



**KONKURRENCESTYRELSEN**

# Konkurrenceredegørelse 2008

Juni 2008



**KONKURRENCESTYRELSEN**

# **Konkurrenceredegørelse 2008**

Juni 2008

Oplag 1.000 eks.

Pris: Kr. 200,00 inkl. moms

Sælges hos Schultz Distribution  
schultz@shultz.dk

Konkurrencestyrelsen  
Nyropsgade 30  
1780 København V  
Tlf.: 72 26 80 00  
Fax: 33 32 61 44

On-line ISBN 978-87-7029-381-5  
ISBN 978-87-7029-380-8  
Online ISSN 1399-2120  
ISSN 1398-0076

Layout  
Word Specialisten

Grafisk produktion  
Schultz Grafisk A/S

Billedmateriale  
Scanpix

Redegørelsen er udarbejdet af Konkurrencestyrelsen.  
Hovedbidrag til de enkelte kapitler er forfattet af:

- Kapitel 1: Lisa Sandager, Christian Ølgaard (redaktør)
- Kapitel 2: Niels Enemærke, Peter Sonne-Holm
- Kapitel 3: Andreas K. Jensen, Anne Fjordgaard Jensen
- Kapitel 4: Kenneth Lundgaard Christensen, Thomas Worm Andersen
- Kapitel 5: Pia Rønager, Erik Molin Schmidt

# Forord

Jeg er glad for at kunne præsentere Konkurrenceredegørelse 2008.

Interessen for redegørelsens analyser og anbefalinger har været stor allerede inden offentliggørelsen. Det ser vi som et tegn på, at både medierne og samfundet som helhed er bevidste om værdien af en effektiv konkurrence.

Analyserne i dette års redegørelse viser, at konkurrencen er forbedret en smule fra 2000 til 2005. Det er regeringens målsætning, at konkurrencen i Danmark i 2010 skal være på højde med de bedste OECD-lande. Vi håber, at Konkurrenceredegørelse 2008 kan medvirke til at give konkurrencen et skub i den rigtige retning.

God læselyst!

Agnete Gersing  
Direktør

# Indhold

## Kapitel 1

### Hovedkonklusioner

#### Konkurrenceredegørelse 2008

1.1	Indledning.....	7
1.2	Konkurrenceintensiteten i Danmark .....	9
1.3	Konkurrencen i taxibranchen.....	10
1.4	Administration af pensioner.....	12
1.5	Detailmarkedet for el.....	13

## Kapitel 2

### Konkurrencen i Danmark

2.1	Resumé og konklusioner.....	17
2.2	Konkurrencen i Danmark.....	20
2.3	Priserne i Danmark og udlandet.....	29
2.4	Brancher med tegn på væsentlige konkurrenceproblemer .....	37
2.5	Regulering, konkurrencelov og håndhævelse .....	42
2.6	Konkurrenceudsættelse i den offentlige sektor.....	53

## Kapitel 3

### Konkurrencen i taxierhvervet

3.1	Resumé og konklusioner.....	89
3.2	Det danske taxierhverv .....	95
3.3	Taxierhvervets konkurrencevilkår .....	104
3.4	En moderne regulering .....	125

## **Kapitel 4**

### **Administration af pensioner**

4.1	Resumé og konklusioner.....	139
4.2	De danske pensioner .....	143
4.3	Konkurrencen om administration af pensioner .....	150
4.4	Hvordan skabes større gennemsigtighed?.....	166

## **Kapitel 5**

### **Detailmarkedet for el**

5.1	Resumé og konklusioner.....	179
5.2	El-markedet .....	182
5.3	Forsyningspligtreguleringen .....	190
5.4	Markedsadfærd på efterspørgselssiden .....	195
5.5	Udbudssiden .....	207
5.6	Afvikling af prisreguleringen.....	217



# Kapitel 1

## Hovedkonklusioner

### Konkurrenceredegørelse

### 2008

#### 1.1 INDLEDNING

”Det er Konkurrencestyrelsens vision, at forbrugerne har adgang til et bredt udbud af varer og tjenesteydelser til de lavest mulige priser i forhold til kvaliteten”.

Konkurrencestyrelsen arbejder på at leve op til sin vision på mange felter. Konkurrenceloven bliver håndhævet ved at opspore og gribe ind over for ulovlig adfærd, der skader konkurrencen. Konkurrencestyrelsen arbejder med at mindske omfanget af konkurrencebegrænsende regulering, fremme konkurrencen i den offentlige sektor og fremme en sund konkurrencekultur i Danmark generelt.

I den årlige konkurrenceredegørelse gør Konkurrencestyrelsen status over konkurrencesituationen og sætter fokus på udvalgte områder i dansk økonomi, hvor konkurrencen ikke fungerer tilfredsstillende.

Dette års konkurrenceredegørelse indeholder 4 analysekapitler:

- Konkurrenceintensiteten i Danmark – hvad er status?
- Konkurrencen i taxierhvervet – er der behov for at modernisere reglerne?
- Administration af pensioner – er konkurrencen effektiv?
- Detailmarkedet for el – hvordan bliver konkurrencen bedre?



## **Boks 1.1: Hovedkonklusioner**

### **Konkurrenceintensiteten i Danmark**

- Konkurrencen er forbedret en smule fra 2000 til 2005. Der er primært sket en forbedring i de brancher, der har de største konkurrenceproblemer.
- De danske forbrugerpriser er stadig ca. 8 pct. højere end i sammenlignelige EU-lande. En gennemsnitsdansker betaler ca. 10.000 kr. mere for sit køb af varer og tjenesteydelser.
- Der er 35 brancher med tegn på væsentlige konkurrenceproblemer. Det er én branche mindre end sidste år. De 35 brancher udgør ca. 12 pct. af den danske økonomi. Konkurrenceproblemerne skyldes i stort omfang offentlig regulering.
- Der har kun været en meget svag vækst i statens og kommunernes brug af private leverandører i de seneste 10 år.

### **Konkurrencen i taxibranchen**

- Taxierhvervet er stærkt subsidieret. I 2006 modtog branchen subsidier, der svarer til 240.000 kr. pr. taxi.
- Reguleringen i taxibranchen er intensiv og begrænser konkurrencen.
- Taxikørsel er geografisk begrænset, og der er begrænsninger i antallet af tilladelser til taxikørsel.
- Frikørselsordningen tilskynder vognmændene til at købe dyre og store biler, der typisk belaster miljøet mere end mindre biler.

### **Administration af pensioner**

- Konkurrencen på markedet for administration af pension er samlet set ikke effektiv.
- Administration af pension er præget af stordriftsfordele. En række mindre arbejdsmarkedsrelaterede pensionsinstitutter har ikke en tilstrækkelig størrelse til at høste disse stordriftsfordele.
- Danskerne har meget svært ved at gennemskue deres pensionsforhold. Det er svært at sammenligne omkostninger og afkast på tværs af pensionsinstitutterne.
- Skattesubsidier til administration af pension mindsker incitamentet til at holde administrationsomkostningerne nede.
- Udformningen af de såkaldte gennemsnitsrenteprodukter kan hæmme kundernes incitament til at skifte pensionsinstitut.

### **Detailmarkedet for elektricitet**

- Kun få forbrugere benytter sig af muligheden for frit at vælge el-leverandør.
- Forbrugerne kender ikke prisen på elektricitet, og flertallet har ikke de informationer, der er nødvendige for at vurdere, om det kan betale sig at skifte leverandør.
- Forskellige adgangsbarrierer gør det svært for nye selskaber, som ønsker at levere el til forbrugerne, at etablere sig på markedet.

## 1.2 KONKURRENCEINTENSITETEN I DANMARK

Det er et led i regeringens globaliseringsstrategi, at konkurrencen i Danmark skal være på højde med de bedste OECD-lande.

Det er vanskeligt at måle konkurrence. Konkurrencestyrelsen anvender derfor en række forskellige indikatorer, der samlet set kan give et billede af konkurrencesituationen i Danmark.

Konkurrencestyrelsens analyser peger på, at konkurrencepresset i Danmark er forbedret en smule fra 2000 til 2005. Konkurrencen er primært forbedret i de brancher, der har de største konkurrenceproblemer.

Danske priser er høje. Målt blandt sammenlignelige EU-lande (EU9) var forbrugerpriserne i 2006 ca. 24 pct. højere end gennemsnittet. Korrigeres der for indirekte skatter og velstandsniveau, var de danske priser i 2006 ca. 8 pct. højere end EU9-gennemsnittet. Det er uændret i forhold til i 2005.

Prisforskellen kan bl.a. henføres til, at konkurrencen i Danmark ikke er så hård som i de øvrige EU9-lande, men også forskelle i forbrugerpræferencer, butiks- og tilbudsstruktur samt kvalitet kan være en del af forklaringen.

Uden prisforskellen på 8 pct. ville en gennemsnitsdanser årligt spare ca. 10.000 kr. på sine køb af varer og tjenester.

I år er antallet af brancher med tegn på væsentlige konkurrenceproblemer opgjort til 35. Det er én branche mindre end i sidste års opgørelse. Det er regeringens mål, at antallet af brancher med tegn på væsentlige konkurrenceproblemer højst skal udgøre 32 i 2010 svarende til en halvering i forhold til 2001.

Økonomi- og Erhvervsministeriet har fastsat et supplerende mål om, at andelen af brancher med tegn på væsentlige konkurrenceproblemer højst må udgøre 10 pct. af den danske økonomi i 2015 målt ved bruttoværditilvæksten. I år er andelen opgjort til ca. 12 pct. af bruttoværditilvæksten.

For størstedelen af de udpegede brancher er der tale om, at konkurrenceproblemerne i større eller mindre omfang skyldes offentlig regulering. Det kan fx være i form af adgangsbarrierer, prisregulering og antalsbegrænsninger.

Sammenlignet med mange andre OECD-lande er dansk regulering i mindre grad konkurrencebegrænsende. Blandt 30 OECD-lande havde kun fire mindre konkurrencebegrænsende regulering end Danmark i 2003. Det gælder dog ikke på alle områder. Detailhandelen er et eksempel på, at Danmark er mere reguleret end i flertallet af OECD-lande. Det skyldes bl.a. lukkeloven og planlovgivningen.

Der er flere forhold, der spiller ind i forhold til en effektiv konkurrence. Det kan fx være konkurrencekultur, offentlig regulering, myndighedernes redskaber og konkurrenceloven. Der er i de senere år gennemført en række opstramninger af konkurrenceloven, og der arbejdes løbende på at sikre, at den danske konkurrencelov er så effektiv som mulig.

Regeringen har nedsat et udvalg, der skal vurdere den danske fusionskontrol. Målet er at sikre, at fusionskontrollen i Danmark er lige så effektiv, som i lande vi normalt sammenligner os med. Samtidig kan der også ses på, om det danske sanktionsniveau er tilstrækkeligt.

Den offentlige sektor udgør en væsentlig del af den danske økonomi. Det er derfor vigtigt, at der er effektiv konkurrence i den offentlige sektor. Opgaverne i den offentlige sektor kan og bør udsættes for mere konkurrence.

Andelen af offentlige indkøb i EU-udbud er i Danmark lavere end i EU som helhed, og der har de sidste 10 år kun været en meget svag vækst i både statens og kommunernes brug af private leverandører.

Kommuneaftalernes målsætning om, at 25 pct. af de kommunale opgaver i 2010 skal være udsat for konkurrence, forudsætter en kraftig stigning i konkurrenceudsættelsen i de kommende år.

Den nye kommunale struktur med større kommuner giver som udgangspunkt en god ramme for øget konkurrenceudsættelse, men der har hidtil ikke været en klar sammenhæng mellem kommunestørrelse og omfanget af konkurrenceudsættelse. Det vil derfor kræve øget fokus, hvis kommunernes målsætning skal nås.

Regeringen har – som led i kvalitetsreformen – besluttet at nedsætte et Udbudsråd, som skal fremme konkurrencen om offentlige opgaver.

### **1.3 KONKURRENCEN I TAXIBRANCHEN**

Reguleringen af taxierhvervet er konkurrencebegrænsende. Der er mange regler, som hver især begrænser konkurrencen, og som tilsammen forstærker hinandens konkurrencebegrænsende virkninger. Reglerne medfører bl.a., at taxikørsel i praksis kun sker i dyre biler til den højeste tilladte pris.

Den gældende regulering af taxierhvervet har visse fællestræk med reglerne om droskekørsel fra 1915. Konkurrencestyrelsen vurderer, at der er behov for at modernisere reguleringen.

I 2006 omsatte taxibranchen for mellem 4,5 og 5 mia. kr. Samtidig modtog erhvervet samlet subsidier på omkring 1,4 mia. kr. pga. fordelagtige moms- og afgiftsregler svarende til 240.000 kr. pr. taxa.

Det er den enkelte kommunalbestyrelse, der fastsætter antallet af taxier inden for en kommune og udsteder tilladelser til taxikørsel. Kommunerne benytter ofte rådgivning fra taxibranchen selv, når de fastsætter antallet af taxaer. De etablerede vognmænd har en økonomisk interesse i at holde antallet af tilladelser nede. Kommunerne giver kun tilladelse til en ud af fire ansøgere om tilladelse til taxikørsel.

Taxikørsel er geografisk begrænset til den kommune, der har udstedt tilladelsen, og i begrænset omfang til og fra kommunen.

Reglerne betyder, at udbuddet af taxikørsel ikke i tilstrækkeligt omfang er tilpasset kundernes efterspørgsel. Derved skades konkurrencen. Antalsbegrænsningen forhindrer nye vognmænd i at etablere sig og eksisterende vognmænd i at udvide deres forretning. Samtidig bliver vognmændene ikke udsat for konkurrence fra vognmænd fra andre kommuner pga. den geografiske begrænsning.

Kommunalbestyrelserne fastsætter maksimaltakster for taxikørsel. Også her bliver kommunerne vejledt af branchen selv. Formålet er at beskytte kunderne mod for høje priser, men maksimaltaksterne fungerer i praksis som faste priser. Det begrænser priskonkurrencen.

I kommuner med mere end 10 taxier skal der oprettes et bestillingskontor, som vognmændene har pligt til at tilslutte sig. Her fordeles turene ligeligt, hvilket reelt betyder, at de tilsluttede vognmænd ikke konkurrerer på pris og kvalitet for taxikørsel.

Der betales en registreringsafgift på 20 pct. ved anskaffelsen af en ny taxi. Efter 2-3 år og et vist antal kørte kilometer kan en taxi videresælges afgiftsfrit til privat brug (frikørselsordningen). Frikørselsordningen indebærer, at det stort set koster en vognmand det samme i afskrivning at anvende en dyr bil og en billig bil. Reglerne medvirker til, at vognmændene næsten kun anvender dyre og store taxier, der typisk belaster miljøet mere end mindre biler.

Konkurrencestyrelsen anbefaler:

- At det af konkurrencemæssige hensyn overvejes at modernisere reguleringen af taxierhvervet, så konkurrencen forbedres til gavn for kunderne. De enkelte virkninger af en modernisering af reguleringen er i et vist omfang indbyrdes afhængige og bør derfor betragtes samlet.

## 1.4 ADMINISTRATION AF PENSIONER

En effektiv administration af danskernes pension bliver stadig mere vigtig. Indbetalingerne til pension er i vækst og mere end fordoblet siden 1998. I gennemsnit havde hver dansker over 18 år en pensionsopsparing på 500.000 kr. i 2006 og indbetalte ca. 30.000 kr. om året. Den samlede pensionsformue var i 2006 2.100 mia. kr.

Forskellige forhold, som kan være vanskelige at ændre, hæmmer en effektiv konkurrence på markedet for administration af pensioner. Pensionsordninger er ofte relativt komplekse produkter. Størstedelen af pensionsordningerne er arbejdsmarkedspensioner, som er aftalt ved kollektivt overenskomst og ikke kan flyttes individuelt. Endeligt kan det ikke udelukkes, at offentlig regulering som fx kapitalkrav udgør en adgangsbarriere.

Der er en række tegn på, at konkurrencen om administration af pensioner samlet set ikke er effektiv.

Omkostningerne til administration varierer meget mellem pensionsordningerne. De fem billigste var i gennemsnit knap 70 pct. billigere end gennemsnittet af de fem dyreste svarende til ca. 900 kr. årligt. For en pensionskunde vil det over 40 år give en forskel på ca. 68.000 kr. i pensionsformue. Hvis konkurrencen var effektiv, ville pensionsinstitutter med høje omkostninger have svært ved at klare sig.

Administration af pension er præget af stordriftsfordele. En række mindre arbejdsmarkedsrelaterede pensionsinstitutter har ikke en tilstrækkelig størrelse til at høste disse stordriftsfordele.

Via fradrag i skatten subsidieres administrationsomkostningerne til pension. Fradragretten gør pensionskunderne mindre følsomme over for høje administrationsomkostninger.

Kun få kunder skifter pensionsinstitut. En årsag kan – ud over de overenskomstmæssige bindinger – være, at kunder med såkaldte gennemsnitsrenteprodukter ved flytning ikke får en andel af de kollektive reserver, som kunden måtte have bidraget til.

Bindingerne på den enkelte kunde og fraværet af en effektiv konkurrence indebærer, at en høj gennemsigtighed i afkast og omkostninger er vigtig, så kunder og andre interessenter kan få indsigt i, hvor effektiv administrationen er. Forsikring & Pension (F&P) iværksatte i 2007 et initiativ, som vil give den enkelte kunde en god indsigt i kundens egne omkostninger til pensionsordninger. Det vil imidlertid være hensigtsmæssigt, hvis kunder og andre interessenter i tillæg hertil kan foretage sammenligninger af både afkast og omkostninger på tværs af pensionsinstitut-

terne. Hertil kræves mere detaljerede og sammenlignelige oplysninger fra pensionsinstitutterne.

For at fremme konkurrencen og effektiviteten anbefaler Konkurrencestyrelsen:

- at bestyrelserne for overenskomstbaserede pensionsordninger løbende vurderer, om administrationen af pensionerne er konkurrencedygtig i forhold til andre aktører på markedet, fx gennem benchmarking samt indhentning af tilbud, og redegør for de centrale konklusioner over for kunderne,
- at mulighederne for at reducere skattesubsidiet til administration af pension bliver overvejet i forbindelse med en skattereform,
- at pensionsinstitutterne – i lighed med, hvad enkelte institutter har indført eller er ved at indføre – tilbyder gennemsnitsrentepensioner med et betydeligt element af individuelle reserver, som kunderne kan tage med ved flytning,
- at pensionsinstitutterne offentliggør detaljerede oplysninger om afkast og omkostninger ved deres investeringsvirksomhed, der – i lighed med praksis for investeringsforeningerne – muliggør sammenligning på tværs af pensionsinstitutter,
- at pensionsinstitutterne offentliggør kundernes omkostninger til risikoforrentning på en måde, som muliggør sammenligning på tværs af pensionsinstitutter,
- at pensionsbranchen – i forlængelse af F&P's seneste initiativ til at give kunderne indsigt i deres omkostninger knyttet til egne pensionsordninger – tager initiativ til, at oplysninger om pensionsinstitutternes administrationsomkostninger, investeringsafkast og -omkostninger samt risikoforrentning af egenkapitalen gøres tilgængelige på en relevant og sammenlignelig måde på internettet.

## 1.5 DETAILMARKEDET FOR EL

Kunderne har frit kunnet vælge leverandør af elektricitet siden 1. januar 2003. Alligevel har kun omkring 2 pct. af husholdningerne skiftet el-leverandør siden liberaliseringen. De resterende husholdninger køber stadig elektricitet hos den el-leverandør, som hele tiden har leveret el, og som har den såkaldte forsyningspligt.

Forbrugerne kender ikke prisen på elektricitet, og en stor del ved ikke, hvor og hvordan de kan finde ud af, om det kan betale sig at skifte leverandør.

I fuldt liberaliserede markeder regulerer myndighederne normalt ikke slutbrugerpriser, fordi en regulering griber ind i de markedsmekanismer, der skal være med til at presse prisen og kanalisere investeringerne i den rigtige retning. I den forbindelse har Kommissionen udtrykt tvivl om, hvorvidt det indre marked for elektricitet kan realiseres, hvis der i visse medlemsstater stadig er regulering af forbrugerpriserne.

Nye el-leverandører har svært ved at etablere sig og konkurrere med de selskaber, der har forsyningspligtbevilling. For at opnå en rentabel forrentning skal den nye leverandør have en vis volumen og er derfor nødt til at satse på kunder i et stort geografisk område – måske hele landet. Den nye leverandør må derfor udveksle data med op til 100 net-operatører. Det er tungt og omkostningskrævende.

For at forbedre konkurrencen på detailmarkedet for el er det nødvendigt, at husholdningerne er mere bevidste om prisen på elektricitet og i højere grad reagerer på prisforskelle mellem el-leverandører.

På udbudssiden er der behov for at reducere adgangsbarriererne for nye el-leverandører. Der er taget de første skridt til etableringen af en datahub, dvs. en central og ensartet opsamling af alle relevante forbrugsdata. En datahub vil lette datakommunikationen mellem el-leverandør og net-operatør og gøre det langt nemmere for nye el-leverandører at komme ind på markedet.

Forsyningspligtsystemet hæmmer i sin nuværende udformning udviklingen af konkurrencen. Det kunne i stedet erstattes af en såkaldt ”supplier of last resort” (en forsyningspligtig tilbagefaldsleverandør). Det ville betyde, at de leverandører, der i dag leverer det forsyningspligtige produkt til forbrugere, ikke længere ville have pligt til det. I stedet ville tilbagefaldsleverandøren skulle levere til forbrugere, der ikke kan få leveret af de andre selskaber, fx fordi den hidtidige leverandør er gået konkurs, eller fordi der er opstået uoverensstemmelse mellem forbruger og hidtidig leverandør. Udvælgelsen af denne leverandør kunne ske ved udbud.

Konkurrencestyrelsen anbefaler:

- at der tages initiativ til at øge forbrugernes kendskab til el-priserne, fx gennem installation af smart meters med prissignaler,
- at der etableres en datahub, som kan lette dataudvekslingen mellem el-leverandører og net-operatører og dermed eliminere markedets største adgangsbarriere,
- at prisreguleringen ophæves, når forbrugernes kendskab til prisen er forbedret ved etablering af smart meters med prissignaler eller tilsvarende tiltag, og når der er etableret en datahub, som forbedrer adgangsvilkårene til markedet for alternative leverandører,
- at det overvejes at erstatte det nuværende forsyningspligtsystem med et system af forsyningspligtige tilbagefaldsleverandører, og at denne opgave i givet fald udbydes.







# Kapitel 2

## Konkurrencen i Danmark

### 2.1 RESUMÉ OG KONKLUSIONER

Konkurrence fremmer velstand og fornyelse. Derfor er det vigtigt, at der er effektiv konkurrence i alle danske brancher både i den private og i den offentlige sektor. Det er et led i regeringens globaliseringsstrategi, at konkurrencen i Danmark skal være på højde med de bedste OECD-lande.

Det er vanskeligt at måle konkurrence. Konkurrencestyrelsen anvender derfor en række forskellige indikatorer, der samlet set kan give et billede af konkurrencesituationen i Danmark.

Konkurrencestyrelsens analyser peger på, at konkurrencen i Danmark er forbedret en smule fra 2000 til 2005, idet konkurrencen er forbedret i de brancher, der har de største konkurrenceproblemer.

Danske priser er høje. Målt i forhold til 9 sammenlignelige EU-lande (EU9) var forbrugerpriserne i 2006 ca. 24 pct. højere end gennemsnittet. Korrigeres der for indirekte skatter og velstandsniveau, var de danske priser ca. 8 pct. højere end EU9-gennemsnittet i 2006. Det er uændret i forhold til i 2005. Danmark havde dermed – sammen med Finland – de højeste velstandskorrigerede nettopriser i EU9.

Prisforskellen kan bl.a. henføres til, at konkurrencen i Danmark ikke er så intensiv som i de øvrige EU9-lande. Fx er Danmark et lille land, hvor der er en høj koncentration i mange brancher, som kan være med til at slække konkurrencepresset, særligt i typiske hjemmemarkedserhverv.

Andre forhold kan medvirke til prisforskellen. Forskelle i forbrugerpræferencer, butiks- og tilbudsstruktur samt kvalitet kan medføre prisforskelle, der ikke er knyttet direkte til forskelle i konkurrencen. Desuden kan indirekte lønomkostninger samt øvrige skatter og afgifter påvirke priserne i det omfang, de ikke afspejles i arbejdsproduktiviteten eller tilbageføres til erhvervene. Endelig kan prisforskellen på kort sigt påvirkes af konjunkturer og valutakursbevægelser.

Hvis prisforskellen på 8 pct. blev udlignet, ville en gennemsnitsdanske årligt spare ca. 10.000 kr. på sine køb af varer og tjenester (opgjort i 2006-niveau).

Der er stor forskel på, hvad der er dyrt og billigt i Danmark sammenlignet med EU9. *Restauranter og hoteller, sundhedsvæsen samt brød og kornprodukter* er blandt de varer, der er dyrere i Danmark, mens *tobak og kommunikation* er billige.

Konkurrencestyrelsen udpeger hvert år brancher med tegn på væsentlige konkurrenceproblemer. I år er antallet opgjort til 35 brancher ud af 336 undersøgte brancher. Det er én branche mindre end i sidste års opgørelse. Det er regeringens mål, at antallet af brancher med tegn på væsentlige konkurrenceproblemer højst må udgøre 32 i 2010, svarende til en halvering i forhold til 2001.

Som supplement til denne metode kan bruttoværditilvæksten i de udpegede brancher opgøres. Økonomi- og Erhvervsministeriet har fastsat et supplerende mål om, at brancher med tegn på væsentlige konkurrenceproblemer højst må udgøre 10 pct. af den danske økonomi i 2015 målt ved bruttoværditilvæksten. I år er andelen opgjort til ca. 12 pct. af bruttoværditilvæksten, mod ca. 13 pct. i sidste års opgørelse.

For størstedelen af de udpegede brancher er der tale om, at konkurrenceproblemerne i større eller mindre omfang skyldes offentlig regulering. Det kan fx være i form af adgangsbARRIERER, prisregulering og antalsbegrænsninger.

Dansk regulering er i mindre grad konkurrencebegrænsende sammenlignet med mange andre OECD-lande. Blandt 30 OECD-lande havde kun fire lande mindre konkurrencebegrænsende regulering end Danmark i 2003. Det gælder dog ikke på alle områder. Detailhandelen er et eksempel på, at Danmark er mere reguleret end i flertallet af OECD-lande. Det skyldes bl.a. lukkeloven og planlovgivningen.

Der er flere forhold, der spiller ind i forhold til en effektiv konkurrence. Det kan fx være konkurrencekultur, offentlig regulering, myndighedernes redskaber og konkurrenceloven. Der er i de senere år gennemført en række opstramninger af konkurrenceloven, og der arbejdes løbende på at sikre, at den danske konkurrencelov er så effektiv som mulig.

Regeringen har nedsat et fusionsudvalg, der skal vurdere de danske fusionskontrolregler. Målet er at sikre, at fusionskontrollen i Danmark er lige så effektiv, som i lande vi normalt sammenligner os med. Samtidig kan der også ses på, om det danske sanktionsniveau er tilstrækkeligt.

Den offentlige sektor udgør en væsentlig del af den danske økonomi. Det er derfor vigtigt, at der er effektiv konkurrence i den offentlige sektor.

Opgaverne i den offentlige sektor kan og bør udsættes for mere konkurrence. Andelen af offentlige indkøb i EU-udbud er lavere i Danmark end i EU som helhed,

og der har de seneste år kun været en meget svag vækst i både statens og kommunernes brug af private leverandører. Kommuneaftalernes målsætning om, at 25 pct. af de kommunale opgaver i 2010 skal være udsat for konkurrence, forudsætter en betydelig stigning i konkurrenceudsættelsen i de kommende år. Som led i kvalitetsreformen har regeringen besluttet at nedsætte et nyt og mere fokuseret Udbudsråd.

Den nye kommunale struktur med større kommuner giver som udgangspunkt en god ramme for øget konkurrenceudsættelse, men der har hidtil ikke været en klar sammenhæng mellem kommunestørrelse og omfanget af konkurrenceudsættelse. Det vil derfor kræve øget fokus, hvis kommunernes målsætning skal nås.

Kapitlet er disponeret, så konkurrencen i Danmark beskrives i afsnit 2.2. I afsnit 2.3 sammenlignes danske priser med udenlandske priser. I afsnit 2.4 udpeges brancher med tegn på væsentlige konkurrenceproblemer. I afsnit 2.5 beskrives regulering, konkurrencelov og håndhævelse. Endelig gøres i afsnit 2.6 status over konkurrenceudsættelsen i den offentlige sektor.

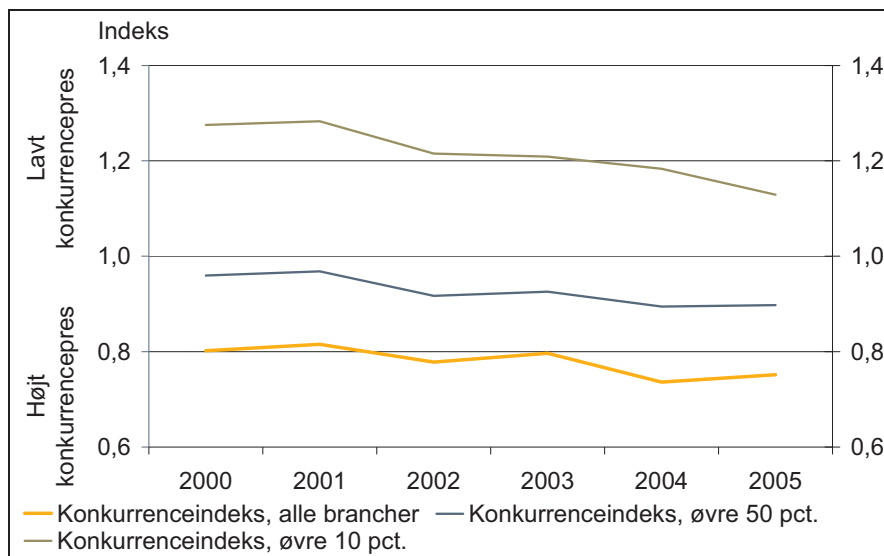
## Boks 2.1: Hovedkonklusioner

- Konkurrencen i Danmark er forbedret en smule fra 2000 til 2005.
- Konkurrencen er primært forbedret i de brancher med de største konkurrenceproblemer.
- De danske velstandskorrigerede nettopriser var i lighed med de finske i 2006 ca. 8 pct. højere end EU9-gennemsnittet. Det er uændret i forhold til 2005.
- En gennemsnitsdansker vil årligt spare ca. 10.000 kr. på sine køb af varer og tjenester, hvis prisforskellen på 8 pct. blev udlignet.
- *Restauranter og hoteller, sundhedsvæsen samt brød og kornprodukter* er blandt de varer, der er dyrere i Danmark, mens *tobak og kommunikation* er billigere.
- Antallet af brancher med tegn på væsentlige konkurrenceproblemer er i årets reddegørelse opgjort til 35, hvilket er én branche mindre end sidste år.
- Brancher med tegn på væsentlige konkurrenceproblemer udgør ca. 12 pct. af den samlede økonomi mod ca. 13 pct. sidste år.
- For størstedelen af de udpegede brancher er der tale om, at konkurrenceproblemerne i større eller mindre omfang skyldes offentlig regulering.
- Andelen af offentlige indkøb i EU-udbud er i Danmark lavere end i EU som helhed.
- Der har de seneste år kun været en meget svag vækst i både statens og kommunernes brug af private leverandører.
- Kommuneaftalens målsætning om, at 25 pct. af de kommunale opgaver i 2010 skal være udsat for konkurrence, forudsætter en betydelig stigning i konkurrenceudsættelsen i de kommende år.
- Som led i kvalitetsreformen har regeringen besluttet at nedsætte et nyt og mere fokuseret Udbudsråd.

## 2.2 KONKURRENCEN I DANMARK

Konkurrencen er samlet set forbedret en smule fra 2000 til 2005 målt ved et nyt konkurrenceindeks for den generelle konkurrencesituation i dansk økonomi, jf. figur 2.1.

**Figur 2.1: Konkurrencen i Danmark målt ved konkurrenceindekset**



Anm.: Brancher, der falder for bagatelgrænsen, er ikke med i figuren. Indeksene er beregnet som gennemsnit af indeksene for de enkelte brancher. Konkurrenceindekset for eksempelvis de øvre 50 pct. er for hvert enkelt år beregnet på baggrund af de 50 pct. af brancherne, som har det højeste indeks.

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

Konkurrenceindekset måler konkurrencepresset på brancheniveau på baggrund af 8 indikatorer, der hver især kan pege på konkurrenceproblemer i en branche. Indekset beregnes for 316 brancher, der tilsammen dækker hele den danske økonomi.<sup>1</sup> Indekset kan antage værdier mellem nul og to. Et konkurrenceindeks tæt på

<sup>1</sup> Branchen 'Udvinning af råolie og naturgas' er udeladt af beregningen af indekset. Konkurrenceindekset er meget højt og stigende for branchen. Da prisen på olie er fastsat internationalt, og da retten til at udvinde olie og naturgas er tildelt bestemte virksomheder i langtløbende kontrakter, er ændringer i indekset ikke udtryk for ændringer i konkurrencepresset i branchen. Det eneste, der påvirkes, er fordelingen af ressourcerenten mellem staten og de virksomheder, der udvinder olien og naturgassen.

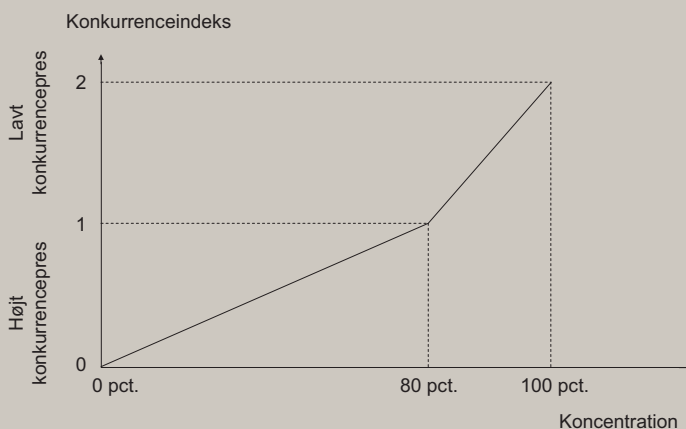
nul indikerer meget intensiv konkurrence, mens et konkurrenceindeks tæt på to indikerer store konkurrenceproblemer, jf. boks 2.2.<sup>2</sup>

## Boks 2.2: Metode til beregning af konkurrenceindekset

Konkurrenceindekset er beregnet på baggrund af 8 objektive indikatorer. De 8 indikatorer er: Eksistens af konkurrencebegrænsende offentlig regulering, koncentration, importkorrigeret koncentration, tilgangsrate, mobilitet af markedsandele, spredning i produktivitet, lønpræmie og afkastningsgrad.

Hver af de 8 underindikatorer er sat på en skala mellem nul og to. En indikator på nul svarer til en indikatorværdi på det lavest teoretisk mulige. Fx får koncentration værdien "0" for en koncentration på (tæt på) 0 pct., jf. figur 2.2. Et to-tal svarer til den højeste teoretiske værdi. For koncentration svarer et to-tal således til en koncentration på 100 pct.

Figur 2.2: Metode til beregning af indekset for koncentration



Hvis en indikator ikke har et teoretisk minimum eller maksimum, anvendes den nedre henholdsvis øvre 2 pct.-fraktil i data som minimum og maksimum. For eksempelvis indikatoren for lønpræmien svarer den nedre fraktil til en lønpræmie på minus 8 pct. i 2005, mens den øvre fraktil svarer til en lønpræmie på 37 pct. i 2005. Et et-tal svarer til en af Styrelsen fastsat kritisk værdi. Fx får indikatoren for koncentration værdien "1" for en koncentration på 80 pct. I bilag 2.1 er minimum- og maksimumværdier samt den kritiske værdi for samtlige 8 indikatorer angivet. →

<sup>2</sup> Det er vanskeligt at vurdere, hvor meget konkurrenceintensiteten ændres som følge af en ændring i indekset fra eksempelvis 1,2 til 1,4. En sådan ændring kan tolkes som, at konkurrencen er forværret, og at den er forværret mere, end hvis indekset stiger fra 1,2 til 1,3.

Hvis en indikator stiger fra et i forvejen højt niveau, vurderes dette at have større betydning for konkurrencesituationen, end hvis en indikator stiger fra et lavt niveau. Det skyldes, at priseffekterne af en forværing af konkurrencen er større i konkurrencesvage markeder. Ændringer i en indikator fra et niveau over grænseværdien giver derfor udslag i en kraftigere ændring i den målte konkurrenceintensitet end ved den samme ændring fra et niveau under grænseværdien, jf. figur 2.2.

Eksempelvis giver en koncentration på 90 pct. et indeks på 1,5, mens en koncentration på 70 pct. giver et indeks på 0,875. Stiger koncentrationen med 1 procentenhed vil indekset stige med 0,05 enheder, hvis stigningen er fra et niveau over grænseværdien, og med 0,0125 enheder, hvis stigningen er fra et niveau under grænseværdien.

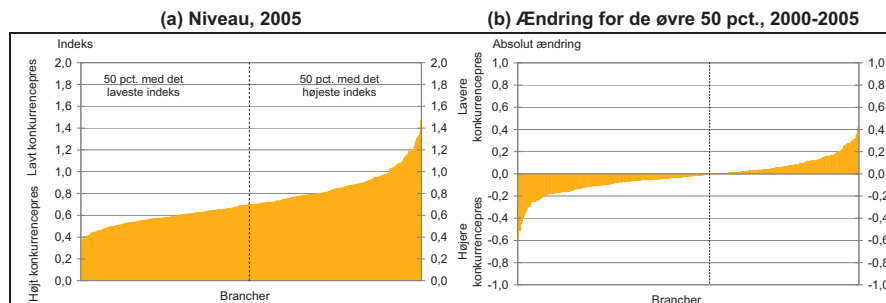
I de brancher, hvor konkurrenceindekset er mindst, kan værdien og udviklingen i konkurrenceindekset ikke nødvendigvis tillægges nogen information om konkurrencepresset i branchen. Det skyldes, at ændringer i indekset i retning af svagere konkurrence, fx højere koncentration, ikke nødvendigvis udgør et konkurrence-mæssigt problem i brancher, hvor indekset i forvejen er lavt.

Hvis en branche eksempelvis bevæger sig fra at være regional til at være national, vil der typisk blive færre virksomheder og dermed højere koncentration, men konkurrencen behøver ikke blive mindre intensiv af den grund. Konkurrenceintensiteten måles derfor bedst for de brancher, der har højere indeks.

For de 50 pct. af brancherne, der har det højeste indeks, er konkurrencen forbedret lidt fra 2000 til 2005, jf. figur 2.1. Den største forbedring af konkurrencen er sket i de brancher, hvor konkurrencen er svagest målt ved konkurrenceindekset for de 10 pct. af brancherne med det højeste konkurrenceindeks, jf. figur 2.1.

Der er betydelige variationer i konkurrenceindeksets størrelse på tværs af brancher, jf. figur 2.3 (a). Branchen med det højeste konkurrencepres har et indeks på under 0,4, mens branchen med det laveste konkurrencepres har et indeks på over 1,5. Som nævnt er indekset bedst til at opgøre konkurrencepresset i de 50 pct. af brancherne med det højeste indeks. Inden for denne gruppe er der også betydelig variation i konkurrencepresset. Nogle af de brancher, der har et højt indeks, er *fremstilling af byggematerialer af gips, cementfabrikker, tobaksfabrikker og anden kreditformidling*.

**Figur 2.3: Niveau og ændring i konkurrenceindekset fordelt på brancher**



Anm.: For figuren med ændringer er kun de 50 pct. af brancherne, som i 2000 har det højeste indeks, med. Se i øvrigt anmærkninger til figur 2.1.

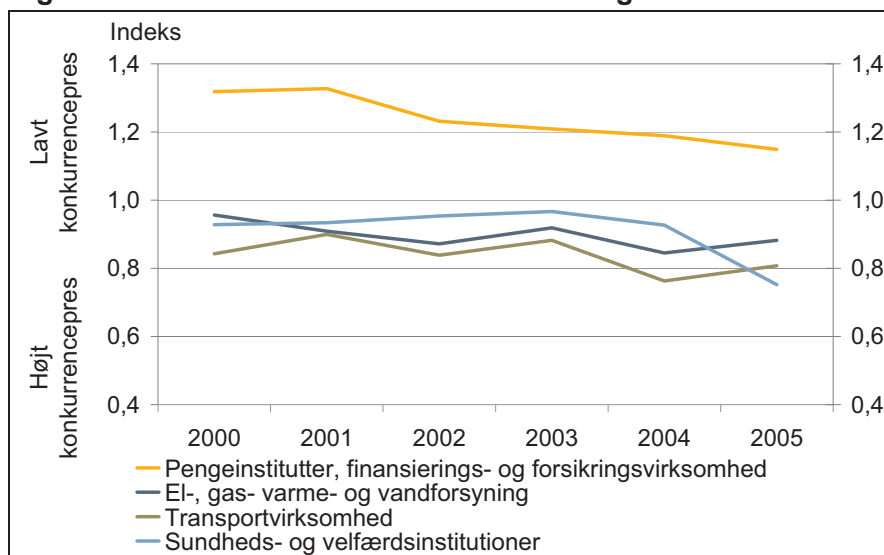
Kilde: Danmarks Statistik, Experian, Finanstilsynet og egne beregninger.

Der er store ændringer i konkurrenceindekset på brancheniveau, jf. figur 2.3 (b). Konkurrencen er forbedret i lidt over halvdelen af brancherne i perioden 2000-2005, mens konkurrencen er forværret i de resterende brancher.

Konkurrencen er overordnet set forbedret fra 2000 til 2005 i de hovedsektorer, hvor konkurrencen som udgangspunkt var dårligst, jf. figur 2.4. Konkurrencen er forbedret mest inden for *pengeinstitutter*, *finansierings- og forsikringsvirksomhed*, men fra et niveau med tegn på væsentlige konkurrenceproblemer.



**Figur 2.4: Konkurrenceintensiteten i udvalgte hovedsektorer**



Ann.: Se anmærkninger til figur 2.1.

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

En let adgang til markeder vil ofte sikre en intensiv konkurrence og omvendt. En del af forskellen i konkurrenceindeksets størrelse på tværs af brancher kan således forklares ved tilstedeværelsen af adgangsbarrierer, jf. boks 2.3. Adgangsbarrierer opstår, når virksomheder, der allerede er på markedet, er bedre stillet end virksomheder, der skal ind på markedet. Det kan bl.a. være en følge af lovgivning, strukturerne i markedet og skalafordele.

## Boks 2.3: Adgangsbarrierer

Et mål for adgangsbarrierer, der skyldes skalafordele, er den såkaldte omkostningsulemperatio, der måler effektiviteten af små virksomheder sammenlignet med store virksomheder. I brancher, hvor små virksomheder er væsentligt mindre effektive end store, er det svært for nye virksomheder at komme ind på markedet og vokse i markedet. Der må derfor forventes en mindre intensiv konkurrence i brancher, hvor skalafordele er store.

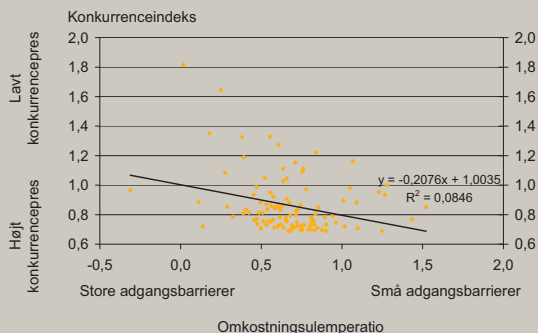
Omkostningsulemperatioen beregnes som:

$$\text{Ratio} = \frac{\text{Bruttoværditilvækst pr. arbejder i de 50 pct. mindste virksomheder}}{\text{Bruttoværditilvækst pr. arbejder i de 50 pct. største virksomheder}}$$

Er omkostningsulemperatioen mindre end en, er store virksomheder mere effektive end små virksomheder. Bruttoværditilvæksten pr. arbejder opgøres som lønsum plus profit divideret med antal ansatte. Omkostningsulemperatioen er beregnet på baggrund af data fra Økonomi- og Erhvervsministeriets virksomhedsdatabase. I databasen eksisterer der ikke data for virksomheder fra den finansielle sektor samt forsyningssektoren. Derfor indgår omkostningsulemperatioen ikke i beregningen af det samlede konkurrenceindeks.

Der er en signifikant negativ sammenhæng mellem omkostningsulemperatioen og konkurrenceindekset, jf. figur 2.5. Det understøtter formodningen om, at konkurrenceproblemer til dels er en konsekvens af adgangsbarrierer i form af skalafordele.

**Figur 2.5: Omkostningsulemperatio og konkurrenceindekset**



*Ann.:* Brancher, der falder for bagatelgrænsen, er udeladt, og kun de 50 pct. af brancherne, som i 2004 har det højeste konkurrenceindeks, er med i analysen. Sammenhængen er signifikant på et 5 pct.-niveau.

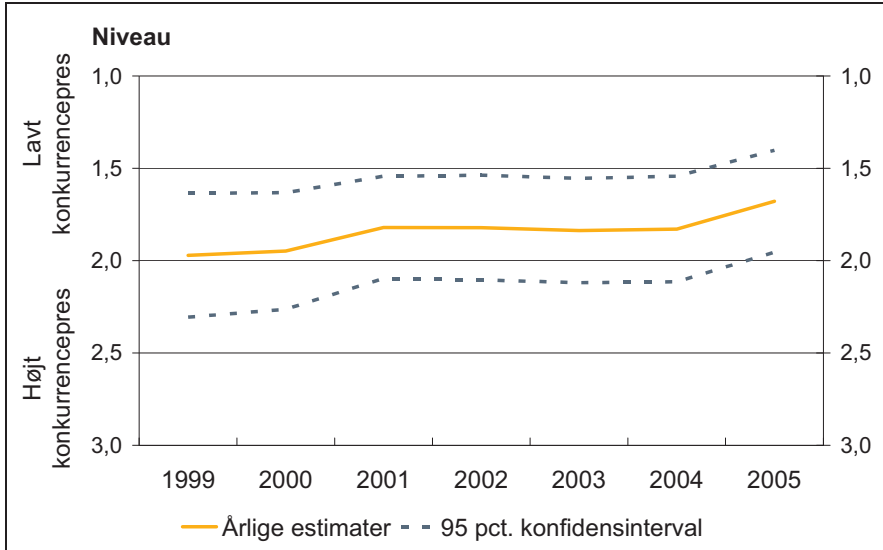
*Kilde:* Danmarks Statistik, Virksomhedsdatabasen, Experian, Finanstilsynet og egne beregninger.

Skalafordele er kun en af flere mulige adgangsbarrierer. Offentlig regulering kan fx også udgøre en adgangsbarriere.

## Indtjeningens følsomhed

En supplerende indikator for konkurrenceintensiteten i Danmark er indtjeningens følsomhed over for virksomheders effektivitet.<sup>3</sup> Ifølge denne indikator er den generelle konkurrenceintensitet i Danmark forværret en smule fra 1999 til 2005, jf. figur 2.6, men forværringen er ikke statistisk sikker.

**Figur 2.6: Konkurrencepresset i Danmark målt ved indtjeningens følsomhed**



*Ann.: Af pædagogiske årsager er skalaen i figuren vendt. Indeksene er beregnet som vægtede gennemsnit af indeksene for 232 brancher. Bruttoværditilvæksten er anvendt som vægt. Indtjeningens følsomhed er beregnet eksklusive apoteker. Årsagen er, at regulerede priser på markedet medfører, at indtjeningens følsomhed ikke meningsfuldt kan beregnes for branchen. Brancher med under 35 observationer samt brancher, der falder for en bagatelgrænse, er ikke medtaget.*

*Kilde: Danmarks Statistik, Virksomhedsdatabasen og egne beregninger.*

Indtjeningens følsomhed måler konkurrenceintensiteten med udgangspunkt i sammenhængen mellem virksomheders omkostningsniveau og indtjening. Virksomheder med et forholdsvist højt omkostningsniveau har vanskeligere ved at opretholde en høj indtjening i brancher med skarp konkurrence.

I en mindre konkurrenceudsat branche vil både omkostningseffektive og ineffektive virksomheder kunne opretholde en god indtjening, fordi der ikke er et konkur-

<sup>3</sup> Jf. Boone et al, (2007) "How (not) to Measure Competition", Tilec Discussion Paper, No 2007-014 og Creusen et al.,(2006), "Competition in the Netherlands", CPB Document, No 136.

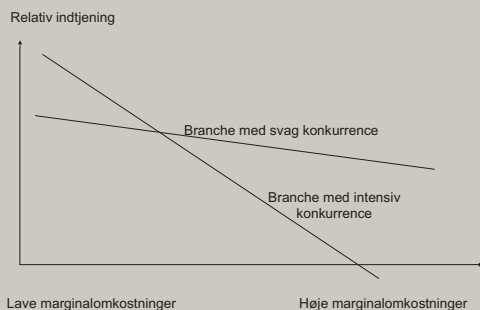
rencepres fra andre virksomheder i markedet eller ude fra kommende virksomheder, jf. boks 2.4.

## Boks 2.4: Indtjeningens følsomhed

Indtjeningens følsomhed måler konkurrencen på et marked ved, hvor hårdt ineffektive virksomheder straffes i form af tabt indtjening i forhold til effektive virksomheder. I brancher med en intensiv konkurrence vil forskellen i indtjeningen mellem virksomheder med lave marginalomkostninger og høje omkostninger være større end forskellen i brancher med svag konkurrence.

En mere intensiv konkurrence i en branche kommer derfor til udtryk i en stejlere hældning på sammenhængen mellem den relative indtjening og virksomhedernes effektivitet (målt ved marginalomkostningerne.), jf. figur 2.7.

**Figur 2.7: Sammenhæng mellem relativ indtjening og marginalomkostninger i en given branche**

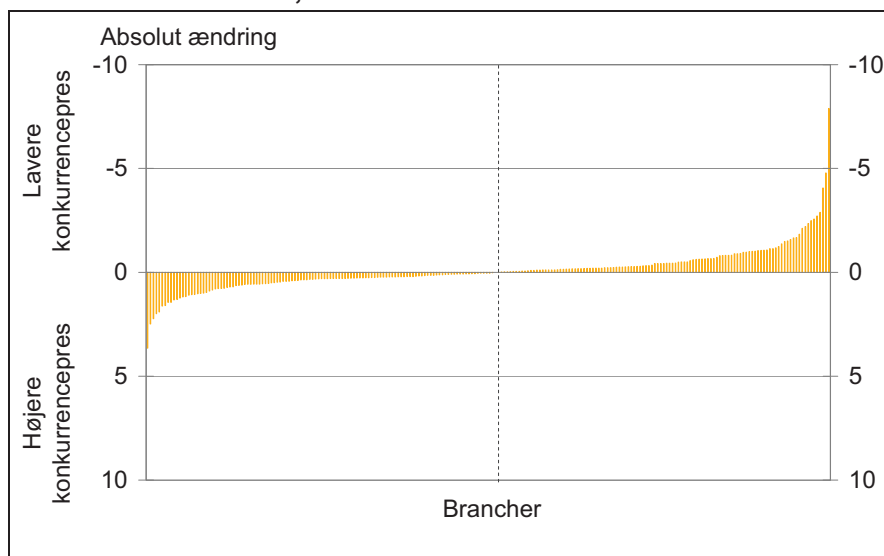


Indtjeningens følsomhed estimeres på baggrund af virksomhedsdata for i gennemsnit lidt under 100.000 virksomheder pr. år. Virksomhedernes gennemsnitlige omkostninger anvendes som approksimation på marginalomkostningerne, mens indtjeningen approksimeres som nettoomsætningen fratrukket varekøb og løn.

Sammenligninger af niveauet af indtjeningens følsomhed på tværs af brancher er forbundet med betydelig usikkerhed. Branchespecifikke forhold, som ikke nødvendigvis kan henføres til forskelle i konkurrenceintensiteten, kan påvirke det opgjorte niveau i de enkelte brancher. Endvidere påvirker måleusikkerheder i dataopgørelsen af niveauet. Er disse forhold nogenlunde konstante over tid, kan udviklingen i indtjeningens følsomhed imidlertid give en god indikation af, hvordan konkurrencepresset i økonomien udvikler sig. I bilag 2.2 beskrives beregningen af indtjeningens følsomhed nærmere.

I omkring halvdelen af brancherne er konkurrenceintensiteten forbedret over perioden, mens konkurrencen er forværret i de resterende brancher, jf. figur 2.8.

**Figur 2.8: Ændring i indtjeningens følsomhed fordelt på brancher, 1999-2005**



*Ann.: Ændringen er beregnet ud fra en estimeret lineær trend, hvor branchetrenden for de fleste brancher er signifikant forskellig fra nul. Se i øvrigt anmærkninger til figur 2.6.*

*Kilde: Danmarks Statistik, Virksomhedsdatabasen og egne beregninger.*

Konkurrencestyrelsens analyse af den generelle konkurrenceintensitet i Danmark giver ikke et entydigt billede. Målt ved konkurrenceindekset er konkurrencen forbedret en smule særligt i de brancher, hvor konkurrenceproblemerne i forvejen er størst. Målt ved indtjeningens følsomhed er konkurrenceintensiteten i Danmark måske forværret en smule.

En mulig forklaring på de modsatrettede resultater kan være, at indtjeningens følsomhed er beregnet eksklusiv den finansielle sektor og forsyningsbrancherne, som målt ved konkurrenceindekset er blandt de brancher, der har oplevet den største forbedring i konkurrenceintensiteten. Indtjeningens følsomhed kan derfor give et for pessimistisk billede af udviklingen i den generelle konkurrenceintensitet.<sup>4</sup>

<sup>4</sup> Et studie fra de nederlandske konkurrencemyndigheder baseret på indtjeningens følsomhed viser, at konkurrencen i Nederlandene er svækket en smule i perioden fra 1993 til 2001, jf. Creusen et al. (2006) i fodnote 3. Det skyldes bl.a. en stærk vækst i efterspørgslen, som medførte en mindre aggressiv adfærd fra virksomheder på de enkelte markeder.

Alternative indikatorer for konkurrencepresset er virksomheders priser i forhold til marginalomkostningerne ved at producere varer og serviceydelser – ofte kaldet mark-up-raten – og H-statistikken, jf. boks 2.5.

### **Boks 2.5: Metoder til måling af konkurrencepresset i Danmark**

Konkurrencestyrelsen har valgt at måle konkurrencepresset i Danmark ved hhv. konkurrenceindekset og indtjeningens følsomhed. Der findes andre indikatorer, som imidlertid er fravalgt, da de vurderes at være mindre egnede end indikatorerne anvendt i kapitlet. Et par af de fravalgte indikatorer er:

#### *Mark-up*

Mark-up-raten udtrykker forskellen mellem pris og marginalomkostninger og er et udtryk for, om virksomheden opnår en overnormal indtjening. Mark-up'en kan beregnes på flere måder: 1) På baggrund af regnskabsdata kan mark-up'en beregnes direkte for hver enkelt virksomhed. Det vil dog i praksis være prisen i forhold til gennemsnitsomkostningerne, der beregnes, da der ikke findes oplysninger om marginalomkostningerne i virksomhedernes regnskaber. 2) Mark-up'en kan estimeres på baggrund af nationalregnskabsdata. Metoden indebærer imidlertid, at der kun kan beregnes en mark-up over en vis periode, fx 10 år. Endvidere er det nødvendigt at antage konstant skalaafkast i virksomhedernes produktion. Hvis der ikke er konstant skalaafkast, vil resultaterne ikke være korrekte. Desuden er det vanskeligt at tage højde for aflønning af finansielle aktiver og humankapital i videnstunge virksomheder. Endelig undervurderer mark-up'en konkurrencen, hvis virksomhederne og lønmodtagerne deler fortjenesten (rent-sharing).

#### *H-statistikken*

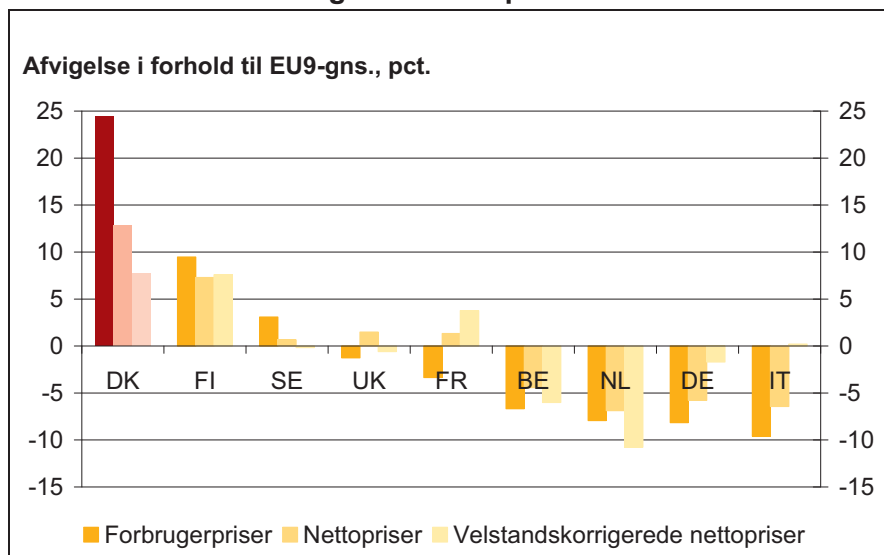
H-statistikken måler konkurrencen vha. forholdet mellem inputpriser og indtjening. Intensiteten af konkurrence er afgørende for, hvor meget indtjeningen ændres, når alle faktorpriser stiger. Er markedet kendetegnet ved fuldkommen konkurrence, vil indtjeningen på lang sigt vokse i et 1:1 forhold med faktorpriserne. H-statistikken kan imidlertid ikke – eller kun under strenge antagelser – anvendes til at måle udviklingen i konkurrencen over tid, og måler alene, hvilket konkurrenceregime en branche er i, dvs. fuldkommen konkurrence, oligopolistisk konkurrence eller monopol. Endvidere kræver beregningen af H-statistikken, at man har oplysninger om faktorpriser, der kun kan opgøres med betydelig usikkerhed.

## **2.3 PRISERNE I DANMARK OG UDLANDET**

Hvis konkurrenceintensiteten i Danmark er lavere end i udlandet, kan det medføre, at danske forbrugere betaler en høj pris for varer og tjenester.

Danmark har de højeste forbrugerpriser blandt 9 sammenlignelige EU-lande (EU9), jf. figur 2.9.<sup>5</sup> Det skyldes bl.a. den danske moms og de danske afgifter. Endvidere kan det høje danske prisniveau delvist forklares ved, at Danmark har en høj velstand, som er med til at give Danmark et højt prisniveau. For at vurdere konkurrencesituationen er det således nødvendigt at korrigere forbrugerpriserne for moms og afgifter (nettopriser) og velstandsforskelle (velstandskorrigerede nettopriser), jf. boks 2.6. De velstandskorrigerede nettopriser var i 2006 ca. 8 pct. højere end EU9-gennemsnittet, jf. figur 2.9. Danmark havde dermed – sammen med Finland – de højeste velstandskorrigerede nettopriser i EU9. Hvis prisforskellen på 8 pct. blev udlignet, ville en gennemsnitsdanske årligt spare ca. 10.000 kr. på sine køb af varer og tjenester (opgjort i 2006-niveau).

**Figur 2.9: Forskelle i forbrugerpriser, nettopriser og velstandskorrigerede nettopriser i EU9-landene i 2006**



Note: Metoden til beregning af prisindeks er beskrevet i boks 2.6.

Kilde: Eurostat, OECD og egne beregninger.

Hvor stor en andel af prisforskellen, der kan tilskrives mindre intensiv konkurrence i Danmark, er dog usikkert. En række forhold ud over konkurrence kan påvirke priserne, og disse bør der i princippet også korrigeres for i prissammenligningen. Det er imidlertid i praksis ikke muligt. Ud over usikkerhed relateret til korrektionen af moms, afgifter og velstandsniveau betyder forskelle i bl.a. forbrugerpræfe-

<sup>5</sup> Foruden Danmark består EU9 af Belgien, England, Finland, Frankrig, Nederlandene, Italien, Sverige og Tyskland.

rener, butiksstruktur og kvalitet, at det ikke altid er identiske varer, der indgår i sammenligningen.

## **Boks 2.6: Metode til beregning af nettoprisindekset og det velstandskorrigerede nettoprisindeks**

I sammenligningen af priser på tværs af EU9-lande anvendes på overordnet niveau velstandskorrigerede nettopriser.

Nettopriserne er beregnet som priserne, der indgår i Eurostats Purchasing Power Parities (PPP), fratrukket moms og produktspecifikke afgifter, som indhentes fra OECD. Eurostat opdaterer 1/3 af priserne hvert år. De priser, der ikke opdateres, fremskrives med Eurostats forbrugerprisindeks (HICP).

Nettopriserne korrigeres herefter for den påvirkning af priserne, som stammer fra forskelle i velstandsniveau mellem lande. Nettopriserne korrigeres for velstandsniveauet i de enkelte lande ved at estimere sammenhængen mellem nettoprisindeks og velstandsniveau (PPP-korrigeret BNP pr. indbygger, svarende til realt BNP pr. indbygger) for 29 OECD-lande. Sammenhængen mellem priser og velstand er positiv, og rige landes prisindeks korrigeres derfor ned. I Konkurrencevedgørelse 2007 er sammenhængen mellem velstand og prisniveau beskrevet nærmere.

Forskelle i velstandskorrigerede nettopriser mellem Danmark og andre lande afspejler således prisforskelle, som ikke kan henføres til de enkelte landes afgiftssystemer eller til forskelle i velstand, herunder produktivitetskorrigerede lønninger. Derfor giver de velstandskorrigerede nettopriser et bedre udgangspunkt for vurdering af konkurrenceintensiteten end forbrugerpriserne og de ukorrigerede nettopriser. Der er usikkerhed knyttet til korrektionen, både hvad angår datausikkerhed, statistisk usikkerhed i den estimerede relation og usikkerhed om den nøjagtige sammenhæng mellem velstand og nettopriser. En mere uddybende beskrivelse af metoden kan findes på [www.ks.dk](http://www.ks.dk).

Endvidere vurderes udbredelsen af kortvarige tilbud at være større i Danmark end i andre lande. Da Eurostats prisindeks kun medtager tilbudsvare, der er på tilbud i over 4 uger, afspejles kortvarige tilbud ikke i Eurostats prisindeks. Det indebærer, at prisniveauet i Danmark for nogle varegrupper overvurderes.<sup>6</sup>

På kort sigt kan prisforskellen desuden blive påvirket af konjunkturer og valutakursbevægelser. Det vurderes dog ikke at have påvirket prisforskellene nævne-

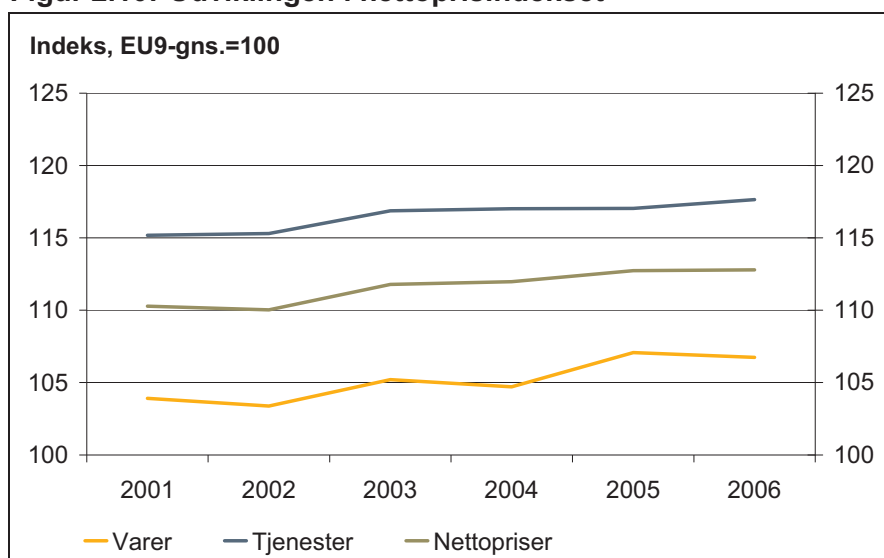
<sup>6</sup> I Konkurrencevedgørelse 2005 og 2006 blev det samlede nettoprisindeks korrigeret ned med 1 procentpoint og vareindekset med 2 procentpoint med henvisning til tilbud af en varighed på under 4 uger. Der er dog betydelig usikkerhed knyttet til selve skønnet, og derfor har Konkurrencestyrelsen valgt ikke at korrigere særskilt for tilbud de seneste to år.



værdigt de senere år. Endelig er forbrugerpriserne ikke korrigeret for indirekte lønomkostninger og øvrige skatter og afgifter, der evt. overvælttes i priserne. I hvilket omfang, disse forhold øger det danske prisniveau, er usikkert, bl.a. fordi udgifterne tilbageføres til erhvervene i et vist omfang.

Prisforskellen i forhold til EU9-gennemsnittet er steget en smule over perioden fra 2001 til 2006 (ikke velstandskorrigeret), jf. figur 2.10. Den stigende tendens kan indikere, at konkurrenceintensiteten i Danmark er blevet mindre, men også at den gennemsnitlige konkurrenceintensitet i EU9 er vokset. Fra 2005 til 2006 er priserne stort set uændrede i forhold til EU9.

**Figur 2.10: Udviklingen i nettoprisindekset**



*Ann.:* Grundet en metodeændring i opgørelsen af prisen på boligbenyttelse fra 2002 til 2003 er boligprisen fra 2003 gentaget i 2002 og 2001. En del af stigningen fra 2002 til 2003 kan henføres til et fald i de britiske priser som følge af en depreciering af pundet i forhold til den danske krone.

