstyr, banker, tøj, grovvarer og tv-/radio-sendemaster, jf. tabel 3.4.

Note 34: Hvis en sag ankes, har det som udgangspunkt ikke opsættende virkning. Hvis afgørelsen omstødes af ankenævnet eller domstole, vil Konkurrencerådets påbud ikke længere være gældende.

Tabel 3.4 Sager afgjort af Konkurrencerådet, 2010–maj 2011

Sag (år)	Direkte effekt	Betydning af afgørelsen på markedet
Påbud:		
Mediebureauers adresseløse forsendelser (2011)	Ja	Konkurrencerådet fastslog, at mediebureauet Mediacenter Danmark (MCD) i strid med konkurrenceloven havde indgået kundedelingsaftaler med mediebureauerne Mediabroker og Group M, Carat Danmark, Initiative Universal Media (IUM) og Media-print samt OMD Danmark. I MCDs aftale med henholdsvis Mediabroker, Carat og IUM indgik et gensidigt forbud mod at kontakte hinandens kunder. I aftalen mellem MCD og OMD Danmark indgik et forbud mod, at MCD kontakter OMD Danmarks kunder. Virksomhederne sælger/formidler distribution af adresseløse forsendelser. Virksomhederne blev påbudt at bringe aftalerne til ophør. Det vil kunne give kunderne mulighed for at opnå lavere priser.
Post Danmarks individuelle og generelle rabatter for magasinpost (2010)	(Ja) ¹	Konkurrencerådet fastslog, at både Post Danmarks individuelle rabatter til udvalgte magasinpostkunder og minimumskravene i Post Danmarks generelle prislist for distribution af magasinpost var i strid med konkurrenceloven. Rabatterne betød, at konkurrenter til Post Danmark i mange tilfælde skulle tilbyde priser, der lå væsentligt under Post Danmarks nettopriser. Post Danmark blev påbudt at ophøre med den konkurrencebegrænsende adfærd. Det vil kunne give bedre muligheder for konkurrence på markedet for magasinpost. Sagen er anket til Konkurrenceankenævnet.
Brancheforeningen Danske Bedemænds etiske regler (2010)	Ja	Brancheforeningen havde blandt andet en bestemmelse om at undlade at reklamere med priser, da det kunne vildlede forbrugerne. Konkurrencerådet fastslog, at tre bestemmelser i brancheforeningen Danske Bedemænds etiske regler var i strid med konkurrenceloven. Ved at ophæve bestemmelserne er bedemændenes muligheder for at annoncere med priser m.v. forbedret. Det kan give forbrugerne bedre mulighed for at vælge den bedste udbyder.
Witt Hvidevarers styring af videresalgspriser og hindring af parallelhandel (2010)	Ja	Konkurrencerådet fastslog, at Witt Hvidevarer A/S ulovligt medvirkede til at hindre parallelimport af robotstøvsugere til det danske marked, samt at selskabet ulovligt styrede forhandlernes priser til forbrugerne (bindende videresalgspriser). Witt Hvidevarer A/S blev pålagt at ophøre med adfærd. Afgørelsen vil kunne øge konkurrencen til gavn for forbrugerne.
Tårnby Kommunes aftale om leje af Kastrup Strandpark 9 (2010)	Ja	Konkurrencerådet fastslog, at Tårnby Kommune har tildelt ulovlig offentlig støtte til lejeren af et butiksløkke i Kastrup Lystbådshavn, og at den pågældende virksomhed skal tilbagebetale 80.000 kr. til Tårnby Kommune for at udligne den konkurrencefordrivende fordel. Tårnby kommune blev med afgørelsen også pålagt at opkræve en leje, som svarer til markedslejen. Konkurrenceankenævnet stadfæstede, at Tårnby Kommune har udøvet ulovlig offentlig støtte, men hjemviste den del af sagen, som vedrørte størrelsen på tilbagebetalingsbeløbet til ny behandling af Konkurrencerådet, med henblik på at hæve tilbagebetalingen til Tårnby Kommune.
Nykredits annoncerede forhøjelse af privatkunders administrationsbidrag (2010)	(Ja) ¹	Konkurrencerådet fastslog, at Nykredit ikke må bryde tilsagnet vedr. den såkaldte bidragssats for boliglån, der blev indgået i fusionen mellem Totalkredit og Nykredit fra 2003. Afgørelsen sikrer, at boligejere ikke skal betale højere priser. Konkurrenceankenævnet stadfæstede denne afgørelse. Sagen er anket til Sø- og Handelsretten. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen er ved at vurdere, om der er grundlag for at ændre tilsagnet.



Tabel 3.4 (fortsat)

Sag (år)	Direkte effekt	Betydning af afgørelsen på markedet
Bindende tilsagn:		
Godkendelse af Danish Agros overtagelse af Nordjysk Andels Grovvareforening og erhvervelse af eneret med en række forbundne selskaber (2011)	Ja	Fusionen blev godkendt under betingelse af, at der skete et frasalg af visse produktionsfaciliteter samt under en betingelse af en forpligtigelse til forsyning på lige vilkår. Betingelserne bidrager til at bevare konkurrencen på markedet til gavn for landmænd og konkurrenter. Det vil i sidste ende også gavne forbrugerne.
Scandlines forbud mod videresalg (2010)	Ja	Scandlines Danmark A/S har over for Konkurrencerådet forpligtet sig til at ændre i sine forretningsbetingelser. Erhvervskunder, der har købt billetter med rabat, kan nu sælge billetterne videre til andre erhvervskunder. Det giver muligheder for lavere priser på markedet.
Bestseller – indberetning af prisoplysning (2010)	Ja	Konkurrencerådet fastslog, at Bestseller fremover får mulighed for – på linje med andre engrosdistributører af tøj – at indsamle oplysninger om priser fra deres net af selvstændige forhandlere. Oplysningerne bruges til at optimere salget af varer i den enkelte butik. Det giver blandt andet mulighed for omkostningsbesparelser, som kan komme forbrugerne til gode.
Godkendelse af Danish Agro og DLG's overtagelse af Aarhusegnens Andel (2010)	Ja	Fusionen blev godkendt under betingelse af frasalg af visse produktionsfaciliteter og lagerkapacitet. Det modvirker en øget koncentration og reducerer sandsynligheden for koordination mellem konkurrenter, som blandt andet kan medføre højere priser og lavere kvalitet.
Aftaler mellem DR, TV2 og 4M om master over 100 m (2010)	Ja	Konkurrencerådet godkendte med tilsagn en lejeaftale mellem DR, TV2 og M4 for brug af sendemaster. Tilsagnene betød, at radio- og tv-stationer, som lejer plads på masterne, ikke kommer til at betale urimeligt høje priser, og at lejerne får adgang til masterne på lige vilkår. Afgørelsen vil øge mulighederne for forbedret konkurrence på markedet for udlejning af plads på master til gavn for radio- og tvstationer, som lejer sig ind på masterne.
Ikke indgreb:		
Energi E2's prisindmeldingsstrategi til Nord Pool i andet halvår 2003 (2010)	Nej	Konkurrencerådet fastslog, at Energi E2 ikke har misbrugt sin dominerende stilling på det østdanske el-marked til at tage urimeligt høje priser for engrossalg af elektricitet. Afslutningen af sagen har givet de professionelle aktører retningslinier for, hvad de må og ikke må i forhold til konkurrencereglerne.
Klage over overdragelse af medierettigheder til dansk ligafodbold (2010)	Nej	Konkurrencerådet fastslog, at Telenor/DR kunne overdrage visse tv-rettighe-der til dansk ligafodbold til TV4/C More, da det ikke var i strid med den eksisterende tilsagnsaftale eller i øvrigt medførte skadelige virkninger for konkurrencen. Afgørelsen sikrer, at rettighederne fortsat er fordelt på flere medieselskaber, og at tv-seerne fortsat har flere valgmuligheder for at se dansk ligafodbold på forskellige tv-kanaler.

Note 1: Sagen er anket.

Anm.: Konkurrencesager afgjort af Konkurrencerådet vurderes at have direkte effekt på markedet, når Konkurrencerådet griber ind over for en virksomhed ved enten at udstede et påbud, godkende et tilsagn fra en eller flere virksomheder eller forbyde en fusion.

Kilde: Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens egen opgørelse.

Højesteret stadfæstede i 2011 Østre Landsrets dom fra 2009 vedrørende TV2/Danmark A/S. I årene fra 2001 til 2005 misbrugte TV2/Danmark A/S sin dominerende stilling på det danske marked for landsdækkende tv-reklame ved at benytte rabatter på en måde, der skabte en loyalitet hos kunderne til TV2/Danmark, så TV2/Danmark kunne opnå en større andel af salget af tv-reklame på bekostning af konkurrenterne.

Yderligere stadfæstede Konkurrenceankenævnet i 2010 Konkurrencerådets afgørelse i sagen om Viasats vilkår for distribution af TV3 og 3+ fra 2009. Viasat kan således ikke stille krav til antenneforeninger og andre udbydere om, at TV3 og 3+ skal placeres i den næstbilligste tv-pakke, nogle gange benævnt mellempakken.

Konkurrencerådets afgørelse i 2009 vedrørende Post Danmarks rabatsystem for direct mail-breve blev ligeledes stadfæstet af Konkurrenceankenævnet i 2010. Således har Post Danmark misbrugt sin dominerende stilling ved at give rabatter, der bandt Post Danmarks kunder til Post Danmark og afskærmende dermed markedet for konkurrenter. Afgørelsen giver mulighed for forbedret konkurrencen på postområdet og mulighed for at bane vejen for lavere priser og bedre services for både forbrugere og virksomheder. Post Danmark har anket afgørelsen til Sø- og Handelsretten.

Afgørelser vedrørende forbrugerforhold

I 2010 gav en lang række afgørelser i sager på forbrugerområdet mulighed for bedre forbrugerforhold. Afgørelserne er blandt andet truffet i Forbrugerklagenævnet.³⁵

Forbrugerklagenævnet er et uvildigt nævn, der har pligt til at behandle indkomne sager inden for nævnets kompetence, og som ikke kan behandles i et af de 18 godkendte, private klage- eller ankenævne.³⁶ Forbrugerklagenævnet behandler klager fra forbrugere, der oplever problemer i forbindelse med køb af varer eller tjenesteydelser fra erhvervsdrivende.

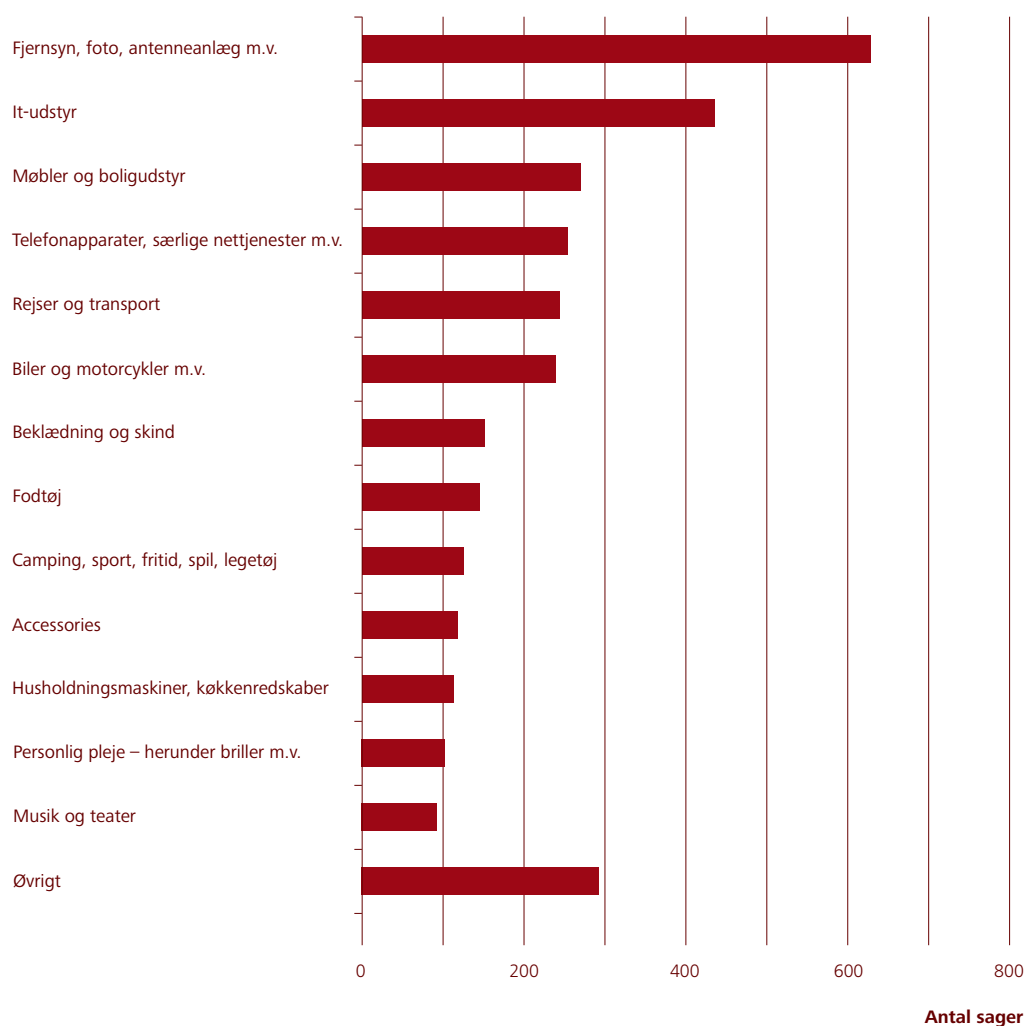
I 2010 modtog klagenævnet 3.226 forbrugerklager mod 2.798 sager i 2009. Stigningen kan blandt andet tilskrives, at nævnet har modtaget et større antal sager på området for *fjernsyn, foto, antenneanlæg m.v.* Det afspejler overgangen til digitalt tv, der har rejst nye problemstillinger i forhold til samspillet mellem forbrugere og virksomheder.

Ud over sager på området for *fjernsyn, foto, antenneanlæg m.v.* vedrører de fleste af de indkomne klager *it-udstyr, møbler og boligudstyr, telefonapparater, særlige netjenester m.v., rejser og transport samt biler og motorcykler*, jf. figur 3.2.

Note 35: Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen sekretariatsbetjener Forbrugerklagenævnet. Samtidig sekretariatsbetjener Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen Forbrugerombudsmanden, der i 2010 har ført en række sager på vegne af forbrugerne, der ligeledes har bidraget til bedre forbrugerforhold. Disse sager omtales i Forbrugerombudsmandens årsberetning 2010 på www.forbrugerombudsmand.dk. Ligeledes sekretariatsbetjener Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen Ankenævnet for Bedemandsbranchen, Ankenævnet for Dyr læger og Energiankenævnet.

Note 36: Sagerne skal samtidig være inden for Forbrugerklagenavnets kompetenceområde.

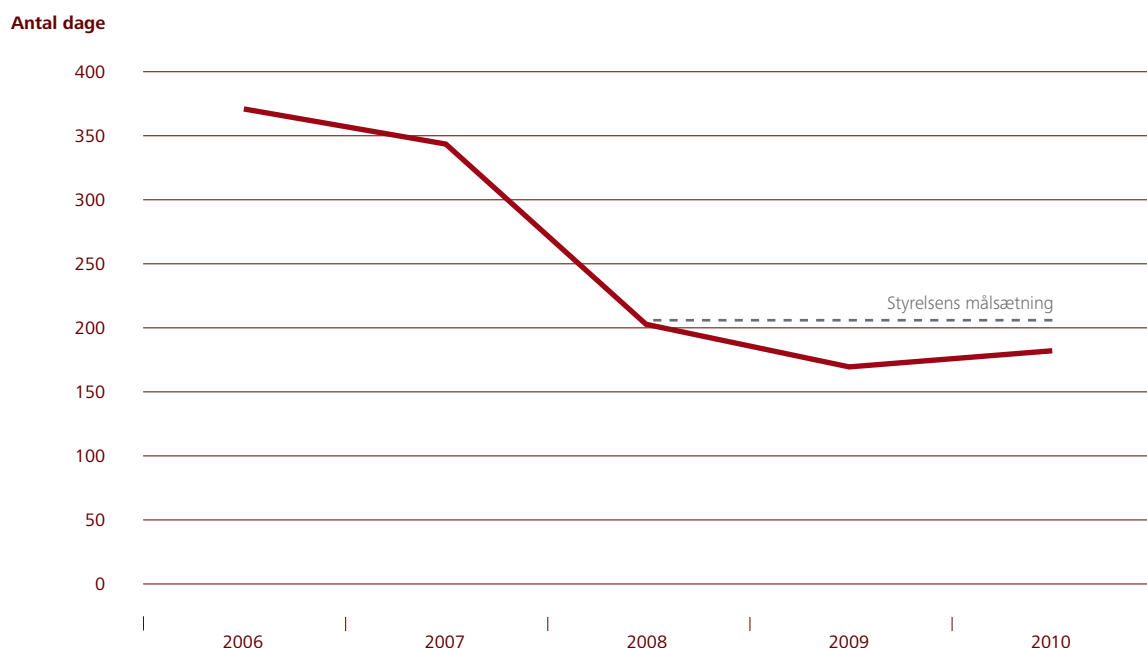
Figur 3.2 Oprettede sager i Forbrugerklagenævnet, 2010



Anm.: Figuren viser antal oprettede sager i Forbrugerklagenævnet i 2010. Gruppen »øvrigt« dækker over cykler, knallerter, sikkerhedsudstyr (78), husdyr (45), boligen (42), øvrige sagsgrupper (35), vedligeholdelse af fast bolig (27), papirmedier, abonnementer m.v. (18), andre serviceydelser (18), fast ejendom (15), sikkerhedsudstyr (10), finansielle ydelser, betalingsmidler (5) og ernæring (1). Udover de 3.226 indkomne sager har Forbrugerklagenævnet i 2010 oprettet 16 sager som følge af henvendelser fra andre godkendte ankenævn med henblik på stævning for nævnene.

