

Effektanalyse

Opgørelse af forbrugergevinsterne ved Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens aktiviteter

2014

Effektanalyse

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen

Carl Jacobsens Vej 35

2500 Valby

Tlf.: +45 41 71 50 00

E-mail: kfst@kfst.dk

Online ISBN 978-87-7029-730-1

Analysen er udarbejdet af
Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen.
December 2014

Indhold

Kapitel 1	
Resumé og konklusioner	5
Kapitel 2	
Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens aktiviteter	8
2.1 Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen arbejder for velfungerende markeder	8
2.2 Aktiviteter på konkurrenceområdet	8
2.3 Aktiviteter på forbrugerområdet	10
2.4 Aktiviteter inden for offentlig konkurrence	10
2.5 Aktiviteter inden for tilsyn	11
2.6 Aktiviteter inden for sektorundersøgelser og markedsanalyser	12
2.7 Øvrige aktiviteter	13
Kapitel 3	
Metodebeskrivelse	14
3.1 Usikkerheder og forbehold	16
3.2 Andre effekter	16
Kapitel 4	
Konkurrenceloven	17
4.1 Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens aktiviteter på konkurrenceområdet	17
4.2 Metode	18
Kapitel 5	
Forbrugerbeskyttelse	26
5.1 Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens forbrugerbeskyttelsesarbejde	26
5.2 Metode	27
5.3 Opgørelse	29
5.4 Usikkerheder	30
5.5 Andre effekter	30
Kapitel 6	
Offentlig konkurrence	33
6.1 Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens vejledningsarbejde	33
Kapitel 7	
Tilsyn med vandforsyningsområdet og betalingstjenester	35
7.1 Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens tilsyn med vandforsyningsområdet	35
7.2 Metode	35
7.3 Opgørelse	36
7.4 Usikkerheder	36
7.5 Andre effekter	36

7.6	Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens tilsyn med betalingstjenesteloven.....	37
-----	--	----

Kapitel 8

Sektorundersøgelser og markedsanalyser	38
---	-----------

8.1	Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens analysearbejde.....	38
-----	---	----

8.2	Metode.....	39
-----	-------------	----

Bilag 1 Oversigt over sektorundersøgelser og markedsanalyser

Kapitel 1

Resumé og konklusioner

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen arbejder for velfungerende markeder og for at skabe gode rammer for vækst og høj forbrugervelfærd. På velfungerende markeder konkurrerer virksomhederne effektivt og effektiviserer produktionen, hvilket udvikler nye og bedre produkter og ydelser. På velfungerende markeder agerer forbrugerne trygt og informeret, så de let kan købe de varer og tjeneste ydelser, der bedst opfylder deres behov.

For at skabe velfungerende markeder arbejder Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen på en række forskellige områder, blandt andet ved at:

- » Håndhæve konkurrenceloven
- » Sikre forbrugerne beskyttelse
- » Fremme konkurrencen om offentlige opgaver
- » Føre tilsyn med vandforsyningsområdet og betalingstjenester
- » Lave analyser og politik for at fremme velfungerende markeder.

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens arbejde har en række positive effekter. I denne analyse opgøres effekterne i form af forbrugergevinster. Dette er det første år, styrelsen har udarbejdet en sådan analyse. Der er derfor tale om en første beregning og et bedste bud på de forbrugergevinster, som styrelsens arbejde medfører.

En række øvrige lande, herunder særligt Storbritannien, USA, Nederlandene samt EU-Kommissionen, har igennem flere år arbejdet med effektmåling, og desuden har OECD offentliggjort retningslinjer for, hvordan konkurrencemyndigheder kan opgøre et bedste skøn over effekten af deres arbejde.¹ Særligt hvad angår konkurrenceområdet har Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen benyttet sig af udenlandske erfaringer. Inden for styrelsens øvrige arbejdsområder findes der ikke i samme grad veletablerede metoder fra andre lande.

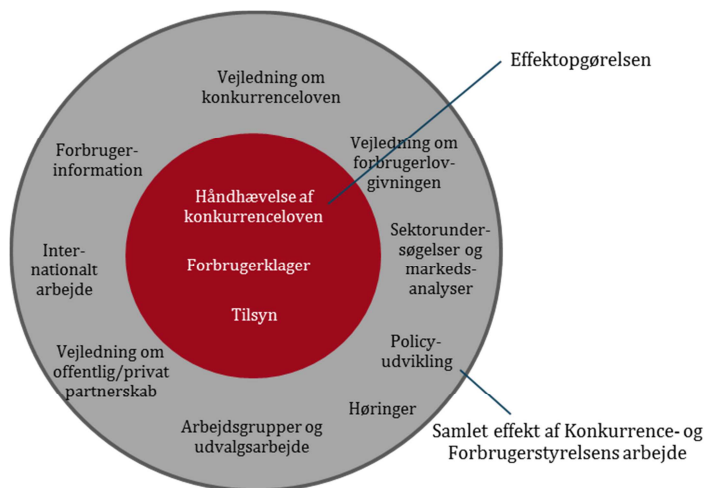
Opgørelsen tager udgangspunkt i de direkte forbrugergevinster ved Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens arbejde opgjort i kroner og ører. Dynamiske effekter, fx samfundsmæssige gevinster i form af øget innovation, produktivitet og vækst, indgår ikke i den samlede opgørelse af effekten. Det samme gælder indirekte effekter i form af den afskrækkende effekt, som et indgreb fra styrelsens side kan have i forhold til andre virksomheder, der kunne tænkes at ville udvise en tilsvarende adfærd.

Størrelsen af den opgjorte forbrugergevinst er behæftet med betydelige usikkerheder i forhold til at opgøre den samlede, faktiske effekt af Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens arbejde for forbrugerne. For det første er der usikkerheder forbundet med de skøn, der foretages i forbindelse med opgørelsen af de direkte effekter af styrelsens arbejde. For det andet er der en betydelig del af styrelsens arbejde, som det på nuværende tidspunkt ikke med tilstrækkelig robusthed er muligt at kvantificere. Dette gælder blandt andet styrelsens aktiviteter inden for vejledning, sektorundersøgelser og markedsanalyser, forbrugerinformation, offentlig konkur-

¹ Guide for helping competition authorities assess the expected impact of their activities, OECD, April 2014.

rence samt lovarbejde, jf. Figur 1.1. Selvom disse aktiviteter ikke er inddraget i den samlede effektopgørelse, er det styrelsens vurdering, at disse aktiviteter også har gavnlige effekter for samfundet og for forbrugerne.

Figur 1.1 Oversigt over konkurrence- og forbrugerstyrelsens aktiviteter



Ved primært at benytte udenlandske beregningsmetoder estimeres en gennemsnitlig, årlig forbrugergevinst fra Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens arbejde på knap 2 mia. kr. set over perioden 2011-2013. Dette svarer til, at styrelsen har skabt forbrugergevinster i forholdet 1:11 i forhold til de omkostninger, der er forbundet med driften af styrelsen.²³

Den samlede forbrugergevinst på knap 2 mia. kr. er som nævnt et bedste skøn for effekten af Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens arbejde baseret på udenlandske erfaringer. Afskrækkelseeffekten af styrelsens arbejde er ikke inkluderet. Empiriske undersøgelser fra udlandet viser, at afskrækkelseeffekten på konkurrenceområdet kan være ca. 12-40 gange større end den direkte effekt.⁴ Hvis den afskrækkende effekt medregnes, er gevinsterne på konkurrenceområdet i stedet op til ca. 45 mia. kr.

Forbrugergevinsterne fra Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens sektorundersøgelser og markedsanalyser indgår som nævnt ikke i den samlede opgørelse. Årsagen til, at det ikke er muligt at estimere gevinsterne ved styrelsens analysearbejde er, at effekten ofte vil afhænge af eksterne faktorer, fx om en anden myndighed vil følge en anbefaling om at ændre en konkurren-

² Omkostningerne til driften af Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen udgjorde i 2013 ca. 163 mio. kr. (3-årigt gennemsnit og eksklusiv omkostninger forbundet med Forbrugerombudsmanden, Stormrådet samt de private ankenævn).

³ Der er tale om en overordnet effekt af Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens aktiviteter og ikke en marginal effekt. Tallet kan dermed ikke tolkes således, at 1 mio. kr. ekstra midler til driften af styrelsen direkte ville medføre øgede forbrugergevinster på 11 mio. kr. De marginale effekter er ikke beregnet i analysen.

⁴ The impact of competition interventions on compliance and deterrence, OFT1391, December 2011

cebegrænsende regulering. Dertil kommer, at der typisk vil gå en årrække, før analysearbejdet vil udmønte sig i målbare ændringer på markedet. Det er dog styrelsens vurdering, at sektorundersøgelser og markedsanalyser fører til gevinster for forbrugerne. Til eksemplificering af dette har styrelsen fået foretaget ex post-evalueringer af effekten af liberaliseringen af bogmarkedet samt effekten af liberaliseringen af markedet for bilsyn. Styrelsen har gennemført omfattende analyser inden for disse områder og har anbefalet liberalisering af de to markeder.⁵ Ex post-evalueringerne blev foretaget af eksterne konsulenter. På bogmarkedet viste ex post-evalueringen, at liberaliseringen har medført forbrugergevinster på ca. 319 mio. kr. alene i 2012 sammenlignet med 2000. På markedet for bilsyn viste ex post-evalueringen, at liberaliseringen har medført forbrugergevinster på ca. 133 mio. kr. i 2013 sammenlignet med 2004.

I de følgende kapitler gennemgås Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens aktiviteter (kapitel 2) samt den generelle metodiske tilgang til effektopgørelsen (kapitel 3). Derefter følger opgørelsen af forbrugergevinsterne inden for henholdsvis konkurrence (kapitel 4), forbrugerbeskyttelse (kapitel 5), offentlig konkurrence (kapitel 6), tilsyn (kapitel 7) samt sektorundersøgelser og markedsanalyser (kapitel 8).

⁵ Bogbranchens samhandelsregler m.v., 26. april 2000, Begrænsning af bogbranchens fastprisdispensation, 29. marts 2006, Bogbranchens samhandelsregler, 18. juni 2008, Konkurrenceregulering, 2010, Maksimalprisreguleringen af bilsynsmarkedet, 30. august 2006.

Kapitel 2

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens aktiviteter

2.1 Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen arbejder for velfungerende markeder

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen arbejder for velfungerende markeder og for at skabe gode rammer for vækst og høj forbrugervelfærd. På velfungerende markeder konkurrerer virksomhederne effektivt og effektiviserer produktionen, forbedrer kvaliteten og udvikler nye og bedre produkter og ydelser. På velfungerende markeder agerer forbrugerne trygt og informeret, så de let kan købe de varer og tjenesteydelser, der bedst opfylder deres behov.

Arbejdet med at sikre velfungerende markeder omfatter en lang række arbejdsområder, herunder håndhævelse af konkurrenceloven, håndhævelse af forbrugerlove, udarbejdelse af analyser, fremme af konkurrencen om offentlige opgaver samt tilsyn med vandforsyningsselskaberne.

2.2 Aktiviteter på konkurrenceområdet

En effektiv konkurrence har betydelige samfundsøkonomiske gevinster. For det første driver en effektiv konkurrence virksomhederne til at holde omkostningerne nede samt til at innovere. For det andet sikrer en effektiv konkurrence, at nye, effektive virksomheder kommer ind på markedet, og at de mindst effektive virksomheder forlader markedet. Desuden styrker en effektiv konkurrence i Danmark virksomhedernes evne til at konkurrere internationalt. En effektiv konkurrence er dermed medvirkende til at sikre lavere priser, højere kvalitet og et øget udbud af varer og tjenester.⁶ Der findes en lang række empiriske studier, der viser gevinsterne ved en effektiv håndhævelse af konkurrencereglerne, jf. Boks 2.1.

⁶ Jf. "Konkurrence – vækst og velstand", Konkurrenceanalyse 01/2009.

Boks 2.1

Empiriske studier af effekterne af en effektiv håndhævelse af konkurrenceloven

- » Aghion, Blundell, Griffith, Howitt og Prantl (2004)
- » Nickell (1996)
- » Haskel (1991)
- » Baldwin og Gu (2006)
- » Jorgensen og Nomura (2007)
- » Asplund og Nocke (2006)
- » DØRS (2010)
- » Pavcnik (2002)
- » Syme
- » Onidis (2007)
- » Broadberry og Crafts (2000)
- » Bloom og van Reenen (2007)
- » Aghion et. al, Bloom, Blundell, Griffith og Howitt (2005)
- » Blundel, Griffith og van Reenen (1999)
- » Gorodnichenko, Svejnar og Terell (2008)
- » Geroski (1990)

Overtrædelser af konkurrencelovgivningen kan have store økonomiske konsekvenser for både forbrugere, virksomheder, myndigheder og for samfundet som helhed.

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen arbejder målrettet for at styrke konkurrencen og skabe høj forbrugervelfærd. Dette sker blandt andet ved håndhævelse af konkurrenceloven samt information og vejledning af virksomhederne. De gavnlige effekter af dette arbejde opstår både ved, at styrelsen vejleder virksomheder, griber ind i konkrete sager og ved, at virksomhederne afskrækkes fra at overtræde konkurrenceloven.

En af de væsentligste overtrædelser af konkurrenceloven omhandler karteller, dvs. konkurrencebegrænsende aftaler mellem konkurrerende virksomheder. Karteller sætter konkurrencen ud af spil og begrænser virksomhedernes incitament til at blive bedre end konkurrenterne. Derimod er virksomhederne sikret en høj profit, så længe kartellet opretholdes. Dette kan begrænse tilskyndelsen til innovation eller nye investeringer og medføre, at ineffektive virksomheder kan blive på markedet. Desuden muliggør karteller uhensigtsmæssigt høje priser.