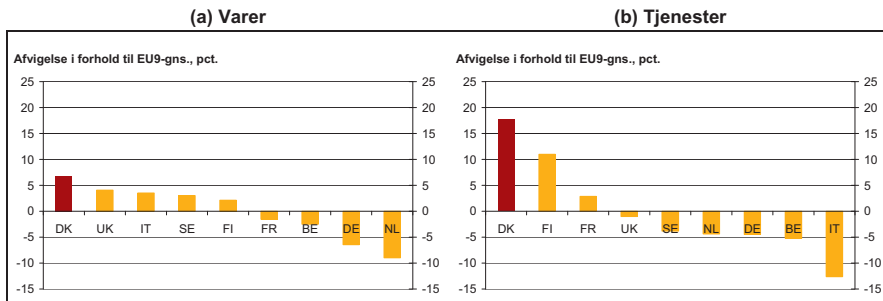
*Kilde:* Eurostat, OECD og egne beregninger.

## Vare- og tjenestepreiser

Nettoprisen på danske varer var i 2006 ca. 7 pct. højere end EU9-gennemsnittet og dermed de dyreste i EU9, jf. figur 2.11 (a).<sup>7</sup> Danske varer er fra 2001 til 2006 blevet dyrere sammenlignet med EU9-landene, jf. figur 2.10.

<sup>7</sup> Nettoprisindekset for henholdsvis varer og tjenester er ikke korrigeret for velstandsniveau, da Konkurrencestyrelsen ikke har priset for disse grupper for andre lande end EU9.

**Figur 2.11: Forskelle i nettopriser på varer og tjenester i EU9-landene, 2006**



Kilde: Eurostat, OECD og egne beregninger.

Nettoprisen på danske tjenester var i 2006 ca. 18 pct. højere end EU9-gennemsnittet og dermed de dyreste i EU9, jf. figur 2.11 (b).<sup>8</sup> Prisforskellen på tjenester har været nogenlunde uændret de seneste år.

En del af prisforskellen på tjenester kan tilskrives, at Danmark er et rigere land end de lande, vi sammenligner os med. Størstedelen af de tjenester, der indgår i beregningen af nettoprisindekset for tjenester, er ikke udsat for international konkurrence. Forskelle i velstandsniveauet kan da påvirke prisindeksene.

Prisen på en vare afspejler ikke alene omkostninger og avance ved fabrikkens produktion af varen, men også værdien af de tjenester, der produceres på varens vej fra producent til forbruger. Hvis de danske nettopriser på varer skal ned på niveauet som i de øvrige EU9-lande, forudsætter det ikke blot, at selve varens pris er på EU9-niveau, men også at prisen på de tilknyttede tjenester er det. Prisen på danske tjenesteydelser er markant højere end EU9-gennemsnittet. Selv med effektiv konkurrence på varemarkederne vil de danske forbrugerpriser på varer derfor blive højere end EU9-gennemsnittet. En del af stigningen i varepriserne kan derfor sandsynligvis forklares med stigningen i tjenestepriserne.

Flere andre forhold kan bidrage til at forklare prisforskellen til EU9, herunder at danskerne eventuelt køber dyrere varer af en højere kvalitet (sammensætningseffekt), og at den kraftige boligprisudvikling i 2005 og 2006 slår igennem i højere tjenestepriser i Danmark. Hverken sammensætningseffekten eller boligprisudviklingen påvirker imidlertid i større omfang det overordnede nettoprisindeks, men

<sup>8</sup> Konkurrencestyrelsen har tidligere opdelt nettoprisindekset for tjenester i et indeks for tjenester med national og international dimension. Det har vist sig, at prisindekset for internationale tjenester indeholder en række forbrugsgrupper, hvor der ikke er sammenlignelige prisdata og i stedet er benyttet forskellige proxyer. Styrelsen har valgt at tage disse forbrugsgrupper ud af beregningen af nettoprisindekset. Det indebærer, at der er få internationale tjenester, hvor der er opgjort en pris. Det giver stor usikkerhed i prissammenligningen, og tjenester opdeles derfor ikke længere i en international og national dimension. Det har ikke betydning for det overordnede indeks.

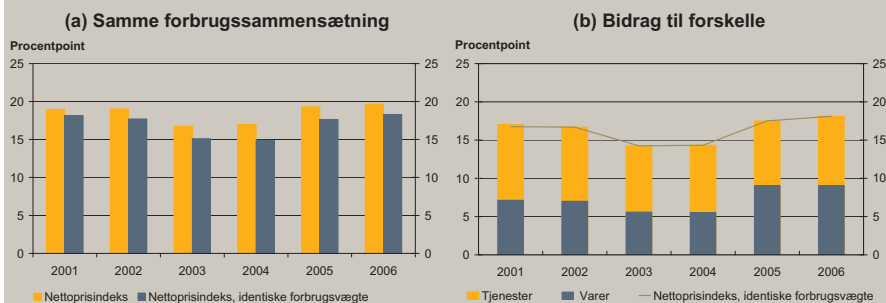
kan dog have betydning for prisindeksene for varer og tjenester for sig, jf. boks 2.7.

## Boks 2.7: Sammenligning af Danmark og Nederlandene

De velstandskorrigerede nettopriser er ca. 18 pct. højere i Danmark end i Nederlandene, selvom Nederlandene ofte fremhæves som et land, der økonomisk set ligner Danmark. Og prisforskellen er steget fra 2003 til 2006, jf. figur 2.12 (a). En del af forskellen kan skyldes forskelle i forbrugssammensætningen i det danske og nederlandske forbrug. Sammenlignet med Nederlandene lægger danskerne således en stor andel af det samlede forbrug på tjenester, herunder boligforbrug, der har et højere nettoprisindeks end varer.

Forskellen på nettopriserne i Danmark og Nederlandene er i gennemsnit 2 pct.-point lavere, når der anvendes samme forbrugsvægte. Prisforskellen er dog stadig betragtelig.

**Figur 2.12: Forskel på nettoprisindekset i Danmark og Nederlandene**



*Anm.: Prisindekset med identiske forbrugsvægte er beregnet ved at anvende danske forbrugsvægte i beregningen af EU9-prisindeksene. Det er absolutte forskelle, der er illustreret.*

*Kilde: Eurostat og egne beregninger.*

I 2006 forklares cirka halvdelen af prisforskellen til Nederlandene med dyrere varer (beregnet med ens forbrugsvægte), mens den anden halvdel forklares ved dyrere tjenester, jf. figur 2.12 (b). Da velstandsniveauet er nogenlunde ens i Danmark og Nederlandene, er nettoprisforskellen i mindre grad påvirket af forskelle i lønninger m.v. og derfor i høj grad udtryk for reelle prisforskelle, også for tjenesteydelser. Da forskellen i prisniveauet desuden er bredt fordelt, kan forskellen være et udtryk for, at konkurrencen er mere vellykket i Nederlandene end i Danmark.

Der er stor variation i prisforskellen inden for de enkelte vare- og tjenestegrupper, jf. tabel 2.1.<sup>9</sup> Generelt ligger danske priser over EU9-gennemsnittet, og kun *komunikation og tobaksvarer* er billigere i Danmark. Det er bl.a. *restauranter og hoteller, sundhedsvæsen samt brød og kornprodukter*<sup>10</sup>, der er dyrere i Danmark end EU9-gennemsnittet.

*Sundhedsvæsen* indeholder undergrupperne medicin og sundhedsydelse. De høje nettopriser i gruppen sundhedsvæsen skyldes høje nettopriser på sundhedsydelser. Nettopriserne på medicin alene er ifølge Styrelsens beregninger derimod lidt under nettopriserne i de andre EU9-lande.

---

<sup>9</sup> Der er usikkerhed knyttet til denne opgørelse, herunder den konkrete rangordning af, hvilke varegrupper der er de dyreste eller de billigste, jf. *Konkurrenceredegørelse 2007*.

<sup>10</sup> Kornprodukter omfatter ris, pasta, mel, gryn, morgenmadsprodukter og andet bagværk solgt til forbrugere.

**Tabel 2.1: Nettoprisen for vare- og tjenestegrupper, 2006**

Danske priser højere end i EU9	EU9=100 <sup>1</sup> , 2005	EU9=100, 2006	Andel af samlet forbrug, pct.
Diverse varer og tjenester <sup>2</sup>	128	128	3,9
Restauranter og hoteller	124	124	3,6
Sundhedsvæsen	123	121	1,8
Brød- og kornprodukter	118	118	1,1
Rekreation og kultur	116	117	7,1
Drikkevarer med alkohol	117	116	1,3
Andre fødevarer	116	116	1,3
Personligt transportudstyr	115	115	8,9
Olie og fedt	113	113	0,2
Forsyningstjenester <sup>3</sup>	112	112	18,4
Transport <sup>4</sup>	110	110	9,6
Møbler, husholdningsudstyr og vedligeholdelse	110	110	4,2
Kød	108	107	1,7
Tøj og sko	109	106	3,5
Fisk	97	101	0,3
Frugt, grønt og kartofler	101	101	1,1
Mælk, ost og æg	98	100	1,1
<b>Danske priser lavere end EU9</b>			
Tobak	98	96	1,3
Kommunikation	87	86	1,5

Note 1: Ikke korrigeret for velstandsniveau.

Note 2: Diverse varer og tjenester dækker bl.a. over frisører, elektriske apparater til personlig hygiejne smykker og ure samt social forsyning.

Note 3: Forsyning dækker over husleje, vand, elektricitet, gas og andre brændstoffer.

Note 4: Transport dækker over transport med taxa, bus, tog, skib og fly.

Anm.: Tabellen indeholder de aggregeringsniveauer, som Eurostat kan garantere kvaliteten af. Vare- og tjenestegrupperne uddannelse og læskedrikke er udeladt fra tabellen. Uddannelse indeholder – specielt for Danmark – mange offentligt producerede og finansierede aktiviteter. Gruppen læskedrikke er udeladt i tabellen, da Eurostats prisstatistik ikke giver et retvisende billede af prisforskellene, jf. Konkurrenceredegørelse 2007.

Kilde: Eurostat, OECD og egne beregninger.

## 2.4 BRANCHER MED TEGN PÅ VÆSENTLIGE KONKURRENCEPROBLEMER

Det er regeringens målsætning, at antallet af brancher med tegn på væsentlige konkurrenceproblemer, dvs. de brancher, hvor konkurrenceproblemerne er mest udbredte, skal halveres fra 2001 til 2010. Målsætningen svarer til, at antallet af brancher med tegn på væsentlige konkurrenceproblemer skal nedbringes til 32 i 2010.<sup>11</sup>

Konkurrencestyrelsen tager udgangspunkt i 501 brancher, men ser bort fra brancher med en meget beskednen økonomisk aktivitet. I år har Styrelsen undersøgt 336 brancher. Styrelsen vurderer, at der er tegn på væsentlige konkurrenceproblemer i en branche, hvis en tilstrækkelig stor andel af op til 9 objektive konkurrenceindikatorer for branchen tyder på konkurrenceproblemer, eller andre konkrete forhold peger på, at der er væsentlige konkurrenceproblemer i branchen, jf. bilag 2.3.<sup>12</sup>

I år har Konkurrencestyrelsen udpeget 35 brancher med tegn på væsentlige konkurrenceproblemer. Det er én branche mindre end i Konkurrenceredegørelse 2007, jf. figur 2.13<sup>13</sup>. Konkurrenceindekset for de brancher, der udpeges i Konkurrenceredegørelse 2008, er faldet fra 2001 til 2005, jf. boks 2.8

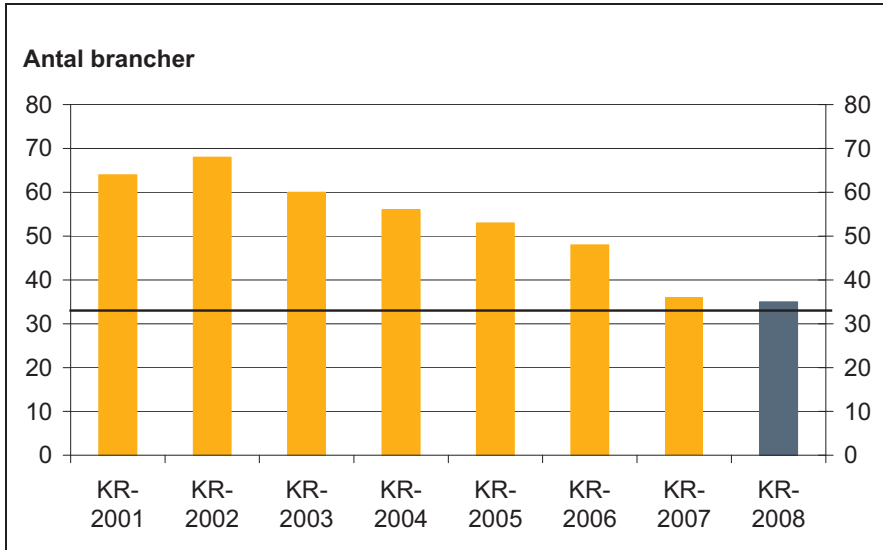
---

<sup>11</sup> Danmark i den globale økonomi, april 2006.

<sup>12</sup> Svarende til de 8 indikatorer, der indgår i konkurrenceindekset, plus prisforskelle.

<sup>13</sup> I år udpeges 21 brancher som følge af en konkret vurdering. I bilag 2.4 er den konkrete vurdering, der ligger bag udpegningen af de 21 brancher, kort beskrevet. I Konkurrenceredegørelse 2001 blev 25 brancher udpeget som følge af en konkret vurdering. Det samlede fald i antallet af udpegede brancher fra Konkurrenceredegørelse 2001 til Konkurrenceredegørelse 2008 forklares derfor primært ved et fald i antallet af kvantitativt udpegede brancher, jf. bilag 2.3.

**Figur 2.13: Antal brancher med tegn på væsentlige konkurrenceproblemer**



*Note:* En liste over de 35 brancher for Konkurrenceregulering 2008 er vist i bilagstabel 2.3.

*Anm.:* Figuren viser antal brancher med tegn på væsentlige konkurrenceproblemer, som opgjort i de årlige konkurrencereguleringer. Datagrundlaget for Konkurrenceregulering 2008 stammer typisk fra årene 2004-2006.

*Kilde:* Egne beregninger og vurderinger.

Der er usikkerhed knyttet til Konkurrencestyrelsens udpegning af brancher med tegn på væsentlige konkurrenceproblemer, da de dataopgørelser, der ligger til grund for konkurrenceindikatorerne, er forbundet med usikkerhed. Derfor er der tilfælde, hvor indikatorerne samlet set kan overvurdere konkurrenceproblemerne i en branche. I nogle tilfælde tages en branche derfor af listen.<sup>14</sup> Omvendt er der brancher, hvor der efter Konkurrencestyrelsens vurdering er klare tegn på væsentlige konkurrenceproblemer, som ikke helt fanges af indikatorerne. I de tilfælde bliver brancherne føjet til listen.<sup>15</sup>

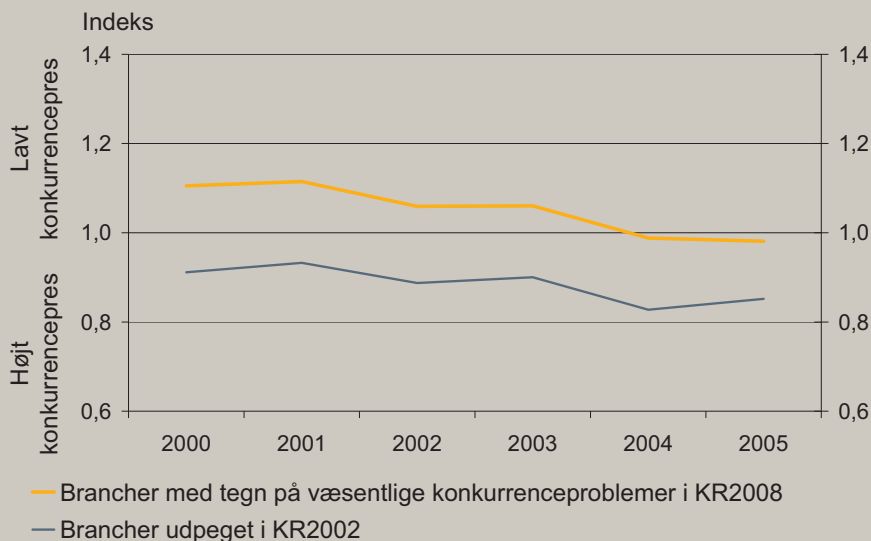
<sup>14</sup> I årets redegørelse er 3 objektivt udpegede brancher fjernet som følge af en konkret vurdering.

<sup>15</sup> De bagvedliggende konkrete vurderinger er kort beskrevet i bilag 2.4.

## Boks 2.8: Konkurrenceindekset i brancher med tegn på væsentlige konkurrenceproblemer

Konkurrenceindekset er højt for de brancher, der i år udpeges som brancher med tegn på væsentlige konkurrenceproblemer. Indekset viser dog et fald fra 2001 til 2005, jf. figur 2.14. Den faldende tendens i indekset indikerer, at konkurrenceintensiteten i de 'værste' brancher er intensiveret, selvom der fortsat vurderes at være væsentlige problemer.

**Figur 2.14: Konkurrenceindekset i brancher med tegn på væsentlige konkurrenceproblemer**



*Ann.:* Se anmærkninger til figur 2.1.

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

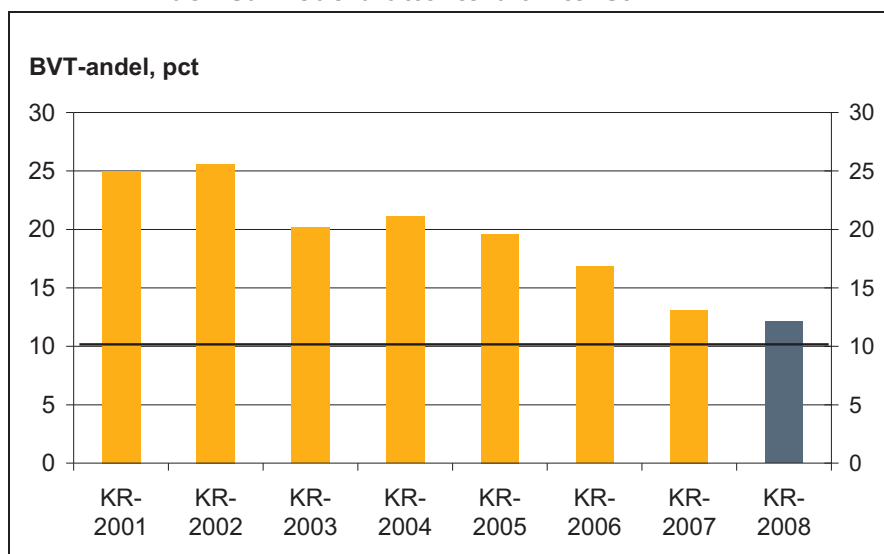
Konkurrenceindekset for de brancher, der blev udpeget i 2002, er lavere end for brancher udpeget i Konkurrenceredegørelse 2008, jf. figur 2.14. Det er udtryk for, at faldet i antallet af brancher med tegn på væsentlige konkurrenceproblemer siden 2002 er sket i den gruppe af brancher, hvor konkurrencen som udgangspunkt var mindst dårlig, og at det derfor er berettiget, at en række af disse brancher ikke længere udpeges.

Økonomi- og Erhvervsministeriet har opstillet en supplerende målsætning om, at antallet af brancher med tegn på væsentlige konkurrenceproblemer skal reduceres, så bruttoværditilvæksten i disse brancher maksimalt udgør 10 pct. af bruttoværditilvæksten i 2015.



Bruttoværditilvæksten i brancherne med tegn på væsentlige konkurrenceproblemer er i år opgjort til at udgøre ca. 12 pct. af den samlede danske værditilvækst, jf. figur 2.15. Det er et fald på et procentpoint i forhold til Konkurrenceredegørelse 2007.<sup>16</sup> Når BVT-andelen er faldet, skyldes det primært, at nogle af de brancher, der er fragået listen, fylder lidt mere i økonomien end de brancher, der er tilgået listen, jf. bilag 2.3.

**Figur 2.15: Bruttoværditilvæksten i brancher med tegn på væsentlige konkurrenceproblemer som andel af den samlede bruttoværditilvækst**



*Ann.:* BVT-andel er den andel af den samlede bruttoværditilvækst, der produceres i brancherne med tegn på væsentlige konkurrenceproblemer, jf. udpegningen i de årlige konkurrenceredegørelser. Data for bruttoværditilvæksten er baseret på det sidste, endelige nationalregnskab fra 2004. Se i øvrigt anmærkning til figur 2.13.

*Kilde:* Danmarks Statistik og egne beregninger.

For flere af de udpegede brancher gælder det dog, at konkurrenceproblemerne er begrænset til dele af branchen. For eksempelvis de finansielle brancher skyldes udpegningen især problemer på detailmarkedet.

<sup>16</sup> Værditilvæksten måles i de enkelte brancher for alle årene ved bruttoværditilvæksten i 2004, der er det seneste endelige nationalregnskab. Bruttoværditilvæksten svarer til bruttonationalproduktet (BNP) opgjort i basispriser, dvs. BNP i markedspriser fratrukket produktskatter (netto). For de enkelte brancher opgøres bruttoværditilvæksten som produktionsværdien fratrukket forbrug i produktion. Basispriserne er således de priser, producenterne modtager, og er derfor ikke påvirket af eventuelle forskelle i afgifter og subsidier mellem brancherne.

De 35 brancher, der i år er udpeget som brancher med tegn på væsentlige konkurrenceproblemer, findes fortrinsvis inden for hovedbrancherne industri, el, gas, varme- og vandforsyning samt pengeinstitutter, finansierings- og forsikringsvirksomhed, jf. tabel 2.2.

**Tabel 2.2: Hovedbrancher og konkurrenceproblemer**

Hovedbranche	Brancher med tegn på væsentlige konkurrenceproblemer		Hovedbranche
	Antal	Pct. af BVT <sup>1</sup>	Pct. af BVT
Industri	9	1	15
El-, gas-, varme- og vandforsyning	6	2	2
Handel og reparationsvirksomhed	1	<1	12
Transportvirksomhed	5	2	9
Pengeinstitutter, finansierings- og forsikringsvirksomhed	7	5	5
Fast ejendom, udlejning, forretningsservice m.m.	1	<1	19
Offentlig administration, forsvar og socialforsikring	1	<1	6
Sundheds- og velfærdsinstitutioner m.v.	3	1	11
Andre kollektive, sociale og personlige serviceaktiviteter	2	1	4
Hovedbrancher, hvor der ikke udpeges brancher med tegn på særlige konkurrenceproblemer <sup>2</sup>	0	0	17
<b>I alt</b>	<b>35</b>	<b>12</b>	<b>100</b>

Note 1: Kolonnen viser, hvor stor en andel brancherne med tegn på væsentlige konkurrenceproblemer i den pågældende hovedbranche udgør af den samlede bruttoværditilvækst.

Note 2: Landbrug, jagt og skovbrug, fiskeri, råstofudvinding, bygge- og anlægsvirksomhed, hotel- og restaurationsvirksomhed samt undervisning.

Anm.: I bilagstabel 2.3 findes oplysninger om de enkelte brancher, herunder om branchen er objektivt udpeget eller udpeget på baggrund af en konkret vurdering.

Kilde: Danmarks Statistik, Eurostat, Experian samt egne beregninger.

I de industribrancher, der udpeges med tegn på væsentlige konkurrenceproblemer, kan konkurrenceproblemerne primært henføres til høj koncentration. Eksempler på meget koncentrerede industrier er *mejerier, fremstilling af byggematerialer af gips og cementfabrikker*.

For udpegede transportbrancher kan konkurrenceproblemerne i høj grad relateres til konkurrencebegrænsende offentlig regulering. Eksempelvis er den primære årsag til konkurrenceproblemerne i brancher som *jernbaner, taxikørsel og postvæsen*

konkurrencebegrænsende offentlig regulering. For flere af de andre brancher udgør offentlig regulering også en væsentlig konkurrencebegrænsning, men også andre forhold gør sig gældende.

I årets redegørelse udpeges 21 brancher som følge af en konkret vurdering. Argumenterne for den konkrete udpegning varierer fra branche til branche og er gengivet i bilag 2.4.

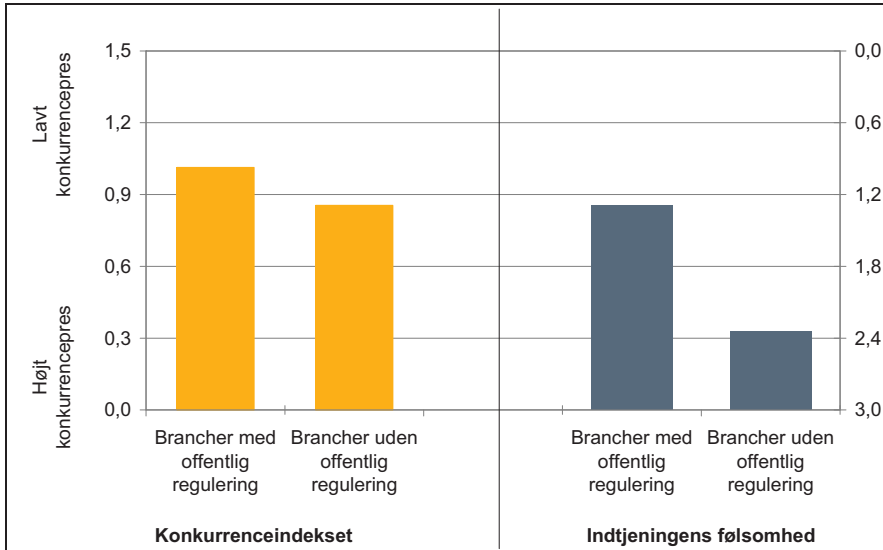
For eksempelvis branchen *praktiserende læger* skyldes udpegningen omfattende offentlig regulering i form af bl.a. et såkaldt ydernummersystem, der meget nøje regulerer tilgangen af praktiserende læger og dermed bidrager til at begrænse konkurrencen. *Varmeforsyning* er udpeget, fordi branchen er kendetegnet ved et naturligt (lokalt) monopol, som det ikke er samfundsøkonomisk rentabelt at konkurrenceudsætte.

Andre eksempler er *pensionsforsikring*, hvor udpegningen bl.a. skyldes en lav gennemsigtighed, høje adgangsbarrierer og en lav kundemobilitet, jf. kapitel 4 og bilag 2.4. *Cementfabrikker* er udpeget på baggrund af, at der kun er én cementfabrik i Danmark, at koncentrationen er høj, selv når der tages højde for import af cement, samt at skalafordele i produktionen udgør en væsentlig adgangsbarriere.

## **2.5 REGULERING, KONKURRENCELOV OG HÅNDHÆVELSE**

Konkurrencen er svagere i brancher med konkurrencebegrænsende offentlig regulering, jf. figur 2.16. Reguleringen kan fx have karakter af adgangsbarrierer, eneret, prisregulering og antalsbegrænsninger. I 27 af de 35 brancher med tegn på væsentlige konkurrenceproblemer begrænser offentlig regulering konkurrencen, og for 14 brancher kan konkurrenceproblemerne især henføres til offentlig regulering.

**Figur 2.16: Konkurrenceindekset og indtjeningens følsomhed for brancher med og uden offentlig regulering**



*Note:* Konkurrenceindekset er beregnet eksklusiv offentlig regulering.

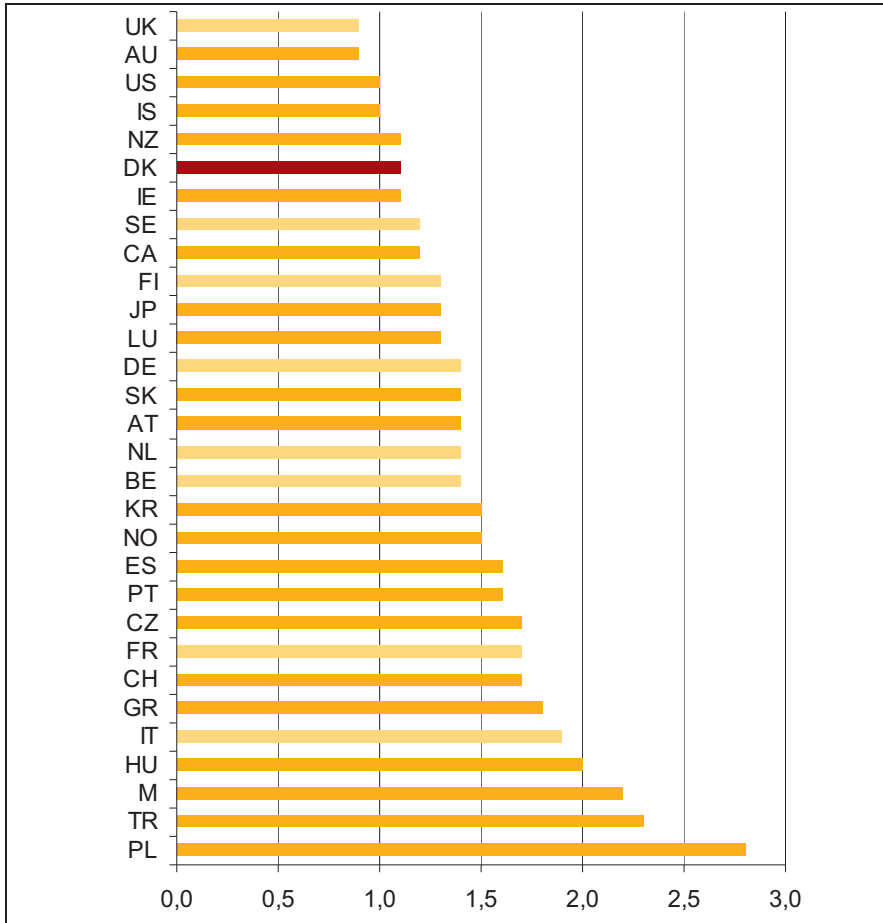
*Anm.:* De to indeks er beregnet som simple gennemsnit af relevante brancher. Brancher, der falder for bagatelgrænsen, er ikke med i figuren. Begge indeks er beregnet for 2005. En branche regnes som offentlig reguleret, hvis den er udpeget som branche med konkurrencebegrænsende offentlig regulering. Se i øvrigt bemærkninger til figur 2.1 og 2.6. Forskellen mellem regulerede og ikke regulerede brancher er signifikant for begge indikatorer.

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

Offentlig regulering varetager oftest andre samfundsmæssige hensyn end konkurrence, fx miljøbeskyttelse eller forbrugerbeskyttelse. Men det er vigtigt, at reguleringen indrettes på en måde, så den skader konkurrencen mindst muligt.

Markedsreguleringen er generelt lav i Danmark set i forhold til gennemsnittet af OECD-landene. Blandt 30 OECD-lande havde kun fire lande mindre konkurrencebegrænsende regulering end Danmark i 2003, jf. figur 2.17.

**Figur 2.17: Regulering i Danmark i forhold til OECD-landene, 2003**



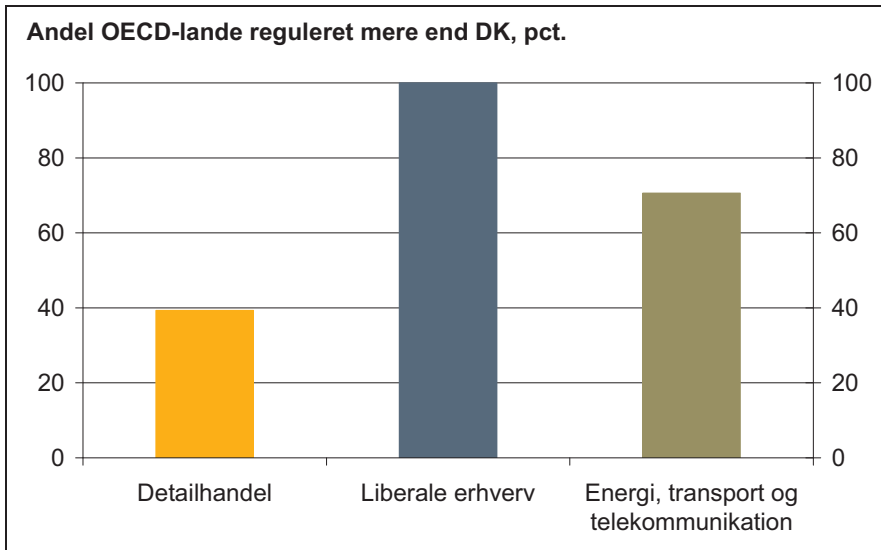
Ann.: EU9-lande er markeret med gult.

Kilde: OECD, Product Market Regulation database, [www.oecd.org/eco/pmr](http://www.oecd.org/eco/pmr), og egne beregninger.

Inden for detailhandelen er den danske regulering relativt konkurrencebegrænsende. Godt 60 pct. af OECD-landene har en mindre konkurrencebegrænsende regulering end Danmark, jf. figur 2.18. Den danske regulering er mere konkurrencebegrænsende end i EU9-landene Sverige, Nederlandene, Storbritannien og Italien.<sup>17</sup> Det skyldes især reguleringsmæssige adgangsbarrierer i form af lukkelov og planlov samt priskontrol på fx lægemidler og tobak.

<sup>17</sup> Se Conway, P. and G. Nicoletti (2006), "Product Market Regulation in the Non-Manufacturing Sectors of OECD Countries: Measurements and Highlights", OECD Economics Department Working Paper, no. 530.

**Figur 2.18: Regulering i Danmark i forhold til OECD-landene i udvalgte brancher, 2003**



*Ann.: Andelene er beregnet som antal lande med mere konkurrencebegrænsende regulering end Danmark divideret med det samlede antal lande. Liberale erhverv dækker advokater, revisorer, arkitekter og ingeniører.*

*Kilde: OECD, Product Market Regulation database, [www.oecd.org/eco/pmr](http://www.oecd.org/eco/pmr), og egne beregninger.*

Danmark har derimod den mindst konkurrencebegrænsende regulering af de liberale erhverv advokater, revisorer, arkitekter og ingeniører set under ét, jf. figur 2.18. Reguleringsbestemte adgangsbarrierer (fx autorisationer og uddannelseskrav), adfærdsreguleringer (fx forbud mod at reklamere) samt prisregulering er således forholdsvis begrænsede inden for de pågældende serviceerhverv i Danmark.

Den danske regulering af erhvervene energi, transport og telekommunikation ligger i den bedste halvdel blandt OECD-landene. Det kan især henføres til relativt lave reguleringsbestemte adgangsbarrierer samt en begrænset grad af offentligt ejerskab. Danmark har således været i front med privatisering og konkurrenceudsættelse i disse erhverv.

Til gruppen energi, transport og telekommunikation hører også postvæsen og jernbaner, hvor den danske regulering er relativt set mere konkurrencebegrænsende. Regeringen har som målsætning at fremme konkurrencen inden for post og jernbaner, jf. regeringsgrundlaget.

Konkurrenceproblemer bestemt af offentlig regulering kan ikke imødegås ved en effektiv håndhævelse af konkurrenceloven. Men konkurrenceloven og konkurrencemyndighedernes håndhævelse af loven har konkret betydning i bl.a. brancher, hvor høj koncentration er en væsentlig årsag til konkurrenceproblemerne, fx mejerier og cementfabrikker.

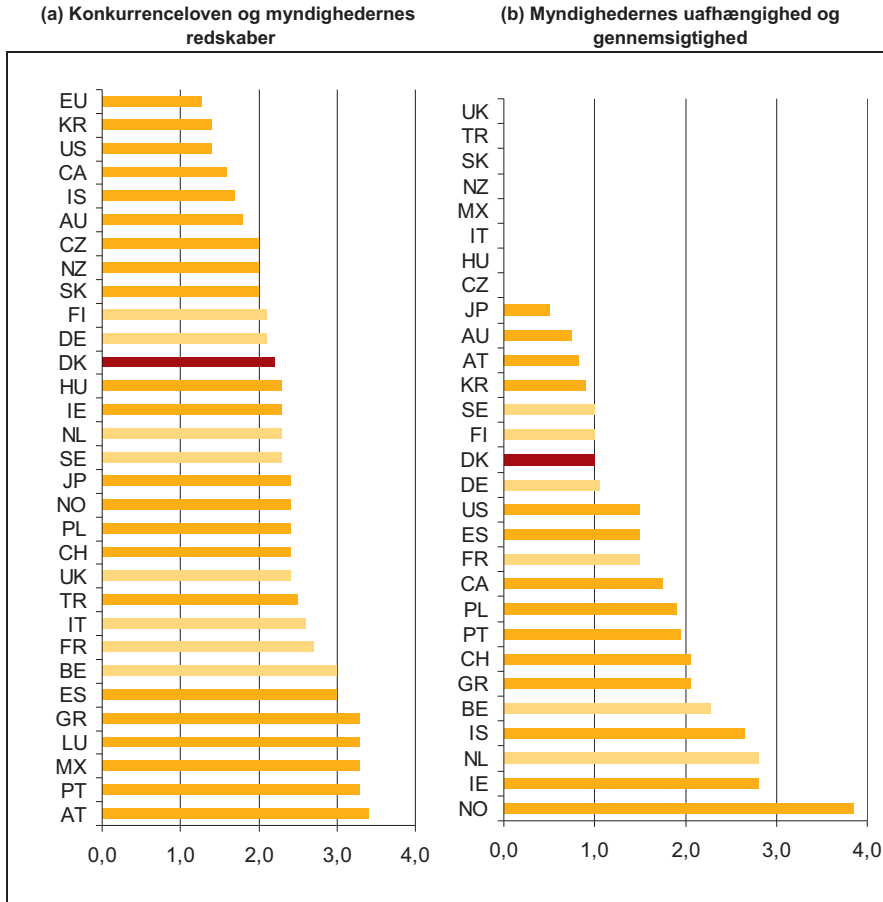
Konkurrenceloven er bl.a. med til at sikre, at dominerende virksomheder ikke misbruger deres dominerende stilling. Og konkurrenceloven forbyder også virksomheder at danne karteller og indgå konkurrencebegrænsende aftaler om bl.a. priser og markedsdeling.

En analyse udarbejdet af OECD viser, at effektiviteten af den danske konkurrencelov samt konkurrencemyndighedernes redskaber til at håndhæve loven i 2003 var lidt over gennemsnittet blandt OECD-landene,<sup>18</sup> jf. figur 2.19(a). Når Danmarks placering i OECD-indikatoren ikke er højere, kan det teknisk set bl.a. henføres til, at forbrugerforhold i Danmark ligger under Forbrugerstyrelsen, og at de faktiske og potentielle sanktionsmuligheder er mindre i Danmark sammenlignet med de øvrige OECD-lande. I analysen tildeles lande, hvor forbrugerforhold er underlagt konkurrencemyndighederne, værdien nul, hvilket svarer til, at loven og redskaberne er så understøttende for konkurrencen som muligt. Dette forhold gør, at indikatoren ikke udelukkende kan tolkes som et udtryk for effektiviteten af den danske konkurrencelov.

---

<sup>18</sup> Konkurrencelovens effektivitet måles ved OECD's vurdering af de enkelte landes konkurrencelovsbestemmelser i forhold til karteller, misbrug og fusioner samt ved et mål for antallet af sektorer, der er undtaget konkurrenceloven. Konkurrencemyndighedernes mulighed for at håndhæve konkurrenceloven måles ved omfanget af ressourcer afsat til konkurrencemyndighederne, om der eksisterer mulighed for privat håndhævelse af konkurrenceloven gennem det civile retssystem, de aktuelle og potentielle bødeniveauer samt konkurrencemyndighedernes muligheder for hhv. at give straflempe og at iværksætte uopfordrede sektorundersøgelser.

**Figur 2.19: Konkurrenceloven, redskaber, uafhængighed og gennemsigtighed, 2003**



Anm.: Indikatoren kan løbe fra nul til seks, hvor et nul svarer til, at man lever op til de relevante kriterier. En lille værdi af indikatoren angiver således, at loven og redskaberne er så understøttende for konkurrencen som muligt. EU9-lande er markeret med gult.

Kilde: Jens Høj (2007): "Competition Law and Policy Indicators for the OECD countries", OECD Economics Department Working Paper, no. 568.

Konkurrenceloven er strammet flere gange inden for de senere år. Ved den seneste lovændring pr. 1. juli 2007 blev der bl.a. indført et straflempelsesprogram (leniency-programmet), hvor der blev indført regler om bødefritagelse og bøderabat til virksomheder, der samarbejder med myndighederne om opklaring af karteller, jf. boks 2.9. Endvidere er der i retsplejeloven pr. 1. januar 2008 givet adgang til gruppesøgsmål, hvor flere personer kan gå sammen om at anlægge erstatningssa-



ger over for virksomheder. Danmark bør derfor i dag være bedre placeret end i 2003.<sup>19</sup> Desuden er der åbnet mulighed for – i forbindelse med en kontrolundersøgelse – at bede personer omfattet af undersøgelsen om at vise indholdet af deres lommer, tasker og lignende og mulighed for at tage en identisk elektronisk kopi (spejling) af dataindholdet af computere m.v. Med den seneste ændring af konkurrencelovens § 15 er der også sket en præcisering af Konkurrencerådets uafhængighed.

## Boks 2.9: Ændring af konkurrenceloven

1. juli 2007 trådte en række ændringer i konkurrenceloven og retsplejeloven i kraft. Ændringerne sigtede bl.a. mod at styrke indsatsen mod ulovlige karteller og mod at sikre effektiv offentlig konkurrence.

- Der er indført et straflempelsesprogram i kartelsager, hvor der kan gives bødefri-tagelse og bøderabat til virksomheder, der samarbejder med myndighederne om en opklaring af karteller.
- Der er åbnet mulighed for – i forbindelse med en kontrolundersøgelse – at bede personer omfattet af undersøgelsen om at vise indholdet af deres lommer, tasker og lig-nende og mulighed for at tage en identisk elektronisk kopi (spejling) af data-indholdet af computere m.v.
- Konkurrencestyrelsen har fået mulighed for at afslutte en strafsanktioneret konkur-rencesag ved et administrativt bødeforlæg i tilfælde, hvor 1) virksomhederne tilstår det strafbare forhold, 2) der er fast retspraksis for strafudmåling, 3) Statsadvokaten for Særlig Økonomisk Kriminalitet er enig i formen for sagsafslutning og i bødestørrelsen.
- Konkurrencestyrelsen har fået mulighed for at rejse og føre sag ved domstolene i til-ståelsessager, hvor Statsadvokaten for Særlig Økonomisk Kriminalitet er enig i pro-ceduren.
- Der er indført annonceringspligt for alle offentlige indkøb over 500.000 kr., som ikke er omfattet af EU's udbudsregler.
- Der gives bedre mulighed for at give en klage til klagenævnet for Udbud opsættende virkning.
- Konkurrencerådet har fået styrket kompetence til at kontrollere afregningspriser ved fritvalgsordninger og øgede sanktionsmuligheder.
- Konkurrencerådets medlemmer udnævnes på baggrund af deres personlige og faglige kvalifikationer, og de skal fungere uafhængigt i deres virke.

Danmark ligger sammen med Sverige og Finland i midterfeltet, når det gælder konkurrencemyndighedernes uafhængighed<sup>20</sup> og gennemsigtighed i beslutninger-

<sup>19</sup> Værdien af indikatoren afhænger dog af, hvor lang tid leniency-programmet har været i kraft. Derfor er forbedringen i Danmarks placering formentlig begrænset.

<sup>20</sup> Uafhængigheden måles ved graden af politisk uafhængighed for konkurrencemyndighederne. Gennemsigtighed måles dels ved, om konkurrencemyndighederne offentliggør sine beslutninger, dels ved om andre end domstole/ankenævn (fx et ministerium) kan omgøre konkurrencemyndighedernes afgørelser.

ne, jf. figur 2.19 (b). Danmark er ikke placeret blandt de allerbedste, fordi Konkurrencestyrelsen er en styrelse under Økonomi- og Erhvervsministeriet, hvilket i OECD-rapporten opfattes som en mindre grad af uafhængighed. I forhold til håndhævelsen af konkurrenceloven agerer Konkurrencestyrelsen og Konkurrencerådet dog helt uafhængigt af Økonomi- og Erhvervsministeriet og er dermed politisk uafhængigt i denne forbindelse. Konkurrencestyrelsens og Konkurrencerådets afgørelser kan således ikke ankes til Økonomi- og Erhvervsministeriet, men alene til Konkurrenceankenævnet og i sidste instans domstolene.

Der er flere forhold, der spiller ind i forhold til at sikre en effektiv konkurrence. Det kan fx være en dårlig konkurrencekultur og offentlig regulering. Såfremt konkurrencen i Danmark skal blive blandt de bedste i OECD, er én mulighed, at myndighedernes redskaber til at håndhæve konkurrenceloven styrkes yderligere.

De danske tærskelværdier for, hvornår fusioner skal anmeldes til Konkurrencestyrelsen, er høje, jf. Konkurrenceregulering 2007. Regeringen har nedsat et fusionsudvalg, der skal vurdere de danske fusionskontrolregler. Målet er at sikre, at fusionskontrollen i Danmark er lige så effektiv, som i lande Danmark normalt sammenlignes med. Udvalget skal bl.a. vurdere fordele og ulemper ved en nedsættelse af tærskelværdierne (omsætningsgrænserne, der udløser pligt til anmeldelse). Udvalget skal endvidere overveje, om der er behov for ændrede anmeldelsesprocedurer.

Et andet punkt, der har betydning for Danmarks placering blandt OECD-landene, er, hvor hårdt konkurrenceovertrædelser straffes. Hvis straffen for overtrædelser af konkurrenceloven er høj, vil det blive mindre lukrativt for virksomheder at overtræde loven. Endvidere øges kartelvirksomheders incitament til at søge om straflempe gennem leniency-programmet.<sup>21</sup>

En sammenligning af Danmark med de øvrige EU9-lande samt Canada og USA viser, at den danske lovgivning ikke har det samme sanktionsniveau som i de bedste OECD-lande, når det gælder bødekompentence og bødeniveau, muligheder for at pålægge fængselsstraf samt muligheden for at foretage kontrolundersøgelser i private hjem, jf. tabel 2.3.

---

<sup>21</sup> *Virksomheders kartelsamarbejde er en bevidst overtrædelse af konkurrenceloven, der har til formål at øge indtjeningen i virksomhederne på bekostning af forbrugerne og evt. andre virksomheder. Det er et velkendt resultat i den økonomiske litteratur, at virksomhederne vejer risikoen for at blive opdaget og den efterfølgende bøde for overtrædelsen op mod den forventede gevinst ved kartelsamarbejdet i form af højere indtjening. Et højere bødeniveau vil derfor alt andet lige gøre det mindre profitabelt at deltage i et kartelsamarbejde. I et nyt amerikansk studie vises det eksempelvis, at det amerikanske bødeniveau for kartelaftaler ligger under det niveau, der bedst forhindrer ulovlige prisaftaler. Det skyldes, at prisen for karteller er større end hidtil antaget, jf. Connor John M. & Lande Robert H., (2007): "Cartel Overcharges and Optimal Cartel Fines", tilgængeligt på SSRN: <http://ssrn.com/abstract=1029755>.*

**Tabel 2.3: Redskaber til håndhævelse af konkurrenceloven**

	Bøder				Fængsel		Efterforskningsinstrumenter
	Administrative bøder	Strafferetlige bøder	Individuelle bøder	Højeste udmålte bødestraf til dato, mio. euro	Hjemmel til fængselsstraf	Fængselsstrafferamme	Kontrolundersøgelse i private hjem
<b>BE</b>	Ja	Nej	Ja	1,1	Nej		Ja
<b>DK</b>	Nej <sup>1</sup>	Ja	Ja	0,7	Nej		Nej <sup>2</sup>
<b>UK</b>	Ja	Ja	Ja	23,2	Ja	5 år	Ja
<b>FI</b>	Ja	Nej	Nej	14,0 <sup>3</sup>	Nej		Nej
<b>FR</b>	Ja	Ja	Ja	256,0	Ja	4 år	Ja
<b>NL</b>	Ja	Nej	Ja	93,9 <sup>4</sup>	Nej		Ja
<b>IT</b>	Ja	Nej	Ja	290,0	Nej		Nej
<b>SE</b>	Ja	Nej	Nej	16,0 <sup>3</sup>	Nej		Ja
<b>DE</b>	Ja	Nej	Ja	251,0 <sup>5</sup>	(Ja) <sup>5</sup>	5 år	Ja
<b>EU</b>	Ja	Nej	Nej	497,2	Nej		Ja
<b>US</b>	Nej	Ja	Ja	343,9	Ja	10 år	Ja
<b>CA</b>	Ja	Ja	Ja	33,1	Ja	5 år	Ja

Note 1: Konkurrencestyrelsen har dog mulighed for at afslutte en strafsanktioneret konkurrencesag ved et administrativt bødeforlæg i tilfælde, hvor 1) virksomhederne tilstår det strafbare forhold, 2) der er fast retspraksis for strafudmåling, 3) Statsadvokaten for Særlig Økonomisk Kriminalitet er enig i formen for sagsafslutning og i bødestørrelsen.

Note 2: Konkurrencestyrelsen kan oversende en sag til strafferetlig forfølgning hos Statsadvokaten for Særlig Økonomisk Kriminalitet, som efter retsplejeloven har kompetence til at ransage private hjem, hvis der foreligger rimelig grund til mistanke. Hvis der ikke er mistanke, kan politiet kun gennemføre ransagninger i private hjem hos ikke-mistænkte, såfremt den ikke-mistænkte meddeler samtykke hertil. Konkurrencestyrelsen har mulighed for under en kontrolundersøgelse at forlange, at personer, der er omfattet af kontrolundersøgelsen, viser indholdet af deres lommer, tasker og lign. med henblik på, at Konkurrencestyrelsen kan gøre sig bekendt med og eventuelt tage kopi af dette.

Note 3: Sagen er appelleret.

Note 4: Information om bøder pålagt de enkelte virksomheder er ikke tilgængelig, så beløbet er den samlede bøde i et kartel i infrastrukturen.

Note 5: Kun i sager om budskoordinering.

Anm.: Bødestørrelserne er omregnet med valutakurser pr. 13. februar 2008.

Kilde: Styrelsens undersøgelse hos relevante konkurrencemyndigheder, Nationalbanken og egne beregninger.

De fleste landes konkurrencemyndigheder har hjemmel til at pålægge bøder i forbindelse med konkurrencelovsovertrædelser. Blandt EU9-landene er Danmark det eneste land, hvor bødekompetencen for konkurrencelovsovertrædelser overvejende ligger hos domstolene. Baggrunden herfor er hensynet til virksomhedernes retssikkerhed. Konkurrencestyrelsen har dog mulighed for at afslutte en strafsanktioneret konkurrencesag ved et administrativt bødeforlæg i særlige tilfælde, hvor

der bl.a. er skabt fast retspraksis og Statsadvokaten for Særlig Økonomisk Kriminalitet (SØK) er enig i formen for sagsafslutningen og i bødestørrelsen.<sup>22</sup> De øvrige lande har enten egentlige administrative bøder eller en kombination af både administrative og strafferetlige bøder. I Danmark kan domstolene, ligesom i seks andre EU9-lande, idømme privatpersoner såsom direktører, bestyrelsesmedlemmer m.v. bøder for overtrædelser af konkurrenceloven.

Kommissionen har pålagt den højeste bøde på knap 500 mio. euro for en virksomheds konkurrencelovsovertrædelse efterfulgt af Italien med 290 mio. euro. Den højeste bøde i Danmark til en enkelt virksomhed var på 0,7 mio. euro. Uden for EU9 er det USA, der har pålagt den højeste bøde på 344 mio. euro. Bøderne udmåles typisk med udgangspunkt i virksomhedernes omsætning samt overtrædelsens alvor og varighed.<sup>23</sup>

Når den højest udmålte bøde i Danmark er lav sammenlignet med andre lande, skyldes det bl.a., at der i 2002 blev indført nye bødereglere, og at den fulde effekt af lovændringen endnu ikke er set. Der er således endnu ikke udmålt en bøde for en meget grov overtrædelse af konkurrenceloven, der kan give en bøde på 15 mio. kr. og derover.<sup>24</sup> De hidtidige lave bøder er også en konsekvens af, at det i forbindelse med tidligere lovændringer har været hensigten, at bødeniveauet i Danmark skulle følge danske retstraditioner og dermed ligge betydeligt lavere end i EU.<sup>25</sup>

På linie med Kommissionen har konkurrencemyndighederne i de fleste lande adgang til at foretage kontrolundersøgelser i private hjem. Det gælder imidlertid ikke i Danmark, Finland og Italien. Til gengæld har politiet i Danmark mulighed for at ransage private hjem i de sager, Konkurrencestyrelsen oversender til Statsadvokaten for Økonomisk Kriminalitet, såfremt der foreligger grund til at mistænke den pågældende person for en konkurrencelovsovertrædelse.

Blandt EU9-landene kan England, Frankrig og Tyskland pålægge fængselsstraf. England og Tyskland har en strafferamme på 5 år, hvorimod Frankrig kan pålægge op til 4 års fængselsstraf. Canada og USA kan pålægge fængselsstraf på hen-

---

<sup>22</sup> Endvidere skal virksomheden tilstå det strafbare forhold, jf. note 1 til tabel 2.3 og boks 2.9. I praksis vil det formentlig kun ske i meget få sager. Det er en konsekvens af, at bestemmelsen er møntet på særlige sager, hvor der sker en behandling af et større sagskompleks med mange ensartede sagsforhold, og hvor SØK vælger at føre et mindre antal enkeltsager for domstolene. Det skete for eksempel i el-kartelsagerne.

<sup>23</sup> I mange af de lande, Danmark sammenlignes med, er der et bødeloft på 10 pct. af virksomhedens omsætning.

<sup>24</sup> De danske bøderammer for overtrædelse af konkurrenceloven er: 10.000-400.000 kr. for mindre alvorlige overtrædelser, 400.000 til 15 mio. kr. for alvorlige overtrædelser og 15 mio. kr. og derover for meget alvorlige overtrædelser. Dertil kan komme et tillæg udmålt på baggrund af overtrædelsens varighed. Endvidere tages der hensyn til virksomhedernes omsætning, der kan indebære, at bøden forøges eller reduceres. Dertil kommer, at virksomhederne kan få bøderabat, hvis de samarbejder med konkurrencemyndighederne om afsløring og dokumentation af et kartel, de har deltaget i (leniency).

<sup>25</sup> Jf. fx FT 1999/2000, tillæg B, s. 1297.

holdsvis 5 og 10 år. Efter Konkurrencestyrelsens oplysninger er det kun i USA og Canada, at overtrædelser af konkurrenceloven er blevet straffet med fængselsstraf. I de EU-lande, hvor hjemlen til fængselsstraf ikke er blevet udnyttet, kan en forklaring være, at det typisk er Kommissionen, der fører de største sager.

Kommissionen kan kun give bøde til virksomhederne og har dermed ikke mulighed for fængselsstraf. De nationale myndigheder kan gennemføre kontrolbesøg i samarbejde med Kommissionen og kan derigennem få adgang til relevant bevismateriale. Hvis de nationale myndigheder ikke på denne måde kan få adgang til alt relevant bevismateriale, kan der være en risiko for, at direktører m.v. i virksomheder, som er involveret i de største sager ved Kommissionen, ikke vil kunne idømmes fængselsstraf ved grove overtrædelser af EU's konkurrencelovgivning, selvom der nationalt er mulighed for det. Mulighed for fængselsstraf vil derved i nogle tilfælde skabe en forskel mellem de virksomheder, som er involveret i de største sager ved Kommissionen, og virksomheder, der kun er involveret i sager ved de nationale konkurrencemyndigheder, jf. boks 2.10.

## **Boks 2.10: Kommissionen og nationalstaternes kompetencer**

Kompetencefordelingen mellem Kommissionen og de nationale konkurrencemyndigheder er således, at de nationale konkurrencemyndigheder mister deres kompetence til at behandle en sag, hvis den har mærkbar samhandelspåvirkning, og såfremt Kommissionen vælger at behandle den pågældende sag, jf. Rådets forordning nr. 1/2003 artikel 11, stk. 6. Som udgangspunkt vil Kommissionen behandle sager, der påvirker konkurrencen i mere end tre medlemslande, jf. Kommissionens meddelelse om samarbejdet indenfor netværket af konkurrencemyndigheder (2004/C 101/03). Dette betyder, at de konkurrencesager, som Kommissionen behandler, typisk involverer relativt store virksomheder. Men også de nationale myndigheder behandler sager med store virksomheder.

Idømmelse af strafferetlige sanktioner falder ifølge Traktaten ikke ind under EU-samarbejdet, men er et anliggende for medlemsstaterne. Kommissionen har derfor ikke hjemmel til at idømme privatpersoner fængselsstraf for konkurrencelovsovertrædelser.

Det følger af EU-reglerne, at medlemslandene kun kan udveksle fortrolige oplysninger som bevismateriale mod privatpersoner, såfremt den afgivende myndighed sanktionerer lovovertrædelsen på samme måde som den modtagende, jf. Rådets forordning (EF) 1/2003 af 16. december 2002 artikel 12. De nationale myndigheder kan dog få adgang til relevant bevismateriale, hvis de gennemfører koordinerede kontrolbesøg med Kommissionen. →

I EU-lande, hvor der er adgang til at idømme fængselsstraf, vil direktører m.v. i de berørte virksomheder kunne idømmes fængselsstraf ved grove overtrædelser, fordi det er de nationale myndigheder, der har kompetencen til at behandle sagerne. I de tilfælde, hvor den nationale konkurrencemyndighed ikke kan få adgang til alt relevant bevismateriale i de sager, som behandles af Kommissionen, vil der kunne opstå en forskel i behandlingen af de virksomheder, som er involveret i de største sager ved Kommissionen, og virksomheder, der er involveret i sager med de nationale konkurrencemyndigheder.

Mulighederne for at straffe overtrædelser af konkurrenceloven er begrænsede sammenlignet med anden økonomisk kriminalitet, jf. tabel 2.4. Således kan særligt grove tilfælde af bedrageri, skattesvig, underslæb og skyldnersvig straffes med op til 8 års fængsel. Overtrædelser af konkurrenceloven indebærer dog ikke nødvendigvis samme personlige og direkte gevinst som ved anden økonomisk kriminalitet.

**Tabel 2.4: Strafferammer for anden økonomisk kriminalitet**

	Bedrageri	Skattesvig	Underslæb	Skyldnersvig
<b>Strafferamme<sup>1</sup></b>	1 år og 6 mdr.	1 år og 6 mdr.	1 år og 6 mdr.	1 år og 6 mdr.
<b>Særligt grove tilfælde</b>	8 år	8 år	8 år	8 år

*Note 1: Ved mindre strafværdighed medfører overtrædelser kun bødestraf.*

*Kilde: Lbkg 1260 af 12.10.2007 om straffeloven.*

## 2.6 KONKURRENCEUDSÆTTELSE I DEN OFFENTLIGE SEKTOR

Den offentlige sektor udgør en væsentlig del af den danske økonomi. Det er derfor vigtigt, at der er effektiv konkurrence i den offentlige sektor. Der kan skabes øget offentlig konkurrence igennem bl.a. udbud og frit valg.

Offentlige udbud – hvor private og evt. offentlige leverandører konkurrerer om at levere varer eller tjenester til den offentlige sektor – er med til at sikre, at offentlige institutioner og myndigheder får mest for pengene.

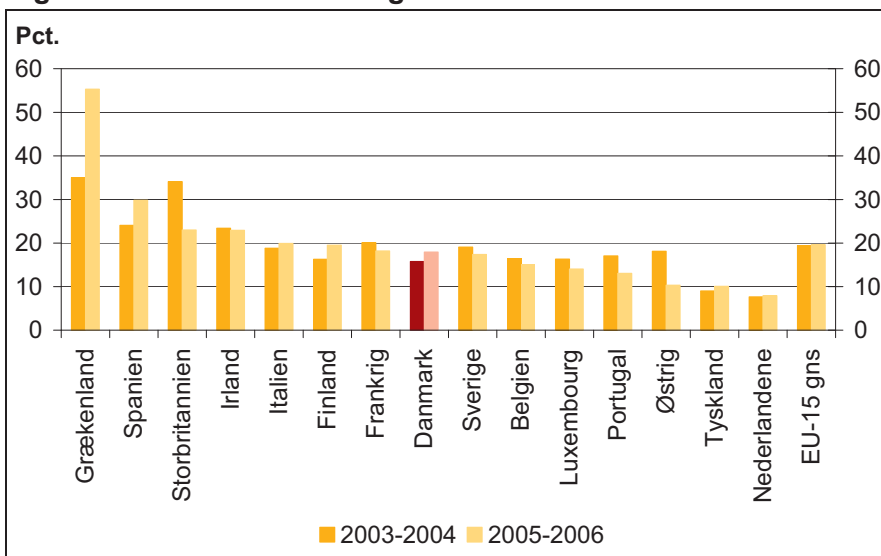
Det frie valg af leverandører skærper konkurrencen mellem de offentlige udbydere og private leverandører. Desuden øges konkurrencen også mellem private leverandører. Det kan give borgerne bedre og billigere løsninger.

## Offentligt udbud og indkøb i EU

Den offentlige sektor i Danmark sendte i perioden 2005-2006 ca. 18 pct. af indkøbene i EU-udbud. Det er en stigning på godt 2 procentpoint i forhold til 2003-2004. Omfanget af offentlige udbud i Danmark har dermed nærmet sig EU15-gennemsnittet, som i samme periode har udgjort 19½ pct., jf. figur 2.20. Danmark ligger for 2005-2006 således på en ottendeplads i EU15 mod en trettendeplads for 2003-2004. Grækenland, Spanien, Storbritannien og Irland sendte den største andel af de offentlige indkøb i EU-udbud.

Alle offentlige indkøb skal sendes i EU-udbud, hvis indkøbssummen overstiger fastsatte tærskelværdier. EU-udbud annonceres i EU, og der åbnes således op for, at leverandører uden for Danmark kan byde på opgaverne. I praksis vindes langt de fleste danske EU-udbud af danske virksomheder, og få danske virksomheder vinder EU-udbud i andre lande. Der er således begrænset international konkurrence om EU-udbuddene.<sup>26</sup>

**Figur 2.20: Andel af offentlige indkøb i EU-udbud for EU15**



Ann.: Udsving i bl.a. anlægsinvesteringer kan give anledning til store udsving i de enkelte landes indkøb i EU-udbud.

Kilde: Europa-Kommissionen, Generaldirektoratet for Det indre Marked og egne beregninger.

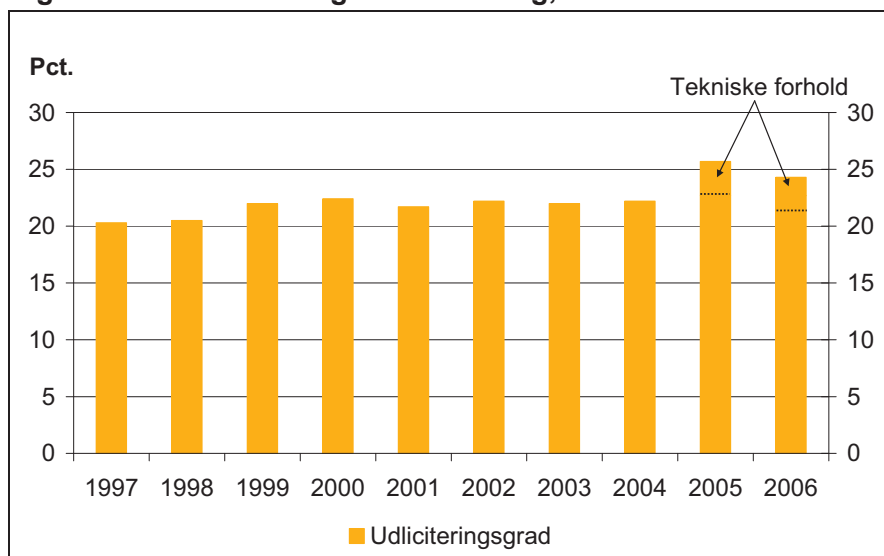
<sup>26</sup> Fx viste tal fra Europa-Kommissionen i sidste halvdel af 1990'erne, at værdien af offentlige kontrakter, der tildeles en leverandør fra et andet EU-land, kun udgjorde 10 pct. af den samlede værdi af kontrakter, der har været i EU-udbud. Endvidere vandt danske virksomheder i 2005 53 ud af de i alt 76.931 EU-udbud uden for Danmark, hvor der blev meldt tilbage, at der ud fra udbuddet blev underskrevet en kontrakt, og hvor der var oplysninger om den vindende virksomhed, jf. Danske virksomheder og offentlige kontrakter i udlandet, notat udarbejdet som bilag til En offensiv handelspolitisk strategi, Regeringen (2007) og tilgængeligt på [www.oem.dk](http://www.oem.dk).

Der er pr. 1. juli indført annonceringspligt for offentlige myndigheders køb af varer og tjenester, der overstiger 500.000 kr., og som ikke er omfattet af kravet om EU-udbud.

### Offentligt udbud og indkøb

Staten udliciterede godt 24 pct. af sine driftsopgaver i 2006. Det er lidt mindre end i 2005. Opgørelsen er påvirket af regnskabstekniske forhold, som vanskeliggør sammenligning af indikatoren over tid. Stigningen i 2005 skyldes primært ændret regnskabspraksis i Banedanmark, og at universiteterne med en meget lav udliciteringsgrad ikke længere er en del af statens driftsudgifter. Set over en lidt længere periode har statens udliciteringsgrad været nogenlunde konstant, jf. figur 2.21.

**Figur 2.21: Statens brug af udlicitering, 1997-2006**



*Ann.: Den stiplede linje viser en regnskabsteknisk korrektion i 2005, som er videreført i 2006. Der er dog en vis usikkerhed forbundet med korrektionen fra 2005.*

*Kilde: Udliciteringsrådet og Finansministeriet.*

Konkurrenceudsættelsen af kommunernes indkøb af varer og tjenester kan måles ved den private leverandørindikator (PLI). Fra 2006 foreligger endvidere en ny indikator for konkurrenceudsættelse (IKU), jf. boks 2.11.