Kilde: Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen.

Figur 3.3 Gennemsnitlig sagsbehandlingstid i Forbrugerklagenævnet, 2006–2010



Anm.: Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har siden 2008 haft en målsætning om en gennemsnitlig sagsbehandlingstid på 7 måneder. I 2007 var målsætningen, at antallet af gamle sager ved udgangen af 2007 højst måtte udgøre 5–10 pct. af det samlede verserende antal sager. I 2006 var målsætningen, at den gennemsnitlige sagsbehandlingstid for 80 pct. af sagerne ikke måtte overstige 8,5 måneder.

Kilde: Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen.

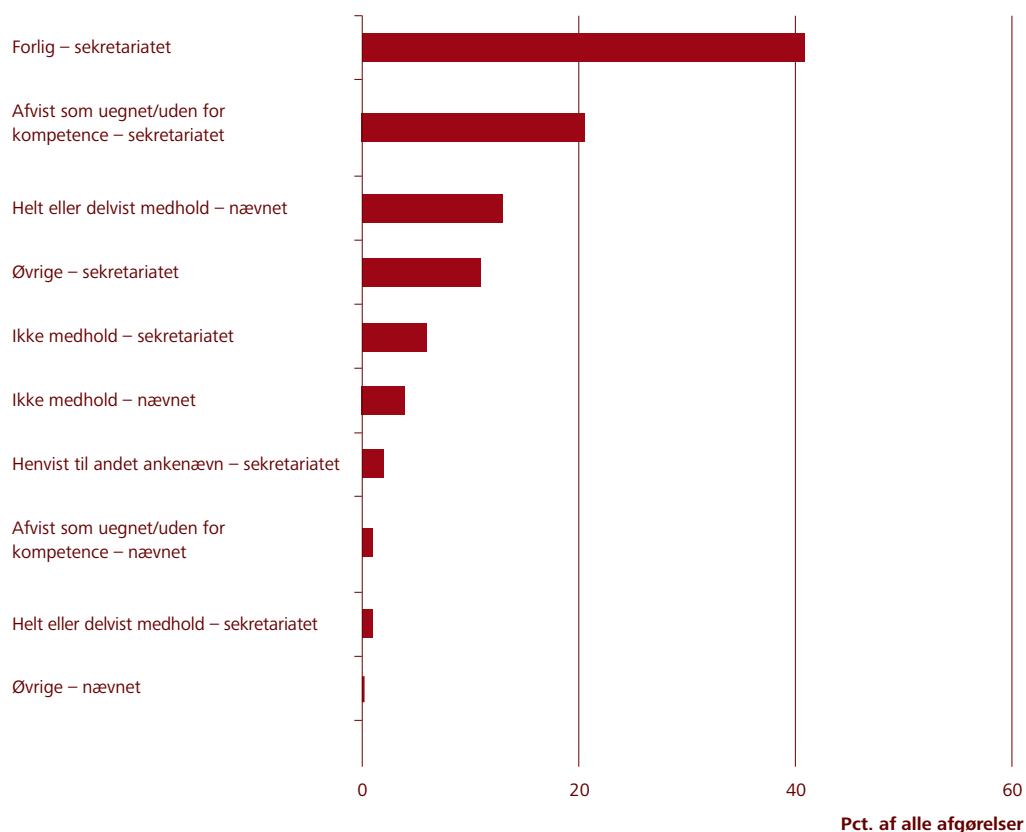
Det har været et fokuspunkt for styrelsen at nedbringe sagsbehandlingstiden for klager til Forbrugerklagenævnet. Forbrugerklagenævnet har over de seneste tre år opnået en stabil gennemsnitlig sagsbehandlingstid under de målsatte syv måneder, jf. figur 3.3.

Forbrugerklagenævnet traf i 2010 afgørelser i 528 sager. Af disse sager har 35 sager været principielle og dannet praksis for kommende sager. Sekretariatet for nævnet har afgjort yderligere 2.386 sager.

Forbrugerklagenævnets sekretariat har hidtil haft kompetence til at afgøre sager i overensstemmelse med nævnets praksis. Sekretariatet har fra og med 1. januar 2010 ikke længere mulighed for at afgøre disse sager, fordi sagerne fremover er omfattet af nye regler om, at afgørelserne under visse omstændigheder kan tvangsfuldbyrdes i forhold til den erhvervsdrivende ved anmodning til fogedretten. For at muliggøre tvangsfuldbyrdelse, skal alle sager, der ikke afvises, eller hvor der ikke indgås forlig, derfor fremover afgøres i nævnet. Ændringen af kompetencefordelingen betyder formentlig, at nævnet fremover vil skulle behandle lidt flere sager end tidligere.

I størstedelen af de sager, som Forbrugerklagenævnet behandlede i 2010, fik forbrugerne medhold eller delvist medhold, eller sagen blev løst ved forlig, jf. figur 3.4. Cirka 40 pct. af sagerne resulterede i et forlig mellem forbrugeren og den erhvervsdrivende.

Figur 3.4 Afgjorte sager i Forbrugerklagenævnet, 2010



Anm.: Forbrugerklagenævnet afgør enten sager i nævnets sekretariat eller i nævnet. Sekretariatet behandler størstedelen af sagerne.

Kilde: Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen.

Antallet af sager, hvori den erhvervsdrivende efterlever Forbrugerklagenævnets afgørelse, har igennem de senere år ligget stabilt på ca. 90 pct.³⁷ Efterlevelsen vedrører de sager, hvor afgørelsen er faldet helt eller delvist ud til forbrugerens fordel. Det kan både være sager, der er afgjort af sekretariatet og i nævnet.

En række af de sager, Forbrugerklagenævnet træffer afgørelse i, har principiel karakter og danner dermed praksis fremover.³⁸ I 2010 har 35 af Forbrugerklagenævnets afgørelser sådan principiel karakter. De principielle sager fra 2010 vedrørte blandt andet *flyrejser og fjernsyn, foto og antenneanlæg*. For så vidt angår flysager har Forbrugerklagenævnet behandlet denne type sager siden 2008. Der modtages årligt et større antal flysager, hvorfor der p.t. er et større antal principielle sager på området.

Note 37: Den procentvisse efterlevelseshastighed på henholdsvis sekretariats- og nævnsafgørelserne er opgjort som forholdet mellem antallet af afgørelser, der er registreret efterlevet, og det samlede antal afgørelser, hvor der er registreret oplysninger om efterlevelse. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har ikke oplysninger om efterlevelse i alle sager.

Note 38: Formanden for klagenævnet afgør, om en sag har principiel karakter.

Det største antal principielle sager vedrørte *fjernsyn, foto og antenneanlæg*. Denne kategori havde også det største antal klager i 2010. Det skyldes primært modtagelse af et større antal klager over fladskærms-tv. Det kan blandt andet være et udtryk for, at en effektiv konkurrence hele tiden sikrer, at der kommer nye produkter og ydelser til markedet. Det kan skabe nye udfordringer for forbrugere og erhvervsdrivende. Det kan også være udtryk for, at et marked ikke fungerer effektivt, fx fordi samspillet mellem forbrugere og virksomheder ikke er velfungerende, jf. boks 3.4.

Boks 3.4 Mange klager efter overgangen til digitalt tv

Den teknologiske udvikling og konkurrencen på markedet for elektroniske produkter betyder, at forbrugerne har et stort udvalg af stadigt skiftende produkter, og at prisen på det enkelte produkt falder relativt hurtigt i takt med introduktionen af nye varianter. Det er godt for forbrugerne.

Udviklingen på markedet kan betyde, at der bliver behov for at fastlægge reglerne mere præcist. Digitaliseringen af tv-signalet er ét eksempel på dette. Forbrugerklagenævnet har modtaget et større antal sager på området. Sagerne vedrører virksomhedernes oplysningspligt vedrørende det såkaldte MPEG4-format ved salg af tv i forbindelse med overgangen til det

digitale tv-signal, som blev besluttet af Folketinget i sommeren 2007.

Sagerne kan grupperes i to hoved-sagskomplekser: Sager, der vedrører modtagelse af tv-signalet via egen antenne, og sager, der vedrører modtagelse af tv-signalet via kabel-tv.

I sager vedrørende køb af tv, hvor forbrugeren har egen antenne på købstidspunktet, lagde Forbrugerklagenævnet vægt på, at beslutningen om ændringen af det fremtidige format var almindelig kendt i branchen ultimo november 2007. Derfor burde de erhvervsdrivende have oplyst forbrugere, der fra december 2007 købte et tv med en signalmodtager, der anvendte formatet MPEG2, og som modtog deres signal via egen antenne, at tv'et skulle suppleres med en ekstern modtagerboks el-

ler udskiftes med et andet tv inden for dets normale levetid. Nævnet har afgjort, at forbrugerne enten kan få pengene tilbage for tv'et eller et afslag i prisen på 500 kr. svarende til prisen på en modtagerboks. I de konkrete sager afgør nævnet, om forbrugeren får pengene tilbage eller et afslag i prisen.

I sager vedrørende køb af tv, hvor forbrugeren modtager signal via kabel-tv, har Forbrugerklagenævnet lagt vægt på, at det fra ultimo december 2008 var almindelig kendt i branchen, at det kun var muligt at modtage digitalt tv via kabel-tv, hvis modtageren var af typen DVB-C. Udstyr til andre modtageformer kunne ikke benyttes til at modtage digitalt tv via kabel-tv. Det var endvidere kun muligt at modtage HD-tv, hvis modtageren samtidigt var af typen MPEG4. Derfor

burde de erhvervsdrivende have oplyst forbrugere, som fra januar 2009 købte et tv med DVB-T-modtager, at digitalt tv via kabel-tv kun kan modtages, hvis man tilslutter en ekstern modtagerboks, og at modtageren skulle anvende formatet MPEG4, hvis det skulle modtage HD-tv. Nævnet har afgjort, at forbrugerne enten kan få pengene tilbage eller et afslag i prisen på 500 kr. I de konkrete sager afgør nævnet, om forbrugeren får pengene tilbage eller et afslag i prisen.

Sagerne kan blandt andet ses som et udtryk for, at det på markedet, hvor fx produktudviklingen hele tiden giver forbrugerne nye muligheder og fordele, er vigtigt med gode klageforhold for at samle op på de tilfælde, hvor udviklingen skaber problemer.

Et andet eksempel på, hvad forbrugerne klager over, er koncerter og andre kulturbegivenheder – en del af den såkaldte oplevelsesøkonomi. Det er dog kun faktiske fejl, som Forbrugerklagenævnet har mulighed for at tage stilling til, jf. boks 3.5.

Boks 3.5

Klager over koncerter og andre kulturbegivenheder

Danskernes forbrug af koncerter og andre kulturbegivenheder – populært kaldet en del af kultur- og oplevelsesøkonomien – afspejles i de klager, Forbrugerklagenævnet hvert år modtager.

Jo flere af sådanne begivenheder der er, jo større

risiko er der for, at ikke alle begivenheder afvikles efter planen. Koncerter gennemføres måske ikke fuldt ud, fordi sangeren stopper midt i koncerten, sangeren har dårlig hals, bandet melder afbud grundet sygdom, regnvejr afbryder den udendørs teaterforestilling, man får en ståplads, selvom man havde købt en siddeplads eller en søjle står i vejen, så man ikke kan se scenen.

Forbrugerklagenævnet modtager hvert år klager over sådanne situationer. Det er ikke alt, Forbrugerklagenævnet har mulighed for at tage stilling til. Forbrugerklagenævnet kan kun tage stilling til faktiske fejl, som at forbrugeren fx har fået en ståplads i stedet for en siddeplads, eller at forbrugeren ikke kan se noget fra sin siddeplads, fordi der står en højtaler eller søjle lige foran.

Forbrugerklagenævnet kan derimod ikke tage stilling til kunstnerens æstetiske eller kunstneriske formåen. Det vil endvidere være meget vanskeligt for Forbrugerklagenævnet at tage stilling til, om lyden ved en koncert var dårlig, om der var for varmt, eller om storskærmen var placeret forkert.



Kapitel 4

Konkurrence om offentlige opgaver

4.1 Resumé og konklusioner

Når den offentlige sektor skal have løst en opgave, er det som udgangspunkt ikke afgørende, om opgaven løses af det offentlige selv eller af en privat leverandør. Det vigtigste er derimod, at opgaven løses bedst til prisen.

Konsekvent brug af konkurrence om de offentlige opgaver bidrager til at udvikle og effektivisere de offentlige serviceydelser, fx gennem anvendelse af ny teknologi, ny organisering, bedre ledelse eller udvikling af mere effektive arbejdsgange. Mere konkurrence medvirker derfor til, at de skattefinansierede opgaver løses, så der opnås mere velfærd for pengene, uanset om opgaverne løses af offentlige eller private leverandører.

Rammerne for konkurrence i den offentlige sektor er løbende blevet forbedret. Regeringen indgik i april 2011 aftale med en række af Folketingets partier, der styrker vilkårene for konkurrencen om offentlige opgaver for både de offentlige ordregivere og de private bydere (Konkurrencepakken). Aftalen følger op på anbefalingerne fra regeringens Vækstforum.

Konkurrencen om de offentlige opgaver har været stigende de seneste år.

Konkurrencen om *kommunale opgaver* steg med 0,7 procentpoint fra 2009 til 2010, så 25,7 pct. af de opgaver, der kan skabes konkurrence om, nu udsættes for konkurrence. Kommunerne er hermed 0,8 procentpoint fra at nå målet om at skabe konkurrence om 26,5 pct. af driftsopgaverne i 2010.

I *staten* er der udbudspligt for alle udbudssegne opgaver, og staten skabte i 2010 konkurrence om 26,4 pct. af opgaverne mod 25,9 pct. i 2009. *Regionerne* skabte konkurrence om ca. 20 pct. af opgaverne i 2010. Der er ikke aftalt noget konkret mål for omfanget af konkurrence i regionerne

I Konkurrencepakken fra april 2011 er det aftalt, at der gives lovhjemmel til at pålægge kommuner og regioner pligt til at skabe konkurrence om udvalgte områder. Hjemlen vil alene blive anvendt, hvis det ikke lykkes at indgå en aftale med KL og Danske Regioner om øget konkurrenceudsættelse, eller hvis kommuner og regioner ikke lever op til de aftalte målsætninger. Lovhjemlen blev vedtaget af Folketinget i maj 2011.

I juni 2011 blev der indgået aftale mellem regeringen og KL om en køreplan for at løfte konkurrencen om opgaverne i kommunerne til mindst 31,5 pct. i 2015.

Der er stor forskel på, hvor stor en del af opgaverne hver enkelt kommune skaber konkurrence om. I 2010 skabte Jammerbugt, Gribskov og Fanø mest konkurrence om opgaverne. Alle tre kommuner skabte i 2010 konkurrence om 35 pct. eller mere af opgaverne. De tre kommuner har samtidig øget konkurrenceudsættelsen betydeligt mere siden kommunalreformen i 2007 end kommunerne under ét.

Samlet set skaber kommunerne konkurrence om flere opgaver på de tekniske områder og administration end på velfærdsområdet. I 2009 skabte kommunerne konkurrence om 34 pct. af opgaverne på de tekniske områder og administration og 21 pct. af opgaverne på velfærds-

området. Men der er kommuner, der skaber konkurrence om en større del af opgaverne på velfærdsområdet, end andre kommuner gør på de tekniske områder.

Det er ikke de samme kommuner, der skaber mest konkurrence om opgaverne på de to områder. For de tekniske områder er det Fanø, Hedensted og Holstebro, der skaber mest konkurrence om opgaverne, mens Jammerbugt, Gribskov og Lolland kommuner skaber mest konkurrence om opgaverne på velfærdsområdet.

Samlet set er der fortsat et stort potentiale for at øge konkurrencen om opgaverne i kommunerne. Det gælder særligt på det sociale område. Området er et af de mest udgiftstunge områder i kommunerne og udgør over halvdelen af de opgaver, der kan skabes konkurrence om.

En analyse fra Udbudsrådet peger på, at myndighederne kan øge gevinsterne ved den offentlige sektors udbud ved i højere grad at anvende *funktionskrav*. Ved at gå fra aktivitetskrav til funktionskrav udvides konkurrencen fra fortrinsvis at fokusere på pris til også at omfatte innovation via konkurrence om metode, kvalitet m.m. McKinsey & Company peger i en rapport til regeringen på, at et øget fokus på resultater i udbudsmaterialet kan medvirke til at tiltrække internationale og effektive bydere til de offentlige projekter, navnlig ved større kontrakter. Mere resultatorienterede udbud er også blandt anbefalingerne fra regeringens Vækstforum.