Et andet væsentligt element i konkurrenceloven omhandler virksomheders misbrug af en dominerende stilling på markedet. Den effektive konkurrence kan hæmmes, hvis en dominerende virksomhed afskærmer andre virksomheder fra at komme ind på markedet eller presser andre virksomheder ud af markedet. Det gælder fx, hvis en virksomhed sælger et produkt til en pris under omkostningerne i en periode, indtil konkurrenter med færre ressourcer presses til at forlade markedet. Dette kan gøre det muligt for den dominerende virksomhed efterfølgende at hæve priserne.

Den tredje væsentlige bestemmelse i konkurrenceloven om fusionskontrol skal forhindre, at konkurrencen hæmmes betydeligt som følge af fusioner. Fusionskontrollen skal sikre, at der ikke opstår strukturelle konkurrenceproblemer som følge af, at virksomheder vokser sig meget store gennem opkøb. Dermed er fusionskontrollen med til at sikre, at det er de mest effektive virksomheder, der bliver store gennem effektiviseringer og investeringer og dermed vinder markedsandele.

En stærk konkurrence fordrer bl.a., at virksomhederne efterlever konkurrenceloven. En af forudsætningerne herfor er, at virksomhederne har kendskab til reglerne i loven. Udover at håndhæve konkurrenceloven giver Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen derfor også omfattende generel information og vejledning om konkurrencereglerne. Dette sker via bl.a. information om konkurrenceloven og praksis på Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens hjemmeside, udgivelse af publikationer om konkurrencereglerne, informationskampagner i forbindelse med ændringer af reglerne samt foredrag om konkurrencereglerne. Desuden vejleder Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen i visse tilfælde om, hvorvidt en konkret aftale eller adfærd er lovlig. Udover at en sådan dialog kan medvirke til at forebygge, at virksomheder iværksætter ulovlige tiltag, kan den også mindske risikoen

for, at virksomheder afholder sig fra at iværksætte tiltag eller indgå aftaler, der ellers ville være gavnlige.

2.3 Aktiviteter på forbrugerområdet

Trygge, aktive og velinformerede forbrugere er en forudsætning for velfungerende markeder. Når aktive forbrugere går efter de bedste tilbud fra virksomhederne, fremmer det konkurrencen. Via deres adfærd gavner aktive forbrugere således ikke bare sig selv men alle forbrugere og samfundet som helhed.

Aktive forbrugere holder virksomhederne på tæerne. Desto mere virksomhederne skal kæmpe om forbrugerenes gunst, desto større bliver presset på dem for at holde omkostningerne nede og finde på nye, innovative produktionsformer og produkter.

Det er væsentligt, at forbrugerne er informerede om, hvordan de skal navigere på markedet for at udnytte de bedste tilbud på varer og tjenesteydelser. Desuden skal forbrugerne have tillid til, at de kan udøve deres rettigheder, og at de kan regne med en effektiv håndhævelse af disse rettigheder ved en nem adgang til effektive klagemuligheder.

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen er sekretariat for Forbrugerombudsmanden, Forbrugerklagenævnet, Forbruger Europa, Stormrådet, Ankenævnet på Energiområdet, Ankenævnet for Bedemandsbranchen og Ankenævnet for Dyrklæger.⁷ Styrelsen har ansvaret for markedsføringsloven, e-handelsloven, forbudsloven, lov om forbrugerklager, lov om ForbrugerForum og lov om rejsegaranti. Desuden bidrager styrelsen til udvikling af ny forbrugerpolitik og regulering, behandler forbrugerklager, analyserer markedsforhold samt formidler forbrugerinformation til forbrugere og virksomheder.

Klagebehandling er en vigtig del af Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens arbejde. Som en hovedopgave varetager styrelsens Center for forbrugerrettigheder sekretariatsfunktionen for Forbrugerklagenævnet, mens Center for Stormrådet og private ankenævn varetager sekretariatsfunktionen for Stormrådet, Ankenævnet for Bedemandsbranchen og Ankenævnet for Dyrklæger.

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens medarbejdere behandler indkomne klager fra forbrugerne og forbereder sager til fremlæggelse på nævnsmøder. Derudover vejleder styrelsen forbrugere i sager, hvor forbrugeren har fået medhold i en ankenævnsafgørelse, men hvor den erhvervsdrivende ikke følger afgørelsen.

2.4 Aktiviteter inden for offentlig konkurrence

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens arbejde for velfungerende markeder omfatter også de markeder, hvor den offentlige sektor agerer som indkøber. Et naturligt led i styrelsens arbejde er også at medvirke til, at der i fortsat højere grad skabes konkurrence om udbudseggede offentlige ydelser.

Når det offentlige skal løse opgaver, er der fokus på både kvalitet og pris, så borgerne får mest muligt for deres skattekrone. God kvalitet til rimelige priser kan ofte sikres ved at skabe konkurrence om opgaverne. Konkurrence bidrager til at udvikle og effektivisere de skattefinansierede opgaver, fx gennem anvendelse af ny teknologi, ny organisering og udvikling af mere effektive arbejdsgange.

⁷ Aktiviteterne i forhold til Forbrugerombudsmanden samt Stormrådet og de private ankenævn indgår ikke i denne effektopgørelse. Dette skyldes, at disse aktiviteter er finansieret uafhængigt af den øvrige drift af Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen.

Ved at skabe konkurrence om udbudseggede opgaver kan myndighederne i mange tilfælde sikre, at opgaverne løses effektivt og dermed, at samfundet får mest muligt ud af det offentlige ressourcer. Konkurrence om offentlige opgaver kan ofte bidrage til at udvikle og effektivisere de offentlige serviceydelser og medvirke til, at de skattefinansierede opgaver løses bedst til prisen, uanset om opgaverne løses af offentlige eller private leverandører. Udbud kan således bruges til at skabe effektiv konkurrence om løsningen af offentlige opgaver og i sidste ende en effektiv anvendelse af skatteborgernes penge.

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens aktiviteter inden for offentlig konkurrence omfatter særligt vejledning om udbudsreglerne, analyser af konkurrence om offentlige opgaver samt vejledning om offentlig-private partnerskaber (OPP). Derudover omfatter aktiviteterne sekretariatsbetjening af Rådet for Offentlig-Privat Samarbejde, undersøgelser af prissætning på frit valgs-området m.v.

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens arbejde inden for offentlig konkurrence består i høj grad i at vejlede ordregivere og tilbudsgivere om, hvordan udbudsreglerne skal fortolkes og anvendes. Styrelsen udarbejder i den sammenhæng generelle vejledninger om udbudsreglernes forståelse. Derudover udtaler styrelsen sig skriftligt i konkrete udbudssager, når styrelsen vurderer, at sagerne er principielle.

2.5 Aktiviteter inden for tilsyn

Tilsyn med vandforsyningsselskaber

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen fører tilsyn med selskaber, der er omfattet af vandsektorloven. Sekretariatet fastsætter blandt andet prislofter og effektiviseringskrav for drikke- og spildevandsselskaberne, så danskerne får billigere vand.

Drikkevand- og spildevandsselskaberne er forsyningsvirksomheder, der leverer deres ydelser i geografisk afgrænsede områder, og som derfor hver især har et naturligt monopol, hvor forbrugerne ikke kan vælge alternative leverandører. Selskaberne har dermed ikke været udsat for et konkurrencemæssigt pres, der kunne tilskynde til effektivisering. For at sikre forbrugerne rimelige priser er der derfor indført regler omkring fastsættelse af prislofter, der skal bidrage til, at de mindst effektive selskaber gradvist bliver mere effektive.

Vandsektorloven har til formål at fremme udvikling i vandsektoren, blandt andet ved at skabe øget incitament til effektiviseringer blandt drikke- og spildevandsselskaberne og ved, at der fastholdes høje krav til især miljø, sundhed og forsyningsikkerhed, til gavn for forbrugerne, erhvervslivet og samfundet.

Baggrunden for indførelsen af prisloftreglerne var blandt andet, at der i rapporter fra 2003 og 2004 blev peget på betydelige effektiviseringspotentialer i vandsektoren. I 2007 blev der indgået en politisk aftale om en mere effektiv vandsektor, hvor et af hovedpunkterne var, at effektiviseringspotentialet skulle udnyttes til gavn for forbrugerne og miljøet. Forbrugerne har en interesse i, at der sker en mere effektiv drift i disse selskaber, så de kan få lavere priser eller miljøforbedringer i stedet for at betale for en ineffektiv drift.⁸

Forsyningssekretariatet fastsætter hvert år effektiviseringskrav og prislofter til de omkring 330 kommunalt- eller privatejede drikke- og spildevandsselskaber, som er omfattet af vandsektorloven. De seneste regnskabstal viser, at vandselskabernes samlede driftsomkostninger er

⁸ Overblik over prislofterne for 2012, Forsyningssekretariatet, 1. december 2011.

faldet med 590 millioner kroner fra 2010 til 2012. Faldet skyldes flere forhold, men langt størstedelen kan forklares med kravene om at effektivisere.

Udover fastsættelse af prislofter er Forsyningssekretariatet også indberetningsmyndighed efter stoploven. Dette indebærer tilsyn med, om der er anvendt midler fra kommunale vand-selskaber til aktiviteter, der ikke er forbundet med deres drift. Anvender en kommune selskabets vandpenge til andre formål, foretages der modregning i kommunens statstilskud. Stoplovsafgørelser afskrækker kommunerne fra at trække penge ud af vandselskaberne.

Tilsyn med betalingstjenesteloven

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen fører desuden tilsyn med betalingstjenestelovens særlige regler om gebyrer og prisfastsættelse.

Det fremgår af betalingstjenesteloven, at der ikke må anvendes urimelige priser og avancer ved gennemførelse af den betalingstransaktion. Lovens bestemmelser gælder for alle udbydere af betalingstjenester i Danmark. Alle selskaber, der indløser og udsteder betalingskort på det danske marked, dvs. også selskaber, der ikke er fysisk etableret i Danmark, er omfattet af betalingstjenestelovens bestemmelser.

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen kan i henhold til betalingstjenesteloven påbyde virksomheder at nedsætte deres gebyrer. Styrelsen kan således udstede påbud om, at angivne priser eller avancer ikke må overskrides, eller at der ved beregning af priser og avancer skal anvendes bestemte kalkulationsregler, det vil fx sige påbud om fastsættelse af gebyr- eller avancelofter.

2.6 Aktiviteter inden for sektorundersøgelser og markedsanalyser

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen udarbejder sektorundersøgelser og markedsanalyser, som belyser konkurrence- og forbrugerforholdene på konkrete markeder og identificerer mulige indsatser for at gøre markederne mere velfungerende. Styrelsen udarbejder sektorundersøgelser og markedsanalyser inden for stort set alle de områder, hvor styrelsen også har en håndhævelses- eller tilsynsopgave, dvs. konkurrence, forbrug, vandtilsyn, offentlig konkurrence m.v.

Analyserne adresserer typisk forhold på udbuds- eller efterspørgselssiden, der gør, at markederne ikke er velfungerende. Det kan fx skyldes konkurrencebegrænsende regulering eller forhold, der gør, at forbrugerene ikke agerer optimalt på markedet. Der kan således være tale om analyser, der vedrører strukturelle markedsforhold og fx fører til anbefalinger om ændringer i offentlig regulering, eller analyser af forbrugeradfærd, gevinster ved konkurrenceudsættelse af konkrete offentlige ydelser m.v. Derudover omfatter analysearbejdet også henvendelser efter konkurrencelovens § 2, stk. 5, hvorefter Konkurrencerådet kan rette henvendelse til et ministerium med anbefalinger til konkrete ændringer i lovgivningen.

Sektorundersøgelser og markedsanalyser har en række positive effekter. Dette kan være tilfældet ved analyser, der påpeger strukturelle problemer på et marked, og hvor der som følge af analysen fremsættes konkrete anbefalinger, fx om ændring af konkurrencebegrænsende regulering. Sådanne strukturelle ændringer kan føre til mere velfungerende markeder og dermed til øget vækst og forbrugervelfærd.

Derudover kan der være en række mere indirekte effekter af Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens arbejde inden for sektorundersøgelser og analyser. Nogle analyser har således et bredere sigte og retter sig fx mod styrkelse af forbrugernes position via øget gennemsigtighed på markederne eller bedre forbrugerinformation. Dette gør forbrugerne i stand til at agere mere aktivt og effektivt på de konkrete markeder.

2.7 Øvrige aktiviteter

I tillæg til ovenstående aktiviteter laver Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen lovforberedende arbejde samt ministerbetjening inden for samtlige arbejdsområder og bidrager til ny politik og regulering. Desuden deltager styrelsen i internationalt arbejde, blandt andet i arbejdsgrupper i Europa-Kommissionen og OECD.

Kapitel 3

Metodebeskrivelse

Målbare aktiviteter

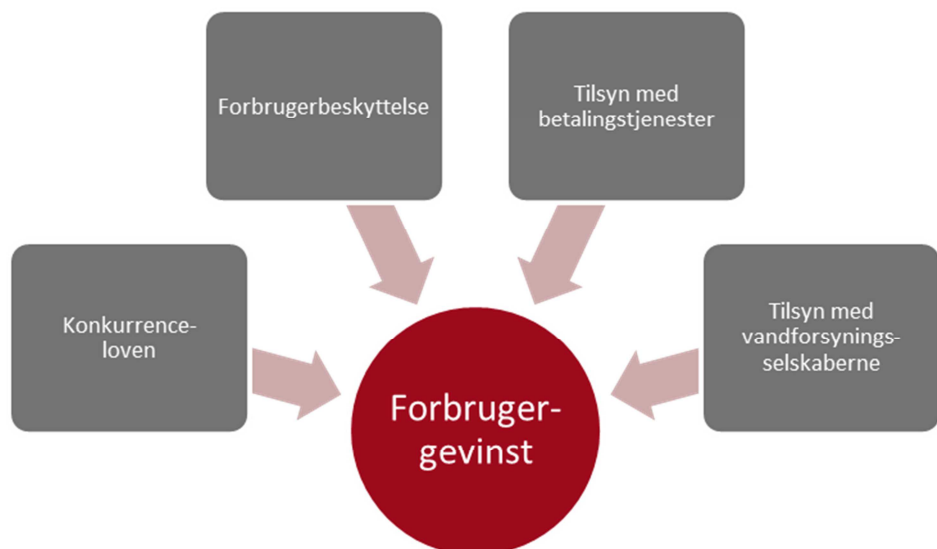
Alle Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens aktiviteter har til formål at skabe positive effekter for forbrugerne og samfundet. Det er dog på nuværende tidspunkt ikke muligt inden for et rimeligt ressourceforbrug at foretage robuste opgørelser af de direkte effekter på alle arbejdsområderne. Dette skyldes bl.a., at effekterne af Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens arbejde i nogle tilfælde er indirekte eller langsigtede.