## Boks 2.11: Indikator for kommunal konkurrenceudsættelse

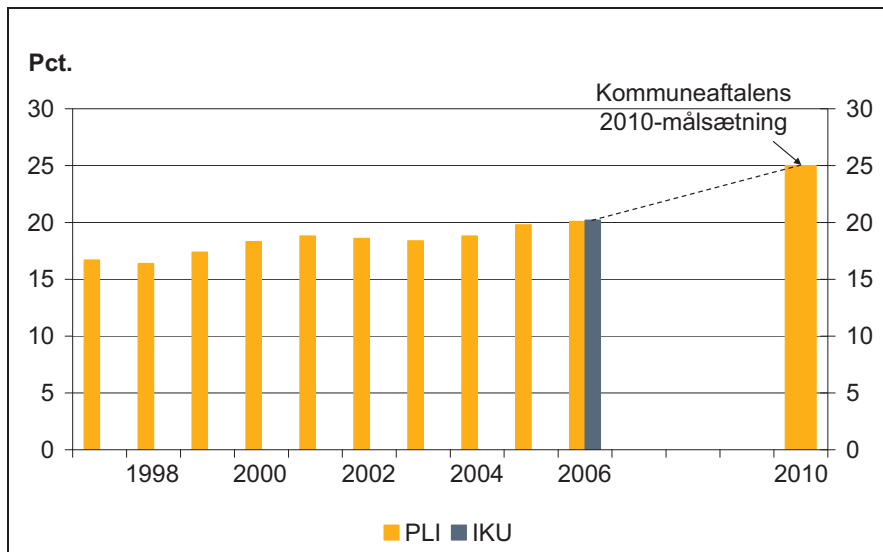
Den private leverandørindikator (PLI) blev udviklet, fordi den kommunale udliciteringsgrad, som tidligere blev anvendt, undervurderede den reelle udliciteringsgrad i kommunerne. Undervurderingen skyldes, at en stor del af kommunernes bruttodriftsudgifter går til myndighedsopgaver, som ikke må udliciteres. Derfor angiver PLI kommunernes samlede indkøb hos de private leverandører som andel af de samlede bruttodriftsudgifter fratrukket udgifter til myndighedsområder, som ikke må udliciteres.

PLI har – i lighed med udliciteringsgraden – den ulempe, at det ikke direkte er konkurrenceudsættelsen, der måles, men derimod hvor stor en del af en kommunes opgaver, der løses af private virksomheder. Et køb hos en privat virksomhed behøver imidlertid ikke at have været konkurrenceudsat, men kan være tildelt direkte én leverandør. PLI kan omvendt også være undervurderet, hvis kommunen ved afgivelse af kontrolbud selv vinder en udbudt opgave.

Med henblik på at korrigere for sidstnævnte svagheder har Velfærdsministeriet udviklet en ny indikator for konkurrenceudsættelse (IKU). Med ganske få undtagelser er PLI og IKU stort set sammenfaldende på kommuneniveau. IKU er endnu kun tilgængelig for 2006. Det bemærkes, at konkurrenceudsættelsesindikatoren for 2006 er opgjort på grundlag af opgavefordelingen før kommunalreformen. IKU udgjorde i 2006 20,2 pct. opgjort som gennemsnit, mens PLI udgjorde 20,1 pct.

Fra 2005 til 2006 steg PLI fra lige under 20 pct. til lige over 20 pct. svarende til niveauet for den nye IKU, jf. figur 2.22. I aftalen mellem kommunerne og staten om den kommunale økonomi for 2007 blev der opstillet en målsætning om, at andelen af kommunale opgaver, der konkurrenceudsættes, skal øges til 25 pct. i 2010. Fremdriften på aftalen skal vurderes årligt i forbindelse med kommunalforhandlingerne.

**Figur 2.22: Kommunernes brug af private leverandører, 1997-2006**



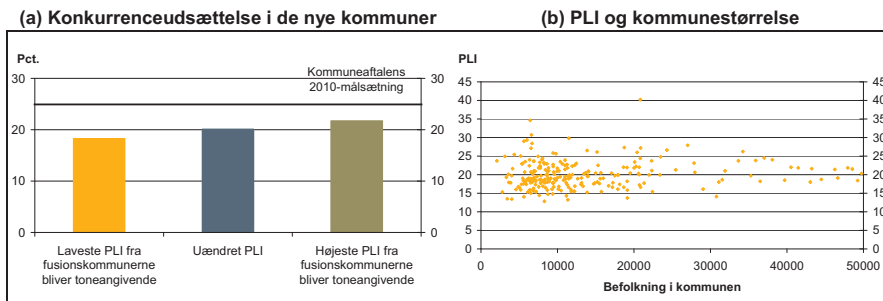
Ann.: PLI og IKU er opgjort som et gennemsnit over alle kommuner, jf. boks 2.11.

Kilde: [www.noegletal.dk](http://www.noegletal.dk).

En stigning i den gennemsnitlige PLI på 1 procentpoint svarer til, at kommunerne konkurrenceudsætter opgaver for yderligere knap 2 mia. kr. beregnet ud fra den udgiftsstruktur og det udgiftsniveau, som var gældende i 2006. Hvis 2010-målet skal nås, skal konkurrenceudsættelsen med andre ord øges med ca. 9 mia. kr.

Med kommunalreformen, som trådte i kraft i 2007, er en række kommuner blevet lagt sammen. Den gennemsnitlige PLI vil for alle kommuner stige fra 20 pct. til 22 pct., hvis hver af de nye kommuner anvender samme praksis for konkurrenceudsættelse, som den fusionskommune i den nye kommune, der inden fusionen havde den højeste PLI, jf. figur 2.23(a).

## Figur 2.23: Konkurrenceudsættelse i kommunerne



*Anm.: For hver af kommunerne i den nye kommunestruktur er beregnet en PLI-indikator under 3 forudsætninger; a) PLI-niveauet fra fusionskommunen med den laveste PLI bliver toneangivende i den nye kommune; b) PLI videreføres uændret; og c) PLI-niveauet fra fusionskommunen med den højeste PLI bliver toneangivende. Gamle kommuner, der opsplittes, er beregningsteknisk henført til den nye kommune, der modtager den største befolkningsandel fra den gamle kommune. Herefter er beregnet et samlet gennemsnit ved at vægte PLI i de nye kommuner sammen med summen af fusionskommunernes bruttodriftsudgifter fratrukket udgifter på de områder, som ikke må udliciteres.*

*Kilde: Velferdsministeriet og egne beregninger.*

Forudsættes det i stedet, at konkurrenceudsættelsen i hver af de nye kommuner bliver bestemt af den praksis for konkurrenceudsættelse, som kendetegnede den fusionskommune i den nye kommune, som inden fusionen havde den laveste PLI, vil den gennemsnitlige PLI falde fra 20 pct. til 18 pct.

Ovenstående beregninger er stiliserede og viser ikke, hvorledes konkurrenceudsættelsen i de nye kommuner har udviklet sig i 2007. Men beregningerne illustrerer, at kommuneaftalens målsætning om, at 25 pct. af de kommunale udgifter i 2010 skal konkurrenceudsættes, er ambitiøs. Hvis den nye kommunestruktur skal bidrage til øget konkurrenceudsættelse og opnåelse af 25 pct.-målsætningen, vil det kræve klar prioritering og vilje til at benchmarke sig med ikke blot de bedste nabokommuner, men med de bedste kommuner i hele landet.

Stigningen i kommunestørrelse efter kommunalreformen vil næppe i sig selv give et væsentligt bidrag til at øge konkurrenceudsættelsen. I hvert fald var der i 2006 ingen sammenhæng mellem kommunestørrelse (målt ved antallet af borgere i kommunen og graden af konkurrenceudsættelse), jf. figur, 2.23(b). Faktisk var der kun 21 kommuner, der havde en PLI på over 25 pct.

Regeringen har – som et led i kvalitetsreformen – besluttet at nedsætte et nyt og mere fokuseret Udbudsråd og fremlagde i maj 2008 et kommissorium for Udbudsrådet.

Det er rådets opgave at fremme konkurrencen i den offentlige sektor, herunder at iværksætte og deltage i debatter, gennemføre dialog med offentlige myndigheder

og virksomheder samt udarbejde analyser. Det er endvidere rådets opgave løbende at fremkomme med anbefalinger, rådgive Udbudsportalens bestyrelse samt evaluere resultaterne af konkurrenceudsættelse og reglerne på området, herunder reglerne om annonceringspligt. Udbudsrådet skal fokusere på konkurrenceudsættelse og de klassiske former for offentligt-privat samarbejde. Det er Konkurrencestyrelsens forventning, at Udbudsrådet kan medvirke til at øge konkurrenceudsættelsen i kommunerne.

## Frit valg

På ældreområdet blev der i 2004 indført frit leverandørvalg for praktisk hjælp (fx rengøring), personlig pleje og madservice. Siden da er udbredelsen steget gradvist. Det afspejles bl.a. i, at en stigende andel af alle kommuner nu tilbyder mulighed for valg mellem offentlige og private leverandører, og at en stigende andel potentielle fritvalgsbrugere vælger en privat leverandør, jf. tabel 2.5.

**Tabel 2.5: Frit valg i hjemmehjælpen**

Personlig pleje og praktisk hjælp, pct.	2004	2005	2006
<b>Andel kommuner med privat leverandør</b>			
- Personlig pleje	30	33	37
- Praktisk hjælp	59	69	74
<b>Andel potentielle fritvalgsbrugere, der benytter private leverandør</b>			
- Personlig pleje	2	3	4
- Praktisk hjælp	10	15	21

*Anm.: Andel af kommuner med private leverandører er her opgjort som andelen af kommuner, hvor mindst en potentiel fritvalgsbruger benyttede en privat leverandør. Opgørelsen adskiller sig dermed metodisk fra bl.a. den spørgeskemaundersøgelse, der var anvendt som kilde i Konkurrenceredegørelse 2007, men viser stort set samme niveauer og udvikling.*

*Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.*

Fra 2004 til 2006 steg andelen af kommuner med mindst én privat leverandør af praktisk hjælp således fra 59 pct. til 74 pct., mens der for personlig pleje var tale om en stigning fra 20 til 37 pct. Også andelen af potentielle fritvalgsbrugere, som valgte private leverandører, var stigende fra 2004 til 2006. Niveauerne herfor var dog fortsat i 2006 – og især for personlig pleje – beskedne.

For at sikre, at den reelle konkurrence på fritvalgsområdet udvikles yderligere, er det afgørende, at de kommunale og private leverandører konkurrerer på lige vilkår. Det er vigtigt, at kommunen fastsætter afregningspriser, der afspejler de faktiske omkostninger ved at levere ydelserne.

Konkurrencestyrelsen undersøger løbende kommuners afregningspriser. Det sker som følge af klager, og ved at Styrelsen hvert år undersøger afregningspriserne i fem kommuner, hvor Styrelsen mener, at der er indikationer på, at priserne kan være sat under omkostningerne.

Med den ændrede konkurrencelov har Konkurrencerådet endvidere fået forbedret sine muligheder for at gribe ind over for kommuner, der fastsætter deres afregningspriser for lavt set i forhold til omkostningerne ved at levere serviceydelserne. Rådet kan udstede påbud om afregningspriser, som bedre afspejler omkostningerne.<sup>27</sup>

Konkurrencestyrelsen vil i løbet af 2008 fremlægge initiativer, der yderligere skal styrke konkurrencen i den kommunale opgaveløsning, dels ved at formidle eksempler på best practice mht. til kommunernes konkurrenceudsættelse, dels ved at intensivere arbejdet med at sikre lige konkurrencevilkår mellem kommunale og private leverandører af hjemmehjælp.

---

<sup>27</sup> Konkurrencerådet kan påbyde en offentlig myndighed specifikke beregningsmetoder og afregningspriser m.v., hvis afregningsprisen er beregnet eller fastsat for lavt efter de gældende regler for frit valg. Derudover kan Konkurrencerådet påbyde offentlige myndigheder at foretage efterbetalinger til private leverandører. Beføjelserne retter sig både mod gældende og fremtidige fritvalgsordninger.

## BILAG 2.1: KONKURRENCEINDEKSET

Konkurrenceindekset beregnes på baggrund af 8 indikatorer. Hvorledes, den kritiske værdi samt minimum og maksimum af indikatorerne fastsættes, varierer, jf. bilagstabel 2.1.

**Bilagstabel 2.1: Konkurrenceindikatorer til udpegning af brancher med tegn på væsentlige konkurrenceproblemer**

	Kritisk værdi	Ender i fordelingen
<b>Offentlig regulering</b>	Tilstedeværelse af konkurrencebegrænsende offentlig regulering	0 og 1
<b>Koncentration</b>	Fire største virksomheders andel af omsætning. CR4>80 pct.	0 og 100
<b>Importkorrigeret koncentration</b>	Importkorrigeret koncentration. CR4>50 pct.	0 og 100
<b>Tilgangsrate</b>	Årlig tilgangsrate lavere end 3 pct. i fremstilling og 8 pct. i andre erhverv	2 pct.-fraktilen
<b>Mobilitet af markedsandele</b>	Mobilitet lavere end 10 pct.	2 pct.-fraktilen
<b>Spredning i produktivitet</b>	Spredning i produktivitet 25 pct. større end gennemsnit over brancher i Danmark	2 pct.-fraktilen
<b>Lønpræmier</b>	Lønpræmien 15 pct. højere end lønpræmien i møbelindustrien	2 pct.-fraktilen
<b>Afkastningsgrad</b>	Afkastningsgrad 50 pct. højere end gennemsnittet over brancher i Danmark	2 pct.-fraktilen

Konkurrenceindekset beregnes for 501 brancher som et simpelt gennemsnit af de 8 normerede indikatorer.

I beregningen af de overordnede indeks ses bort fra rent offentlige brancher som eksempelvis militær og politi. Endvidere ses bort fra brancher med en årlig omsætning på under 500 mio. kr. eller (for ikke-momspligtige brancher) under 600 ansatte svarende til bagatelgrænsen i udpegningen af brancher med tegn på væsentlige konkurrenceproblemer. Antallet af brancher, der indgår i beregningen af det samlede indeks, reduceres til 316.

Ved overgangen fra DB93 til DB03 er der oprettet en række nye brancher. For disse brancher er den seneste observation anvendt som værdi bagud i tid for på denne måde at korrigere for databruddet.

## BILAG 2.2: METODE TIL BEREGNING AF INDTJENINGENS FØLSOMHED

Indtjeningens følsomhed defineres i sin mest simple form som størrelsen på  $\beta$  i følgende lineære sammenhæng:<sup>28</sup>

$$\ln(\pi_i) = \alpha - \beta \ln(c_i)$$

Et højt  $\beta$  indikerer, at markedet er kendetegnet ved intens konkurrence, hvor ineffektive virksomheder straffes hårdt i form af lav indtjening. Et lavt  $\beta$  indikerer omvendt en mindre intensiv konkurrence, hvor ineffektive virksomheder ikke straffes hårdt på indtjeningen.

Den loglineære sammenhæng kan udledes både fra en klassisk monopolmodel og i en Cournot-model (som en lineær approksimation), dvs. under forholdsvis generelle antagelser om markedet. I et monopol afhænger størrelsen på  $\beta$  af efterspørgsels elasticitet. Et højt  $\beta$  forklares fx ved, at monopolisten står overfor en meget elastisk efterspørgsel. I en Cournot-model kan det vises, at størrelsen på  $\beta$  afhænger af entrybarrierer samt virksomhedernes adfærd. Et højt  $\beta$  kan i Cournot-modellen forklares ved enten lave barrierer eller aggressiv adfærd.

Indtjeningens følsomhed estimeres ved den negative relation mellem virksomheders indtjening og marginalomkostninger.

De marginale omkostninger approksimeres som:

$$mc = \frac{\text{varekøb} + \text{løn}}{\text{nettoomsætning}}$$

Indtjeningen approksimeres som:

$$\pi = \text{nettoomsætning} - \text{varekøb} - \text{løn}$$

For hver enkel branche estimeres en lineær trend, som beskriver udviklingen i indikator over perioden, og et niveau for hvert år.

---

<sup>28</sup> Jf. Boone et al,(2007) "How (not) to Measure Competition", Tilec Discussion Paper, No 2007-014.

## Estimation af udvikling

Udviklingen i indtjeningens følsomhed over tid kan estimeres som både en lineær trend og som et årligt estimat. Estimationsligningen for den lineære trend er for hver enkelt branche givet ved:

$$\ln\left(\frac{\pi_{i,t}}{\bar{\pi}_i}\right) = \alpha - (\beta_0 + \rho t) \ln\left(\frac{c_{it}}{\bar{c}_i}\right) + \gamma \ln(s_{i,t}) + \nu_i + \varepsilon$$

Udviklingen i indikatoren over tid er givet ved parameteren  $\rho$ , mens niveauet for hvert enkelt år kan beregnes som  $\beta_t = \beta_0 + \rho t$ .

$\pi_{i,t}$  er virksomhed  $i$ 's indtjening i periode  $t$

$\bar{\pi}_i$  er medianvirksomhedens indtjening i periode  $t$

$c_{i,t}$  er virksomhed  $i$ 's marginalomkostninger i periode  $t$

$\bar{c}_i$  er medianvirksomhedens marginalomkostninger i periode  $t$

$s_{i,t}$  er virksomhed  $i$ 's omsætning i periode  $t$

$\nu_i$  er virksomhedsspecifikke forhold, der er konstante over tid (fixed effects). Derved tages der højde for, at der kan være forhold i den enkelte virksomhed, som indebærer, at virksomheden har højere eller lavere indtjening, men som ikke er direkte knyttet til (de målte) marginalomkostninger. Det kan fx skyldes, at det er vanskeligt at måle marginalomkostningerne og den økonomisk korrekte indtjening (målefejl), men kan også skyldes andre forhold, som ikke indgår i den teoretiske model.  $\varepsilon_{it}$  er residualt.

Da indtjening og marginalomkostninger er målt i absolutte størrelser, vil sammenhængen mellem indtjening og marginalomkostninger forstyrres, hvis der er forskel på virksomhedernes størrelse. Der tages højde for effekten af virksomhedernes størrelse ved, at virksomhedernes omsætning indgår som forklarende variabel.<sup>29</sup>

---

<sup>29</sup> Alternativt – hvis omsætning ikke indgår i relationen – ville effekten blive opfanget af de virksomhedsspecifikke konstantled, for så vidt angår forskelle i virksomhedsstørrelse, der er konstante over tid.



Estimationsligningen for hvert enkelt år er givet ved:

$$\ln\left(\frac{\pi_{i,t}}{\bar{\pi}_t}\right) = \alpha - \left(\sum_i D_i \beta_i\right) \ln\left(\frac{c_{it}}{\bar{c}_t}\right) + \gamma \ln(s_{i,t}) + v_i + \varepsilon_{it}$$

hvor  $D_i$  er dummyvariable defineret som:  $D_i = 1$  for  $t = i$

Indtjeningens følsomhed estimeres på grundlag af virksomhedsdata fra Økonomi- og Erhvervsministeriets virksomhedsdatabase. Database indeholder unikt data for langt de fleste aktive virksomheder i Danmark for årene 1999 til 2005. For hvert enkelt år findes der egnet data for lidt under 100.000 virksomheder. Samlet giver dette et ikke-balanceret paneldata med ca. 700.000 observationer for hver enkelt variabel. I virksomhedsdatabase eksisterer der data for 401 af de 501 brancher i dansk branchekode 2003.<sup>30</sup> Blandt andet er der ikke observationer for den finansielle sektor samt forsyningssektoren

Data renses for brancher, hvor der ikke eksisterer mere end 35 observationer (gennemsnitligt 5 observationer pr. år), for at sikre mere robuste estimater. Derved reduceres antallet af brancher til 338.

Endvidere ses bort fra brancher med en årlig omsætning på under 500 mio. kr. eller (for ikke-momspligtige brancher) under 600 ansatte svarende til bagatelgrænsen i udpegningen af brancher med tegn på væsentlige konkurrenceproblemer. Dette mindsker antallet af brancher til 232.

---

<sup>30</sup> Identisk med NACE Rev. 1.1 på 4- cifret niveau.

## **BILAG 2.3: METODE TIL UDPEGNING AF BRANCHER MED TEGN PÅ VÆSENTLIGE KONKURRENCEPROBLEMER**

Konkurrencestyrelsen udpeger brancher med tegn på væsentlige konkurrenceproblemer. Kun brancher, der overstiger en bagatelgrænse, bliver udpeget.

Bagatelgrænsen er todelt. En branche skal have en årlig omsætning på over 500 mio. kr. eller – for ikke momspligtige brancher – have over 600 ansatte for at kunne blive udpeget. I Konkurrenceredegørelse 2008 faldt 165 brancher ud af 501 for bagatelgrænsen.

Udpegningen af brancherne med tegn på væsentlige konkurrenceproblemer sker i første omgang kvantitativt. Det sker ud fra de første 9 konkurrenceindikatorer i bilagstabel 2.2.

**Bilagstabel 2.2: Konkurrenceindikatorer til udpegning af brancher med tegn på væsentlige konkurrenceproblemer**

	Kriterium for markering i tabel B2.2	Forkortelse i tabel B2.2	Antal point i udpegning
<b>Offentlig regulering</b>	Offentlig regulering begrænser konkurrencen	OR	3
<b>Koncentration</b>	Fire største virksomheders andel af omsætning. CR4>80 pct.	KC	2
<b>Importkorrigeret koncentration</b>	Importkorrigeret koncentration. CR4>50pct.	IKC	1
<b>Tilgangsrate</b>	Årlig tilgangsrate lavere end 3 pct. i fremstilling og 8 pct. i andre erhverv	TR	2
<b>Mobilitet af markedsandele</b>	Mobilitet lavere end 10 pct.	MM	2
<b>Spredning i produktivitet</b>	Spredning i produktivitet 25 pct. større end gennemsnit over brancher i Danmark	SP	2
<b>Lønpræmier</b>	Lønpræmien 15 pct. højere end lønpræmien i møbelindustrien	LP	1
<b>Afkastningsgrad</b>	Afkastningsgrad 50 pct. højere end gennemsnittet over brancher i Danmark	AG	2
<b>Prisniveau</b>	Prisniveau 3 pct.-point højere end EU9-gennemsnit	PR	3
<b>Branchespecifikke kriterier</b>	Konkret vurdering	BK	-

Fælles for de enkelte kvantitative konkurrenceindikatorer er, at de kan påpege en risiko for konkurrenceproblemer i en branche. Der er tilfælde, hvor udslag på en stor del af indikatorerne ikke er ensbetydende med tegn på væsentlige konkurrenceproblemer i branchen. Det kan skyldes specielle forhold i branchen, måleproblemer i data m.m. Når alle indikatorer vurderes i sammenhæng, giver de imidlertid som regel et godt grundlag for at vurdere konkurrencen i en branche.

Konkurrenceindikatorerne indgår i et pointsystem, hvor brancherne opnår en markering, hvis en given konkurrenceindikator ligger over en vis grænse. Hver markering giver et, to eller tre point, jf. bilagstabel 2.2. Summen af pointene udgør branchens samlede konkurrencescore. I bilagstabel 2.3 er indikatorværdierne angivet for brancher, der udpeges med tegn på væsentlige konkurrenceproblemer.

En branche er kvantitativt udpeget som en branche med tegn på væsentlige konkurrenceproblemer, hvis branchen opnår en samlet score på mindst 60 pct. af det mulige antal point.

Prisniveauet er ikke korrigeret for velstandseffekten, da dette ikke er muligt på det detaljerede brancheniveau

Ud over de 9 kvantitative konkurrenceindikatorer udarbejdes også en konkret vurdering af konkurrenceintensiteten i de enkelte brancher. Vurderingen udarbejdes både for de brancher, som blev udpeget ud fra de kvantitative indikatorer, og for brancher, som ikke blev udpeget. Derfor bliver enkelte brancher taget af listen, selvom de kvantitative indikatorer viser tegn på konkurrenceproblemer. I år er 3 brancher taget af listen, mod 7 sidste år. Desuden bliver 21 brancher i KR-2008 udpeget, fordi Konkurrencestyrelsen mener, at der var konkurrenceproblemer, som konkurrenceindikatorerne ikke får afdækket.

I bilag 2.4 er den konkrete vurdering der ligger bag udpegningen af de 21 brancher kort beskrevet.

**Bilagstabel 2.3: Brancher med tegn på væsentlige konkurrenceproblemer i 2008**

Branche	OR	KC	IKC	TR	MM	SP	LP	AG	PR	BK
<b>INDUSTRI</b>										
Svine- og kreaturslagterier m.v.*			50,6		7,4		15,1		...	Ja
Mejerier*		86,1	65,7		3,5		16,6			Ja
Sukkerfabrikker og -raffinaderier* <sup>1</sup>	Ja	100	76,7	0,0		n.a.		n.a.		Ja
Tobaksfabrikker	Ja	98,8	76,2		0,5	n.a.		24,1		
Udgivelse af bøger, brochurer m.v.*	Ja					1,1	17,0	11,4	...	
Cementfabrikker*		100	71,9	0,0	1,6	n.a.			n.a.	Ja
Fremstilling af bygge-materialer af gips		100	82,6	0,0	2,3	n.a.		17,1	n.a.	
Fremstilling af trådvarer		83,5		0,0	9,9	n.a.		12,5	n.a.	
Fremstilling af afbrydere, relæer og sikringer*	Ja							13,5	n.a.	Ja
<b>EL-, GAS-, VARME- OG VANDFORSYNING</b>										
Produktion af elektricitet*			63,2	4,2		1,0	19,3	19,4	...	
Transmission af elektricitet	Ja	84,6	79,3				19,3		...	Ja
Distribution af og handel med elektricitet	Ja					1,4	19,3		...	Ja
Distribution af og handel med gas*	Ja	87,2	86,3			1,2	24,6			Ja
Varmeforsyning*	Ja			1,9						Ja
Vandforsyning*	Ja			2,8	9,6					Ja
<b>HANDEL OG REPARATIONSVIRKSOMHED</b>										
Apoteker*	Ja			0,0	6,1	n.a.		n.a.		Ja
<b>TRANSPORTVIRKSOMHED</b>										
Jernbaner	Ja	96,9	90,8		9,0				...	
Bus- og S-togtrafik m.v.	Ja	84,9	84,8	4,8		1,8			...	
Taxikørsel*	Ja			3,9						Ja
Lufthavne m.v.*		89,7	89,7	4,0	2,7			10,8	n.a.	
Postvæsen*	Ja	100	93,2		0,1	n.a.			...	
<b>PENGEINSTITUTTER, FINANSIERINGS- OG FORSIKRINGSVIRKSOMHED</b>										
Banker, sparekasser og andelskasser*	Ja		64,3	2,9	7,3		29,4		n.a.	
Anden kreditformidling*	Ja	94,6	n.a.	5,1		1,1	33,9		n.a.	

Finansielle institutioner	Ja		n.a.			1,7	33,9		n.a.	Ja
Livsforsikring	Ja		n.a.	2,8		1,5	39,6		n.a.	Ja
Pensionsforsikring*	Ja		n.a.			1,8	39,6		n.a.	Ja
Anden forsikringsvirksomhed	Ja		n.a.	3,9		1,1	39,6		n.a.	Ja
Anden servicevirksomhed ifm. pengeinstitutter og finansieringsvirksomhed*	Ja	n.a.	n.a.	4,3		1,4	36,7	11,1	n.a.	
<b>FAST EJENDOM, UDLEJNING, FORRETNINGSSERVICE M.V.</b>										
Formidling og udlejning af fast ejendom	Ja					1,1	19,9		n.a.	Ja
<b>OFFENTLIG ADMINISTRATION, FORSVAR OG SOCIALFORSIKRING</b>										
Brandvæsen og redningskorps		98,8	98,6	4,5	1,0	n.a.		11,1	n.a.	
<b>SUNDHEDS- OG VELFÆRDSINSTITUTIONER M.V.</b>										
Praktiserende læger	Ja							18,1	...	Ja
Praktiserende tandlæger m.v.	Ja			4,3				12,2	...	Ja
Sundhedsvæsen i øvrigt	Ja								n.a.	Ja
<b>ANDRE KOLLEKTIVE, SOCIALE OG PERSONLIGE SERVICEAKTIVITETER</b>										
Opsamling og behandling af spildevand	Ja		54,7	5,5	6,7	1,4			...	
Indsamling og behandling af andet affald*	Ja			6,0	5,6				...	Ja

Note 1: Danisco er pr. 1.10.2006 skiftet til branchen Fremstilling af andre fødevarer i øvrigt. Branchen Sukkerfabrikker og raffinaderier udpeges dog igen i år, da årets udpegning primært er baseret på data, hvor Danisco fortsat hører under branchen Sukkerfabrikker og -raffinaderier.

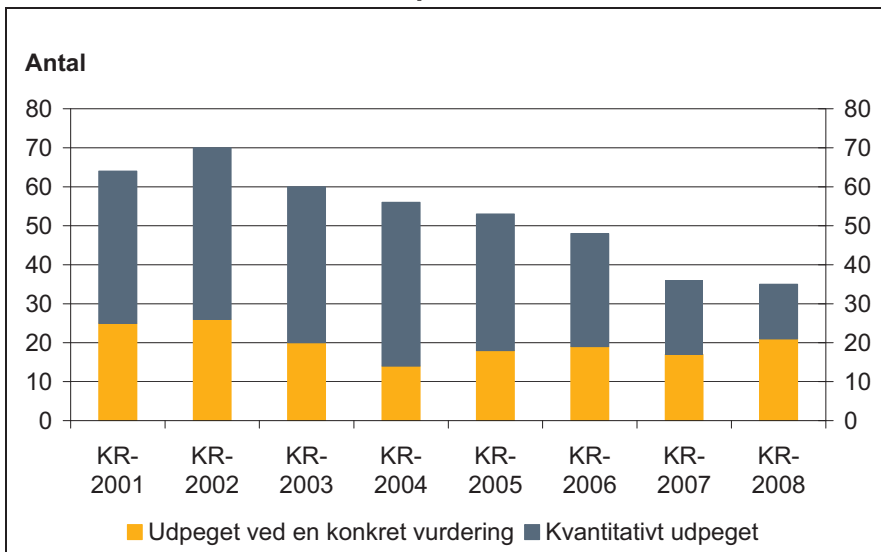
Anm.: Brancher markeret med \* har været udpeget siden Konkurrenceredegørelse 2001. Priserne er ifølge aftale med Eurostat ikke offentliggjort og derfor markeret med (...). Enkelte indikatorer er markeret med n.a., da det ikke har været muligt at beregne indikatoren grundet datamangel. Kun tal for indikatorer over grænseværdien er vist. For TR og MM vises tal, der er under grænseværdien, jf. bilagstabel 2.2. Ikke udfyldte felter indikerer, at indikatoren for branchen er under grænseværdien (for TR og MM over grænseværdien).

Kilde: Danmarks Statistik, KOB, Finanstilsynet samt egne beregninger og vurderinger.

I forhold til sidste års redegørelse er antallet af kvantitativt udpegede brancher faldet, mens antallet af brancher udpeget som følge af en konkret vurdering er steget, jf. bilagsfigur 2.1.

Fem af brancherne udpeges ikke længere ved den kvantitative udpegning og afgår derfor fra listen. En branche falder for bagatelgrænsen. Branchen *lotteri og anden spilvirksomhed* udpeges ikke længere ved en konkret vurdering, da internettet i dag tilbyder de danske forbrugere et bredt udvalg af spillemuligheder, som de facto har sat det lovgivningsbestemte monopol under pres. Europa-Kommissionen har i marts 2007 sendt en åbningsskrivelse til den danske stat om, at Skatteministeriet skal afvikle det danske spillemonopol.

**Bilagsfigur 2.1: Brancher med tegn på væsentlige konkurrenceproblemer**



*Ann.: Figuren viser antal brancher med tegn på væsentlige konkurrenceproblemer som opgjort i de årlige konkurrenceredegørelser fordelt på kvantitativt udpegede brancher, og brancher udpeget på baggrund af en konkret vurdering.*

*Kilde: Egne beregninger og vurderinger.*

Faldet på en branche i forhold til Konkurrenceredegørelse 2007 dækker over, at 7 brancher er taget af listen over brancher med tegn på væsentlige konkurrenceproblemer, mens 6 nye brancher er tilføjet, jf. bilagstabel 2.4.

## Bilagstabel 2.4: Afgang og tilgang til listen over brancher med tegn på væsentlige konkurrenceproblemer

### Afgang

Finansiel leasing
Servicevirksomhed i forbindelse med forsikringsvirksomhed
Advokatvirksomhed
Teknisk afprøvning og analyse
Renholdelse, rensning o.l. virksomhed (*)
Lotteri og anden spilvirksomhed
Radio- og tv-virksomhed

### Tilgang

Fremstilling af byggematerialer af gips (+)
Fremstilling af trådvarer
Transmission af elektricitet
Distribution af og handel med elektricitet
Bus- og S-togstrafik m.v., rutefart
Brandvæsen og redningskorps

*Ann.: Se bilagstabel 2.2 for en udførlig beskrivelse af brancherne og konkurrenceindikatorerne. (\*) angiver, at branchen er taget af listen, fordi den nu falder for bagatelgrænsen. (+) angiver, at branchen ikke længere falder for bagatelgrænsen og derfor er føjet til listen.*

*Kilde: Egne beregninger og vurderinger.*



## **BILAG 2.4: KONKRETE VURDERINGER**

Udpegningen af 21 af de 35 brancher med tegn på væsentlige konkurrenceproblemer er i år sket på baggrund af Konkurrencestyrelsens konkrete vurdering af konkurrenceintensiteten i brancherne. I dette bilag er de konkrete vurderinger kort gengivet.

### **Svine- og kreaturslagterier m.v.**

Branchen dækker over flere indbyrdes sammenhængende markeder. Størst er markedet for indkøb og slagtning af svin. Herefter følger produktion og salg af svinekød og forædlede kødprodukter. Dernæst kommer opkøb af kreaturer til slagtning, produktion og salg af oksekød m.v.

Danish Crown (DC) er branchens altdominerende virksomhed, Tican er nummer to med en markedsandel på ca. 5 pct. Efter fusionen mellem Danish Crown og Steff-Houlberg i 2002 har DC en markedsandel på ca. 90 pct. af alle slagtninger af svin i Danmark. Landmændene, der som andelshavere ejer DC og Tican, er bundet af en leveringspligt for at sikre slagterierne regelmæssige forsyninger.

Hovedparten af forbrugerens forsyning med svinekød sker via detailhandelskæderne. 90 pct. af salget foregår gennem 3 store kæder (Dansk Supermarked, Coop og SuperGros). Detailhandlens indkøbsmønster for fersk svinekød er i vidt omfang nationalt. Mindre dele af forsyningen til kæderne af især forarbejdede varer leveres af udenlandske leverandører og små slagterier. Men DC er som følge af deres stærke markedsposition en uomgængelig samhandelspart for de store kæder, og det kan derfor være vanskeligt for nye leverandører at få adgang til markedet.

Det er også dyrt at etablere nye levedygtige slagterier. DC's dominerende stilling på markedet for indsamling og slagtning af svin betyder endvidere, at de har stærk indflydelse inden for svineavl, sundhedssystemer og bortskaffelse af slagterieraffald.

### **Mejerier**

Branchen dækker over mange markeder: Opkøb af mælk fra mælkeproducenter, fremstilling og salg af drikkemælk og fløde, smør og blandingsprodukter, syrnede mælkeprodukter, fast ost, dessertost og pulverprodukter.

De konkurrencemæssige problemer kan primært henføres til en høj koncentrationsgrad, hvor Arla med markedsandele på op til 85-90 pct. er den helt dominerende aktør på samtlige markeder. Problemerne forstærkes af Arlas kontrol med alle omsætningsled fra landmænd og helt frem til supermarkedernes hylder, kombineret med produkternes karakter, herunder friskhedskrav og høje transportomkostninger. Arla råder over et landsdækkende distributionsnet og et bredt og dybt pro-

duktprogram. Arla er en uomgængelig samhandelspart for de store kæder og samarbejder i øvrigt tæt med de 3 store detailhandelskæder (Coop, SuperGros og Dansk Supermarked) om fuldsortimentsleverancer.

Der eksisterer flere mindre mejerier. De største af disse er Thise (økologisk) og Hirtshals. Men det er vanskeligt at starte et nyt mejeri op i større skala. Det skyldes primært to forhold. For det første er det svært at få adgang til råvarer, fordi landmændene er bundet af leveringspligt til deres mejeri, og i et vist omfang af EU's mælkekvoteordning, der begrænser mælkeproduktionen. For det andet er der høje etablerings- og markedsføringsomkostninger. De nystartede mejerier er derfor små – typisk økologiske – mejerier.

Der er en vis import, især efter at ”private labels” er blevet accepteret på hylderne i de store detailkæder, men for branchen som helhed er det af mindre betydning.

### **Sukkerfabrikker og -raffinaderier**

Branchen dækker over fremstilling og raffinering af sukker fra sukkerrør eller sukkerroer. Danisco er eneste danske producent af raffineret sukker baseret på sukkerroer.<sup>31</sup>

De konkurrencemæssige problemer i sukkerbranchen stammer først og fremmest fra koncentrationen i branchen. Medvirkende til den høje koncentration er, at sukkerproduktionen i EU er reguleret af den såkaldte fælles markedsordning for sukker.

Markedsordningen omfatter styring af pris og produktion og regulerer bl.a., hvor meget sukker der kan produceres i hvert enkelt EU-land. I Danmark er Danisco – der også kontrollerer sukkerproduktionen i en række nabolande – tildelt hele produktionskvoten af sukker og er dermed Danmarks eneste sukkerproducent.

Danisco er den eneste opkøber af sukkerroer fra de danske sukkerroedyrkere. Situationen er tilsvarende i de fleste EU-lande. Mulighederne for øget import er derfor stærkt begrænset, hvortil kommer, at sukker er tungt og dyrt at transportere. Dertil kommer, at det er særdeles dyrt og kræver betydeligt know-how at etablere en ny sukkerfabrik.

Afsætningen af sukker sker især til de store detailhandelskæder, industrien og cateringgrossister. Indkøb af sukker fra andre leverandører end Danisco er begrænset, men dog stigende – det drejer sig især om indkøb af mørke sukkervarianter

<sup>31</sup> Danmarks Statistik har pr. 1. oktober 2006 flyttet Danisco til branchen Fremstilling af andre fødevarer i øvrigt. Branchen Sukkerfabrikker og raffinaderier udpeges dog igen i år, da årets udpegning primært er baseret på data, hvor Danisco fortsat hører under branchen Sukkerfabrikker og raffinaderier.

baseret på rørsukker fra udlandet. Samhandelsvilkårene på markedet har således i mange år været meget fastlåste.

Der er vedtaget en ny markedsordning for sukker for perioden 2006-14, bl.a. med det mål at mindske EU's sukkerproduktion og dermed give plads for mere import fra 3. lande. Det er endnu for tidligt at vurdere virkningen heraf.

## **Cementfabrikker**

Branchen dækker over fremstilling af cement.<sup>32</sup> Der er kun én stor aktør: Aalborg Portland.

Aalborg Portland er eneste danske producent af cement og har en meget høj markedsandel. Betydelige skalafordele i produktionen har medvirket til at give Aalborg Portland sin dominerende position. Virksomheden har et stærkt indarbejdet brand og fremstiller den traditionelle grå cement. Virksomheden har desuden – i modsætning til andre producenter – adgang til de nødvendige råmaterialer til fremstilling af hvid cement, der anvendes som bindemiddel ved fremstilling af lys beton eller mørtel. Aalborg Portland overtog en mindre konkurrent, importøren Mørch Cement i 2003. Styrelsen havde ikke mulighed for at gribe ind, idet fusionen lå under tærskelværdierne i dansk fusionskontrol.

Den eneste anden større aktør på det danske marked er importvirksomheden Randers Cement, som i 2005 blev overtaget af Heidelberg Zement. Derudover er der import af cement i sække fra Tyskland, der sælges i nogle byggemarkeder og lavpris-trælsthandlere.

Konkurrencen fra import hæmmes af, at der er tale om et produkt, som er ret tungt, og som derfor har store transportomkostninger i forhold til værdien.

## **Fremstilling af afbrydere, relæer og sikringer**

Branchen dækker fremstilling af plader, kabinetter, printplader, kontakter, relæer m.v. Der er tale om el-installationsmateriel, der omfatter mange produktmarkeder, som primært sælges gennem el-grossister. Den største aktør er Lauritz Knudsen (LK). Øvrige aktører på samme marked som LK har meget beskedne markedsandele.

Konkurrenceproblemerne knytter sig primært til markedet for elektriske afbrydere og stikkontakter, hvor LK har en stærk markedsstilling. Selskabet indgår i den franske koncern Schneider Electric, der også ejer de største producenter i Norge

---

<sup>32</sup> Dog ikke fremstilling af cementfabrikker og færdigblandet beton.

og Sverige. Der er tale om et marked med fortrinsvist én producent, der afsætter sine produkter til installationsvirksomheder og detailhandel gennem et net af specialgrossister. Endelig har LK et meget stærkt og indarbejdet brand.

Der findes andre produkter på markedet for afbrydermateriel og stikkontakter i husinstallationer. Disse produkter har imidlertid vanskeligt ved at komme ind på markedet.

En væsentlig del af baggrunden er stærkstrømsbekendtgørelsen, som indeholder et krav om, at stikkontakter, der anvendes i husinstallationer, skal være af dansk type. Årsagen er, at der er en særlig dansk standard for jording. Der findes ikke fælles europæiske standarder for stikkontaktsystemer, og der er ikke udsigt til fælles harmoniserede standarder. Pr. 1. juli 2008 bliver det tilladt at anvende stikkontakter produceret efter fransk/belgisk standard i Danmark, men konkurrenceeffekten heraf er uvis.

### **Transmission af elektricitet**

Transmissionssystemerne for el består af de overordnede stationsanlæg og ledninger som forbinder produktionsanlæggene med distributionsnettene – de net, der går ud til forbrugerne.

Transmission af elektricitet kan karakteriseres som et naturligt monopol, hvilket er kendetegnet ved, at monopolisten er den eneste udbyder i området, fordi der investeringsmæssigt ikke er plads til mere end én udbyder. Ud fra en samfundsøkonomisk betragtning er det således ikke rentabelt at have flere konkurrerende infrastrukturer.

Det er Energinet.dk – en selvstændig offentlig virksomhed ejet af den danske stat ved Klima- og Energiministeriet – som ejer og driver stationsanlæggene og transmissionsnettet samt elforbindelser til Norge, Sverige og Tyskland.

Det er Energitilsynets rolle at indtægtsregulere Energinet.dk med henblik på at opnå en effektiv drift. Energinet.dk's økonomi skal balancere. Hovedparten af indtægterne opkræves via tariffer, som skal anmeldes til Energitilsynet. Den økonomiske regulering af virksomheden er fastlagt i en bekendtgørelse fra juli 2005.

### **Distribution af og handel med elektricitet**

Branchen består bl.a. af distribution af elektricitet og salg af elektricitet til forbrugerne (markedet for detailhandel). Markedet for detailhandel med elektricitet er behandlet i kapitel 5.

Distributionsnettet for elektricitet består af lavspændingsledninger og udgør således det underordnede net, der transporterer strømmen det sidste stykke hen til slutbrugerne. *Distribution* af elektricitet forstås af netoperatørerne, der kan karakteriseres som naturlige (lokale) monopoler, fordi der i det enkelte lokalområde investeringsmæssigt ikke er plads til mere end én udbyder. Distribution af elektricitet er derfor ikke udsat for konkurrence.

I Danmark er ca. 90 pct. af net-operatørerne enten et kommunalt selskab eller andelsselskab. Det er kommunerne, private brugerejede selskaber m.fl., der ejer og driver lavspændingsledning/kablerne i det pågældende område af landet.

Markedet for *detailhandel med elektricitet* er liberaliseret. Inden for segmentet af salg til husholdningerne er der lav forbrugermobilitet, og langt de fleste husholdninger køber et prisreguleret produkt, jf. kapitel 5. Dertil kommer, at der er væsentlige adgangsbarrierer for nye el-leverandører.

## **Distribution af og handel med gas**

Branchen dækker reelt fire markeder: (1) transmission af gas, (2) distribution af gas, (3) engroshandel med gas og (4) detailhandel med gas.

Transmissionsaktiviteterne på naturgasområdet er underlagt det statsejede Energinet.dk. Transmission af naturgas kan karakteriseres som et naturligt monopol, hvilket er kendetegnet ved, at monopolisten er den eneste udbyder i området, fordi der investeringsmæssigt ikke er plads til mere end én udbyder.

Distributionsaktiviteterne – der ligeledes er et naturligt monopol – varetages af selskaberne: DONG, HNG, Naturgas Midt-Nord og Naturgas Fyn. De tre sidstnævnte er udelukkende kommunalt ejede, mens DONG hovedsagligt er ejet af staten.

Gasleverandørerne, der køber ind på engrosmarkedet og sælger på detailmarkedet, kan opdeles i kommercielle handelsselskaber og de såkaldte forsyningspligtselskaber. DONG, HNG/Midt-Nord og Naturgas Fyn ejer alle et forsyningspligtselskab og et handelsselskab. Ud over handelsselskaberne, som er kommercielt forbundne med distributionselskaberne, er der på det danske engrosmarked en række selskaber (fx Shell og E.ON), som sælger en mindre mængde naturgas til detailmarkedet. På detailmarkedet er DONG's markedsandel noget lavere, formentlig mellem 45 og 50 pct.

Det vurderes, at der er konkurrenceproblemer på engros-, distributions- og detailmarkedet. Priserne i distributions- og dele af detailledet er underlagt offentlig regulering.

På engrosmarkedet har DONG en markedsandel på over 70 pct. Som langt den største aktør har DONG væsentlige konkurrencefordele. Dette gælder særligt, fordi DONG er vertikalt integreret og således aktiv i alle led i værdikæden, hvortil kommer, at DONG ejer de største naturgasfyrede kraftværker.

Der er endvidere ingen velfungerende handelsplads på engrosmarkedet for naturgas. Hovedparten af handlen med gas finder sted bilateralt, hvilket betyder, at gasen handles til ikke-offentliggjorte priser.

Det danske marked er ikke forbundet til udlandet i en sådan grad, at aktører uden for Danmark kan bidrage til en forbedret konkurrence i Danmark. Dette skyldes bl.a. kapacitetsproblemer og mangel på markedssammenkobling. For en nærmere beskrivelse af engrosmarkedet for naturgas henvises til Konkurrenceredegørelse 2007, kapitel 6.

## **Varmeforsyning**

Branchen dækker over produktion og distribution af varme og varmt vand. Varmen produceres på store centrale værker og et stort antal mindre decentrale værker. Store aktører inden for sektoren er bl.a.: DONG Energy og E.ON, KE Varme, Aalborg Kommune Fjernvarme, Århus Kommune Fjernvarme og Odense Kommune Fjernvarme samt de centrale kraftvarmeværker.

Varmeforsyningsområdet er reguleret af bestemmelserne i varmforsyningsloven. Varmeforsyningsloven fastsætter, at alle fjernvarmeværker og -forsyninger skal anmelde priser og betingelser til Energitilsynet, således at tilsynet kan føre tilsyn med priserne og behandle eventuelle klager.

Særligt for fjernvarme er, at det er forbundet med betydelige omkostninger at transportere over større afstande. Det indebærer, at varmen med få undtagelser produceres og leveres inden for afgrænsede geografiske områder via fysisk begrænsede fjernvarmesystemer. Fjernvarmeforsyning kan derfor karakteriseres som et naturligt (lokalt) monopol, hvilket er kendetegnet ved, at monopolisten er den eneste udbyder i området, fordi der investeringsmæssigt ikke er plads til mere end én udbyder.

Fjernvarmesektoren er karakteriseret ved, at prisen på varme er bestemt af loven og ikke af selskabet, og at udbyderen har en leveringsforpligtelse. Fjernvarmesektoren fungerer således som et reguleret monopol. Nøglen til reguleringen er den omkostningsbestemte fjernvarmepris (hvile-i-sig-selv princippet).

En yderligere årsag til manglende konkurrence er, at der ikke er frit brændselvalg, idet det i de kommunale varmeplaner er fastlagt, hvilket brændsel der skal

anvendes. Et fjernvarmeværk kan således ikke uden videre skifte fx fra dyr naturgas til fx billig flisfyring.

## **Vandforsyning**

Branchen dækker over indvinding, rensning og distribution af vand. De væsentlige aktører i branchen er kommunale vand- og kloakforsyninger.

Konkurrencen er naturligt begrænset af, at der kun er ét distributionsnet, og der er ikke regler om tredjepartsadgang. Endvidere dikterer offentlig regulering, at vandkunder skal lade sig tilslutte et vandforsyningsanlæg, hvis de befinder sig inden for dets naturlige forsyningsområde. Vandkunder har således ikke mulighed for at vælge deres egen boring eller et andet og mere fordelagtigt anlæg, selv hvis dette er fysisk muligt.

Konkurrencen begrænses yderligere af, at vandforsyningsanlæggene er omfattet af hvile-i-sig-selv regulering. Det indebærer, at anlæggene mangler incitament til effektiv drift samt til at udvide deres forsyningsområde, evt. på bekostning af andre vandforsyningsanlæg. Sammen med varierende praksis inden for rammerne af hvile-i-sig-selv reguleringen fører det til vidt forskellige prisniveauer fra vandforsyningsanlæg til vandforsyningsanlæg.

I februar 2007 blev der indgået en politisk aftale om den fremtidige regulering af vandsektoren. Aftalen indebar, at alle større vandforsyningsanlæg bliver omfattet af prisloftsregulering og effektivitetskrav. Der er endnu ikke truffet beslutning om, hvornår den nye lov skal træde i kræft.

## **Apoteker**

Apotekernes mulighed for at konkurrere er i væsentligt omfang begrænset af omfattende offentlig regulering. Dels er adgangen til markedet reguleret gennem et bevillingssystem, og dels er apotekernes mulighed for at konkurrere indbyrdes begrænset af en række adfærdsregulerende regler.

Antallet af bevillinger er begrænset, og hvem der kan opnå bevilling afgøres af sundhedsministeren, som tillige fastlægger apotekernes geografiske placering. Sundhedsministeren træffer desuden beslutning om strukturelle ændringer af det samlede apotekersystem, herunder beslutning om oprettelse, nedlæggelse og flytning af apoteker, apoteksfilialer, håndkøbsudsalg m.v. Ved overdragelse af en apoteksbevilling har den afgående apoteker alene mulighed for at få betaling for inventar, varebeholdning m.v. Den eventuelle goodwill, der måtte være oparbejdet i apoteket, har den afgående apoteker derimod ikke mulighed for at få betaling for.

Der er fastsat regler for apotekernes salgspriser på apoteksforbeholdte lægemidler, for apotekernes avance, for apotekernes mulighed for at modtage andre former for rabatter og bonus end dem, som sundhedsmyndighederne betragter som omkostningsbegrundede, for apotekernes mulighed for selv at bestemme det sortiment, de vil føre udover lægemidler, for hvilke lægemidler, apotekerne skal udlevere (generisk substitution), og for apotekernes åbningstider. Dele af reguleringen kan isoleret set bidrage til at dæmpe prisudviklingen på lægemidler, men det ændrer ikke ved, at der er en meget beskeden konkurrence mellem apotekerne.

## **Taxikørsel**

Branchen dækker over taxikørsel inkl. udlejning af personbiler med fører. En stor del af taximarkedet ligger i hovedstadsområdet, hvor de store aktører er Københavns Taxi 4x35, Codan Taxi, TaxaMotor, Amager-Øbro Taxi, Nordsjællands Taxa, TaxiNord m.fl.

Taxikørsel er et intensivt reguleret erhverv, og den intensive regulering begrænser konkurrencen, jf. kapitel 3. Det er en konkurrencebegrænsning, at de enkelte kommunalbestyrelser og Storkøbenhavns Taxinævn fastsætter antallet af taxibevinger inden for deres bevillingsområde.

Antalsbegrænsningen suppleres af en geografisk begrænsning for taxikørsel. Taxikørsel kan udføres inden for den kommune, som har udstedt tilladelsen, og i begrænset omfang til og fra kommunen.

Reglerne om antalsbegrænsning og den geografiske begrænsning forhindrer, at nye vognmænd frit kan etablere sig, at eksisterende vognmænd frit kan udvide deres forretning, ligesom reglerne beskytter vognmænd inden for en kommune mod konkurrence fra vognmænd i andre kommuner.

Desuden fastsætter kommunalbestyrelserne og Storkøbenhavns Taxinævn maksimaltakster i de respektive bevillingsområder. Kunderne kan i princippet forhandle prisen med chaufføren, men betaler i praksis taxameterprisen, som svarer til maksimaltaksten. Der er derfor reelt ingen priskonkurrence.

En vognmand har endvidere pligt til at være medlem af et bestillingskontor, hvis kommunen har mere end 10 bevillinger. Det betyder, at vognmænd, som normalt er konkurrenter om kunderne på markedet, indgår i et økonomisk fællesskab. Det hæmmer vognmændenes incitament til at konkurrere på pris og kvalitet.

Endelig er særlige skatte- og afgiftsregler med til at begrænse konkurrencen. Registreringsafgiften for taxier udgør kun 20 pct., og taxier kan afgiftsfrit videresælges til anvendelse som almindelig personbil efter 3 år og 210.000 km eller 2 år og



250.000 km (frikørselsordningen). Reglerne medvirker til, at vognmændene næsten kun anvender dyre og luksuriøse taxier, fordi det stort set koster en vognmand det samme i afskrivning at anvende en dyr bil som en billig bil.

### **Finansielle institutioner i.a.n.**

Branchen dækker over investeringsforeninger og ventureselskaber m.v. Den helt overvejende del af denne branche udgøres af investeringsforeninger. Årsagerne til konkurrenceproblemer i investeringsforeningsbranchen skyldes primært problemer i distributionsleddet, dvs. i pengeinstitutterne. Salg af investeringsbeviser udenom pengeinstitutterne sker kun i mindre grad, og pengeinstitutterne sælger primært beviser i egne tilknyttede investeringsforeninger.

Der er desuden adgangsbarrierer for udenlandske fonde som følge af de danske skatteregler, som skelner mellem udbyttebetalende og akkumulerende fonde. De udbyttebetalende fonde stilles gunstigere skattemæssigt pga. særlige danske skatteregler, hvorfor størstedelen af de danske investeringsforeninger er udbyttebetalende. De fleste udenlandske fonde er akkumulerende fonde. Der er dog mulighed for, at foreninger med akkumulerende (danske såvel som udenlandske) afdelinger kan vælge skattemæssig status som udbyttebetalende forening. Det kræver dog, at foreningen indsender årsrapport, oplysninger om udlodningens sammensætning, beregning af en lovreguleret minimum udlodning m.v., som om de var udbyttebetalende, til de danske skattemyndigheder. Især for udenlandske foreninger – der ikke er fortrolige med det danske system – er dette upraktisk og dyrt set i lyset af, at Danmark er et relativt lille marked. Dette problem illustreres af, at antallet af tilgængelige fonde/foreninger er meget lavere i Danmark end i sammenlignelige lande.

### **Livsforsikring**

Branchen dækker over forsikring og genforsikring af liv med eller uden opsparing. Der skelnes mellem individuelle og kollektive livsforsikringer. Der er ikke nogen skarp sontring mellem livsforsikring og pensionsforsikring. Individuelle livsforsikringer indeholder ofte ligeledes en opsparing – i form af en pensionsordning – samt en forsikring mod tab af erhvervsevne. Og for kollektive livsforsikringers vedkommende indgår gruppelevsforsikringer m.v. typisk i overenskomsten, sammen med medlemmernes pensionsordninger.

På markedet for individuelle livsforsikringer er større aktører Danica Pension (ejes af Danske Bank), Topdanmark Livsforsikring, Nordea Liv og Pension og ALKA Liv.

Der er en række forhold på både udbuds- og efterspørgselssiden, som medvirker til at begrænse konkurrencen på markedet for livsforsikring. En del af disse knytter sig til strukturelle og institutionelle forhold på markedet, herunder at livsforsikring er et relativt komplekst produkt. Endvidere begrænses mobiliteten betydeligt af, at en væsentlig del af livsforsikringerne er knyttet til arbejdsmarkedspensionsordninger, som er aftalt ved kollektiv overenskomst, og ikke kan flyttes individuelt. Endeligt kan det ikke udelukkes, at offentlig regulering som fx kapitalkrav udgør en adgangsbarriere.

Det mest udbredte produkt er de såkaldte gennemsnitsrentepensioner. Gennemsnitsrenteproduktet kan hæmme kundernes mobilitet, da kunderne ved flytning af deres pensionsordning til et andet institut ikke har ret til en andel af deres bidrag til de kollektive reserver.

Dertil kommer, at der er tale om et forholdsvis kompliceret produkt, som kunderne har svært ved at gennemskue, og at der ikke findes detaljeret og sammenlignelig information på selskabsniveau om investeringsafkast, investeringsomkostninger, administrationsomkostninger og risikoforretning til egenkapitalen. Gennemsigtheden på markedet er således lav. Kunderne har derfor vanskeligt ved at vælge de mest effektive udbydere.

Der er skattefradrag for livsforsikringernes administrationsomkostninger på op til 59 pct. af omkostningerne, hvilket er mere end for andre finansielle ydelser. Her ved subsidierer staten administrationsomkostningerne til forsikringen. Det reducerer institutternes økonomiske incitament til at holde administrationsomkostningerne nede.

## **Pensionsforsikring**

Branchen dækker over administration af pensioner, herunder private pensionsordninger, arbejdsmarkedspensioner m.v. Store aktører er pensionskasser tilknyttet faglige organisationer, Kommunernes Pensionsforsikring, PFA Pension, Juristerne og Økonomernes Pensionskasse (JØP), Pension Danmark, m.fl. Der er ikke nogen skarp sondring mellem livsforsikring og pensionsforsikring. Pensionsordninger, der mest kan betegnes som opsparingsprodukter, vil ofte have tilknyttet en livsforsikring, der er et egentligt forsikringsprodukt.

Der er en række forhold på både udbuds- og efterspørgselssiden, som medvirker til at begrænse konkurrencen på markedet for administration af pensioner. En del af disse knytter sig til strukturelle og institutionelle forhold på markedet, herunder at pensionsordninger ofte er et relativt komplekst produkt. Endvidere begrænses mobiliteten betydeligt af, at størstedelen af pensionsordningerne er arbejdsmarkedspensioner, som er aftalt ved kollektiv overenskomst og ikke kan flyttes indi-

viduelt. Endeligt kan det ikke udelukkes, at offentlig regulering som fx kapitalkrav udgør en adgangsbarriere.

Det mest udbredte produkt er de såkaldte gennemsnitsrentepensioner. Gennemsnitsrenteproduktet kan hæmme kundernes mobilitet, da kunderne ved flytning af deres pensionsordning til et andet institut ikke har ret til en andel af deres bidrag til de kollektive reserver.

Dertil kommer, at der er tale om et forholdsvis kompliceret produkt, som kunderne har svært ved at gennemskue, og at der ikke findes detaljeret og sammenlignelig information på selskabsniveau om investeringsafkast, investeringsomkostninger, administrationsomkostninger og risikoforretning til egenkapitalen. Gennemsigtheden på markedet er således lav. Kunderne har derfor vanskeligt ved at vælge de mest effektive udbydere.

Der er skattefradrag for pensionernes administrationsomkostninger på op til 59 pct. af omkostningerne, hvilket er mere end for andre finansielle ydelser. Herved subsidierer staten administrationsomkostningerne til pensioner. Det reducerer pensionsinstitutternes økonomiske incitament til at holde administrationsomkostningerne nede.

## **Anden forsikringsvirksomhed**

Branchen dækker over skadesforsikring som fx ulykke-, brand-, ejendoms-, transport- og ansvarsforsikring, samt forsikring af motorkøretøjer, lystbåde, skibe og fly. Omfatter endvidere genforsikring (under anden forsikringsvirksomhed). Store aktører er: Tryg, Codan, TopDanmark og Alm. Brand.

Markedet præges af fire store selskaber, som gennem en årrække har haft 65 pct. af markedet. Endvidere var danske forsikringspræmier i 2005 ifølge tal fra den fælles europæiske brancheorganisation (CEA) de næsthøjeste målt i forhold til 9 sammenlignelige EU-lande (EU9). Selskaberne har siden 2000 sat præmierne op med i gennemsnit over 10 pct. om året på trods af, at udbetalingerne til forsikringstagerne kun er steget med ca. 5 pct. om året. Det har ført til en kraftig stigning i selskabernes indtjening. Branchens samlede resultat efter skat er vokset fra -0,1 mia. kr. i 2001 til 11,9 mia. kr. i 2006.

Stigningen i præmierne skyldes bl.a. den automatiske indeksregulering i stort set alle forsikringer. Den automatiske indeksregulering er et problem for konkurrencen. Når hele branchen indekserer præmierne, vænnes forbrugerne til, at præmiestigninger er naturlige, og at præmiestigninger ikke kan undgås ved at skifte selskab. Forsikringsbranchen er stort set eneste branche, der har en sådan automatisk regulering af priserne.

Det er endvidere betænkeligt, at den automatiske indeksregulering også omfatter den del af præmierne, som dækker administrationsomkostninger m.v. Der er ikke noget, der tilsiger, at en virksomheds administrationsomkostninger automatisk stiger fra år til år med samme takt som et bestemt indeks. Et forsikringselskab kan meget vel have øgede omkostninger, som det ønsker at få dækket af præmierne, men bør så forklare sig specifikt over for kunderne.

En del forsikringselskaber har valgt at indeksere præmierne ud fra Danmarks Statistiks timelønsindeks. Når selskaberne regulerer deres præmier med et timelønsindeks, opnår de derved uden videre en stigning i indtægterne, der overstiger udviklingen i selskabernes omkostninger.

Branchen er endvidere kendetegnet ved, at stempelafgifter til staten gør det dyrt at flytte til et andet selskab.

Dertil kommer, at det er vanskeligt for forbrugerne at sammenligne selskabernes produkter, fordi der ikke alene skal ses på prisen (præmien), men også på dækningsomfang, ligesom selskabernes sammenkædning af forsikringerne i samlede pakker gør det vanskeligt at gennemskue konsekvenserne af at skifte selskab.

De svært gennemskuelige produkter gør kunderne mindre tilbøjelige til at skifte forsikringselskab, selv om sammenligninger viser store præmieforskelle mellem selskaberne, hvilket burde føre til, at kunderne skifter selskab.

## **Formidling og udlejning af fast ejendom**

Branchen dækker over ejendomsmæglere. Store aktører er Home, Nybolig, Danbolig og EDC.

Koncentrationen på markedet er høj, idet ca. hver anden ejendomsmæglerforretning drives af mæglere, der er medlemmer af en af de fire store kæder, og idet kæderne har mere end 2/3 af branchens omsætning. Kæderne har en betydelig centralstyring af koncepter, ligesom de samarbejder med bestemte finansielle virksomheder om at fremme salget af virksomhedernes produkter.

En undersøgelse offentliggjort i Konkurrenceregørelse 2004 viste bl.a., at ejendomsformidling i det store og hele kun udbydes af ejendomsmæglere, at udbuddet er domineret af forholdsvist ensartede ydelseskoncepter.

Regeringen gennemførte i 2006 en række tiltag for at styrke konkurrencen på markedet for ejendomsformidling. Herunder blev der foretaget ændring i loven om omsætning af fast ejendom og etableret en offentlig boligportal [www.boligejer.dk](http://www.boligejer.dk) med uvildig vejledning af køber og sælger. For at vurdere udviklingen efter disse

initiativer er der i et samarbejde mellem Konkurrencestyrelsen og Erhvervs- og Byggestyrelsen iværksat en undersøgelse af ydelser og priser hos ejendomsmæglere og advokater m.fl. i forbindelse med køb og salg af bolig. Resultatet af undersøgelsen forventes at foreligge i efteråret 2008.

### **Praktiserende læger**

Branchen dækker over alment praktiserende læger samt praktiserende speciallæger.

De praktiserende læger har overenskomst med den offentlige sygesikring. I almen lægepraksis udgør de offentligt finansierede sygesikringsydelser næsten hele indtægten. Ydelserne er gratis for patienterne, og omfanget af ydelser bestemmes som udgangspunkt af lægen. Markedsmekanismen suppleres med en offentlig regulering, som styrer udbuddet af praktiserende læger og speciallæger.

Reguleringen sker gennem et såkaldt ydernummersystem, der fastsætter antallet af praksis i hele Danmark efter behovskriterier. Princippet er, at der som udgangspunkt skal være et bestemt antal patienter pr. ydernummer. Den hidtidige praktisering af ydernummersystemet indebærer, at der kun er lille variation i antal patienter pr. ydernummer, og at de praktiserende læger ikke ansføres til at konkurrere om patienterne. Det kan indebære, at praktiserende læger har et beskedent incitament til at udvikle deres service, fx ved udnyttelsen af ny teknologi.

Som for almen lægepraksis er hovedparten af ydelserne fra speciallægepraksis gratis for patienterne. I det nuværende honorarsystem får speciallæger kun ydelseshonorarer. I honorarsystemet er indbygget forskellige begrænsninger. Honoraret sættes således ned, når speciallægen når en bestemt honorarindtægt fra sygesikringen. Det kan give anledning til forvriddingsproblemer, idet speciallæger derved ikke har noget incitament til tage flere patienter fra sygesikringen.

### **Praktiserende tandlæger m.v.**

Branchen dækker tandlægevirksomhed, der udøves som almen eller specialiseret behandling.

Der er faste priser på de tandlægeydelser, som sygesikringen yder tilskud til. Det udelukker priskonkurrencen på disse ydelser.

Desuden er der en relativ lav kundemobilitet på tandlægeområdet. Undersøgelser viser, at forbrugerne kun i begrænset omfang er tilbøjelig til at skifte praktiserende tandlæge på grund af prisen. Det forhold, at prisniveauet på de frie ydelser, dvs. de ydelser, som sygesikringen ikke yder tilskud til, er højere end tilsvarende ydelser i

udlandet, har således ikke i væsentligt omfang ført til, at forbrugerne opsøger udenlandske tandlæger.