Offentlige institutioner koordinerer i stigende grad deres indkøb i *fælles indkøbssamarbejder*. Herved spares der omkostninger til fx administration og transaktioner, der opnås større mængderabatter, og det kan være attraktivt for nye leverandører at gå ind på markedet. Statens Indkøb anvender forpligtende, standardiserede og koordinerende indkøbsaftaler og har muliggjort effektiviseringer af det statslige indkøb på ca. 1 mia. kr. årligt fra 2011.

I perioden 2008–2009 sendte danske myndigheder ca. 21 pct. af værdien af de offentlige indkøb i *EU-udbud*. Gennemsnittet for EU15-landene var i 2008–2009 ca. 18 pct. Danmark har i en årrække ligget i midterfeltet af EU-landene.

Klagenævnet for Udbud behandler både klager vedrørende udbud under EU's udbudsdirektiver og tilbudsloven. Der indgives et stigende antal klager til nævnet. I 2010 blev der indgivet 125 klager til substantiel klagebehandling mod 78 i 2009.

Borgere i Danmark har ret til *frit valg* på en lang række velfærdsydelser, og flere brugere af velfærdsydelser benytter sig i dag af det frie valg. Eksempelvis har der på ældreområdet været en stigning i den andel af hjemmehjælpsmodtagerne, der har valgt en privat leverandør fra 2007 til i 2010. Det gælder i mest udpræget grad for den praktiske hjælp, hvor 33 pct. valgte privat leverandør i 2010 mod 28 pct. i 2007. Gennem det frie valg bidrager borgerne aktivt til konkurrencen og dynamikken i den offentlige sektor.

Brugere søger i højere grad information om pasnings- og undervisningstilbud, inden de foretager deres valg, end når brugerne skal vælge udbyder inden for ældreområdet, praktiserende læger og sygehuse. En medvirkende forklaring kan være, at det er lettere at få information om pasnings- og undervisningstilbud, og at det derved kan være lettere at sammenligne forskellige tilbud for brugerne.

Boks 4.1

Hovedkonklusioner

- » Konkurrencen om de offentlige opgaver har været stigende de seneste år.
- » Konkurrencen om kommunale opgaver steg med 0,7 procentpoint fra 2009 til 2010, så 25,7 pct. af de opgaver, der kan skabes konkurrence om, nu udsættes for konkurrence.
- » Jammerbugt, Gribskov og Fanø kommuner skabte konkurrence om mere end 35 pct. af opgaverne i 2010 og har samtidigt øget konkurrenceudsættelsen betydeligt mere siden kommunalreformen i 2007 end kommunerne under ét.
- » Kommunerne skabte i 2009 konkurrence om 34 pct. af opgaverne på de tekniske områder og 21 pct. af opgaverne på velfærdsområdet, men det var forskellige kommuner, der skabte mest konkurrence om opgaverne på de to områder.
- » Der er stadig et stort potentiale for at skabe konkurrence om de kommunale opgaver herunder særligt på socialområdet.
- » Regionerne skabte i 2010 konkurrence om ca. 20 pct. af opgaverne.
- » Konkurrencen om statens opgaver var i 2010 på 26,4 pct., hvilket er en stigning på 0,5 procentpoint i forhold til 2009.
- » I juni 2011 blev der indgået aftale mellem regeringen og KL om en køreplan for at løfte konkurrencen om opgaverne i kommunerne til mindst 31,5 pct. i 2015.
- » Offentlige myndigheder kan øge gevinsterne ved den offentlige sektors udbud ved i højere grad at anvende funktionskrav i udbuddene.
- » Offentlige institutioner koordinerer i stigende grad deres indkøb i fælles indkøbssamarbejder. Statens Indkøb har muliggjort effektiviseringer af det statslige indkøb på ca. 1 mia. kr. årligt fra 2011.
- » Danske myndigheder sendte i 2008–2009 ca. 21 pct. af værdien af de offentlige indkøb i EU-udbud. Danmark har i en årrække ligget i midterfeltet af EU-landene.
- » Der indgives et stigende antal klager til Klagenævnet for Udbud. I 2010 blev der indgivet 125 klager til substantiel klagebehandling mod 78 i 2009.
- » Flere og flere benytter sig af fritvalgsordninger på velfærdsområdet. I 2010 valgte 33 pct. af brugerne af praktisk hjælp på hjemmehjælpsområdet en privat leverandør mod 28 pct. i 2007.
- » Brugere søger i højere grad information om pasnings- og undervisningstilbud, inden de foretager deres valg, end når brugerne skal vælge udbyder inden for ældreområdet, praktiserende læger og sygehuse.

Afsnit 4.2 indleder kapitlet med en introduktion til konkurrence i den offentlige sektor. I afsnit 4.3 analyseres konkurrencen om de kommunale opgaver, og der sættes fokus på forskelle mellem kommunerne samt mellem tekniske opgaver og velfærdsopgaver. Afsnit 4.4 beskriver konkurrenceudsættelsen i staten og regionerne. Herefter ser afsnit 4.5 på, hvilke fordele de offentlige myndigheder kan opnå ved at gå fra aktivitetskrav til funktionskrav i udbuddene. Afsnit 4.6 behandler offentlige indkøb i EU-udbud. Endelig omhandler afsnit 4.7 fritvalgsmarkederne, specielt med fokus på brugernes adfærd og vurdering af forholdene på seks vigtige fritvalgsmarkeder.

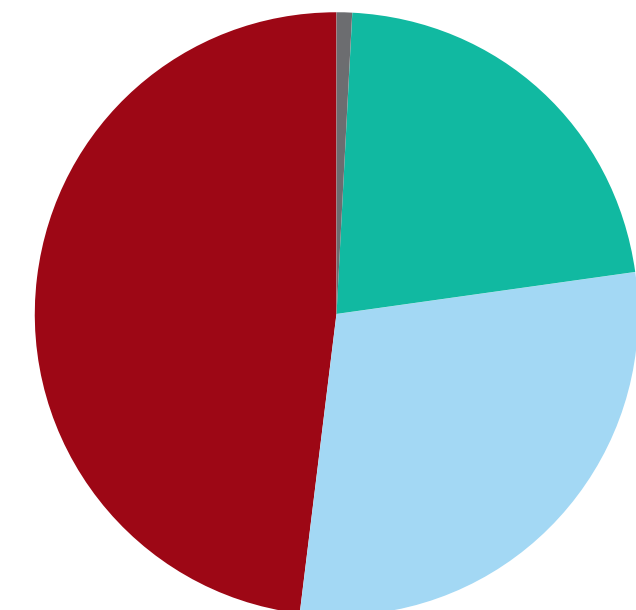
4.2 Konkurrence i den offentlige sektor

Når den offentlige sektor skal have løst en opgave, er det som udgangspunkt ikke afgørende, om opgaven løses af det offentlige selv eller af en privat leverandør. Det vigtigste er derimod, at opgaven løses bedst til prisen.

Det offentlige forbrug udgør knap en tredjedel af BNP, og en effektiv offentlig sektor er derfor vigtig for at sikre, at ressourcerne i samfundet udnyttes bedst muligt. Det kommunale forbrug udgør omkring 48 pct. af det offentlige forbrug, mens det regionale forbrug udgør ca. 22 pct., og statens forbrug udgør ca. 29 pct., jf. figur 4.1(a).

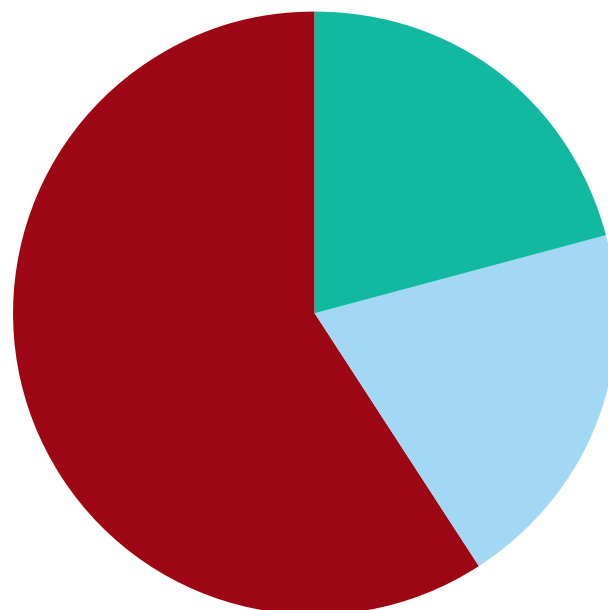
Figur 4.1 Offentligt forbrug og opgaver, der kan udsættes for konkurrence, 2009

(a) Offentligt forbrug opdelt på sektorer, 2009



■ Kommuner 48 pct.
 ■ Stat 29 pct.
 ■ Sociale kasser og fonde 1 pct.
 ■ Regioner 22 pct.

(b) Opgaver, der kan udsættes for konkurrence opdelt på sektorer, 2009



■ Kommuner 59 pct.
 ■ Stat 20 pct.
 ■ Regioner 21 pct.

Anm.: Der er usikkerhed forbundet med at opgøre værdien af opgaver, der kan udsættes for konkurrence i kommuner, regioner og stat. Indretningen af kontoplanerne for stat, regioner og kommuner sætter rammerne for, hvor præcist omfanget af konkurrence kan opgøres, og der er specielt med hensyn til afgrænsningen af myndighedsopgaver metodemæssige problemstillinger. Der er derfor også usikkerhed forbundet med at opgøre den fordeling på sektorer, der er angivet i figur (b).

Kilde: Figur (a): Regeringen, »Bedre udgiftsstyring, udgiftslofter for stat, kommuner og regioner«, april 2011.

Figur (b): Finansministeriet, Indenrigs- og Sundhedsministeriet og egne beregninger.

Konsekvent brug af konkurrence om de offentlige opgaver bidrager til at udvikle og effektivisere de offentlige serviceydelser, fx gennem anvendelse af ny teknologi, ny organisering, bedre ledelse eller udvikling af bedre arbejdsgange. Mere konkurrence vil derfor medvirke til, at de skattefinansierede opgaver løses, så der opnås mere velfærd for pengene, uanset om opgaverne løses af offentlige eller private leverandører.³⁹

Den offentlige sektor har i dag erfaringer med konkurrence om mange forskellige typer af opgaver både på de tekniske områder og med hensyn til velfærdsopgaver. Men der er stadig et stort potentiale for at forbedre konkurrencen om de offentlige opgaver og herved i højere grad inddrage private virksomheders viden og erfaring i varetagelsen af opgaverne.

Omfanget af konkurrence i den offentlige sektor kan vurderes ved indikatorer for graden af konkurrenceudsættelse i kommuner (IKU), regioner (RIKU) og stat (SIKU). Ikke alle driftsopgaver kan varetages af private leverandører, fordi det drejer sig om myndighedsopgaver, og indikatorerne tager i et vist omfang højde for dette. Driftsopgaver i kommunerne udgjorde i 2009 59 pct. af de opgaver i den offentlige sektor, der kan skabes konkurrence om, mens regionale og statslige opgaver hver udgjorde godt 20 pct., jf. figur 4.1(b).

Der er usikkerhed forbundet med at opgøre værdien af opgaver, der kan udsættes for konkurrence i kommuner, regioner og stat. Indretningen af kontoplanerne for stat, regioner og kommuner sætter rammerne for, hvor præcist SIKU, RIKU og IKU kan opgøres, og der er specielt med hensyn til afgrænsningen af myndighedsopgaver metodemæssige problemstillinger.

Ved siden af kommunernes direkte udbud af opgavevaretagelsen sker konkurrencen i den offentlige sektor gennem borgernes ret til frit valg på en lang række velfærdsydelser. Det gælder eksempelvis for daginstitutioner, sygehuse og ældrepleje, der er blandt de største fritvalgsområder.

Gennem det frie valg bidrager borgerne aktivt til konkurrencen og dynamikken i den offentlige sektor. Fritvalgsområderne fungerer ved, at borgere kan vælge mellem kommunens offentlige tilbud på området og ofte også et eller flere private tilbud. På nogle områder er det desuden muligt at vælge en ydelse i en anden kommune og tage det kommunale tilskud med. På nogle fritvalgsområder er ydelserne fuldt finansierede af det offentlige, mens andre områder har delvis brugerbetaling. Brugerbetalingen er typisk en fast pris fastsat af kommunen, og den primære konkurrenceparameter er derfor kvaliteten af ydelsen.

Rammerne for konkurrence i den offentlige sektor er løbende blevet forbedret. Regeringen indgik i april 2011 aftale med en række af Folketingets partier, der styrker vilkårene for konkurrencen om offentlige opgaver for både de offentlige ordregivere og de private bydere. Aftalen følger op på anbefalingerne fra regeringens Vækstforum, jf. boks 4.2.

Note 39: Eksempelvis har Udbudsrådet dokumenteret, at der er positive resultater i størstedelen af de undersøgelser, der har analyseret effekten af konkurrenceudsættelse. Se Udbudsrådet, »Erfaringer med konkurrence om de offentlige opgaver«, 2010.

Boks 4.2

Konkurrencepakken

Regeringen indgik i april 2011 aftale med en række partier i Folketinget om at fremme produktiviteten i Danmark gennem øget konkurrence i byggeriet, private serviceerhverv samt den offentlige sektor (Konkurrencepakken). For nogle af initiativerne er det aftalt at igangsætte arbejder, der skal konkretisere initiativerne yderligere. Aftalen følger op på anbefalingerne fra regeringens Vækstforum og indeholder i alt 11 initiativer på det offentlige område, herunder:

» **Øget konkurrence om offentlige opgaver.**

Der indledes forhandlinger med KL og Danske Regioner med henblik på at indgå aftale om, at kommunerne og regionerne forpligter sig til at øge konkurrencen om de kommunale og regionale opgaver frem mod 2015. I juni 2011 blev der indgået aftale mellem regeringen og KL om en køreplan for at løfte konkurrencen om opgaverne i kommunerne til mindst 31,5 pct. i 2015. I Konkurrencepakken er det endvidere aftalt, at der gives lovhjemmel til at pålægge kommuner og regioner pligt til at skabe konkurrence om udvalgte områder. Hjemlen vil alene blive anvendt, hvis det ikke lykkes at indgå en aftale med KL og Danske Regioner om øget konkurrenceudsættelse, eller hvis kommuner og regioner ikke lever op til de aftalte målsætninger. Lovhjemlen blev vedtaget af folkettinget i maj 2011.

» **Konkurrence om etablering og drift af ældreegnede boliger.**

Der åbnes op for markedsbestemt husleje på friplejeboliger. Pengene til personlig pleje og praktisk hjælp skal følge borgeren gennem et servicebevis.

» **Nye rammer for frit valg på hjemmehjælpsområdet.**

Regeringen vil inden udgangen af 2011 fremlægge forslag om, hvordan leverandørdannelsen på hjemmehjælpsområdet styrkes.

» **Øget incitament for private på dagtilbudsområdet.**

Der gives hjemmel til, at private leverandører kan udtrække et eventuelt overskud fra driften af udliciterede daginstitutioner, fritidshjem og klubtilbud, der er en del af kommunens forsyning¹.

» **Ny udbudslov og smidigere udbudsregler.**

Der nedsættes blandt andet et bredt sammensat udvalg, der skal se på fordele og ulemper ved lovgivning på udbudsområdet. Udvalget skal afrapportere senest 1. juli 2012.

» **Modernisering og effektivisering af Klagenævnet for Udbud.**

Med henblik på at forkorte sagsbehandlingstiderne revideres håndhævelsesloven og klagegebyret hæves, så klagenævnet tilføres flere ressourcer.

» **Styrket indsats for offentlig-private partnerskaber (OPP).**

Der etableres et OPP-kontaktpunkt, der kan hjælpe myndigheder og virksomheder med at afklare tvivlsspørgsmål om OPP. Samtidig udvikles en standardmodel for OPP, der skal gøre det lettere at etablere offentlig-private partnerskaber.

» **Værktøjsskassen for offentlig-privat samarbejde (OPS) skal styrkes.**

Der udvikles blandt andet interaktive udbudsværktøjer, trin-for-trin vejledninger, værktøjer til funktionsudbud og værktøjer, der skal understøtte regionernes udbud af sundhedsopgaver. Endvidere samles alle danske udbud på en central udbudsplatform.

» **Mere fælles indkøb i den offentlige sektor.**

Der skal blandt andet indgås koordinerede og forpligtende indkøbssamarbejder inden for kommuner og regioner. Der udarbejdes vejledninger om indgåelse og brug af rammeaftaler, og der opstilles best practise-eksempler herpå.

Aftalen indeholder endvidere en række initiativer på det private område. Disse initiativer er beskrevet i kapitel 2 og kapitel 3.