De områder, hvor det på nuværende tidspunkt ikke har været muligt at foretage robuste estimater af forbrugergevinsten ved Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens arbejde omfatter:

- » Offentlig konkurrence
- » Sektorundersøgelser og markedsanalyser
- » Vejledning og rådgivning
- » Policyarbejde
- » Sager vedrørende ulovlig offentlig støtte

I det følgende præsenteres de overordnede metodevalg for opgørelsen af de effekter af Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens arbejde, der med tilstrækkelig robusthed kan kvantificeres. Dette omfatter håndhævelse af konkurrenceloven, behandlingen af forbrugerklager samt tilsyn med betalingstjenesteloven og vandforsyningsselskaberne, jf. Figur 3.1.

Figur 3.1 Konkurrence- og forbrugerstyrelsens målbare aktiviteter



Direkte forbrugergevinst

Udgangspunktet for opgørelsen er at estimere den direkte forbrugergevinst af Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens arbejde. Dette opgøres primært i form af lavere priser.

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens arbejde har desuden en række indirekte forbrugergevinster. Det er øvrige dynamiske effekter i form af øget produktivitet, innovation, vækst og øget tryghed for forbrugerne samt indirekte gevinster i form af den såkaldte afskrækkelseseffekt.⁹ Disse gevinster ved styrelsens arbejde indgår ikke i denne opgørelse, men gevinsterne vurderes ud fra empiriske studier og økonomisk litteratur at være af betydelig størrelse for forbrugerne.

Ex ante- og ex post-opgørelser

Forbrugergevinsterne estimeres på baggrund af afgrænsede og tidsbegrænsede sager og projekter.

I nogle sager og projekter er det muligt at foretage en konkret bagudrettet vurdering af, hvad effekten af Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens arbejde har været (såkaldte ex post opgørelser). Dette kan fx være tilfældet på forbrugerområdet (vederlag til forbrugerne).

I andre sager og projekter er det ikke muligt at foretage ex post opgørelser, da effekterne af Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens arbejde er mere fremadrettede. Her foretages i stedet en vurdering af de forventede forbrugergevinster ved styrelsens arbejde (såkaldte ex ante-opgørelser). Dette kan bl.a. være nødvendigt i konkurrencesager, fx ved et forbud mod misbrug af dominerende stilling, der først fremadrettet vil gøre det nemmere for andre virksomheder at konkurrere effektivt – med lavere priser for forbrugerne til følge på sigt.

Den samlede opgørelse viser den estimerede forbrugergevinst i et kalenderår. Forbrugergevinsten i et år er beregnet som et gennemsnit af gevinsten i det pågældende år samt de to foregående år. Dette er gjort for sikre en kontinuerlig udvikling af forbrugergevinsten, da enkeltsager ellers kunne medføre betydelige udsving i opgørelsen de enkelte år imellem.

Det faktiske og kontrafaktiske scenarie

Forbrugergevinsten opgøres ved at sammenligne to situationer: Den faktiske situation og den kontrafaktiske situation. Den faktiske situation er den situation, der skabes – eller forventes at blive skabt – på baggrund af Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens arbejde. Den kontrafaktiske situation er den situation, der ville være opstået, hvis styrelsen ikke havde foretaget sig noget. Ofte vil den kontrafaktiske situation være status quo. Forbrugergevinsten estimeres som forskellen mellem disse to situationer.

Forsigtighedsprincip

Opgørelsen er lavet ud fra et forsigtighedsprincip. De steder i modellerne, hvor der er gjort antagelser eller på anden måde foretaget en vurdering med indvirkning på forbrugergevinsten, er der taget udgangspunkt i konservativt fastsatte parameterværdier.

Andre antagelser

I sager der involverer virksomheder, der ikke sælger direkte til forbrugere (fx grossister), antages et indgreb over for disse virksomheder at have fuld gennemslagseffekt i forhold til forbrugerne i form af lavere priser – medmindre en sådan antagelse i en specifik sag måtte forekomme åbenlyst misvisende. En tilbundsående undersøgelse af graden af gennemslag i hver enkelt sag vil være uproportionalt tidskrævende.

⁹ Jf. Konkurrence, Vækst og Velstand, Konkurrencestyrelsen 2009.

Det lægges til grund, at alle sager, der ikke efterfølgende tabes i Konkurrenceankenævnet eller andre klageinstanser er korrekte. I tilfælde hvor afgørelser omstødes, vil der blive foretaget en bagudrettet justering.

Opgørelsen af effekten af enkeltsager foretages på baggrund af Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens viden indhentet fra de konkrete sager samt tommelfingerregler baseret på udenlandske erfaringer.

3.1 Usikkerheder og forbehold

Opgørelsen af effekten af Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens arbejde er behæftet med betydelige usikkerheder i forhold til at opgøre den samlede, faktiske effekt af styrelsens arbejde for forbrugerne.

For det første er der usikkerheder forbundet med de skøn, der foretages i forbindelse med opgørelsen af de direkte effekter af Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens arbejde.

For det andet er der en betydelig del af effekterne af Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens arbejde, der ikke med tilstrækkelig robusthed kan foretages en kvantitativ opgørelse af. Fx indgår positive effekter som øget produktivitet, innovation og vækst ikke i opgørelsen.

For det tredje kan der gå en årrække før effekten slår igennem. Forbrugergevinsten på nogle af opgørelserne medregnes derfor tidligere i Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens effektopgørelse, end hvad der faktisk kan måles i markedet (ex ante-opgørelserne).

For det fjerde tages der i en række sager udgangspunkt i (konservativt fastsatte) tommelfingerregler om priseffekt og allokeringseffekt. I disse sager har det på grund af utilstrækkelige data ikke været muligt, at måle de ønskede parameterværdier i de enkelte sager. Det øger usikkerheden for opgørelsen af forbrugergevinsten.

For det femte laves opgørelserne ud fra en hypotetisk kontrafaktisk situation. Det er i sagens natur behæftet med usikkerhed at spå om, hvad der ville være sket, hvis ikke Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen havde grebet ind. Der er derfor en væsentlig usikkerhed i fastlæggelsen af benchmarksituationen igennem alle opgørelserne af forbrugergevinster.

3.2 Andre effekter

Denne opgørelse af effekten af Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens arbejde er konservativ og undervurderer den samlede forbrugergevinst.

Opgørelsen er lavet ud fra blot et udsnit af Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens aktiviteter, hvor en opgørelse har været mulig inden for en rimelig usikkerhed og ved brug af rimelige ressourcer. Der er således ikke inddraget forbrugergevinsten ved styrelsens generelle forebyggelsesindsats på konkurrence- og forbrugerområderne, markedsanalyser, forbrugerkampanjer, m.v. På samme vis er offentlig konkurrence ikke inddraget i det direkte effektmål, da det på nuværende tidspunkt ikke har været muligt at kvantificere forbrugergevinsterne herfra. Det er dog styrelsens vurdering, at sådanne aktiviteter også har gavnlige effekter for samfundet og for forbrugerne.

Kapitel 4

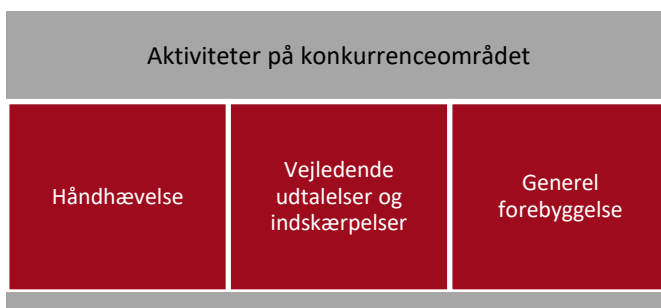
Konkurrenceloven

4.1 Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens aktiviteter på konkurrenceområdet

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen håndhæver konkurrenceloven og arbejder for, at virksomheder ikke begrænser den effektive konkurrence ved at indgå karteller, indgå øvrige former for konkurrencebegrænsende aftaler, misbruge deres dominerende stilling eller indgå i fusioner, der hæmmer den effektive konkurrence betydeligt.

Aktiviteterne på konkurrenceområdet består i at stoppe eller forebygge virksomhedernes konkurrenceskadelige adfærd via håndhævelse af konkurrenceloven, vejledende udtalelser og indskærpelser samt generelt forebyggelsesarbejde, jf. Figur 4.1.

Figur 4.1 Aktiviteter på konkurrenceområdet



Forbrugergevinsten ved Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens arbejde på konkurrenceområdet estimeres i denne måling alene på baggrund af afgørelser truffet af Konkurrencerådet, styrelsen og Statsadvokaten for Særlig Økonomisk og International Kriminalitet (SØIK). Dette omfatter forbudsafgørelser rettet mod overtrædelser af konkurrencelovens forbud mod konkurrencebegrænsende aftaler og misbrug af dominerende stilling samt fusioner, der forbydes eller godkendes med tilsagn.

Det vurderes for nuværende ikke at være muligt og inden for en rimelig usikkerhedsmargin at beregne forbrugergevinsten ved vejledende udtalelser og indskærpelser samt generel forebyggelse. Disse aktiviteter medfører dog også betydelige positive effekter.

4.2 Metode

Forbrugergevinsten ved håndhævelse af konkurrenceloven består af henholdsvis en priseffekt og en allokeringseffekt, jf. Boks 4.1.

Priseffekten består i den direkte forbrugergevinst ved, at prisen for hver af de købte enheder falder. Derudover fører lavere priser også til en allokeringseffekt. Når prisen falder, vil der blive solgt flere enheder, enten ved at de oprindelige forbrugere vil købe flere enheder eller ved, at flere forbrugere vil købe varen,¹⁰ dvs. forbrugere der før afholdt sig fra at købe varen.

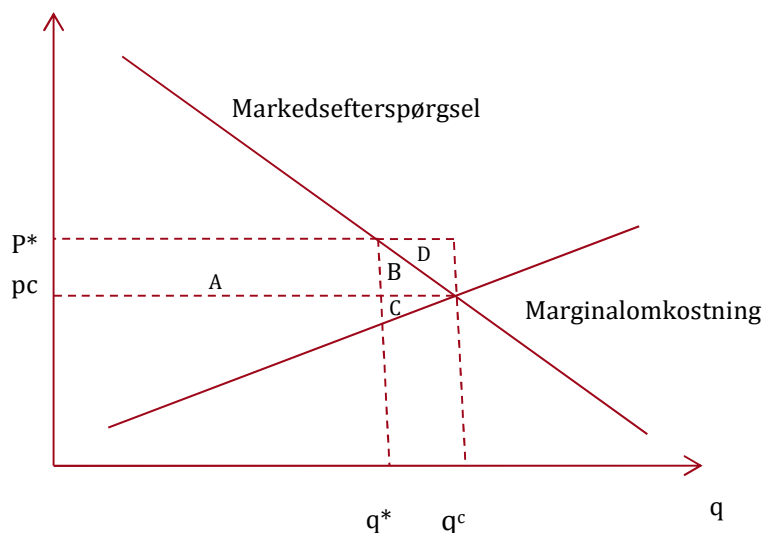
Boks 4.1 Priseffekt- og allokeringseffekt

Effektmålingen af håndhævelse af konkurrenceloven kan illustreres ud fra en simpel model om forbrugergevinster. Betragt et marked karakteriseret med en markedsefterspørgselskurve og marginale (produktions)omkostninger, som anført i figuren nedenfor.

Fusioner: To virksomheder ønsker at fusionere. Inden fusionen er prisen p_c , og forbrugerne køber q^c varer. Hvis den anmeldte fusion gennemføres, svækkes konkurrencen på markedet, og priserne vil stige til p^* . Den højere pris er et direkte tab for forbrugerne, som betaler en højere pris for den samme vare. Dette kan betegnes priseffekten og illustreres som arealet af A. Den højere pris betyder også færre solgte varer ($q^* < q^c$). Nogle forbrugere afholdes således fra at forbruge varen, eller nogle forbrugere køber færre enheder, end de ellers ville have gjort. Dette kan betegnes allokeringseffekten (forbrugernes dødvægtstab) og illustreres som arealet af B. Endelig betyder den højere pris, at virksomhederne mister fortjeneste på de varer, som forbrugerne afholder sig fra at købe. Det illustreres ved arealet af C. Fusionskontrol, der gennem påbud eller tilsagn blokerer for at priserne stiger, vil derfor give en samlet forbrugergevinst på $A+B$ og en samlet effektivitetsgevinst på $B+C$.

Konkurrencelovsovertrædelser: Effektmålingen af konkurrencelovsovertrædelser opgøres på samme måde som fusioner – bare med modsat fortegn. Fx kan en gruppe af virksomheder lave et kartel, så kartelprisen (p^*) er højere end prisen på et marked med effektiv konkurrence (p_c). Forbrugerne taber således summen af pris- og allokeringseffekten ($A+B$), og der er et effektiviseringstab på $B+C$.

Forbrugergevinsten beregnes som summen af arealerne A og B.



¹⁰ Det er rimeligt at antage, at efterspørgslen stiger, når prisen falder. Kun på såkaldte giffengoder er det omvendte tilfældet.