Selvom der er fri adgang til at virke som praktiserende tandlæge, er det sjældent, at der etableres nye tandlægepraksis. En tandlæge, der ønsker at træde ind på markedet, køber i stedet en eksisterende praksis med det grundlæggende kundegrundlag og goodwill. Det er et udtryk for, at der er høje etableringsomkostninger.

Antallet af tandlæger er generelt faldende, og det må forventes, at de tilbageværende tandlæger i fremtiden vil have en mindre grund til at konkurrere på de frie tandlægeydelser, da de er sikret et stadigt større patientgrundlag. For at styrke prisgennemsigtigheden har det siden 1. april 2004 været et krav fra sygesikringen, at praktiserende tandlæger har en synlig prislister i venteværelset, hvor priserne på udvalgte behandlinger oplyses. Med virkning fra 1. juli 2007 har tandlægerne været forpligtet til også at offentliggøre disse priser på sundhedsportalen – [www.sundhed.dk](http://www.sundhed.dk).

### **Sundhedsvæsen i øvrigt**

Branchen dækker over fysioterapi, kiropraktorer, fodterapeuter og praktiserende psykologer.

Konkurrencen inden for disse praksiserhverv begrænses som følge af offentlig regulering.<sup>33</sup> Da branchen bl.a. er underlagt en antalsregulering, som bevirker, at der kun er et begrænset antal behandlere, der kan blive praktiserende (dvs. indgå overenskomst med sygesikringen/få tildelt et ydernummer). Da sygesikringen alene yder tilskud til behandlinger foretaget af behandlere med et ydernummer, har behandlere uden et ydernummer reelt ikke mulighed for at konkurrere med behandlere med et ydernummer. Dertil kommer, at der ikke er priskonkurrence mellem behandlere med et ydernummer, idet der er faste priser for patienternes egenbetaling.

For de fleste ydelser er der tale om delvist offentligt tilskud. Derudover gælder der visitationsregler, som regulerer adgangen til ydelserne. Reglerne indebærer, at ydelserne bortset fra kiropraktorområdet kræver henvisning fra en læge. Endelig kan der fastsættes limiteringsregler (dvs. regler/grænser for antallet af bestemte typer behandlinger inden for en tidsperiode), som kan lægge et loft på de offentlige udgifter til de pågældende praksisydelser.

---

<sup>33</sup> Der er en række særlige forhold ved sundhedsydelser, som betyder, at det er nødvendigt med offentlig regulering af private sundhedspraksis. Disse forhold omfatter asymmetrisk information, positive eksterne effekter, sociale hensyn og behov for styring af offentlige udgifter.

## **Indsamling og behandling af andet affald**

Branchen dækker over affaldsindsamling og drift af affaldsbehandlingsanlæg. Store aktører er DONG, R98 og Vestforbrænding samt en række andre kommunale og fælleskommunale affaldsselskaber.

Indsamling af affald fra husholdninger og virksomheder har traditionelt været en kommunal opgave, men i dag er opgaven ofte konkurrenceudsat, idet større affaldsproducenter indgår kontrakter angående indsamling, eller kommunerne sender indsamlingen i udbud. Der er dog alligevel konkurrenceproblemer på ydelserne. Konkurrenceproblemerne har typisk været (1) manglende udbud eller (2) forvridding af konkurrencen som følge af de kommunale affaldsselskabers særstilling.

De kommunale affaldsselskabers primære opgaver findes inden for fx forbrænding og deponering af affald. Disse områder har været beskyttet af kommunal anvisningsret og desuden omfattet af hvile-i-sig-selv regulering. Dette kan skabe problemer med krydssubsidiering med konkurrenceforvridding til følge i tilfælde, hvor fælleskommunale selskaber bruger ressourcer fra fx forbrændings- eller deponeringsaktiviteter til at subsidiere driften af konkurrenceudsatte indsamlingsaktiviteter.

Anlæg til deponering og forbrænding af affald er omfattet af hvile-i-sig-selv regulering. Det fjerner et direkte økonomisk incitament til at drive anlæggene effektivt. Desuden har producenter af deponerings- og forbrændingsegnet affald ikke frit kunne vælge det mest fordelagtige anlæg. I stedet skal de følge den kommunale anvisning til navngivne deponerings- og forbrændingsanlæg. I mange tilfælde anviste kommunerne udelukkende til egne anlæg, hvilket eliminerer muligheden for konkurrence mellem anlæggene. Endelig er der i praksis forbud mod import og eksport af deponerings- og forbrændingsegnet affald.

Der er i 2007 indgået en politisk aftale om en ny organisering af affaldssektoren. Det forventes, at de nye regler træder i kraft i 2009. Ændringerne skal styrke konkurrencen for genanvendeligt affald ved bl.a. at give virksomhederne frit valg mellem godkendte genanvendelsesanlæg. Desuden skal der skabes mere ensartede kommunale affaldsregulativer og kommunernes myndigheds- og driftsherrerolle skal adskilles. Endelig skal gennemsigtigheden omkring forbrændings- og deponeringsanlæggenes økonomi øges, idet det foreslås, at alle forbrændings- og deponeringsanlæg skal aflægge et funktionsopdelt regnskab og deltage i en årlig benchmarking. Hvile-i-sig-selv princippet bibeholdes.







# Kapitel 3

## Konkurrencen i taxierhvervet

### 3.1 RESUMÉ OG KONKLUSIONER

Det danske taxierhverv omsatte i 2006 for mellem 4,5 og 5 mia. kr. og beskæftigede omkring 8.800 personer på fuld tid. Erhvervet modtog samme år et samlet subsidie på omkring 1,4 mia. kr. på grund af fordelagtige moms- og afgiftsregler. Det svarer til, at hver dansk taxi i gennemsnit modtog et subsidie på 240.000 kr.

De danske taxikunder er generelt tilfredse med den ydelse, de får, når de kører i taxi. Kunderne giver ydelsen karakteren 4 på en skala fra 1 til 5, hvor 5 er den højeste karakter. Til sammenligning er togkunders tilfredshed med DSB 3,85. Omkring 40 pct. af taxikunderne har dog haft en dårlig serviceoplevelse inden for det seneste år. Fx på grund af chaufførens utilfredshed med at skulle køre en kort tur.

Den enkelte kommunalbestyrelse fastsætter antallet af taxier inden for kommunen og udsteder tilladelser til taxikørsel. Ved fastsættelse af antallet af taxier lægger 4 ud af 5 kommuner vægt på rådgivning eller opfordring fra bestillingskontorer, brancheforeninger eller taxivognmænd. Det vil sige taxibranchen selv. Det er ofte den enkelte kommunes eneste mulighed at indhente oplysninger fra den lokale taxibranche, som har en økonomisk interesse i, at der er få taxier i kommunen. For hver tilladelse til taxikørsel kommunerne udsteder, afvises der i gennemsnit 3 ansøgere.

Antalsbegrænsningen suppleres af en geografisk begrænsning for taxikørsel. Taxikørsel kan udføres inden for den kommune, som har udstedt tilladelsen og i begrænset omfang til og fra kommunen.

Reglerne om antalsbegrænsningen og den geografiske begrænsning er skadelige for konkurrencen. Antalsbegrænsningen forhindrer, at nye vognmænd etablerer sig, og at eksisterende vognmænd udvider deres forretning. Den geografiske begrænsning beskytter vognmændene mod konkurrence fra vognmænd fra andre kommuner. Reglerne indebærer, at udbuddet af taxikørsel ikke i tilstrækkeligt omfang formår at tilpasse sig kundernes efterspørgsel. Det betyder længere ventetid for kunderne, især fredag og lørdag nat, hvor efterspørgslen er høj.

Der fastsættes maksimaltakster for taxikørsel af den enkelte kommunalbestyrelse. Maksimaltaksterne har til formål at beskytte kunderne ved at fastsætte et prisloft. 3 ud af 4 kommuner lægger i den forbindelse vægt på rådgivning eller opfordring fra bestillingskontorer, brancheforeninger eller taxivognmænd. Kommunerne inddrager desuden de økonomiske forhold for taxierhvervet. Størstedelen anvender Storkøbenhavns Taxinævns omkostningsmodel til regulering af taksterne for taxikørsel. Modellen indebærer, at gevinsten ved produktivitetsforbedringer alene tilfalder vognmændene – ikke kunderne. Maksimaltaksterne fungerer i praksis som faste priser og begrænser priskonkurrencen.

I kommuner med 10 taxier skal der normalt oprettes et bestillingskontor, som vognmændene har pligt at tilslutte sig. Bestillingskontorerne skal fordele de bestilte ture ligeligt mellem de tilsluttede vognmænd. De enkelte kommunalbestyrelser kan give fritagelse fra tilslutningspligten. I omkring 80 pct. af de danske kommuner, hvor der er pligt til at oprette et bestillingskontor, udgør bestillingskontoret et lokalt monopol. Reglerne om tilslutningspligt og bestillingskontorer medvirker til, at vognmænd, som er tilsluttet det samme bestillingskontor, reelt ikke konkurrerer på pris og kvalitet. Danmark er det eneste land i EU<sup>1</sup>, hvor der er tilslutningspligt til et bestillingskontor.

Der betales en registreringsafgift på 20 pct. ved anskaffelsen af en ny taxi. Efter 2-3 år og et vist antal kørte kilometer kan en taxi videresælges afgiftsfrit til privat brug (frikørselsordningen). Reglerne medvirker til, at vognmændene næsten kun anvender dyre taxier, fordi det stort set koster en vognmand det samme i afskrivning at anvende en dyr og en billig bil. En omlægning af frikørselsordningen kan medvirke til at gøre det økonomisk attraktivt for den enkelte vognmand at tilbyde taxikørsel, som er tilpasset kundernes forskellige ønsker og behov. Hver tredje taxikunde ville køre mere i taxi, hvis prisen var 15 pct. lavere, og taxien var mindre luksuriøs. I Storkøbenhavn, hvor der blev omsat for 2 mia. i 2006, gælder det 44 pct. af kunderne.

Reguleringen af taxierhvervet er konkurrencebegrænsende. De enkelte regler begrænser hver især konkurrencen i taxierhvervet og forstærker hinandens konkurrencebegrænsende virkninger. En konsekvens af reglerne er, at taxikørsel i praksis næsten kun sker til den maksimalt tilladte pris i dyre og store biler, der typisk belastar miljøet mere end mindre biler. Som reglerne er udformet, er det vanskeligt at få et mere varieret udbud af taxier i forskellige kvaliteter til forskellige priser.

---

<sup>1</sup> Foruden Danmark består EU9 af Belgien, Finland, Frankrig, Nederlandene, Italien, Sverige, Tyskland og UK.

### Boks 3.1: Hovedkonklusioner

- Det danske taxierhverv omsatte i 2006 for mellem 4,5 og 5 mia. kr. Samme år modtog erhvervet et samlet subsidie på omkring 1,4 mia. kr. Det svarer til, at hver dansk taxi modtog et subsidie på 240.000 kr.
- *Antalsbegrænsning af taxier.* Den enkelte kommunalbestyrelse fastsætter antallet af taxier i kommunen og udsteder tilladelser til taxikørsel. Taxikørsel er geografisk begrænset. Taxikørsel kan udføres inden for den kommune, som har udstedt tilladelsen, og i begrænset omfang til og fra kommunen.
- Når kommunerne fastsætter antallet af taxier, sker det ofte på grundlag af information fra den lokale taxibranche, som har en økonomisk interesse i, at der er få taxier i kommunen.
- Antalsbegrænsningen forhindrer, at nye vognmænd etablerer sig, og at eksisterende vognmænd udvider deres forretning. For hver tilladelse til taxikørsel, kommunerne udsteder, afvises i gennemsnit 3 ansøgere.
- Den geografiske begrænsning beskytter vognmændene mod konkurrence fra vognmænd fra andre kommuner.
- *Maksimaltakster for taxikørsel.* Kommunalbestyrelsen i den enkelte kommune fastsætter maksimaltakster for taxikørsel. Maksimaltaksterne beskytter kunderne.
- Kommunerne fastsætter maksimaltaksterne efter råd fra taxierhvervet og inddrager desuden erhvervets økonomiske forhold. Størstedelen af kommunerne anvender Storkøbenhavns Taxinævns omkostningsmodel til regulering af taksterne for taxikørsel. Modellen indebærer, at gevinsten ved produktivetsforbedringer alene tilfalder vognmændene - ikke kunderne.
- Maksimaltaksterne fungerer i praksis som faste priser og begrænser priskonkurrencen.
- *Tilslutningspligt til et bestillingskontor.* I kommuner med 10 taxier skal der normalt oprettes et bestillingskontor, som vognmændene har pligt at tilslutte sig. Bestillingskontorerne skal fordele de bestilte ture ligeligt mellem de tilsluttede vognmænd. De enkelte kommunalbestyrelser kan give fritagelse fra tilslutningspligten.
- Reglerne om tilslutningspligt og bestillingskontorer skaber lokale monopoler i omkring 80 pct. af de danske kommuner, hvor der er pligt til at oprette et bestillingskontor. Reglerne medvirker til, at vognmænd, som er tilsluttet det samme bestillingskontor, reelt ikke konkurrerer på pris og kvalitet for taxikørsel. ➔

- Danmark er det eneste land i EU9, som har tilslutningspligt til et bestillingskontor.
- *Frikørselsordning for taxier.* Registreringsafgiften for en taxi udgør 20 pct. af taxiens værdi. Efter 2-3 år og et vist antal kørte kilometer kan taxien videresælges afgiftsfrit til privat brug.
- Frikørselsordningen giver vognmændene incitament til at købe dyre og store biler, der typisk belaster miljøet mere end mindre biler, fordi det stort set koster det samme i afskrivning at anvende en dyr og en billig bil. Hver tredje taxikunde vil køre mere i taxi, hvis prisen var 15 pct. lavere, og taxien var mindre luksuriøs. I Storkøbenhavn gælder det 44 pct. af kunderne.
- De danske taxikunder er generelt tilfredse med den ydelse, de får, når de kører i taxi. Taxikunderne giver karakteren 4 på en skala fra 1 til 5. Omkring 40 pct. af taxikunderne har dog haft en dårlig serviceoplevelse inden for det seneste år.
- Sammenfattende er det danske taxierhverv underlagt konkurrencebegrænsende regler. Reglerne indebærer, at taxikørsel i praksis næsten kun sker i dyre og luksuriøse biler til den maksimalt tilladte pris.

Den gældende regulering af taxierhvervet har visse fællestræk med reglerne om droskekørsel i København fra 1915.<sup>2</sup> Det københavnske droskeerhverv var dengang omfattet af regler om antalsbegrænsning af drosker, geografiske begrænsninger og faste priser. Konkurrencestyrelsen finder, at der af konkurrencemæssige hensyn er et behov for at modernisere reguleringen af taxierhvervet. En moderne regulering kan skabe en ramme, hvor vognmændene har økonomisk incitament til at konkurrere på pris og kvalitet. Det kan medvirke til, at kunderne får adgang til et mere differentieret udbud af taxikørsel til de lavest mulige priser i forhold til kvaliteten.

De enkelte virkninger af en modernisering af reguleringen er i et vist omfang indbyrdes afhængige og bør derfor betragtes samlet.

Det anbefales, at følgende overvejelser indgår ved en modernisering af taxierhvervets regulering:

En mulighed for at forbedre konkurrencen er at lette adgangen til taximarkedet, så det gøres lettere for nye vognmænd at etablere sig og lettere for allerede etablerede vognmænd at udvide deres forretning. Det kan ske ved at ophæve antalsbegrænsningen og den geografiske begrænsning. Det vil indebære, at enhver med de

<sup>2</sup> *Bekendtgørelse om Reglement for Droskekørsel i København af 22. januar 1915. Der sondres i bekendtgørelsen mellem motordrosker og hestedrosker.*

nødvendige kvalifikationer kan udføre taxikørsel i hele Danmark. Det vil øge antallet af taxier og reducere kundernes ventetid. Det viser erfaringer fra Sverige og Nederlandene.

Erfaringer fra Sverige og Nederlandene viser endvidere, at en ophævelse eller en lempelse af prisreguleringen medfører højere og mere differentierede priser. Reglerne om maksimaltakster er indført for at beskytte kunderne. Det kan overvejes at stille krav om, at maksimaltaksterne ikke må hæves med mere end et løbende omkostningsindeks fratrukket et produktivitetskrav på fx 1 procent. Det kan være med til at øge innovationslysten og effektiviteten hos vognmændene.

Det kan også overvejes at indføre regler, så kunderne har lettere ved at gennemskue pris og kvalitet for taxikørsel. Det kan ske ved at differentiere maksimaltaksterne og indføre prisklasser for taxier (A-, B- og C-taxier). Taxierne kan pålægges at skilte med hvilken prisklasse, de tilhører. Bestillingskontorerne skal kunne tage imod bestillinger i forskellige priskategorier, og de skal fordele de bestilte ture ligeligt inden for hver prisklasse.

Endvidere kan det overvejes at lette adgangen til at oprette bestillingskontorer og at gøre tilslutningen frivillig. Det kan medføre flere konkurrerende bestillingskontorer, som vognmændene sandsynligvis vil tilslutte sig uden at have pligt hertil. I Sverige har reformeringen af taxireguleringen medført, at der er blevet etableret nye bestillingskontorer, som vognmændene frivilligt har valgt at tilslutte sig.

Endelig kan det overvejes at omlægge frikørselsordningen, så det koster mere i afskrivninger for en vognmand at anvende en dyr bil end en billig bil. Det kan medføre, at den enkelte vognmand får et større økonomisk incitament til at tilbyde taxier af forskellig kvalitet til forskellige priser.

Også andre dele af reguleringen er konkurrencebegrænsende, fx begrænsningen i virksomhedsform.

## Boks 3.2: Anbefalinger om en moderne regulering

Det anbefales,

- at det af konkurrencemæssige hensyn overvejes at modernisere reguleringen af taxi-erhvervet, så konkurrencen i erhvervet forbedres til gavn for kunderne. De enkelte virkninger af en modernisering af reguleringen er i et vist omfang indbyrdes afhængige og bør derfor betragtes samlet.

Det anbefales, at det ved en modernisering overvejes:

- At ophæve antalsbegrænsningen og den geografiske begrænsning. Erfaringer fra Sverige og Nederlandene viser, at en lettere adgang til taxierhvervet øger antallet af taxier. Det øger tilgængeligheden og reducerer kundernes ventetid.
- At indføre differentierede maksimaltakster. Maksimaltaksterne beskytter kunderne. Maksimaltaksterne kan differentieres ved at indføre forskellige prisklasser for taxier (fx A-, B- og C-taxier). Det vil give et differentieret udbud til gavn for kunderne.
- At lægge loft over regulering af maksimaltakster. Reguleringen skal sikre, at maksimaltaksterne ikke hæves med mere end et løbende omkostningsindeks fratrukket et produktivitetskrav på fx 1 procent. Det kan være med til at øge effektiviteten og innovationslysten hos vognmændene og give kunderne en større andel af produktivitetsevinsterne.
- At lette adgangen til at oprette bestillingskontorer og at ophæve tilslutningspligten. Det kan indebære flere konkurrerende bestillingskontorer, som de fleste vognmænd vil tilslutte sig. Det viser svenske erfaringer.
- At omlægge frikørselsordningen. En ny frikørselsordning kan skabe et økonomisk incitament for den enkelte vognmand til at konkurrere på pris og kvalitet for taxikørsel. Det kan give kunderne mulighed for at vælge taxier af forskellig kvalitet til forskellige priser.

I afsnit 2 beskrives det danske taxierhverv. Der gives en beskrivelse af taxierhvervets struktur, subsidierne til taxierhvervet samt kunderne og kundetilfredsheden. Desuden beskrives reguleringen af taxierhvervet i Danmark, og der redegøres for de udenlandske erfaringer med reformering af taxireguleringen.

Afsnit 3 analyserer taxierhvervets konkurrencevilkår. Det analyseres, hvordan reguleringen af taxierhvervet påvirker konkurrencen. Herunder analyseres virkningen af reglerne om antalsbegrænsning af taxier, maksimaltakster for taxikørsel, tilslutningspligt og bestillingskontorer samt frikørselsordningen for taxier.

Endelig indeholder afsnit 4 anbefalinger om en mere moderne regulering af det danske taxierhverv.

## 3.2 DET DANSKE TAXIERHVERV

### Taxierhvervets struktur

I 2006 omsatte det danske taxierhverv for mellem 4,5 og 5 mia. kr. og beskæftigede omkring 8.800 personer på fuld tid.<sup>3</sup> Det danske taximarked består af ca. 3.000 personligt ejede virksomheder. Over halvdelen af virksomhederne har mindre end to årsværk ansat.

Der er ca. én taxi pr. 1.000 indbyggere i Danmark, jf. tabel 3.1. Der er flere taxier pr. 1.000 indbyggere i områder med stor befolkningstæthed. I Storkøbenhavn bliver 1,1 mio. indbyggere betjent af 2.200 taxier. Det svarer til næsten 2 taxier pr. 1.000 indbyggere, mens der i Århus, Odense og Aalborg Kommune er omkring én taxi pr. 1.000 indbyggere.

**Tabel 3.1: Antal taxier i Danmark**

	Antal taxier	Antal taxier pr. 1.000 indbyggere	Areal i km <sup>2</sup> pr. taxi
<b>Danmark</b>	5.600	1,03	7,70
<b>Storkøbenhavn</b>	2.200	1,93	0,27
<b>Danmark uden Storkøbenhavn</b>	3.400	0,82	12,45

Kilde: Konkurrencestyrelsens kommuneundersøgelse, 2007.

I 2006 var der omkring 1.300 vognmænd i Storkøbenhavn, hvoraf ca. 1.100 havde én taxi. Storkøbenhavn er det tilladelsesområde, hvor taxierhvervets omsætning er størst. I 2006 havde det Storkøbenhavnske taxierhverv en omsætning på ca. 2,0 mia. kr.<sup>4</sup> Det svarer til DSB's og HT's samlede omsætning på persontransport i samme område.<sup>5</sup>

### Subsidier til taxierhvervet

Det danske taxierhverv bliver årligt subsidieret med omkring 1,4 mia. kr. Det svarer til et årligt subsidie på 240.000 kr. til hver taxi, jf. tabel 3.2. Subsidiet er indrekte i form af en momsfratagelse, en frikørselsordning og andre afgiftsfordele.

<sup>3</sup> Danmarks Statistiks regnskabsdata for NACE 60.22.00 som omfatter taxi- og limousinekørsel. Limousinefirmaer er fjernet fra opgørelsen.

<sup>4</sup> Storkøbenhavns Taxinævn udarbejder hvert år en omfangsrig og detaljeret opgørelse over nøgletal i taxierhvervet i Storkøbenhavn. Tallene er beregnet ud fra opgørelsen: Storkøbenhavns Taxinævn, Statistiske oplysninger for perioden 1. juli – 31. december 2006 om taxikørsel i Storkøbenhavn, 2007.

<sup>5</sup> Storkøbenhavns Taxinævn, Beretning for året 2006 vedrørende Storkøbenhavns Taxinævn.



Reglerne giver staten et årligt provenutab, som svarer til, at hver enkelt dansker subsidierer taxierhvervet med 250 kr. om året.

**Tabel 3.2: Subsidier til taxierhvervet i 2006**

	Tabt skatte- og afgiftsprovenu <sup>2</sup> mio. kr.
Momsfritagelse <sup>1</sup>	1.044
Frikørselsordning	297
Vægtafgift/grøn afgift	9
<b>Subsidier i alt</b>	<b>1.350</b>

Note 1: Momsberegningen er inkl. en løsumsafgift på -56 mio. kr.

Note 2: Subsidiet er beregnet ved tabt provenu metoden. Tabt provenu er et udtryk for det beløb, som SKAT ville have modtaget, hvis taxier var omfattet af de samme regler som biler til privat brug. Subsidiet kan også beregnes ved udgiftsækvivalensmetoden. Udgiftsækvivalens er et udtryk for det beløb, som subsidiet har for vognmanden, hvis der havde været tale om en skattepligtig indkomst.

Kilde: Skatteministeriet, 2007.

Taxikørsel er fritaget for moms, ligesom personbefordring med fly, færge, tog og bus (turistkørsel undtaget). Momsfritagelsen indebærer, at taxierhvervet ikke skal betale moms af salg (salgsmoms), men til gengæld heller ikke kan fradrage moms på køb (købsmoms). Ifølge Skatteministeriets beregninger indebar momsfritagelsen i 2006 et provenutab på omkring 1.100 mio. kr.<sup>6</sup>

Taxierhvervet er endvidere underlagt fordelagtige regler om registreringsafgift. Registreringsafgiften ved anskaffelsen af en ny taxi udgør 20 pct. Efter 2-3 år og et vist antal kørte kilometer er taxien frikørt og kan videresælges afgiftsfrit til privat brug.<sup>7</sup> Frikørselsordningen indebar i 2006 et subsidie på omkring 300 mio. kr.<sup>8</sup>

Endelig gælder særlige regler for taxibranchen om vægtafgift, ejerafgift samt brændstofforbrugs- og udligningsafgift. Skatteministeriets beregninger viser, at ordningerne i 2006 mindskede skatte- og afgiftsindtægterne med omkring 9 mio. kr.

## Kunderne og kundetilfredsheden

Taxierhvervets kunder kan overordnet opdeles i 2 kategorier. Den første kategori er kunder, som har en samlet forudgående aftale med et bestillingskontor om taxi-

<sup>6</sup> Skatteudgiften vedrørende momsfritagelsen er ikke korrigeret for, at taxierhvervet ikke har fradragsret for købsmoms.

<sup>7</sup> Der henvises til afsnit 3.3. for en uddybende gennemgang af reglerne om frikørselsordningen.

<sup>8</sup> Beregningen vedrører alene værdien af, at bilerne kan sælges videre til privat brug uden yderligere afgiftsbetaling, når de har kørt som taxi. Beregningerne omfatter ikke en eventuel skatteudgift forbundet med, at taxier er belagt med en lavere afgift end personbiler til privat brug.

kørsel til bestemte priser. Denne kategori omfatter både private virksomheder og offentlige myndigheder, som betaler for, at medarbejderne kører med taxi. Offentlige myndigheder anvender desuden taxikørsel som en del af det offentlige servicetilbud til borgerne.

Den anden kategori er kunder, fx private, som ikke har nogen forudgående aftale om taxikørsel, og som selv betaler for kørslen. Konkurrencestyrelsen har nærmere undersøgt denne kategoris forbrug og holdninger til taxikørsel, jf. boks 3.3.

### **Boks 3.3: Konkurrencestyrelsens undersøgelser**

*Konkurrencestyrelsens kundeundersøgelse 2007.* Konkurrencestyrelsen har ladet analysebureauet GfK udføre en kundeundersøgelse af taximarkedet. 1.000 personer i Danmark har svaret på 25 spørgsmål om deres forbrug af taxi, tilfredshed, pris, ventetid og kvalitet samt ønsker om nye former for taxikørsel. Konkurrencestyrelsen har udformet spørgsmålene i samarbejde med GfK.

De adspurgte personer er udvalgt efter urbaniseringsgrad. Omkring 200 personer fra henholdsvis hovedstadsområdet, større byer med 50.001-500.000 indbyggere, mellemstore byer med 10.001-50.000 indbyggere, små byer med under 10.000 indbyggere og landdistrikterne indgår i undersøgelsen.

De adspurgte personer kørte alle i taxi i mere eller mindre omfang. 64 pct. havde kørt i taxi inden for de seneste 3 måneder, og de besvarede spørgsmål vedrørende deres seneste taxitur, som ligger umiddelbart klart i erindringen. Alle de adspurgte besvarede derefter spørgsmål om deres generelle holdning til taxikørsel.

Enkelte spørgsmål er gengivet i kildeinformation under en tabel eller figur. Alle Konkurrencestyrelsens spørgsmål til kunderne er vist på styrelsens hjemmeside [www.ks.dk](http://www.ks.dk).

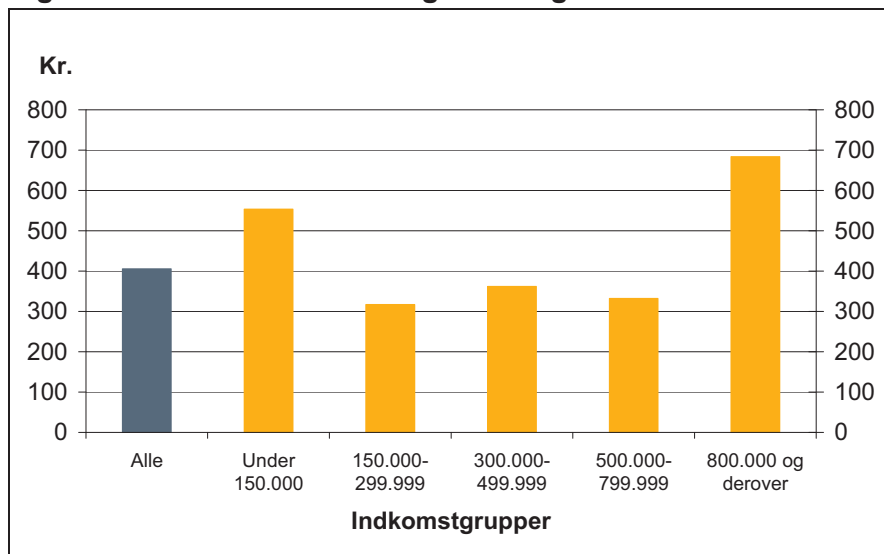
*Konkurrencestyrelsens kommuneundersøgelse 2007.* Konkurrencestyrelsen havde bedt 78 kommuner og Storkøbenhavns Taxinævn om at svare på 26 spørgsmål om taximarkedet. Spørgsmålene vedrørte taximarkedet generelt samt kommunernes fastsættelse af antallet af taxier og taksterne for taxikørsel. 66 pct. af kommunerne har svaret på spørgsmålene. De repræsenterer ca. 85 pct. af taxierne i Danmark. Konkurrencestyrelsen vurderer, at svarene giver et retvisende billede for hele Danmark.

Enkelte spørgsmål er gengivet i kildeinformationen under en tabel eller figur. Hele Konkurrencestyrelsens spørgeskema til kommunerne kan findes på styrelsens hjemmeside [www.ks.dk](http://www.ks.dk).

I gennemsnit kørte hver dansk husstand i taxi for ca. 400 kr. i 2004, jf. figur 3.1. Husstande med en indkomst over 800.000 kr. forbrugte mest med næsten 700 kr.

om året. Husstande med en indkomst under 150.000 kr. havde det næststørste forbrug på ca. 550 kr. om året.

**Figur 3.1: Husstandenes årlige forbrug af taxi i 2004**



Note: Data indsamles over 3 år og omregnes til det midterste år.

Kilde: Danmarks Statistik, FU 5: Husstandens årlige forbrug efter forbrugsart og husstandsgruppe.

I Storkøbenhavn og i de større danske byer bliver der kørt mest i taxi. I Storkøbenhavn kører omkring 45 pct. af indbyggerne i taxi minimum et par gange om måneden, mens det i landdistrikterne og de små og mellemstore byer gælder for ca. 20 pct.<sup>9</sup>

Den gennemsnitlige ventetid på en taxi er 10 minutter på landsplan, jf. tabel 3.3. I Storkøbenhavn er den gennemsnitlige ventetid 8 minutter, mens den i landdistrikterne er 13 minutter.

<sup>9</sup> Konkurrencestyrelsens kundeundersøgelse, 2007. Resultaterne stemmer overens med en tidligere kundeundersøgelse: AC Nielsen AIM A/S, Trafikministeriet: Holdning til taxikørsel, 2004.

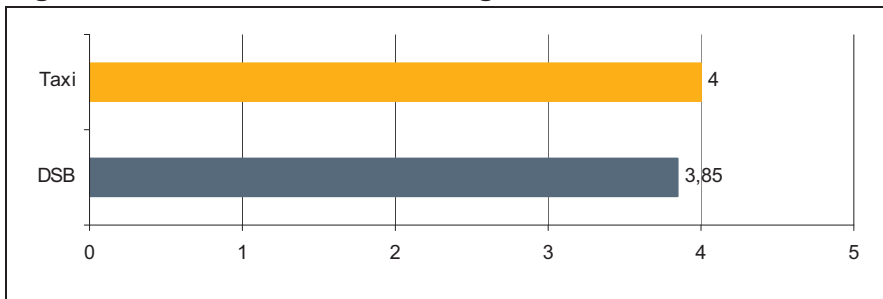
**Tabel 3.3: Ventetid fordelt på urbanisering**

	Danmark	Stor- køben- havn	Større byer	Mellem- store byer	Små byer	Land- distrikter
Ventetid i minutter	10	8	10	9	11	13

Anm.: Ventetiden er beregnet for personer, der har kørt i taxi inden for de sidste 3 måneder, og som skulle bruge taxien med det samme.

Kilde: Konkurrencestyrelsens kundeundersøgelse, 2007, spørgsmål 9: "Hvor længe skulle du vente på at få fat i en taxi eller til taxien kom?" Der var følgende svarkategorier: Ingen ventetid, under 5 min., mellem 5 og 10 min., mellem 10 og 15 min., mellem 15 og 20 min., mellem 20 og 25 min. og mere end 25 min.

De danske taxikunder er generelt tilfredse med den ydelse de får, når de kører i taxi, jf. figur 3.2. Kunderne giver taxiydelsen karakteren 4 på en skala fra 1 til 5, hvor 1 er meget utilfredsstillende, og 5 er meget tilfredsstillende.<sup>10</sup> Til sammenligning giver de danske togkunder DSB's togydelse karakteren 3,85.<sup>11</sup>

**Figur 3.2: Tilfredshed med taxi og DSB**

Kilde: Konkurrencestyrelsens kundeundersøgelse, 2007, spørgsmål 17: "Hvor tilfreds er du generelt med følgende forhold, når du kører i taxi?". Svarmulighederne var 1: meget utilfreds, 2: utilfreds, 3: hverken/eller, 4: tilfreds og 5: meget tilfreds. DSB KundeBarometer, Kundernes tilfredshed med togrejsen i alt, september 2007.

Næsten alle taxikunder mener, at komforten i en taxi, kabinestørrelsen, sikkerheden under kørslen, atmosfæren i bilen (lyd, lugt, temperatur, hygiejne) samt chaufførens kørsel, adfærd og serviceniveau er tilfredsstillende eller meget tilfredsstillende. På spørgsmålet om vigtigheden af taxiydelsens kvalitet er komforten og kabinestørrelsen vigtig for 2 ud af 3, mens sikkerhed, atmosfære, chaufførens kørsel, adfærd og serviceniveau er vigtig for 9 ud af 10 kunder.

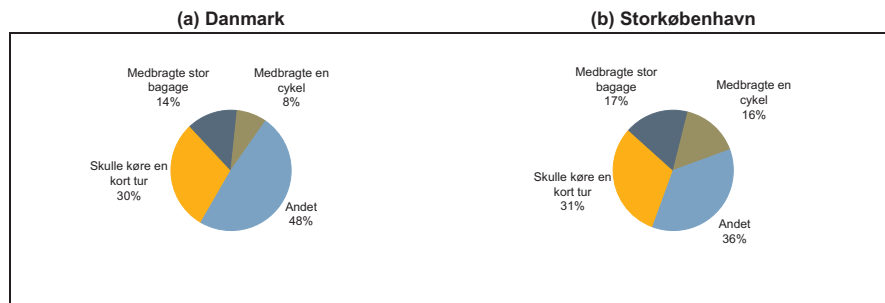
Inden for det seneste år har 40 pct. af taxikunderne haft en dårlig serviceoplevelse, jf. figur 3.3. I Storkøbenhavn gælder dette for hver anden kunde. Især forårsagede

<sup>10</sup> Konkurrencestyrelsens kundeundersøgelse, 2007, spørgsmål 16.

<sup>11</sup> DSB, DSB Kundebarometer, Kundernes tilfredshed med togrejsen i alt, september 2007.

chaufførens utilfredshed med at skulle køre en kort tur en dårlig serviceoplevelse. Derudover har en medbragt cykel og stor bagage givet en dårlig serviceoplevelse. De adspurgte har endvidere selv angivet lange ventetider og dårligt kendskab til det område, hvor turen foregik, som årsager til en dårlig oplevelse.

**Figur 3.3: Årsag til en dårlig serviceoplevelse**

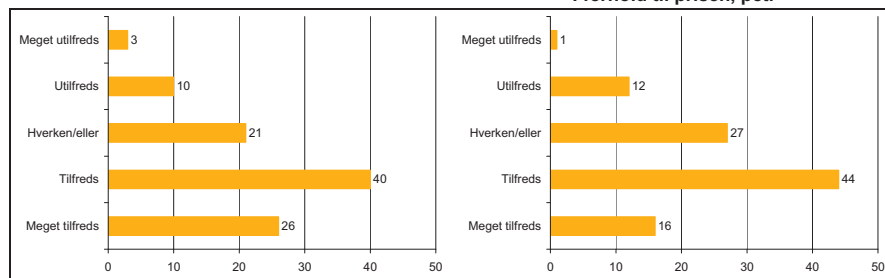


Kilde: Konkurrencestyrelsens kundeundersøgelse, 2007, spørgsmål 25: "Har du inden for det seneste år oplevet en dårlig service på grund af en eller flere af følgende forhold?"

Omkring 9 ud af 10 taxikunder er tilfredse med ventetiden i forbindelse med deres sidst kørte taxitur inden for de seneste 3 måneder. 2 ud af 3 kunder er generelt tilfredse med ventetiden, jf. figur 3.4. Der er ikke signifikant forskel på tilfredsheden mellem land og by. 13 pct. af kunderne ville køre mere i taxi, hvis ventetiden var kortere. Samlet set er 3 ud af 5 kunder tilfredse med forholdet mellem prisen og den samlede pakke (ventetid, service, sikkerhed, komfort, m.v.), når de kører i taxi, jf. figur 3.4.

**Figur 3.4: Kundernes tilfredshed med ventetid og kvalitet/pris**

(a) Kundernes tilfredshed med ventetiden, pct. (b) Kundernes tilfredshed med taxiydelsen i forhold til prisen, pct.



Kilde: Konkurrencestyrelsens kundeundersøgelse, 2007, spørgsmål 14: "Hvor tilfreds er du generelt med ventetiden, når du har brug for en taxi?" og spørgsmål 16: "Hvis du tænker på den samlede pakke, du generelt får, når du kører i taxi (dvs. ventetid, service, sikkerhed, komfort), hvordan vurderer du så forholdet mellem prisen og den samlede pakke?"

## Regulering af taxierhvervet

Det danske taxierhverv udfører erhvervsmæssig personbefordring.<sup>12</sup> Erhvervet er intensivt reguleret. Reglerne indebærer bl.a. en antalsbegrænsning af taxier, maksimaltakster for taxikørsel, tilslutningspligt til et bestillingskontor og en frikørselsordning for taxier, jf. boks 3.4.

### Boks 3.4: Den danske taxiregulering

- *Antalsbegrænsning af taxier.* Den enkelte kommunalbestyrelse fastsætter antallet af taxier i kommunen og udsteder tilladelser til taxikørsel.<sup>1</sup> Taxikørsel udføres inden for den kommune, der har udstedt tilladelsen og i begrænset omfang til og fra kommunen.
- *Maksimaltakster for taxikørsel.* Kommunalbestyrelsen i den enkelte kommune fastsætter maksimaltakster for taxikørsel.
- *Tilslutningspligt til et bestillingskontor.* I kommuner med 10 taxier skal der normalt oprettes et bestillingskontor, som vognmændene har pligt til at tilslutte sig. Bestillingskontorerne skal fordele de bestilte ture ligeligt mellem de tilsluttede vognmænd. Den enkelte kommunalbestyrelse kan give fritagelse fra tilslutningspligten.
- *Frikørselsordningen.* Registreringsafgiften for en taxi udgør 20 pct. af taxiens værdi. Efter 2-3 år og et vist antal kørte kilometer kan taxien videresælges afgiftsfrit til privat brug.
- *Krav til vognmænd, chauffører og taxier.* Der gælder en række krav til vognmænd og chauffører om bl.a. økonomi, faglige kvalifikationer og vandel. Desuden gælder en række krav til taxier om bl.a. taxameter og elektronisk kontrolapparat.
- *Servicekrav, herunder døgnbetjening.* Bestillingskontorerne er forpligtet til at sikre døgnbetjening året rundt. Vognmænd, som ikke har pligt til at være tilsluttet et bestillingskontor, kan pålægges pligt til at deltage i en telefonvagtordning.
- *Begrænsning i virksomhedsform.* Taxivirksomhed kan ikke drives i selskabsform men alene som personligt drevet virksomhed.



<sup>12</sup> Taxikørsel udføres normalt i et køretøj indrettet til mindst 5 og højst 9 personer, føreren medregnet. Der er tale om taxikørsel, når passagererne ikke har nogen nærmere tilknytning til den, der udfører transporten eller lader transporten udføre mod vederlag eller når transporten er et led i transportørens primære virksomhed.

- *Administration af taxilovgivningen.* Taxilovgivningen administreres som hovedregel af de enkelte kommuner. Kommunerne har fra januar 2007 fået mulighed for at etablere kommunale fællesskaber, som skal administrere lovgivningen på taxiområdet.<sup>2</sup>

*Note 1: Storkøbenhavn er et samlet tilladelsesområde, som omfatter kommunerne Albertslund, Ballerup, Brøndby, Dragør, Egedal, Frederiksberg, Furesø, Gentofte, Gladsaxe, Glostrup, Herlev, Hvidovre, Høje-Taastrup, Ishøj, København, Lyngby-Taarbæk, Rudersdal, Rodovre, Tårnby og Vallensbæk. I Storkøbenhavn administreres taxireguleringen af Storkøbenhavns Taxinævn. Med kommune menes i det følgende både de enkelte kommuner og Storkøbenhavns Taxinævn, medmindre andet anføres.*

*Note 2: Storkøbenhavn bliver lovgivningen (indtil videre) administreret af Storkøbenhavns Taxinævn. Det forventes, at der i 2008 oprettes et kommunalt fællesskab i Region Hovedstaden. Storkøbenhavns Taxinævn vil herefter blive nedlagt som en selvstændig myndighed.*

*Kilde: Lovbekendtgørelse nr. 517 af 24. juni 1999 om taxikørsel m.v. som ændret ved lov nr. 473 af 6. september 2004 og lov nr. 1591 af 20. december 2006. Bkg. nr. 220 af 31. marts 2000 om taxikørsel m.v. som ændret ved bkg. nr. 1090 af 11. december 2004, bkg. nr. 1739 af 22. december 2006, bkg. nr. 470 af 24. maj 2007 og bkg. nr. 1516 af 13. december 2007. Bkg. nr. 399 af 4. maj 2006 om særlige krav til taxier m.v. som ændret ved bkg. nr. 1740 af 22. december 2006. Bkg. nr. 1699 af 19. december 2006 om Færdselsstyrelsens opgaver og beføjelser som ændret ved bekendtgørelse nr. 580 af 25. maj 2007. Lovbekendtgørelse nr. 804 af 29. juni 2007 om registreringsafgift af motorkøretøjer som ændret ved bkg. nr. 1537 af 19. december 2007. Taxierhvervet er desuden omfattet af den almindelige erhvervslovgivning og er omfattet af andre særlige moms- og afgiftsregler.*

## Udenlandske erfaringer

En række lande har reformeret deres taxilovgivning for at forbedre konkurrencen på taximarkedet og samtidig sikre en vis kvalitet i erhvervet. Reformeringen er sket ved en kombination af afregulering på visse områder og mere intensiv regulering på andre.

For at forbedre konkurrencen har en række lande ophævet eller lempet reglerne om antalsbegrænsning af taxier samt priserne for taxikørsel.<sup>13</sup> De udenlandske erfaringer har generelt været positive, men erfaringen er også, at virkningerne af en reformering i høj grad afhænger af markedets karakteristika og rammebetingelser.<sup>14</sup>

De udenlandske erfaringer viser dog nogle generelle tendenser i forbindelse med en reformering af taxireguleringen, jf. boks 3.5. Det bør haves for øje, at de enkelte virkninger af en reformering i et vist omfang er indbyrdes afhængige.

<sup>13</sup> Der gælder bl.a. Sverige, Norge, Nederlandene, Irland, USA, Canada, New Zealand, Australien, Storbritannien.

<sup>14</sup> For en overordnet gennemgang af de økonomiske analyser af en afregulering af taximarkedet se eventuelt Adrian T. Moore and Ted Balaker: *Do Economists Reach a Conclusion on Taxi Deregulation?*, *Econ Journal Watch*, vol. 3, no. 1, January 2006, pp. 109-132.

### Boks 3.5: Generelle udenlandske erfaringer med reformering

- En ophævelse af antalsbegrænsningen øger antallet af taxier. Effekten er størst ved gadekørsel i byerne. Et større antal taxier øger tilgængeligheden og reducerer kundernes ventetid.
- De nye aktører, der indtræder på taximarkedet, udfører primært gadekørsel. De eksisterende aktører, der udvider deres forretning, udfører primært bestillingskørsel.
- De kvalitative krav til vognmænd, chauffører og taxier bliver særligt vigtige, hvis antalsbegrænsningen ophæves.
- En ophævelse af prisreguleringen medfører generelt højere og mere differentierede priser for taxikørsel. I landdistrikterne stiger priserne mere end i byerne, og priserne stiger mest på gadekørsel.
- Det er en væsentlig forudsætning for effektiv priskonkurrence på taximarkedet, at kunderne har mulighed for at sammenligne priserne for taxikørsel. Regler om prisinformation giver kunderne bedre muligheder for at gennemskue og sammenligne priser for taxikørsel. Det forbedrer priskonkurrencen.

Kilde: Jon Terje Bekken and Frode Longva, *Impact of Taximarket Regulation: An International Comparison, TØI report, 658/2003*. Patrik Johansson, Agneta Marell og Kerstin Westin, *Taxi i världen – En jämförelse av taxis villkor och verksamhet i olika länder, TRUM 2000:3. OECD, (De) Regulation of the Taxi Industry, 2007.*

De udenlandske erfaringer viser, at en ophævelse af antalsbegrænsningen øger antallet af taxier. Det øger tilgængeligheden og reducerer kundernes ventetid. En samtidig ophævelse eller lempelse af prisreguleringen medfører højere og mere differentierede priser for taxikørsel. Regler om prisinformation er nødvendige for at give kunderne bedre muligheder for at gennemskue og sammenligne priser for taxikørsel. Det kan forbedre konkurrencen på pris og kvalitet.<sup>15</sup>

Sverige og Nederlandene har gennemført en reformering af taxireguleringen på forskellig måde. Erfaringerne med reformering i disse lande er interessante, fordi taximarkedets karakteristika og rammebetingelser i de to lande ligner forholdene i Danmark. Derfor inddrages erfaringerne fra Sverige og Nederlandene i nedenstående analyse af konkurrencevilkårene i det danske taxierhverv.<sup>16</sup>

---

<sup>15</sup> Jon Terje Bekken and Frode Longva, *Impact of Taximarket Regulation: An International Comparison, TØI report, 658/2003*. Patrik Johansson, Agneta Marell og Kerstin Westin: *taxi i världen – En jämförelse av taxis villkor och verksamhet i olika länder, TRUM 2000:3. OECD, (De) Regulation of the Taxi Industry, 2007.*

<sup>16</sup> Der henvises til bilag 3.1 for en mere detaljeret gennemgang af erfaringerne med reformering af taxireguleringen i Sverige og Nederlandene.



### **3.3 TAXIERHVERVETS KONKURRENCEVILKÅR**

Det danske taxierhverv er intensivt reguleret. Set fra et økonomisk synspunkt skal et marked kun reguleres, hvis markedet har egenskaber, som gør, at det ikke fungerer optimalt, eller hvis der er samfundsmæssige hensyn, som ønskes varetaget.

En virksom konkurrence fremmer effektivitet og innovation på et marked. Det giver virksomhederne incitament til at effektivisere produktionen og udvikle nye og bedre produkter. Det giver i sidste ende kunderne adgang til et bredt udbud til de lavest mulige priser i forhold til kvaliteten.

#### **Antalsbegrænsning af taxier**

Den enkelte kommunalbestyrelse fastsætter antallet af taxier i kommunen og udsteder tilladelser til taxikørsel. Antallet af taxier skal fastsættes ud fra hensynet til at sikre en tilfredsstillende betjening af offentligheden inden for hele kommunen. Tilladelse kan gives for en periode på højst 10 år ad gangen. Tilladelse udstedes til den ansøger, som efter kommunalbestyrelsens skøn er bedst kvalificeret.

Antalsbegrænsningen suppleres af en geografisk begrænsning af taxikørsel. Taxikørsel kan ske inden for den kommune, der har udstedt tilladelsen. I begrænset omfang kan der køres til og fra tilladelseskommunen. En taxi, som har kørt kunder til en anden kommune, må kun medtage nye kunder, som skal tilbage til tilladelseskommunen. Efter kommunalreformen udgør flere kommuner større geografiske områder. Den enkelte taxis kørselsområde er herved blevet udvidet.

Konkurrencestyrelsen har spurgt kommunerne om, hvilke parametre de lægger vægt på, når de fastsætter antallet af taxier. 4 ud af 5 kommuner lægger vægt på rådgivning/opfordring fra bestillingskontorer, brancheforeninger eller taxivognmænd, jf. tabel 3.4. Og hver femte kommune lægger kun vægt på rådgivning fra branchen selv. Det gælder hovedsageligt de mindre kommuner.

Derudover bruger hver tredje kommune rådgivning fra branchen samt én anden parameter til at fastsætte antallet af taxier.

**Tabel 3.4: Parametre ved fastsættelse af antal taxier**

Parameter	Pct.
Rådgivning/opfordring fra bestillingskontorer, brancheforeninger eller taxivognmænd	82
Antal klager fra kunder	53
Taxibetjeningen i landområder	51
Antal indbyggere i kommunen	35
Den gennemsnitlige omsætning pr. taxi	20
Personlige erfaringer	16
Taxiernes belægningsprocent	14
Antallet af kørte ture	10
Betjening af trafikale knudepunkter (fx lufthavne, banegårde m.v.)	6
Antal husstande i kommunen	4
Kundeundersøgelser (fx spørgeskemaundersøgelser, telefoninterviews)	0

Kilde: Konkurrencestyrelsens kommuneundersøgelse, 2007, spørgsmål 4: "Den enkelte kommune fastsætter antallet af taxibevisninger ud fra hensynet til en tilfredsstillende betjening af offentligheden inden for hele kommunen. Kryds af ud for de parametre, som kommunen lægger vægt på ved fastsættelsen af antallet af bevisninger."

Kommunerne lægger også i høj grad vægt på de økonomiske forhold for taxierhvervet. For eksempel lægges der vægt på den gennemsnitlige omsætning pr. taxi, taxiernes belægningsprocent og antallet af kørte ture.

Kommunerne tager således hensyn til at sikre den enkelte taxi en vis omsætning og effektivitet, når de fastsætter antallet af taxier. Når antallet af taxier reduceres, stiger den gennemsnitlige omsætning for en taxi, jf. boks 3.6.

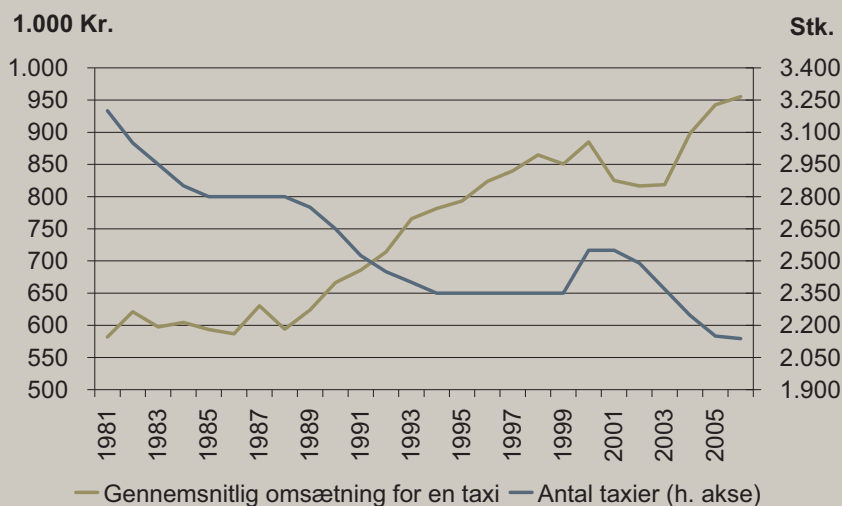
Kunderne har kun indirekte indflydelse på antallet af taxier. Ingen kommuner spørger kunderne direkte. Halvdelen af kommunerne lægger vægt på antal klager fra kunderne og på at sikre en taxibetjening i landområderne.

Kommunerne fastsætter således antallet af taxier på grundlag af rådgivning fra branchen, et ønske om en vis minimumsomsætning og effektivitet for den enkelte taxi samt en vurdering af kundernes behov.

### Boks 3.6: Antal taxier og gennemsnitlig omsætning i Storkøbenhavn

Siden 1981 er antallet af taxier i Storkøbenhavn faldet med næsten en tredjedel til ca. 2.200 taxier, jf. figur 3.5. I samme periode er den gennemsnitlige omsætning pr. taxi steget med ca. 60 pct. En taxi omsatte i gennemsnit for næsten 1 mio. kr. i 2006. I perioden steg den samlede omsætning med ca. 10 pct.

**Figur 3.5: Antal taxier og gennemsnitlig omsætning i Storkøbenhavn, 1981-2006 (2006-priser<sup>1</sup>)**



Note 1: 2006-priserne er beregnet med forbrugerprisindekset.

Kilde: Storkøbenhavns Taxinævn og Danmarks Statistik.

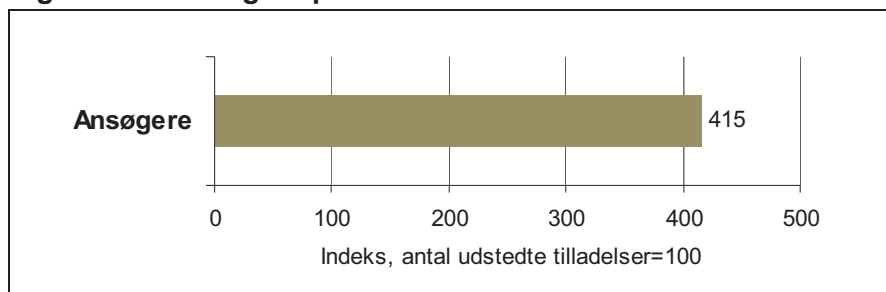
For eksempel ophørte Storkøbenhavns Taxinævn i februar 2002 med at uddele nye taxitilladelser efter forslag fra taxierhvervets organisationer.<sup>1</sup> Årsagen var, at efterspørgslen på taxikørsel faldt. Blandt andet blev Metroens 1. og 2. etape åbnet i 2002 og 2003.

Note 1: Storkøbenhavns Taxinævn, Beretning for året 2004 vedrørende Storkøbenhavns Taxinævn, 2005, s. 2.

I 2007 var der i gennemsnit 4 ansøgere pr. udstedt tilladelse til taxikørsel i kommunerne, jf. figur 3.6. Det vil sige, at for hver tilladelse, en gennemsnitlig kommune udsteder, er der 4 ansøgere, som ønsker at få tilladelsen. I Storkøbenhavn var der 669 ansøgninger til 150 tilladelser, og i Esbjerg og Horsens Kommune var der 14 ansøgninger pr. tilladelse.

Enkelte små kommuner har modsat svært ved at få ansøgninger nok. Men samlet set er der flere eksisterende eller nye vognmænd, som ønsker at udføre taxikørsel, men som ikke kan få en tilladelse. Der findes kun få danske erhverv, som er underlagt en antalsbegrænsning. Adgangen til de fleste andre erhverv er åben for enhver med de nødvendige kvalifikationer.

**Figur 3.6: Ansøgere pr. udstedt taxitilladelse i 2007**



Kilde: Konkurrencestyrelsens kommuneundersøgelse, 2007.

Erfaringer fra udlandet viser, at myndighederne ofte fastsætter antallet af taxier lavere, end markedet ville gøre, hvis adgangen til taxierhvervet ikke var begrænset.<sup>17</sup> Det kan skyldes, at det er en svær og ressourcekrævende opgave at fastsætte antallet af taxier i en kommune. Den enkelte kommune skal sikre, at kunderne i hele kommunen får en tilfredsstillende betjening. Det kræver kendskab til komplekse markedsmekanismer og indsamling af detaljeret information om taxierhvervet, som er af en beskedent størrelse i de fleste kommuner. Det er ofte den enkelte kommunes eneste mulighed at indhente information fra den lokale taxibranche, som har en interesse i, at antallet af taxier fastsættes lavt, fordi det øger de eksisterende taxiers omsætning. Kommunerne regulerer således taxierhvervet ud fra information fra erhvervet selv.

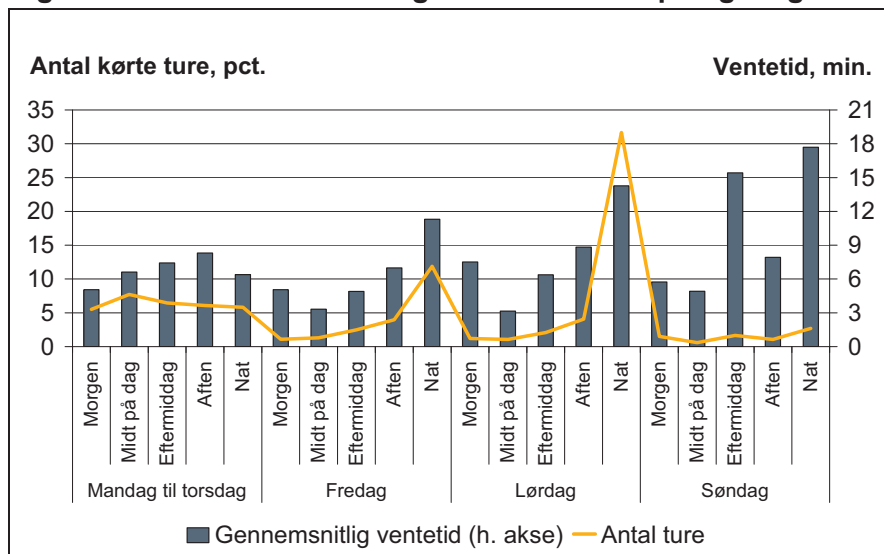
Det er en vanskelig opgave for en offentlig myndighed at regulere antallet af udbydere, så udbudet af en ydelse svarer til kundernes efterspørgsel. Reglerne om antalsbegrænsning indebærer i praksis, at udbuddet af taxier ikke i tilstrækkelig grad formår at tilpasse sig efterspørgslen efter taxikørsel. Når der er en høj efterspørgsel, er der en tilsvarende længere ventetid for kunderne. Jo flere taxier, der er på gaden, jo kortere er ventetiden for kunderne.

I praksis varierer den gennemsnitlige ventetid på en taxi væsentligt over dagen og mellem ugedagene. Fredag og lørdag nat, hvor efterspørgslen på taxikørsel er

<sup>17</sup> Se boks 3.5 om generelle udenlandske erfaringer med reformering af taxireguleringen.

størst, er ventetiden længst og op mod dobbelt så lang som om hverdagen, jf. figur 3.7.

**Figur 3.7: Antal kørte ture og ventetid fordelt på ugedage**



Ann.: Antal kørte ture består af 851 observationer. Gennemsnitlig ventetid består af 293 observationer, hvor fredag og lørdag nat udgør 42 og 78 observationer. Den gennemsnitlige ventetid lørdag og søndag fra morgen til aften består af meget få observationer.

Kilde: Konkurrencestyrelsens kundeundersøgelse, 2007.

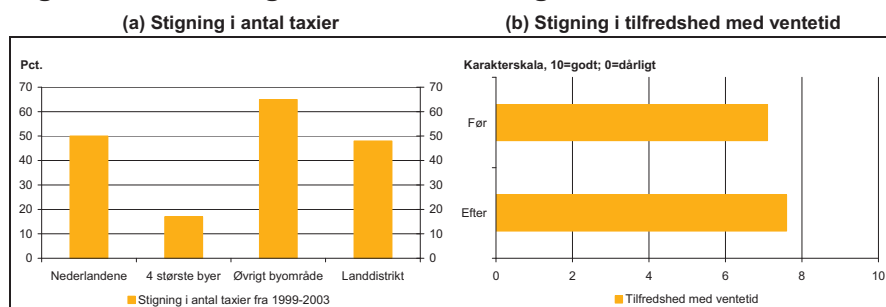
Der kan være flere årsager til den kraftige variation i den gennemsnitlige ventetid. For det første kan den skyldes, at efterspørgslen efter taxikørsel i perioder overstiger udbuddet, fordi antallet af taxier er reguleret, således at nye taxier ikke kan indtræde på markedet. Kunderne må derfor vente længere tid på en taxi, når efterspørgslen er høj.

For det andet kan variationen i den gennemsnitlige ventetid skyldes, at den nuværende kapacitet ikke bliver udnyttet fuldt ud. For eksempel kan den gennemsnitlige omsætning pr. taxi være så høj, at vognmændene ikke finder det økonomisk attraktivt at køre på bestemte tidspunkter, fx om natten eller i weekenden, selvom efterspørgslen er stor. Den manglende udnyttelse af taxierne kan også skyldes, at der er mangel på chauffører under de nuværende konjunkturer med mangel på arbejdskraft, eller det kan skyldes de kvalifikationskrav, der stilles til chaufførerne. I praksis har enkelte kommuner forsøgt at øge starttaksten og at ændre takststrukturen for at få flere taxier på gaden på bestemte tidspunkter.

En række lande har ophævet reglerne om antalsbegrænsning af taxier. Det har medført, at en ophævelse af antalsbegrænsningen medfører en stigning i antallet af taxier, hvilket øger tilgængeligheden og reducerer ventetiden for kunderne.<sup>18</sup>

I Nederlandene steg antallet af taxier i alle områder af landet som følge af reformeringen i 2000. Antallet af taxier steg med 50 pct. Stigningen var størst i landdistrikter og i de mellemstore byer (alle andre byer end Amsterdam, Haag, Rotterdam og Utrecht), jf. figur 3.8 (a). Det reducerede kundernes ventetid, og kundernes tilfredshed med ventetiden steg, jf. figur 3.8 (b). Stigningen i antallet af taxier må dog ses i sammenhæng med, at reformeringen også medførte højere priser for taxikørsel. Det skyldes, at der blev fastsat maksimaltakster, der var 10-15 pct. højere end de tidligere faste takster.<sup>19</sup>

**Figur 3.8: Erfaringer med reformering i Nederlandene**



Kilde: TNS NIPO Consult – KPMG Bureau voor Economische Argumentatie, *Monitoring en evaluatie deregulering taxivervoer 1999-2003, 2004*, s. 37 og 77.

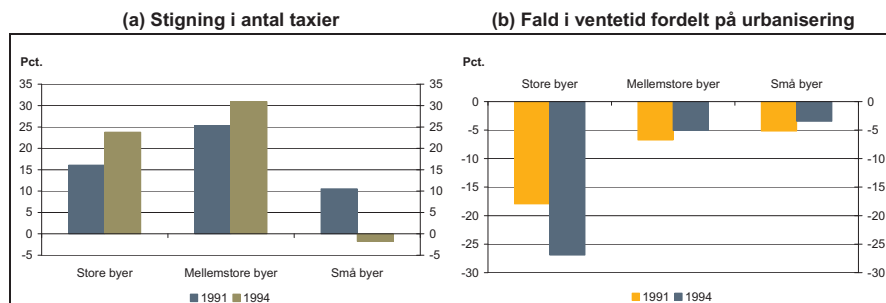
Reformeringen i Sverige i 1990 medførte, at antallet af taxier steg i alle områder af landet på alle tidspunkter af døgnet. Antallet af taxier steg med 26 pct. og mest på gaden og ved taxiholdepladser i de store og mellemstore byer, jf. figur 3.9. Ventetiden blev ligeledes reduceret i alle områder af landet. Reduktionen var størst i de store byer. Det første år efter afreguleringen oplevede kunderne et fald i ventetiden på 18 pct., og i 1994 var ventetiden reduceret 27 pct. i forhold til 1990. Stigningen i antallet af taxier må dog også her ses i sammenhæng med, at reformeringen medførte højere priser for taxikørsel. Det skyldes, at maksimaltaksterne

<sup>18</sup> Se boks 3.5 om generelle udenlandske erfaringer med reformering af taxireguleringen.

<sup>19</sup> TNS NIPO Consult – KPMG Bureau voor Economische Argumentatie, *Monitoring en evaluatie deregulering taxivervoer 1999-2003, 2004*, s. 37 og 77. OECD, (De) Regulation of the Taxi Industry, 2007, s.74-75.

blev ophævet ved reformeringen, så der i Sverige i dag er fri prisdannelse på taxikørsel.<sup>20</sup>

**Figur 3.9: Erfaringer med reformering i Sverige**



Kilde: Thomas Laitila, Agneta Marell og Kerstin Westin: *Taxitrafikens egenskaper och taxikundernas uppfattning fyre år efter avreguleringen*, Umeå Universitet, 1995, s. 34-47. Tommy Gärtling, Thomas Laitila, Agneta Marell and Kerstin Westin: *A Note on the Short-Term Effects of Deregulation of the Swedish Taxi-cab Industry*, *Journal of Transport Economics and Policy*, 1995, Vol. 29, part 2, p. 210-211.

Det vurderes sammenfattende, at antalsbegrænsningen og den geografiske begrænsning er meget skadelig for konkurrencen på det danske taximarkedet. For det første mindsker antalsbegrænsningen konkurrencepresset mellem de eksisterende vognmænd i en kommune. Den beskytter også vognmændene mod nye konkurrenter. Den enkelte vognmand sikres et fast kundegrundlag og dermed en omsætning af en vis størrelse. Det begrænser vognmandens incitament til at økonomisere driften eller udvikle nye former for taxikørsel.

For det andet tyder data fra det danske taximarked og erfaringer fra udlandet på, at kommunerne fastsætter antallet af taxier lavere, end markedet ville gøre. Det hindrer en tilpasning mellem udbud og efterspørgsel inden for den enkelte kommune.