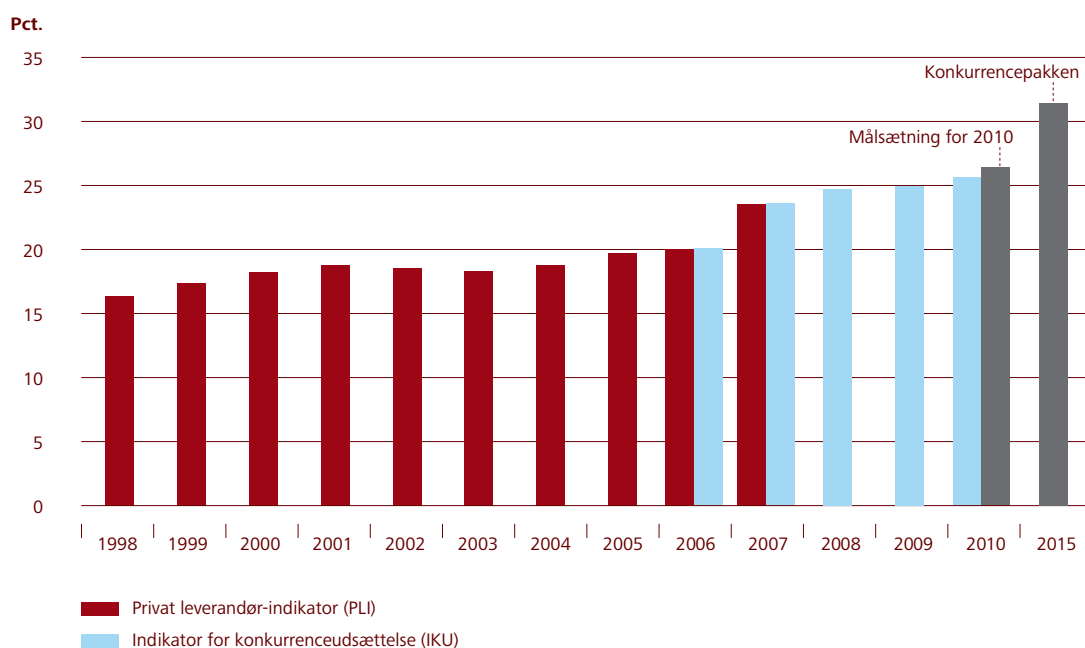
Note 1: En daginstitution, fritidshjem eller klubtilbud er en del af kommunens forsyning, når kommunen har anvisningsretten til den pågældende institution eller fritidstilbud.

Kilde: Aftale om Konkurrencepakken af 11. april 2011 mellem regeringen, Dansk Folkeparti, Liberal Alliance og Kristendemokraterne.

4.3 Konkurrence på det kommunale område

I 2010 skabte kommunerne under ét konkurrence om 25,7 pct. af de driftsopgaver, der kan konkurrenceudsættes. Det er en stigning på 0,7 procentpoint fra 2009. Herved er kommunerne 0,8 procentpoint fra at nå målet om at skabe konkurrence om 26,5 pct. af driftsopgaverne i 2010 som aftalt med regeringen. Siden regeringen og kommunerne i 2006 første gang indgik aftale om at øge omfanget af konkurrence om kommunale opgaver, er konkurrencen om opgaverne i kommunerne steget med 5,5 procentpoint, jf. figur 4.2.

Figur 4.2 Kommunernes brug af private leverandører (PLI) og konkurrenceudsættelse (IKU), 1998–2010



Anm.: PLI og IKU er opgjort for kommunerne under ét. IKU blev første gang udviklet og beregnet på overordnet niveau i 2006. Privat leverandør-indikatoren (PLI) er derimod opgjort tilbage til 1993. IKU måler, hvor stor en del af de kommunale udgifter, der kan konkurrenceudsættes, som bliver konkurrenceudsat. De udbud, som kommunen selv vinder, er med i IKU, men bliver ikke medregnet i PLI. I forbindelse med kommunalreformen i 2007 overtog kommunerne flere opgaver, som fx de tidligere amtskommunale opgaver vedrørende vejvæsen, hvilket i sig selv medførte en stigning i IKU på 1,5 procentpoint.

Kilde: Indenrigs- og Sundhedsministeriet, www.noegletal.dk og Aftale om Konkurrencepakken af 11. april 2011 mellem regeringen, Dansk Folkeparti, Liberal Alliance og Kristendemokraterne.

I juni 2011 blev der indgået aftale mellem regeringen og KL om en køreplan for at løfte konkurrencen om opgaverne i kommunerne til mindst 31,5 pct. i 2015.⁴⁰

De samlede kommunale driftsudgifter var i 2010 på 410 mia. kr. Heraf kunne der i princippet skabes konkurrence om driftsopgaver for 238 mia. kr. De resterende 172 mia. kr. vedrørte enten overførsler, myndighedsopgaver eller driftsopgaver, der ifølge lovgivningen ikke kan konkurrenceudsættes.⁴¹

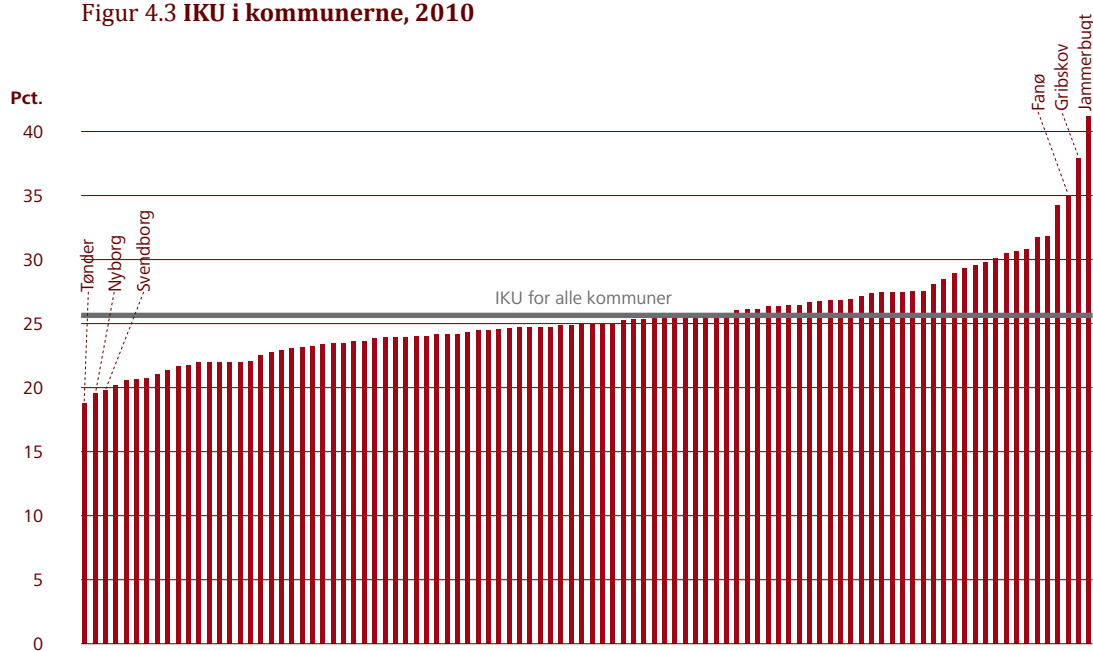
Note 40: Regeringen og KL, »Aftale om kommunernes økonomi for 2012«, 2011.

Note 41: Den offentlige opgavevaretagelse kan opdeles i henholdsvis driftsopgaver og myndighedsopgaver. For driftsopgaver gælder der som udgangspunkt ikke nogen begrænsning med hensyn til, hvilke opgaver der kan overlades til andre, og de kan derfor i princippet konkurrenceudsættes. Det kan dog være fastsat i lovgivningen, at opgaven skal udføres i offentligt regi. De opgaver, der indebærer myndighedsudøvelse – såkaldte myndighedsopgaver – kan alene overføres fra den ansvarlige offentlige myndighed til andre offentlige eller private leverandører, såfremt der er hjemmel hertil i lovgivningen. Myndighedsopgaver er eksempelvis, når kommunen træffer konkrete afgørelser, udarbejder planer eller udsteder regulativer. Det gælder blandt andet for tildeling af en social ydelse, udstedelse af byggetilladelse og udarbejdelse af lokalplaner.

Der er stor forskel på, i hvor høj grad kommunerne vælger at skabe konkurrence om opgaverne. I 2010 skabte Jammerbugt, Gribskov og Fanø konkurrence om den største del af de opgaver, der kan konkurrenceudsættes. IKU var for alle tre kommuner på 35 pct. eller mere. Det er noget højere end for de øvrige kommuner, jf. figur 4.3.

Tønder, Nyborg og Svendborg kommuner var de kommuner, der skabte mindst konkurrence om opgaverne i 2010. De tre kommuner havde alle en IKU på mindre end 20 pct.

Figur 4.3 IKU i kommunerne, 2010

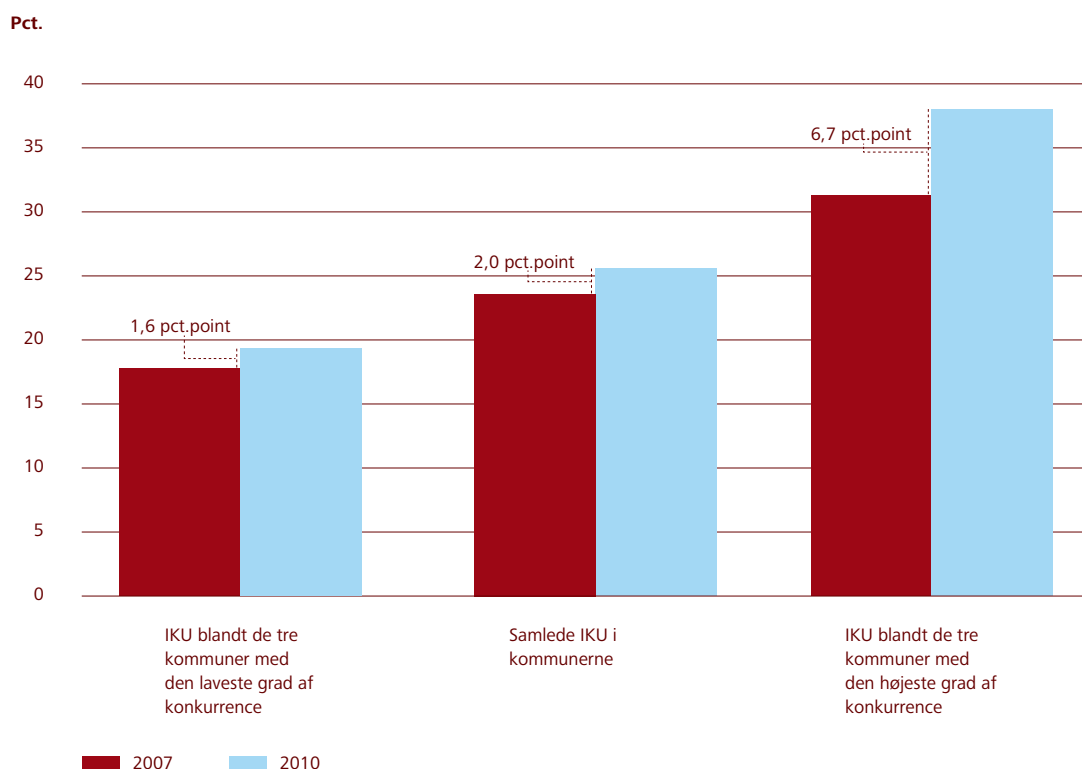


Kilde: Indenrigs- og Sundhedsministeriet, www.noegletal.dk.

Der er stor forskel på, i hvor høj grad kommunerne vælger at skabe konkurrence om opgaverne.

De tre kommuner, der skaber konkurrence om den største del af opgaverne, har samtidig øget konkurrenceudsættelsen betydeligt mere siden kommunalreformen i 2007 end kommunerne under ét. IKU steg i gennemsnit med 6,7 procentpoint for disse tre kommuner fra 2007 til 2010. Til sammenligning voksede IKU for kommunerne under ét med 2,0 procentpoint. For de tre kommuner, der skaber mindst konkurrence om opgaverne, er IKU i gennemsnit forøget med 1,6 procentpoint, jf. figur 4.4.⁴²

Figur 4.4 **Udvikling i kommunernes indikator for konkurrenceudsættelse, 2007–2010**



Anm.: Der er anvendt simple gennemsnit til beregning af IKU blandt kommuner med laveste og højeste grad af konkurrence i 2010.

Kilde: Indenrigs- og Sundhedsministeriet, www.noegletal.dk.

Kommunerne har overordnet to type af opgaver; henholdsvis velfærdsopgaver (fx ældrepleje og børnepasning) og de tekniske opgaver og administration (fx forsyningsopgaver og vedligeholdelse af veje).

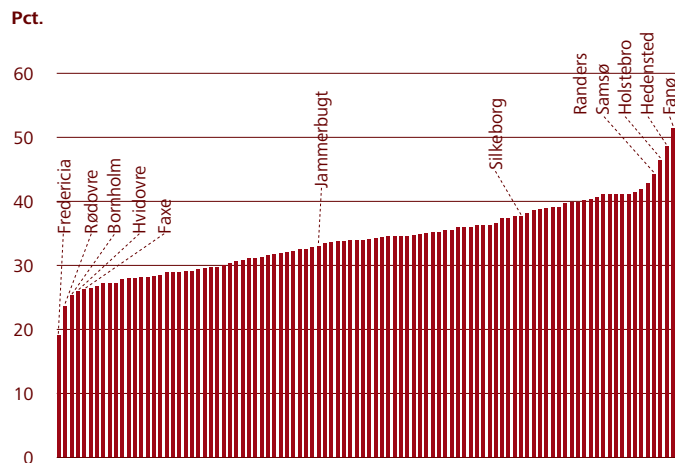
Generelt har kommunerne været hurtigst til at anvende konkurrence på de tekniske områder, mens kommunerne i højere grad selv leverer de borgernære opgaver på velfærdsområdet. Set under ét skabte kommunerne i 2009 konkurrence om 33,9 pct. af opgaverne på de tekniske områder og 21,2 pct. af opgaverne på velfærdsområdet. Der er dog et forholdsvist stort spænd mellem de kommuner, der skabte mest og mindst konkurrence om opgaverne på begge områder, jf. figur 4.5(a) og (b).⁴³

Note 42: Ved at se på perioden fra 2007 til 2010 undgås det, at udviklingen sløres af omlægninger i kommunernes opgaver i forbindelse med kommunalreformen.

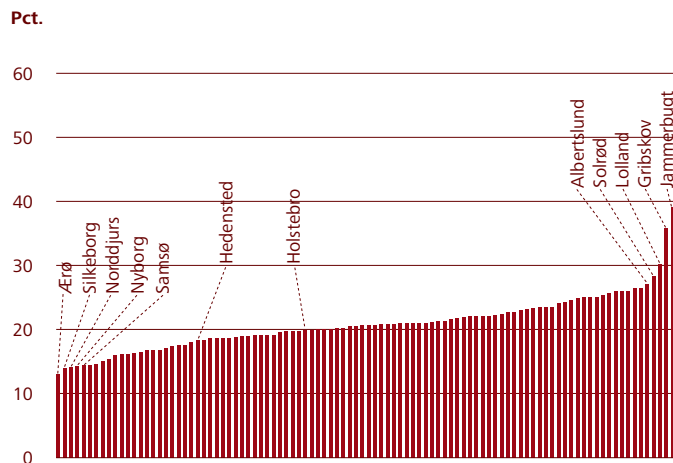
Note 43: IKU for 2010 for de enkelte kommuner fordelt på hovedkonti forelå ikke ved redaktionens slutning.

Figur 4.5 IKU i kommunerne på to hovedområder, 2009

(a) Tekniske områder og administration



(b) Velfærdsopgaver



Anm.: De tekniske opgaver er defineret som byudvikling, bolig- og miljøforanstaltninger (Hovedkonto 0), forsyningsvirksomheder m.v. (Hovedkonto 1) og transport og infrastruktur (Hovedkonto 2). Velfærdsopgaver er defineret som undervisning og kultur (Hovedkonto 3), sundhedsområdet (Hovedkonto 4) og sociale opgaver og beskæftigelse (hovedkonto 5). Administrative opgaver henviser til opgaver vedr. fællesudgifter og administration (Hovedkonto 6).

Kilde: De kommunale regnskaber (KL's IKU-værktøj).

Det er ikke de samme kommuner, der skaber mest konkurrence om opgaverne på de to områder. For tekniske områder og administration var det i 2009 således Fanø, Hedensted og Holstebro, der konkurrenceudsatte mest, mens de tre kommuner med den højeste IKU på velfærdsområdet var Jammerbugt, Gribskov og Lolland.

Kommuner, der vælger at skabe konkurrence om mange opgaver på ét område, konkurrenceudsætter ikke nødvendigvis i særlig høj grad andre typer af opgaver. Selvom Jammerbugt Kommune fx var førende på velfærdsområdet i 2009, lå kommunen med en IKU på 33 pct. lidt under gennemsnittet på de tekniske områder og administration. Tilsvarende lå Hedensted og Holstebro kommuner i den nederste halvdel på velfærdsområdet med en IKU på godt 20 pct., selvom kommunerne var førende inden for de tekniske områder.

Endelig var Silkeborg i 2009 blandt de kommuner, der skabte mindst konkurrence på velfærdsområdet, mens kommunen for tekniske områder og administration var i den bedste tredjedel af kommunerne.