Priseffekten for et enkelt år (g_p) opgøres ved at gange prisforhøjelsen (målt i procent) forårsaget af overtrædelsen (p) med omsætningen for de relevante produkter (m):

$$g_p = p \times m$$

Dertil kommer allokeringseffekten (g_a), der er lig med priseffekten ganget med ændringen i prisen (opgjort i procent), ganget med elasticiteten (e) og endelig divideret med to:

$$g_a = (g_p \times p \times e) / 2$$

For overtrædelser af konkurrenceloven er der tale om, at Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens indgreb antages at føre til lavere priser, dvs. udgangspunktet er p^* og q^* , jf. figuren i Boks 4.1. I disse tilfælde skal den samlede effekt beregnes som summen af arealerne A og B.

Den samlede effekt for konkurrencelovsovertrædelser for et enkelt år (g_K) udgør summen af priseffekten og allokeringseffekten:

$$g_K = g_p + g_a$$

For så vidt angår fusioner er der tale om, at Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens indgreb forhindrer en prisstigning, dvs. udgangspunktet er p_c og q_c , jf. figuren i Boks 4.1. Ved at benytte beregningen $g_p = p \times m$ overvurderes priseffekten, idet alene mængden q_c er kendt. Preiseffekten kommer derfor til at udgøre arealerne A, B og D fremfor blot arealet A. Det er derfor nødvendigt at foretage en justering for at finde summen af arealerne A og B. Idet B og D er lige store (ved en antagelse om lineær efterspørgsel), kan arealerne A og B beregnes som den overvurderede priseffekt (arealerne A+B+D) fratrukket allokeringseffekten ($D = B$):

$$g_F = g_p - g_a$$

Overtrædelsen kan i nogle tilfælde forventes at ville have været i en årrække, såfremt Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen ikke havde grebet ind. De fremtidige forbrugergevinster indregnes også for at opgøre den samlede gevinst. Fremtidige gevinster (f) opgøres på følgende måde, hvor (v) angiver antallet af år, overtrædelsen forventes at have været såfremt konkurrencemyndighederne ikke greb ind, og (r) angiver tilbagediskonteringsrenten.¹¹

$$f = \sum_{s=1}^v \frac{g}{(1+r)^s}$$

Den samlede forbrugergevinst er således nutidsværdien af gevinsterne i den årrække, som aftalen eller adfærden kunne forventes at have været i kraft. Der bruges den samme diskonteringsrente på 4 pct., som Finansministeriet bruger til at vurdere samfundsøkonomiske investeringer.¹²

Pris, varighed, omsætning og elasticitet

Opgørelsen af forbrugergevinsten ved håndhævelse af konkurrenceloven består af de fire variable pris, varighed, omsætning og elasticitet.

¹¹ Se bl.a. A guide to OFT's Impact Estimation methods, OFT, juli 2010.

¹² Jf. Finansministeriet.

Prisen er prisforhøjelsen på de varer og tjenester, som er påvirket af aftalen eller adfærden.

For hver afgørelse har Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen taget udgangspunkt i de af OECD anbefalede tommelfingerregler. I enkelte sager, hvor konkrete estimater fremgår af afgørelsen, er beregningerne foretaget på baggrund af disse estimater.

Varighed er den periode aftalen eller adfærden kunne forventes at have fortsat, såfremt Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen ikke havde grebet ind.

For hver afgørelse har Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen taget udgangspunkt i de af OECD anbefalede tommelfingerregler. I enkelte sager, hvor konkrete estimater fremgår af afgørelsen, er beregningerne foretaget på baggrund af disse estimater.

Omsætningen er markedsværdien af de varer og tjenester på det relevante marked, hvor aftalen eller adfærden har haft den direkte effekt. Udgangspunktet for opgørelsen er:

- » At for horisontale aftaler er det den samlede omsætning for de involverede virksomheder på det relevante marked
- » At for tilbudskarteller er det værdien af det vindende bud
- » At for vertikale aftaler er det den samlede omsætning for de involverede virksomheder på det relevante marked
- » At for misbrug af dominerende stilling er det den dominerende virksomheds omsætning på det relevante marked

Den markedsstørrelse, der bruges i opgørelsen, er opgjort snævert, så kun de direkte involverede varer og tjenester indgår i opgørelsen. Det kan dog ikke afvises, at priseffekten fra én eller flere virksomheders overtrædelser af konkurrenceloven kan have haft afsmittende virkning på de øvrige virksomheder på markedet. Hvis de involverede virksomheder har hævet priserne som følge af ulovlig adfærd, kan der således være skabt rum til, at ikke-deltagende virksomheder også har kunnet hæve deres priser. Dermed kan et indgreb fra Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens side have en bredere prissænkende effekt end blot for de involverede virksomheder, og det er dermed sandsynligt, at den faktiske effekt af indgrebet undervurderes i beregningerne.

Elasticiteten er fastsat ud fra tommelfingerregler, hvor der i de konkrete sager er foretaget en vurdering af, hvorvidt elasticiteten er lille (-0,5), mellem (-1) eller stor (-2).

Karteller og øvrige konkurrencebegrænsende aftaler

For karteller er der som tommelfingerregel fastlagt en priseffekt på 10 pct., mens der for øvrige konkurrencebegrænsende aftaler er fastlagt en mindre priseffekt på 5 pct., idet der typisk er tale om en mindre grov overtrædelse. Fastlæggelsen af priseffekten for karteller skal ses i lyset af, at empiriske studier af karteller viser en overpris på 10-50 pct.¹³, og at Competition & Markets Authority (CMA)¹⁴ i Storbritannien, Department of Justice (DoJ) i USA og Europa-Kommissionen (EC) bruger en priseffekt på 10-15 pct., mens OECD anbefaler en priseffekt på 10 pct., jf. Tabel 4.1.

¹³ Jf. London Economics (2011), The Nature and Impact of Hardcore Cartels, januar 2011. Rapporten findes på www.kfst.dk.

¹⁴ Office of Fair Trading (OFT) er i dag omdannet til Competition & Markets Authority (CMA).

Tabel 4.1 Antagelser om pris, varighed og omsætning for karteller og øvrige konkurrencebegrænsende aftaler i DK, CMA, EC, DoJ og OECD

2010	DK	CMA	EC	Dpl	OECD
Priseffekt (pct.)	5-10 ¹	10-15 ²	10-15	10	10
Varighed (år)	3	6	6	1/3/6 ³	1
Omsætning	Omsætningen på de berørte varer	Omsætningen På de berørte varer	Omsætningen på de berørte varer	Volumen af handlen	De involverede virksomheders omsætning på det berørte marked

Note 1: For karteller benyttes en priseffekt på 10 pct., mens der ved øvrige konkurrencebegrænsende aftaler (fx bindende videresalgspriser) benyttes en priseffekt på 5 pct.

Note 2: CMA hævde i [2011] deres priseffekt fra 10 pct. til 15 pct. Det skete efter anbefaling af økonomiprofessor Stephen Davies, som havde foretaget en evaluering af CMA's effektoppgørelse.

Note 3: Varigheden afhænger af en vurdering af kartellets stabilitet.

Kilde: Guide for helping competition authorities assess the expected impact of their activities, OECD, april 2014.

En priseffekt på 10 pct. er i den nedre ende af den effekt af karteller, som empiriske studier viser, jf. Boks 4.2. Ifølge størstedelen af studierne befinder priseffekten sig mellem 10-50 pct. Der findes ikke datakilder, som viser, at danske karteller skulle adskille sig fra udenlandske karteller og tage en højere eller lavere overpris.

Boks 4.2

**Empiriske studier af
priseffekter af karteller**

Der er gennemført en række empiriske studier af priseffekten af karteller. Tabellen nedenfor angiver de væsentligste af disse studier. Studiet af Connor (2010), der er baseret på det største antal karteller, estimerer en priseffekt på 46 pct. i gennemsnit.

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 Perspectives«, 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 Effects of Antitrust Policy on Consumer Welfare: What Grindall and Winston Overlooks«, 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 2nd 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.

Med hensyn til varighed er der for så vidt angår karteller samt øvrige konkurrencebegrænsende aftaler fastlagt en varighed på 3 år. Fastlæggelsen af varigheden skal ses i lyset af, at, og at CMA, DoJ, EC og OECD benytter en varighed på 1, 3 eller 6 år, jf. Tabel 4.1.

Misbrug af dominerende stilling

For sager vedrørende misbrug af dominerende stilling er der som tommelfingerregel fastlagt en priseffekt på 5 pct. Fastlæggelsen af priseffekten skal ses i lyset af, at CMA, DoJ, EC samt OECD benytter en priseffekt på 1-10 pct., mens OECD anbefaler en priseffekt på 5 pct. jf. Tabel 4.2.

Tabel 4.2 Antagelser om pris, varighed og omsætning for misbrug af dominerende stilling i CMA, EC, DoJ og OECD

2010	DK	CMA	EC	DpJ	OECD
Priseffekt (pct.)	5	10	N/A	1	5
Varighed (år)	3	6	N/A	1	3
Omsætning	Omsætningen på de berørte varer	Omsætningen På de berørte varer	N/A	Volumen af handlen	De involverede virksomheders omsætning på det berørte marked

Kilde: Guide for helping competition authorities assess the expected impact of their activities, OECD, April 2014.

Med hensyn til varighed er der for så vidt angår misbrug af dominerende stilling fastlagt en varighed på 3 år. Fastlæggelsen af varigheden skal ses i lyset af, at, og at CMA, DoJ, EC og OECD benytter en varighed på 1, 3 eller 6 år, jf. Tabel 4.2.

Fusioner

Prisen er den ventede prisforhøjelse på de varer og tjenester, som er omfattet af fusionen.

For fusioner er fastlagt en priseffekt på 3 pct. Fastlæggelsen af priseffekten skal ses i lyset af de brugte priseffekter i CMA, DoJ, EC og OECD, jf. Tabel 4.3.

Hvis sagsteamet har beregnet en illustrative price rise (IPR)¹⁵, benyttes denne i stedet som priseffekten.

¹⁵ IPR er en metode, der benyttes i fusionssager til at estimere forventede prisstigninger som følge af en fusion.

Tabel 4.3 Antagelser om pris, varighed og omsætning for fusioner i CMA, EC og DoJ

2010	DK	CMA	EC	DpJ	OECD
Priseffekt (pct.)	Simulering (ellers 3 pct.)	Simulering (6 pct. i gennemsnit)	Simulering (ellers 3-5 pct.)	Simulering (ellers 1 pct.)	3
Varighed (år)	2	2	2 år eller mere ¹	1	2
Omsætning	De fusionerende virksomheders omsætning på de berørte markeder	Omsætningen på de berørte varer	Omsætningen på det relevante marked	Volumen af handlen	Omsætningen på de berørte markeder

Note 1: Afhængigt af graden af adgangsbarrierer (signifikant/høj/meget høj)

Kilde: Guide for helping competition authorities assess the expected impact of their activities, OECD, april 2014.

Varighed er den periode fusionen kunne forventes at have haft en negativ effekt på prisen, såfremt Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen ikke havde grebet ind. Der er valgt en varighed på 2 år. Dette skal ses i lyset af, at denne værdi benyttes af såvel CMA, EC samt OECD.

Omsætningen er værdien af de fusionerede virksomheders varer og tjenester på det relevante marked.

Opgørelse

Opgørelsen er lavet på baggrund af Konkurrencerådets afgørelser, samt sager sendt fra Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen eller Konkurrencerådet til SØIK, og hvor der er truffet afgørelse.

Som altovervejende hovedregel er forbrugergevinsterne estimeret ved brug af de af OECD anbefalede tommelfingerregler. Der er alene afvejet herfra, hvis der specifikt i konkrete afgørelser er angivet estimater på forventet effekt.

Forbrugergevinsten for 2013 er opgjort som et glidende gennemsnit over tre år. Gevinsten for 2013 beregnes således som gennemsnittet af forbrugergevinsten i 2011-2013.

Når tommelfingerregler fra OECD benyttes som primært udgangspunkt i beregningerne, estimeres forbrugergevinsten ved håndhævelsen af konkurrenceloven i 2013 til ca. 1,3 mia. kr.. I 2011 er opgjort fem sager med effekt, i 2012 er opgjort otte sager med effekt, mens der i 2013 er opgjort 15 sager med effekt. 2013-opgørelsen er dermed baseret på effekten af 28 sager.

For så vidt angår de sager, der oversendes til SØIK med henblik på strafforfølgelse, er der benyttet en fordelingsnøgle, således at Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen tildeles halvdelen af den estimerede forbrugergevinst ved den endelige afgørelse. Det skyldes, at styrelsen i disse sager typisk forestår en betydelig del af det opsøgende og indledende efterforskningsarbejde, herunder ofte kontrolundersøgelser, mens SØIK forestår den efterfølgende straffesag.

Afskrækkelseseffekten, dvs. den effekt Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens indgreb har i forhold til at afskrække andre virksomheder fra en tilsvarende adfærd, er ikke medregnet i de ca. 1,3 mia. kr. Afskrækkelseseffekten skyldes særligt et ønske fra virksomhederne om at undgå afgørelser vedrørende konkurrencelovsovertrædelser, idet sådanne afgørelser medfører risiko for dårligt omdømme for virksomheden og for personer i virksomheden. Derudover afskrækkes virksomhederne fra at overtræde konkurrencelovgivningen pga. risikoen for at få bøder fra myndighederne eller at få et civilt søgsmål/erstatningskrav mod sig¹⁶ og risikoen for fængselsstraf. Der er de seneste år udstedt bøder for konkurrencelovsovertrædelser til på 4,3 mio. kr. i 2010, ca. 0,5 mio. kr. i 2011, ca. 2 mio. kr. i 2012 og ca. 7 mio. kr. i 2013.