For det tredje indebærer den geografiske begrænsning, at vognmænd i en kommune beskyttes mod konkurrence fra vognmænd i andre kommuner. Markederne for taxikørsel er således geografisk delt mellem vognmændene. Det mindsker konkurrencepresset endnu mere. Den skadelige virkning af den geografiske begrænsning er i et vist omfang mindsket efter kommunalreformen, fordi den enkelte taxis kør-

<sup>20</sup> Konkurrensverket, *Konkurrencen i Sverige 2007, Konkurrensverkets rapportserie 2007:4*, s. 143-144. Tommy Gärtling, Thomas Laitila, Agneta Marell and Kerstin Westin, *A Note on the Short-Term Effects of Deregulation of the Swedish Taxi-cab Industry*, *Journal of Transport Economics and Policy*, 1995, Vol. 29, part 2, s. 210-211. Jon Terje Bekken and Frode Longva, *Impact of Taximarket Regulation: An International Comparison*, TØI report, 658/2003, s. 56.

selsområde er blevet udvidet. Det ændrer dog ikke afgørende på den geografiske begrænsnings skadelige virkning.<sup>21</sup>

## Maksimaltakster for taxikørsel

Kommunalbestyrelsen i den enkelte kommune fastsætter maksimaltakster for taxikørsel. Maksimaltaksterne kan være forskellige for dag-, aften- og naturre samt for ture på søn- og helligdage. Kommunalbestyrelsen fastsætter også eventuelle takster for timebetaling og særlige tillæg til taksterne. Taksterne justeres løbende.

Konkurrencestyrelsen har spurgt kommunerne om, hvilke parametre de lægger vægt på, når de fastsætter maksimaltaksterne. 3 ud af 4 kommuner lægger vægt på rådgivning/opfordring fra bestillingskontorer, brancheforeninger eller taxivognmænd, jf. tabel 3.5. Hver femte kommune rådfører sig med branchen og skeler til taksterne i nabokommunen, og hver tredje kommune anvender yderligere én parameter, når maksimaltaksterne skal fastsættes.

**Tabel 3.5: Parametre til fastsættelse af maksimaltakster**

Parametre	Pct.
Rådgivning/opfordring fra bestillingskontorer, brancheforeninger eller taxivognmænd	74
Danmarks Statistiks og Storkøbenhavns Taxinævns Indeks til regulering af takster for taxikørsel	67
Taksterne i nabokommunerne	60
Den gennemsnitlige omsætning pr. taxi	17
Henvendelse/klager fra kunder	10
Antallet af kørte taxiture	8
Chaufførernes indtjening	6
Taxiernes belægningsprocent	4
Egen model for fastsættelse af takster i kommunen	2
Kundeundersøgelser (fx spørgeskemaundersøgelser, telefoninterviews)	0

Kilde: Konkurrencestyrelsens kommuneundersøgelse, 2007, spørgsmål 24: "Kryds af ud for de parametre, som kommunen lægger vægt på ved fastsættelsen af takstniveauet (dvs. niveauet for taksterne generelt, ikke udformningen af takststrukturen)".

<sup>21</sup> Den geografiske begrænsnings skadelige virkning kan begrænses yderligere ved, at kommunerne udnytter adgangen til at etablere kommunale fællesskaber på taxiområdet, så der skabes endnu større kørselsområder for de enkelte taxier.



Derudover anvender størstedelen af kommunerne Storkøbenhavns Taxinævns omkostningsmodel *Indeks til regulering af takster for taxikørsel*. Omkostningsmodellen er lavet af Danmarks Statistik i samarbejde med Storkøbenhavns Taxinævn, jf. boks 3.7. Modellen skal simulere udviklingen i omkostningerne for en gennemsnitlig vognmand i Storkøbenhavn.

### Boks 3.7: Storkøbenhavns Taxinævns omkostningsmodel

Storkøbenhavns Taxinævn og Danmarks Statistik har i samarbejde udarbejdet en omkostningsmodel *Indeks til regulering af takster for taxikørsel*, som skal simulere udviklingen i omkostningerne for en vognmand i Storkøbenhavn.

Modellen er delt op på fire kategorier af omkostninger, jf. tabel 3.6. Lønomkostninger, direkte omkostninger, kapitalomkostninger og øvrige omkostninger. De fire komponenter er vægtet efter en fordelingsnøgle. Fordelingsnøglen er fastsat på baggrund af udvalgte vognmænds regnskaber for 2001, da modellen blev udarbejdet.

**Tabel 3.6: Vægte i omkostningsmodellen**

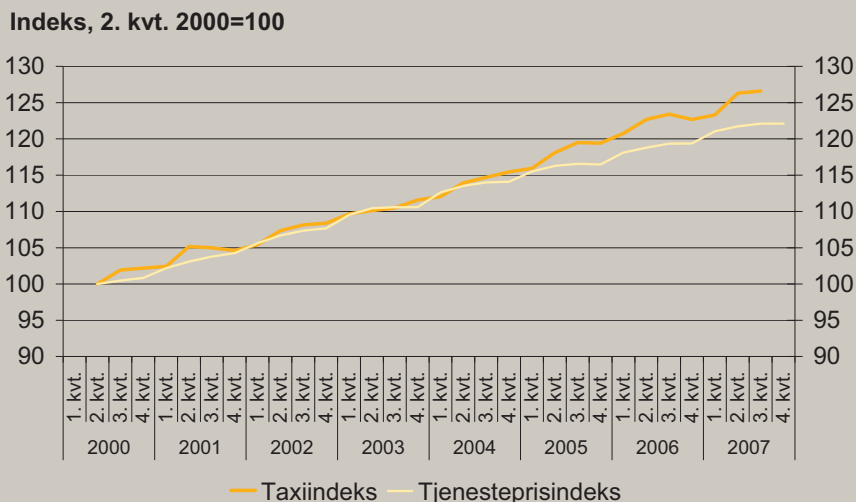
Kategorier	Pct.
Lønomkostninger	67,3
Direkte omkostninger	27,2
Kapitalomkostninger	3,3
Øvrige omkostninger	2,2

Kilde: Storkøbenhavns Taxinævn og Danmarks Statistik.

Lønomkostninger er løn, pension m.v. til chauffør. Direkte omkostninger er omkostninger, som direkte kan henføres til taxien. De direkte omkostninger er delt op på kontingenter (herunder pladsleje og medlemskab), reservedele og tilbehør, vedligeholdelse og reparation, brændstof og forsikring. Kapitalomkostninger er finansielle omkostninger knyttet til erhvervelsen af en taxi og omfatter anskaffelsespris, registreringsafgift, rente og vægtafgift.

Hvert kvartal beregner Danmarks Statistik udviklingen i omkostningerne, jf. tabel 3.10. Siden 1. kvartal 2000 er omkostningerne for en gennemsnitlig taxi i Storkøbenhavn steget med 27 pct. Prisen på danske tjenesteydelser er i samme periode steget i gennemsnit med 22 pct. →

**Figur 3.10: Indeks til regulering af takster for taxikørsel**



Kilde: Storkøbenhavns Taxinævn og Danmarks Statistik (Forbrugerprisindeks efter varegruppe).

Det er ikke hensigtsmæssigt kun at bruge omkostningsmodellen til at regulere taksterne. Det skyldes især, at produktivitet ikke indgår i modellen. Taksterne følger automatisk udviklingen i omkostningerne. En vognmand kan således opretholde sin indtjening uden at forbedre eller effektivisere driften.

I andre brancher med virksom konkurrence er virksomheder tvunget til løbende at forbedre eller effektivisere driften for at blive på markedet. For at sikre, at der er en lignende mekanisme i brancher, hvor priserne er reguleret, stilles der ofte et krav om løbende at forbedre produktiviteten. Fx skal gas- og el-distributørerne øge produktiviteten med et par procent om året for at opretholde indtjeningen.

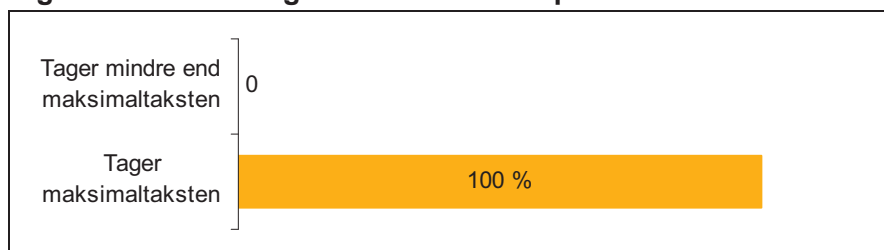
Når produktivitet ikke indgår i modellen, er det kunden, som betaler for produktivetsforbedringer, og vognmanden, som får gevinsten. Fx anvendes et trafikdirigeringsystem til at formidle kontakten mellem kunde og vognmand. Det forbedrer udnyttelsen af den enkelte taxi. Da udnyttelsesgraden ikke indgår i omkostningsmodellen, kommer den bedre udnyttelse vognmanden til gode i form af højere indtjening, hvorimod kunden ikke oplever nogen forbedring.

Ved fastsættelsen af maksimaltaksterne lægger kommunerne i gennemsnit vægt på 2-3 parametre. Storkøbenhavns Taxinævn benytter deres omkostningsmodel sup-

pleret med rådgivning fra branchen. Aalborg Kommune bruger kun Storkøbenhavns omkostningsmodel, mens Århus Kommune bruger en omkostningsmodel, kommunen har udarbejdet, som bygger på data fra Danmarks Statistik, og som i design ligner Storkøbenhavns Taxinævns model.

Maksimaltaksterne fungerer i praksis som faste priser. Det viser en sammenligning af de enkelte kommuners maksimaltakster og bestillingskontorenes listepriiser, jf. figur 3.11. Alle de bestillingskontorer, som oplyser priser på deres hjemmeside, anvender de kommunalt fastsatte maksimaltakster. I Storkøbenhavn anvender samtlige bestillingskontorer de maksimaltakster, som er fastsat af Storkøbenhavns Taxinævn. På flere bestillingskontorers hjemmesider er listepriiserne ikke angivet, men det bliver oplyst på hjemmesiden, at det er kommunen, som fastsætter prisen for taxikørsel. I praksis betaler kunderne således den højst tilladte pris, medmindre de er omfattet af en særlig aftale.

**Figur 3.11: Bestillingskontorenes listepriiser**



*Kilde: Konkurrencestyrelsen har undersøgt bestillingskontorenes listepriiser i 25 kommuner (32 pct. af tilladelsesområderne i Danmark). Styrelsen undersøgte i uge 1 og 2 listepriisen for bestillingskontorer, som oplyser disse på deres hjemmeside. Det har ikke været muligt for Styrelsen at sammenligne maksimaltakster og listepriiser i de øvrige tilladelsesområder.*

Nogle kommuner anvender takster og takststruktur til at øge udbuddet af taxier, så det svarer til efterspørgslen på taxikørsel. Fx har Herning Kommune indført en mindstetakst på 105 kr. (inklusive de første 5 kilometer) for at øge udbuddet af taxier om natten. Randers Kommune har indført en mindstetakst på 150 kr. for kørsel i bestemte områder af kommunen. I Storkøbenhavn har Storkøbenhavns Taxinævn øget starttaksten fredag og lørdag nat. Det skal gøre det mere attraktivt for chaufførerne at køre på tidspunkter, hvor efterspørgslen er høj. For kunderne betyder det højere priser for taxikørsel.

Maksimaltaksterne har til formål at beskytte kunderne ved at fastsætte et prisloft. På et marked med en velfungerende konkurrence har kunderne - inden de køber en ydelse - mulighed for at vælge mellem flere udbydere og ydelser af forskellig pris og kvalitet. Taximarkedet har egenskaber, som gør, at det ikke fungerer optimalt.

Når en kunde ønsker at købe en taxiydelse, er der asymmetri med hensyn til viden om forholdet mellem pris og kvalitet. Kunden har svært ved at vurdere, hvilken kvalitet der købes og til hvilken pris. Kunden kan først bedømme forholdet mellem pris og kvalitet, når turen er kørt, og købet af taxiydelsen således er foretaget. Nogle kunder har slet ikke mulighed for at bedømme forholdet mellem pris og kvalitet. Det gælder fx turister og folk, der sjældent kører i taxi. Vognmanden derimod kender forholdet mellem pris og kvalitet på forhånd.

Der skabes sjældent et loyalitetsforhold mellem vognmand og kunde. Det gælder især i de større byer, hvor der kun er en lille chance for, at en vognmand får den samme kunde igen. Vognmanden mister således ikke sit kundegrundlag, selvom han opkræver høje priser.<sup>22</sup>

Det kan være vanskeligt for en kunde at undersøge og sammenligne priser for forskellige taxier inden køb af en taxiydelse. Især når en taxi prajes på gaden eller ved en holdeplads. En taxi, der prajes på gaden, udgør i princippet et lokalt monopol. Hvis en kunde ikke tager den første taxi, som stopper, har kunden ikke mulighed for senere at vælge om. Ventetiden på den næste taxi er usikker, og det er usikkert, om den næste taxi vil være billigere eller dyrere end den første.

Ved en taxiholdeplads har en kunde ret til at vælge en hvilken som helst taxi i køen. Men taxiholdepladser administreres i praksis ofte efter et "først-ind-først-ud"-princip. Det betyder, at kunden ofte vil være nødt til at køre med den taxi, som holder forrest i køen.

Når en kunde ønsker at bestille en taxi via telefonen, har kunden derimod bedre mulighed for at undersøge pris og ventetid for flere taxier inden køb af taxiydelsen.<sup>23</sup>

En taxikunde har i princippet ret til at forhandle om prisen for taxikørsel. Ifølge Konkurrencestyrelsens kundeundersøgelse har godt 2 pct. af kunderne prøvet at forhandle om prisen. 4 ud af 5 kunder har oplyst, at de ikke vidste, at de kan forhandle om prisen.

Forhandling om prisen kan dog være vanskelig og tidskrævende for den enkelte kunde. En kunde vælger ofte at tage en taxi, fordi kunden vil spare tid. Hvis kunden først skal til at forhandle om prisen, inden turen bliver bestilt, tager det tid. Dertil kommer, at kunden heller ikke ved, hvornår der kommer en anden taxi, og om den vil være billigere end den første.

---

<sup>22</sup> Jean Tirole, *The Theory of Industrial Organisation*, 2000, s. 106-114. OECD, *Competition Issues In Road Transport*, 2001, s. 47.

<sup>23</sup> OECD, *(De) Regulation of the Taxi Industry*, 2007, s. 98-99.

Det kan i praksis umuliggøre forhandling om prisen, at taxiholdepladser ofte administreres efter et ”først-ind-først-ud”-princip. En kunde er således i praksis ofte nødt til at køre med den taxi, som holder forrest i køen.

Endelig kan der være praktiske problemer ved at forhandle om prisen. Hvis en kunde skal forhandle sig frem til en lavere pris, skal aftalen indgås med vognmanden selv eller med en chauffør, som af vognmanden har fået lov til at tilbyde kunderne lavere priser. I praksis er det ofte umuligt at ændre taksterne på taxametre i en taxi, som er tilsluttet et bestillingskontor. Bestillingskontoret er de eneste, som kan ændre på taksterne.<sup>24</sup> Derfor skal bestillingskontoret først kontaktes, hvis taksterne i taxametret ønskes ændret.<sup>25</sup>

Prisregulering har til formål at beskytte kunderne mod de egenskaber ved taximarkedet, som gør, at markedet ikke fungerer optimalt. Erfaringerne med afregulering i udlandet viser, at en ophævelse eller en lempelse af prisreguleringen kan medføre højere og mere differentierede priser for taxikørsel. Priserne vil stige mest i landdistrikter, og hvor en taxi prajes på gaden eller ved en taxiholdeplads.<sup>26</sup>

I Sverige blev reglerne om maksimaltakster for taxikørsel ophævet i 1990. I perioden fra 1990 til 2006 steg priserne for taxikørsel omkring 30 pct. mere end forbrugerpriserne, jf. figur 3.12 (a). Der kan være flere årsager til, at priserne steg. For det første blev taxierhvervet et halvt år efter ophævelsen af maksimaltaksterne pålagt 25 pct. moms. Momsen er blevet reduceret 3 gange siden, så der i dag betales en reduceret moms på 6 pct. For det andet kan den tidligere ordning med maksimaltakster have medvirket til at holde priserne kunstigt nede, så vognmændene havde behov for at øge indtjeningen, da prisreguleringen blev ophævet. For det tredje kan det skyldes, at kvaliteten af taxikørslen blev øget, fordi udbuddet af taxier blev større og ventetiden kortere.<sup>27</sup>

I Nederlandene blev faste priser for taxikørsel erstattet af væsentligt højere maksimaltakster i 2000. Det medførte, at priserne steg med 26 pct. fra 1999 til 2003,

---

<sup>24</sup> Branchen har oplyst til Konkurrencestyrelsen, at det er muligt at lave et taxameter, hvor vognmanden fra taxien kan justere taksten nedad, så taksten bliver lavere end maksimaltaksten. Derved behøver vognmanden ikke justere prisen via et bestillingskontor, ligesom kunden er sikret mod priser højere end maksimaltaksten, fordi taksten kun kan justeres nedad.

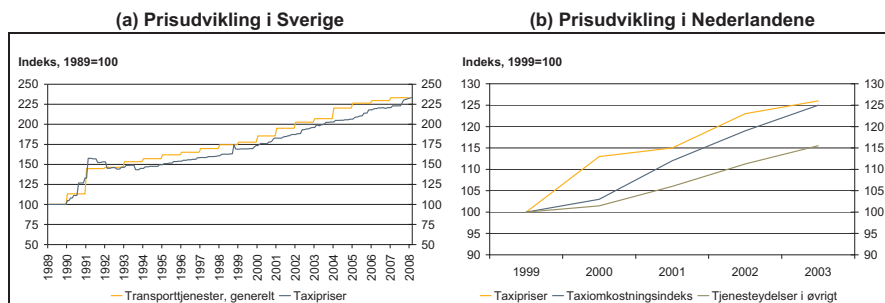
<sup>25</sup> Dette vil blive behandlet nærmere i nedenstående afsnit om bestillingskontorer og tilslutningspligt.

<sup>26</sup> Se boks 3.5 om generelle udenlandske erfaringer med reformering af taxireguleringen.

<sup>27</sup> Konkurrenceverket, *Konkurrencen i Sverige 2007, Konkurrenceverkets rapportserie 2007:4*, s. 144-145. Jon Terje Bekken and Frode Longva, *Impact of Taximarket Regulation: An International Comparison*, TØI report, 658/2003, s. 54.

jf. figur 3.12 (b). Vognmændene hævdede således priserne i forbindelse med reformeringen.<sup>28</sup>

**Figur 3.12: Prisudvikling efter ændring af prisreguleringen i Sverige og Nederlandene**



Kilde: Statistiska Centralbyrån. TNS NIPO Consult – KPMG Bureau voor Economische Argumentatie, Monitoring en evaluatie deregulering taxivervoer 1999-2003, 2004, s. 67 og 78.

De svenske og nederlandske erfaringer viser, at det er en væsentlig forudsætning for en effektiv priskonkurrence på taximarkedet, at kunderne kan gennemskue pris og kvalitet. I Sverige er der derfor blevet indført regler om prisinformation for at lette kundernes mulighed for at sammenligne priser. Alle taxier skal ved synlig skiltning oplyse prisen på en standardtur på 10 km, som tager 15 min.<sup>29</sup> I Nederlandene er der indført regler om en ændret takststruktur for at øge gennemsigtigheden.<sup>30</sup>

Sammenfattende viser Konkurrencestyrelsens undersøgelser, at taxibranchen i høj grad har indflydelse på fastlæggelsen af de danske maksimaltakster. Maksimaltaksterne for taxikørsel fungerer i praksis som faste priser. Det begrænser priskonkurrencen, således at kunderne betaler den højst tilladte pris, medmindre de har en særlig aftale. Taximarkedet har særlige egenskaber, som gør, at markedet ikke fungerer optimalt. Der kan derfor være et behov for en vis regulering for at beskytte kunderne. Det kan bl.a. ske ved at fastsætte et prisloft.

Andre dele af taxireguleringen hæmmer også priskonkurrencen. Fx antalsbegrænsningen af taxier, tilslutningspligten til et bestillingskontor og frikørselsordningen for taxier.<sup>31</sup> Reguleringen indebærer, at en vognmand ikke opnår en større

<sup>28</sup> TNS NIPO Consult – KPMG Bureau voor Argumentatie, Monitoring en evaluatie deregulering taxivervoer 1999-2003, 2004, s. 67 og 78.

<sup>29</sup> Konkurrenceverket, Konkurrencen i Sverige 2007, Konkurrenceverkets rapportserie 2007:4, s. 145.

<sup>30</sup> De Nederlandse Mededingingsautoriteit (NMa).

<sup>31</sup> Tilslutningspligten til et bestillingskontor og frikørselsordningen for taxier gennemgås nedenfor.

indtjening ved at tilbyde kunderne lavere priser end sine konkurrenter. Vognmanden har således ikke incitament til at udbyde billigere taxikørsel i mindre luksuriøse biler. Det kan gøres økonomisk fordelagtigt for en vognmand at tilbyde taxikørsel, som er tilpasset kundernes forskellige ønsker og behov, således at der kan skabes konkurrence på pris og kvalitet. Men som de svenske erfaringer viser, opnås der kun en effektiv priskonkurrence på taximarkedet, hvis kunderne kan gennemskue pris og kvalitet. Det kræver nogle særlige tiltag, som omtales nærmere nedenfor.

Der kan endvidere skabes mere dynamik i taxierhvervet, hvis der ved fastsættelsen af maksimaltaksterne stilles krav om løbende forbedringer i produktiviteten. Der kan fx stilles krav om, at maksimaltaksterne ikke må hæves med mere end et løbende omkostningsindeks fratrukket et produktivitetskrav på fx 1 procent. Det kan være med til at øge effektiviteten og innovationslysten hos vognmændene.

## **Bestillingskontorer og tilslutningspligt**

I kommuner med 10 taxier skal der normalt oprettes et bestillingskontor, som vognmændene har pligt at tilslutte sig. Den enkelte kommunalbestyrelse kan dog give fritagelse fra tilslutningspligten.<sup>32</sup> Et bestillingskontor råder over telefon- og radioanlæg (trafikdirigeringsystem) og skal formidle bestillinger på taxikørsel døgnet rundt. Bestillingskontoret skal fordele de bestilte ture ligeligt mellem de tilsluttede vognmænd. Vognmændene skal betale en forholdsmæssig andel af de udgifter, som er forbundet med bestillingskontorets drift.

Kommunalbestyrelsen godkender oprettelse og drift af et bestillingskontor. Et bestillingskontor skal normalt have tilknyttet mindst 10 taxier. I kommuner med 20 eller flere tilladelser, som kun har et bestillingskontor, kan 10 eller flere vognmænd kræve, at kommunen godkender et bestillingskontor mere. Bestillingskontorer i 2 eller flere kommuner kan drives i fællesskab med kommunalbestyrelsernes godkendelse.<sup>33</sup>

I omkring 80 pct. af de danske kommuner, hvor der er pligt til at oprette et bestillingskontor, findes kun ét bestillingskontor. Det udgør således et lokalt monopol. Kun Storkøbenhavn har mere end 2 bestillingskontorer. Reglerne om tilslutningspligt og bestillingskontorer indebærer således en opdeling i lokale monopoler og duopoler med undtagelse af Storkøbenhavn.

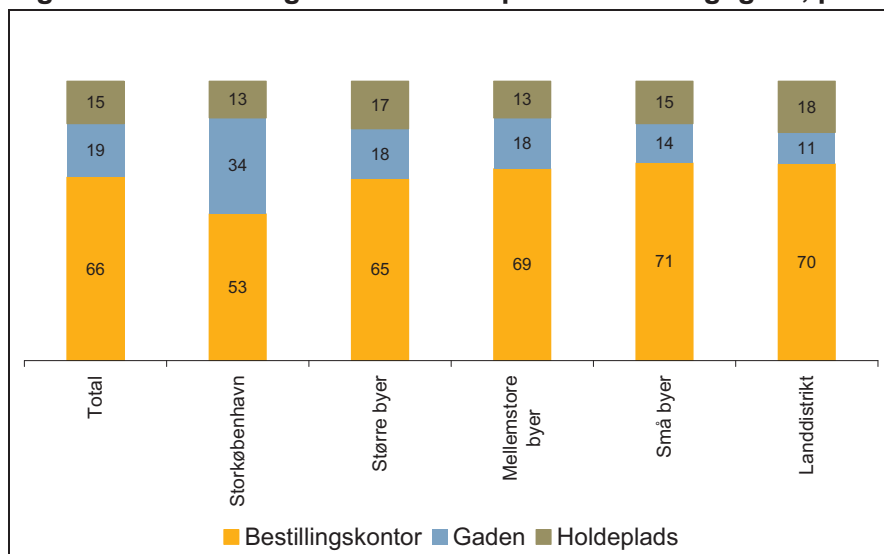
---

<sup>32</sup> Ved den seneste ændring af taxireguleringen er kommunernes adgang til at give fritagelse fra tilslutningspligten blevet udvidet.

<sup>33</sup> Nogle kommuner har et fælles bestillingskontor. Fx er Taxa Fyn bestillingskontor for vognmændene i Odense, Nyborg, Svendborg, Faaborg, Middelfart, Assens og Fredericia Kommune.

Bestillingskontorerne formidler bestillinger på taxikørsel fra kunde til taxi. På landsplan bestiller 2 ud af 3 kunder en taxi via et bestillingskontor, mens det i Storkøbenhavn gælder hver anden kunde, jf. figur 3.13. I landdistrikterne og de mindre byer bestilles taxier hovedsageligt via et bestillingskontor, mens det i Storkøbenhavn og de større byer er væsentligt mere udbredt at præje en taxi på gaden eller ved en taxiholdeplads.

**Figur 3.13: Bestilling af taxi fordelt på urbaniseringsgrad, pct.**



Kilde: Konkurrencestyrelsens kundeundersøgelse, 2007.

Et bestillingskontor kan være ejet af de tilsluttede vognmænd, en økonomisk forening, eller det kan være etableret i selskabsform. Taxier tilsluttet et bestillingskontor skal udvendigt på begge sider være forsynet med bestillingskontorets navn og telefonnummer. Bestillingskontoret fungerer dermed i praksis som de tilsluttede vognmænds samlede virksomhedsprofil.

Et bestillingskontor fungerer som kvalitetssikring over for kunderne, som kan henvende sig til bestillingskontoret med klager over fejl eller dårlig service. Bestillingskontorerne øger desuden udnyttelsen af den enkelte taxi og skaber en bedre koordinering mellem taxi og kunde. Derudover bidrager bestillingskontorerne og tilslutningspligten til at lette myndighedernes kontrol med taxierhvervet og til at sikre døgnbetjening af kunderne. Tilslutningspligten bidrager endelig til at sikre, at bestillingskontorerne kan drage nytte af stordriftsfordele.



Vognmænd, som er tilsluttet det samme bestillingskontor, har ret til at konkurrere på pris og kvalitet indbyrdes. Den enkelte vognmand kan selv bestemme sine takster for taxikørsel, når blot de ikke overstiger maksimaltaksterne. Et bestillingskontor må ikke forhindre de tilsluttede vognmænd i selv at fastsætte deres takster. Det er i strid med konkurrencelovens § 6, stk. 1, om forbuddet mod konkurrencebegrænsende aftaler, jf. boks 3.8.

### **Boks 3.8: Østre Landsrets dom af 14. maj 2003**

Det er i strid med konkurrencelovens § 6, stk. 1, om forbuddet mod konkurrencebegrænsende aftaler, at et bestillingskontors vedtægter foreskriver, at de tilsluttede vognmænd skal følge de takster, som bestillingskontorets ledelse fastsætter.

*Kilde: Utrykt Østre Landsrets dom af 14. maj 2003. Dommen kan findes på [www.ks.dk](http://www.ks.dk).*

I praksis konkurrerer vognmænd, som er tilsluttet det samme bestillingskontor, ikke på pris og kvalitet for taxikørsel.

For det første har den enkelte vognmand ikke økonomisk incitament til at tilbyde en anden eller en billigere form for taxikørsel end de øvrige tilsluttede vognmænd. Det skyldes, at et bestillingskontor skal fordele bestillinger på taxikørsel ligeligt mellem de tilsluttede vognmænd. Alle taxier i bestillingskontoret har således lige stor chance for at få tildelt de bestilte ture, uanset taxiernes pris og kvalitet.

For det andet har de fleste bestillingskontorer et trafikdirigeringsystem, hvor taksterne indstilles centralt. Det indebærer, at den enkelte vognmand skal have bestillingskontoret til at indstille taksterne i sit taxameter. Vognmanden skal således kontakte bestillingskontoret, hvis vognmanden ønsker at anvende andre takster end de øvrige vognmænd. Vognmænd, som er tilsluttet det samme bestillingskontor, har derfor forholdsvis let adgang til at overvåge hinandens takster.

Reglerne om tilslutningspligt og bestillingskontorer medvirker til, at vognmænd, som er tilsluttet det samme bestillingskontor, ikke konkurrerer på pris og kvalitet. Reglerne bidrager således i høj grad til, at kunderne næsten kun kan vælge taxier af én bestemt standard til én bestemt pris.

Danmark er det eneste land i EU9, hvor vognmænd ikke selv kan vælge, om de vil være tilsluttet et bestillingskontor. I Sverige var der før reformeringen af taxireguleringen sædvanligvis et bestillingskontor i hvert tilladelsesområde, som vognmændene havde pligt til at være tilsluttet. Efter reformeringen steg antallet af taxier, og der blev etableret flere nye bestillingskontorer. Etablering af bestillingskontorer fandt hovedsageligt sted i de større byer, mens der i de tyndt befolkede egne typisk ikke var det fornødne kundegrundlag for at etablere konkurrerende bestil-

lingskontorer. I dag vælger mellem 80-90 pct. af de svenske vognmænd frivillig tilslutning til et bestillingskontor.<sup>34</sup>

På denne baggrund er en tilslutningspligt sandsynligvis ikke nødvendig, ligesom en lempelse af reglerne om dannelse af bestillingskontorer sandsynligvis vil medføre oprettelse af flere konkurrerende bestillingskontorer i de større byer. Det vil indebære, at markedet får mulighed for selv at regulere, hvilke bestillingskontorer det er effektivt og hensigtsmæssigt at have.

For at forbedre konkurrencen på bestillingskørsel bør det sikres, at bestillingskontorerne indrettes til at håndtere bestillinger af taxier til forskellige priser, og at vognmændene i praksis ikke hindres i at anvende forskellige priser.

### **Frikørselsordning for taxier**

En vognmand skal betale en registreringsafgift på 20 pct. af den del af en taxis afgiftspligtige værdi, der overstiger 12.100 kr. Vognmanden kan afgiftsfrit videregæle bilen til privat brug efter 3 år og 210.000 kørte kilometer eller efter 2 år og 250.000 kørte kilometer (frikørselsordningen). Ordningen blev indført i 1976 med det formål at forbedre forholdene for taxivognmændene og sikre en stor og moderne taxivognpark.<sup>35</sup>

Ifølge Skatteministeriet bliver omkring 1.600 taxier frikørt hvert år. Det indebar i 2006 et provenutab for staten på ca. 300 mio. kr. svarende til 185.000 kr. pr. taxi.<sup>36</sup>

Kilder i branchen anslår, at en Mercedes-taxi de sidste 5 år har haft et årligt værditab (afskrivninger) på omkring 25.000 kr. Det vil sige, at en vognmand, som køber en Mercedes-taxi til 400.000 kr., vil kunne sælge den for 350.000 kr. efter 2 år. En Volvo-taxi har et værditab på 20.000-75.000 kr. om året. En vognmands afskrivning er således stort set den samme, uanset om vognmanden anvender en dyr bil eller en billig bil. Det skyldes bl.a. frikørselsordningens forvridende virkning, jf. boks 3.9.

---

<sup>34</sup> Konkurrenceverket, *Konkurrencen i Sverige 2007, Konkurrenceverkets rapportserie 2007:4*, s. 140-143.

<sup>35</sup> Skatteministeriet forventer at fremsætte et forslag om at ændre frikørselsordningen i efteråret 2008, således at ordningen ud over antallet af kørte kilometer også gøres afhængig af antallet af besatte kilometer, dvs. korte kilometer med en kunde.

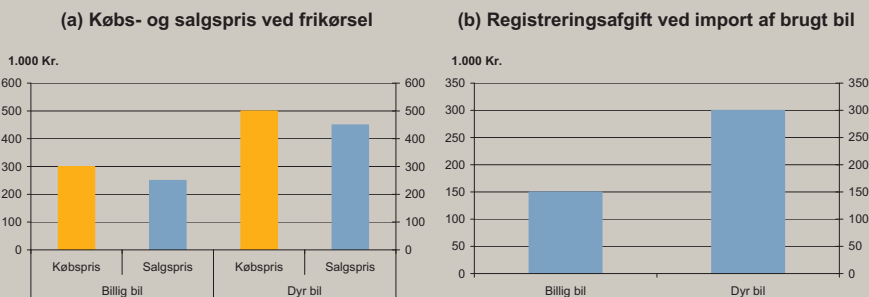
<sup>36</sup> Beregningen vedrører alene værdien af, at bilerne kan sælges videre til privat brug uden yderligere afgiftsbetaling, når de har kørt som taxi. Beregningerne omfatter således ikke et eventuelt subsidie forbundet med, at taxier er belagt med en lavere afgift end personbiler til privat brug.

### Boks 3.9: Frikørselsordningens forvriddende virkning

Frikørselsordningen giver vognmændene incitament til at anvende dyre og store biler, der typisk belaster miljøet mere end mindre biler. Det skyldes, at frikørselsordningen gør, at det stort set koster en vognmand det samme i afskrivninger at anvende en dyr bil som en billig bil, fordi dyre biler subsidieres mere end billige biler. Nedenfor er angivet et eksempel på frikørselsordningens forvriddende virkning.

For en taxi skal der betales en afgift på 20 pct. af listeprisen over 12.100 kr. For en personbil skal der betales 105 pct. af listeprisen indtil 64.500 kr. og 180 pct. af resten. Der skal således betales en væsentlig reduceret registreringsafgift for en taxi i forhold til en personbil.<sup>1</sup> Frikørselsordningen betyder, at en køber ikke skal betale resten af registreringsafgiften (eller den fulde registreringsafgift), når bilen sælges videre til privat brug. I figur 3.14 er gengivet et eksempel på en vognmands køb af en dyr bil og en billig bil.

**Figur 3.14: Køb, salg og afgiftsbetaling af en dyr og en billig bil**



Hvis en vognmand køber en billig taxi til 300.000 kr. (inkl. 20 pct.'s registreringsafgift), kan bilen med frikørselsordningen sælges for ca. 250.000 kr., jf. figur 3.14 (a). En dyr bil til 500.000 kr. kan sælges for ca. 450.000 kr. Vognmanden har i begge tilfælde et værditab på 50.000 kr. eller 25.000 kr. om året, svarende til branchens oplysninger ovenfor.

Når værditabet for vognmanden uanset taxiens købspris er af samme størrelse, skyldes det, at bilen kan sælges til det private marked. For private købere er alternativet at købe en bil, der oprindeligt er betalt fuld registreringsafgift af.

Hvis en frikørt taxi blev pålagt registreringsafgift på linie med betalingen ved import af en brugt bil, ville vognmanden få et betydeligt lavere beløb. Salgsprisen for den dyre bil ville nu blive ca. 150.000 kr. (450.000 kr. fratrukket en registreringsafgift på 300.000 kr.), mens salgsprisen for den billige bil ville være 100.000 kr. (250.000 kr. fratrukket en registreringsafgift 150.000 kr.).

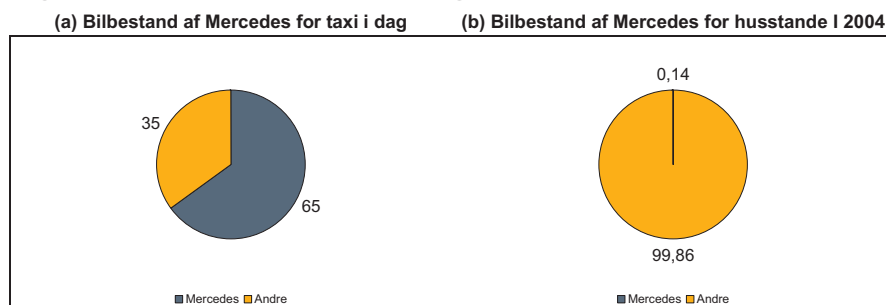
I denne situation ville det årlige værditab med andre ord være 175.000 kr. for den dyre bil og 100.000 kr. for den billige bil. En forskel på 75.000 kr. Det svarer til 5-8 pct. af en taxis årlige omsætning i Storkøbenhavn.

En sådan forskel ville – i modsætning til i dag – sikre, at vognmændene havde et incitament til at vælge en billig bil.

*Note : Busser, som også udfører erhvervsmæssig personbefordring, er fritaget for at betale registreringsafgift, men er ikke omfattet af en frikørselsordning.*

Ifølge branchen vælger vognmændene bil efter bilens driftsøkonomi, komfort og rummelighed, stabilitet, servicemarkedet, afskrivninger og efterspørgslen efter bilen, når den er frikørt. Med frikørselsordningens indretning har vognmændene incitament til at anvende en dyr og stor bil. Det giver sig bl.a. udslag i, at omkring 65 pct. af de danske taxier er af mærket Mercedes, jf. figur 3.15. Til sammenligning var 0,14 pct. af husstandenes biler i 2004 af mærket Mercedes.

### Figur 3.15: Bilbestand for taxi og husstande

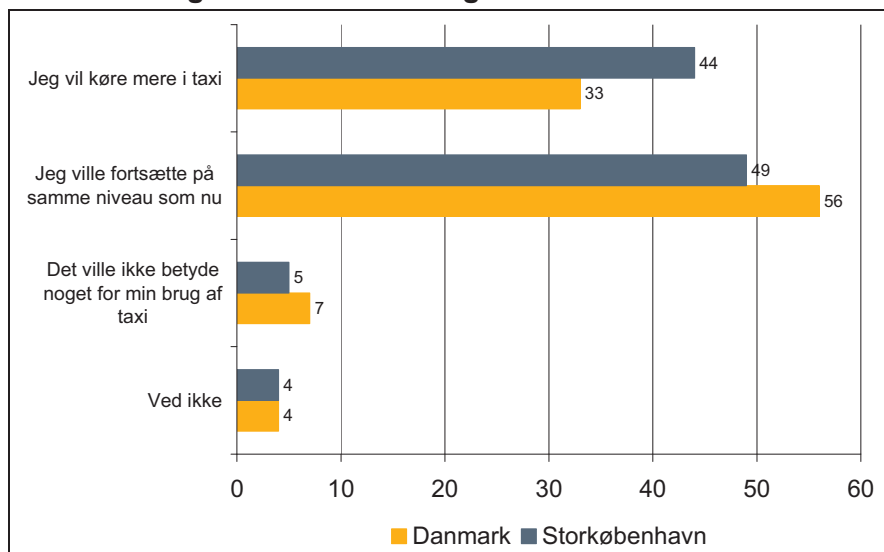


Kilde: Branchen, Danmarks Statistik og Danmarks Automobilforhandler Forening.

Frikørselsordningen medvirker således til, at taxikørsel næsten kun sker i dyre og store biler. Ifølge Konkurrencestyrelsens kundeundersøgelse vil hver tredje kunde køre mere i taxi, hvis prisen var 15 pct. lavere i forhold til i dag, og bilen til gengæld var mindre luksuriøs, jf. figur 3.16. I Storkøbenhavn, som har den største omsætning på taxikørsel, gælder det 44 pct. af kunderne.<sup>37</sup>

<sup>37</sup> Resultaterne stemmer overens med en tidligere kundeundersøgelse: AC Nielsen AIM A/S, Trafikministeriet: Holdning til taxikørsel, 2004. I undersøgelsen fra 2004 ville 2 ud af 5 køre mere i taxi, hvis taxien var 10-20 pct. billigere og var af lavere kvalitet, fx en mindre bil, men hvor sikkerheden var i orden.

**Figur 3.16: Villighed til at køre mere i taxi, hvis prisen er lavere og kvaliteten mindre god**



*Ann.: Det skal understreges, at der kan være forskel på en hypotetisk adfærd, som kunderne angiver i testsituationen, og kundernes faktiske købsadfærd.*

*Kilde: Konkurrencestyrelsens kundeundersøgelse, 2007, spørgsmål 24: "Når du selv betaler turen, vil du så køre hyppigere i taxi, hvis prisen er 15 pct. billigere end i dag, men kvaliteten er lavere (fx en mindre bil, men hvor sikkerheden stadig er i orden)?"*

En mulighed for at øge vognmændenes incitament til at udbyde taxikørsel i taxier af forskellig standard til forskellige priser er at omlægge frikørselsordningen. Hvis frikørselsordningen blev ændret, så en dyr bil ikke subsidieres mere end en billigere bil, ville vognmænd med en billigere bil kunne tilbyde kunderne en væsentlig lavere pris end vognmænd med en dyr bil. I eksemplet gennemgået i boks 3.9 kunne en vognmand tilbyde kunderne op mod 8 pct. lavere priser.

En ændring af frikørselsordningen kan medvirke til, at kunderne får adgang til et bredere udbud af taxikørsel. Det vil skabe en større overensstemmelse mellem det, vognmændene tilbyder, og det, kunderne ønsker. Ifølge Konkurrencestyrelsens kundeundersøgelse vil billigere taxier skabe en øget efterspørgsel, idet hver tredje kunde vil køre mere i taxi, hvis taxien er billigere og til gengæld mindre luksuriøs, jf. figur 3.16.

Det kan endvidere give vognmændene incitament til at anvende mere miljøvenlige biler i overensstemmelse med et stigende ønske blandt kunderne. Fx overvejer Københavns Kommune at skærpe miljøkravene over for vognmænd, som ønsker at udføre taxikørsel for kommunen. Det overvejes konkret at indføre krav om, at taxierne skal være A- eller B-energimærkede biler, og at dieslbiler skal have på-

monteret partikelfilter. Ved at gøre det mere fordelagtigt at udbyde taxikørsel af forskellig standard giver det også mulighed for, at vognmænd begynder at udbyde taxikørsel i for eksempel mindre og miljøvenlige taxier. En omlægning af frikørselsordningen kan således skabe en ramme, som muliggør, at vognmændene begynder at konkurrere på pris og kvalitet.

### **3.4 EN MODERNE REGULERING**

Den danske regulering af taxierhvervet er konkurrencebegrænsende. De enkelte regler begrænser hver især konkurrencen og forstærker sammen de konkurrencebegrænsende virkninger. Vognmændene fastlåses og har kun begrænsede muligheder for at udvikle deres taxiydelse. Kunderne kan ikke vælge en form for taxikørsel, som passer til deres behov. Reglerne medfører, at der næsten kun udbydes én bestemt type taxi til én bestemt pris.

Det københavnske droskeerhverv var i 1915 omfattet af regler om antalsbegrænsning af drosker, geografiske begrænsninger og faste priser. Den gældende regulering af taxierhvervet har således visse fællestræk med reglerne om droskekørsel fra 1915.<sup>38</sup> Kommunalbestyrelsen fastsatte (også) dengang antallet af drosker og takster for kørsel med hestedrosker.

#### **Regulering og konkurrence**

Over de sidste årtier har den økonomiske forståelse af de fungerende mekanismer på taximarkedet ændret sig. En række lande har ændret reguleringen af taxierhvervet. Det gælder også lande, hvor taxierhvervet tidligere var reguleret af regler, som ligner de danske. De udenlandske erfaringer har generelt været positive. Virkningerne afhænger dog i høj grad af markedets karakteristika og rammebetingelser og er i et vist omfang indbyrdes afhængige.

Et middel til at få et bredere udbud af taxiudtildelser kan være at skabe en mere vel-fungerende konkurrence på taximarkedet. Det kræver en mere moderne regulering. En regulering, som skaber en ramme, hvori der kan konkurreres på pris og kvalitet. Det kan fremme innovation og udvikling, så kunderne får adgang til et bredt udbud af taxiudtildelser til lavest mulige priser i forhold til kvaliteten.

#### **Lettere adgang til taxierhvervet**

En lettere adgang til taxierhvervet vil skabe mere konkurrence. Det skal gøres lettere for nye vognmænd at etablere sig, og det skal gøres lettere for allerede etable-

---

<sup>38</sup> *Bekendtgørelse om Reglement for Droskekørsel i København af 22. januar 1915. Der sondres i bekendtgørelsen mellem motordrosker og hestedrosker.*

rede vognmænd at udvide deres forretning. Det vil være til gavn for de nye og eksisterende vognmænd, som forgæves har ansøgt om en tilladelse til taxikørsel.

Adgangsbarriererne til taxierhvervet kan mindskes ved at ophæve antalsbegrænsningen. Det vil øge antallet af taxier og reducere kundernes ventetid. En ophævelse af den geografiske begrænsning kan bidrage til at gøre de enkelte taxier mere mobile. Det kan bidrage til en bedre tilpasning af udbud og efterspørgsel og en bedre kapacitetsudnyttelse, fordi udbuddet af taxikørsel bedre kan flytte sig efter efterspørgslen.

Vognmænd, chauffører og taxier skal opfylde en række krav. Vognmænd og chauffører skal opfylde krav om økonomisk baggrund, faglige kvalifikationer og vandel for at få adgang til at udføre taxikørsel. Taxier skal opfylde tekniske krav og skal bl.a. være registreret og godkendt til at udføre taxikørsel.

Udenlandske erfaringer viser, at der i forbindelse med en ophævelse af antalsbegrænsningen fortsat er et behov for at stille kvalitative krav til vognmænd, chauffører og taxier.<sup>39</sup> Kravene medvirker til at sikre en vis kvalitet i erhvervet og letter myndighedernes muligheder for at udøve kontrol. Kravene bør udformes, så de ikke begrænser kvalificerede vognmænds adgang til at udføre taxikørsel.

Taxivirksomhed kan ikke drives i selskabsform, men alene som personligt drevet virksomhed. Det kan overvejes at give den enkelte vognmand fri mulighed for selv at vælge formen for sin virksomhed. Det vil give mulighed for en strukturtilpasning og en mere effektiv ressourceudnyttelse.

En begrænsning i selskabsform er ikke almindelig på ret mange andre områder. Det er uklart, om der i dag er argumenter for denne begrænsning. Muligheden for drift i selskabsform er på mange områder af betydning for dynamik og udvikling, idet bedre muligheder for at udnytte ressourcerne og for at markedsføre sig kan øge konkurrence og effektivitet.

### **Konkurrence på pris og kvalitet**

Et bredere udbud af taxiudlejninger kan skabes ved at gøre det økonomisk fordelagtigt for en vognmand at tilbyde taxiudlejninger, som er tilpasset kundernes efterspørgsel. Et resultat af frikørselsordningen i dag er, at vognmænd køber dyre og store taxier. Kunderne får således kun tilbudt kørsel i taxier af én bestemt standard til én bestemt pris, selvom kunderne har forskellige ønsker og behov. Årsagen er bl.a., at dyre biler subsidieres mere end billige biler. Vognmanden er således låst fast i en situation, hvor andet ikke er økonomisk rentabelt.

---

<sup>39</sup> Se boks 3.5 om generelle udenlandske erfaringer med reformering af taxireguleringen.

En omlægning af frikørselsordningen kan åbne op for, at vognmændenes omkostningsstruktur kan være forskellig, hvis afskrivningerne på en dyr bil er større end på en billigere bil. Det vil indebære, at vognmændene får et større incitament til at anvende taxier af forskellig standard til forskellige priser. Dermed kan der skabes en bedre tilpasning til kundernes ønsker om bl.a. billigere og mere miljøvenlige taxier.

Men det er samtidig nødvendigt, at kunderne kan gennemskue, hvilke valgmuligheder, der er. Ellers har vognmændene heller ikke noget særligt stærkt incitament til at tilbyde anderledes taxiudlejninger.

Det kan gøres ved at indføre et forenklet priskategorisystem i form af 3 prisklasser for taxier (A-, B- eller C-taxier). De enkelte taxier kan forsynes med synlige pris-skilte eller have en bestemt farve. Det vil gøre det lettere for kunderne at foretage et valg med hensyn til pris og kvalitet. Ved bestilling af en taxi vil det være muligt for kunderne at vælge prisklasse, og de enkelte bestillingskontorer kan fordele de bestilte ture ligeligt inden for hver enkelt prisklasse.

Der kan fastsættes en maksimaltakst for hver prisklasse. Ophæves antalsbegrænsningen og den heraf følgende geografiske begrænsning, kan det overvejes, om maksimaltaksterne skal fastsættes regionalt eller centralt. Endvidere bør grundlaget for fastsættelse af maksimaltakster ændres, så der er et indbygget krav om løbende produktivetsforbedringer.

En omlægning af frikørselsordningen og en styrkelse af kundernes mulighed for at gennemskue en taxis pris og kvalitet vil give vognmændene et større incitament til at tilbyde forskellige priser. Prisklasserne kan dermed muliggøre en prisdifferentiering, så kunderne får flere valgmuligheder. Priskonkurrencen må forventes at få størst effekt på priserne for bestillingskørsel. Det skyldes, at kunder, som ønsker at praje en taxi på gaden eller ved en taxiholdeplads, har ringere muligheder for at sammenligne priser og ventetider for taxier i forskellige prisklasser. Ved taxiholdepladserne skal kunderne have mulighed for at kunne vælge den taxi, kunderne ønsker – vel at mærke også i praksis.

Det er en forudsætning for at skabe mere konkurrence på pris og kvalitet, at der er nok taxier på markedet til at skabe et konkurrencepres. Det må desuden sikres, at bestillingskontorerne ikke gennem deres trafikdirigeringsystemer eller på anden måde vanskeliggør eller hindrer den enkelte vognmands mulighed for selv at fastsætte taksterne for taxikørsel. Der må tværtimod være en forudsætning at bestillingskontorer anvender systemer, som gør det muligt at bestille en taxi i en bestemt priskategori.



## Tilslutning til et bestillingskontor

Danmark er det eneste land i EU9, hvor vognmænd ikke selv kan vælge, om de vil være tilsluttet et bestillingskontor. De svenske erfaringer viser, at en reformering af taxireguleringen kan medføre etablering af nye bestillingskontorer, især i større byer med kundegrundlag for flere konkurrerende bestillingskontorer.<sup>40</sup> Bestillingskontorerne vurderes at fungere som en kvalitetssikring i forhold til kunderne og bidrager til at lette myndighedernes kontrol, således at der sikres orden i erhvervet.

Erfaringer fra Sverige viser, at omkring 80-90 pct. af vognmændene frivilligt vælger at være tilsluttet et bestillingskontor.<sup>41</sup> Det kan derfor overvejes, om en tilslutningspligt er nødvendig. Når vognmændene ikke har tilslutningspligt, må bestillingskontorerne konkurrere om at skaffe sig tilsluttede vognmænd.

Det bør derfor overvejes, om tilslutningspligten er hensigtsmæssig og til gavn for kunderne. Konkurrencestyrelsens undersøgelser peger på, at tilslutningspligten i kombination med antalsbegrænsningen hæmmer udviklingen på taximarkedet.

## Servicekrav

Bestillingskontorerne er forpligtede til at sikre døgnbetjening af kunderne året rundt. Vognmænd, som ikke er tilsluttet et bestillingskontor, kan pålægges pligt til at deltage i en telefonvagtordning. En taxi har desuden pligt til at køre med kunder fra et hvilket som helst sted i den kommune, som har udstedt tilladelsen.

Servicekravene har til formål at sikre, at kunderne – også dem i de tyndt befolkede egne – får døgnbetjening med en passende kapacitet. Dette er et særdeles relevant hensyn, men det er et spørgsmål, om reglerne er nødvendige for at varetage hensynet til kunderne. I Sverige og Nederlandene blev pligten til at udføre døgnbetjening ophævet, og kunderne har efterfølgende oplevet en kortere ventetid, og tilfredsheden med taxierhvervet er bibeholdt eller forbedret.

---

<sup>40</sup> Konkurrenceverket, *Konkurrencen i Sverige 2007, Konkurrenceverkets rapportserie 2007:4*, s. 143.

<sup>41</sup> Konkurrenceverket, *Konkurrencen i Sverige 2007, Konkurrenceverkets rapportserie 2007:4*, s. 140.

## BILAG 3.1: ERFARINGER MED REFORMERING I SVERIGE OG NEDERLANDENE

### Sverige

Sverige gennemførte i 1990 en omfattende reformering af taxireguleringen, som indebar en øjeblikkelig og omfattende afregulering af adgangen til erhvervet og taksterne for taxikørsel, jf. bilagstabel 3.1. Selvom der efterfølgende er indført ny regulering for at sikre taxikørsel af en vis kvalitet, er det svenske taxierhverv i dag det mindst regulerede i EU9.

Før reformeringen fastsatte de lokale myndigheder antallet af taxier indenfor et område ud fra en behovsvurdering. Det vil sige, at myndighederne skulle vurdere kundernes behov for taxikørsel. Ligesom i Danmark i dag. En national myndighed fastsatte maksimaltakster. Erfaringen var dog, at dette resulterede i, at taximarkedet var ineffektivt på grund af et misforhold mellem udbud og efterspørgsel samt manglende priskonkurrence. Det medførte en ekstra ventetid for kunderne.<sup>42</sup>

Reformeringen indebar, at antalsbegrænsningen og den geografiske begrænsning blev ophævet, at maksimaltaksterne blev ophævet, at tilslutningspligten til et bestillingskontor blev ophævet, og at forpligtelsen til døgnbetjening blev ophævet. Efterfølgende er der indført kvalitative krav til vognmænd og chauffører samt krav om prisinformation. I dag kan enhver med de nødvendige kvalifikationer således drive virksomhed som vognmand og udføre taxikørsel i hele Sverige til en fri markedspris.

### Bilagsboks 3.1: Reformering i Sverige

#### 1990

- Ophævelse af antalsbegrænsningen og den geografiske begrænsning
- Ophævelse af maksimaltaksterne
- Ophævelse af tilslutningspligten til et bestillingskontor
- Ophævelse af forpligtelsen til døgnbetjening

#### Efterfølgende regulering

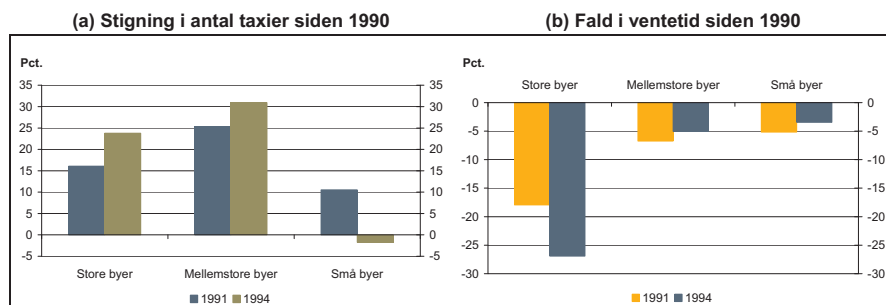
- Indførelse af kvalitative krav til vognmænd og chauffører
- Indførelse af krav om prisinformation

Kilde: Jon Terje Bekken and Frode Longva, *Impact of Taximarket Regulation: An International Comparison*, TØI report, 658/2003, s. 51-52.

<sup>42</sup> Jon Terje Bekken and Frode Longva, *Impact of Taximarket Regulation: An International Comparison*, TØI report, 658/2003, s. 51-52

Ophævelsen af antalsbegrænsningen resulterede efter et år i en stigning i antallet af taxier i alle områder af landet. Antallet af taxier steg med 26 pct. og mest på gaden og ved taxiholdepladser i de store og mellemstore byer, jf. bilagsfigur 3.1 (a). Tilgængeligheden blev øget i mange byer på alle tider af døgnet.<sup>43</sup> Efterfølgende opfattede især kunderne i de store byer ventetiden som reduceret, jf. bilagsfigur 3.1 (b). I større byer oplevede kunderne et fald i ventetiden. Det første år efter afreguleringen faldt ventetiden 18 pct., og i 1994 var ventetiden reduceret 27 pct. i forhold til 1990. Reduktionen i ventetiden for kunder i mellemstore og små byer er ikke statistisk signifikant. I mellemstore og små byer registrerede vognmændene endvidere efter et år et fald i fremkørselstiderne til de kunder, som havde bestilt en taxi via et bestillingskontor. I 1994 var der registreret længere fremkørselstider i store, mellemstore og små byer.<sup>44</sup>

### Bilagsfigur 3.1: Erfaringer fra Sverige



Kilde: Thomas Laitila, Agneta Marell og Kerstin Westin: *Taxitrafikens egenskaper och taxikundernas uppfattning fyre år efter avreguleringen*, Umeå Universitet, 1995, s. 34-47. Tommy Gärtling, Thomas Laitila, Agneta Marell and Kerstin Westin: *A Note on the Short-Term Effects of Deregulation of the Swedish Taxi-cab Industry*, *Journal of Transport Economics and Policy*, 1995, Vol. 29, part 2, p. 210-211.

Stigningen i antallet af taxier bør ses i sammenhæng med, at reformeringen medførte højere priser for taxikørsel. Det skyldes, at maksimaltaksterne blev ophævet samtidig med antalsbegrænsningen, så der nu er fri prisdannelse på taxikørsel.<sup>45</sup>

Prisen for taxikørsel steg væsentligt lige efter ophævelsen af maksimaltaksterne. Priserne steg mest i landdistrikterne og i de mindre byer, jf. bilagsfigur 3.2 (a). Fra

<sup>43</sup> Konkurrenceverket, *Konkurrencen i Sverige 2007, Konkurrenceverkets rapportserie 2007:4*, s. 143-144.

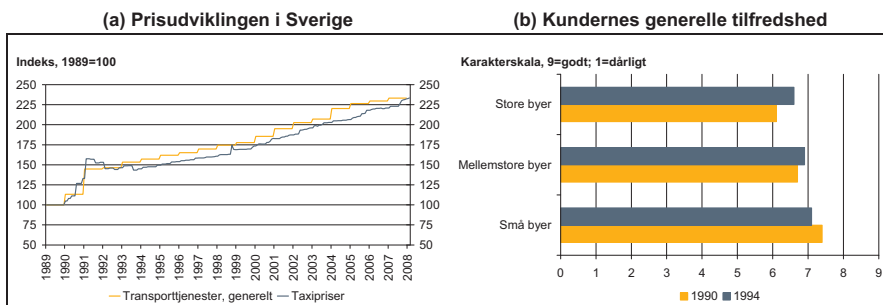
<sup>44</sup> Thomas Laitila, Agneta Marell og Kerstin Westin: *Taxitrafikens egenskaper och taxikundernas uppfattning fyre år efter avreguleringen*, Umeå Universitet, 1995, s. 48-56.

<sup>45</sup> Konkurrenceverket, *Konkurrencen i Sverige 2007, Konkurrenceverkets rapportserie 2007:4*, s. 143-144. Tommy Gärtling, Thomas Laitila, Agneta Marell and Kerstin Westin, *A Note on the Short-Term Effects of Deregulation of the Swedish Taxi-cab Industry*, *Journal of Transport Economics and Policy*, 1995, Vol. 29, part 2, s. 210-211. Jon Terje Bekken and Frode Longva, *Impact of Taximarket Regulation: An International Comparison*, TØI report, 658/2003, 56.

1990 til i dag er priserne steget omkring 30 pct. mere end den almindelige prisudvikling.

Der kan være flere årsager til at priserne steg. For det første blev taxierhvervet et halvt år efter ophævelsen af maksimaltaksten pålagt 25 pct. moms. Momsen er blevet reduceret 3 gange siden, så der i dag betales en reduceret moms på 6 pct. for taxikørsel. For det andet kan den tidligere ordning med maksimaltakster have medvirket til at holde priserne kunstigt nede, så vognmændene havde behov for at øge indtjeningen. For det tredje kan det skyldes, at kvaliteten af taxikørslen blev øget, fordi udbuddet af taxier blev større og ventetiden kortere.<sup>46</sup>

### Bilagsfigur 3.2: Udvikling i pris og tilfredshed



Kilde: Statistiska centralbyrån. Thomas Laitila, Agneta Marell og Kerstin Westin: Taxitrafikens egenskaper och taxikundernas uppfattning fyre år efter avreguleringen, Umeå Universitet, 1995, s. 48-56.

Forbrugernes generelle tilfredshed med taxiudvalget blev øget fra 1990 til 1994 i de store og mellemstore byer, jf. bilagsfigur 3.2 (b). Stigningen var størst i de store byer, hvor forbrugerne inden afreguleringen havde været mindst tilfredse. I de små byer faldt tilfredsheden. Resultatet var, at tilfredsheden med taxiudvalget i de store, mellemstore og små byer nærmede sig hinanden.

Afreguleringen indebærer en ophævelse af tilslutningspligten til et bestillingskontor. Det medførte, at der blev etableret nye bestillingskontorer. Det skete primært i de større byer, fordi de mere tyndt befolkede egne typisk ikke havde det fornødne kundegrundlag for flere konkurrerende bestillingskontorer. Omkring 80-90 pct. af de svenske vognmænd vælger frivilligt at være tilsluttet et bestillingskontor.<sup>47</sup>

<sup>46</sup> Konkurrenceverket, *Konkurrencen i Sverige 2007, Konkurrenceverkets rapportserie 2007:4*, s. 144-145. Jon Terje Bekken and Frode Longva, *Impact of Taximarket Regulation: An International Comparison*, TØI report, 658/2003, 54

<sup>47</sup> Konkurrenceverket, *Konkurrencen i Sverige 2007, Konkurrenceverkets rapportserie 2007:4*, s. 140-143.

Endvidere blev forpligtelsen til døgnbetjening ophævet. Det medførte et fald i det totale antal af udbudte timer. Det totale udbud af timer i drift steg det første år efter afreguleringen med ca. 14 pct.<sup>48</sup> Udbuddet steg i store og mellemstore byer. I 1994 var det totale udbud faldet med ca. 9 pct. i forhold til 1990-niveauet. Samtidig steg tilgængeligheden af taxier. Udbuddet af taxier og efterspørgslen efter taxikørsel blev i større udstrækning tilpasset hinanden.

Der synes efter afreguleringen at være et mere differentieret udbud af taxikørsel. Der tilbydes bl.a. kørsel i mindre taxier til en lavere pris (studentertaxier), taxikørsel for kvinder, som ikke ønsker at tage kollektiv trafik om aftenen eller natten, og bestillingskontorer, som markedsfører kørsel med miljøvenlige biler. Derudover satser flere taxivirksomheder på virksomhedskunder og pakkedistribution.<sup>49</sup>

De svenske erfaringer viser, at det er en væsentlig forudsætning for en effektiv priskonkurrence på taximarkedet, at kunderne kan gennemskue prisen og ydelsens kvalitet, når de skal vælge taxi, og at taxierne konkurrerer på lige vilkår. Efter afreguleringen blev der derfor indført regler om prisinformation for at lette sammenligningen af priser for taxikørsel.<sup>50</sup> Alle taxier skal ved synlig skiltning i taxien oplyse prisen på en standardtur på 10 km, som tager 15 min.<sup>51</sup>

Efter ophævelsen af antalsbegrænsningen opstod der desuden behov for at indføre kvalitative krav til vognmænd og chauffører.<sup>52</sup>

## Nederlandene

I Nederlandene blev der i 2000 iværksat en gradvis reformering af taxierhvervet. Reformeringen indebar en kombination af en afregulering og en mere intensiv regulering. Før reformeringen var erhvervet decentralt administreret (ligesom i Danmark). De lokale myndigheder fastsatte antallet af taxier inden for et afgrænset geografisk område, og der var faste takster for taxikørsel. Erfaringen var dog, at dette resulterede i et misforhold mellem udbud og efterspørgsel, idet udbuddet

---

<sup>48</sup> Thomas Laitila, Agneta Marell og Kerstin Westin: *Taxitrafikens egenskaper och taxikundernas uppfattning fyra år efter avreguleringen*, Umeå Universitet, 1995, s. 34-47.

<sup>49</sup> Konkurrenceverket, *Konkurrencen i Sverige 2007, Konkurrenceverkets rapportserie 2007:4*, s. 147. Thomas Laitila, Agneta Marell og Kerstin Westin: *Taxitrafikens egenskaper och taxikundernas uppfattning fyra år efter avreguleringen*, Umeå Universitet, 1995, s.34-46.

<sup>50</sup> Jon Terje Bekken and Frode Longva, *Impact of Taximarket Regulation: An International Comparison, TØI report, 658/2003*, s. 56. Konkurrenceverket, *Konkurrencen i Sverige 2007, Konkurrenceverkets rapportserie 2007:4*, s. 147-148.

<sup>51</sup> Konkurrenceverket, *Konkurrencen i Sverige 2007, Konkurrenceverkets rapportserie 2007:4*, s. 145.

<sup>52</sup> Jon Terje Bekken and Frode Longva, *Impact of Taximarket Regulation: An International Comparison, TØI report, 658/2003*, s. 56. *Konkurrencen i Sverige*, s. 147-148.

af taxier ikke i tilstrækkelig grad kunne tilpasse sig en varierende efterspørgsel, ligesom der ikke blev udviklet nye taxiudbud.<sup>53</sup>

Reformeringen skete gradvist. Hovedmålet med den nye regulering var at øge forbruget af taxiudbud, og delmålene var at styrke taxikørsels position i kundernes samlede transportkæde og at skabe et optimalt fungerende og dynamisk taximarked med virksom konkurrence. Den nye regulering blev implementeret gradvist, samtidig med at virkningerne løbende blev overvåget og evalueret.

Den nye regulering betød, at taxireguleringen blev centralt administreret, at antalsbegrænsningen og den geografiske begrænsning gradvist blev ophævet, at de faste takster for taxikørsel blev afløst af maksimaltakster, at der blev indført ens kvalitetskrav for vognmænd og chauffører samt bedre tilsyns- og kontrolmuligheder. Endelig blev forpligtelsen til døgnbetjening ophævet, jf. bilagsboks 3.2. Efter reformeringen kunne enhver med de nødvendige kvalifikationer således drive virksomhed som vognmand og udføre taxikørsel overalt i Nederlandene.