De tekniske områder vurderes ofte at være lettere at skabe konkurrence om end opgaverne på velfærdsområdet, blandt andet fordi der eksisterer et mere veludviklet privat marked for flere opgavetyper, og fordi velfærdsområdet vedrører mere borgernære opgaver, der traditionelt er blevet varetaget i offentligt regi. Nogle kommuner skaber dog konkurrence om flere opgaver på velfærdsområdet, end andre kommuner gør på de tekniske områder. Det indikerer, at der også er gode muligheder for at skabe mere konkurrence om velfærdsopgaverne.

Samlet set er der fortsat et stort potentiale for at øge anvendelsen af konkurrence i kommunerne. For at styrke konkurrencen om de kommunale opgaver er det afgørende, at kommunerne har konkurrenceudsættelse som en prioritet, og at der er et løbende og systematisk fokus på at opdyrke nye driftsområder, der kan skabes konkurrence om i den enkelte kommune. En vellykket proces kan eksempelvis kræve, at der implementeres nye regnskabsmæssige værktøjer, og at der arbejdes aktivt med at opbygge de relevante udbudskompetencer i forvaltningen. Det er i dag et lovmæssigt krav, at alle kommunalbestyrelser udarbejder en udbudsstrategi i starten af valgperioden, og at der følges op på denne inden udgangen af

valgperioden.⁴⁴ Det er dog op til kommunerne selv, hvilke områder de vil prioritere, og hvor ambitiøse mål de vil sætte for konkurrencen på de enkelte områder.

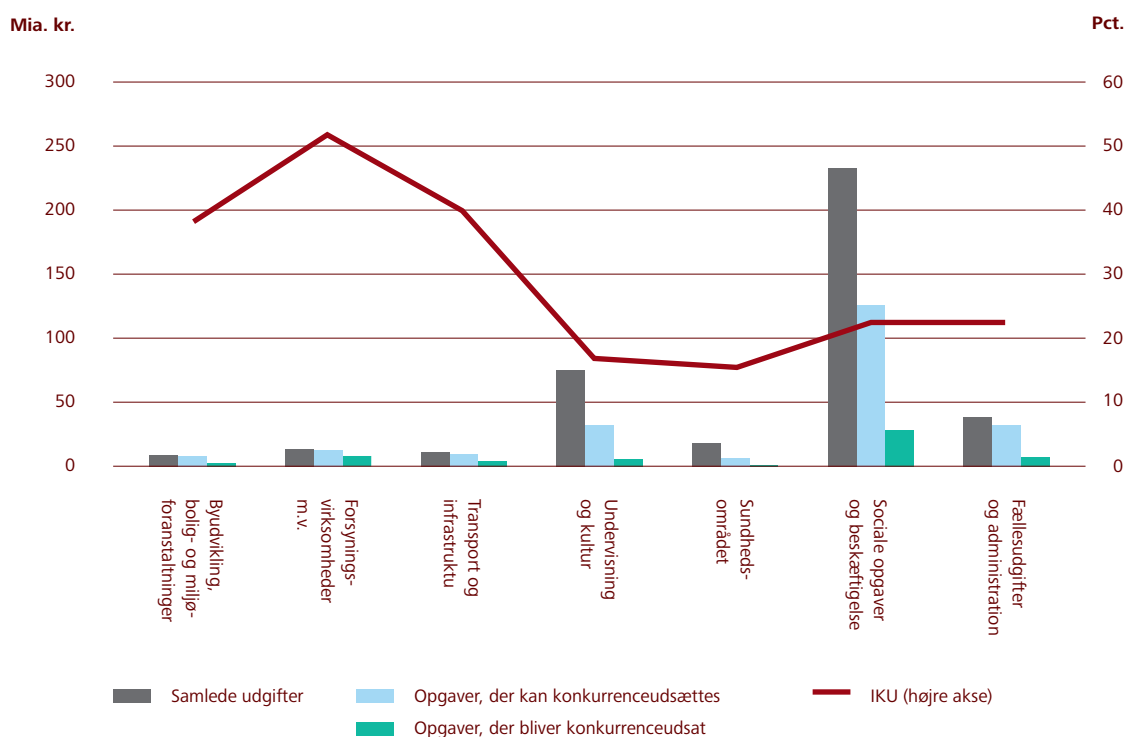
Der er potentiale for at øge konkurrencen om opgaverne på det tekniske område, hvor der eksisterer et bredt udbud af private virksomheder, der umiddelbart kan varetage kommunernes opgaver som fx forvaltning af veje og parker, men også på velfærdsområdet, hvor kommunerne hidtil har været mere tilbageholdende med at skabe konkurrence om opgaverne.

En udfordring for at skabe effektiv konkurrence om opgaverne er, at der på nogle markeder og i nogle dele af landet kan være forskelle på, hvor veludviklet markedet er på leverandørsiden. I det tilfælde er det vigtigt, at kommunerne er opmærksomme på, hvordan de tiltrækker nye leverandører eller leverandører fra et større geografisk område til at byde på opgaverne.

Konkurrence på det kommunale område fordelt på opgaveområder

Sociale opgaver og beskæftigelse (socialområdet) indeholder blandt andet kommunernes udgifter til børne- og ungeområdet samt ældreområdet. Socialområdet udgør en væsentlig andel af kommunernes budgetter, og effektiviseringsgevinster på dette område vil have en væsentlig positiv indvirkning på kommunernes økonomi. Samlet set var det i 2009 muligt at skabe konkurrence om driftsopgaver til en værdi af 229 mia. kr. Heraf udgjorde socialområdet med driftsudgifter på 125 mia. kr. mere end halvdelen, mens det øvrige velfærdsområde udgjorde 40 mia. kr., jf. figur 4.6.

Figur 4.6 Kommunale driftsopgaver og IKU opdelt på hovedkonti, 2009



Anm.: Udgifterne er opdelt på de kommunale driftskonti. De samlede udgifter indeholder også overførsler og myndighedsopgaver. På Hovedkonto 1 (Forsyningsvirksomheder m.v.) er IKU 2009 korrigeret for selskabsgørelse på vand- og spildevandsforsyningsområdet. Det betyder, at der er en mindre afvigelse mellem kolonnen »opgaver, der kan konkurrenceudsættes« og nævneren i IKU.

Kilde: Danmarks Statistik, Indenrigs- og Sundhedsministeriet og de kommunale regnskaber (KL's IKU-værktøj).

Note 44: Den kommunale styrelseslov pålægger kommunerne at udarbejde en udbudsstrategi. De officielle krav til udbudsstrategiens indhold og udformning fremgår af bekendtgørelse nr. 1310 af 15.12.2009 (Bekendtgørelse om kommunal og regional udbudsstrategi og opfølgingsredegørelse).

På socialområdet anvender kommunerne samtidig kun i mindre grad konkurrence til at opnå en mere effektiv opgavevaretagelse. Som for velfærdsområdet under ét skaber kommunerne på socialområdet konkurrence om en mindre del af opgaverne, end kommunerne gør på hvert enkelt af de tekniske områder. På socialområdet skabte kommunerne under ét konkurrence om 23 pct. af opgaverne i 2009. Det betyder, at der er opgaver for 97 mia. kr., som kommunerne endnu ikke sender i udbud. Til sammenligning skabte kommunerne konkurrence om 52 pct. af opgaverne på forsyningsområdet (Hovedkonto 1) og 39 pct. af opgaverne inden for transport og infrastruktur (Hovedkonto 2).

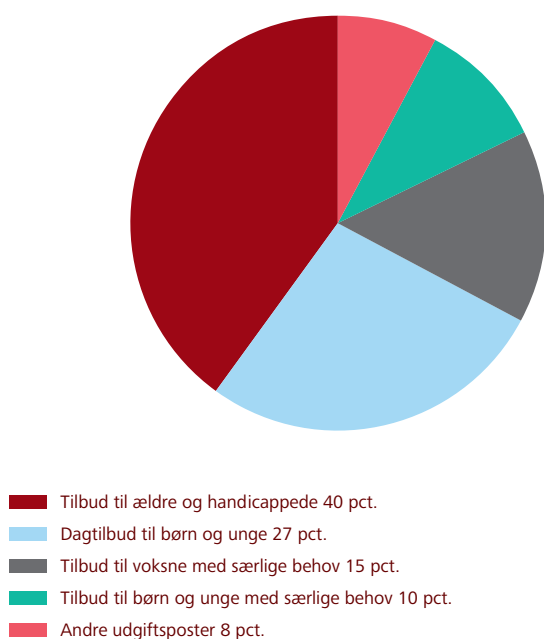
Tilsvarende skabte kommunerne konkurrence om mindre end 20 pct. af opgaverne inden for undervisning og kultur samt sundhedsområdet. De to områder er dog væsentligt mindre udgiftstunge end socialområdet.

Konkurrence på det sociale område

De største områder på socialområdet er dagtilbud til børn og unge samt tilbud til ældre og handicappede. De to områder udgør tilsammen 67 pct. af de samlede driftsudgifter, der kan konkurrenceudsættes. De øvrige udgiftsposter vedrører blandt andet arbejdsmarkedsforanstaltninger, tilskud til børn og unge med særlige behov samt tilskud til voksne med særlige behov, jf. figur 4.7(a).

Figur 4.7 IKU på det sociale område, 2009

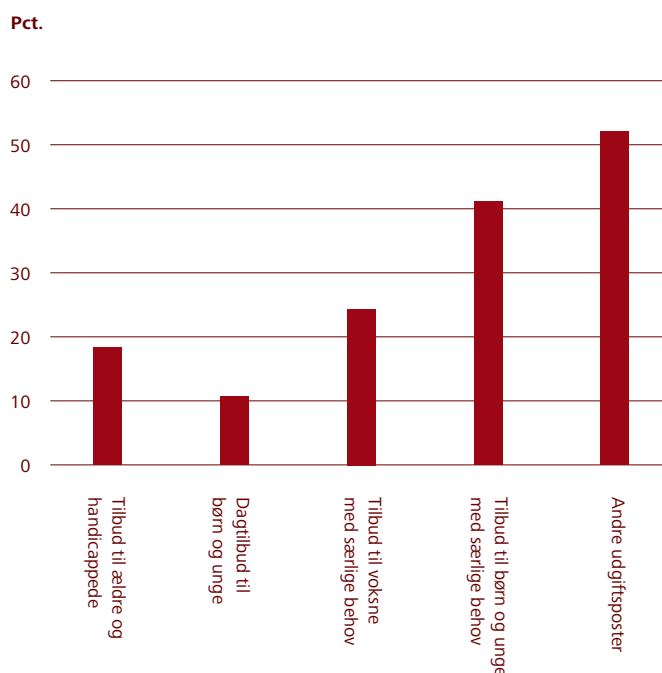
(a) Fordeling af udgifter, der kan konkurrenceudsættes



Anm.: Andre udgiftsposter dækker over rådgivning, tilbud til udlændinge, førtidspensioner og personlige tillæg, kontante ydelser, revalidering, arbejdsmarkedsforanstaltninger samt støtte til frivilligt socialt arbejde og øvrige sociale formål. Kommunernes egne vundne udbud er ikke opgjort på hovedfunktion. Egne vundne udbud er derfor ikke taget med i figur 4.7(b).

Kilde: De kommunale regnskaber (KL's IKU-værktøj).

(b) IKU for hovedfunktioner på det sociale område



Kommunerne skaber konkurrence om godt 40 pct. af opgaverne, der vedrører tilbud til børn og unge med særlige behov, jf. figur 4.7(b). Også på andre – men mindre udgiftstunge områder – har kommunerne valgt i høj grad at inddrage private leverandører til at varetage

opgaverne. Det gælder fx tilbud til udlændinge og arbejdsmarkedsforanstaltninger, hvor kommunerne skaber konkurrence om henholdsvis ca. 71 pct. og ca. 50 pct. af driftsopgaverne.

I modsætning hertil har området for dagtilbud til børn og unge den laveste grad af konkurrence med en IKU på ca. 11 pct. På ældreområdet skaber kommunerne konkurrence om ca. 19 pct. af opgaverne, hvilket ligeledes er under gennemsnittet for det sociale område. De private leverandører udfører desuden hovedsageligt støttefunktioner som fx rengøring og bygningsdrift på de to områder. En analyse fra Udbudsrådet⁴⁵ viser, at der ikke er nogen kommuner, der har valgt at udbyde den samlede drift af en kommunal daginstitution i konkurrence.⁴⁶ På ældreområdet er der kun enkelte eksempler på kommuner, der har valgt at skabe konkurrence om pleje- og omsorgsopgaver på plejecentre.⁴⁷

Der eksisterer imidlertid private daginstitutioner, som forældre kan vælge gennem fritvalgsordninger på området. Udbudsrådets analyse viser, at forældretilfredsheden er større i de private daginstitutioner end i de kommunale institutioner, at serviceniveauet er det samme i private og kommunale daginstitutioner, og at der er en tendens til, at de private daginstitutioner har en lavere udgift pr. barn end de kommunale.⁴⁸

Manglen på erfaringer med udbud af driften af kommunale daginstitutioner udgør en væsentlig barriere for at skabe konkurrence på området. Derfor er der behov for kommuner, som vil gå forrest og afprøve nye løsninger.

Det er i dag ikke tilladt for en privat leverandør at trække overskud ud af driften i forbindelse med drift af en kommunal daginstitution, der har været sendt i udbud. Det gør det mindre attraktivt for private at byde på opgaven og er med til hindre opbygningen af et velfungerende marked. Regeringens konkurrencepakke indebærer blandt andet, at det fremover bliver tilladt for private at trække overskud ud af driften, hvis de vinder et udbud om driften af en kommunal daginstitution.

4.4 Konkurrence på det regionale og statslige område

Regionerne skaber konkurrence om ca. 20 pct. af de udbudseggede opgaver.⁴⁹ Der er ikke aftalt noget konkret mål for konkurrenceudsættelsen i regionerne. Regeringen har indgået aftale om Konkurrencepakken i april 2011 med henblik på at sikre en væsentlig stigning i regionernes konkurrenceudsættelse frem mod 2015.

Af Konkurrencepakken fremgår, at der gives lovhjemmel til at pålægge kommuner og regioner pligt til at skabe konkurrence om udvalgte områder. Hjemlen vil alene blive anvendt, hvis det ikke lykkes at indgå en aftale med KL og Danske Regioner om øget konkurrenceudsættelse, eller hvis kommuner og regioner ikke lever op til de aftalte målsætninger. Lovhjemlen blev vedtaget af folketinget i maj 2011.

Konkurrencen om de offentlige opgaver skal styrkes på de områder, hvor der er et potentiale. Regionerne skal i højere grad benytte sig af øget konkurrenceudsættelse inden for deres ansvarsområder, herunder blandt andet vedrørende afledte og understøttende funktioner.

Note 45: Udbudsrådet, »Konkurrence på daginstitutionsområdet – erfaringer, muligheder og effekter«, 2011.

Note 46: Der er enkelte eksempler på, at kommuner har forsøgt sig med udbud af driften af daginstitutionerne. Ingen af daginstitutionerne blev dog drevet af den private udbyder i mere end to år.

Note 47: Tælleren i IKU inkluderer dels udbud vundet af kommunen selv, dels køb hos private leverandører samt private og selvejende institutioner uden driftsoverenskomst. Tælleren inkluderer derimod ikke kommunernes brug af selvejende og private institutioner med driftsoverenskomst, da disse optages fuldt ud i kommunernes egne regnskaber, jf. Budget- og regnskabssystem for kommuner, afsnit 2.3. Hvis en kommune ønsker at skabe konkurrence om den del af udgifterne, der vedrører selvejende institutioner med driftsoverenskomst, skal driftsoverenskomsten først opsiges.

Note 48: I alt har 48 kommunale og 29 private institutioner deltaget i undersøgelsen. I forhold til undersøgelsen af forældretilfredshed har 14 kommunale og 11 private institutioner deltaget.

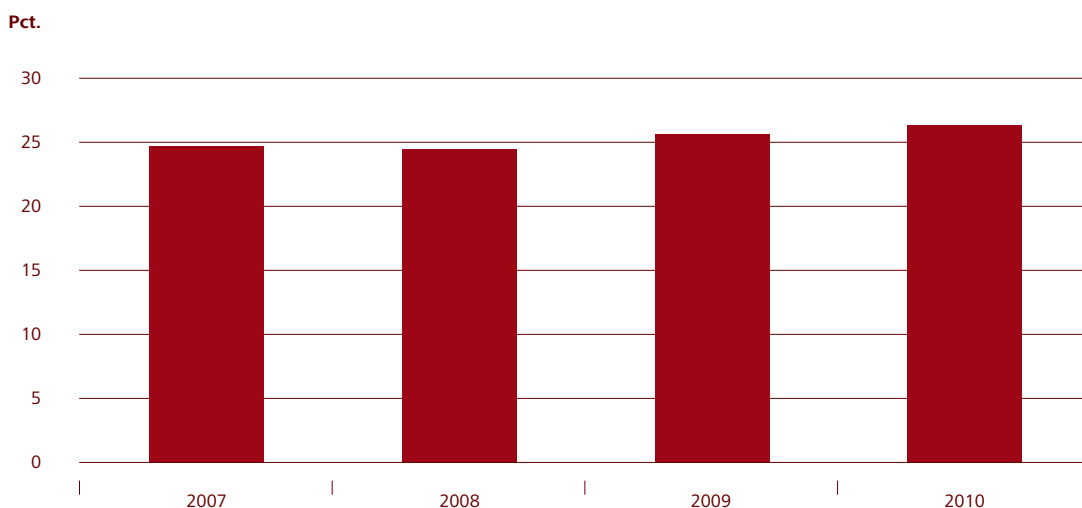
Note 49: Oplyst af Indenrigs- og Sundhedsministeriet. Ved deadline forelå ikke et endeligt tal for omfanget af konkurrence i regionerne.