De britiske konkurrencemyndigheder (CMA) har estimeret, at den afskrækkende virkning af indgreb over for karteller, misbrug af dominerende stilling samt øvrige konkurrencebegrænsende aftaler er henholdsvis 1:28, 1:12 og 1:40. Estimatet for afskrækkelseseffekten af fusionskontrol er mindre robust, hvorfor der benyttes en konservativt fastsat faktor på 1:5. CMA har estimeret afskrækkelseseffekten ved blandt andet at interviewe en lang række virksomheder og udføre adfærdsmæssige eksperimenter med virksomhedsrepræsentanter.¹⁷

Når disse estimater for afskrækkelseseffekten lægges til grund, kan den samlede forbrugergevinst estimeres til ca. 45 mia. kr.,. Disse indirekte effekter indgår ikke i den samlede overordnede effekt på knap 2 mia. kr., idet den overordnede effekt alene er baseret på direkte forbrugergevinster.

Usikkerheder

Opgørelsen indeholder en række usikkerheder, som har direkte indflydelse på den estimerede forbrugergevinst. Usikkerhederne betyder, at den realiserede forbrugergevinst kan være større eller mindre i den enkelte sag. Overordnet betyder usikkerheden på sagsniveau, at det ikke vil være retvisende at konkludere på effekten af enkeltsager.

På det overordnede niveau indeholder opgørelsen de samme medfødte usikkerheder fra sagsniveauet. Opgørelsen på det overordnede niveau er dog en summering af forbrugergevinsten ved flere sager, så ud fra en betragtning om faldende usikkerhed med antallet af observationer, vil opgørelserne være mere retvisende, desto højere aggregeringsniveau de laves på. Der er således ingen forventninger om en systematisk bias, kun at der er tale om et konservativt skøn.

¹⁶ Virksomhedernes arbejde med at efterleve konkurrence- og forbrugerlovgivningen, Konkurrence- og Forbrugeranalyse 07, 2012.

¹⁷ The impact of competition interventions on compliance and deterrence, OFT1391, December 2011

Kapitel 5

Forbrugerbeskyttelse

5.1 Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens forbrugerbeskyttelsesarbejde

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen fører tilsyn med en række forbrugerbeskyttelseslove og arbejder målrettet med at levere forbrugerinformation, som skal gøre det nemmere for forbrugerne at agere aktivt på markederne og at sikre overholdelse af deres rettigheder.

Forbrugerbeskyttelsesarbejdet består i at udarbejde klagenævnsafgørelser, afgøre sager vedrørende markedsføringsloven og lave generelt forebyggelsesarbejde, jf. Figur 5.1.

Figur 5.1 Forbrugerbeskyttelse og håndhævelse af forbrugerlovgivningen



Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen er sekretariat for Forbrugerklagenævnet. Forbrugerklagenævnet behandler klager fra private forbrugere vedrørende varer eller tjenesteydelser købt hos erhvervsdrivende. Erhvervsdrivende samt offentlige myndigheder eller offentlige institutioner kan ikke indgive klager. Der er fastsat en minimumsbeløbsgrænse på varer eller ydelserne på 800 kr. og en maksimalbeløbsgrænse på 100.000 kr.¹⁸

Forbrugerklagenævnet afgør, om forbrugerne skal have betaling tilbage fra den erhvervsdrivende. En klage kan blandt andet få følgende udfald:

- » Sagen forliges i sekretariatet
- » Forbrugeren får helt eller delvist medhold i klagenævnet
- » Forbrugeren får ikke medhold i sekretariatet eller i klagenævnet
- » Klagen afvises som uegnet/uden for sekretariatets kompetence
- » Klagen videresendes til et af de godkendte private ankenævn

¹⁸ For klager over tekstiler og sko er minimumsgrænsen dog 500 kr. Hvis beløbet udgør mere end 100.000 kr., kan nævnet ikke behandle sagen, men sagen må behandles af domstolene. Nævnets formand har mulighed for at dispensere for undergrænsen, men ikke fra overgrænsen.

Forbrugeren får kun en tilbagebetaling, hvis sagen forliges i sekretariatet, eller forbrugeren får helt eller delvist medhold i sin klage i sekretariatet eller klagenævnet. I sager der forliges, bliver forbrugeren og den erhvervsdrivende enige om en passende kompensation til forbrugeren, så sagen kan afsluttes, inden den afgøres i sekretariatet eller klagenævnet. I sager hvor forbrugeren får helt eller delvist medhold, træffer klagenævnet afgørelse.

Det generelle forebyggelsesarbejde består af flere målrettede initiativer rettet mod virksomheder og forbrugere. Fx offentliggør Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen vejledninger og retningslinjer om lovene, er i løbende dialog med erhvervsorganisationer om relevante forbrugerbeskyttelsesemner, laver oplysningskampagner til forbrugerne på forbrug.dk og rådgiver forbrugere direkte, fx via Forbrugerhotlinen.

5.2 Metode

Forbrugergevinsten beregnes som den økonomiske værdi, Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen er med til at give forbrugerne ved, at forbrugerne får sikret deres rettigheder i forhold til forbrugerlovgivningen.

I modsætning til på konkurrenceområdet findes der ikke en velfunderet metode til opgørelse af forbrugergevinster inden for forbrugerbeskyttelse. Dette gælder også i andre lande. I Storbritannien benytter CMA sig af en metode, der blandt andet er baseret på ændringen i antallet af forbrugerklager. Denne metode er udsat for en vis kritik og er derfor under løbende bearbejdning. Metoden kan ikke overføres direkte til Danmark på grund af forskelle i registreringen af forbrugerklagedata.

Forbrugergevinsten i denne opgørelse er kun beregnet i forhold til tilbagebetalingen i sagerne fra Forbrugerklagenævnet. Det vurderes for nuværende ikke at være muligt ud fra en ressourcebetragtning og inden for en rimelig usikkerhedsmargin at beregne forbrugergevinsten ved oplysningskampagner og rådgivning til forbrugere, Forbrugerombudsmandens tilsyn med virksomhederne samt afskrækkelseeffekten ved sager afgjort i Forbrugerklagenævnet eller hos Forbrugerombudsmanden. Disse effekter vurderes at være betydelige, jf. afsnit 2.3. Opgørelsen er derfor konservativ og afspejler ikke den samlede gevinst ved Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens arbejde med forbrugerbeskyttelse.

Forbrugerklagenævnet

Forbrugergevinsten er opgjort på baggrund af værdien af den tilbagebetaling, forbrugeren har fået med i klagenævnet over for den erhvervsdrivende. Forbrugeren får tilbagebetaling i sager, der forliges i sekretariatet, eller sager hvor forbrugeren får helt eller delvist medhold i sin klage i klagenævnet.

Forbrugeren indgiver i forbindelse med klagen det krav, som forbrugeren vil gøre gældende i sagen. Det kan eksempelvis være hel eller delvis tilbagebetaling af købesummen og/eller et erstatningskrav. Et krav kan også lyde på omlevering eller reparation. Den faktiske tilbagebetaling i forbindelse med et forlig, medhold eller delvist medhold kan være lavere end købspriisen. Det kan være ud fra en betragtning om, at varen ikke kan tilbageleveres i væsentlig samme stand, hvorfor forbrugeren kun kan få medhold i et afslag, eller at forbrugeren allerede har draget nytte af produktet over en tidsperiode.

Forbrugeren betaler et gebyr for sagens behandling på 160 kr. Hvis forbrugeren får medhold i en klage ved et forlig eller en afgørelse, eller hvis sagen må afvises som uegnet, tilbagebetales klagegebyret. Forbrugernes gebyrer er ikke medregnet, idet effekten er så beskeden, at den er

uden betydning for den samlede opgørelse.¹⁹ Som alternativ til at indgive en klage for Forbrugerklagenævnet kunne forbrugeren anlægge sag ved domstolen. Udgifterne hertil kan forventes at være væsentligt større end gebyret til Forbrugerklagenævnet. Det er Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens vurdering, at omkostningerne ved at klage gennem andre instanser er for store til, at forbrugerne vil have nogen økonomisk fordel ved at klage, givet at der typisk er tale om mindre tilbagebetalingsbeløb, jf. Boks 5.1.

Boks 5.1
Omkostninger ved forbrugerklager uden for Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen

Som alternativ til at klage til Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen, kan forbrugerne klage til domstolene under småsagsprocessen, hvis kravet er højst 50.000 kr. Det gælder dog typisk, at der ikke ydes retshjælpsdækning til sager under småsagsprocessen. Skulle en sag blive løftet ud af småsagsprocessen, kan forsikringsselskaber afvise retshjælpsdækning med henvisning til, at der ikke er rimelighed i at føre sagen henset til sagsgenstandens værdi.

Desuden kan nogle forbrugere have behov for advokathjælp til at foretage en indledende vurdering af sagen samt til at udarbejde en stævning. Forbrugeren vil selv skulle afholde udgifter til eventuel advokathjælp.

Den erhvervsdrivende skal betale et beløb til Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen for styrelsens udgifter til en sags behandling ved Forbrugerklagenævnet, når forbrugeren får medhold i sin klage, eller sagen forliges i det væsentlige til forbrugerens fordel efter indhentelse af en sagkyndig udtalelse. Denne betaling er ikke medregnet, da det ikke er en forbrugergevinst.

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har gennemgået alle sager i perioden 2011-2013, der er forliget i sekretariatet, eller hvor forbrugeren har fået helt eller delvist medhold i sin klage i klagenævnet. Gennemgangen af sagerne udgør datagrundlaget for opgørelsen.

Hvis der alene tages udgangspunkt i tilbagebetalingsbeløbene til de klagende forbrugere, opgøres der en isoleret gevinst alene for de forbrugere, der vælger at klage til Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen. Det forekommer dog sandsynligt, at der for hver klagende forbruger er flere forbrugere, der oplever tilsvarende problemer uden at klage. Dette tages der højde for i gevinstopgørelsen ved at gange tilbagebetalingsbeløbet med en faktor, der indikerer det antal forbrugere, der ikke har klaget på trods af tilsvarende problemer. Disse forbrugere bør indgå i beregningen, idet det må antages, at en forhandler, der taber en sag i klagenævnet fremadrettet justerer sin adfærd på markedet til gavn for de øvrige forbrugere med tilsvarende problemer. Det samme gælder øvrige forhandlere i samme branche, der har benyttet en tilsvarende adfærd, jf. fx eksemplet i Boks 5.2. I beregningerne tages der udgangspunkt i den multiplikationsfaktor, som Competition and Markets Authority (CMA) benytter sig af.²⁰ CMA opgør denne faktor for seks forskellige sektorer, men givet datamæssige mangler er der i denne opgørelse taget udgangspunkt i den gennemsnitlige faktor fra CMA på ca. 35.²¹ Gevinsten ved en afgørelse fra styrelsen antages at have en virkning i form af ændret adfærd hos forhandleren/forhandlerne i to år.²²

Den samlede gevinst ved Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens arbejde på forbrugerområdet opgøres dermed som:

¹⁹ På årsbasis modtager Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen ca. 170.000 kr. i klagegebyrer, som ikke betales tilbage til forbrugerne.

²⁰ Multiplikationsfaktoren er estimeret via en større forbrugerundersøgelse.

²¹ Faktorer varierer fra 14-59,3 afhængigt af den konkrete sektor.

²² Dette svarer til den varighed, som CMA benytter sig af.

$$g = P \times S \times T,$$

hvor (g) angiver forbrugergevinsten, (P) angiver tilbagebetalingsbeløbet, (S) angiver sektormultiplikationsfaktoren, mens (T) angiver varigheden på 2 år.

Boks 5.2

Eksempel på multiplikationsfaktor: MPEG-sagerne

I en periode solgte mange tv-forhandlere tv til forbrugerne, som ikke havde de rigtige digitale modtagere indbygget i forhold til de fremtidige digitale sendesignaler. Mange forbrugere havde derfor i en situation, hvor de efter en kortere eller længere periode ikke kunne modtage nogen eller alle de tv-kanaler, som deres tv-kanaludbyder distribuerede.

Forbrugerklagenævnet afgjorde flere sager, hvor nævnet slog fast, at tv-forhandlere efter en given dato havde haft pligt til at oplyse forbrugerne om, hvilke digitale modtagere deres tv skulle have. Højesteret stadfæstede Forbrugerklagenævnets afgørelse i en principiel dom, hvor en forbruger fik medhold i at kunne få købesummen tilbagebetalt for tv'et. Dommen har betydet, at de erhvervsdrivende efterfølgende giver forbrugerne pengene tilbage for deres tv efter retningslinjerne i Højesterets dom.

Den samlede værdi af MPEG-sager i Forbrugerklagenævnet overstiger én mio. kr. Hertil kommer, at sagerne ved Forbrugerklagenævnet kun har været toppen af isbjerget, da mange sager ude i butikker har afventet Højesterets dom. Ifølge meldinger fra branchen drejer det sig om et par tusinde sager, der har afventet i butikkerne.

5.3 Opgørelse

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har gennemgået alle sager, der er forliget eller hvor forbrugerne har fået helt eller delvist medhold i sin klage. Gennemgangen viser, at forbrugerne i 2013 fik 2,8 mio. kr. tilbagebetalt (3 års gennemsnit), jf. Tabel 5.1.

Tabel 5.1 Tilbagebetaling til forbrugerne i Forbrugerklagenævnet (kr.)

	2011	2012	2013
Medhold	1.832.166	86.691	32.438
Delvist medhold	636.589	14.655	895
Forlig	886.019	2.704.128	2.242.144
I alt	3.354.774	2.805.474	2.275.477
3 års gennemsnit (2011-2013)			2.811.908
<i>n</i>	360	466	466

De 2,8 mio. kr. angiver som nævnt alene gevinsten for de forbrugere, der vælger at klage. For at opgøre den samlede estimerede gevinst ved Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens afgørelser ganges tilbagebetalingsbeløbet med sektormultiplikationsfaktoren samt varigheden.