## Bilagsboks 3.2: Gradvis reformering i Nederlandene

### 2000

- Central administration af taxireguleringen
- Gradvis ophævelse af antalsbegrænsningen
- Faste takster for taxikørsel afløst af maksimaltakster
- Indførelse af ensartede kvalitetskrav for vognmænd og chauffører
- Indførelse af forbedrede tilsyns- og kontrolmuligheder
- Ophævelse af forpligtelsen til døgnbetjening

### 2002

- Fuldstændig ophævelse af antalsbegrænsningen
- Ophævelse af den geografiske begrænsning
- Fastholdelse af maksimaltaksterne for taxikørsel

### Efterfølgende regulering

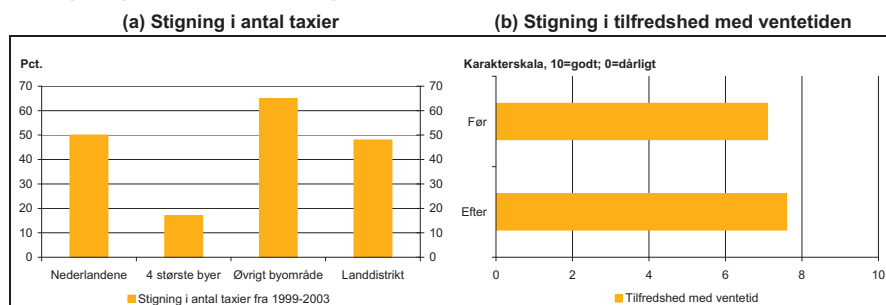
- Krav om prisinformation
- Enklere takststruktur

Kilde: Jon Terje Bekken and Frode Longv, *Impact of Taximarket Regulation: An International Comparison, TØI report, 658/2003, s. 29-30. De Nederlandse Mededingingsautoritet (NMa), OECD, (De) Regulation of the Taxi Industry, 2007.*

<sup>53</sup> OECD, *(De) Regulation of the Taxi Industry, 2007, s. 64.*

Den nederlandske reformering af taxierhvervet resulterede i en stigning i antallet af taxier i alle områder af landet, jf. bilagsfigur 3.3 (a). Antallet af taxier steg med ca. 50 pct. Stigningen var størst i landdistrikter og i de mellemstore byer (alle andre byer end Amsterdam, Haag, Rotterdam og Utrecht), hvor de etablerede vognmænd hovedsageligt udvidede deres forretning. I byerne var det hovedsageligt små, uafhængige vognmænd, som etablerede sig på gademarkedet.<sup>54</sup> Reformeringen indebar, at kundernes ventetid blev reduceret, og at kundernes tilfredshed med ventetiden steg, jf. figur 3.3 (b).<sup>55</sup> Taxiernes tilgængelighed blev forbedret i alle regioner, især om natten og i weekenderne.<sup>56</sup>

### Bilagsfigur 3.3: Erfaringer fra Nederlandene



Kilde: TNS NIPO Consult – KPMG Bureau voor Economische Argumentatie, *Monitoring en evaluatie deregulering taxivervoer 1999-2003*, TNS, 2004, s. 37 og 77.

Det er dog vigtigt at se stigningen i antallet af taxier i sammenhæng med de øvrige elementer i reformeringen. Fx blev der også indført maksimaltakster, som lå 10-15 pct. over de hidtil gældende faste takster. Det første år efter overgangen fra faste priser til maksimalpriser steg gennemsnitsprisen omkring 13 pct., jf. bilagsfigur 3.4 (a). Fra 1999 til 2003 steg gennemsnitsprisen ca. 26 pct., dobbelt så meget som det generelle prisniveau. Indførelsen af maksimaltakster, som var højere end de tidligere faste takster, fik således vognmændene til at hæve gennemsnitsprisen, så maksimaltaksterne kom til at fungere som faste priser.<sup>57</sup>

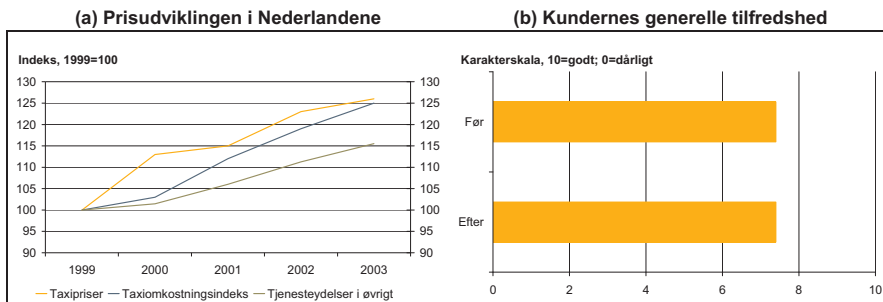
<sup>54</sup> TNS NIPO Consult – KPMG Bureau voor Economische Argumentatie, *Monitoring en evaluatie deregulering taxivervoer 1999-2003*, 2004, s. 37 og 77.

<sup>55</sup> TNS NIPO Consult – KPMG Bureau voor Economische Argumentatie, *Monitoring en evaluatie deregulering taxivervoer 1999-2003*, 2004, s. 37 og 77.

<sup>56</sup> Jon Terje Bekken and Frode Longva, *Impact of Taximarket Regulation: An International Comparison*, TØI report, 658/2003, s. 34.

<sup>57</sup> OECD, *(De) Regulation of the Taxi Industry*, 2007, s. 78.

## Bilagsfigur 3.4: Udviklingen i pris og tilfredshed



Kilde: TNS NIPO Consult – KPMG Bureau voor Economische Argumentatie, *Montering en evaluatie deregulering taxivervoer 1999-2003*, TNS, 2004, s. 37, 74, 75 og 77.

Forbrugernes generelle tilfredshed med taxiydelsen har været stabil fra 1999 til 2003, jf. bilagsfigur 3.4 (b). Tilfredsheden blev af kunderne vurderet til karakteren på 7,4 på en skala fra 1 til 10.

Ophævelsen af forpligtelsen til døgnbetjening medførte et fald i det totale antal af udbudte timer. Det totale udbud af timer i drift faldt ca. 7 pct. fra 1999 til 2003. Udbudet faldt primært på tidspunkter med lav efterspørgsel, hvilket mindskede kørslen uden kunder og dermed omkostningerne. Samtidig steg taxiernes tilgængelighed. Udbuddet af taxier og efterspørgslen efter taxikørsel har således i større udstrækning tilpasset sig hinanden.<sup>58</sup>

Reformeringen øgede konkurrencen på pris og kvalitet en smule, og udbuddet af taxiudlejninger blev en smule bredere. Dog har manglende gennemsigthed med hensyn til pris og kvalitet bl.a. bidraget til, at det ikke var mere fordelagtigt for en vognmand at tilbyde billigere eller nye former for taxikørsel. Derudover har størstedelen af de tilkomne vognmænd været små og uafhængige. Ligesom det må antages, at der kræves en vis finansiel styrke at satse på produktinnovation.<sup>59</sup> Der er efterfølgende indført regler om en ændret takststruktur for at øge prisgennemsigtheden.<sup>60</sup>

<sup>58</sup> OECD, (De) Regulation of the Taxi Industry, 2007, s.72-80.

<sup>59</sup> Jon Terje Bekken and Frode Longva, *Impact of Taximarket Regulation: An International Comparison, TØI report, 658/2003*, s.34-35. OECD, (De) Regulation of the Taxi Industry, 2007, s.74-75.

<sup>60</sup> De Nederlandse Mededingsautoriteit (NMa). OECD, (De) Regulation of the Taxi Industry, 2007, s.72-80.



## Appendiks

### Litteratur

AC Nielsen AIM A/S, Trafikministeriet: Befolkningens holdning til brug af taxikørsel, 2004.
Adrian T. Moore and Ted Balaker: Do Economists Reach a Conclusion on Taxi Deregulation? <i>Econ Journal Watch</i> , vol. 3, no. 1, January 2006, pp. 109-132.
Agneta Marell og Kerstin Westin: The Effects of Taxicab Deregulation in Rural Areas of Sweden, <i>Journal of Transport Geography</i> 10 (2002), s. 135-144.
Chiara Bentovogli e Manuela Calderini: Il servizio de taxi in Italia: Regioni e contennti di una riforma, <i>Questioni di economia e finanza (Occasional papers)</i> , numero 5, Italia, 2007.
DSB, DSB KundeBarometer, Kundernes tilfredshed med togrejsen i alt, september 2007.
Frans Pleijster, Arne Bruins and Jacqueline Snijders: Taxi Abroad: An Inventory of Experiences with Regulated and Deregulated Policies Abroad, Part I: Analysis Report, EIM Business & Policy Research, Netherlands Ministry of Transport, Public Works and Water Management, Netherlands, 2002.
Frans Pleijster, Arne Bruins and Jacqueline Snijders: Taxi Abroad: An Inventory of Experiences with Regulated and Deregulated Policies Abroad, Part II: Country Reports, Netherlands Ministry of Transport, Public Works and Water Management, Netherlands, 2002.
Færdselsstyrelsen, Notat om overvejelser vedrørende regelforenkling og forbedrede konkurrencevilkår på taxiområdet, J. nr.: 2003-2500-13, 15. november 2004.
Hal R. Varian: <i>Intermediate Microeconomics: A Modern Approach</i> , fourth edition, Norton, 1996.
Jean Tirole: <i>The Theory of Industrial Organisation</i> , The MIT Press, Massachusetts Institute of Technology, United Kingdom, 2000.
John Fingleton, John Evans and Oliver Hogan: <i>The Dublin Taxi Market: Re-regulate or Stay Queuing?</i> Department of Economics, Trinity College, Dublin, 1998.
Jon Terje Bekken and Frode Longva: <i>Impact of Taxi Market Regulation: An International Comparison</i> , TØI report 658/2003, Norway, 2003.
Konkurrensverket: <i>Konkurrencen i Sverige 2007</i> , Konkurrensverkets rapportserie 2007:4, Sverige, 2007.
Näringsdepartementet: <i>Kundvänligare taxi</i> , Betänkande av 1998 års Taxiutredning, SOU 1999:00, Sverige, 1999.
OECD: <i>Competition Issues In Road Transport</i> , DAF/CLP(2001)10, 2001.
OECD: <i>(De) Regulation of the Taxi Industry</i> , Round Table 133, France, 2007.
Office of Fair Trading: <i>The Regulation of Licensed Taxi and PHV Services in the UK</i> , United Kingdom, 2003.
Office of the Auditor-General: <i>Effectiveness of Controls over the Taxi Industry</i> , New Zealand, 2005.
Patrik Johansson, Agneta Marell and Kerstin Westin: <i>Taxi i världen – En jämförelse av taxis villkor och verksamhet i olika länder</i> , Umeå Universitet 2000:03, Sverige, 2000.

Storkøbenhavns Taxinævn: Beretning for året 2004 vedrørende Storkøbenhavns Taxinævn, 2005.

Storkøbenhavns Taxinævn: Beretning for året 2006 vedrørende Storkøbenhavns Taxinævn, 2007.

Storkøbenhavns Taxinævn: Statistiske oplysninger for perioden 1. juli – 31. december 2006 om taxikørsel i Storkøbenhavn, 2007.

Swedish Competition Authority: Competition on Deregulated Markets, Sweden, 1997.

Thomas Laitila, Agneta Marell og Kerstin Westin: Taxitrafikens egenskaper och taxikundernas uppfattning fyre år efter avreguleringen, Umeå Universitet, 1995.

TNS NIPO Consult – KPMG Bureau voor Economische Argumentatie: Monitoring en evaluatie deregulering taxivervoer 1999-2003, Netherlands, 2004.

Tommy Gärling, Thomas Laitila, Agneta Marell and Kerstin Westlin: Note on the Short-Term Effects of Deregulation of the Swedish Taxi-cab Industry, Journal of Transport Economics and Policy, 1995, vol. 29, part 2, pp. 209-214.



# Kapitel 4

## Administration af pensioner

### 4.1 RESUMÉ OG KONKLUSIONER

Danskerne sparer i stigende grad op til pension. Den gennemsnitlige dansker over 18 år havde i 2006 en pensionsopsparing på ca. 500.000 kr. og indbetalte ca. 30.000 kr.

Den samlede pensionsformue var i 2006 ca. 2.100 mia. kr. Særligt arbejdsmarkedspensioner fyldte meget. De modtog i 2006 ca. 75 mia. kr. i indbetalinger, mens der blev indbetalt ca. 25 mia. kr. på individuelle pensioner og ca. 8 mia. kr. på de lovpligtige pensioner.

Indbetalingerne er i vækst og er mere end fordoblet siden 1998, og også pensionsformuen er vokset kraftigt. En effektiv administration af pension bliver derfor fortsat mere vigtig. Kapitlet fokuserer hovedsageligt på pensionsinstitutternes administration af de såkaldte gennemsnitsrenteprodukter, som er det dominerende produkt i de overenskomstbaserede pensionsordninger.

Der er en række forhold på både udbuds- og efterspørgselssiden, som medvirker til at begrænse konkurrencen på markedet for administration af pensioner, og som kan være vanskelige at ændre. En del af disse knytter sig til strukturelle og institutionelle forhold på markedet, herunder at pensionsordninger ofte er relativt komplekse produkter. Endvidere begrænses mobiliteten betydeligt af, at størstedelen af pensionsordningerne er arbejdsmarkedspensioner, som er aftalt ved kollektiv overenskomst og ikke kan flyttes individuelt. Endeligt kan det ikke udelukkes, at offentlig regulering som fx kapitalkrav udgør en adgangsbarriere.

Omkostningerne til administration varierer meget mellem pensionsordningerne. De fem billigste pensionsinstitutter var i gennemsnit knap 70 pct. billigere end gennemsnittet af de fem dyreste svarende til ca. 900 kr. årligt. For en pensionskunde vil det over 40 år give en forskel på ca. 68.000 kr. i pensionsformue.

De betydelige forskelle i omkostninger til administration mellem institutterne må ses som et tegn på, at konkurrencen om administration af pensioner ikke er effek-

tiv. Hvis konkurrencen var effektiv, ville institutter med høje omkostninger have svært ved at klare sig.

Administration af pension er præget af stordriftsfordele bl.a. som følge af store opstartsomkostninger til fx IT-systemer. En række mindre arbejdsmarkedsrelaterede pensionsinstitutter har ikke en tilstrækkelig størrelse til at høste disse stordriftsfordele.

Det er sandsynligt, at kunderne i pensionsinstitutter med høje administrationsomkostninger ville kunne få en billigere administration, hvis de lod andre administrerede pensionerne, eller hvis institutterne fusionerede.

Der er skattefradrag for pensionernes administrationsomkostninger på op til 59 pct. af omkostningerne, hvilket er mere end for andre finansielle ydelser. Herved subsidierer staten administrationsomkostningerne til pensioner. Det reducerer pensionsinstitutternes økonomiske incitament til at holde administrationsomkostningerne nede.

Det er i dag ikke muligt at foretage en meningsfuld sammenligning af de forskellige pensionsordningers investeringsomkostninger, fordi en væsentlig del af omkostningerne er skjulte.

Kunder med gennemsnitsrentepensioner betaler ofte betydelige beløb til en risiko-forrentning af egenkapitalen. For kunderne i de ikke-kundeejede institutter beløb det sig til i nærheden af 2 mia. kr. i 2006. Gennemsigtheden i risikoforrentningen er lav for både kunder og andre interessenter.

Mobiliteten er beskeden på pensionsmarkedet. Det skyldes ikke mindst, at kunder med overenskomstbaserede pensionsordninger ikke kan flytte deres pension individuelt. En supplerende årsag kan være, at gennemsnitsrenteprodukter er ret udbredte, og at kunderne i disse ordninger ved flytning af en pensionsopsparing ikke får en andel af de kollektive reserver, som kunden måtte have bidraget til.

Pensionssektoren er blevet udpeget som en af de mindst gennemsigtige brancher af forbrugerne i Forbrugerredegørelsen i de seneste 4 år.

Pensionsinstitutterne offentliggør i dag kun ret summariske oplysninger om afkast. Det gør det næsten umuligt at udarbejde meningsfulde sammenligninger af afkast og omkostninger på tværs af sektoren.

Større gennemsigthed kan fremme konkurrencen og effektiviteten. Kunderne bør have let adgang til oplysninger, som gør det muligt at sammenligne afkast og omkostninger i deres nuværende institut med andre.

Forsikring & Pension (F&P) har taget initiativ til at skabe større gennemsigtighed, så kunderne kan se, hvad de betaler. Initiativet vil give kunderne langt bedre information om omkostningerne forbundet med administration af deres pensionsordning. Informationen kan dog ikke benyttes til sammenligning af forskellige pensionsinstitutter. F&P's initiativ bør derfor suppleres med standardiserede oplysninger, som gør det muligt at sammenligne omkostninger og afkast m.v. på tværs af institutter.

#### **Boks 4.1: Hovedkonklusioner**

- Et velfungerende marked for administration af pension har stor betydning for danskernes velfærd. Danskere over 18 år havde i 2006 en gennemsnitlig pensionsformue på ca. 500.000 kr. og en gennemsnitlig pensionsindbetaling på ca. 30.000 kr.
- Samlet set er det vurderingen, at konkurrencen på markedet for administration af pensioner ikke er effektiv. Der er en række forhold, der hæmmer en effektiv konkurrence, herunder forhold som markedets organisering, produkternes kompleksitet og en offentlig regulering, som kan være vanskelige at ændre.
- Administrationsomkostningerne varierer meget mellem pensionsordningerne. Forskellen i gennemsnittet mellem de fem billigste og de fem dyreste institutter er ca. 900 kr. årligt. For en pensionskunde vil det over 40 år give en forskel på ca. 68.000 kr. i pensionsformue.
- Der er væsentlige stordriftsfordele i administration af pension.
- Nogle arbejdsmarkedsrelaterede pensionsinstitutter er relativt små, og deres administrationsomkostninger er høje.
- Skattesubsidier til administration af pension mindsker incitamentet til at holde administrationsomkostningerne nede.
- Pensionskunderne har i dag ikke ret til en andel af de kollektive reserver i gennemsnitsrentepensioner, hvis de vil skifte institut. Det kan hæmme mobiliteten og derved virke konkurrencebegrænsende.
- Danskerne har meget svært ved at gennemskue deres pensionsforhold. Pensionsbranchen er de seneste 4 år blevet udpeget som en af de mindst gennemsigtige brancher i Forbrugerreddegørelsen. F&P har taget initiativ til at forbedre dette. Det er vigtigt, at F&P's initiativ bliver suppleret med oplysninger, som gør det muligt for kunderne at sammenligne omkostninger og afkast m.v. på tværs af pensionsinstitutterne.
- Det er svært at sammenligne afkast mellem forskellige pensionsinstitutter og umuligt at sammenligne investeringsomkostningerne.
- De nuværende regnskaber er uigennemsigtige og gør det vanskeligt at vurdere, om et pensionsinstitut har en effektiv administration eller ej.
- Gennemsigtigheden i risikoforrentningen er lav for både kunder og andre interessenter.
- Bedre gennemsigtighed i omkostninger og afkast er en mulighed for at skabe en større effektivitet i administrationen af pensioner.

Konkurrencestyrelsen anbefaler forskellige tiltag, der kan mindske barriererne for konkurrence.

Administrationen af nogle arbejdsmarkedspensioner sker i ret små pensionsinstitutter, som har relativt høje omkostninger. Kunderne, som er omfattet af overenskomsterne, har ingen valgmuligheder. Der er klare tegn på, at kunderne ville kunne få en billigere administration, hvis deres pensionsinstitut lod andre administrere pensionerne eller i større udstrækning indgik administrationsfællesskaber. Disse pensionsinstitutter bør derfor lade sig konkurrenceudsætte med jævne mellemrum.

Skattesubsidiet til administrationsomkostningerne til pension reducerer incitamentet til at holde disse omkostninger nede og bør derfor overvejes reduceret i forbindelse med en skattereform.

Det kan være en barriere for skift af pensionsinstitut, at kunder med gennemsnitsrenteprodukter ved flytning ikke får en andel af de kollektive reserver med. Hvis kunderne kunne få en andel af reserverne ved flytning, ville den mobilitets-hæmmende effekt, som den manglende adgang til de kollektive reserver i dag kan udgøre, blive mindsket.

Konkurrencen vil blive forbedret, hvis disse anbefalinger følges, men det er tvivlsomt, om der inden for en overskuelig fremtid kan skabes en effektiv konkurrence på markedet.

På den baggrund er det vigtigt, at der er stor gennemsigtighed om afkast og omkostninger. Det vil gøre det muligt for kunderne og andre interessenter at sammenligne pensionsinstitutterne. Det vil øge opmærksomheden om pensionsinstitutternes performance samt give kunderne mulighed for at træffe bedre valg og dermed at lægge et pres på ineffektive pensionsinstitutter.

En sådan gennemsigtighed forudsætter oplysninger, som umiddelbart gør det muligt at sammenligne pensionsinstitutterne med hinanden. Der er derfor behov for, at der udarbejdes detaljerede og sammenlignelige oplysninger om pensionsinstitutternes afkast og omkostninger, og at disse oplysninger samles ét sted. Branchen kan udarbejde og offentliggøre disse oplysninger uden de store meromkostninger.

## Boks 4.2: Anbefalinger

Det anbefales,

- at bestyrelserne for overenskomstbaserede pensionsordninger løbende vurderer, om administrationen af pensionerne er konkurrencedygtig i forhold til andre aktører på markedet, fx gennem benchmarking samt indhentning af tilbud, og redegør for de centrale konklusioner over for kunderne,
- at mulighederne for at reducere skattesubsidiet til administration af pension bliver overvejet i forbindelse med en skattereform,
- at pensionsinstitutterne – i lighed med hvad enkelte institutter har indført eller er ved at indføre – tilbyder gennemsnitsrentepensioner med et betydeligt element af individuelle reserver, som kunderne kan tage med ved flytning,
- at pensionsinstitutterne offentliggør detaljerede oplysninger om afkast og omkostninger ved deres investeringsvirksomhed, der – i lighed med praksis for investeringsforeningerne – muliggør sammenligning på tværs af pensionsinstitutter,
- at pensionsinstitutterne offentliggør kundernes omkostninger til risikoforrentning på en måde, som muliggør sammenligning på tværs af pensionsinstitutter,
- at pensionsbranchen – i forlængelse af F&P's seneste initiativ til at give kunderne indsigt i deres omkostninger knyttet til egne pensionsordninger – tager initiativ til, at oplysninger om pensionsinstitutternes administrationsomkostninger, investeringsafkast og -omkostninger samt risikoforrentning af egenkapitalen gøres tilgængelige på en relevant og sammenlignelig måde på internettet.

## 4.2 DE DANSKE PENSIONER

Det er vigtigt for danskere at spare op, hvis de vil undgå et stort fald i levestandarden efter tilbagetrækning fra arbejdsmarkedet. Danskere på 18 år og derover indbetalte i gennemsnit knap 30.000 kr. i 2006 til pension og havde i gennemsnit en pensionsformue på næsten 500.000 kr. ved årets udgang.

I det danske pensionssystem er der tre typer pensionsopsparing, jf. tabel 4.1. De tre typer er: lovpligtige pensioner, arbejdsmarkedspensioner og individuelle pensioner.



**Tabel 4.1: Opsparing i det danske pensionssystem**

	<b>Lovpligtige pensioner</b>	<b>Arbejdsmarkeds-pensioner</b>	<b>Individuelle pensioner</b>
<b>Formål</b>	Undgå fattigdom	Sikre en vis dækningsgrad i forhold til før pension	Sikre en endnu højere dækningsgrad eller primær opsparing for folk udenfor overenskomst
<b>Selskabs-typer</b>	ATP LD SP	Firmapensionskasser Pengeinstitutter Pensionsinstitutter	Pengeinstitutter Pensionsinstitutter
<b>Grundlag</b>	Ved lov	Ved overenskomst	Frivillig

*Anm.: Et pengeinstitut kan også høre under definitionen pensionsinstitut, fordi pengeinstitutter også vælger pensionsopsparing. I kapitlet er pengeinstitutter ikke en del af begrebet pensionsinstitutter. Begrebet pensionsinstitutter omfatter i kapitlet tværgående pensionskasser og livsforsikringsselskaber.*

*Kilde: Større valgfrihed i pensionsopsparingen, Økonomi- og Erhvervsministeriet, Beskæftigelsesministeriet, Finansministeriet, Skatteministeriet, 2003, s. 11, og PensionsABC "Søjlerne i det danske pensionssystem".*

De lovpligtige pensionsopsparinger har sammen med folkepensionen til formål at sikre danskerne mod fattigdom. Af lovpligtige pensionsopsparinger er der Arbejdsmarkedets Tillægspension (ATP) og opsparing hos Lønmodtagernes Dyrtidsfond (LD) samt Den Særlige Pensionsopsparing (SP).

Arbejdsmarkeds-pensioner har til formål at sikre folk en højere dækningsgrad end den, som folkepensionen og de lovpligtige pensioner giver. De er aftalt ved overenskomsten mellem arbejdsmarkedets parter og er obligatoriske for dem, som er omfattet af overenskomsten. Overordnet set bliver der aftalt arbejdsmarkedspensioner på to niveauer. Enten for ansatte i et bestemt firma eller for et fagligt område som fx læger, sygeplejersker eller pædagoger.

De individuelle pensioner er frivillige indbetalinger, som for de fleste har til formål at sikre en høj dækningsgrad i forhold til før pensionering. For personer udenfor overenskomst er individuelle pensioner den vigtigste opsparing. Det gælder fx selvstændige. Frivillige indbetalinger omfatter bl.a. kapital- og ratepensioner i pengeinstitutter, individuel opsparing i pensionsinstitutter samt ekstraordinære indbetalinger til arbejdsmarkedspensioner.

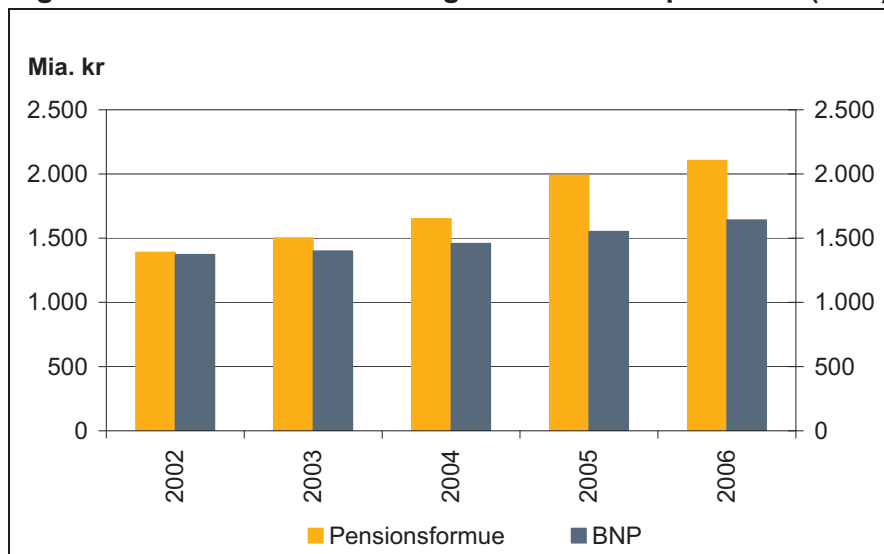
Pensionsformuen var ultimo 2006 ca. 2.100 mia. kr., jf. figur 4.1. Formuen er i vækst. I 2002 var pensionsformuen på niveau med bruttonationalproduktet (BNP), mens den i 2006 var 24 pct. større end BNP. Et skøn over den fremtidige pensionsformue viser, at den vil vokse til mere end det dobbelte af BNP i 2040<sup>1</sup>. Denne

---

<sup>1</sup> Dream, Langsigtet økonomisk fremskrivning 2006 – med vurdering af velfærdsreformen, november 2006, s. 48 f. [www.dreammodel.dk](http://www.dreammodel.dk).

stigning er især en følge af arbejdsmarkedspensioner til en stadig større del af arbejdsmarkedet samt stigende pensionsbidrag.

**Figur 4.1: Pensionsformuen og bruttonationalproduktet (BNP)**



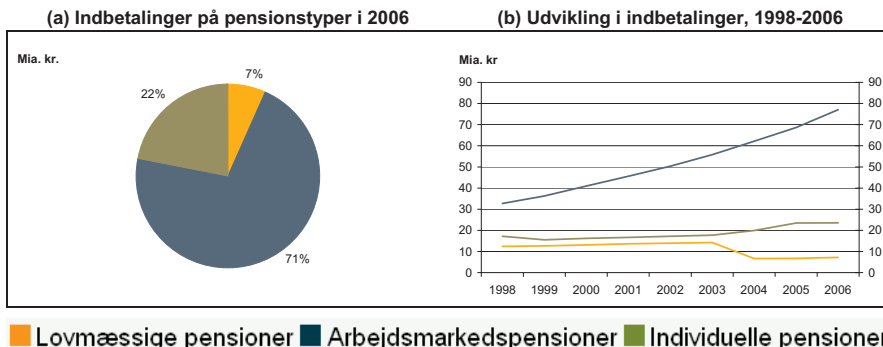
*Ann.:* Tallene er angivet i årets priser.

*Kilde:* Finanstilsynets statistiske database, Statistikbanken.dk tabel NAT01 og egne beregninger.

I 2006 modtog de lovpligtige pensioner 7 pct. af indbetalingerne til pensionsformuen, jf. figur 4.2a. Arbejdsmarkedspensionerne modtog 71 pct. af alle indbetalinger, mens 22 pct. blev indbetalt på de individuelle pensioner.

Indbetalingerne til arbejdsmarkedspensionerne er mere end fordoblet fra 30 mia. kr. i 1998 til 75 mia. kr. i 2006, jf. figur 4.2b. En forklaring på denne stigning er bl.a., at pensionsbidragene gradvist er blevet forøget ved overenskomstforhandlingerne for store dele af det danske arbejdsmarked. Indbetalingerne til de individuelle pensioner er også steget, men i mindre omfang. Der blev indbetalt ca. 25 mia. kr. i 2006 mod ca. 15 mia. kr. i 1998 til individuelle pensioner. I de lovpligtige pensioner var indbetalingerne på 10-15 mia. kr. fra 1998 til 2003. Herefter faldt indbetalingerne til ca. 8 mia. kr., fordi den Særlige Pensionsopsparing blev suspenderet.

## Figur 4.2: Pensionsindbetalinger



Anm.: De angivne pensionsindskud er efter fradrag for arbejdsmarkedsbidrag.

Kilde: Finanstilsynets statistiske database, Skatteministeriets pensionsindskud 1998-2006 og egne beregninger.

En række selskaber administrerer pensionsformuen. De vigtigste administratorer af pension er pensionsinstitutter, pengeinstitutter, ATP-koncernen, Lønmodtagerens Dyrtdsfond og firmapensionskasser.

ATP-koncernen og LD er selvejende institutioner, som administrerer pensioner vedtaget ved lov. ATP-koncernen administrerer Arbejdsmarkedets TillægsPension og Den Særlige Pensionsopsparing. Denne administration er ikke udsat for konkurrence. LD administrerer indefrosne dyrtidspensioner, som blev indsat på individuelle konti i 1980. Kunderne kan ikke sætte penge ind, men har ret til at flytte deres opsparing hos LD og i SP-ordningen, hvilket udsætter LD og ATP for en vis konkurrence. Disse lovpligtige pensionsopsparinger bliver ikke behandlet nærmere i kapitlet.

Firmapensionskasser har kun medlemmer fra en bestemt virksomhed fx TDC eller IBM. Mange af disse kasser er under afvikling, og de udgør mindre end 2 pct. af opsparingen. De vil derfor ikke blive behandlet nærmere i kapitlet.

På pensionsmarkedet er der to pensionstyper, som også kan være kombineret. De to typer er gennemsnitsrentepensioner<sup>2</sup> og markedsrentepensioner. Gennemsnitsrenteprodukter foretrækkes af mange, fordi de giver en større tryghed end markedsrenteprodukter og har et eller flere solidariske elementer bl.a. i form af kollektive forsikringer. Af samme grund er der ikke en klar adskillelse af kundernes midler, jf. boks 4.3.

<sup>2</sup> I dette afsnit bliver betegnelsen gennemsnitsrentepension anvendt for et pensionsprodukt i et pensionsinstitut med ret til bonus. I praksis kan begrebet dække over mere end disse produkter, men bliver oftest anvendt i denne sammenhæng.

### Boks 4.3: Definition af gennemsnits- og markedsrente

Gennemsnitsrente betyder, at den enkelte kunde får et gennemsnit af det afkast, pensionsinstituttet får. Hvis det går skidt på de finansielle markeder et år, bliver det negative afkast modregnet i andre års positive afkast. Det betyder, at pensionen udvikler sig stabilt frem mod pensionstidspunktet.

Det betyder også, at alle kunder får det samme i rente. Det vil sige, de er solidariske med hinanden. Indtil for få år siden var gennemsnitsrenteprodukter de eneste produkter i pensionsinstitutterne.

Markedsrente betyder, at den enkelte kunde får en rente, som hvert år svarer til det afkast, pensionsinstituttet får af de aktier, obligationer m.v., som det har investeret i. Går det godt på de finansielle markeder, får man altså et højt afkast. Går det skidt, får man et lavt eller negativt afkast, som betyder, at man kan tabe en del af sin pension.

Kilde: PensionsABC.

Pensionsinstitutterne må i modsætning til pengeinstitutterne udligne afkastene over årene i den pensionsopsparing, som kunderne har. Det gør pensionsinstitutterne ved at opbygge reserver i de gode år, som så bliver udbetalt i dårlige år. Valgmulighederne for kunderne på markedet for administration af pension afhænger af, om de har behov for gennemsnitsrentepensioner eller ej. Kun pensionsinstitutter må administrere pensioner med gennemsnitsrente. Pengeinstitutter kan derfor alene videresælge gennemsnitsrentepensioner fra et pensionsinstitut.

Når pengeinstitutterne bliver talt med, er der 98 administratorer af individuelle pensioner og 110 af arbejdsmarkedspensioner, jf. tabel 4.2. Antallet af administratorer af gennemsnitsrentepensioner er væsentligt lavere med henholdsvis 12 for individuelle pensioner og 24 for arbejdsmarkedspensioner. De 12 aktører, der er på det individuelle marked, administrerer alle arbejdsmarkedspensioner.

**Tabel 4.2: Administratorer af pension i 2006**

	Individuelle pensioner	Arbejdsmarkedspensioner
Administratorer af pensioner inkl. pengeinstitutter <sup>1</sup>	98	110
Administratorer af gennemsnitsrentepensioner (pensionsinstitutter <sup>2</sup> )	12	24

Note 1: Pengeinstitutter opgjort som aktive pengeinstitutter på detailbankmarkedet i 2006 i gruppe 1-3. Fx vil det sige, at de mindste pengeinstitutter ikke er talt med.

Note 2: To administratorer af individuelle pensioner er pensionsinstitutter, som administrerer en arbejdsmarkedspension, som fx Lægernes Pensionskasse, hvor ægtefæller til læger kan få en pensionsopsparing.

Kilde: Finanstilsynets statistiske database og Konkurrencestyrelsens egen vurdering.

Kapitlet vedrører primært de 24 pensionsinstitutter, fordi de administrerer størstedelen af formuen og er mest interessante i et konkurrencemæssigt perspektiv. Pensionsinstitutterne administrerede 59 pct. af pensionsformuen i 2006, jf. tabel 4.3. Pengeinstitutterne bliver kun omtalt, hvor det er relevant fx ved samlede konklusioner om konkurrencen på markedet for administration af pensioner.

**Tabel 4.3: Andel af pensionsformue i pensionsinstitutter, 2006**

	Mia. kr.
<b>Pensionsformue i pensionsinstitutter</b>	1.242
<b>Pensionsformue i alt</b>	2.105
<b>Andel af pensionsformuen, som undersøgelsen berører</b>	59 pct.

*Kilde: Finanstilsynets statistiske database og egne beregninger.*

Begrebet pensionsinstitut bliver i kapitlet anvendt som en betegnelse for et administrerende pensionsinstitut. Nogle pensionsinstitutter administrerer flere pensionskasser. Fx administrerede AP Pension i 2006 ud over sin egen kasse bl.a. Funktionærpension, Pensionskassen for Håndværk og Industri og Pensionskassen for Nærings- og Nydelsesmiddelområdet. Ved opgørelse af administrationsomkostningerne indgår Pensionskassen for Håndværk og Industri derfor som en del af AP Pension. Selv om en pensionskasse administreres af et pensionsinstitut, vil dens aktiver og passiver typisk blive forvaltet i en selvstændig afdeling.

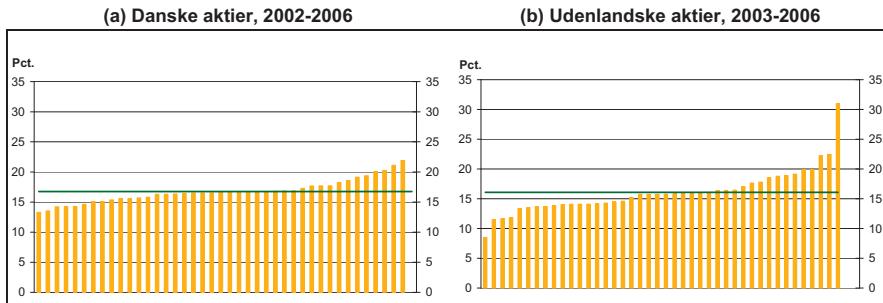
I en række tilfælde har overenskomstparterne valgt at oprette eget pensionsinstitut til administration af den aftalte arbejdsmarkedspension i stedet for at købe administrationen hos et andet institut. Det pågældende institut har dermed fået noget, der ligner monopoli på administrationen.

### **Afkast samt administrations- og investeringsomkostninger**

En pensionsopsparing udvikler sig efter tre grundlæggende forhold: Størrelsen af indbetalingerne, afkastet af opsparingen og omkostningerne til administration og investering. Kunden eller overenskomsten fastlægger, hvor store indbetalingerne skal være. Afkastet afhænger af de finansielle markeder og valg af investeringsstrategi, mens effektiviteten i pensionsinstituttet er afgørende for omkostningerne til administration. Især afkastet har stor betydning for udviklingen i pensionsformuen, men omkostningerne har også væsentlig betydning.

Der er variation i afkastet i pensionsinstitutterne på henholdsvis danske og udenlandske aktier, jf. figur 4.3.<sup>3</sup> Variationen er størst for de udenlandske aktier, hvor der er stor forskel på de højeste og laveste afkast.

**Figur 4.3: Pensionsinstitutternes årlige afkast på aktier**



Anm.: Afkast er opgjort uden omkostninger. Enkelte aktører er udeladt pga. manglende observationer. Simple gennemsnit.

Kilde: Morningstar på basis af anonymiserede data fra Konkurrencestyrelsen.

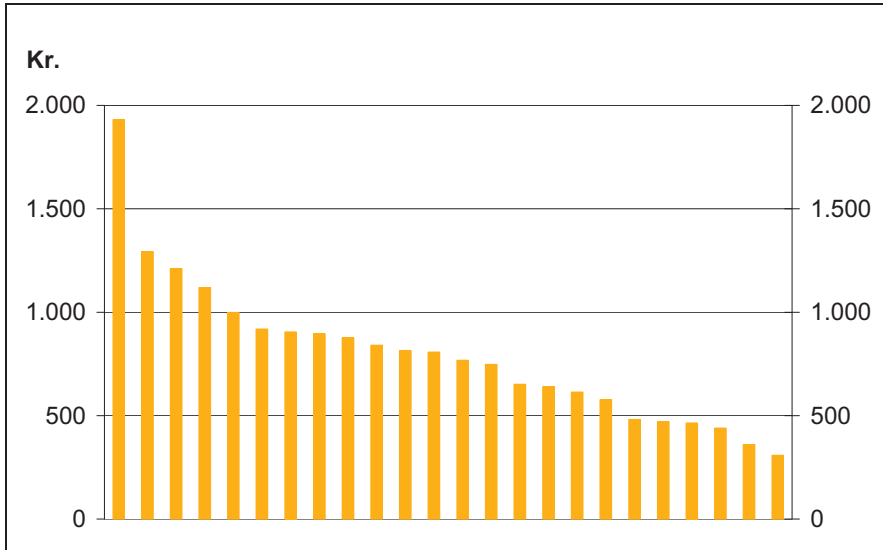
Det er i dag ikke muligt at foretage en troværdig sammenligning af investeringsomkostningerne i pensionsinstitutterne, fordi der er en række omkostninger, som ikke fremgår af regnskaberne. Dette vil blive uddybet i afsnittet om gennemsigthed senere i kapitlet.

Der er stor variation mellem de registrerede administrationsomkostninger i pensionsinstitutterne, jf. figur 4.4. De gennemsnitlige administrationsomkostninger i det dyreste institut var i 2006 næsten 2.000 kr., mens det billigste var tæt på 300 kr. Det dyreste pensionsinstitut er dermed seks gange dyrere end det billigste. De fem billigste var i gennemsnit knap 70 pct. billigere end gennemsnittet af de fem dyreste svarende til ca. 900 kr. årligt. For en pensionskunde vil det over 40 år give en forskel på ca. 68.000 kr. i pensionsformue.<sup>4</sup>

<sup>3</sup> Nogle pensionsinstitutter består af flere pensionskasser. Kasserne træffer hver især beslutninger om investeringer, men bliver administreret i fællesskab. Derfor er der flere observationer på afkast, end der er på omkostninger.

<sup>4</sup> Antager realrente på 3 pct. Det ligger mellem de udstukne regler for pensionsfremskrivninger, der antager en realrente på 2 pct. for obligationer og 4,5 pct. for aktier. Beregningen tager ikke højde for eventuelle forskelle i produkterne.

**Figur 4.4: Pensionsinstitutternes administrationsomkostninger pr. kunde i 2006**



*Ann.: Administrationsomkostninger er eksklusiv omkostninger til salg og markedsføring.*

*Kilde: Indhentede data fra pensionsinstitutterne og egne beregninger.*

En del af forklaringen på forskellene i administrationsomkostningerne kan være forskelle i kompleksiteten i produkterne. Eksempelvis kan et dyrt produkt have en hurtigere proces med udbetaling efter individuelle lægetjek på privathospital. Derudover kan visse arbejdsmarkedspensioner have flere omkostninger til administration, hvis der er tale om kunder med relativt stor risiko for fx arbejdsulykker.

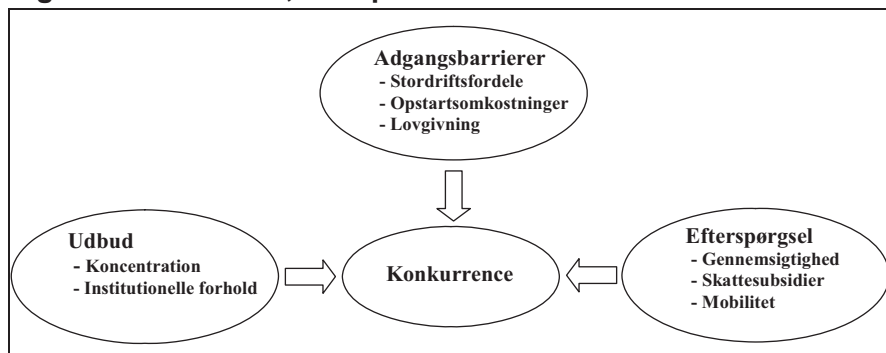
### **4.3 KONKURRENCEN OM ADMINISTRATION AF PENSIONER**

I et velfungerende marked kan kunderne gennemskue, hvad de forskellige produkter koster. Det betyder, at selskaber med høje omkostninger har svært ved at klare sig.

Markedet for administration af pensioner adskiller sig på forskellige områder fra de fleste andre markeder. Produktet har ofte en betydelig kompleksitet. Pensionsordningerne er ofte aftalt i forbindelse med en overenskomst. I disse tilfælde er kunden typisk bundet til et bestemt pensionsinstitut. Derudover kan det ikke udelukkes, at offentlig regulering som fx kapitalkrav udgør en adgangsbarriere. Disse forhold kan være vanskelige at ændre og gør det vanskeligere end på mange andre markeder at få en velfungerende konkurrence.

Konkurrencen på markedet for administration af pensioner er i stor udstrækning et resultat af omfanget af adgangsbarrierer og strukturelle forhold på udbuds- og efterspørgselssiden, jf. figur 4.5.

**Figur 4.5: Faktorer, som påvirker konkurrencen**



Adgangsbarrierer påvirker konkurrencen ved at gøre det dyrt eller besværligt for nye selskaber at komme i gang. I pensionsbranchen kan især stordriftsfordele, opstartsomkostninger til IT og pensionsbeskatningsloven udgøre mulige barrierer.

En virksom konkurrence sikrer, at konkurrenter presser hinanden til hele tiden at være effektive. Dominerende virksomheder og institutionelle forhold kan imidlertid begrænse eller udelukke denne konkurrence.

Uanset om det er individuelle kunder, eller om det er hele arbejdsmarkedspensioner, der skifter administrator, så påvirker det konkurrencen. Det betyder pres fra konkurrenter til at være effektive og tilbyde konkurrencedygtige priser for ikke at miste kunder. Kunderne vil imidlertid kun skifte pensionsinstitut, hvis de har tilstrækkeligt incitament til det og kan gennemskue markedet.

I det følgende bliver der set nærmere på, hvilken indflydelse disse kritiske faktorer har på konkurrencen på markedet for administration af pension.

### **Stordriftsfordele i administration**

Hvis stordriftsfordele er en væsentlig faktor i en sektor, så er det en fordel at være stor, fordi det betyder lavere omkostninger pr. produceret enhed. Dette udgør en adgangsbarriere, fordi nye aktører skal have en betydelig volumen, før driften bliver rentabel.



Der er en række forhold, som taler for stordriftsfordele hos pensionsinstitutter. Det gælder fx høje opstartsomkostninger til IT og distribution, jf. næste afsnit.

I tabel 4.4 bliver administrationsomkostningerne i to grupper institutter sammenlignet. Institutterne er inddelt efter, om de har flere eller færre end 100.000 kunder. Sammenligningen indikerer stordriftsfordele. Gruppen af institutter med under 100.000 kunder var i 2006 i gennemsnit mere end 50 pct. dyrere end gruppen med over 100.000 kunder.

**Tabel 4.4: Forhold mellem størrelse og omkostninger i pensionsinstitutter i 2006**

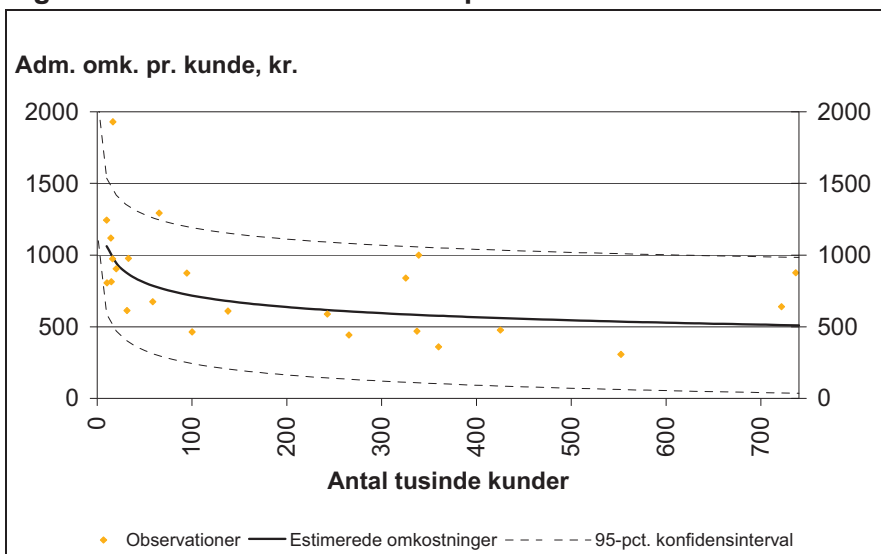
Gruppe	Antal aktører	Administrationsomkostninger pr. kunde i kr.	Gennemsnitligt antal kunder i tusinde
Institutter med over 100.000 kunder	11	618	388
Institutter med under 100.000 kunder	13	974	25

*Ann.: Vægtet gennemsnit beregnet på ultimo tal. Omkostningerne for pensionsinstitutter i vækst kan derfor være undervurderet. Omvendt kan institutter, der mister kunder, være overvurderet. Usikkerheden er vurderet til ikke at have indflydelse på de generelle konklusioner.*

*Kilde: Finanstilsynets statistiske database og egne beregninger.*

Pensionsinstitutter med mange kunder har generelt lavere omkostninger pr. kunde end institutter med færre kunder, jf. figur 4.6. Sammenhængen er statistisk signifikant. Komplicerede produkter kan – som tidligere nævnt – medføre højere administrationsomkostninger. Det har ikke været muligt at tilvejebringe et datagrundlag for produktforskelle, der kunne indgå i analysen. Selv hvis det var muligt at inddrage og korrigere for produktforskelle i analysen, ville det dog næppe ændre ved analysens konklusioner om eksistensen af stordriftsfordele og betydelige forskelle i administrationsomkostninger blandt institutterne.

**Figur 4.6: Stordriftsfordele hos pensionsinstitutter i 2006**



*Ann.: Stordriftsfordelene (i adm.omk. pr. kunde) er her estimeret ved en log-lineariseret Cobb-Douglas omkostningsfunktion med antal kunder som forklarende variabel. Estimationen har en forklaringsgrad (en justeret  $R^2$ ) på 34 pct., dvs. modellen kan forklare 34 pct. af variationen i observationerne.*

*Kilde: Finanstilsynets statistiske database og egne beregninger.*

Omkostningerne i pensionsinstitutterne spreder sig i figur 4.6 omkring den fuldt optrukne linie, som viser den estimerede sammenhæng mellem antallet af kunder og administrationsomkostninger pr. kunde. De stiplede linier viser et 95 pct. konfidensinterval, som er et udtryk for usikkerheden i den estimerede sammenhæng.

Den estimerede linie for sammenhængen mellem antallet af kunder og administrationsomkostningerne pr. kunde i figur 4.6 indikerer, at der er betydelige stordriftsfordele ved administration af pensioner. Den estimerede linie indikerer, at omkostningerne pr. kunde især falder, når kundegrundlaget øges op til 100.000 kunder.

Analysen indikerer således, at en række mindre pensionsinstitutter ikke har en tilstrækkelig størrelse til at høste stordriftsfordelene. Kunderne i de administrativt dyre pensionsinstitutter ville kunne få en billigere administration, hvis de i større udstrækning end i dag gik ind i administrationsfællesskaber, lod et mere omkostningseffektivt (typisk større) institut administrere pensionerne eller på anden vis konkurrenceudsatte administrationen af pensionerne.

## Opstartsomkostninger

Høje opstartsomkostninger indebærer, at et nyt pensionsinstitut skal have et solidt kapitalgrundlag og kan derved være en betydelig adgangsbarriere. Dertil kommer, at instituttet skal have en tilstrækkelig egenkapital fra starten.

Når et nyt selskab starter som pensionsinstitut, skal det etablere produktion, distribution og markedsføring. Produktionen foregår for pensionsinstitutter ved, at instituttet opretter en administration, et aktuariat og får et IT-system på plads. Institutet kan indgå aftaler med andre om distribution, administration og drift af IT-systemer.

Det vil medføre store omkostninger at starte et nyt pensionsinstitut i dag. Omkostningerne til et nyt pensionsinstitut er illustreret ved *letpension* i boks 4.4. Institutet forventer ultimo 2008 at gå på markedet. Inden da vil der være investeret et betydeligt trecifret millionbeløb ikke mindst til udvikling af et IT-system. Herefter kommer udgifter til markedsføring m.v. Institutet er til gengæld begunstiget af, at det ikke behøver investere et større beløb i distribution, fordi det har adgang til et filialnet gennem de pengeinstitutter, som står bag instituttet.

### Boks 4.4: Case - opstartsomkostninger for *letpension*

En række regionale og lokale pengeinstitutter stiftede i februar 2006 en ny administrator af pension under navnet *letpension*. *letpension* forventer at lancere sine produkter i løbet af 2008 gennem pengeinstitutterne. Erfaringerne fra *letpension* giver mulighed for at vurdere aktuelle adgangsbarrierer for produktionsapparatet til administration af pension.

Ved udgangen af 2007 har etableringen af *letpension* indebåret udgifter på ca. 275 mio. kr. Aller største post udgøres af investeringer i udvikling af IT-systemer, som tegner sig for knap tre fjerdedele af udgifterne i de første 24 måneder fra etablering.

Udviklingsomkostninger til IT er især drevet af kravene til fx fleksibilitet og brugervenlighed i et nyt IT-system, mens kravene i den finansielle regulering i første omgang ikke har betydet væsentlige, ekstra omkostninger. Dog vil løbende regelændringer stille stadige krav om tilpasning af IT-systemet.

Det er langt fra givet, at regnestykket for et andet nyetableret pensionsinstitut vil være sammenligneligt med *letpensions*. *letpension* har en stor fordel i sin forbindelse til etablerede banker, som vil fungere som distributionskanal for pensionsprodukterne. Derudover kan det være en fordel, at bankerne i forvejen har IT-selskaber, som kan bidrage med ekspertise.



Omvendt kan det medføre øgede omkostninger til IT-systemet, at det skal kunne arbejde sammen med de fire IT-infrastrukturer, som de deltagende banker har. Det er mere kompliceret end en situation, hvor man kun skal bygge videre på én infrastruktur.

*Kilde: Årsrapport Ietpension IT 2007, Årsrapport Ietpension Holding 2007 og Årsrapport Ietpension Drift 2007.*

Opstartsomkostninger bidrager væsentligt til stordriftsfordele i pensionssektoren og er derfor en adgangsbarriere, som medvirker til at svække konkurrencen.

## **Pensionsbeskatning**

Pensionsopsparing er i Danmark underkastet beskatning i medfør af pensionsbeskatningsloven. Den indebærer, at danskere ved pensionsopsparing kan opnå fradrag i skatten på indbetalingstidspunktet. Til gengæld bliver danskere beskattet af pensionsudbetalingerne på udbetalingstidspunktet. Lov om pensionsafkastbeskatning pålægger desuden pensionsinstitutterne en løbende beskatning af afkastet ved investering af pensionsmidlerne.

Hidtil har alene indbetalinger til pensionsinstitutter i Danmark kunnet trækkes fra i skat, hvilket har gjort det vanskeligt for udenlandske institutter at komme ind på markedet. EF-Domstolen vurderede dette som værende i strid med den frie bevægelighed og afsagde 30. januar 2007 en dom, der pålagde Danmark at ændre sin pensionsbeskatning.

Folketinget vedtog derfor i december 2007 ændringer af pensionsbeskatningsloven. Lovændringerne giver mulighed for fradrag for indbetalinger til udenlandske pensionsinstitutter med virkning fra 1. januar 2008. Desuden flytter man skattepligten fra instituttet til den enkelte opsparer med virkning fra 1. januar 2010. Dermed vil danske pensionsopsparere allerede fra 1. januar 2008 kunne trække indbetalinger til udenlandske institutter fra i skat.

Det vil efter lovændringerne fortsat være pensionsinstituttet, der skal beregne, indeholde og indbetale skatten på vegne af den enkelte pensionsopsparer. De udenlandske pensionsudbydere skal derfor indgå en forpligtende aftale med de danske myndigheder om at foretage indberetning, indeholdelse og indbetaling af skat på tilsvarende vis som danske pensionsudbydere. Ændringerne af de danske regler for pensionsbeskatning har reduceret adgangsbarriererne til det danske pensionsmarked for udenlandske institutter. Hvis det enkelte udenlandske institut kun har få danske kunder, vil de administrative forpligtelser i pensionsbeskatningsloven dog fortsat udgøre en betydelig ekstra omkostning for udenlandske pensionsinstitutter.

## Markedskoncentration

Konkurrencen på et marked kan være begrænset, fordi få virksomheder med store markedsandele dominerer markedet. På markedet for administration af pensioner kan man måle markedsandele på enten pensionsformue eller på pensionsindbetalinger. Pensionsindbetalinger måler evnen hos pensionsinstitutterne til at tiltrække kunderne og siger derfor mere om konkurrencen mellem institutterne end formuen.

Målt ved indbetalinger har de fire største pensionsinstitutter en markedsandel på 69 pct. for individuelle pensioner og 50 pct. for arbejdsmarkedspensioner i 2006, jf. tabel 4.5. Koncentrationen er således høj for udbydere af gennemsnitsrentepensioner i forhold til en række andre brancher.

**Tabel 4.5: Koncentrationen på markedet for administration af gennemsnitsrentepensioner, 2006**

	Antal aktører	Markedsandel for de 4 største pensionsinstitutter, pct.
Individuelle pensioner	12	69
Arbejdsmarkedspensioner	24	50

*Anm.: Beregnet på baggrund af hvordan markedet så ud i 2006. Aktører, der udbyder individuelle pensioner, omfatter tværgående pensionskasser, som modtager ekstraordinære indbetalinger fra individuelle personer.*

*Kilde: Data indhentet fra institutterne og egne beregninger.*

En opgørelse af markedskoncentrationen ud fra kun pensionsinstitutter er udtryk for en snæver markedsafgrænsning. Markedet afhænger af, om kunderne betragter et produkt hos pengeinstitutterne som en reel substitut til det efterspurgte produkt fra pensionsinstitutterne. Et bredere marked med pengeinstitutter har en lavere koncentration end et marked, der kun inkluderer pensionsinstitutter.

Markedskoncentrationen i 2006 giver næppe i sig selv anledning til konkurrenceproblemer på markedet for administration af pension.

## Institutionelle forhold for arbejdsmarkedspensioner

Arbejdsmarkedspensioner omfatter obligatoriske aftaler om pension mellem arbejdsmarkedets parter og mellem enkelte virksomheder og deres ansatte. Pensionsinstitutterne administrerer størstedelen af disse pensioner, som oftest er placeret i gennemsnitsrentepensioner.

Arbejdsmarkedspensioner er kendetegnet ved, at de er obligatoriske for de personer, som er dækket af den gældende overenskomst. For disse personer bliver ad-

ministrationen af pensionerne fastlagt af lønmodtager- og arbejdsgiverorganisationerne på det enkelte overenskomstområde.

For arbejdsmarkedspensioner er der to muligheder for administration. Enten opretter arbejdsmarkedets parter et pensionsinstitut til administration af pensionerne, eller også køber de (størstedelen af) administrationen i markedet. Når arbejdsmarkedets parter køber ydelsen i markedet, er det nemmere at skifte administrator, end når parterne/de enkelte virksomheder selv administrerer pensionerne. Et skift af institut kan være relevant i tilfælde, hvor afkastet er for lavt, eller omkostningerne er for høje.

Nogle pensionsinstitutter har delvist outsourcet en del af deres administration som fx IT og kundeservice. Det indebærer en delvis konkurrenceudsættelse og lavere omkostninger.

Flere overenskomstområder har allerede i dag outsourcet (størstedelen af) administrationen til andre, og der er også eksempler på, at større overenskomstområder skifter leverandør af administration af pensioner. Det indikerer, at der er et besparelspotentiale ved at købe administrationen i markedet.

Samtidig går flere pensionsinstitutter i administrative fællesskaber. Det understøtter, at administration af pensioner er forbundet med stordriftsfordele. Udviklingen går dog langsomt, og især en del mindre institutter vil sandsynligvis kunne opnå en billigere administration ved enten at indgå administrationsfællesskaber eller sende administrationen helt eller delvist i udbud.

#### **Boks 4.5: Anbefaling**

- Konkurrencestyrelsen anbefaler, at bestyrelserne for overenskomstbaserede pensionsordninger løbende vurderer, om administrationen af pensionerne er konkurrencedygtig i forhold til andre aktører på markedet, fx gennem benchmarking samt indhentning af tilbud, og redegør for de centrale konklusioner over for kunderne

#### **Gennemsigtighed**

For at skabe en effektiv konkurrence er det vigtigt, at kunderne kan overskue deres pensionsforhold.

Forbrugerstyrelsen måler hvert år kundernes opfattelse af brancherne på gennemsigtighed, forbrugertillid og klageforhold. I undersøgelsen af gennemsigtighed vurderer forbrugere produkternes sammenlignelighed, prisoplysning og konkur-

renceforhold. Pensionssektoren har i de sidste fire år opnået en placering blandt de mindst gennemsnitlige brancher, jf. tabel 4.6.

**Tabel 4.6: Pensionssektorens placering i sammenligning med andre brancher på gennemsnitlighed**

	2004	2005	2006	2007
<b>Placering</b>	49 ud af 51	51 ud af 51	50 ud af 51	50 ud af 51

Kilde: Forbrugerredøgørelsen 2004-2007.

I 2003 offentliggjorde økonomi- og erhvervsministeren en rapport ”Større valgfrihed i pensionsopsparingen”, som anbefalede en dialog med branchen om større gennemsnitlighed. Igen i 2005 påpegede økonomi- og erhvervsministeren, at danskerne fortsat manglede målrettet information<sup>5</sup>.

Pensionsbranchen og dens organisation, F&P, påbegyndte i 2003 overvejelser om, hvordan gennemsnitligheden kunne øges. Resultatet blev offentliggjort i december 2007. Arbejdet har ført til en anbefaling fra F&P til medlemmerne om, at kunderne skal have en årlig opgørelse, der viser kunderne deres faktiske omkostninger til både administration, forsikring og investering i det forgangne år. F&P forventer, at oversigten er fuldt udbygget senest i 2010.

Initiativet vil give kunderne langt bedre information om omkostninger forbundet med administration af deres pensionsordning. Med henblik på at fremme konkurrencen er det vigtigt, at F&P's initiativ bliver suppleret med oplysninger, som gør det muligt at sammenligne pensionsinstitutterne med hinanden. Det vil være hensigtsmæssigt, hvis analytikere, økonomiske journalister m.fl. kan se detaljerede og sammenlignelige opgørelser over bl.a. de omkostninger, som pensionsinstitutterne sender ud til kunderne. Kapitlet kommer nærmere ind på det i afsnit 4.4.

### **Administrationsomkostninger subsidieres over skatten**

En faktor bag valg af pensionsinstitut er størrelsen af administrationsomkostningerne. Det gælder uanset, om der er tale om en arbejdsmarkedspension, der skal vælge administrator, eller en privat person, der skal tegne en individuel pension.

Kunderne kan fradrage indbetalingerne til pension i marginals-katten. Hvis kunden betaler topskat af den sidst tjente krone, er fradraget i gennemsnit ca. 59 pct. Denne fradragsret indebærer, at kunden får fradrag i marginals-katten for administrationsomkostningerne til pensionsinstituttet. Kunder modtager med andre ord et skat-

---

<sup>5</sup> Økonomi- og Erhvervsministeriet 2005, Økonomisk tema, Pensionsopsparingen i Danmark.

tesubsidie, der reducerer omkostningerne for kunden til administration. De årlige administrationsomkostninger i pensionssektoren anslås at udgøre mere end 3,5 mia. kr.

Staten subsidierer omkostningerne til administration af pension mere end andre finansielle ydelser som fx bidragsbetalingen på realkreditlån. Omkostningerne til administration af pension er således fradragsberettigede i marginalsatten, mens bidragsbetaling til realkreditinstituttet alene er fradragsberettiget i kommune- og kirkeskat samt sundhedsbidrag<sup>6</sup>.

I et regneeksempel betyder det, at en kunde ud af 900 kr. i administrationsomkostninger kun skal betale 369 kr., hvis personen betaler topskat, jf. tabel 4.7. Handler det om bidragsbetalingen på et realkreditlån, så skal kunden betale ca. 600 kr. ved omkostninger på 900 kr.

**Tabel 4.7: Kundens årlige omkostninger til forskellige finansielle ydelser**

	<b>Totale omkostninger</b>	<b>Statens omkostninger</b>	<b>Kundens omkostninger</b>
<b>Omkostninger til administration af obligationslån (bidragssats)</b>	900	300	600
<b>Omkostninger til administration af pension</b>	900	531	369

*Ann.: Det er forudsat, at kunden betaler topskat (59 pct.), og at kunden har en negativ kapitalindkomst, samt at kommune- og kirkeskatten samt sundhedsbidrag tilsammen er 33 pct.*

*Kilde: Egne beregninger.*

Såfremt det skattemæssige fradrag for administrationsomkostningerne er lavere end fradraget for pensionsbetalingen, vil pensionsinstituttet til brug for selvangivelsen årligt skulle oplyse kunderne om størrelsen af administrationsomkostningerne. En reduktion af fradragsretten for omkostningerne til administration af pension vil kunne øge incitamentet for kunderne til at vælge eller skifte til en mere omkostningseffektiv leverandør. Det vil kunne styrke konkurrencen på markedet for administration af pension.

Der vil være praktiske problemer, som skal løses i forbindelse med en reduktion af skattesubsidiet. Det gælder fx i forhold til kunder, der ikke indbetaler til pensions-

---

<sup>6</sup> Såfremt det skattemæssige fradrag for administrationsomkostningerne er lavere end fradraget for pensionsbetalingen, vil pensionsinstituttet årligt skulle oplyse størrelsen af administrationsomkostningerne til brug for selvangivelsen (svarende til den skattemæssige behandling af præmier til gruppelevsfor sikring i dag). Det vil medvirke til at synliggøre administrationsomkostningerne.



instituttet såsom hvilende kunder og pensionister, og implementeringen af reglerne i forhold til udenlandske institutter.

#### **Boks 4.6: Anbefaling**

- Konkurrencestyrelsen anbefaler, at mulighederne for at reducere skattesubsidiet til administration af pension bliver overvejet i forbindelse med en skattereform.

#### **Kundemobiliteten er beskeden**

Pensionsmarkedet er specielt, fordi en stor del af opsparingen er aftalt ved overenskomsten. Disse ordninger er generelt kendetegnet ved, at mulighederne for den enkelte kunde for at flytte er meget begrænsede. Til gengæld er der eksempler på, at hele overenskomstområder skifter administrator, hvilket viser, at markedet kan flytte sig.