I arbejdet med øget konkurrenceudsættelse skal der tænkes i nye og velegnede områder, som traditionelt set har ligget i offentlige hænder, men som blandt andet efter international erfaring med fordel kan varetages af private leverandører.

Regeringen har aftalt med Danske Regioner, at der frem mod oktober 2011 vil blive fastlagt et teknisk grundlag, som skal ligge til grund for fastsættelse af en konkret målsætning om konkurrenceudsættelse i regionerne.

I staten er der udbudspligt. Det betyder, at de statslige myndigheder er underlagt en egentlig pligt til at udbyde udbudsegnede opgaver i konkurrence, hvis værdien overstiger knap 1 mio. kr.⁵⁰ I 2010 sendte statslige myndigheder 26,4 pct. af opgaverne i konkurrence. Dette er en mindre stigning på 0,5 procentpoint i forhold året før, jf. figur 4.8.⁵¹

Figur 4.8 Statens indikator for konkurrenceudsættelse (SIKU), 2007–2010



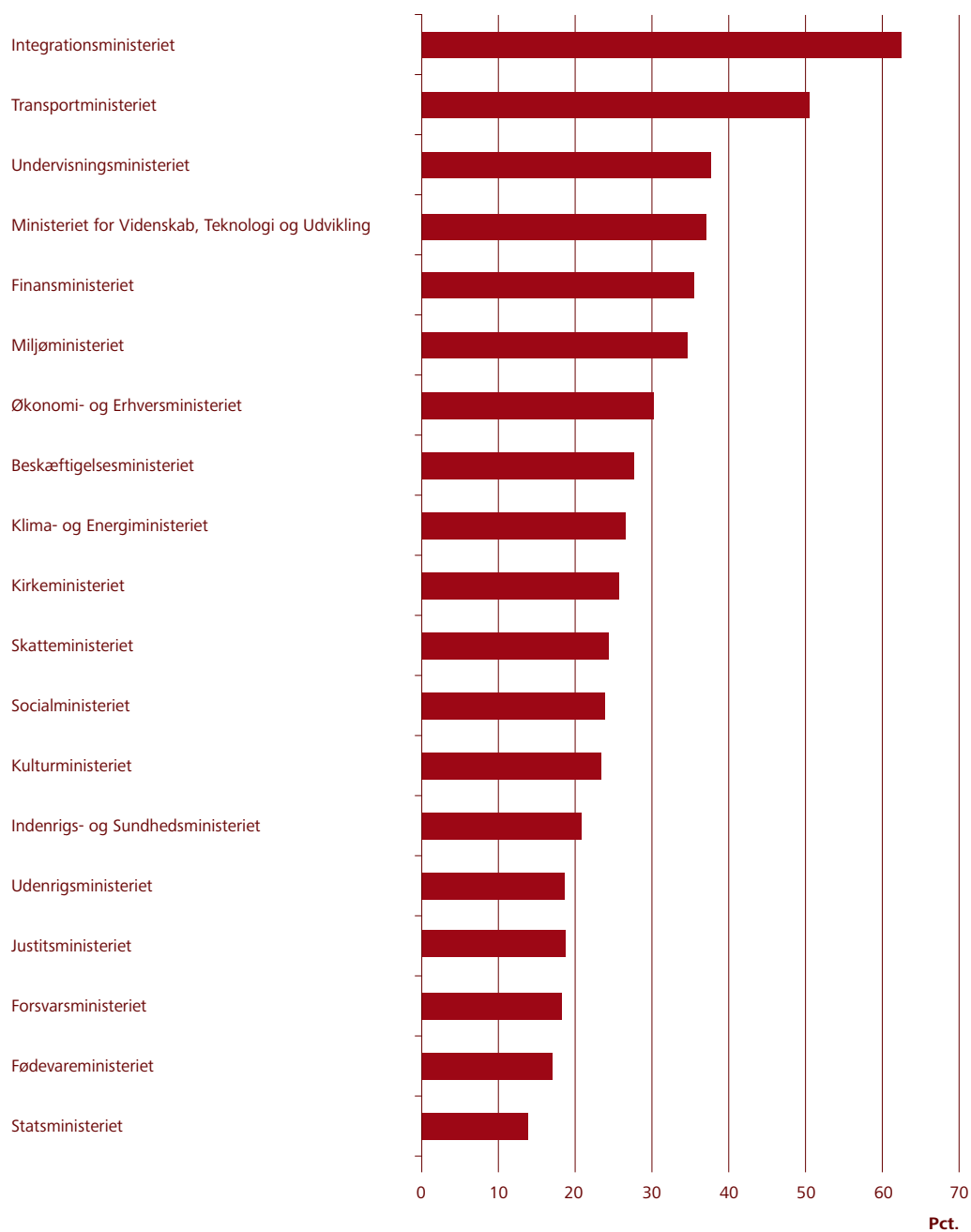
Kilde: Finansministeriet.

Note 50: Cirkulære om udbud af statslige drifts- og anlægsopgaver (Cirkulære nr. 2 af 13/01/2010).

Note 51: Graden af konkurrenceudsættelse er angivet ved statens indikator for konkurrenceudsættelse (SIKU). Tælleren i SIKU udgøres af summen af indkøbte tjenesteydelser i form af it-tjenesteydelser (22.65), tjenesteydelser i øvrigt (22.70) og reparations- og vedligeholdelsesudgifter til eksterne håndværkere (22.30). Nævneren udgøres af summen af driftsopgaver til vareforbrug af lagre (15), husleje, leje af arealer og leasing (16), lønninger/personaleomkostninger (18) samt andre ordinære driftsudgifter (22). SIKU er pga. det statslige regnskabssystems opbygning ikke fuldt sammenlignelig med IKU og RIKU.

Der er stor forskel på tværs af ministerområder med hensyn til graden af konkurrence. Konkurrence om opgaverne er således langt mere udbredt på Integrationsministeriets og Transportministeriets områder end på Fødevarerministeriets og Statsministeriets områder, jf. figur 4.9.

Figur 4.9 Statens indikator for konkurrenceudsættelse fordelt på ministerområder, 2010



Kilde: Finansministeriet

Det er vanskeligt at sammenligne konkurrenceudsættelsen på tværs af ministerområderne. Det skyldes, at det på statens område er vanskeligt at opgøre de områder, som ikke kan konkurrenceudsættes, fordi statens regnskabssystem ikke fuldt ud giver mulighed herfor.

Udviklingen på ministerområder fra år til år er følsom over for engangs- og konjunkturforskel. SIKU for Statsministeriet er fx faldet med 11,7 procentpoint fra 2009 til 2010, hvilket overvejende kan tilskrives et fald i indkøb af tjenesteydelser på 16,5 mio. kr.

4.5 Funktionsudbud: Fokus på resultater

Den klassiske udbudsform er de aktivitetsbaserede udbud. I et aktivitetsbaseret udbud specificerer den offentlige opdragsgiver konkrete og detaljerede krav til de aktiviteter, der skal løses, og tilbudsgiverne konkurrerer primært på pris. En analyse fra Udbudsrådet peger på, at den offentlige sektor kan øge gevinsten ved udbud ved i højere grad at anvende funktionskrav i udbuddene eller i nogle tilfælde anvende rene funktionsudbud.⁵²

Ved et funktionsudbud stilles der krav til funktionen af den leverede ydelse, mens der for leverandøren er større fleksibilitet med hensyn til opgavetilgang og metodevalg. Ved at gå fra aktivitetskrav til funktionskrav udvides konkurrencen fra fortrinsvis at fokusere på pris til også at omfatte innovation gennem konkurrence om metode, kvalitet m.m. Det skaber grundlag for mere effektiv opgaveløsning, jf. boks 4.3.

Boks 4.3 Funktionsudbud

I funktionsudbud har den offentlige opdragsgiver ikke på forhånd detaljeret beskrevet, hvordan opgaven skal løses (proceskrav), men i stedet opstillet en række funktionskrav (mål). Et eksempel på et funktionskrav er, at »græsset må ikke være mere end 8 cm højt«. Et traditionelt proceskrav vil være: »græsset skal slås en gang hver anden uge«.

Andre eksempler på funktionskrav er:

- » Bygninger og arealer skal fremstå pæne, funktionsdygtige, velplejede og renholdte, således at de understøtter kerneaktiviteterne samt medvirker til brugernes trivsel (denne type af funktionskrav kan evalueres i forhold til brancheanerkendte standarder, eksempelvis rengørings- eller kvalitetsstandarder).
- » Leverandøren skal understøtte organisationens miljøprofil.
- » Medarbejderne har den nødvendige uddannelse og baggrund til at håndtere relevante maskiner og produkter (fx kemikalier).
- » Grønne arealer skal fremstå på en måde, så de fremstår velholdte og deres funktion og levedygtighed opretholdes.

Funktionskrav er ikke nødvendigvis velegnede til alle typer ydelser, og brugen af funktionsudbud må derfor bero på en konkret vurdering. I de konkrete tilfælde kan et udbud blande elementer fra prisudbuddet og funktionsudbuddet.

Kilde: Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen, Udbudsrådet (www.udbudsraadet.dk) samt Udbudsrådet, »Analyse af funktionsudbud«, 2010.

Der er indtil videre gennemført få rene funktionsudbud, men de offentlige myndigheder anvender funktionskrav i ca. hvert fjerde udbud. Udbredelsen af funktionskrav er størst inden for it- og beskæftigelsesområderne.

Note 52: Udbudsrådet, »Analyse af funktionsudbud«, 2010.

Der er flere potentielle fordele ved at anvende funktionskrav i udbuddene. Det kan styrke private leverandørers bidrag til innovation og produktudvikling i den offentlige sektor og herved øge kvaliteten af den udførte ydelse. De offentlige myndigheder får derved adgang til den nyeste viden, ligesom leverandører i nogle tilfælde kan trække på erfaringer fra andre sektorer.

Omvendt er der også udfordringer forbundet med at anvende funktionskrav. Leverandøren overlades større ansvar og frihed i forhold til den konkrete opgave, og det er derfor vigtigt at være opmærksom på, at der kan opstå tvister, hvis de leverede løsninger afviger fra ordregivers ønsker. Idet kravspecifikationen er anderledes end ved de aktivitetsbaserede udbud, kan funktionsudbud desuden forudsætte et større arbejde med fastsættelse af funktionskrav. Funktionsudbud stiller samtidig andre krav til opfølgning og evaluering, blandt andet fordi samarbejdet mellem myndighed og leverandør er anderledes end ved aktivitetsbaserede udbud. Det kan være en større udfordring at anvende funktionsudbud på de »bløde« serviceområder end på de øvrige områder, om end der stadig er få erfaringer med funktionsudbud på de »bløde« serviceområder.

Funktionsudbud kan gøre det lettere at tiltrække internationale og effektive bydere til de offentlige projekter. I en rapport udarbejdet af McKinsey & Company for regeringen peger flere udenlandske entreprenører på, at det er mere attraktivt at afgive tilbud på funktionsudbud end på de traditionelle aktivitetsbaserede udbud, fordi det giver leverandøren mere frihed til at vælge de mest omkostningseffektive metoder.⁵³

Mere resultatorienterede udbud er også blandt Vækstforums anbefalinger. Flere og effektive bydere er vigtige for at skærpe konkurrencen om opgaverne og sikre, at den offentlige sektor opnår den bedste opgavevaretagelse til prisen.

McKinsey & Company peger på Banedanmark som et eksempel på en ordregiver, der har haft succes med at tiltrække store internationale bydere. Banedanmark har udbudt udskiftningen af de danske signalanlæg i konkurrence og har ved udarbejdelsen af udbudsmaterialet netop haft fokus på at gøre det muligt for byderne at udnytte deres eksisterende viden og erfaringer. Banedanmark er desuden gået i dialog med de potentielle bydere, og det lykkedes at få flere store internationale virksomheder til at byde på opgaven. I de konkrete tilfælde vil der være forskellige muligheder for at gå i dialog med potentielle bydere blandt andet afhængig af kontraktens størrelse.

Offentlig-privat partnerskab: Ny samarbejdsform i dansk regi

Funktionsudbud kan eksempelvis anvendes i forbindelse med offentlig-private partnerskaber (OPP). I et OPP inddrages private leverandører både i anlægs- og driftsarbejdet, og finansiering, udvikling og etablering sammentænkes med den efterfølgende vedligeholdelse og drift. OPP er især fordelagtige ved anlægsprojekter, der løber over en lang årrække – fx infrastruktur- eller byggeprojekter – idet der opnås en totaløkonomisk tilgang til projektet over en længere periode. Samtidig løftes vedligeholdelsen af anlægsaktiverne ud af den løbende prioritering af de offentlige budgetter. Det er med til at sikre, at vedligeholdelsesopgaverne udføres løbende, og at anlægsaktiverne vedligeholdes.

Et OPP er typisk baseret på funktionsudbud for at give den private part de bedste muligheder for at udvikle totaløkonomisk holdbare løsninger. Den lange tidshorisont i et OPP giver den private part incitament til at træffe langsigtede beslutninger i anlægsfasen, og fleksibiliteten ved funktionskrav sikrer, at leverandøren har mulighed for at anvende de mest effektive metoder baseret på leverandørens viden og erfaringer på området. Herved sikres den bedste økonomiske rentabilitet set over hele projektets levetid, jf. boks 4.4.

Note 53: McKinsey & Company, »Creating Economic Growth In Denmark Through Competition«, november 2010.

Boks 4.4 Offentlig-private partnerskaber (OPP)

Et offentlig-privat partnerskab (OPP) er en form for samarbejde, der blandt andet er kendetegnet ved, at finansiering, design, etablering og drift udbydes i en samlet pakke. I den typiske konstruktion af et OPP gennemfører den offentlige myndighed et udbud til et konsortium af private virksomheder. Konsortiet står herefter for at bygge,

drive og vedligeholde anlæget, mens den offentlige part optræder som lejer og betaler en enhedspris, fx på månedsbasis gennem kontraktperioden (typisk 25–30 år). Ved kontraktens udløb overgår ejerskabet til enten den private eller den offentlige part.

OPP'er er især fordelagtige ved projekter, der løber over en lang årrække – fx infrastruktur- eller byggeprojekter – idet der opnås en totaløkonomisk tilgang

til projektet over en længere periode. Samtidig løftes vedligeholdelsen af anlægsaktiverne ud af den løbende prioritering af de offentlige budgetter. Det er med til at sikre, at vedligeholdelsesopgaverne udføres løbende, og at anlægsaktiverne vedligeholdes.

Et eksempel på et dansk OPP-projekt er det nye Rigsarkiv. Slots- og Ejendomsstyrelsen indgik i 2007 aftale med en privat part om at anlægge og drive Rigsar-

kivet som et OPP. Rigsarkivet blev taget i brug i juni 2009 som planlagt. Den private part har stået for byggeri og finansiering af projektet og har fortsat ansvaret for bygningsvedligehold, bygningsdrift og visse serviceydelser.

Kilde: Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen.

OPP er stadig en forholdsvis ny samarbejdsform i Danmark, men eksempelvis har Slots- og Ejendomsstyrelsen opført det nye Rigsarkiv som et OPP. Rigsarkivet stod færdigt i 2009 som planlagt. Slots- og Ejendomsstyrelsen har desuden påbegyndt en række OPP-projekter, blandt andet i forbindelse med skattecetre i henholdsvis Haderslev og Skive. Ligeledes har Vejdirektoratet påbegyndt anlæg af motorvejen Sønderborg-Kliplev som et projekt, der er baseret på OPP-tankegangen.

Regeringens konkurrencepakke fra april indebærer blandt andet en styrket indsats for OPP. Der etableres et OPP-kontaktpunkt i regi af Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen, der kan hjælpe myndigheder og virksomheder med at afklare tvivlsspørgsmål om OPP. Samtidig udvikles en standardmodel for OPP, der skal gøre det lettere at etablere offentlig-private partnerskaber. Kommuner og regioner skal endvidere vurdere byggeri over 20 mio. kr. i forhold til, om det er egnet til OPP.

4.6 Offentlige indkøb

Offentlige institutioner køber ind for skatteydernes penge. Det er derfor de offentlige institutioners opgave at sikre, at indkøbet sker på en måde, så skatteydernes penge forvaltes bedst muligt. Effektivt indkøb indebærer blandt andet, at offentlige institutioner køber relevante varer og ydelser så billigt som muligt og med så lave transaktionsomkostninger som muligt. Det kan blandt andet opnås gennem centraliserede indkøbsprogrammer.