Den samlede gevinst ved Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens arbejde på forbrugerbeskyttelsesområdet opgøres dermed til knap 200 mio. kr.²³

²³ Dette beregnes som 2.811.908 x 35 x 2.

Som nævnt er dette et bedste skøn, idet det for nuværende ikke er muligt at kvantificere en lang række af Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens aktiviteter på dette område.

5.4 Usikkerheder

Tilbagebetalingsbeløbene er hentet direkte fra de konkrete afgørelser og indebærer ingen usikkerheder. Sektormultiplikationsfaktoren er dog ukendt, hvorfor det i denne gevinstopgørelse er valgt at tage udgangspunkt i den gennemsnitlige sektormultiplikationsfaktor benyttet af CMA. Dette indebærer en usikkerhed, hvis der er betydelige forskelle i klagemønstrene i henholdsvis Danmark og Storbritannien. Der er dog umiddelbart intet, der indikerer, at danske forbrugere skulle være mere eller mindre tilbøjelige til at klage end britiske forbrugere. Metoden indebærer en yderligere usikkerhed, hvis antallet af klager for hver sektor er meget skævt fordelt i henholdsvis Danmark og Storbritannien. Varigheden på to år er en generel tommelfingerregel. Givet fraværet af konkrete danske undersøgelser er der også her taget udgangspunkt i den tommelfingerregel, som CMA benytter.

5.5 Andre effekter

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens forbrugerbeskyttelsesarbejde har en række øvrige gevinster, som ikke indgår i opgørelsen. Den faktiske forbrugergevinst vurderes derfor som nævnt at være betydeligt større end opgørelsen i afsnit 5.3.

Forbrugerklagenævnets og Forbrugerombudsmandens afgørelser kan have en afskrækkende/præventiv virkning på andre virksomheder. Principielle sager skaber præcedens og sætter retningen i en eller flere brancher for, hvad der er lovligt. En sag kan på den måde afholde andre virksomheder fra at gøre det samme, jf. bl.a. eksemplet i og Boks 5.3.

Boks 5.3

Eksempel 1: Erhvervsdrivendes brug af forbrug.dk

KFST er bekendt med, at en større erhvervsdrivende i detailhandlen bruger retningslinjerne fra forbrug.dk, når de modtager en reklamation fra en forbruger, som de er usikre på, hvordan de skal håndtere. Hvis de på forbrug.dk finder en lignende/identisk problemstilling, hvor forbrugeren har fået medhold ved Forbrugerklagenævnet, agerer de herefter og imødekommer forbrugers reklamation. Andre erhvervsdrivende agerer givetvis på samme måde.

Opgørelsen inddrager heller ikke andre gevinster for forbrugeren end den konkrete tilbagebetaling. Når en forbruger har en fejlbehæftet vare eller service, kan det medføre en række finansielle skadesvirkninger, som fx omkostninger ved selv at forsøge at udbedre fejlen, og ikke-finansielle skadesvirkninger, som fx tid brugt på at udbedre fejlen og psykologiske effekter som stress, vrede, frustration og bekymring, jf. Boks 5.4 for en nærmere beskrivelse af finansielle og ikke-finansielle skadesvirkninger.

Den britiske Competition & Markets Authority (CMA) har lavet et studie af skadesvirkningerne for forbrugerne i Storbritannien.²⁴ De finder en log-lineær sammenhæng mellem købsværdien af varen/tjenesten og skadevirkningen. De finder bl.a., at en forbrugerklage på en vare/service til 50 pund giver en skadesvirkning på 26 pund, og at en klage på en vare/service på 500 pund giver en skadesvirkning på 109 pund.

²⁴ Kilde: Office of Fair Trading Consumer detriment – Assessing the frequency and impact of consumer problems with goods and services, april 2008, OFT992. Office of Fair Trading Guide to OFT's Impact Estimation methods, juli 2010, OFT1250.

Boks 5.4 Skadesvirkninger for forbrugere

Når en vare eller service er fejlbehæftet, kan det have en række skadevirkninger (negative effekter) på forbrugeren. Finansielle skadesvirkninger kan fx være:

- » Omkostninger ved telefonopkald, brevudveksling eller papirvarer
- » Rejseomkostninger til leverandør m.v.
- » Omkostninger til juridisk eller anden ekspertvejledning
- » Omkostninger ved selv at forsøge at udbedre fejlen, fx omkostninger ved at udskifte dele i en vaskemaskine
- » Omkostninger ved at andre genstande ødelægges pga. fejlen, fx at en fejlbehæftet vaskemaskine lækker vand og ødelægger omkringliggende genstande
- » Reduktionen i en vares værdi som konsekvens af fejlen

Dertil kommer andre ikke-finansielle skadesvirkninger som fx:

- » Personlig tid brugt på at forsøge at udbedre fejlen
- » Psykologiske effekter, fx stress, vrede, frustration og bekymring
- » Andre velfærdseffekter, fx tab af evne til at bruge pengene på væsentlige forpligtelser som fx realkreditlån, leje, regninger

Kilde: Office of Fair Trading Consumer detriment – Assessing the frequency and impact of consumer problems with goods and services, April 2008, OFT992.

Opgørelsen inddrager heller ikke værdien af Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens forbrugerinformation og forebyggelse. Forbrugerhotlinen behandlede i 2012 ca. 31.000 opkald fra forbrugere, der ønskede rådgivning og vejledning i forbindelse med køb.

Derudover leverer Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen information til forbrugerne, som skal hjælpe dem til at handle på markederne. Styrelsen har ansvaret for den offentlige forbrugerportal, forbrug.dk, som udgør kernen i forbrugerinformationen. Oplysningerne på forbrug.dk viderefremmes via mange forskellige platforme, herunder landsdækkende-, regionale- og lokale medier, Facebook og Twitter.

Forbrugerinformationen kan opdeles i generel forbrugerinformation (fx rettigheder, klageadgang og gode råd) og i specifik forbrugerinformation (fx målrettede kampagner om problemstillinger).

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen gennemfører løbende specifikke kampagner, der fokuserer på bestemte problemstillinger. I 2013 gennemførte styrelsen seks store temaer: Skift el-leverandør, skift leverandør generelt, skift bank, rejsekort og mobilbilletter, loyalitetsprogrammer samt alternativ behandling. Fire af dem er gennemgået nærmere i Boks 5.5.

Boks 5.5 Eksempler på kampagner på forbrug.dk

Skift el-leverandør

En lovændring på elmarkedet betød, at 1,7 millioner husstande i foråret 2013 fik tilbudt et nyt el-produkt. Hvis forbrugerne ikke foretog sig noget, blev de automatisk flyttet over på det nye produkt. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen opfordrede til, at forbrugerne benyttede chancen til at tjekke, om de havde det bedste el-produkt, eller om de med fordel kunne skifte til en anden leverandør. Et stort tema om fordelene ved at skifte bl.a. el-leverandør blev lanceret i april 2013 med kvikguides, film og gode råd. Det blev udarbejdet i samarbejde med Energistyrelsen. Bl.a. er filmen blevet vist til ca. 5.000 unikke besøgende.

Skift bank

Konkurrence og Forbrugerstyrelsens analyse "Konkurrencen på bankmarkedet for privatkunder" fandt, at en gennemsnitsfamilie kan spare 24.000 kr. om året på at skifte fra den dyreste til den billigste bank. Forbrug.dk lancerede i forbindelse med analysen et stort tema med trin for trin vejledning i, hvordan man tjekker den nuværende og andre banker. Desuden gav te-

maet indblik i, hvordan man kan bruge en uvildig finansiel rådgiver, det indeholdt en ordbog over bankbegreber og baggrundsartikler om bankmarkedet. Kampagnen har haft ca. 12.000 unikke besøgende.

Loyalitetsprogrammer

Kundeklubber, bonusordninger, gratis gavekort og samlemærker. Forbrug.dk satte i efteråret 2013 fokus på loyalitetsprogrammer og gennemgik de forskellige typer, og hvad forbrugerne skal være opmærksom på inden tilmelding. Kampagnen har haft ca. 2.800 unikke besøgende.

Alternativ behandling

Mange forbrugere søger nye veje for at blive helbredt eller lindret for en sygdom, og ser sig om i rækken af alternative behandlingstilbud. Udbuddet er stort og behandlerne mange. Forbrug.dk lancerede i samarbejde med Sundhedsstyrelsen en guide til alternativ behandling. Guiden gav et indblik i, hvad alternativ behandling er, og hvad man kan sikre sig, inden man indgår en aftale med en alternativ behandler, og hvor man klager, hvis behandlingen ikke lever op til forventningerne. Kampagnen har haft ca. 1.100 unikke besøgende.

Bemærk

Tallene ovenfor dækker kun over unikke besøgende på forbrug.dk. Herudover har de landsdækkende medier i vidt omfang videreformidlet forbrug.dk's artikler og film om emnerne. Det betyder, at kampagnerne er nået ud til langt flere forbrugere, end det fremgår af besøgstallene fra forbrug.dk. Det samlede antal kan ikke opgøres

Derudover abonnerer ca. 16. 000 på nyhedsbreve og nyheder fra forbrug.dk.

Kapitel 6

Offentlig konkurrence

6.1 Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens vejledningsarbejde

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen arbejder for velfungerende markeder. Det omfatter også de markeder, hvor den offentlige sektor agerer som indkøber. Et naturligt led i styrelsens arbejde er også at medvirke til, at der i fortsat højere grad skabes konkurrence om udbudsegnede offentlige ydelser.²⁵

Når det offentlige skal løse opgaver, er der fokus på både kvalitet og pris, så borgerne får mest muligt for deres skattekrone. God kvalitet til rimelige priser kan ofte sikres ved at skabe konkurrence om opgaverne. Konkurrence bidrager til at udvikle og effektivisere de skattefinansierede opgaver, fx gennem anvendelse af ny teknologi, ny organisering og udvikling af mere effektive arbejdsgange.

I Danmark køber det offentlige ind for et samlet beløb på ca. 370 mia. kr. årligt. Heraf udgør privatproducerede offentlige serviceydelser ca. 97,2 mia. kr. Det er vurderingen, at den samlede værdi af de udbudsegnede opgaver udgør næsten 390 mia. kr. Det betyder, at der i dag skabes konkurrence om ca. en fjerdedel af de udbudsegnede opgaver, og der er således et stort potentiale for yderligere konkurrenceudsættelse af offentlige ydelser.

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens aktiviteter inden for offentlig konkurrence omfatter særligt vejledning om udbudsreglerne, analyser af konkurrence om offentlige opgaver samt vejledning om offentlig-private partnerskaber (OPP). Derudover omfatter aktiviteterne sekretariatsbetjening af Rådet for Offentlig-Privat Samarbejde, undersøgelser af prissætning på frit valgs-området m.v. Det er ikke muligt at kvantificere gevinsterne af styrelsens aktiviteter på dette område.

Udbud

Ved at skabe konkurrence om udbudsegnede opgaver kan myndighederne i mange tilfælde sikre, at opgaverne løses effektivt og dermed, at samfundet får mest muligt ud af det offentliges ressourcer. Konkurrence om offentlige opgaver kan ofte bidrage til at udvikle og effektivisere de offentlige serviceydelser og medvirke til, at de skattefinansierede opgaver løses bedst til prisen, uanset om opgaverne løses af offentlige eller private leverandører. Udbud kan således bruges til at skabe effektiv konkurrence om løsningen af offentlige opgaver og i sidste ende en effektiv anvendelse af skatteborgernes penge.

Når det offentlige skaber konkurrence om opgaver af en vis størrelse, skal den ordregivende myndighed efterleve udbudsreglerne. Udbudsreglerne skal sikre en lige og gennemsigtig konkurrence om de offentlige opgaver.

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens arbejde inden for offentlig konkurrence består blandt andet i at vejlede ordregivere og tilbudsgivere om, hvordan udbudsreglerne er og kan anvendes.

²⁵ Status for offentlig konkurrence 2013, Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen, december 2013.

des. Styrelsen udarbejder generelle vejledninger om udbudsreglerne og om de muligheder, som reglerne giver for at tilrettelægge udbud på forskellige måder.

Det er vanskeligt at opgøre direkte, monetære effekter for forbrugerne som følge af Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens arbejde på område for offentlig konkurrence. Til gengæld er der betydelige samfundsmæssige effekter af arbejdet.

Effekterne af Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens arbejde inden for offentlig konkurrence indgår ikke i den relativt snævre effektberegning. Som nævnt er der dog samfundsmæssige gevinster ved øget offentlig konkurrence. Det ses bl.a. på udvalgte områder, hvor der er foretaget konkrete effektanalyser af konkurrenceudsættelse i kommunerne.

Udbudsrådet og Rådet for Offentlig-Privat Samarbejde har således i 2011, 2012 og 2013 undersøgt effekterne af konkurrence om drift af hjælpemiddeldepoter, opgaver om vejsservice og vejbelægning, rengøringsopgaver, lønadministration samt sygedagpengeopgaver.²⁶ Undersøgelserne blev foretaget i udvalgte kommuner, og resultaterne afspejler dermed alene de besparelser, som de undersøgte kommuner opnåede. Der blev i undersøgelserne lavet konkrete opgørelser af de økonomiske virkninger af udbuddene i 36 cases, som samlet gav gennemsnitlige nettobesparelser på mellem 15 og 26 pct. afhængigt af opgørelsesmetoder.²⁷ Derudover kan der være en række øvrige, ikke-monetære gevinster, fx øget innovation (udvikling af processer og produkter m.v.) og videnoverførsel. Rådet for Offentlig-Privat Samarbejde har udarbejdet en række yderligere analyser om blandt andet udbudskulturen i Danmark, virkningerne af at opruste indkøbsfunktioner, innovationsfremmende indkøb m.m.