En kunde kan erhverve et pensionsprodukt én gang i sit liv og derefter ikke have behov for et nyt pensionsprodukt, fordi aftalen kan løbe hele livet. Det produktkarakteristika gør, at kundemobiliteten er mindre for pensionsprodukter end for mange andre produkter, hvor man med mellemrum skal ud og anskaffe sig et nyt produkt, fordi produktet er blevet forbrugt eller forældet. Et andet produktkarakteristika, som begrænser mobiliteten for gennemsnitsrenteprodukter, er, at en kunde med en aftale om en høj garanteret ydelse ikke nødvendigvis kan få samme betingelser i et andet selskab på grund af den risiko, der er forbundet med den garanterede ydelse.

Det er vanskeligt entydigt at måle kundemobiliteten på pensionsmarkedet, fordi der ikke er statistik, der præcist opgør, hvor mange kunder der skifter institut pr. år. Som skøn for mobiliteten kan engangsindbetalinger i pensionsinstitutterne anvendes, eftersom de i betydeligt omfang dækker over flytninger mellem institutterne. Engangsindbetalinger overvurderer dog mobiliteten, idet en del af dem er ekstraordinære indbetalinger fra kunder. Det kan fx være personer, der har fået bonus på deres job og ikke har behov for pengene her og nu, men foretrækker at spare op til senere.

Engangsindbetalingerne var i 2006 på 2,6 pct. formuen for individuelle pensioner, jf. tabel 4.8. Engangsindbetalingerne til arbejdsmarkedspensioner var 1,2 pct. af formuen. Det indikerer, at kundemobiliteten for pensionsprodukter er lav – og lavere end for mange andre produkter. Det er en følge af, at pensionsprodukter i deres natur lægger op til en langvarig relation mellem pensionsinstitut og kunde,

men også at institutionelle forhold og produktets karakteristika hæmmer mobiliteten. En lav kundemobilitet reducerer konkurrencepresset på pensionsinstitutterne.

**Tabel 4.8: Engangsbetalinger i pensionsinstitutterne i 2006**

	Pct. af formue
<b>Individuelle pensioner</b>	2,6
<b>Arbejdsmarkedspensioner</b>	1,2

*Anm.: Engangsbetalinger som mål for kundemobiliteten overvurderer mobiliteten, fordi kundernes ekstraordinære indbetalinger indgår i tallene. Særligt tallet for de individuelle pensioner må forventes at være væsentligt overvurderet. Efter de oplysninger, Konkurrencestyrelsen har, skiftede ingen større overenskomstområder administrator i 2006.*

*Kilde: Indsendte tilsynsskemaer fra institutterne og egne beregninger.*

Den særligt lave kundemobilitet for arbejdsmarkedspensioner må i høj grad tilskrives, at den enkelte kunde som udgangspunkt ikke kan flytte sin pension. Hele overenskomstområder kan dog skifte administrator. Der er ikke registreret større flytninger i 2006, hvorfor mobiliteten kan være lavere end i andre år.

En medvirkende årsag til, at så få kunder flytter deres pension, kan være, at kunder med gennemsnitsrentepensioner ikke har ret til at få deres evt. bidrag til de kollektive reserver med. Kunderne får adgang til de kollektive reserver ved indtræden og vil typisk være bidragsydere til de kollektive reserver i løbet af deres livstid. Bidraget vil variere afhængigt af konjunkturer og typisk være størst umiddelbart før pensionering, mens kunderne som pensionister typisk vil nedspare deres andel af de kollektive reserver. Hvis en kunde skifter institut, vil kunden ikke få det ofte betydelige bidrag til de kollektive reserver med, jf. boks 4.7.

#### **Boks 4.7: Kollektive reserver**

For gennemsnitsrenteproduktet betyder kombinationen af den garanterede ydelse og de risikofyldte investeringer, at pensionsinstitutterne har brug for reserver i de år, hvor aktiverne falder i værdi, og/eller renten falder. Institutterne opbygger reserver i de gode år ved at tilbageholde en del af kundernes afkast. Disse reserver kaldes kollektive reserver (eller kollektivt bonuspotentiale). For en simpel illustration af de kollektive reservers rolle henvises til bilag 1.

De kollektive reserver er en indbygget del af gennemsnitsrenteprodukterne. Afkastet af kundernes pensionsformue varierer, fordi pensionsinstitutterne ikke nøjes med at investere i fx forholdsvis sikre obligationer for at opfylde den garanterede rente. Institutterne investerer også i mere risikofyldte aktiver, typisk ejendomme og aktier, med en forventning om, at det giver et højere afkast over en længere periode. Eksempelvis var det gen- →

nemsnitlige årlige afkast på OMX-C20 indekset i perioden 1997-2007 på ca. 14 pct. før omkostninger<sup>1</sup>. Risikoen består i, at værdien af disse aktiver kan falde meget på kort tid. Fx faldt aktiekurserne i januar 2008 med i gennemsnit ca. 11 pct.

I 2006 udgjorde de kollektive reserver ca. 8 pct. af den del af pensionsformuen<sup>2</sup> på mere end 1.000 mia. kr., som var knyttet til gennemsnitsrentepensioner.

*Note 1: Danmarks Statistiks tidsserie dnrenta og egne beregninger.*

*Note 2: Finanstilsynets statistiske database og egne beregninger.*

Pensionsinstitutternes forretningsbetingelser giver ikke kunderne ret til en andel af reserveerne ved skift af selskab eller pension. Forretningsbetingelserne hører under den private aftaleret. En ændring af reglerne om gennemsnitsrentepensionerne kræver derfor, at enten køber eller sælger søger det ændret.

Kunderne bidrager til de kollektive reserver. Pensionsinstitutterne kunne fuldt forsvareligt give kunder, der forlader dem, en andel af de kollektive reserver med – fx til anvendelse ved indskud i det pensionsinstitut, kunderne skifter til. Når en kunde forlader et pensionsinstitut, bliver risikoen mindre, og de kollektive reserver kan reduceres. Finanstilsynet ser som led i dets tilsyn på, om størrelsen på de kollektive reserver ikke bliver urimelig høj i forhold til risikoen på de finansielle markeder. Det er ikke logisk begrundet, at de tilbageblevne kunder skal have fordel af, at nogle kunder er flyttet. Det kan illustreres ved følgende tænkte eksempel: Hvis alle kunderne på nær én kunde i et gennemsnitsrenteprodukt forlader instituttet, skal instituttet udbetale næsten alle de kollektive reserver til den sidste kunde. I en del institutter udgør de kollektive reserver et milliardbeløb.

Det kan være vanskeligt at splitte reserveerne helt retfærdigt op, men mobilitetsbegrænsningen ville blive mindre, hvis kunderne får ret til en andel af de kollektive reserver, når de skifter institut eller til en markedsrentepension.

Den manglende flytteren for de kollektive reserver er konkurrencebegrænsende. For det første er det konkurrencebegrænsende i forhold til nye aktører, fordi disse ikke har opbygget reserver og derfor påtager sig en øget risiko ved nye kunder. For det andet er det konkurrencebegrænsende ved, at pensionsinstitutter som mister kunder, står bedre i konkurrencen om nye kunder, fordi de har store kollektive reserver. For det tredje er det konkurrencebegrænsende ved, at pensionsinstitutterne står bedre i konkurrencen om kunderne end fx pengeinstitutterne, som kun udbyder markedsrentepensioner, fordi pengeinstitutterne slet ikke har kollektive reserver. I bilag 1 er der en model, som illustrerer disse problemstillinger.

Gennemsnitsrentepensioner er et udbredt produkt, hvis egenskaber er kendetegnet ved tryghed og visse solidariske elementer. Den manglende ret til ved flytning fra et pensionsinstitut til et andet at få en andel af de kollektive reserver med, er imidlertid ikke en forudsætning for et sådant produkt.

Enkelte pensionsinstitutter har enten for nylig indført eller er på vej med tilbud om gennemsnitsrentepensioner med et betydeligt element af individuelle reserver. Princippet er, at en del af kundens løbende indbetaling, fx 5 pct., går til en individuel reserve, der på lige fod med instituttets kollektive reserver og egenkapital udgør en ”stødpude”, hvis eksempelvis pensionsinstitutts aktiver skulle blive ramt af større kursfald. Opbygningen af individuelle reserver reducerer derfor behovet for kollektive reserver. Den individuelle reserve er – i modsætning til den kollektive – kendetegnet ved, at den enkelte kunde kan tage den med sig ved et eventuelt skift af pensionsinstitut. Hvis kunderne har mulighed for at vælge et sådant produkt, vil det derfor mindske den mobilitetshæmmende effekt, som den manglende adgang til de kollektive reserver i dag kan udgøre.

#### **Boks 4.8: Anbefaling**

- Konkurrencestyrelsen anbefaler, at pensionsinstitutterne – i lighed med hvad enkelte institutter har indført eller er ved at indføre – tilbyder gennemsnitsrentepensioner med et betydeligt element af individuelle reserver, som kunderne kan tage med ved flytning.

#### **Samlet vurdering af konkurrencen for pensionsinstitutterne**

Når der er væsentlige adgangsbarrierer, som på markedet for administration af pension, er presset på pensionsinstitutterne fra konkurrenter og kunder afgørende for konkurrencen på kort sigt. Nye aktører vil ikke med kort varsel kunne komme ind på markedet og erobre væsentlige markedsandele

Der er – som beskrevet ovenfor – en række forhold på udbuds- og efterspørgsels-siden, som vanskeliggør en effektiv konkurrence på pensionsmarkedet. Disse forhold har imidlertid ikke samme betydning på alle dele af markedet.

Pensionsmarkedet kan opdeles i markedet for administration af individuelle pensioner og markedet for administration af arbejdsmarkedspensioner. Administrationen af individuelle pensioner, som omfatter individuelle kunders frivillige aftaler med pensionsinstitutter, er konkurrenceudsat – både i form af indbyrdes konkurrence og konkurrence fra pengeinstitutterne. Administrationen af arbejdsmarkedspensioner, der dækker over obligatoriske, overenskomstbaserede aftaler, er kon-

kurrenceudsat i nogle tilfælde og kun i begrænset omfang i andre. I praksis kan de enkelte pensionsinstitutter ikke entydigt placeres i ét af disse delmarkeder, idet de typisk er aktive på flere delmarkeder. Eksempelvis vil et pensionsinstitut, der administrerer pensioner aftalt inden for et overenskomstområde, normalt også administrere nogle individuelle aftaler, der dog som andel af formuen er beskedne. For at trække forskellene mellem de forskellige dele af pensionsmarkedet klarere frem, er den skarpe, men forenklede, opdeling fastholdt i det følgende.

Det er vurderingen, at konkurrencen om administrationen fungerer bedst for de konkurrenceudsatte arbejdsmarkedspensioner uden dog at fungere godt, jf. tabel 4.9. Konkurrencepresset er svagere for administrationen af individuelle pensioner og klart svagest for de ikke-konkurrenceudsatte arbejdsmarkedspensioner.

**Tabel 4.9: Konkurrencepres på pensionsinstitutter**

	Individuelle pensioner	Arbejdsmarkedspensioner	
	Konkurrenceudsat	Konkurrenceudsat	Ikke-konkurrenceudsat
<b>Presset på instituttet fra konkurrenterne (Udbud)</b>	<b>Middel</b> Lav gennemsnitlighed. Pengeinstitutterne er konkurrenter på markedsrentepensioner	<b>Middel/god</b> Kunderne har en stor volumen og er interessante for konkurrenter	<b>Svagt</b> Kunderne er gennem overenskomst bundet til instituttet, hvorfor der ikke er konkurrence om dem
<b>Presset på instituttet fra kunderne (Efterspørgsel)</b>	<b>Svagt</b> Lav gennemsnitlighed. Manglende krav på en andel af de kollektive reserver	<b>Middel/svagt</b> Store kunder kan skaffe sig indsigt i markedet. Manglende krav på en andel af de kollektive reserver	<b>Svagt</b> Kunderne er bundet til instituttet. Det er svært for kunderne at udøve indflydelse på instituttet, og gennemsnitligheden er lav
<b>Samlet konkurrencepres fra udbuds- og efterspørgsels-siden</b>	<b>Middel/Svagt</b>	<b>Middel</b>	<b>Svagt</b>

Kilde: Egen vurdering.

Når konkurrencen om administrationen af de konkurrenceudsatte arbejdsmarkedspensioner fungerer bedst, skyldes det, at kunderne har en betydelig størrelse. Kunderne er enten virksomheder, som på vegne af deres medarbejdere køber administration af en virksomhedsbaseret ordning, eller faglige overenskomstområder, der har udliciteret hele eller størstedelen af administrationen. Kundernes størrelse gør det interessant for pensionsinstitutterne at konkurrere om dem, og kunderne har

indsigt i markedet eller mulighed for at købe denne indsigt. Manglende gennemsigthed er derfor ikke så stort et problem som for individuelle kunder. Betydelige ekstraomkostninger til mæglere og andre rådgivere kan dog være påkrævet for at få et tilstrækkeligt informationsniveau. Manglende ret til en andel af de kollektive reserver ved flytning kan desuden begrænse mobiliteten. Konkurrencen på denne del af markedet kan derfor blive bedre.

Konkurrencen om administrationen af individuelle pensioner er dårligere, fordi kunderne her er enkeltpersoner, som ofte ikke kan gennemskue, om det ene pensionsinstitut er bedre end det andet. Derudover har kunderne ikke råd til at købe den nødvendige bistand fra uafhængige rådgivere. Individuelle kunder har dog i større omfang markedsrentepensioner (og ikke gennemsnitsrentepensioner). Det muliggør en større mobilitet og åbner for en større konkurrence om markedsandele – ikke blot fra andre pensionsinstitutter, men også fra pengeinstitutterne. En højere gennemsigthed vil kunne bidrage til en bedre konkurrence mellem pensionsinstitutter og pengeinstitutter.

Konkurrencepresset på administrationen af de ikke-konkurrenceudsatte arbejdsmarkedspensioner er gennemgående ret svagt. Det følger i sagens natur af, at administrationen i de enkelte ordninger er tildelt ét pensionsinstitut. Kunderne kan – så længe de er ansat inden for det pågældende overenskomstområde – ikke flytte. Hvis de får ansættelse på et andet område, kan de flytte de opsparede midler, men de kan ikke få nogen andel af de kollektive reserver med. Kunderne har mulighed for at udøve indflydelse ved generalforsamlingen og gennem de faglige organisationer, men det er tidskrævende og forudsætter en betydelig indsigt i pensionsforhold. Typisk er det kun få medlemmer, der benytter sig af denne mulighed. Konkurrencepresset på bestyrelse og direktion er derfor begrænset. Det indebærer ikke, at de pågældende pensionsinstitutter slet ikke effektiviserer eller outsourcer, men der vil være en tendens til, at mulige gevinster realiseres langsommere og i mindre omfang end i konkurrenceudsatte pensionsinstitutter.

Konkurrencen på markedet for administration af pensioner fungerer således ikke godt. Det skyldes dels pensionsprodukternes kompleksitet, de særlige institutionelle forhold og den offentlige regulering, dels at der er supplerende forhold på udbuds- og efterspørgselssiden, som begrænser konkurrencen. anbefalingerne ovenfor vil kunne forbedre konkurrencen, men det er tvivlsomt, om der inden for en overskuelig fremtid kan skabes en effektiv konkurrence på markedet. Selvom konkurrencen ikke er velfungerende, er det dog stadig muligt at have effektive institutioner. Det forudsætter dog en høj grad af gennemsigthed.

## 4.4 HVORDAN SKABES STØRRE GENNEMSIGTIGHED?

Større gennemsigthed for både individuelle og professionelle kunder kan medvirke til at lægge et pres på institutterne for at sikre en effektiv administration og et højt afkast. Den utilstrækkelige gennemsigthed i dag udgør således et væsentligt problem i forhold til at understøtte en effektiv administration af pension.

Forbrugerne opnår en vis gennemsigthed gennem de informationer, de modtager fra pensionsinstituttet. Desuden er de informationer, forbrugerne modtager fra uafhængige kilder såsom medierne, vigtige.

Forsikring & Pension har – som tidligere nævnt – taget et initiativ til større gennemsigthed i branchen. Initiativet vil give den enkelte kunde en god indsigt i kundens egne omkostninger til pensionsordninger. Det vil imidlertid være hensigtsmæssigt, hvis kunder og andre interessenter i tillæg hertil kan foretage sammenligninger af både afkast og omkostninger på tværs af pensionsinstitutterne. Hertil kræves mere detaljerede og sammenlignelige oplysninger fra alle institutterne.

Det er langt fra alle kunder, der vil ønske at studere disse detaljerede oplysninger, men de vil være af stor værdi for bl.a. pensionsanalytikere og økonomiske journalister. De detaljerede oplysninger vil skabe et bedre og lettere tilgængeligt grundlag for uafhængig rådgivning og for analyserende artikler i pressen, pengemagasiner, fagblade m.v. Denne information vil kunne hjælpe kunderne til i højere grad end i dag at sammenligne og forstå pensionsinstitutternes opnåede resultater. Kunderne vil herigennem få bedre mulighed for at vælge den optimale pensionsordning.

Alle disse oplysninger er også relevante for pensionskasser med obligatoriske medlemmer, for det er vigtigt, at kunderne har et grundlag for at vurdere, om pensionskassen gør det godt nok i forhold til andre for evt. at kunne stille krav om, at forholdene ændres. Eller rettere: Netop fordi medlemmerne er bundet til pensionskassen, er det særligt vigtigt, at de har et grundlag for at vurdere dens administration.

Pensionsmarkedsrådet understregede i en rapport i 2004 behovet for god og effektiv selskabsledelse for arbejdsmarkedspensioner. I rapporten påpeger rådet, at administratorer af obligatoriske pensionsopsparinger har behov for kontrol af kvaliteten og konkurrenceevne på grund af manglende pres fra en eventuel afgang af kunder. Det gælder særligt for arbejdsmarkedets parter, når de selv administrerer pensionerne. Yderligere anfører rapporten, at kontrol kan ske ved at give kunderne

indsigt i de opstillede performancekrav og de opnåede resultater.<sup>7</sup> Pensionsmarkedsrådet opfordrede institutterne til at opstille relevante benchmark over for kunderne.

Gennemsigtighed er således ikke alene vigtig for konkurrencen, men også for at sikre en effektiv administration i obligatoriske ordninger. I det følgende vil der blive set nærmere på muligheden for at styrke gennemsigtigheden.

## **Investeringsafkast og -omkostninger**

Pensionsinstitutterne driver investeringsvirksomhed på samme måde som investeringsforeninger, men i modsætning til disse skal institutterne ikke offentliggøre detaljerede oplysninger over for kunderne om hverken afkast eller omkostninger til driften. Kunderne har derfor svært ved at følge, om pensionsinstitutterne forvalter investeringerne ordentligt.

InvesteringsForeningsRådet (IFR) offentliggør de månedlige afkast hos medlemmerne. Afkastene bliver sammenlignet med relevante markedsindeks, fx europæiske aktier og korte obligationer. Derudover offentliggør IFR på vegne af medlemmerne supplerende oplysninger om omkostninger, så kunderne kan sammenligne omkostningerne i foreningerne. Der er derfor en god gennemsigtighed i de ellers komplicerede produkter, som investeringsforeningerne tilbyder.

De supplerende oplysninger, som bliver offentliggjort på IFR's hjemmeside, er emissionstillæg, indløsningsfradrag og en indikator på de indirekte handelsomkostninger i form af tab på kursspænd. Derudover offentliggør IFR også Årlige Omkostninger i Procent (ÅOP) for hver af investeringsforeningernes afdelinger. ÅOP er et simpelt nøgletal for alle omkostninger for et produkt eller en ydelse, som bl.a. anvendes på udlånsmarkedet.

Den høje gennemsigtighed for investeringsforeningerne giver kunderne gode muligheder for følge afkast- samt omkostningsudviklingen og et grundlag for at skifte, hvis der er behov for det. Derudover giver det konkurrenterne mulighed for at sammenligne sig med hinanden, hvilket giver en øget konkurrence mellem foreningerne om at levere det højeste nettoafkast. Endelig giver det medier og analytikere m.v. mulighed for let at kunne sammenligne aktørerne. Det øger incitamentet for foreningerne til at opnå et højt afkast.

Pensionsinstitutterne offentliggør i dag kun svært sammenlignelige afkast. Det gør det næsten umuligt at foretage dybdegående sammenligninger på tværs af sekto-

---

<sup>7</sup> Pensionsmarkedsrådet: Rapport om god og effektiv selskabsledelse for arbejdsmarkedspensioner, 25. maj 2004, s. 6.



ren. De fleste pensionsinstitutter sammenligner i regnskabet deres afkast med selvvalgte, sammenvejede markedsindeks. Pensionsbranchen offentliggør i dag et samlet afkastnøgletal, som er overskueligt for kunderne. Der er imidlertid forskelle i aktivsammensætning m.v. mellem institutterne, som gør det svært at bruge det samlede tal til en sammenligning. Til brug for en sammenligning af institutterne, der tager højde for de forskellige forudsætninger, har analytikerne brug for mere detaljerede oplysninger. Generelt er informationsniveauet om pensionsinstitutternes investeringsvirksomhed i dag langt lavere end for investeringsforeninger, jf. tabel 4.10.

**Tabel 4.10: Sammenligning i gennemsigtighed på afkast og omkostninger ved investeringsvirksomhed**

	Pensionsinstitutter	Investeringsforeninger
<b>Afkastdata</b>	Kun tilgængelig i meget aggregeret form og svært sammenlignelig	Tilgængelig og sammenlignelig på relevante markedsindeks på både IFR's og uafhængige aktørers hjemmesider
<b>Administration i forbindelse med investeringsvirksomhed</b>	Tilgængelig i regnskaber	Tilgængelig og sammenlignelig på både IFR's og uafhængige aktørers hjemmesider. Derudover er de fordelt på underposter i regnskaberne
<b>Handelsomkostninger</b>	Ikke tilgængelig	Tilgængelig og sammenlignelig på IFR's hjemmeside
<b>AOP</b>	Ikke tilgængelig	Tilgængelig og sammenlignelig på IFR's hjemmeside
<b>Samlet vurdering</b>	<b>Lav gennemsigtighed</b>	<b>Høj gennemsigtighed</b>

*Anm.: F&P's initiativ vil, når det bliver implementeret, på ét punkt give kunderne mere detaljerede oplysninger end de i dag får fra investeringsforeningerne. Det gælder information om omkostninger i de særlige fund-of-funds afdelinger, som er en investeringsafdeling, der investerer i andre investeringsforeninger.*

Kunderne kan få en større gennemsigtighed i de afkast og omkostninger, som pensionsinstitutterne har ved investeringsvirksomhed. Det er muligt for branchen at offentliggøre yderligere oplysninger uden store ekstraomkostninger.

Et af de områder, hvor kunderne har utilstrækkelig information, er investeringsomkostningerne. En årsag er, at hverken det offentlige eller branchen selv har udformet regler om det. Ifølge lovgivningen er instituttet kun forpligtet til at opføre omkostninger, som det kan henføre til handel med og administration af investeringsaktiver, jf. boks 4.9. Omkostningerne omfatter fx ikke omkostninger i datterselskaber eller hos eksterne porteføljeforvaltere.

## Boks 4.9: Regnskabsbekendtgørelsen

Stk. 6. Under underposten *Administrationsomkostninger i forbindelse med investeringsvirksomhed* opføres de omkostninger, der kan henføres til handel med og administration af virksomhedens investeringsaktiver.

Kilde: Bekendtgørelse om finansielle rapporter for forsikringselskaber og tværgående pensionskasser nr. 1467 af 13. december 2006, § 22.

Eksempelvis var de gennemsnitlige investeringsomkostninger i 2006 0,16 pct. af formuen for pensionsinstitutterne, jf. tabel 4.11, hvis regnskabet tages for pålydende. Til sammenligning var omkostningerne 0,44 pct. af formuen i investeringsforeningerne. Forklaringen på forskellen er, at 0,16 pct. er et stykke fra de reelle omkostninger. Det kan illustreres ved hjælp af årsregnskabet fra PensionDanmark. I en særskilt opgørelse i Årsrapport 2006 vurderer PensionDanmark, at de faktiske omkostninger var 0,43 pct. af formuen, mens omkostningerne i regnskabet kan beregnes til 0,10 pct. af formuen. Det viser, at der for kunderne i regnskabet var skjulte omkostninger i fx datterselskaber på 0,33 pct. af formuen.

**Tabel 4.11: Sammenligning af bogførte investeringsomkostninger i 2006 i pct. af formue**

	Pensionsinstitutter	Pensionsinstituttet PensionDanmark	Investeringsforeninger
<b>Administrationsomkostninger til investeringsvirksomhed i regnskaberne</b>	0,16	0,10	0,44
<b>Skjulte omkostninger</b>	?	0,33	0,00
<b>Total</b>	<b>0,16+?</b>	<b>0,43</b>	<b>0,44</b>

Ann.: Specifikation af administrationsomkostninger for investeringsforeninger, specialforeninger, fåmandsforeninger og hedgeforeninger sammenlignet med posten i resultatopgørelsen for pensionskasser "administrationsomkostninger i forbindelse med investeringsvirksomhed". Omkostninger til markedsføring er udeladt. Beregnet på formue ultimo.

Kilde: Finanstilsynets statistiske database, PensionDanmarks Årsrapport 2006 og egne beregninger.

F&P's initiativ for større gennemsigtighed gælder også for investeringsomkostningerne, hvor det er hensigten at opgøre den enkelte kundes investeringsomkostninger inkl. de omkostninger, der i dag er skjult. Dermed vil opgørelsen af investeringsomkostningerne i pensionsinstitutterne blive mere sammenlignelig med investeringsforeningerne. I forlængelse af disse mere fyldestgørende oplysninger i F&P's initiativ kan regnskabet suppleres med opgørelser, som kan vise kundernes reelle investeringsomkostninger i regnskabet og dermed muliggøre tværgående sammenligning. Da det kan ske uden fremskaffelse af ekstra oplysninger, vil det ikke indebære nævneværdige omkostninger.

## Boks 4.10: Anbefalinger

- Konkurrencestyrelsen anbefaler, at pensionsinstitutterne offentliggør detaljerede oplysninger om afkast og omkostninger ved deres investeringsvirksomhed, der – i lighed med praksis for investeringsforeningerne – muliggør sammenligning på tværs af pensionsinstitutter.

### Risikoforrentning af gennemsnitsrentepensioner

Udbydere af gennemsnitsrentepensioner skal i henhold til lovgivningen have en vis egenkapital til sikkerhed for de garantier, som instituttet har givet til kunderne. Egenkapitalen skal bruges i situationer, hvor afkastet af aktiverne og de kollektive reserver ikke er tilstrækkelige til at opfylde den garanterede ydelse. Finanstilsynet fører tilsyn med overholdelsen af kapitalkravene.

Instituttet får et afkast af egenkapitalen – dels i form af et afkast af de aktiver, som ejerne vælger at placere egenkapitalen i, dels i form af en risikoforrentning, der er betaling for at stille kapitalen som sikkerhed for de garanterede ydelser.<sup>8</sup> Egenkapitalen er således dækning af væsentligst risikoen i kundernes afkast og de forsikringsmæssige risici. Det enkelte pensionsinstitut bestemmer i betydelig udstrækning selv risikoforrentningen. Den anvendte metode til beregning af risikoforrentningen skal årligt anmeldes til Finanstilsynet, men heri ligger der ikke nogen form for godkendelse. Finanstilsynet skal kun gribe ind over for åbenlyst urimelige regler.

I kundejede institutter er risikoforrentningen en betaling til en kapital, som kunderne ejer, hvorfor risikoforrentningen ikke kan betragtes som en egentlig omkostning. I de ikke-kundejede institutter går risikoforrentningen til instituttets ejer, som har indskudt egenkapitalen. Risikoforrentningen varierer fra institut til institut, men udgør i ikke-kundejede institutter typisk omkring en ½ pct. af pensionsformuen<sup>9</sup>. Det svarer til, at risikoforrentningen reducerer kundernes årlige afkast med ½ procentpoint. De ikke-kundejede institutters indtægt på risikoforrentningen udgjorde i 2006 i nærheden af 2 mia. kr.

Egenkapitalens risiko vurderes umiddelbart at være begrænset, jf. boks 4.11, men garantiernes meget lange løbetid vanskeliggør vurderingen.

---

<sup>8</sup> Risikoforrentningen bliver også kaldt for et driftsherretillæg.

<sup>9</sup> Summen af pensionsbetingelser og kollektive reserver.

## Boks 4.11: Egenkapitalens risiko

Kunderne betaler pensionsinstitutterne for en garanteret ydelse, som giver kunderne en tryghed. Den garanterede ydelse går ud på, at instituttet garanterer et vist afkast af opsparingen. Såfremt instituttet ikke opnår et tilstrækkeligt afkast af pensionsformuen, skal egenkapitalen betale. Desuden tilbyder en række institutter pensionsordninger med livsvarige ydelser, som giver instituttet en risiko på kundernes gennemsnitlige levealder.

Egenkapitalen vil lide tab, såfremt instituttet lover mere, end kundernes indbetalinger skaber dækning for. Det kan fx ske, hvis afkastet af instituttets investeringer viser sig at være lavere end det garanterede afkast. Risikoen begrænses af, at institutterne er underlagt en række lovkrav og Finanstilsynets tilsyn, som bl.a. sætter grænser for den rente, instituttet må garantere, og lægger begrænsninger på risikoen i aktiverne.

Pensionsinstitutterne lider i dag ikke tab på enkelte kunder, som skifter ved et negativt bidrag til de kollektive reserver. Det er derimod de øvrige kunder, der kollektivt gennem lavere bonusudbetalinger fra de kollektive reserver betaler for, at instituttet har indgået en tabsgivende aftale.

Risikoforrentningen, der er pensionsinstituttets betaling for den risiko, der er knyttet til egenkapitalen, tages af pensionsinstituttets samlede årlige afkast. Afkastet kan i nogle år være utilstrækkeligt til at dække risikoforrentningen. I så fald har pensionsinstituttet imidlertid mulighed for at bogføre den manglende risikobetaling på en skyggekonto med henblik på at opkræve betalingen på et senere tidspunkt med renter. Under normale markedsforhold vil pensionsinstituttet således blive kompenseret for manglende risikoforrentning i de(t) efterfølgende år.

Flere pensionsinstitutter udbyder gruppelevsfor sikringer sammen med gennemsnitsrente produkter. Gruppelevsfor sikringer er et tillægsprodukt og behandles særskilt af Finanstilsynet, hvorfor risikoen ved gruppelevsfor sikringer bør behandles uafhængigt af risikoen ved livsfor sikringer.

Pensionsinstitutterne oplyser om risikoforrentningen af egenkapitalen til Finanstilsynet<sup>10</sup>. Disse oplysninger kan findes på Finanstilsynets hjemmeside, men er heterogene og ufuldstændige. Det er således ikke muligt at lave en sammenligning på tværs af pensionsinstitutter. Gennemsnitligheden i risikoforrentningen er derfor lav for både kunder og andre interessenter.

---

<sup>10</sup> Finanstilsynet, *Vejledning om markedsdisciplin og regler for anmeldelse for egenkapitalens andel af det realiserede resultat i livsfor sikringsselskaber og tværgående pensionskasser, 9791 af 20/12/2005.*

## Boks 4.12: Anbefaling

- Konkurrencestyrelsen anbefaler, at pensionsinstitutterne offentliggør kundernes omkostninger til risikoforrentning på en måde, som muliggør sammenligning på tværs af pensionsinstitutter.

### Samlet offentliggørelse af omkostninger og afkast

Som nævnt i afsnit 4.3 er der visse muligheder for at opnå en lidt bedre konkurrence om administrationen af pensioner, men der er lang vej til en effektiv konkurrence. I den situation er det vigtigt, at kunderne og andre interessenter kan overvåge, at institutterne drives så effektivt som muligt.

Dette kræver information om afkast og omkostninger, der er relevant og sammenlignelig på tværs af sektoren. Det gælder både information til kunder, som kan flytte, og information til kunder i obligatoriske ordninger.

Pensionsinstitutternes informationer er i dag ikke sammenlignelige. De offentliggjorte investeringsomkostninger udgør kun en mindre del af de faktiske omkostninger. Kunderne har desuden begrænsede muligheder for at vurdere, om pensionsinstituttet forvalter pensionen godt eller dårligt, fordi afkast og omkostninger kun bliver offentliggjort på et ret aggregeret niveau og ikke indeholder de nødvendige og relevante underposter. Selv folk med indsigt i investeringsvirksomhed kan ikke på dette grundlag vurdere institutternes evne til at forvalte deres pensionsformuer. Der er derfor behov for, at detaljerede oplysninger om omkostninger og afkast bliver samlet et sted, hvor kunder og analytikere kan få adgang til dem på en nem måde.

I 2007 nedsatte Økonomi- og Erhvervsministeren et Penge- og Pensionspanel, som skal sikre forbrugerne det bedst mulige kendskab til finansielle produkter. Det vil være en oplagt opgave for panelet at se på, hvordan kunder og analytikere kan få adgang til sammenlignelige oplysninger om pensionsinstitutterne på alle relevante områder. Derudover kan Penge- og Pensionspanelet undersøge omkostningerne ved de forskellige pensionsprodukter og lave rangeringer af hvilke pensionsinstitutter, der administrerer pensionsopsparringen bedst i forhold kvalitet og pris.

### **Boks 4.13: Anbefaling**

- Konkurrencestyrelsen anbefaler, at pensionsbranchen – i forlængelse af F&P's seneste initiativ til at give kunderne indsigt i deres omkostninger knyttet til egne pensionsordninger – tager initiativ til, at oplysninger om pensionsinstitutternes administrationsomkostninger, investeringsafkast og -omkostninger samt risikoforrentning af egenkapitalen gøres tilgængelige på en relevant og sammenlignelig måde på internettet.

## BILAG 1: MODEL AF GENNEMSNITSRENTE-PENSIONER OG KOLLEKTIVE RESERVER

De kollektive reserver begrænser i dag mobiliteten, fordi kunderne ikke får en andel af de kollektive reserver med ved flytning. Nedenstående beregningseksempel illustrerer problemstillingen.

For at gøre modellen simpel gælder følgende antagelser: Personerne A og B opretter et pensionsinstitut "Pensionsinstituttet AB". Begge indsætter 200.000 kr. på en pensionsopsparing med en garantirente på 6 pct., som bliver tilskrevet en gang årligt. Kunde A indbetaler 1. januar 1997, mens kunde B indbetaler 1. januar 2001. Opsparingen er investeret i en portefølje, hvis markedsværdi antages at følge udviklingen i aktieindekset for de 20 toneangivende aktier på Københavns Fondsbørs, OMX-C20. Derudover er omkostningerne 0. Kunderne har ingen løbende indbetalinger, og der er ingen rentetilskrivning til de kollektive reserver.

I 1997 er afkastet ca. 55 pct., hvilket betyder, at kunde A får tilskrevet den garanterede rente på 6 pct. til sit depot og betaler 98.294 kr. til de kollektive reserver, jf. bilagstabel 4.1. I 1998 er afkastet blot ca. 4 pct. Alligevel får kunde A tilskrevet 6 pct. i rente. Mankoen på ca. 2 pct. henter instituttet i de kollektive reserver, som derved falder fra 98.294 kr. til 93.612 kr. Ved udgangen af 1998 er depotet 224.720 kr.

**Bilagstabel 4.1: Udvikling i kunde A's depot og bidrag til kollektive reserver**

	Depot primo kr.	Depot ultimo kr.	Afkast OMX-C20 pct.	Bidrag til kollektive reserver ultimo, kr.	Depot + bidrag til kollektive reserver kr.
1997	200.000	212.000	55	98.294	310.294
1998	212.000	224.720	4	93.612	318.332
1999	224.720	238.203	17	118.095	356.298
2000	238.203	252.495	23	157.771	410.266
2001	252.495	267.645	-14	108.044	375.689
2002	267.645	283.704	-27	20.876	304.580
2003	283.704	300.726	23	68.008	368.734
2004	300.726	318.770	18	102.962	421.731
2005	318.770	337.896	37	202.680	540.576
2006	337.896	358.170	12	222.713	580.883

Kilde: Egne beregninger.

I perioden 1997-2006 svinger kunde A's bidrag til de kollektive reserver med udviklingen i aktieindekset. Kunde A er på intet tidspunkt i minus med sit bidrag til de kollektive reserver. Kunde A's pension voksede i perioden primo 1997 til ultimo 2006 fra 200.000 kr. til 358.170 kr. og til 580.883 kr. inklusive de kollektive reserver.

For at vise behovet for kollektive reserver og risikokapital introduceres kunde B, som begynder sin pensionsopsparring 1. januar 2001. I 2001 er afkastet på investeringerne ca. -14 pct., og efter tilskrivning af den garanterede 6 pct. er kunde B's bidrag til de kollektive reserver -39.389 kr., jf. bilagstabel 4.2.

**Bilagstabel 4.2: Udvikling i kunde B's pension og bidrag til kollektive reserver**

	Depot primo kr.	Depot ultimo kr.	Afkast OMX-C20 pct.	Bidrag til kollektive reserver ultimo, kr.	Depot + bidrag til kollektive reserver, kr.
<b>2001</b>	200.000	212.000	-14	-39.389	172.611
<b>2002</b>	212.000	224.720	-27	-108.433	116.287
<b>2003</b>	224.720	238.203	23	-71.100	167.103
<b>2004</b>	238.203	252.495	18	-43.414	209.081
<b>2005</b>	252.495	267.645	37	35.572	303.217
<b>2006</b>	267.645	283.704	12	51.441	335.144

Kilde: Egne beregninger.

Disse penge låner kunde B fra de kollektive reserver (opbygget af kunde A), som var 108.044 kr. i 2001, jf. bilagstabel 4.3. De samlede kollektive reserver udgør dermed 68.655 kr. ultimo 2001. I 2002 var afkastet endnu dårligere med -26,57 pct. Kunde B's bidrag til de kollektive reserver var herefter -108.433 kr. i forhold til den formue, som instituttet garanterede ham primo 2003 på 224.720 kr.

Kunde A's bidrag til de kollektive reserver falder i 2002 til 20.876 kr., hvilket ikke var nok til at dække kunde B's underskud. De samlede kollektive reserver var derfor -87.347 kr. ultimo 2002. I den situation havde pensionskassen behov for at låne penge. Det vil den typisk gøre ved at tage pengene fra den risikokapital, som instituttet har til rådighed i egenkapitalen. I 2003 retter aktiemarkedet sig, og "Pensionsinstituttet AB" oplever igen en positiv udvikling.



### Bilagstabel 4.3: Udviklingen i de kollektive reserver i Pensionsinstituttet AB

	Kunde A's bidrag	Kunde B's bidrag	Kollektive reserver
1997	98.294	0	98.294
1998	93.612	0	93.612
1999	118.095	0	118.095
2000	157.771	0	157.771
2001	108.044	-39.389	68.655
2002	20.876	-108.433	-87.557
2003	68.008	-71.100	-3.092
2004	102.962	-43.414	59.547
2005	202.680	35.572	238.252
2006	222.713	51.441	274.154

Kilde: Egne beregninger.

Kunder med en gennemsnitsrentepension har ikke en juridisk ret til at tage en andel af de kollektive reserver med, når de flytter. Eksempelvis vil kunde A ved en flytning fra pensionskassen AB ultimo 2006 efterlade det bidrag til de kollektive reserver på 222.713 kr., som kunde A's indbetalinger har afstedkommet.

Tilsvarende har kunder ikke en pligt til at betale en eventuel gæld. For eksempel vil kunde B i ultimo 2002 kunne skifte institut med 224.720 kr. til et andet institut, selvom afkastet på kundens konto havde været negativt, og kunde B's formue derfor var 116.287 kr.

Kundernes manglende ret og pligt til de kollektive reserver er konkurrencebegrænsende på mindst tre måder.

For det første er det en adgangsbarriere over for nye institutter. Dette kan illustreres ved, at kunde A ved udgangen af 2006 opretter sit eget institut "Pensionsinstituttet A", hvorved kunde A efter de nuværende regler giver afkald på 222.713 kr. i de kollektive reserver til det første institut "Pensionsinstituttet AB". Det svarer til en flytteomkostning på 222.713 kr. eller 38 pct. af kunde A's realiserede resultat.

For det andet er det konkurrencebegrænsende ved, at kunde A's efterladte kollektive reserver kan anvendes til at lokke nye kunder med. Flytter A eksempelvis til et nyt institut, vil det gamle institut have en samlet reserve på 274.154 kr., hvor de 51.441 kr. kommer fra kunde B, og de 222.713 kr. kommer fra kunde A. I kampen om en ny kunde C vil det gamle institut kunne lokke med fælles reserver på 274.154 kr., mens det nye institut ingen har på grund af den manglende juridiske

ret til flytning. I denne situation står det institut, som mister kunder, altså styrket i konkurrencen om nye kunder.

For det tredje virker de kollektive reserver konkurrencebegrænsende i forhold til pengeinstitutter. For pengeinstitutterne er situationen – som for nye pensionsinstitutter – at de ikke kan lokke med kollektive reserver.

Det er muligt at udarbejde gennemsnitsrentepensioner, hvor kunderne har ret til at tage en andel af de kollektive reserver ved skift af institut. For at mindske risikoen for pensionsinstituttet kan det imidlertid være nødvendigt at indføre en karenstid for nye medlemmer, hvor de har pligt til at dække eventuelle tab ved flytning. Uden en ændring af forretningsbetingelserne vil instituttet risikere at pådrage sig tab på grund af garantien, såfremt kunder skifter institut på et tidspunkt, hvor ”deres” bidrag til den kollektive reserve er negativ.



# Kapitel 5

## Detailmarkedet for el

### 5.1 RESUMÉ OG KONKLUSIONER

Siden 1. januar 2003 har alle, der køber elektricitet, frit kunnet vælge, hvilken el-leverandør, der skal levere elektricitet. De store kunder – hovedsagelig erhvervs-kunder – har i vidt omfang benyttet sig af el-liberaliseringen. De skifter løbende leverandør og lægger dermed et konkurrencepres på markedet. Det betyder, at priserne for elektricitet til store kunder dannes i konkurrencen mellem udbyderne.

Private forbrugere har derimod i meget begrænset omfang benyttet sig af det frie el-marked. De køber som oftest elektricitet hos den leverandør, de havde før liberaliseringen. Produktet, som langt de fleste mindre kunder aftager, er et forsyningspligtprodukt. Det betyder, at produktet leveres af den lokale leverandør, der har bevilling til at varetage forsyningspligten. Prisen på produktet er reguleret af Energitilsynet.

I liberaliserede markeder foretager myndighederne normalt ikke regulering af slutbrugerpriser, fordi en sådan regulering griber ind i de markedsmekanismer, der skal være med til at presse prisen og kanalisere investeringerne i den rigtige retning. I den forbindelse har Kommissionen udtrykt tvivl om, hvorvidt det indre marked for elektricitet kan realiseres, hvis der i visse medlemsstater stadig er regulering af forbrugerpriserne.

Energitilsynet har foretaget en undersøgelse af det danske detailmarked, der viser, at 2 pct. af husholdningerne har skiftet el-leverandør siden markedsåbningen i 2003. Der er imidlertid en del, der er parate til at overveje at skifte el-leverandør, hvis de kan spare penge, og skiftet ikke tager for lang tid. Forbrugernes viden om priserne er begrænset, og en stor andel har svært ved at vurdere, om det kan betale sig at foretage leverandørskifte.

På udbudssiden er mange af aktørerne ikke særligt aktive uden for eget forsyningsområde. Der er dog tegn på, at i det mindste en håndfuld aktører – og formentlig flere – vil konkurrere om husholdningskunderne. De aktive leverandører hæmmes i større eller mindre grad af en række adgangsbarrierer. Først og fremmest er der opgaven med håndtering af data. De virksomheder, der allerede er på markedet, har en fordel, fordi de som oftest har nære bånd til net-operatøren og er vant til at samarbejde og kommunikere med denne net-operatør. Det danske bevillingssystem er udformet på en måde, som understøtter den vertikale integration på

markedet, hvor selskabet, der tildeles forsyningspligtbevillingen – og dermed også de fleste kunder i området – er koncernmæssigt forbundet med det naturlige monopol, net-operatøren.

De nye aktører, som skal træde ind på markedet eller allerede er på markedet i konkurrence med selskaber, der har forsyningspligtbevilling, har svære kår. Det har de, fordi el-leverandøren med forsyningspligt gennem bevillingen har opnået en betydelig volumen samtidig med, at denne leverandør ikke behøver at udveksle data med andre end sin koncernforbundne net-operatør. For at opnå en rentabel forretning skal den nye leverandør have en vis volumen og er derfor nødsaget til at satse på kunder i et stort geografisk område – måske hele landet. Den nye leverandør må derfor etablere kommunikation med op til 100 net-operatører. Det er tungt og omkostningskrævende.

### **Boks 5.1: Hovedkonklusioner**

- Omkring 90 pct. af husholdninger og mindre virksomheder køber et el-produkt, der er prisreguleret.
- Norge, Sverige, Finland, Tyskland og UK, som alle er lande, Danmark typisk sammenligner sig med, har afskaffet prisreguleringen.
- 75 pct. af forbrugerne er klar over, at de kan skifte el-leverandør.
- Prisen er den vigtigste konkurrenceparameter, men besparelserne skal op i størrelsesordenen 750 kr., før 30 pct. af forbrugerne vil overveje et leverandørskifte.
- Forbrugerne mangler indsigt i markedet, i produkterne og i priserne.
- Der er et tilstrækkeligt antal udbydere til at understøtte konkurrencen på markedet.
- Forsyningspligtselskaber har i gennemsnit en markedsandel på 94 pct. i forsyningspligtområdet, hvilket indikerer manglende konkurrence om husholdningskunder.
- Kommunikation med 100 forskellige net-operatører udgør en adgangsbarriere for nye aktører.

For at få et mere konkurrencepræget marked er der behov for at fjerne barrierer, som i dag kan hæmme konkurrencen.

Husholdningerne skal gøres mere bevidste om prisen på elektricitet og i højere grad reagere på prisforskelle mellem el-leverandører. En ny teknologi inden for elmålere – de såkaldte smart meters – giver mulighed for at sende flere og bedre informationer, herunder prissignaler direkte ud til husholdningerne. Flere selskaber har allerede påbegyndt installation af en ny generation af elmålere. Hvis muligheden for at understøtte konkurrencen skal udnyttes, er det vigtigt, at den type elmålere, der vælges, sender prissignaler til husholdningerne, og at målerne installeres hos alle forbrugere. Det vil forudsætte, at implementeringen af smart meters styres med henblik på en forbedring af konkurrencen. Andre tiltag såsom tv-spots

eller bedre funktionaliteter på internettet vil også kunne stimulere en mere aktiv forbrugeradfærd.

På udbudssiden er der behov for at reducere adgangsbarriererne for nye el-leverandører. Der er taget de første skridt til etableringen af en datahub, som kan samle alle relevante forbrugsdata såsom forbrugsprofiler og aftage-numre m.v. En datahub vil således lette datakommunikationen mellem el-leverandør og netoperatør og gøre det langt nemmere for nye el-leverandører at komme ind på markedet.

Mere informerede og aktive forbrugere og etableringen af en datahub vil eliminere to centrale barrierer for en effektiv konkurrence. Kombinationen af smart meters og datahub vil oven i købet kunne skabe synergier, idet den giver nemmere adgang til forbrugsdata for alle leverandører og skaber mulighed for nye produkter til husholdninger såsom fx timeprodukter.

Når der er etableret en datahub med samme adgang til data for alle aktører, og der er etableret gennemsigtighed om pris og marked over for forbrugerne, vurderes det, at forudsætningerne for at ophæve prisreguleringen på forsyningspligtproduktet vil være til stede. Herefter vil det alene være de naturlige monopoler – altså netoperatørerne – der skal reguleres.

Forsyningspligtsystemet i sin nuværende udformning er hæmmende for udviklingen af konkurrencen. Det nuværende system med automatisk forlængelse af bevillingerne kunne afskaffes ved udløbet af denne bevillingsperiode i 2012/2013 og i stedet erstattes af en såkaldt ”supplier of last resort” (en forsyningspligtig tilbagefaldsleverandør). Det ville betyde, at de leverandører, der i dag leverer det forsyningspligtige produkt til forbrugere, ikke længere ville have pligt hertil. I stedet ville tilbagefaldsleverandøren skulle levere til forbrugere, der ikke kan få leveret af de andre selskaber, fx fordi den hidtidige leverandør er gået konkurs, eller fordi der er opstået uoverensstemmelse mellem forbruger og hidtidig leverandør. Udvælgelsen af denne leverandør kunne ske ved udbud.

Det er vigtigt, at der i en periode efter afskaffelse af prisreguleringen foregår en skærpet overvågning af, om konkurrencen på detailmarkedet for el fungerer.

## Boks 5.2: Anbefalinger

Det anbefales,

- at der tages initiativ til at øge forbrugernes kendskab til el-priserne, fx gennem installation af smart meters med prissignaler,
- at der etableres en datahub, som kan lette dataudvekslingen mellem el-leverandører og net-operatører og dermed eliminere markedets største adgangsbarriere,
- at prisreguleringen ophæves, når forbrugernes kendskab til prisen er forbedret ved etablering af smart meters med prissignaler eller tilsvarende tiltag, og når der er etableret en datahub, som forbedrer adgangsvilkårene til markedet for alternative leverandører,
- at det overvejes at erstatte det nuværende forsyningspligtsystem med et system af forsyningspligtige tilbagefaldsleverandører, og at denne opgave i givet fald udbydes.

## 5.2 EL-MARKEDET

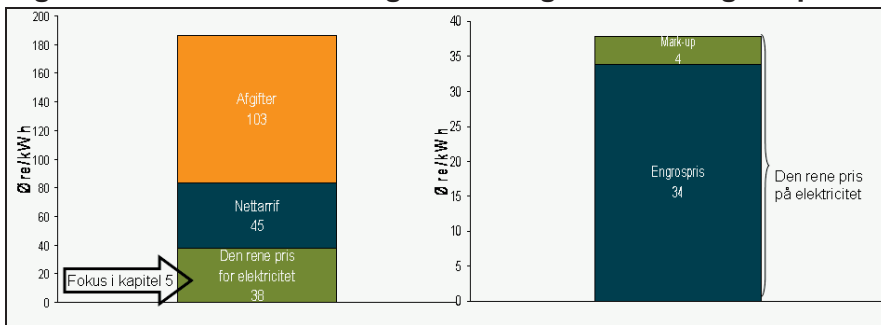
### El-prisens sammensætning

En gennemsnitlig husstand i Danmark forbruger årligt ca. 4.500 kWh elektricitet. Dette svarer til en årlig udgift på ca. 8.400 kr., når slutprisen for elektricitet i gennemsnit ligger på ca. 1,8 kr./kWh<sup>1</sup>. Men den rene pris for elektriciteten udgør kun en mindre del af slutprisen. Slutprisen på elektricitet er sammensat af net-tarif, afgifter og den rene pris på elektricitet, jf. figur 5.1. Net-tariffen er betalingen for transport af el-leverancen hjem til forbrugeren, og afgiften består primært af moms og el-afgifter.

---

<sup>1</sup> *Gennemsnitspris for leverancer til husholdningerne i de 11 første måneder af 2007.*

**Figur 5.1: Sammensætningen af den gennemsnitlige el-pris**



Note: Den rene pris på elektricitet dækker over både råvareprisen og avance på engrosmarkedet samt el-leverandørens mark-up på prisen. Afgifter dækker over: El-afgift, CO<sub>2</sub>-afgift, el-sparebidrag, el-distributionsafgift og moms.

Kilde: Gennemsnitsprisen af de første 11 måneder i 2007 som opgivet af Dansk Energi.

Net-tariffen og afgifterne udgør tilsammen ca. 80 pct. af slutprisen på elektricitet. De resterende ca. 20 pct. udgør el-leverandørernes salgspris på detailmarkedet. Det er den rene elektricitetspris, som myndighederne 5 år efter den fulde markedsåbning regulerer for de forbrugere, der endnu ikke har benyttet sig af det frie el-marked. Ud fra en konkurrencemæssig synsvinkel er regulering af slutbrugerpriser u hensigtsmæssig, fordi en sådan regulering griber ind i de markedsmekanismer, der skulle være med til at presse prisen ned i det rette leje og kanalisere investeringer i den rigtige retning. Det er da også i de europæiske markedsøkonomier relativt sjældent, at slutbrugerpriser underlægges regulering.

Engrosprisen udgør en meget stor andel af den rene el-pris, mens avancen m.v. kun udgør omkring 3-5 øre pr. kWh, jf. figur 5.1.<sup>2</sup>

Evnen til at indkøbe billig strøm på engrosmarkedet og selve avancen ved at sælge elektriciteten videre til detailledet udgør to væsentlige konkurrenceparametre for el-leverandørerne.

Forbrugerne på detailmarkedet opdeles i to kategorier: Skabelonkunderne og de timeaflæste kunder. En skabelonkunde er kendetegnet ved at have et årligt forbrug på under 100.000 kWh, mens de timeaflæste kunder defineres som kunder, der aftager mængder over denne grænse, jf. figur 5.2.

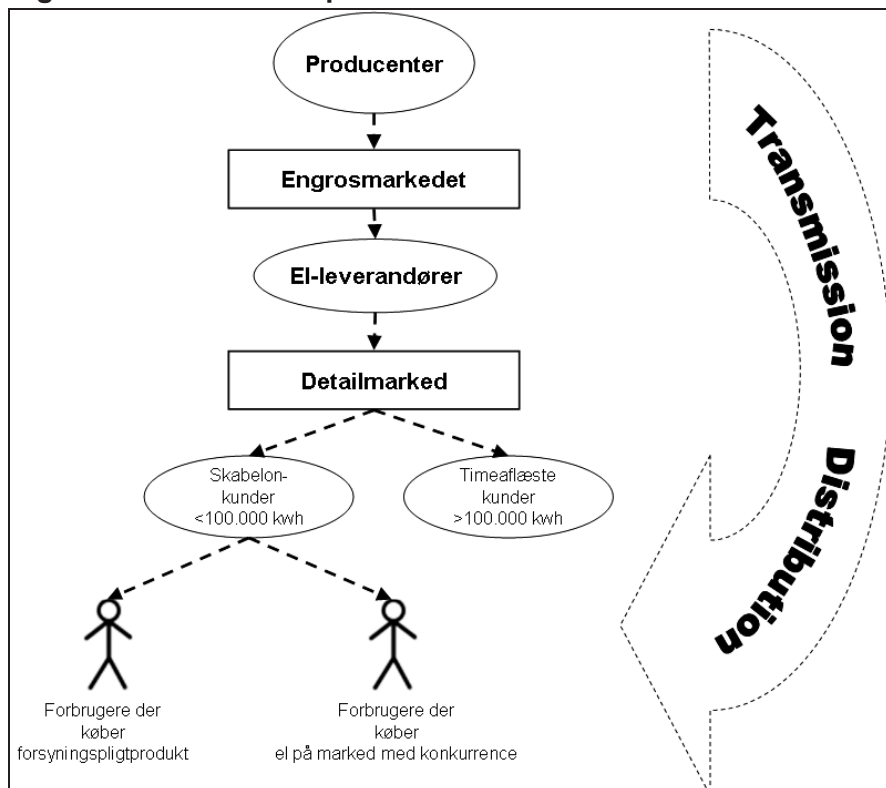
I Danmark er der forsyningspligt for kunder på detailmarkedet. Det indebærer, at en kunde, der ikke aktivt har skiftet el-leverandør, automatisk modtager et såkaldt forsyningspligtprodukt, som udbydes af den el-leverandør, der – gennem bevilling

<sup>2</sup> I perioden 1. kvartal 2006 – 1. kvartal 2008 har gennemsnittet af den registrerede avance/mark-up udgjort et sted mellem 3 og 4 øre.



– leverer elektricitet i det pågældende geografiske område. Prisen på forsyningspligtproduktet reguleres af Energitilsynet og kan variere afhængigt af, hvor i landet man er, jf. afsnit 5.3. De timeaflyste kunder anvender yderst sjældent forsyningspligtproduktet, men afsøger i stedet markedet for el-leverandører, der bedst matcher deres krav. Denne form for aktivitet er langt mindre udbredt blandt skabelonkunderne. Skabelonkunderne kan derfor opdeles i to grupper: Kunder, der aftager forsyningspligtprodukter, og kunder, som har valgt en alternativ leverandør af elektricitet, jf. figur 5.2.

**Figur 5.2: Strukturen på el-markedet**



*Note: Tegningen giver et simplificeret billede af de forskellige aktører på el-markedet.*

El-leverandørerne indkøber elektriciteten på engrosmarkedet og sælger den videre til de timeaflyste kunder og skabelonkunderne på detailmarkedet. Samlet set er der i Danmark 77 el-leverandører, hvoraf mange dog er koncernforbundne, jf. afsnit 5.5.

El-nettet, der fysisk transporterer elektriciteten fra producenten hen til forbrugeren, kan opdeles i to led: Transmissionsnettet og distributionsnettet, jf. figur 5.2. Hvor transmissionsnettet udgør det overordnede net – motorvejen – som transporterer elektriciteten over længere afstande, udgør distributionsnettet det underordnede net, der transporterer elektriciteten det sidste stykke hen til forbrugeren. Hele det overordnede transmissionsnet er ejet af Energinet.dk. Distributionsnettet ejes af 100 lokale net-operatører, der således har lokalt monopol i hvert deres afgrænsede geografiske område. Prisen for den fysiske transport af elektriciteten – net-tariffen i figur 5.1 – reguleres af Energitilsynet og varierer typisk mellem 36-67 øre/kWh afhængigt af, hvor i landet strømmen forbruges, jf. boks 5.3.<sup>3</sup>

### Boks 5.3: Regulering af net-ydelsen

I Danmark er der 170.000 km kabler, der transporterer el fra producenten til forbrugeren. 1.600 km af disse kabler danner det såkaldte overordnede transmissionsnet og er ejet af en offentlig virksomhed – Energinet.dk. Det regionale transmissionsnet udgør ca. 14.000 km og er ejet af regionale transmissionselskaber. De resterende godt 150.000 km danner det såkaldte distributionsnet, der fragter strøm fra transmissionsnettet og ud til forbrugeren. Denne del af nettet er ejet af 100 forskellige net-operatører, der typisk er ejet af kommuner eller af forbrugere gennem andelselskaber. Det er vanskeligt at konkurrenceudsætte transport eller distribution af el. Virksomheder som distributionselskaberne og transmissionselskabet betegnes naturlige monopolier. Derfor er net-operatørerne underlagt en såkaldt indtægtsrammeregulering. Det betyder, at Energitilsynet sætter et loft over, hvor høje indtægterne må være i selskabet, og dermed fastsætter Energitilsynet indirekte prisen for transport af el. I reguleringen af net-operatørerne tages der højde for nettets sammensætning og rammevilkår. Derudover er der inkorporeret en række effektivitetskrav.

### Prisdannelsen på engrosmarkedet

Den elektricitet, der forbruges i Danmark, stammer fra produktion i Danmark, Norge, Sverige og Tyskland. Elektricitet kan produceres på basis af fossile brændstoffer (olie, kul, naturgas), atomkraft eller vind- og vandkraft. Den danske el-produktion er primært baseret på kul, naturgas og vindenergi. Næsten hele den norske el-produktion er baseret på vandkraft, mens der i Sverige hovedsageligt produceres el med vandkraft og atomkraft. Omkostningerne ved at producere elektricitet afhænger af produktionsteknologien.

<sup>3</sup> Mest markant er det, at prisen for transport af el i København er næsten dobbelt så høj som de fleste andre steder. Transporten af 1 kWh koster hos Dong Energy Citynet 67 øre/kWh, mens samme ydelse i Roskilde Forsyning koster 36 øre/kWh.

Elektricitet er kendetegnet ved at være et produkt, der ikke kan lagres. Det betyder, at produktionen konstant skal modsvare forbruget, og at kapaciteten i el-nettet sætter en øvre grænse for hvor meget elektricitet, der kan komme ud til slutbrugere.

Det danske forbrug af elektricitet handles enten via den nordiske el-børs, Nord Pool, eller via bilaterale kontrakter. Nord Pool opdeler det nordiske område, der består af Finland, Norge, Sverige og Danmark, i syv prisområder. Denne opdeling foretages som følge af begrænsninger i de transmissionskabler, som forbinder områderne. Når der er kapacitetsbegrænsninger mellem områderne, kan prisen variere fra prisområde til prisområde. Danmark er opdelt i to prisområder: Øst og vest for Storebælt. I 2007 blev 60 pct. af den samlede el-produktion i Norden udbudt på Nord Pool, mens den resterende del af produktionen blev solgt via bilaterale kontrakter mellem producent og aftager. Som regel danner prisen på Nord Pool grundlag for de bilaterale aftaler, og det betyder, at prisdannelsen på Nord Pool reelt er ledende for engrosmarkedet.

Der er mange faktorer, der er med til at bestemme prisen på engrosmarkedet: Efterspørgsels størrelse, kapacitetsbegrænsninger i transmissionsnettet, vandmængden i de norske og svenske vandmagasiner, vind i Danmark, kul- og gaspriserne samt produktionskapaciteten på atomkraftanlæg. Samlet medfører de mange faktorer, at prisen på elektricitet svinger over døgnet 24 timer. Samtidig betyder en øget efterspørgsel i vintermånederne, at prisen som oftest er højere om vinteren end om sommeren.

### **Prisdannelsen på detailmarkedet**

Det danske elektricitetsforbrug fordeler sig med 1/3 til de 3.000 største virksomheder, 1/3 til husholdningerne og den sidste 1/3 aftages af en blanding af større og mindre virksomheder, offentlige institutioner o.l., jf. figur 5.3.

**Figur 5.3: Fordelingen af det danske elektricitetsforbrug**



Kilde: Dansk Energi.

Prisen for elektricitet på detailmarkedet er – som illustreret i figur 5.1 – sammensat af tre overordnede komponenter: Net-tarif, afgift og endelig den rene pris for elektricitet, som groft sagt fremkommer ved, at el-leverandøren tillægger engrosprisen en fortjeneste.

På detailmarkedet tilbydes en række produkter, jf. boks 5.4. Overordnet set er der dog især forskel mellem produkter til skabelonkunder og produkter til de timeaflyste kunder.

Virksomheder med et forbrug på over 100.000 kWh årligt har adgang til et timeprodukt, hvor prisen følger spotmarkedsprisen på Nord Pool. Disse forbrugere har installeret en el-måler, der registrerer forbruget time for time. Timeproduktet giver mulighed for at planlægge produktion i forhold til elektricitetsprisen, der svinger time for time. Prisen om natten er eksempelvis oftest lavere end i dagstimerne. På timemarkedet dannes prisen i konkurrence mellem udbyderne.

Skabelonproduktet leveres til forbrugere med et årligt forbrug på under 100.000 kWh. Skabelonkunderne er primært husholdninger, men også virksomheder med et forbrug på under 100.000 kWh årligt aftager skabelonprodukter. I modsætning

til det timeaflyste produkt – der aflæses én gang i timen – bliver el-måleren hos skabelonkunderne typisk aflæst én gang årligt.<sup>4</sup>

Skabelonkundens forbrug bliver derfor beregnet på baggrund af en skabelon, der via en række antagelser afspejler det gennemsnitlige el-forbrug hen over året. Skabelonen er bl.a. kendetegnet ved en antagelse om, at kunden aftager større mængder elektricitet om vinteren end om sommeren og bruger mere strøm om dagen end om natten. Langt de fleste skabelonkunder (mindst 90 pct.<sup>5</sup>) aftager det såkaldte forsyningspligtprodukt, som alle kunder, der ikke har valgt leverandør, modtager. Prisen på dette produkt er reguleret af Energitilsynet. Der findes et bredt udsnit af produkter til skabelonkunderne, hvor den væsentligste forskel er længden af den periode, hvor prisen holdes konstant, jf. boks 5.4. For at modtage et af disse produkter skal kunden foretage et aktivt valg, jf. boks 5.8.

#### **Boks 5.4: Produkter til skabelonkunder**

Der udbydes en række forskellige produkter til skabelonkunderne. Den vigtigste forskel mellem produkterne er længden af den periode, hvor prisen er fast. Der er mulighed for at købe fast pris året ud, fast pris året ud + 1 eller 2 år. Der er også mulighed for at købe pris indtil videre og grøn el. Hvis forbrugeren ønsker sikkerhed for prisen i en lang periode, skal valget falde på fast pris året ud + 2 år. Er forbrugeren mere risikovillig, kan han vælge ”pris indtil videre”, der i større omfang følger prisudviklingen på det nordiske spotmarked.

Et par selskaber reklamerer med gevinst-el og pulje-el. Gevinst-el er et produkt, hvor forbrugeren har mulighed for – mod et pristillæg – at spille på at få el-leverancen gratis. Hvis el-prisen inden for en nærmere defineret periode holder sig inden for nærmere fastsatte grænser, vil forbrugeren el-forbrug være gratis i den aftalte periode. Forbrugeren skal dog stadig betale net-tarif og afgifter.

Spot-el er et produkt, hvor forbrugeren afregnes efter en gennemsnitlig månedlig spotpris på Nord Pool.



<sup>4</sup> Det er sædvanligt, at forbruget hos husholdninger aflæses én gang årligt, men der er dog en tendens til, at visse selskaber foretager aflæsning oftere. Dette er fx tilfældet hos Sydenergi, hvor der er installeret smart meters. Det samme er tilfældet for kunder, der aftager el fra det relativt nystartede firma, Modstrøm.