Fordelen ved centraliserede fælles indkøbsprogrammer skabes blandt andet ved, at offentlige myndigheder forpligtes til at benytte det fælles indkøb. Det medvirker til, at der opnås en stor volumen, så det gøres lettere at opnå en god pris. Gennem de seneste år er en stigende del af det offentlige indkøb på i alt ca. 270 mia. kr. blevet koordineret således, at flere offentlige institutioner foretager udbud og indkøb af varer og tjenester i fællesskab. Det er sket både i stat, kommuner og regioner.

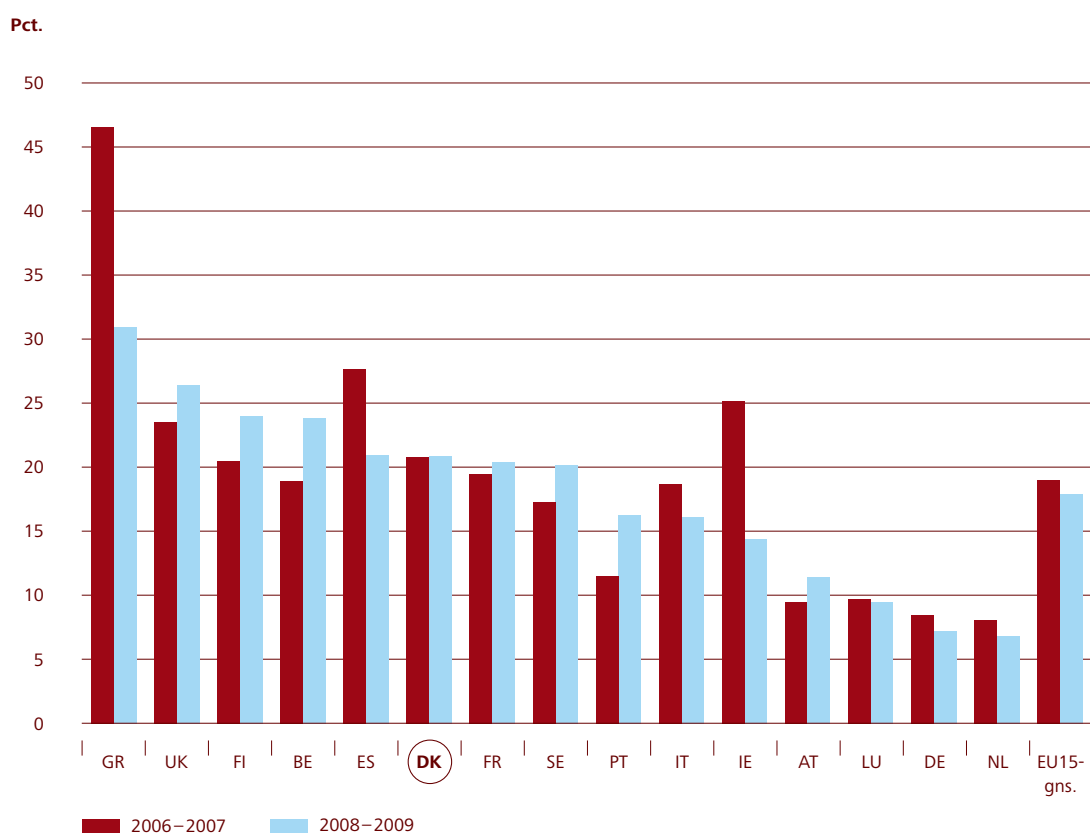
Statens Indkøbsprogram blev etableret i 2006, og alle statslige institutioner er forpligtet til at benytte sig af de fælles indkøbsaftaler. Statens Indkøb anvender forpligtende, standardiserede og koordinerende indkøbsaftaler og har muliggjort effektiviseringer af det statslige indkøb på ca. 1 mia. kr. årligt fra 2011. Hertil kommer effektiviseringer som følge af indkøbsprogrammet i selvejende institutioner. Regionerne har fra politisk hold vedtaget en målsætning om, at der skal foretages fælles indkøb svarende til 35 pct. af det samlede varekøb.⁵⁴

Offentlige indkøb i EU-udbud

Offentlige myndigheders større indkøb af varer og tjenester og større bygge- og anlægsopgaver skal ifølge udbudsreglerne annonceres i hele EU. Det giver udenlandske leverandører mulighed for at byde på opgaven.⁵⁵

I perioden 2008–2009 sendte danske myndigheder ca. 21 pct. af værdien af de offentlige indkøb i EU-udbud. Det er samme niveau som i perioden 2007–2008. Gennemsnittet for EU15-landene var i 2008–2009 ca. 18 pct., jf. figur 4.10. Danmark har i en årrække ligget i midterfeltet af EU-landene.

Figur 4.10 Andelen af offentlige indkøb i EU-udbud, 2006–2009



Anm.: Værdien af EU-udbud i procent af offentlige indkøb. Se oversigt over landebetegnelser i Bilag 2.2.

Kilde: Europa-Kommissionen, Direktoratet for det indre marked.

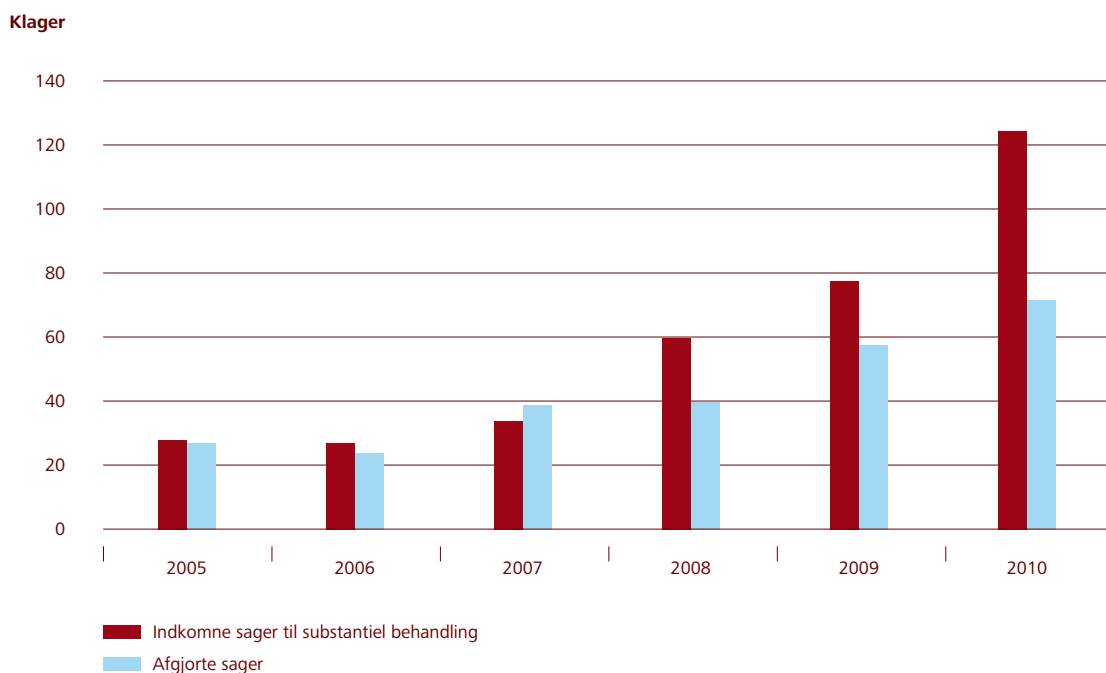
Note 54: Dertil kommer, at regionerne i fællesskab ejer Amgros, der er et regionalt indkøbsfællesskab, der årligt køber ind for ca. 5 mia. kr. inden for lægemidler.

Note 55: Indkøb af varer og tjenester skal i EU-udbud, hvis de overstiger bestemte tærskelværdier. Tærskelværdierne er for statslige vare- og tjenstekontrakter lidt under 1 mio. kr., mens tærskelværdierne for delydelser er på knap 600.000 kr. for varer og tjenester. Tærskelværdien for delarbejder inden for bygge- og anlæg er knap 7,5 mio. kr. for alle offentlige myndigheder. Forsyningsvirksomheder er også dækket af EU's udbudsregler, men med en tærskelværdi på lidt under 3 mio. kr. for indkøb af varer og tjenester. Visse tjensteydelser, blandt andet social- og sundhedsydelser, juridiske tjensteydelser samt undervisning og erhvervsuddannelse, er undtaget af EU's udbudsdirektiver (Bilag II B). Se www.kfst.dk for de nøjagtige tærskelværdier.

Klager

Klagenævnet for Udbud behandler både klager vedrørende udbud under EU's udbudsdirektiver og tilbudsloven.⁵⁶ Der har de seneste år været en støt stigning i antallet af klager, der bliver indbragt for klagenævnet. I 2010 blev der indgivet 125 klager til substantiel klagebehandling mod 78 i 2009, jf. figur 4.11.

Figur 4.11 Klager indgivet til Klagenævnet for Udbud til substantiel klagebehandling, 2005 – 2010



Anm.: Indkomne sager til substantiel behandling er indkomne sager fratrukket sager, der trækkes tilbage og afviste sager. Afgjorte sager er sager afgjort i realiteten, dvs. eksklusiv afviste sager. Ikke alle indkomne sager behandles i det år, hvor de modtages. Antallet af afgjorte sager inkluderer således også sager, der er indkommet i foregående år. Derfor kan der godt i et enkelt år afgøres flere sager, end der kommer ind.

Kilde: Klagenævnet for Udbud.

Antallet af klager, der indgives til klagenævnet, skal sammenholdes med, at der i perioden 2006 til 2010 blev udbudt mellem 1.600 og 2.100 kontrakter om året under EU's udbudsregler,⁵⁷ og at der hertil kommer udbud, der ikke er EU-udbud. Det er derfor kun en mindre andel af udbuddene, der ender med, at klagenævnet involveres.

Det er ikke muligt at give en entydig forklaring på stigningen i antallet af danske klagesager. En del af forklaringen på udviklingen i starten af perioden kan være, at klagemulighederne blev forbedret i 2006, idet der blev indført en stand-still-ordning ved udbud. Stand-still-ordningen indebærer en obligatorisk pause mellem, at vinderen af et udbud er fundet og kontrakten underskrives. Hertil kommer, at den generelle økonomiske afmatning de seneste

Note 56: EU's udbudsdirektiver sætter regler for, hvornår en opgave skal i EU-udbud. Direktiverne består af det klassiske udbudsdirektiv og forsyningsvirksomhedsdirektivet. Udbudsdirektiverne forventes revideret i 2012. Den danske tilbudslov gælder for mindre nationale opgaver. Loven indeholder blandt andet en pligt for offentlige myndigheder til at annoncere indkøb af varer og tjenesteydelser, der har en værdi over 500.000 kr. men under EU's tærskelværdier. Klagenævnet har desuden visse opgaver i henhold til offentlighedsloven, lov om erhvervsfremme, lov om færgefart, lov om støttede private ungdomsboliger, jernbaneloven og bekendtgørelse om kommuners og regioners beregning og afgivelse af kontrolbud.

Note 57: Kilde: TED-databasen (ted.europa.eu).

år kan have givet større incitament til at klage over udbudsreglerne, fordi virksomhederne generelt har oplevet nedgang i antallet af ordrer.

I 2010 blev sanktionsmulighederne ved grove overtrædelser af udbudsreglerne skærpet. Med den nye håndhævelseslov er det nu muligt for klagenævnet at udstede et påbud om at bringe en kontrakt til ophør ved grove overtrædelser af udbudsreglerne eller som alternativ at pålægge ordregiveren en økonomisk sanktion. Tidligere havde klagenævnet alene mulighed for at annullere en ordregivers *beslutning* om at indgå en kontrakt med en privat virksomhed, men kunne ikke kræve *selve kontrakten* bragt til ophør.

De nye regler trådte i kraft 1. juli 2010, og siden har der kun været indgivet ganske få klager til klagenævnet, der har involveret de nye sanktionsmuligheder. Klagenævnet har i skrivende stund endnu ikke anvendt sanktionen uden virkning eller som alternativ pålagt en økonomisk sanktion. Med henblik på at sikre, at klagenævnet har tilstrækkelige ressourcer til sagsbehandling, vil håndhævelsesloven blive revideret som en del af Konkurrencepakken fra april 2011.

Andelen af sager, der ender med medhold til klager, varierer noget fra år til år. I de seneste tre år er der blevet givet medhold i mellem 43 og 64 pct. af de afgjorte sager, jf. tabel 4.1.

Tabel 4.1 Klager behandlet af Klagenævnet for Udbud, 2005–2010

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Indkomne sager	33	37	58	84	115	182
Tilbagekaldte sager	3	8	16	15	23	48
Afviste sager	2	2	8	9	14	9
Til substantiel behandling¹	28	27	34	60	78	125
Afgjorte sager²	27	24	39	40	58	72
Pct. af afgjorte sager						
Helt eller delvist medhold	81	67	79	43	64	56
Ikke medhold	19	33	21	58	36	44

Note 1: Sager til substantiel behandling er indkomne sager fratrukket sager, der trækkes tilbage og afviste sager.

Note 2: Afgjorte sager er her sager afgjort i realiteten, dvs. eksklusiv afviste sager. Ikke alle indkomne sager behandles i det år, hvor de modtages. Antallet af afgjorte sager inkluderer således også sager, der er afgjort i året men modtaget i foregående år.

Kilde: Klagenævnet for Udbud.

Det er desuden muligt at klage til Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen, hvis der er grund til at tro, at udbudsreglerne ikke er overholdt. Styrelsen kan på baggrund af en klage udarbejde en vejledende udtalelse men kan ikke træffe afgørelse, eftersom styrelsen ikke er formel klageinstans. I januar udtalte styrelsen sig vejledende i en konkret sag vedrørende en af SKI's rammeaftaler. Det førte til, at SKI valgte at opsig og genudbyde en række rammeaftaler.

4.7 Frit valg

Borgere i Danmark har ret til frit valg på en lang række velfærdsydelser. Gennem det frie valg bidrager borgerne aktivt til konkurrencen og dynamikken i den offentlige sektor.

Fritvalgsområderne fungerer ved, at borgerne kan vælge mellem kommunens offentlige tilbud på området og i nogle tilfælde også vælge et privat tilbud. På nogle områder er det desuden muligt at vælge en ydelse i en anden kommune og tage det kommunale tilskud med. Blandt de største fritvalgsområder er daginstitutioner, sygehuse og ældrepleje. Fritvalgsydelserne regnes dog kun som *konkurrenceudsatte*, når ordningerne giver borgerne fri adgang til at vælge en godkendt *privat* leverandør uden væsentlige meromkostninger for basisydelsen.

På nogle fritvalgsområder er ydelserne fuldt finansieret af det offentlige, mens andre områder har delvis brugerbetaling. Brugerbetalingen er typisk en fast pris fastsat af kommunen, og den primære konkurrenceparameter er derfor kvaliteten af ydelsen.⁵⁸

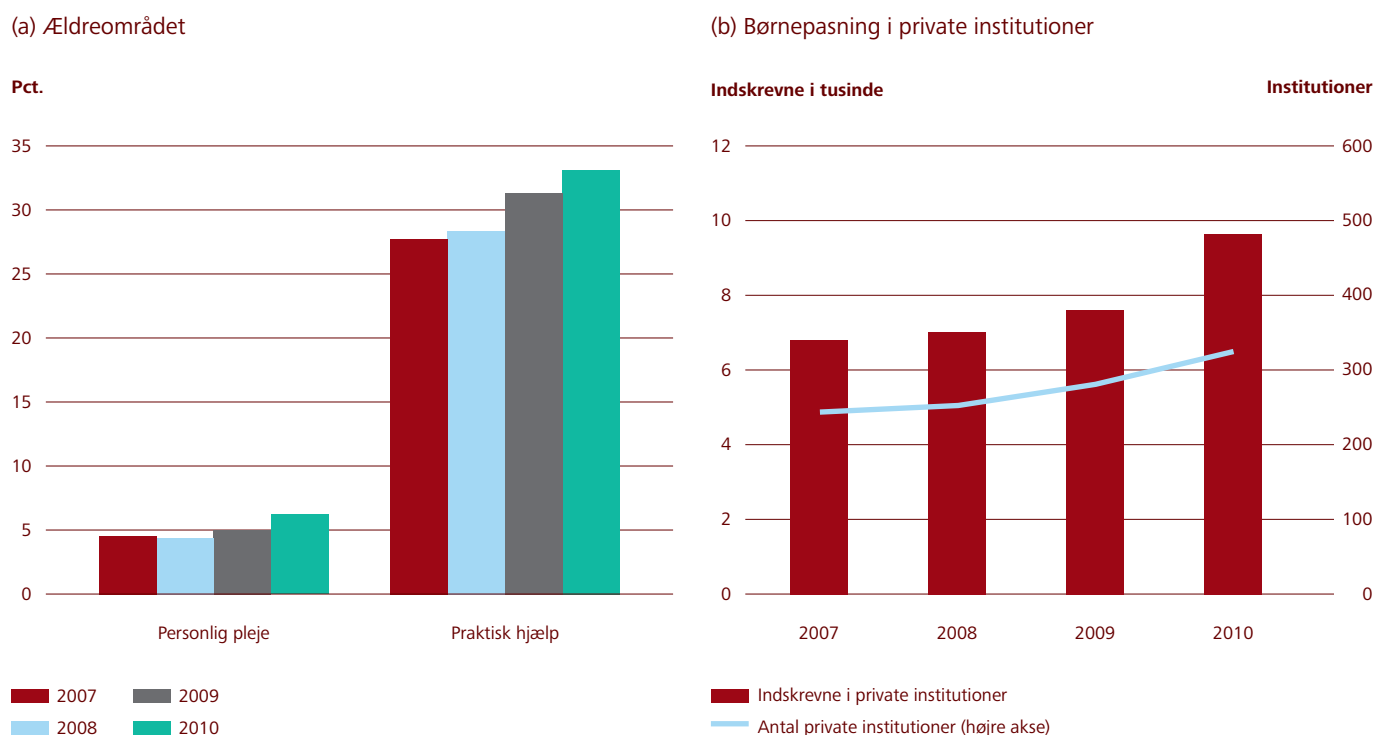
Fritvalgsmarkederne leverer komplekse ydelser, og det kan være svært for brugerne at skelne mellem kvaliteten hos de forskellige leverandører. Yderligere er flere af fritvalgsområderne præget af ventelister, som begrænser borgernes mulighed for frit at kunne vælge mellem de forskellige ydelser.