Offentlig-private partnerskaber

OPP er en samarbejdsform, hvor der etableres et partnerskab mellem en offentlig myndighed og en OPP-leverandør, og hvor opgaver og risici fordeles mellem parterne, så der opnås en bedre arbejdsdeling, der kan føre en række fordele med sig. Konkret udbyder den offentlige myndighed de samlede opgaver om at etablere, drive og vedligeholde et offentligt anlæg over en længere periode. Fordelen ved OPP kan fx være, at der udvikles nye og smartere løsninger, der kan give det offentlige totaløkonomiske fordele over partnerskabets løbetid.

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen bidrager til udbredelsen af OPP ved at vejlede i udbudsreglerne samt ved at være sekretariat for Rådet for Offentlig-Privat Samarbejde. Derudover har styrelsen etableret et OPS-netværk, der mødes 3-4 gange årligt.

Der er i alt 30 danske OPP-projekter. Heraf er 16 af projekterne taget i brug, mens de øvrige 14 projekter enten er i udbuds- eller etableringsfasen. En undersøgelse fra 2012 viste, at samtlige offentlige myndigheder, der havde etableret OPP, betragtede deres projekter som successer.²⁸

Offentlig-private partnerskaber har typisk en lang tidshorisont (15-30 år). Det er derfor på nuværende tidspunkt vanskeligt at konkludere omkring de økonomiske effekter af denne samarbejdsform.

²⁶ Undersøgelserne var baseret på en model udarbejdet af forskningsinstitutionen Anvendt Kommunal Forskning.

²⁷ Effekter af konkurrence om kommunal lønadministration, 2013, Konkurrence om kommunernes sygedagpengeopgaver, 2013, Effekterne af konkurrence om kommunal rengøring, 2012, Effekterne af konkurrence på det kommunale vejområde, 2012, Effektanalyse af hjælpemiddelområdet, 2011.

²⁸ Undersøgelse fra KFST fra 2012.

Kapitel 7

Tilsyn med vandforsyningsområdet og betalingstjenester

7.1 Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens tilsyn med vandforsyningsområdet

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen huser Forsyningssekretariatet. Sekretariatet fastsætter blandt andet prislofter og effektiviseringskrav for drikke- og spildevandsselskaberne, så danskerne får billigere vand.

Drikkevand- og spildevandsselskaberne er forsyningsvirksomheder, der leverer deres ydelser i geografisk afgrænsede områder, og som derfor hver især har et naturligt monopol, hvor forbrugerne ikke kan vælge alternative leverandører. Selskaberne har dermed ikke været udsat for et konkurrencemæssigt pres, der kunne tilskynde til effektivisering. For at sikre forbrugerne rimelige priser er der derfor indført regler omkring fastsættelse af prislofter, der skal bidrage til, at de mindst effektive selskaber gradvist bliver mere effektive.

Prislofter og effektivitetskrav

En af Forsyningssekretariatets væsentligste opgaver er at fastsætte prislofter for vand- og spildevandsforsyninger.

Et prisloft er en ramme for et vandselskabs maksimale indtægter. Prisloftet fastsættes, så vandselskabet kan få dækket udgifter til effektiv drift, alle udgifter til investeringer og ekstra-udgifter til klimatilpasninger, kvalitetsforbedringer og statsafgifter m.v.

7.2 Metode

Prisloftet opgøres i kr. pr. m³ og sætter en samlet maksimumsgrænse for vandselskabernes indtægter. Prisloftet udgør således en indtægtsramme. Beregningen af prislofter sker i følgende fire trin:

1. Opgørelse af et inflationskorrigeret beløb for driftsomkostningerne, der kan danne udgangspunkt for prisreguleringen med fradrag af et generelt og et individuelt effektiviseringskrav
2. Opgørelse af tillæg for en række budgetterede omkostninger, korrektion for hidtidige over- eller underdækning samt likviditetstillæg for investeringer
3. Fastsættelse af prisloft ved omregning til kubikmeterpris.

De individuelle effektiviseringskrav fastsættes hvert år på baggrund af en benchmarkingmodel, der sammenligner vandforsyningsselskaberne med de mest effektive. Effektiviseringskravene skaber dermed konkurrence om at være det mest effektive selskab. Da selskaberne ikke på forhånd ved, om de får stillet et effektiviseringskrav, har selv de mest effektive selskaber incitament til at effektivisere driften.

Effektiviseringskravene i prislofterne antages i opgørelsen at have fuld gennemslagskraft i forhold til forbrugerne. Prislofterne har således den effekt, at der sættes maksimumsgrænser for vandselskabernes indtjening og dermed de priser, som de har mulighed for at opkræve fra forbrugerne. Hvis vandselskaberne i stedet vælger at øge investeringsindsatsen, antages det således at disse investeringer på sigt vil komme forbrugerne til gode. I denne opgørelse ind-

går således både direkte og dynamiske effekter. Dette skyldes manglende data til at kunne opgøre den isolerede priseffekt.

7.3 Opgørelse

Der er fastsat effektiviseringskrav på ca. 470 mio. kr. i 2012²⁹ og ca. 170 mio. kr. i 2013.³⁰ Disse beløb angiver direkte effekter for forbrugerne af Forsyningssekretariatets arbejde og giver en gennemsnitlig årlig forbrugergevinst på ca. 320 mio. kr.

7.4 Usikkerheder

Der er ikke i samme grad usikkerheder forbundet med opgørelsen af effekterne på området for tilsyn med vandforsyningsområdet som på andre af Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens arbejdsområder. Der er således uden yderligere antagelser taget direkte udgangspunkt i de af Forsyningssekretariatet fastsatte effektiviseringskrav.

7.5 Andre effekter

Stoplovsafgørelser

Udover fastsættelse af prislofter er Forsyningssekretariatet også indberetningsmyndighed efter stoploven. Dette indebærer tilsyn med, om der er anvendt midler fra kommunale vandselskaber til aktiviteter, der ikke er forbundet med deres drift. Anvender en kommune selskabets vandpenge til andre formål, foretages der modregning i kommunens statstilskud.

Kommunerne skal årligt indberette alle uddelinger eller vederlag af økonomisk værdi for kommunen (rådighedsbeløb), som kommunen har modtaget fra et kommunalt vandselskab. I de tilfælde hvor Forsyningssekretariatet ikke kan godkende en indberetning, fastsætter Forsyningssekretariatet rådighedsbeløb m.v. Herefter meddeles de godkendte eller af Forsyningssekretariatet fastsatte rådighedsbeløb m.v. til Økonomi- og Indenrigsministeriet, der beregner og reducerer kommunernes statstilskud.

Stoplovsafgørelser afskrækker kommunerne fra at trække penge ud af vandselskaberne, men der er som udgangspunkt ikke tale om, at der gives penge tilbage til vandselskaberne. Det må dog antages, at risikoen for, at Forsyningssekretariatet træffer afgørelse efter stoploven giver kommunerne et incitament til ikke at anvende penge fra vandselskaberne til andre formål, og at pengene dermed forbliver hos vandselskaberne og kan udmønte sig i lavere priser for forbrugerne.

Der er i årene 2010-2012 truffet afgørelser i henhold til stoploven, der indebærer reduktion af statstilskud til kommunerne for i alt 143,8 mio. kr.

Effekterne af stoploven indgår ikke i effektopgørelsen. Dette skyldes, at det må antages, at pengene også ville være kommet forbrugerne til gode, hvis kommunen havde rådighed over dem.

²⁹ Det høje beløb i 2012 skyldes korrektion for en diskrepans mellem faktiske driftsomkostninger og driftsomkostninger i prisloftet for 136 selskaber.

³⁰ Der blev ikke fastsat effektiviseringskrav i 2011, hvorfor forbrugergevinsten inden for vandtilsyn er estimeret som et gennemsnit af gevinsterne fra 2012 og 2013.

Overopfyldelse af effektivitetskrav

Nogle vandselskaber overopfylder i dag de fastsatte effektivitetskrav. Denne gevinst for forbrugerne indgår ikke i effektopgørelsen, idet de fornødne data ikke har været indsamlet. Disse data indsamles dog fremadrettet, hvorfor overopfyldelse af effektivitetskravene vil kunne inddrages i fremtidige effektmålinger på vandområdet.

7.6 Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens tilsyn med betalingstjenesteloven

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen fører tilsyn med betalingstjenestelovens særlige regler om gebyrer og prisfastsættelse.

Det fremgår af betalingstjenesteloven, at der ikke må anvendes urimelige priser og avancer ved gennemførelse af den betalingstransaktion. Lovens bestemmelser gælder for alle udbydere af betalingstjenester i Danmark. Alle selskaber, der indløser og udsteder betalingskort på det danske marked, dvs. også selskaber, der ikke er fysisk etableret i Danmark, er omfattet af betalingstjenestelovens bestemmelser.

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen kan i henhold til betalingstjenesteloven påbyde virksomheder at nedsætte deres gebyrer. Styrelsen kan således udstede påbud om, at angivne priser eller avancer ikke må overskrides, eller at der ved beregning af priser og avancer skal anvendes bestemte kalkulationsregler, det vil fx sige påbud om fastsættelse af gebyr- eller avancelofter.

I 2013 traf Konkurrencerådet en afgørelse om, at Nets skulle sænke sine gebyrer for køb med dankort på internettet. Dankortgebyrerne skulle sænkes med ca. en tredjedel til et beløb, som ikke overstiger 1,20 kr. i gennemsnit. Der blev i 2012 foretaget omkring 60 mio. dankorttransaktioner på internettet, og afgørelsen vurderes dermed at føre til en besparelse for de danske forbrugere og internetbutikker på 30-50 mio. kr. om året.

Kapitel 8

Sektorundersøgelser og markedsanalyser

8.1 Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens analysearbejde

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen udarbejder sektorundersøgelser og markedsanalyser, som belyser konkurrence- og forbrugerforholdene på konkrete markeder og identificerer mulige indsatser for at gøre markederne mere velfungerende. Styrelsen udarbejder sektorundersøgelser og analyser inden for stort set alle de områder, hvor styrelsen også har en håndhævelses- eller tilsynsopgave, dvs. konkurrence, forbrug, vandtilsyn, offentlig konkurrence m.v.

Analyserne adresserer typisk forhold på udbuds- eller efterspørgselssiden, der gør, at markederne ikke er velfungerende. Det kan skyldes adgangsbarrierer, fx konkurrencebegrænsende regulering der beskytter eksisterende virksomheder mod konkurrence eller forhindrer, at de mest effektive virksomheder kan vokse. Effekten af at styrke konkurrence på sådanne markeder kan være stor.³¹ Der kan også være forhold på markedet, der gør, at forbrugerene ikke agerer optimalt på markedet. Der kan således være tale om analyser, der vedrører strukturelle markedsforhold og fx fører til anbefalinger om ændringer i offentlig regulering, eller analyser af forbrugeradfærd, gevinster ved konkurrenceudsættelse af konkrete offentlige ydelser m.v. Derudover omfatter analysearbejdet også henvendelser efter konkurrencelovens § 2, stk. 5, hvorefter Konkurrencerådet kan rette henvendelse til et ministerium med anbefalinger til konkrete ændringer i lovgivningen.

Effekterne af Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens analysearbejde ses ofte først på længere sigt, idet analyserne ofte indebærer anbefalinger, som det kan tage flere år at få implementeret. Derudover kan det i mange tilfælde være vanskeligt at opgøre de direkte effekter af styrelsens analyser, fx i forbindelse med forbrugeradfærd. Flere eksterne forhold kan således have været medvirkende til at forbrugerne ændrer adfærd.

Sektorundersøgelser og markedsanalyser har en række positive effekter. Dette kan være tilfældet ved analyser, der påpeger strukturelle problemer på et marked, og hvor der som følge af analysen fremsættes konkrete anbefalinger, fx om ændring af konkurrencebegrænsende regulering. Sådanne strukturelle ændringer kan føre til mere velfungerende markeder og dermed til øget vækst og forbrugervelfærd.

Derudover kan der være en række mere indirekte effekter af Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens arbejde inden for sektorundersøgelser og analyser. Nogle analyser har således et bredere sigte og retter sig fx mod at gøre det lettere for forbrugerne at gå aktivt efter de bedste og billigste produkter. Det vil både give forbrugeren en direkte velfærdsgevinst og samtidig styrke konkurrencen på markedet.

³¹ Et studie fra Australien viser fx, at reformer der var medvirkende til at liberalisere bestemte markeder førte til betydelige gevinster. Bl.a. blev det estimeret, at reformerne førte til en stigning i Australiens BNP på 2,5 pct. og prisfald på 8-50 pct. i de enkelte brancher. Kilde: Australian Government Productivity Commission (2005), "Review of National Competition Policy Reforms", Productivity Commission Inquiry Report nr. 33.

8.2 Metode

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens arbejde inden for sektorundersøgelser og markedsanalyser indgår ikke i effekten på 1,9 mia. kr. Det er dog styrelsens vurdering, at analysearbejdet har gavnlige effekter for forbrugerne. Til eksemplificering af dette har styrelsen valgt at få foretaget ex post-evalueringer af udvalgte tidligere analyser. Ex post-evalueringerne er foretaget af eksterne konsulenter. Emnet for analysen er valgt på baggrund af, at der skulle være tale om analyser, der har ført til konkrete ændringer i reguleringen, og hvor ændringen er sket for så tilstrækkelig lang tid siden, at det på nuværende tidspunkt vil være muligt at måle effekterne af ændringen. I forbindelse med dette års effektopgørelse er det valgt at få foretaget ex post-evalueringer af bogmarkedet samt markedet for bilsyn.

Analysen af liberaliseringen af bogmarkedet er udgivet som en selvstændig rapport.³² Rapporten viste, at forbrugerne alene i 2012 havde opnået gevinster på 319 mio. kr. set i forhold til 2000. De 319 mio. kr. svarer til forbrugergevinsten i 2012 sammenlignet med situationen i 2000, dvs. inden liberaliseringen af bogmarkedet. Det må forventes, at liberaliseringen også fremadrettet vil give betydelige årlige gevinster for forbrugerne. Tilsvarende har der også i årene mellem 2000 og 2012 været betydelige forbrugergevinster ved liberaliseringen. Disse gevinster indgår ikke i beregningerne. Forbrugernes gevinster skyldes primært, at priserne er faldet, at flere butikker sælger bøger, og at forbrugerne køber flere bøger.

Analysen af liberaliseringen af markedet for bilsyn er ligeledes udgivet som en selvstændig rapport.³³ Rapporten viste, at forbrugerne i 2013 havde opnået gevinster for 133 mio. kr. set i forhold til 2004, dvs. i forhold til situationen inden markedet blev liberaliseret. Liberaliseringen forventes også fremadrettet at have positive gevinster for forbrugerne, ligesom liberaliseringen også i årene forud for 2013 må forventes at have givet betydelige forbrugergevinster. Disse gevinster er ikke medregnet i de 133 mio. kr. Forbrugergevinsterne skyldes lavere priser samt en betydelig stigning i antallet af synshaller, hvilket har mindsket forbrugernes transportomkostninger.

Eksemplerne med bogmarkedet samt markedet for bilsyn viser, at der er et betydeligt potentiale ved at liberalisere et marked.

Udover analyserne vedrørende bogmarkedet og bilsyn, har Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen udarbejdet en lang række sektorundersøgelser og analyser i perioden 2010-2013. Det er ikke muligt at foretage en opgørelse af forbrugergevinster i alle disse publikationer. Det skyldes bl.a., at der for nogle af analysernes vedkommende er tale om, at anbefalingerne først på sigt kan forventes implementeret. Desuden gør det sig gældende, at hvor der er en klar sammenhæng mellem styrelsens aktiviteter og virksomheders adfærd ændringer på en lang række af styrelsens aktivitetsområder, så er kausaliteten mere usikker, når der er tale om styrelsens analysearbejde. En række øvrige forhold kan således være medvirkende til at påvirke den fremtidige udvikling på et marked, fx ændringer i det politiske miljø, økonomiske udsving og lignende.

Herunder opstilles en tabeloversigt, som oplister Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens offentliggjorte analyser i perioden 2010-2013. Analyserne er opdelt i henholdsvis markedsanalyser med anbefalinger samt mere generelle analyser og er opstillet kronologisk.

³² Liberaliseringen af bogmarkedet – en evaluering set med forbrugernes øjne, november 2013.

³³ Liberaliseringen af bilsynsmarkedet – en evaluering set med forbrugernes øjne, juni 2014.

Bilag 1 giver et bud på markedets størrelse inden for de enkelte analyser, samt Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens anbefalinger og de forventede effekter heraf. Det ses af tabellen, at analyserne ofte berører markeder af betydelig størrelse.

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens anbefalinger varierer ganske naturligt afhængigt af analysen, og de forventede effekter kan groft opdeles i to grupper: Konkrete besparelser og langsigtede effekter. De konkrete besparelser er enten resultat af ex post-evalueringer, som fx i analysen om liberaliseringen af bogmarkedet, eller estimerer på baggrund af produktivitets- og potentialeberegninger, som fx i analysen om markederne for private kiropraktorer og fysioterapeuter.

De forventede langsigtede effekter er mere bløde effekter, som ikke umiddelbart kan kobles til en konkret besparelse eller effektiviseringsgevinster men derimod måles over tid. I analyser med fokus på konkurrence vil der oftest være tale om effekter såsom forbedrede konkurrenceforhold, bedre adgang for nye aktører og styrket konkurrence mellem eksisterende aktører. I forbrugeranalyser vil de langsigtede effekter oftest være større gennemsigtighed på markedet, højere troværdighed og tillid, samt en overordnet empowerment af forbrugerne, som gør forbrugerne i stand til at agere aktivt på de konkrete markeder.

Bilag 1 Oversigt over sektorundersøgelser og markedsanalyser

Markedsanalyser med anbefalinger (2010-2013)	Udgivet	Markedets størrelse	Styrelsens anbefalinger	Forventede effekter
Analyse af 21 'grønne' mærker	19. dec. 2013	N/A	Fire forslag: 1) Fyldestgørende oplysninger om mærketype/ejer, 2) Afsættes midler til oplysning og information om mærker, 3) Problemer med overlap tages op i europæisk regi, og 4) Oversigt og forklaring af mærker ude i butikker	De fire forslag vil skabe mere gennemsigtighed og troværdighed, samt skabe et større kendskab til de forskellige mærker.
Markederne for private kiropraktorer og fysioterapeuter	5. dec. 2013	5,4 mia. kr.	Mere hensigtsmæssig regulering som i højere grad tager hensyn til sundhedspolitiske mål og styring af offentlige budgetter. En revurdering af antalsbegrænsningen, honorarsystemet og ejerskabsbetingelser	Ca. 1 mio. ekstra behandlinger og årlige besparelser for 41 mio. kr. for forbrugerne og 8 mio. kr. for det offentlige på kiropraktorområdet, samt årlige besparelser for 72 mio. kr. for forbrugerne og 146 mio. kr. for det offentlige på fysioterapeutområdet.
Liberalisering af bogmarkedet	13. nov. 2013	1,8 mia. kr. (forlagsbranchen)	Rapporten er en evaluering af liberaliseringen af bogmarkedet i 2000	Forbrugergevinsten af liberaliseringen estimeres til 319 mio. kr.
Forbedrede konkurrencevilkår ved råstofindvinding på havet	27. sept. 2013	Markedet er kendetegnet ved få store aktører – pt. 15.	Bl.a. anbefales at: 1) eneretsperioden hæves, 2) indvindere skal indmelde et konkret felt/areal frem for farvandsområde, 3) indvindere er forpligtet til at byde på de områder, som de har meldt ind, 4) minimumsproduktionsvederlag nedsættes fra 50 til 30 pct.	Forslagene vurderes at forbedre konkurrenceforholdene på markedet gennem 1) større åbenhed om de konkrete auktionsområder og 2) ved at små og mellem store virksomheder får bedre mulighed for at deltage på auktionen.
Frugt til forbrugere	27. sept. 2013	51 mio. danske handlere med fysiske varer på internettet	1) Begrænsning af befordringspligt. 2) Undlade at forhåndsafrkrydse bokse om leveringsydelser	1) Øget forbrugervelfærd → en mindre del af 221 mio. kr., der stammer fra Post Danmarks momsfrigtagelse 2) Mere aktive forbrugere
Konkurrencen på bankmarkedet for privatkunder	10. apr. 2013	Udlån for 870 mia. kr. på detailbankmarkedet (2011)N/A	Det anbefales at 1) kunderne i højere grad sammenligner og forhandler med bankerne, 2) iværksættes tiltag, som gør det nemmere at være aktiv forbruger fx læringsforløb, 3) udvikle og udsende en standardisering periodevis oversigt med de væsentligste informationer om kundernes forretninger i banken, 4) synliggørelse for forbrugeren af bankrådgiverens rolle	Anbefalingerne skal afhjælpe informationsasymmetrien på bankmarkedet ved at øge gennemsigtigheden samt gøre det nemmere at flytte bank. Effekten afhænger af, om aktørerne vil tage det nødvendige medansvar. Dette gælder både forbrugere og banker.

Forbrugernes skift af mobil- og forsikringsudbydere	22. nov. 2012	17,5 mia. kr. (mobilmarkedet) og 4,1 mia. kr. (forsikringsmarkedet)	På mobilmarkedet anbefales det, at: 1) branchen skaber mulighed for, at forbrugerne får lettere adgang til oplysninger om deres faktiske forbrug – fx via sms, 2) branchen <i>oversætter</i> forbrugernes faktiske dataforbrug, og 3) undersøge muligheden for oprettelse af skifteagenter. På forsikringsmarkedet anbefales det, at: 1) synliggøre og udbygge Forsikrings-guiden.dk, 2) undersøge muligheden for et digitalt forsikringsoverblik	Den ønskede effekt på mobilmarkedet og forsikringsmarkedet er øget gennemsigtighed, samtidig med at forbrugerne får bedre grundlag for at afklare egne behov.
Forbrugerforhold på markedet for ejendomsmægling	26. okt. 2012	82 mia. kr. (2010)	Det anbefales at 1) branchen gør standarddokumenter mere letforståelige, 2) lovgivningen revideres – bl.a. et eftersyn af ejendomsmæglerens oplysningspligt, og 3) forbrugerne forbereder sig grundigt inden salget, indhenter tilbud, forhandler salæret og tydeliggør deres behov overfor ejendomsmæglerne.	Den ønskede effekt af anbefalingerne er mere gennemsigtighed på markedet og overordnet set bedre forbrugerforhold.
Prissammenligninger på internettet	11. okt. 2012	Ikke relevant	Det anbefales at sammenligningssider stiller central information til rådighed for forbrugerne på en tydelig og let tilgængelig måde, samt at sammenligningssiderne tilstræber størst mulig gennemsigtighed i sammenligningen af produkterne. Til komplekse markeder anbefales det, at alle relevante omkostninger ud over pris inddrages, samt at forskellige bindingsperioder opstilles.	Den ønskede effekt er, at aktive forbrugere vil kunne få bedre overblik over et specifikt marked og i sidste ende spare penge.
Markedet for tillægfsforsikringer	28. juni 2012	230 mio. kr. (2010)	Det anbefales, at der tages yderligere skridt til at sikre reglerens overholdelse. Forbrugerens skal modtage det lovpligtige materiale inden købet er gennemført	Effekten vil være en højere grad af gennemsigtighed hos forbrugeren.
Autorisationsordningen for bobestyrere	6. juni 2012	Ca. 190 mio. kr.	Det anbefales, at 1) antalsbegrænsningen af bobestyrere ophæves, 2) autorisationen gøres landsdækkende, 3) arvingerne får en frist på fx 14 dage til selv at bestemme bobestyrer, 4) boerne tildeles ud fra konkret vurdering af boerne og 5) om kredsen af autoriserede bobestyrere kan udvides til andre faggrupper end advokater.	Anbefalingerne kan gennemføres inden for lovens nuværende rammer og vil forbedre konkurrencevilkårene på markedet ved at imødekomme de konkurrencebegrænsninger som analyse påpeger.

Detailmarkedet for elektricitet	15. dec. 2011	63 mia. kr. (2011)	Det anbefales, bl.a. at 1) der installeres fjernaflæste time-målere hos samtlige mindre forbrugere, 2) skabelonafregningen bliver afviklet fra 2015, 3) net-selskaberne overgår til at være engrosleverandører af transportkapacitet, 4) der etableres en ny midlertidig prisregulering, som udfases, når konkurrencen er bedre	Effekten bliver en mere skærpet konkurrence og større realisering af det samfundsøkonomiske potentiale, såfremt alle anbefalinger gennemføres. Anbefalingernes virkning er indbyrdes forbundet.
Tvæernational e-handel i EU	22. nov. 2011	Ikke relevant	Det anbefales, at 1) analysens resultater omkring de oplevede barrierer videregives til Kommissionen, samt at deltage aktivt i de videre drøftelser, 2) arbejde for initiativer, som især tager højde for de sproglige forskelle mellem landene	Forhåbentlig bliver effekten af initiativerne, at forbrugerne får optimale betingelser for at e-handle samt anvende det nye tvistløsningssystem.
Distribution af tv-kanaler	3. nov. 2011	11,5 mia. kr. (2011) → samlet forbrugerudgift til at modtage tv-kanaler	Det anbefales, at 1) der laves ny lovgivning på området, 2) der nedsættes et udvalg, der skal udarbejde et forslag til, hvordan lovgivning, der sikrer mulighed for valg af enkeltkanaler, vil kunne udformes, 3) udvalget skal arbejde for en række nærmere præciserede principper.	Effekten af ny lovgivning bliver en styrket konkurrencen mellem tv-distributører og mellem tv-kanalerne. Derudover vil forbrugerne opleve en højere grad af sikkerhed og have friere valg
Dagligvaremarkedet	8. juni 2011	105 mia. kr. (2010)	Lempelse af planloven	N/A
Analyse af standardkontrakter	18. mar. 2011	Ikke relevant	Det anbefales at gøre sproget mere enkelt i standardkontrakter	Effekten vil være, at forbrugeren vil have nemmere ved at gennemskue kontrakten.
Regulering af apotekssektoren	23. feb. 2010	12 mia. kr. (2008)	Der anbefales friere adgang til markedet og ophør med omsætningsbestemt udlicensing	Styrke incitament til aktiv konkurrence på service og udvikling af distribution
Konkurrencen på detailmarkedet for el	22. feb. 2010	N/A	Etablering af helkundeforhold, samt igangsættelse af arbejde om kundeforhold	Mindske adgangsbarriererne for nye, ikke-integrerede el-handelsselskaber

Oversigt over generelle analyser

Generelle analyser uden anbefalinger	Udgivelse
Vidensgrundlag om behavioural economics	2. juli 2013
Virksomhedernes arbejde med at efterleve konkurrence- og forbrugerlovgivningen	26. okt. 2012
Betalingskortmarkedet 2012	31. maj 2012
Tilbud i den danske dagligvarehandel	31. maj 2012
Forbrugernes kendskab til deres rettigheder og pligter	8. dec. 2011
Danske forbrugerforhold 2011	8. nov. 2011
Aktive forbrugere og økonomisk performance 2011	21. juni 2011
Konkurrence- og Forbrugerreddegørelse 2011	15. juni 2011
Konkurrencefremmende forbrugeradfærd	23. mar. 2011
Adfærdsbaseret reklame på internettet	29. jan. 2011
E-supermarkeder	22. jan. 2011
Betalingsservice	19. jan. 2011
Konkurrencer på internettet	30. nov. 2010
Betalingskortmarkedet 2010	8. juli 2010
Konkurrenceredegørelse 2010	8. juni 2010
Konkurrencekultur	6. jan. 2010