Brugerne er igennem de senere år i stigende grad begyndt at benytte det frie valg til at vælge en privat leverandør.

Note 58: Kun når fritvalgsydelserne regnes som konkurrenceudsatte, indgår de i beregningen af tælleren i IKU, jf. afsnit 4.3. Det er kun de brugere, der har valgt en privat leverandør, der tæller med i tælleren i IKU. Der er ikke tale om konkurrenceudsættelse, når der alene er fri adgang til andre kommunale eller regionale leverandører af den pågældende ydelse. Ligeledes er der ikke tale om konkurrenceudsættelse, hvis den frie adgang til den godkendte private leverandør kun kan ske ved væsentlige meromkostninger.

Ikke desto mindre tyder det på, at brugerne gennem de senere år i stigende grad er begyndt at benytte det frie valg til at vælge en privat leverandør. Eksempelvis har der på ældreområdet været en stigning i den andel af hjemmehjælpsmodtagerne, der har valgt en privat leverandør fra 2007 til i 2010. Det gælder i mest udpræget grad for den praktiske hjælp, hvor 33 pct. har valgt privat leverandør i 2010 mod 28 pct. i 2007, jf. figur 4.12(a)

Figur 4.12 **Brugen af privat leverandør, 2007-2010**



Anm.: Figur 4.14(a) viser den andel af hjemmehjælpsmodtagere i eget hjem, som benytter en privat leverandør. Private institutioner i figur 4.14(b) er private vuggestuer, børnehaver og aldersintegrerede institutioner. Private institutioner inkluderer private institutioner, der ikke er en del af kommunens forsyning og puljeordninger. Puljeordninger har som driftsform været under udfasning siden 2007, så der ikke længere kan oprettes puljeordninger, men således at eksisterende ordninger kan drives videre. Selvejende institutioner indgår ikke i figuren.

Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

Tal fra Servicestyrelsen viser, at der er relativt færre private leverandører af personlig pleje sammenlignet med praktisk hjælp. Det begrænser borgernes mulighed for at vælge en privat leverandør af personlig pleje. En blandt flere mulige forklaringer på den svagere leverandørdannelse på området for personlig pleje⁵⁹ er, at der ikke findes et veludbygget separat privat marked, ligesom for eksempel rengøringsydelser. Desuden er ydelserne på området for personlig pleje mere komplekse sammenlignet med praktisk hjælp, hvilket kan være en udfordring specielt for mindre leverandører.

Forældrenes brug af private børnepasningsinstitutioner er ligeledes vokset.⁶⁰ Antallet af private børnepasningsinstitutioner er vokset fra samlet set 243 i 2007 til 323 i 2010. Antallet af indskrevne børn i private institutioner er i samme periode vokset fra omkring 6.800 til omkring 9.700, jf. figur 4.14(b).

Note 59: Servicestyrelsen, Frivalgsdatabasen.

Note 60: Private institutioner inkluderer private institutioner, der ikke er en del af kommunens forsyning og puljeordninger. Puljeordninger har som driftsform været under udfasning siden 2007, så der ikke længere kan oprettes puljeordninger, men således at eksisterende ordninger kan drives videre. Selvejende institutioner indgår som en del af kommunernes budgetter og regnskaber og inkluderes ikke under private institutioner.

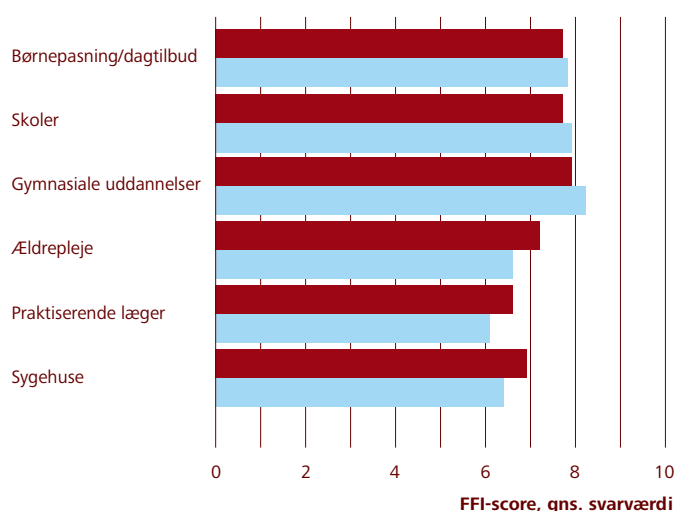
Det indikerer, at borgerne er blevet mere opmærksomme på de private leverandører og herved er med til at stimulere brugen af private leverandører på fritvalgsområderne. Det bidrager til, at leverandørerne – både de offentlige og private – udvikler ydelsen i overensstemmelse med brugernes behov.

Brugernes adfærd på fritvalgsområderne

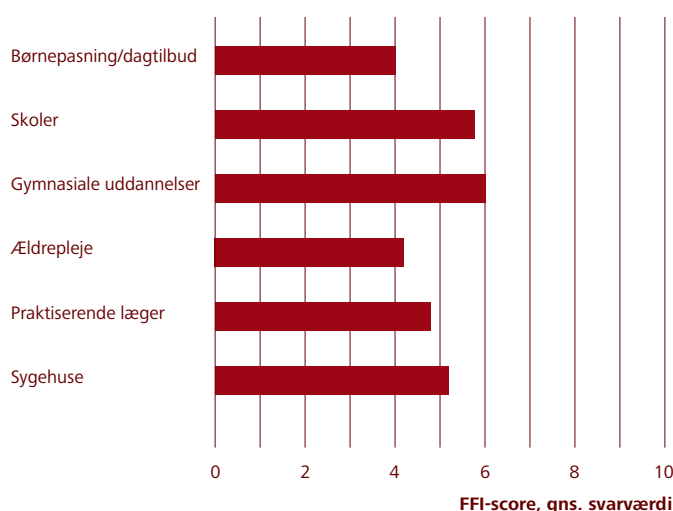
For at konkurrencen på fritvalgsområderne kan udvikle sig, er det vigtigt, at brugerne indhenter information og gør sig klart, hvilken ydelse de foretrækker. En undersøgelse fra 2011 indikerer, at borgerne i noget højere grad søger information om pasnings- og undervisningstilbud, inden de foretager deres valg sammenlignet med tre andre vigtige fritvalgsområder; ældrepleje, praktiserende læger og sygehuse, jf. figur 4.13(a).

Figur 4.13 Brugernes adfærd på fritvalgsområderne, 2011

(a) Indhentning af information



(b) Valg af udbyder



■ I hvor høj grad gør du dig dine ønsker og behov klart, inden du vælger på området?

■ I hvor høj grad søger du information, inden du vælger på området?

■ Hvor let oplever du, det er at vælge en anden udbyder på området, end den du normalt benytter?

Anm.: Brugerne har svaret på en skala fra 0–10.

Kilde: Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens ForbrugerForholdsIndeks, jf. kapitel 2.

Tilsvarende er der tegn på, at brugerne i højere grad gør sig deres ønsker og behov klart, inden de skal foretage et valg vedrørende pasnings- og undervisningstilbud end brugere, der skal foretage et valg omkring ældrepleje, praktiserende læger eller sygehuse.

Det er ikke undersøgt, hvad der ligger bag disse forskelle. En medvirkende forklaring kan være, at det er lettere at få information om pasnings- og undervisningstilbud, og at det kan være lettere at sammenligne forskellige tilbud for brugerne. Eksempelvis kan forældre og børn konkret tage ud og besøge børnehaven, skolen eller gymnasiet og se på forholdene. For gymnasier er det også synligt, hvilke fag det enkelte gymnasium udbyder, og for pasningstilbud kan synlige parametre som tematisk fokus og beliggenhed have betydning for valget. Det kan være vanskeligere at sammenligne forskellige hospitalsafdelinger og lægepraksis.

I det omfang, at den relevante information inden for ældreplejen, praktiserende læger og sygehuse er vanskeligere tilgængelig, og kvaliteten af ydelsen er sværere at sammenligne, har det betydning for brugernes oplevelse af området.

Børnepasning er det område, hvor borgerne vurderer, at det er vanskeligst at vælge en anden leverandør, på trods af at borgerne ofte indhenter information på området, jf. figur 4.13(b).

I nogle dele af landet er der ventelister til en plads i daginstitution i nærområdet, og det begrænser forældrenes muligheder for frit at vælge institution. Færre og kortere ventelister kan være en årsag til, at gymnasier og skoler er de fritvalgsmarkeder, hvor borgerne vurderer, at det er lettest at vælge en privat leverandør.

Brugerne vurderer også, at det er vanskeligst at vælge en anden udbyder på området for ældrepleje. En medvirkende årsag kan være, at nogle af dem, der har svaret på spørgsmålene vedrørende ældreplejen, er pårørende og ikke de direkte brugere af ydelserne. Der er en tendens til, at de direkte brugere har en højere vurdering af gennemsigtighed, tillid og klageforhold end de pårørende, og det gør sig formentlig også gældende vedrørende brugernes vurdering af muligheden for at vælge anden udbyder.

Når brugerne spørges om de overordnede forhold på fritvalgsmarkederne, er det gymnasiale uddannelser, der vurderes til at have de mest velfungerende brugerforhold, for så vidt angår gennemsigtighed, tillid og klageforhold. Ældreplejen opnår den laveste vurdering i forhold til tillid, gennemsigtighed og klageforhold. Området for sygehuse opnår en lidt bedre vurdering i 2011 end i 2010, jf. boks 4.5.

Selvom mange borgere benytter sig af fritvalgsydelser, peger undersøgelsen på, at der stadig er behov for at forbedre brugerforholdene på fritvalgsmarkederne. Når flere borgere aktivt vælger deres leverandør af velfærdsydelser, bidrager det dels til at tiltrække flere leverandører og dels til at skærpe konkurrencen mellem leverandørerne. Dette er vigtigt for fortsat udvikling af ydelserne.

Boks 4.5
Brugerforhold på de seks fritvalgsmarkeder, 2011

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har spurgt ca. 3.800 brugere om deres vurdering af fritvalgsområderne og deres adfærd, når de skal vælge ydelser på fritvalgsområderne. Brugerne har vurderet forholdene på fritvalgsområderne på tre indikatorer; tillid, gennemsigthed og klageforhold. Målingen vurderer herved forholdene på fritvalgs-

områderne med samme metode, som benyttes til måling af ForbrugerForholdsIndekset på de traditionelle forbrugsmarkeder, jf. boks 2.5 i kapitel 2.

Området for gymnasiale uddannelser vurderes af brugerne at have de bedste forhold på de tre dimensioner: Brugerne har mere tillid på dette område, oplever området som mere gennemsigtigt, og vurderer, at området har de næstbedste klageforhold sammenlignet med de øvrige fem områder.

Ældreplejen er det område, hvor brugerne har mindst tillid, oplever området som mindst gennemsigtigt og med de dårligste klageforhold sammenlignet med de øvrige fritvalgsmarkeder.

Forholdene på fritvalgsområderne er fra 2010 til 2011 stort set uændret. Området for sygehuse opnår en lidt bedre vurdering af gennemsigthed, tillid og klageforhold end i 2010. Omvendt opnår børnepasning/dagtilbud en lidt ringere vurderingen af forholdene.

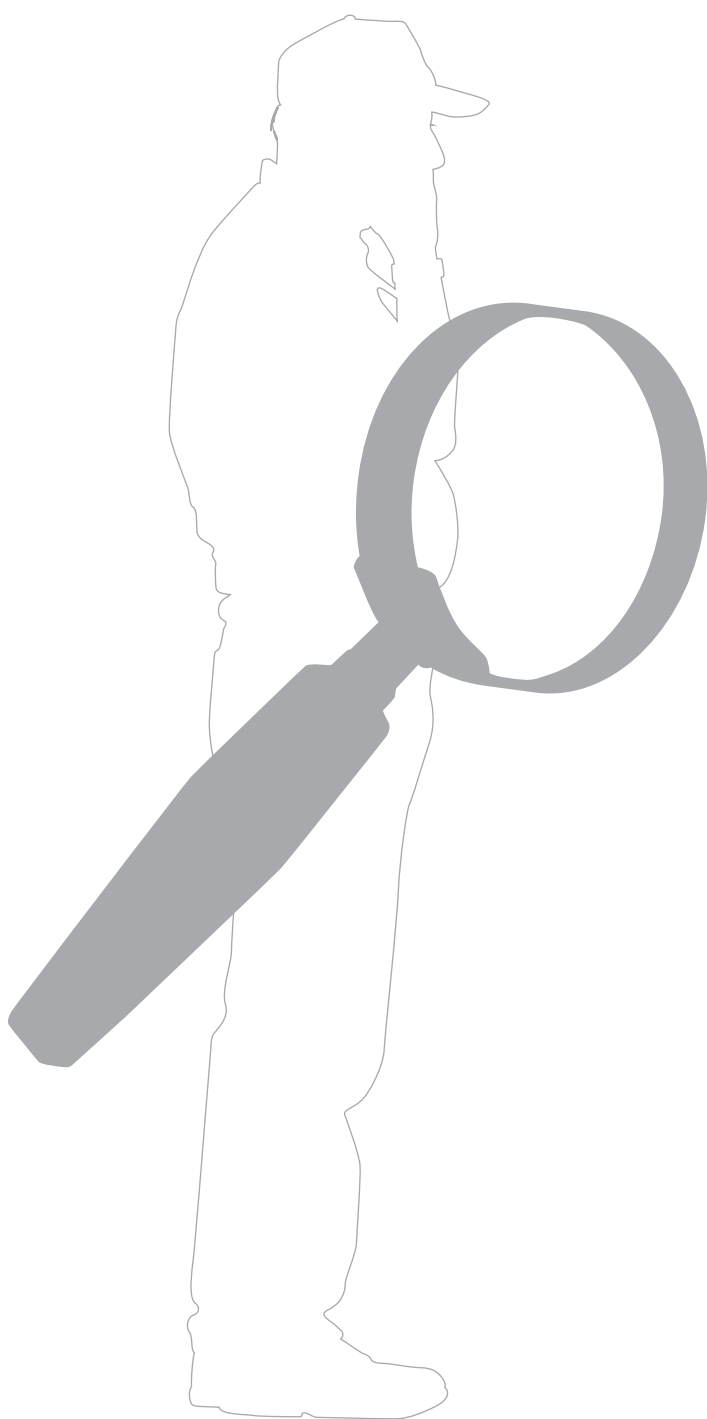
Undersøgelsen af forholdene på fritvalgsområderne begrænses til de forhold, der undersøges på de traditionelle forbrugsmarkeder i forbindelse med, at ForbrugerForholdsIndekset udarbejdes. Der kan være andre dimensioner, der er relevante for at vurdere brugerne muligheder for at agere konkurrencefremmende på fritvalgsmarkederne. Derfor skal resultaterne fortolkes med forsigtighed.

Tabel 4.2 De enkelte områders gennemsnitlige score i målingen

Område	Tillidsindikator	Gennemsigthedsindikator	Klageforhold
Gymnasiale uddannelser	7,3 (−0,1)	5,7 (+0,0)	6,6 (+0,0)
Sygehuse	7,1 (+0,3)	5,2 (+0,2)	6,8 (+0,4)
Praktiserende læger	7,1 (+0,0)	4,9 (−0,2)	7,0 (+0,2)
Skoler	6,7 (−0,2)	5,5 (−0,1)	6,3 (+0,1)
Børnepasning/dagtilbud	6,5 (−0,2)	4,9 (−0,2)	6,4 (+0,0)
Ældrepleje	5,4 (−0,1)	4,1 (+0,0)	5,4 (+0,1)

Anm.: Ca. 3.800 borgere har svaret på spørgeskema vedrørende de seks fritvalgsområder. Hver indikator består af tre spørgsmål, og brugerne har svaret på en skala fra 0–10. Tallene i parentes angiver udviklingen i indikatoren fra 2010 til 2011.

Kilde: Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens ForbrugerForholdsIndeks.



KONKURRENCE- OG
FORBRUGERSTYRELSEN

Nyropsgade 30
DK-1780 København V
Tlf. 72 26 80 00
kfst@kfst.dk

Amagerfælledvej 56
2300 København S
Tlf. 32 66 90 00
kfst@kfst.dk