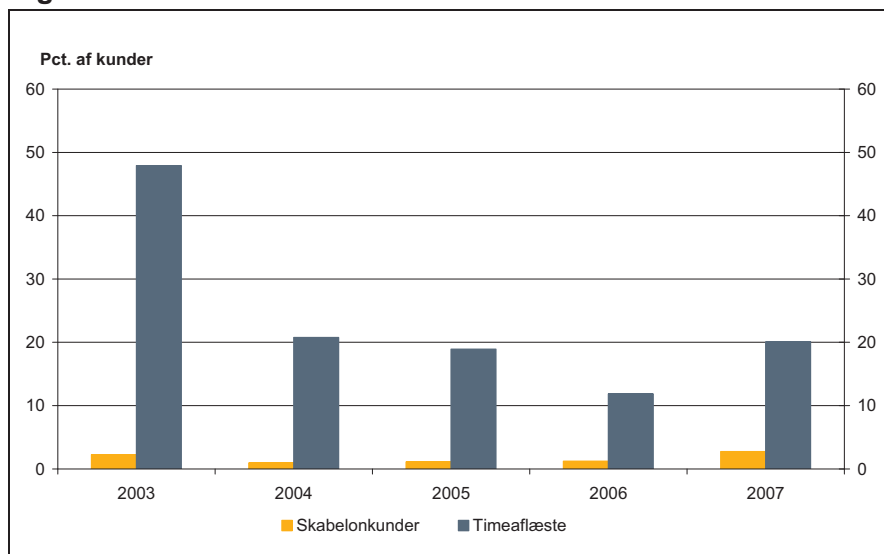
<sup>5</sup> Dansk Energi offentliggør en statistik over leverandørskift på både time-markedet og skabelonmarkedet. Hvis man lægger samtlige leverandørskift, der er foretaget af skabelon-segmentet, sammen, får man 8,1 pct. Der kan imidlertid være kunder, der er talt med mere end en gang. Det vil være tilfældet, hvis samme forbruger har skiftet leverandør flere gange.

Endelig er et nyt selskab for relativt nyligt trådt ind på markedet. Selskabet tilbyder produkter til en pris, der ligger 5 pct. under forsyningspligtprisen. Det er så op til kunden, om besparelsen skal gå til egen lomme, til at neutralisere CO<sub>2</sub> eller til at reducere CO<sub>2</sub>.

Endelig er der naturligvis forsyningspligtproduktet. Forsyningspligtproduktet, der er et kvartalsprodukt, leveres til alle, der ikke selv har valgt leverandør. Prisen er reguleret af Energitilsynet. Et par dage før hvert kvartal udmelder Energitilsynet prisen på produktet for hvert af de 37 selskaber, der leverer produktet.

På el-markedet er virksomheder og forbrugere stillet ens, idet begge har mulighed for enten frit at vælge leverandør eller at få leveret prisreguleret elektricitet. Det viser sig imidlertid, at de store virksomheder i langt højere grad end skabelonkunderne benytter sig af det frie leverandørvalg, jf. figur 5.4.

**Figur 5.4: Antallet af leverandørskift**



*Note:* Det relativt høje antal af el-leverandørskift i 2007 hænger sammen med, at en el-leverandør stopper.

*Kilde:* Dansk Energi.

Et resultat af denne adfærd er, at de store virksomheder langt sjældnere aftager et produkt, hvor prisen er reguleret. Mobiliteten hos skabelonkunderne er yderst begrænset. Således skiftede blot 1,2 pct. af skabelonkunderne i 2006 el-leverandør mod 11,8 pct. af de timeaflyste kunder. Siden den fulde markedsåbning har gen-

nemsnitligt 1,7 pct. af skabelonkunderne årligt skiftet el-leverandør mod tilsvarende 24 pct. af de timeafleaste kunder.

### 5.3 FORSYNINGSPLIGTREGULERINGEN

Alle kunder på detailmarkedet, der ikke selvstændigt har valgt en alternativ el-leverandør, modtager det såkaldte forsyningspligtprodukt.<sup>6</sup> Forsyningspligtproduktet er underlagt to typer regulering. For det første leveres produktet kun af selskaber med en forsyningspligtbevilling. De el-leverandører, der leverer forsyningspligtprodukter, tildeles en bevilling gennem et bevillingssystem. For det andet er prisen på forsyningspligtproduktet reguleret. I det følgende gennemgås kort bevillingssystemet. Herefter følger en beskrivelse af prisreguleringen.

#### Bevillingssystemet

Med el-liberaliseringen er selskaber, der tidligere var fuldt integrerede, nu opdelt i en net-operator og en el-leverandør med forsyningspligt. Men disse selskaber er stadig koncernforbundne.

I praksis har det enkelte forsyningspligtselskab opnået bevilling til at levere forsyningspligt elektricitet i et område, der er identisk med det område, som den koncernforbundne net-operator opererer i. I nogle tilfælde er flere forskellige net-operatører gået sammen om et forsyningspligtområde. Ydermere har en del af forsyningspligtselskaberne sluttet sig sammen i lidt større enheder, der således dækker flere forsyningspligtområder og endnu flere net-områder. Flere forsyningspligtselskaber dækker områder med over 20 forskellige net-operatører, jf. figur 5.5. Der er ingen egentlig konkurrence om bevillingerne, og de tildeles stort set gratis.<sup>7</sup>

#### Boks 5.5: Forsyningspligt

Før liberaliseringen var alle husstande automatisk tilknyttet den lokale el-leverandør. På samme måde som net-operatøren er givet på forhånd afhængig af forbrugers bopæl, var el-leverandøren tidligere også givet på forhånd. Med liberaliseringen er begrebet forsyningspligtselskab opstået, fordi forbrugerne ikke længere automatisk er tilknyttet en leverandør. EU's el-markedsdirektiv foreskriver, at alle privatkunder og evt. også ➔

<sup>6</sup> Det skal dog anføres, at for time-kunderne er der kun mulighed for at modtage det regulerede forsyningspligtprodukt, hvis aftalen med anden el-leverandør er ophørt.

<sup>7</sup> Reguleringen af energiselskaberne er betalt af energiselskaberne, og dette betyder, at selve myndighedsbehandlingen af bevillingsudstedelsen er betalt, men der er tale om kollektiv betaling.

mindre virksomheder er omfattet af en forsyningspligt, dvs. har ret til at få leveret elektricitet af en bestemt kvalitet til rimelige, let og klart sammenlignelige priser.

Medlemsstaterne skal således sikre, at forbrugere ikke havner i en situation, hvor ingen el-leverandør føler sig forpligtet til at levere el til denne husstand. Medlemsstaterne har i den forbindelse mulighed for at udpege en forsyningspligtleverandør. Medlemsstaterne kan vælge, om det skal være en enkelt leverandør eller flere forskellige, der deler forsyningspligten i et land.

I Danmark er der oprettet et bevillingssystem, således at et el-selskab tildeles forsyningspligten ved bevilling. Forsyningspligten er opdelt i områder, der er defineret ved net-operatørens geografiske udstrækning. Forsyningspligtselskabet har pligt til at levere elektricitet til alle de husstande, virksomheder m.v. beliggende i bevillingsområdet, som ikke aktivt har valgt leverandør<sup>1</sup>. Udtrykket "forsyningspligt" betyder, at samtlige de kunder i bevillingsområdet, der ikke har foretaget et leverandørvalg, automatisk er tilknyttet forsyningspligtselskabet. Arbejdet med udstedelse og fornyelse af disse bevillinger varetages af Energistyrelsen. Bevillingerne udstedes for perioder på 5 år ad gangen. De nuværende bevillinger er enten fornyet i 2007 eller vil blive fornyet i 2008 med udløb i 2012 og 2013.

*Note 1: El-markedsdirektivet, Europa-Parlamentets og rådets direktiv 2003/54/EF af 26. juni 2003 om fælles regler for det indre marked for elektricitet og om ophævelse af direktiv 96/92/EF stiller krav om, at alle privatkunder og evt. også små virksomheder skal være omfattet af en forsyningspligt, dvs. har ret til at få leveret elektricitet af en bestemt kvalitet til rimelige, let og klart sammenlignelige og gennemsigtige priser (artikel 3, stk. 3).*

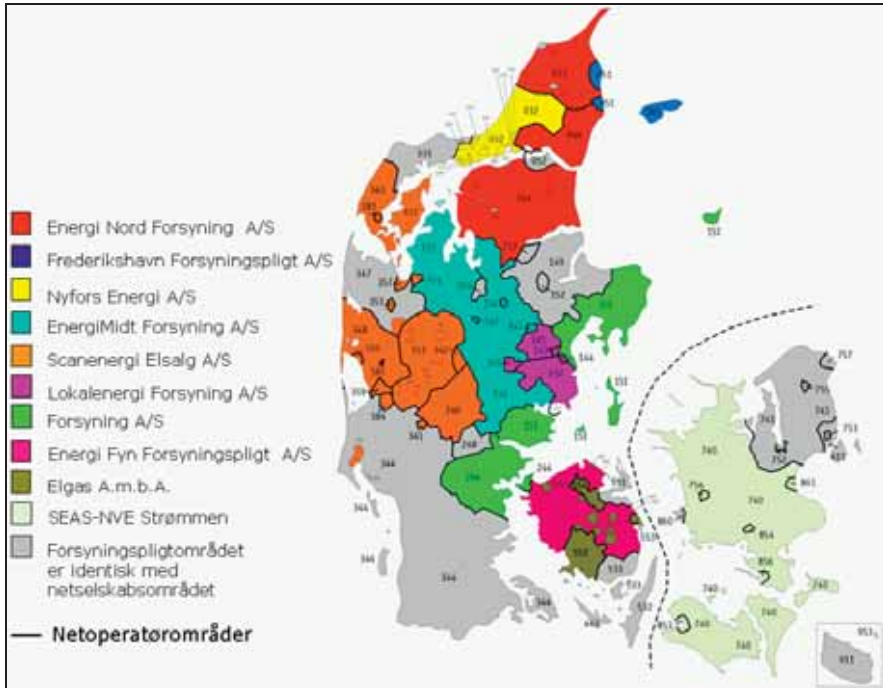
Der er pr. 1. februar 2008 37 el-leverandører<sup>8</sup>, som har fået tildelt et bevillingsområde. Figur 5.5 viser den geografiske beliggenhed af de enkelte forsyningspligtområder og el-leverandøren, der leverer i området.

---

<sup>8</sup> Der er udstedt forsyningspligtbevilling til i alt 45 el-leverandører. Der er dog kun 37 selskaber, der bliver reguleret. Det skyldes, at en række af de forsyningspligtige selskaber anmelder og reguleres under samme navn.



**Figur 5.5: Forsyningspligtselskaber og net-områder, januar 2008**



*Note:* Der er i Danmark i alt 37 forsyningspligtselskaber, der får reguleret priser. På kortet vises de 9 store områder med samarbejde mellem flere net-selskaber og en enkelt el-leverandør/forsyningspligtselskab med hver sin farve. De øvrige 28 selskaber er afbildet med gråt. Net-operatørens områder er indtegnet med sorte streger.

*Kilde:* Dansk Energi.

Endelig skal net-operatørerne, som sørger for transporten af elektricitet, også have en bevilling for at kunne operere som net-operatør. En sådan udstedes for 20 år ad gangen. Der er i Danmark 100 forskellige net-operatører.<sup>9</sup>

### Prisreguleringsmodellen

Siden 1. januar 2005 har el-selskabernes udbud af forsyningspligtproduktet været reguleret på baggrund af et skøn for markedsprisen. Det er således ikke som tidligere selskabets overskud, men derimod selve prisen, der reguleres. Prisreguleringen omfatter alle de forbrugere, der ikke har skiftet el-leverandør siden liberaliseringen af el-markedet. Det er Energitilsynets opgave at identificere markedets

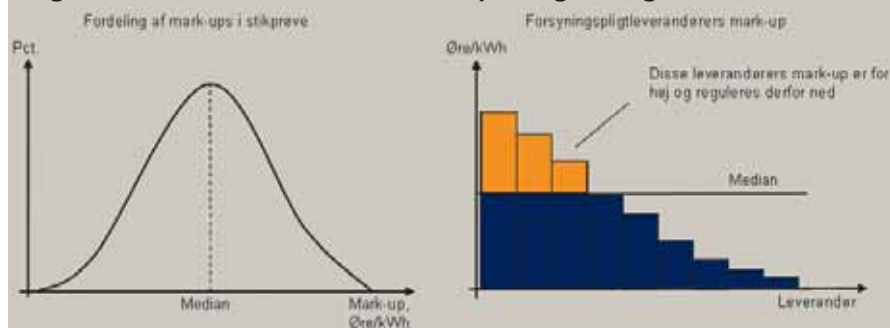
<sup>9</sup> Der er i Danmark 118 forskellige net-operatører, der har fået tildelt bevilling af Energistyrelsen. Imidlertid er der en række af disse, der reguleres sammen, således at antallet af regulerede selskaber er 100.

prinsniveau og sammenligne de enkelte leverandørers anmeldte pris med dette niveau. I grove træk går reguleringen af forsyningspligtigproduktet ud på at gribe ind over for avancer, der er højere end de avancer, som selskaberne kan opnå på produkter, der sælges på konkurrencemarkedet. Energitilsynets priskontrol har siden 1. januar 2005 ført til påbud om prisnedsættelser til en samlet værdi på hen ved 400 mio. kr. for forbrugerne.<sup>10</sup>

## Boks 5.6: Regulering af forsyningspligtprisen

Energitilsynet fastsætter en øvre grænse for forsyningspligtprisen, der modsvarer markedets prinsniveau for tilsvarende forbrugssegmenter og leveringsvilkår. Tilsynets regulering tager udgangspunkt i den mark-up, som leverandørerne lægger til engrosprisen for at komme frem til salgsprisen, samt et volumentillæg, der dækker el-leverandørerne mod mulige ændringer i efterspørgslen. Mark-up'en skal fortrinsvis dække omkostninger til kundeadministration og fortjeneste til leverandøren. Energitilsynet foretager en analyse af den mark-up, som er indeholdt i de priser, der ikke er regulerede (handelsprodukter). Prisoplysningerne henter tilsynet på [www.elpristavlen.dk](http://www.elpristavlen.dk). Tilsynet udvælger en række tilfældige (og for aktørerne ukendte) handelsdage og beregner på baggrund af de offentliggjorte priser – sammenholdt med priserne for udvalgte produkter på Nord Pool – en mark-up for hvert enkelt selskab. På denne måde fremkommer der et vist antal mark-ups. På baggrund af disse mark-ups udregner tilsynet en median på mark-ups, jf. figur 5.6.

**Figur 5.6: Illustrativ beskrivelse af prisreguleringen**



Med udgangspunkt i de anmeldte forsyningspligtpriser beregner tilsynet den indeholdte mark-up for hvert enkelt selskab. Hvis mark-up i den anmeldte pris overstiger den udregnede median, påbydes selskaberne at nedsætte mark-up (og dermed samlet pris), så mark-up på det enkelte forsyningspligtprodukt aldrig overstiger den udregnede median for handelsprodukterne.

<sup>10</sup> Se hertil også Energitilsynets Årsberetning 2007, som findes på [www.energitilsynet.dk](http://www.energitilsynet.dk).

Formålet med den danske regulering af forsyningspligtleverancer er at imødegå den risiko for høje priser, der er til stede i et marked, hvor forbrugerne ikke lægger et tilstrækkeligt konkurrencepres på leverandørerne. Prisreguleringen er alene rettet mod avancen i detailledet. Priserne i producentledet og priserne i engrosledet er ikke regulerede.

Det bliver i de generelle bemærkninger til den lovændring, der gennemførte den nuværende regulering, understreget, at forsyningspligtvirksomhedernes funktion har været særlig vigtig i tiden frem til den fulde markedsåbning. I perioden fra 2000 til 2003 kunne stadig flere, store kunder skifte leverandør i takt med, at forbrugsgrænsen for kunder, der kunne skifte, blev sænket. Men det var først med den fulde markedsåbning 1. januar 2003, at alle privatkunderne fik mulighed for at skifte leverandør.

I perioden 2000-2003 befandt de private husholdninger sig derfor i en sårbar situation. Hvis et selskab var så dyrt, at alle de store kunder valgte billigere leverandør, kunne husholdningskunderne – der jo ikke kunne søge hen til en billigere leverandør – risikere, at selskabet skulle tjene det tabte ind på husholdningskunderne, hvis priserne ikke var regulerede. Med den fulde markedsåbning er forbrugerne ikke længere udsat for denne risiko, men prisreguleringen er valgt bibeholdt.

## **Prisregulering i EU**

Ideen med el-liberaliseringen er at arbejde sig hen mod en markedssituation, hvor konkurrencen er velfungerende. Det fremgår af el-markedsdirektivet, at medlemsstaterne påser, at el-selskaber drives efter direktivets principper med henblik på at etablere et konkurrencebaseret, sikkert og miljømæssigt bæredygtigt el-marked.

I samme direktiv slås det fast, at medlemsstaterne skal påse, at alle privatkunder og evt. også mindre virksomheder skal være omfattet af en forsyningspligt, som giver dem sikkerhed for at få leveret elektricitet. I den forbindelse kan medlemsstaterne vælge at udpege en forsyningspligtig leverandør. Bestemmelsen lægger imidlertid ikke op til, at medlemsstaterne skal sørge for regulering af slutbrugerpriserne.<sup>11</sup> En lang række medlemsstater har da også valgt en model, hvor forsyningspligtprisen ikke er reguleret.

I en række europæiske lande er liberaliseringen af el-markedet sket relativt sent – nemlig 1. juli 2007. Disse lande har typisk bevaret en prisregulering, jf. tabel 5.1. Der er imidlertid en klar tendens til, at lande, der har haft fuldt åbne markeder i en

---

<sup>11</sup> *Europa-Kommissionen har fremsendt åbningskrivelser til en lang række af de medlemsstater, der regulerer slutbrugerpriserne på el- og gasmarkedet. Danmark har dog ikke modtaget en sådan åbningskrivelse, hvilket kan indikere, at Kommissionen vurderer, at den danske reguleringsmodel ikke er i strid med konkurrence- og statsstøtteregler.*

længere årrække, har valgt at forlade reguleringen af slutbrugerpriserne fuldstændig. Dette er for eksempel tilfældet med UK, de øvrige nordiske lande og Tyskland, der alle er lande, som Danmark typisk sammenligner sig med.

**Tabel 5.1: Oversigt over EØS-lande med og uden prisregulering**

	Ingen prisregulering	Prisregulering
<b>Markedsåbning &lt; 1 år</b>	Slovenien (juli 2007) Luxembourg (juli 2007) Belgien (juli 2007)	Frankrig (juli 2007) Grækenland (juli 2007) Ungarn (juli 2007) Italien (juli 2007) Letland (juli 2007) Litauen (juli 2007) Polen (juli 2007) Rumænien (juli 2007) Slovakiet (juli 2007)
<b>Markedsåbning &gt; 1 år</b>	UK (1990) Norge (1995) Sverige (1996) Finland (1997) Tyskland (1998) Østrig (2001)	Portugal (2006) Irland (2005) Spanien (2003) Danmark (2003) (Nederlandene (2004))

*Note:* Tabellen viser, hvilke lande der stadig har regulering af slutbrugerpriserne, og hvilke lande, der har forladt en sådan regulering. Årstallet i parentes efter hvert land angiver, hvilket årstal den fulde markedsåbning var en realitet.

*Anm.:* Nederlandene figurerer under landene med prisregulering. Prisreguleringen i Nederlandene er dog ikke reel, idet den nederlandske regulator definerer maksimumpriser for husholdninger og små og mellemstore virksomheder. Priserne offentliggøres ikke, men hvis priserne i markedet overstiger disse priser, kan regulator gribe ind og påbyde priserne anvendt.

*Kilde:* ERGEG-rapporten, "Status Review on End-User Price Regulation", ref. E07-CPR-08\_04 14. juni 2007.

Afvikling af prisreguleringen i Danmark fordrer, at forudsætningerne herfor er til stede både på efterspørgselssiden og på udbudssiden. Det undersøges i de næste to afsnit.

## 5.4 MARKEDSADFÆRD PÅ EFTERSPØRGSELSSIDEN

Konkurrencen på et marked kan kun fungere, hvis køberne af et givent produkt kan reagere på prisforhøjelser hos en leverandør ved at søge hen til de billigere leverandører. Hvis leverandørerne ustraffet kan hæve prisen til over konkurrenternes niveau – altså kan hæve prisen uden, at kunderne vælger anden leverandør – fungerer konkurrencen ikke.

På et marked, der understøtter god konkurrence, er forbrugerne – eller i hvert fald en vis andel af dem – opmærksomme på prisforhøjelser og har mulighed for at reagere på dem. Det er imidlertid kun muligt, hvis der er tilstrækkelig gennemsigtighed om priser og produkter på markedet.

På detailmarkedet for el har den overvejende del (over 90 pct.<sup>12</sup>) af skabelonkunderne – der primært består af husholdninger – ikke benyttet sig af adgangen til at skifte el-leverandør. Disse forbrugere er fortsat kunder hos den el-leverandør, de havde før liberaliseringen af el-markedet.

I det følgende undersøges årsagerne til den manglende mobilitet blandt skabelonkunderne.

Med henblik på at belyse den manglende mobilitet blandt skabelonkunderne gennemførte Energitilsynet i efteråret 2007 en interviewundersøgelse af 1.000 husstande, jf. boks 5.7. Undersøgelsen viser, at langt størstedelen af husholdningerne – nemlig 77 pct. – er klar over, at de har mulighed for at skifte el-leverandør. Det er således et udbredt kendskab til muligheden for at skifte leverandør. Samtidig viser undersøgelsen, at omkring 2 pct. af husholdningerne har skiftet el-leverandør.

### **Boks 5.7: Undersøgelse af forbrugernes viden om el-markedet**

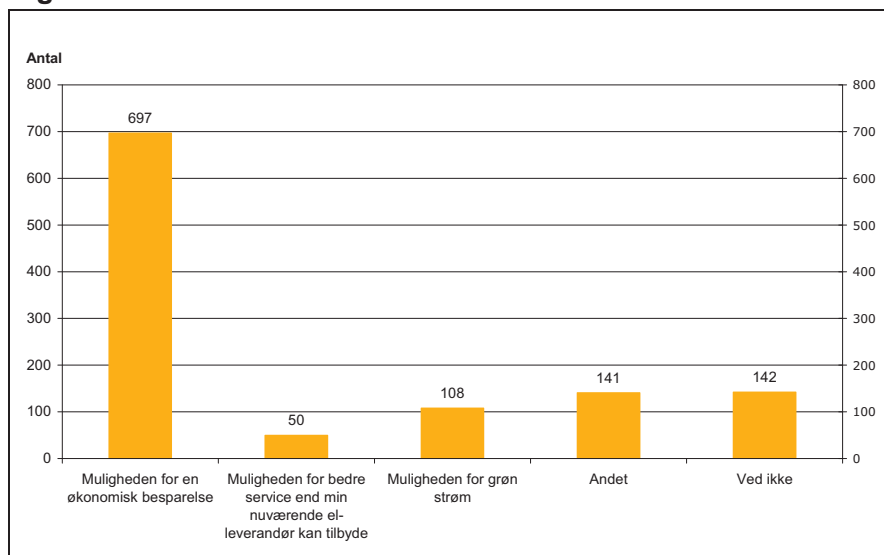
I efteråret 2007 har GfK på vegne af Energitilsynet gennemført en undersøgelse, som belyser, hvorfor forbrugerne ikke skifter el-leverandør, og om muligt også, hvad der skal til for at få en forbedret forbrugermobilitet. Der er tale om telefon-interview af 1.000 husstande. De interviewede er blevet spurgt om kendskab til deres mulighed for at skifte leverandør, om kendskabet til eget forbrug og om kendskabet til produkterne i markedet. Forbrugerne er også blevet spurgt, om de har skiftet leverandør eller produkt, eller hvad der kunne få dem til at skifte. Ligeledes har forbrugerne haft mulighed for at svare på, hvor lang tid de er parate til at afsætte til et leverandørskifte, og hvor store besparelser, der skal til, før de vurderer, at de vil skifte leverandør. Undersøgelsen i sin helhed findes på [www.energitilsynet.dk](http://www.energitilsynet.dk).

---

<sup>12</sup> Ifølge Energitilsynets forbrugerundersøgelse af oktober 2007 (se boks 5.8) har 5,6 pct. af husholdningerne skiftet produkt hos nuværende leverandør og 2,3 pct. har skiftet leverandør. Det indikerer, at op mod 8 pct. af de private forbrugere i en eller anden form har været aktive på markedet. Det er dog muligt, at der er gengangere i de to grupper – og så er det samlede tal af husholdninger, der stadig får leveret forsyningspligtproduktet, højere. Der findes ikke nøjagtige tal for, hvor mange skabelonkunder, der har skiftet leverandør. Men hvis man tager leverandørskiftestatistikken fra Dansk Energi og lægger samtlige leverandørskift sammen på skabelonkundesiden, er der sammenlagt godt 8 pct. af skabelonkunderne, der har skiftet leverandør.

I undersøgelsen anfører syv ud af ti af de private husstande, at det er udsigten til en økonomisk besparelse, der udgør den væsentligste grund til overhovedet at overveje et skifte af el-leverandør, jf. figur 5.7. Dertil kommer, at knap hver tiende forbruger peger på, at muligheden for at købe såkaldt grøn elektricitet kan få dem til at skifte el-leverandør.<sup>13</sup>

**Figur 5.7: Grunde til eventuelt at skifte el-leverandør**



Note: Ud af 1000 husstande har 977 ikke skiftet leverandør. Disse 977 er blevet spurgt om, hvad der evt. kunne få dem til at skifte el-leverandør. Forbrugerne har haft mulighed for at give mere end 1 svar, hvorfor det samlede antal besvarelser er på 1138.

Kilde: Energitilsynets forbrugerundersøgelse, oktober 2007.

Af andre årsager anfører et mindre antal forbrugere, at en bedre service hos den nye el-leverandør kunne få dem til at overveje et skifte.

<sup>13</sup> En række selskaber udbyder grøn elektricitet, men forbrugerne anvender langt fra disse tilbud i det omfang, som undersøgelsen lægger op til. Dette kan skyldes tre forhold. For det første manglende kendskab til, at produktet "grøn elektricitet" udbydes. For det andet, at forbrugerne ikke tillægger "grøn elektricitet" den vægt som tilkendegivet i undersøgelsen. Og for det tredje, at forbrugerne ikke har tillid til, at der rent faktisk er tale om grøn elektricitet.

## Den økonomiske gevinst ved at skifte leverandør

Den overvejende grund til leverandørskifte er – ifølge undersøgelsen – udsigten til en økonomisk besparelse. I det følgende analyseres forbrugernes krav til størrelsen af denne besparelse.

Undersøgelsen viser, at forbrugerne ønsker en besparelse af en vis størrelse, før de vil overveje at skifte el-leverandør. Således ønsker knap halvdelen af forbrugerne en besparelse på mere end 750 kr. årligt, før et el-leverandørskifte overvejes, mens 38 pct. angiver, at de først vil skifte, når besparelsen overstiger 1.000 kr., jf. tabel 5.2. Det fremgår også, at ca. 12 pct. – omkring hver ottende husstand – tilkendegiver, at de vil skifte leverandør ved en besparelse på op til 500 kr. årligt.

**Tabel 5.2: Den årlige besparelse, der skal til, før forbrugerne vil overveje at foretage el-leverandørskifte**

Besparelse i kr.	< 250	250-500	500-750	750-1.000	> 1.000	Ved ikke
	Pct.					
Andel af forbrugere, der vil skifte	3	9	18	9	38	23
Akkumulering	3	12	30	39	77	100

Note: Forbrugeren er blevet stillet spørgsmålet: "Hvor stor en årlig besparelse kunne få dig til at overveje at skifte leverandør?" Herefter har de haft mulighed for at vælge mellem intervallerne opgivet i tabellen.

Kilde: Energitilsynets forbrugerundersøgelse, oktober 2007.

Den rene pris på elektricitet – altså den del af elektricitetsprisen, som el-leverandørerne kan konkurrere på – udgør ca. 20 pct. af den samlede pris, jf. figur 5.1. For en husstand med et årligt forbrug på ca. 4.500 kWh udgør den rene pris på elektricitet således ca. 1.700 kr.

For at sætte forbrugernes ønsker om besparelser i perspektiv er der foretaget en beregning af den krævede procentvise reduktion af den rene el-pris ved tre forskellige besparelsesønsker, jf. tabel 5.3. Tabellen viser, at en husstand med et årligt forbrug på ca. 4.500 kWh og en gennemsnitlig pris på 34,9 øre/kWh<sup>14</sup> i realiteten har brug for, at den rene el-pris falder med 38 pct. for at opnå en besparelse på 750 kr. om året. En tilsvarende husstand med et forbrug på 7.000 kWh har kun behov for en reduktion på 25 pct. Det lavere krav til reelle prisreduktioner må nødvendigvis betyde, at husstande med højere forbrug må forventes at være/blive de mest mobile på markedet.

<sup>14</sup> Dette er den gennemsnitlige, vægtede, rene pris for elektricitet hos el-leverandører med forsyningspligt i 2007.

**Tabel 5.3: Krævet ændring i den rene el-pris, hvis denne som udgangspunkt udgør 34,9 øre/kWh**

Årligt forbrug (kWh)	Procentvis ændring i den rene el-pris ved besparelse på 500 kr.	Procentvis ændring i den rene el-pris ved besparelse på 750 kr.	Procentvis ændring i den rene el-pris ved besparelse på 1.000 kr.
	<b>Pct.</b>		
<b>4.500</b>	26	38	51
<b>5.000</b>	23	34	46
<b>7.000</b>	16	25	33
<b>9.000</b>	13	19	26

Kilde: Energitilsynets forbrugerundersøgelse, oktober 2007, sammenholdt med beregninger foretaget af Konkurrencestyrelsen.

Cirka halvdelen af de forbrugere, der udtrykker interesse i at skifte el-leverandør skal opnå en årlig besparelse på mindst 1.000 kr. for at gøre det. Det fremgår imidlertid af tabel 5.3, at en husstand med et forbrug på 4.500 kWh årligt kun kan gøre sig håb om en besparelse i størrelsesordenen 1.000 kr., hvis den gennemsnitlige elpris reduceres med ca. 51 pct. Besparelser i denne størrelsesorden må antages at forekomme yderst sjældent.

I et leverandørskifte indgår der to sammenhængende overvejelser. Dels skal forbrugeren overveje hvilket el-produkt, der skal vælges (et kvartalsprodukt, et årsprodukt, et spot-produkt eller noget helt fjerde), og dels skal forbrugeren – for at vurdere om det er rentabelt at skifte leverandør – overveje, hvordan forsyningspligtprisen forventes at udvikle sig i den fastlagte periode.

For eksempel har en forbruger, der mod slutningen af 2. kvartal 2008 overvejer at skifte el-leverandør, kun kendskab til prisen for den forsyningspligtige elektricitet for det kommende 3. kvartal 2008. Når forbrugeren skal vurdere, om det kan betale sig at skifte til fx et produkt i 12 måneder hos en ny el-leverandør, skal der foretages en vurdering af den fremtidige udvikling i forsyningspligtprisen, da den ventede besparelse afhænger af, hvordan denne udvikler sig i forhold til – i dette eksempel – den faste 12 måneders pris.<sup>15</sup> Vælger forbrugeren derimod et kvartalsprodukt, er det muligt at foretage en direkte prissammenligning – i det mindste for det første kvartal.

Et konkret eksempel kan illustrere forbrugernes mulige besparelser, de overvejelser forbrugerne skal gøre sig samt forbrugernes reaktion herpå. En el-leverandør tilbød i 1. kvartal 2007 elektricitet til alle skabelonkunder på markedet i Vestdan-

<sup>15</sup> I en 12-måneders fastprisaftale er den aftalte pris låst fast i 12 måneder, mens den forsyningspligtige el-pris kan blive ændret hvert kvartal i det kommende år.



mark til 32,9 øre/kWh og i Østdanmark til 32 øre/kWh. Priserne på det udbudte forsyningspligtprodukt i 1. kvartal 2007 lå imidlertid over disse priser.<sup>16</sup> Især i Østdanmark var spændet mellem forsyningspligtprisen og prisen hos den nye leverandør stort. En forbruger med statiske forventninger – altså en forbruger, der forventer at spændet mellem priserne forbliver uændret hen over året – ville på baggrund heraf forvente en besparelse på op til 750 kr./årligt.<sup>17</sup>

Med henblik på at vurdere, hvor mange forbrugere der – forudsat en statisk forventningsdannelse – på det pågældende tidspunkt havde udsigt til besparelser i forskellige intervaller, har Konkurrencestyrelsen foretaget beregninger, som fremgår af tabel 5.4.

**Tabel 5.4: Andel af kunder, der i 1. kvartal 2007 kunne overveje et leverandørskifte**

	< 250 kr.	250-500	500-750	750-1000	I alt
<b>Antal forsyningspligtområder</b>	3	4	30	1	38 <sup>1</sup>
<b>Kundeandel, pct.</b>	2,1	0,8	97,0	0,3	100
<b>Andel, der kunne overveje at skifte</b>	0,1	0,1	29,0	0,1	29,3

*Note:* Tabellen viser først i hvor mange forsyningspligtområder, der forudsat af en statisk forventning til prisudviklingen på forsyningspligtproduktet, kan spares penge i forskellige intervaller. Herefter er beregnet, hvor stor en andel af forbrugerne, der bor i de enkelte forsyningspligtområder, og endelig er beregnet hvor stor en andel af samtlige forbrugere, der kunne overveje et skifte, hvis besvarelsenerne fra tabel 5.2 lægges til grund.

*Ann.:* 2007 var der i alt 38 forskellige selskaber, der blev reguleret af Energitilsynet. I 2008 er dette tal nede på 37 selskaber, fordi to selskaber er gået sammen.

*Kilde:* Konkurrencestyrelsens egne beregninger. Besparelspotentialet er udregnet på baggrund af den forsyningspligtpris, der var gældende 1. kvartal 2007 og en antagelse om statiske forventninger.

I 1. kvartal 2007 befandt ca. 97 pct. af forbrugerne sig i forsyningspligtområder, hvor en gennemsnitlig husstand med et forbrug på ca. 4.500 kWh årligt – ex ante – kunne forvente en årlig besparelse på imellem 500 og 750 kr. ved et leverandørskifte, jf. tabel 5.4. Dette svarer til, at ca. 29 pct. af kunderne i hvert fald kunne overveje at skifte el-leverandør som følge af den forventede gevinst.

I 1. kvartal 2007 var der imidlertid mindre end 2 pct. af samtlige skabelonkunder<sup>18</sup>, der skiftede. Ligeledes fremgår det af Energitilsynets forbrugerundersøgelse, at kun 17 pct. af de 1.000 adspurgte husstande har overvejet at skifte el-

<sup>16</sup> De udmeldte forsyningspligtpriser for 1. kvartal 2007 lå på mellem 36 og 48 øre/kWh.

<sup>17</sup> For en husstand med et årligt forbrug på 4.500 kWh.

<sup>18</sup> Det fremgår af en statistik på Dansk Energis hjemmeside, at der i 1. kvartal 2007 i alt var 1,6 pct. af skabelonkunderne, der skiftede leverandør.

leverandør, selv om altså næsten 30 pct. i 1. kvartal 2007 befandt sig i et område, hvor besparelspotentialet var af en sådan størrelsesorden, at forbrugerne efter egne udsagn ville overveje et leverandørskifte. Denne afvigelse i forhold til det forventede kan skyldes flere forhold.

For det første kan det være, at forbrugerne slet ikke var informeret om, at der på det pågældende tidspunkt tilsyneladende var et stort besparelspotentiale. Forbrugernes manglende reaktion kan således skyldes, at de ikke har været opmærksomme på besparelspotentialet.

For det andet kan det skyldes, at antagelsen om, at forbrugerne i en eller anden grad har en forventning om statisk prisdannelse, er forkert. Ses ovenstående eksempel ex post, fremgår det, at en gennemsnitlig forbruger i henholdsvis Vest- og Østdanmark blot sparede ca. 90 kr. og 130 kr. i 2007 ved at skifte el-leverandør. I lyset af resultaterne fra Energitilsynets undersøgelse – der tegner et billede af en relativt uinformeret forbruger – virker det dog usandsynligt, at langt de fleste forbrugere har nogen forventning overhovedet om udviklingen i elektricitetsprisen.

For det tredje kan den manglende forbrugermobilitet skyldes, at forbrugerne er bevidste om egen manglende indsigt i priserne, herunder udviklingen i prisen på forsyningspligt el. Det betyder, at de tillægger megen usikkerhed til deres vurdering af udviklingen i elektricitetsprisen. Der vil således være risiko for, at den potentielle økonomiske besparelse kan udvikle sig til en meromkostning. En forventet besparelse på 500 til 750 kr. kan derfor reelt være forbundet med så megen usikkerhed, at det ikke er tilstrækkeligt til at foretage et leverandørskifte.

Endelig kan forbrugeren føle, at et leverandørskifte forpligter til også fremover at være opmærksom på udviklingen i elektricitetsprisen. Kunder, der skiftede leverandør i 1. kvartal 2007, skal jo ét år efter igen vurdere, hvilket tilbud de vil vælge. Har forbrugeren i stedet valgt et kvartalsprodukt – hvor prisen er direkte sammenlignelig med forsyningspligtprisen – skal forbrugeren i realiteten løbende følge med i udviklingen af priserne for at sikre sig, at der er tale om en besparelse.

Der er altså flere mulige forklaringer på den manglende forbrugermobilitet. Energitilsynets undersøgelse indikerer, at størstedelen af forbrugerne ikke har et højt kendskab til hverken priser eller struktur på detailmarkedet. Argumentet om, at forbrugerne ikke har en statisk forventningsdannelse, men derimod en mere kompliceret forventningsdannelse, vurderes derfor at være uholdbart. Forbrugernes begrænsede kendskab til priserne på detailmarkedet indikerer snarere, at de ikke var opmærksomme på, at der var en potentiel besparelse. Denne konklusion un-

derstøttes også af det faktum, at kun 17 pct. af de adspurgte forbrugere nogensinde har overvejet at skifte el-leverandør.<sup>19</sup>

Samlet set synes ovenstående eksempel således at vise, at der er plads til at forbedre informationen over for forbrugerne, således at flere forbrugere *overvejer* et leverandørskifte. Det skal i den forbindelse understreges, at det for forbrugeren gælder om at vælge det rigtige produkt på det rigtige tidspunkt. Hvis en prissammenligning på et givent tidspunkt viser, at der er meget lidt at spare ved et forbrugerskifte, betyder det ikke nødvendigvis, at der aldrig er et besparelsespotentiale.<sup>20</sup>

På efterspørgselssiden er der gennem årene iværksat tiltag for at gøre et el-leverandørskifte mere overskueligt for forbrugeren. El-branchen har bl.a. etableret [www.elpristavlen.dk](http://www.elpristavlen.dk), hvor der er mulighed for at foretage prissammenligninger mellem forskellige el-leverandører på detailmarkedet og for at foretage leverandørskifte, jf. boks 5.8.

### **Boks 5.8: Leverandørskifte og [www.elpristavlen.dk](http://www.elpristavlen.dk)**

Hvis en forbruger ønsker at skifte leverandør, vælger forbrugeren en ny leverandør og giver besked til den nye leverandør om, at husstanden ønsker leverancer fra dette nye selskab. Den nye leverandør sørger selv for at kontakte net-operatøren og den gamle leverandør. Forbrugeren vil kun skulle sørge for at underskrive en kontrakt med den nye leverandør samt foretage aflæsning af måleren omkring skiftetidspunktet.

Selve leverandørskiftet er således simpelt. Den væsentligste opgave ligger i at gennemskue hvilket produkt fra hvilket selskab, der er billigere end det nuværende produkt. I den forbindelse skal forbrugeren orientere sig om prisen hos den nuværende leverandør og om prisen hos det billigste el-selskab. Begge disse oplysninger kan forbrugeren finde på [www.elpristavlen.dk](http://www.elpristavlen.dk). Det er en forbrugerportal oprettet af brancheforeningen Dansk Energi. El-leverandørerne er forpligtede til at anmelde priser til portalen, så forbrugerne har mulighed for at sammenligne el-priser. For at kunne udregne den økonomiske gevinst skal forbrugeren kende sit eget årlige el-forbrug.

For at foretage en prissammenligning, der kan anskueliggøre det årlige besparelsespotentiale, kræves det, at forbrugeren har kendskab til flere afgørende forhold:

<sup>19</sup> Det fremgår ikke af undersøgelsen, hvor seriøse overvejelserne har været, herunder om der i forbindelse med overvejelserne blev foretaget en egentlig prissammenligning.

<sup>20</sup> Se hertil også Energistyrelsens rapport "Regulering af forsyningspligtselskaber, januar 2008". Det fremgår af denne rapport, at besparelsespotentialet ved årsskiftet 2006/2007 lå på op til 1.200 kr. årligt for en husstand med et forbrug på 4.500 kWh. I juli/august 2007 var der imidlertid meget lidt eller intet at spare ved et leverandørskifte fra forsyningspligtproduktet til et andet produkt.

Størrelsesordenen på det årlige el-forbrug, navnet på den lokale net-operatør og navnet på den lokale forsyningspligtleverandør. Hvis forbrugeren ikke har disse informationer, er det ikke muligt at opnå det nødvendige beslutningsgrundlag for at tage stilling til, om det er gunstigt at foretage et el-leverandørskifte.

Energitilsynets undersøgelse viser, at næsten 8 ud af 10 forbrugere slet ikke kender el-pristavlen, at 7 ud af 10 forbrugere ikke er klar over, at der er en net-operatør involveret i el-leverancen, og at næsten 4 ud af 10 forbrugere ikke kender husstandens el-forbrug. Det manglende kendskab betyder, at en stor del af forbrugere først må bruge tid på at sætte sig ind i disse emner, inden de kan foretage et kvalificeret leverandørskifte.

I undersøgelsen er forbrugere også blevet spurgt om, hvor lang tid de er parate til at afsætte til et leverandørskifte, hvis de kan opnå en årlig besparelse på minimum 500 kr. Her viser undersøgelsen, at hver femte forbruger er parat til at afsætte mere end én time for at opnå en besparelse på 500 kr. årligt, og knap hver tiende forbruger er parat til at bruge mere end 2 timer på samme besparelse, jf. tabel 5.5.

**Tabel 5.5: Hvor lang tid er forbrugere villige til at afsætte for at opnå en årlig besparelse på minimum 500 kr.**

Tidsforbrug	< ½ time	½-1 time	1-2 timer	2-3 timer	> 3 timer	Ej afsættede tid
Pct. forbrugere	18	22	12	3	6	39

*Note:* De 977 forbrugere, der endnu ikke har skiftet leverandør, er blevet spurgt om, hvor meget tid de ville være parate til at afsætte for en besparelse på minimum 500 kr. om året. Herefter har respondenterne fået lov til at vælge mellem de i tabellen opstillede intervaller.

*Kilde:* Energitilsynets forbrugerundersøgelse, oktober 2007.

Omvendt ser det dog ud til, at ca. seks ud af ti forbrugere ikke er parate til at afsætte mere end maksimalt en halv time, selv hvis besparelsen ligger på minimum 500 kr. årligt, jf. tabel 5.5.

På den ene side peger Energitilsynets undersøgelse således på, at en meget stor andel af forbrugere er klar over muligheden for at skifte leverandør og endvidere, at disse er villige til at skifte, hvis der kan spares penge på det.

På den anden side viser undersøgelsen, at mange forbrugere dels ikke kender til [www.elpristavlen.dk](http://www.elpristavlen.dk) og dels ikke er bekendte med de forhold, som kræves for at foretage en korrekt prissammenligning. Dertil kommer, at forbrugere ikke ønsker at bruge ret megen tid på at afsøge markedet for nye el-leverandører. Konkurrencestyrelsens undersøgelse viser også, at forbrugernes krav til besparelspotentiale i et vist omfang kan honoreres i perioder. Samtidig indikerer undersøgelsen, at for få forbrugere overvejer leverandørskifte.

Det tyder således på, at den manglende gennemsigtighed på el-markedet – både om strukturen, om priser og om besparelspotentialet – hæmmer forbrugernes mobilitet. Markedets manglende gennemsigtighed kan således bidrage til at forklare den observerede mangel på mobilitet blandt skabelonkunderne.

### **Forbedret forbrugermobilitet**

Hvis flere forbrugere ville overveje et leverandørskifte, herunder undersøge besparelspotentialet, er det sandsynligt, at mobiliteten blandt skabelonkunderne ville stige.

Den manglende gennemsigtighed på markedet udspringer naturligvis i et vist omfang af det forhold, at der for private husstande frem til liberaliseringen – den 1. januar 2003 – ikke har været tale om et egentligt marked. I et marked, hvor forbrugeren ikke kan vælge leverandør, er der fx ikke samme behov for, at prissignaler når forbrugeren. Markedet er derfor umodent, hvad angår evnen til at underbygge prissgennemsigtigheden.

El-regningen er formentlig for mange forbrugere svær at gennemskue, og udformningen af denne er ikke nødvendigvis befordrende for gennemsigtigheden omkring markedets priser. Det har været en ambition at give forbrugerne mange oplysninger på el-regningen, men det har samtidig medført, at en el-regning umiddelbart forekommer kompliceret med en lang række poster, som kan være vanskelige at forstå. Posten ”transport af elektricitet” kan eksempelvis virke uforståelig for de 66 pct. af forbrugerne, der – ifølge Energitilsynets forbrugerundersøgelse – ikke ved, at der både er en el-leverandør og en net-operatør involveret i el-leverancen.

Branchen har arbejdet med at hæve gennemsigtigheden på markedet – det er etableringen af [www.elpristavlen.dk](http://www.elpristavlen.dk) et håndgribeligt bevis på. Men der er muligheder for at forbedre [www.elpristavlen.dk](http://www.elpristavlen.dk), så den bliver mere brugervenlig, og ad den vej kunne det lade sig gøre at nedsætte den tid, som er nødvendig for at foretage et leverandørskifte.<sup>21</sup>

De afgifter og net-tariffer, som pålægges elektricitet, er med til at sløre billedet af den rene elektricitetspris, der pt. ligger på mellem 40-50 øre/kWh. For forbrugeren koster 1 kWh ca. 1,8 kr., men i denne pris er indregnet flere forskellige afgifter på i alt 1 kr.

---

<sup>21</sup> Det kunne fx være nyttigt, hvis forbrugeren ikke skulle vælge net-operatør og heller ikke udregne nuværende forsyningspligtpris. Det kunne måske lade sig gøre, at web-siden automatisk henter sådanne oplysninger for forbrugeren, hvis forbrugeren indtaster postnummer. I forlængelse af Energistyrelsens undersøgelse af forsyningspligtreguleringen (se note 19) er der iværksat et arbejde med at forbedre [www.elpristavlen.dk](http://www.elpristavlen.dk).

Samlet er efterspørgselssiden således præget af, at prissignalerne både er få og sløre. Energitilsynets undersøgelse viser, at forbrugerne er villige til at lægge konkurrencepres på leverandørerne. Men en forudsætning er, at de får nogle klare prissignaler at reagere på.

## Smart meters

For at få en mere aktiv forbrugeradfærd er det nødvendigt at iværksætte initiativer, der kan få flere forbrugere til at overveje et leverandørskift, herunder øge forbrugernes kendskab til priserne. Det kan ske på forskellig vis, fx ved at bruge tv-spots eller ved at udarbejde bedre funktionaliteter på internettet. En mulighed, der er på vej ind på markedet, er at installere nye, mere avancerede el-målere hos forbrugere – de såkaldte smart meters, jf. boks 5.9. Nogle typer smart meters tilbyder alene envejskommunikation, mens andre rummer mulighed for tovejskommunikation.

### Boks 5.9: Smart meters

Smart meters er kendetegnet ved at kunne kommunikere med måleroperatør m.v. De mest primitive smart meters klarer alene envejskommunikation (fra måler til operatør). Med sådan en smart meter er det i princippet muligt at levere timeprodukt, og det er også muligt at modtage måledata så ofte, at der er mulighed for at fremsende regninger til forbrugerne hver måned.

Hvis der er tale om en smart meter med tovejskommunikation, er det også muligt at sende data fra operatør m.v. til kunden. Derved er det fx muligt løbende at vise forbrugeren prisen på den el, der leveres, uanset om der er tale om et timeprodukt eller et produkt med fast pris over en vis periode. En smart meter kan også vise forbrugeren, hvor meget el, der er forbrugt det sidste døgn/den sidste uge, og hvor meget det har kostet. Det er muligt at signalere til forbrugeren, hvor stor CO<sub>2</sub>-udledningen er, eller hvor stor den har været over en given periode. Kommunikationen mellem kunden og leverandøren kan foregå med signaler via GPRS, GSM eller over internettet/bredbånd.

Disse smart meters kan kombineres med smart meters til vand og til varme, ligesom der er smart meters, der giver forbrugeren mulighed for løbende at overvåge energiforbruget på bopælen fra fx internettet.

En smart meter med envejskommunikation bruges til fjernaflæsning af forbruget. Derved opnås en smidigere aflæsningsform end den gængse med selvaflæsning og håndskrevne indberetninger.

De el-målere, der kan klare tovejskommunikation, vil gøre det muligt at sende signaler til forbrugeren – fx en oplysning om den aktuelle pris på den forbrugte el. Derved sendes prissignalet direkte ud til forbrugeren, der på den måde ”lærer”, hvad prisen på el er. En forbruger, der kender el-prisen, vil have nemmere ved at orientere sig i markedet. Leverandørerne vil også kunne kommunikere priser med forbrugerne. En el-måler, der løbende sender prissignaler ud til forbrugeren, vil således styrke forbrugernes opmærksomhed på elektricitetsprisen.

Hvis prissignalerne til forbrugerne bliver klarere, kan leverandørerne intensivere priskonkurrencen. I den nuværende markedssituation giver det næppe nogen stor kundemæssig gevinst for en leverandør at informere eventuelle kunder om den pris, som leverandøren kan levere til. Hvis leverandøren annoncerer med en given pris, vil det være de færreste forbrugere, der vil vide, om der er tale om en høj eller lav pris. En mulighed er, at alle forbrugere med tiden får smart meters, der kan modtage prissignaler.

### **Boks 5.10: Økonomien i smart meters**

I november 2006 udfærdigede Energistyrelsen en redegørelse om anvendelsen af prisfleksibelt el-forbrug i det danske system. I rapporten undersøges det, om de økonomiske gevinster kan stå mål med de omkostninger, der er forbundet med installation af el-målere. Redegørelsen konkluderer, at det på pågældende tidspunkt ikke var rentabelt at implementere smart meters til alle forbrugere, men at det med overvejende sandsynlighed ville blive rentabelt i takt med, at omkostningerne ved datahåndteringen og selve prisen på smart meters falder.

I opgørelsen af den samfundsmæssige gevinst fokuseres primært på de gevinster, der udspringer af et mere fleksibelt elforbrug, fx muligheden for via timepriser at tilskynde forbrugerne til at flytte el-forbrug fra om dagen til om natten. Opgørelsen omfatter derimod ikke de konkurrencemæssige gevinster såsom øget mobilitet blandt husholdningerne og øget konkurrence blandt udbydere, som smart meters kan medvirke til. Det kan være vanskeligt at beregne den samfundsmæssige effekt af dette, men der vil være en tendens til, at den samfundsmæssige gevinst ved smart meters undervurderes, når de konkurrencemæssige gevinster ikke medtages.

*Note: ”Redegørelse om mulighederne for anvendelse af prisfleksibelt elforbrug i det danske el-system”.*

En række selskaber har allerede gennemført eller har påbegyndt installationen af smart meters. Bevæggrunden er imidlertid ikke nødvendigvis at styrke konkurrencen, så alternative leverandører får lettere adgang til et område. Det er derfor ikke sikkert, at alle de smart meters, der installeres på selskabernes initiativ, indeholder

den funktionalitet, der kan styrke gennemsigtheden, nemlig muligheden for at sende prissignaler til forbrugeren.

Derfor er det vigtigt, at der iværksættes en styring af sådanne projekter, for så vidt angår standardisering af målertyperne. Det er nemlig vigtigt, at de målere, der understøtter konkurrencen ved løbende at informere om den aktuelle pris, vælges frem for modeller, der ikke har denne egenskab. Der bør således snarest udstikkes retningslinier om funktionaliteter af smart meters. Og hvis den rigtige type vælges og installeres, kan gennemsigtheden om prisen på efterspørgselssiden hæves betragteligt.

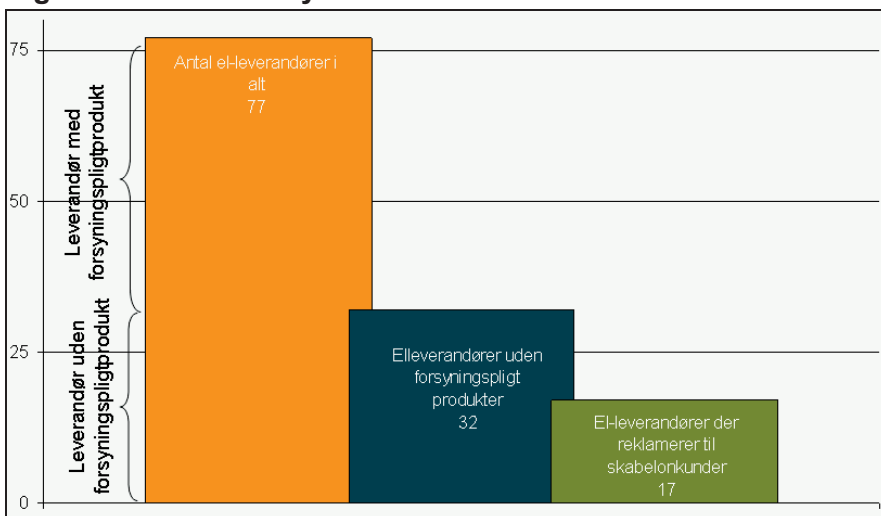
## **5.5 UDBUDSSIDEN**

På et marked, der understøtter effektiv konkurrence, er adgangsbarriererne små. Det indebærer blandt andet, at aktørerne – nye som etablerede – har lige adgang til markedsinformation. Nye aktører kan derved etablere sig uden store omkostninger og lægge et konkurrencepres på de eksisterende aktører.

På detailmarkedet er der i alt 77 leverandører af elektricitet til slutbrugerne. Heraf er der 45 el-leverandører, som kun udbyder forsyningspligtprodukt i lokalområdet og 32 leverandører med andre produkter til skabelonkunder og timeaflyste kunder, jf. figur 5.8.



**Figur 5.8: Antal udbydere**



*Note:* Mange af el-leverandørerne er koncernforbundne, hvilket medfører, at opgørelsen reelt tæller det samme selskab med flere gange.

*Kilde:* Antallet af el-leverandører er opgjørt på basis af dels [www.elpristavlen.dk](http://www.elpristavlen.dk) og dels Energitilsynets oplysninger.

Umiddelbart forekommer 77 el-leverandører som et højt antal for det danske el-marked. Imidlertid er mange af dem ejermæssigt forbundet. Et typisk eksempel er, at el-leverandørerne med forsyningspligtprodukt også er koncernforbundet med en mere markedsbaseret el-leverandør. Antallet af el-leverandører er således langt fra udtryk for antallet af leverandører, der konkurrerer på detailmarkedet. Hertil kommer, at ud af 32 el-leverandører – uden forsyningspligtprodukter – er der 17 leverandører, som markedsfører sig mod skabelonkunder på [www.elpristavlen.dk](http://www.elpristavlen.dk), mens resten kun har fokus på timeaflyste kunder, jf. figur 5.8. Den begrænsede interesse for skabelon-segmentet må især tilskrives, at en timeaflyst kunde aftager mere elektricitet end skabelonkunderne.

Umiddelbart er der på det danske el-marked et tilstrækkeligt antal udbydere til at understøtte et konkurrencepræget marked. Men ser man individuelt på el-leverandørerne – med og uden forsyningspligt – i forhold til hele det danske marked for skabelonkunder, har størstedelen en meget lille markedsandel. Således har ca. 75 pct. af el-leverandørerne hver en markedsandel under én pct. af det samlede danske marked for skabelonkunder, jf. tabel 5.6.

**Tabel 5.6: Fordelingen af el-leverandørernes markedsandele på det samlede danske marked for skabelonkunder**

Størrelse på markedsandele	Andel af selskaber
< 1 pct.	ca. 75 pct.
1 - 5 pct.	ca. 15 pct.
> 5 pct.	ca. 10 pct.

*Note:* Tabellen er opgjort for ultimo 2006.

*Anm.:* Udregningen er foretaget på grundlag af Dansk Energis opgørelse af markedsandelene for 67 el-leverandører med og uden forsyningspligt.

*Kilde:* Dansk Energi "Statistik 2006".

Selvom mange leverandører på landsplan er små, så er markedsandelen for el-leverandører med forsyningspligt i området, hvor bevillingen gælder typisk, stor, jf. tabel 5.7. El-leverandørerne har i gennemsnit markedsandele på 94 pct. i det lokale leveringsområde. Det tyder på meget begrænset konkurrence om skabelonkunderne, idet leverandører uden forsyningspligt ikke har formået at erobre kunder fra forsyningspligtleverandørerne.

De mange små selskaber forhindrer ikke, at markedet er præget af en betydelig koncentration. Således havde de to største konstellationer af el-leverandører med forsyningspligt en markedsandel på 90 pct. af de østdanske forsyningspligt-kunder i 2006. I Vestdanmark kunne den tilsvarende markedsandel opgøres til 75 pct. for de tre største el-leverandører med forsyningspligt. På landsplan har de to største selskabskonstellationer Energi Danmark A/S<sup>22</sup> og Dong Energy tilsammen en markedsandel på 69 pct. af markedet for forsyningspligtproduktet til skabelonkunder.<sup>23</sup>

---

<sup>22</sup> Energi Danmark A/S ejes i forening af SEAS-NVE A.m.b.a. (25,14 pct.), Energi Nord A/S (15,95 pct.), NRG1 a.m.b.a. (20,07 pct.), TRE-FOR El-Handel A/S (14,32 pct.), Syd Energi Holding A/S (9,66 pct.), Elgas Handel A/S (4,86 pct.).

<sup>23</sup> Energistyrelsen, "Regulering af forsyningspligtselskaber – Analyse af prisreguleringen", januar 2008.

**Tabel 5.7: Markedsandel for el-leverandører med forsyningspligt i det net-område, hvor bevillingen gælder**

<b>Minimum</b>	61
<b>Gennemsnit</b>	94
<b>Maksimum</b>	99

*Note:* I tabellen belyses markedsandelen for 11 el-leverandører med bevilling til forsyningspligt i det net-område, hvor denne bevilling gælder.

*Anm.:* Markedsandelene er beregnet for skabelonkunder.

*Kilde:* Dansk Energi.

El-leverandører med forsyningspligtprodukter har således en meget høj grad af lokal forankring og er udsat for begrænset konkurrenceaktivitet. Det skyldes til dels den manglende mobilitet på efterspørgselssiden og dels det begrænsede incitament til konkurrence. Hvis et selskab har en meget stærk lokal forankring, kan det betyde, at selskabet enten i meget begrænset omfang eller slet ikke fokuserer på markederne uden for lokalområdet. Dermed opstår ikke den dynamik på detailmarkedet, som er nødvendig for understøttelsen af en effektiv konkurrence.

I Danmark er 90 pct. af net-operatørerne, der som nævnt er vertikalt integreret med el-leverandørerne, enten et kommunalt selskab eller et andelsselskab. Sådanne selskabstyper har tit en selskabsideologi, der baseres på en høj grad af lokal forankring. En lokal forankring kan fx komme til udtryk i moderselskabernes formålsparagraffer, vedtægter og driftsmålsætninger. Her udtrykkes ofte en fokusering på driften inden for eget område og på en særlig varetagelse af det lokale kundegrundlags interesser, jf. boks 5.11.

### **Boks 5.11: Formålsbeskrivelser med særlig fokusering på lokale kundegrundlag**

Eksempler på formålsbeskrivelser med særlig fokusering på det lokale kundegrundlag.

Syd Energi Salg A/S: ”Formålet er at sikre brugerne i det syd- og sønderjyske område sikker og konkurrencedygtig energi”, jf. § 2 i vedtægterne.

LEF Forsyning A/S: ”Selskabets formål er at opnå og bevare bevilling til forsyningspligt samt drift af selskab med forsyningspligt i forsyningsområdet efter den til enhver tid gældende lovgivning, jf. § 2 i vedtægterne”.

SEF Forsyning A/S: ”...leverer el til SEF Nets forbrugere, med undtagelse af de forbrugere, som har indgået kontrakt med et andet el-handelsselskab om deres el-levering, jf. formålsbeskrivelsen på SEF’s hjemmeside.

Eksistensen af et kommunalt selskab udgør ikke i sig selv en adgangsbarriere for nye selskaber, men det lokale fokus, der umiddelbart følger af ejerskabsformen, svækker konkurrencen mærkbart.

Der kan være flere fordele ved vertikalt integrerede selskaber. I en opbygningsfase kan det være lettere at finde brugbare løsninger. Det kan også være forbundet med stordriftsfordele. Men det fører også til konkurrencemæssige problemstillinger vedr. adgangsforhold til markedet og datahåndtering.

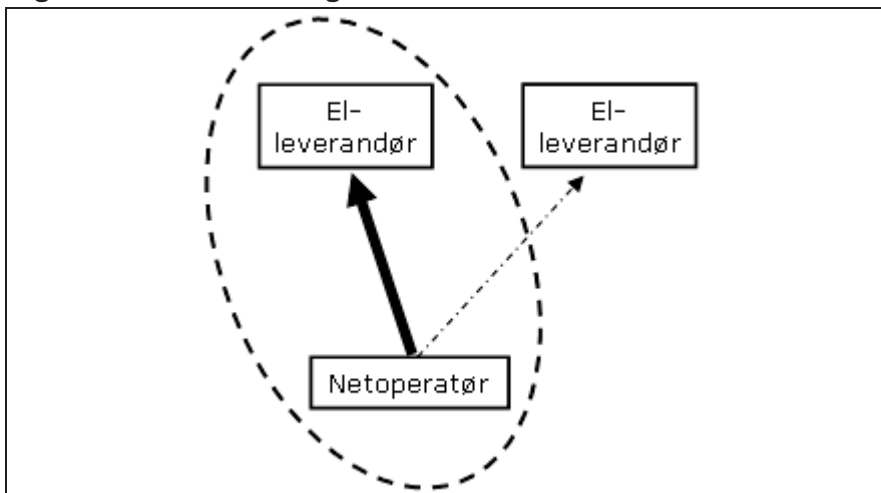
### **Adgang til markedet**

En struktur på et marked med en indehaver af en infrastrukturfacilitet (her konkret net-operatøren), der er koncernforbundet med en aktør (her konkret el-leverandøren), kan afstedkomme en adgangsbarriere for alternative aktører, der ønsker at indtræde på markedet. Det skyldes, at det er nærliggende for ejeren af infrastrukturen at favorisere sit koncernforbundne handelsselskab (el-leverandør).

I værste fald kan denne vertikale integration bevirke, at nye aktører slet ikke kan få adgang til infrastrukturen og derfor ikke kan indtræde på markedet. Forvriddningen af denne type forekommer ikke på det danske el-marked, fordi nye aktører – lovmæssigt – er sikret lige adgang til nettet.

I praksis kan der dog være problemer med at sikre, at nye aktører har præcis lige vilkår i konkurrencen med det koncernforbundne handelsselskab. Her kan forvriddningen opstå ved, at net-operatøren – bevidst eller ubevidst – favoriserer den koncernforbundne el-leverandør i forhold til en ny leverandør, der forsøger at trænge ind på markedet, jf. figur 5.9.

**Figur 5.9: Favorisering af koncernforbundet handelsselskab**



*Note:* Net-selskabet har incitament til at forfordele det konkurrerende handelsselskab i forhold til sit eget handelsselskab.

*Kilde:* Konkurrencestyrelsen.

Denne forvriddning kan udmønte sig i flere forhold:

For det første er der risiko for, at el-leverandøren opnår fordele som følge af den koncernforbundne net-operatørs markedsføringsaktiviteter m.v. Det vil helt overordnet gøre sig gældende ved fælles branding. Men det kan også forekomme i forbindelse med udsendelse af information fra net-operatøren til nettets brugere og/eller via markedsføring på net-operatørens hjemmeside.

For det andet har net-operatøren en begrænset tilskyndelse til at trimme de procedurer, der er forbundet med udveksling af forbrugsdata m.v. til konkurrenter på lokalmarkedet. Det er særlig følsomt for den nye leverandør, jf. afsnit om datahåndtering nedenfor.

For at modvirke risikoen for diskrimination af nye aktører på markedet er der gennemført selskabsmæssig adskillelse. Selskabsmæssig adskillelse betyder, at net-operatøren er udskilt i et selvstændigt selskab med vandtætte skotter – såkaldte Chinese Walls – til den/de koncernforbundne aktør(er). For at sikre adskillelsen er det pålagt el-selskaberne at implementere interne overvågningsprogrammer. Overvågningsprogrammerne skal beskrive, hvad net-operatøren gør for at opretholde adskillelsen mellem naturlige monopolydelser (nettet) og markedsydelse (forsyningen). Energitilsynet overvåger selskabernes udarbejdelse og efterlevelse af overvågningsprogrammerne.

Kommissionen har i sine bemærkninger til forslaget om den såkaldte 3. pakke på energiområdet fremført, at erfaringen i energisektoren og andre sektorer viser, at et vertikalt integreret selskab, uanset eksistensen af kinesiske mure, har svært ved at hindre, at fortrolige oplysninger siver fra den ene del af selskabet til den anden.<sup>24</sup> Den manglende adskillelse af selskaberne er en barriere for konkurrence på markedet, når der er risiko for, at oplysninger siver fra en del af selskabet til den anden. Den vertikale integration mellem net-operatøren og det lokale handelsselskab kan altså udgøre en adgangsbarriere for nye el-leverandører på markedet.

Den vertikale integration forstærkes endvidere af, at forsyningspligtbevillingerne – som beskrevet i afsnit 5.3 – er sammenfaldende med net-operatørens geografiske område og altid tilfalder net-operatørens concernforbundne el-leverandør.

Overordnet sikrer overvågningsprogrammer og myndighedsudøvelse, at nye aktører har mulighed for at få adgang til infrastrukturen på markedet. Imidlertid er det vanskeligt fuldstændig at undgå en vis forvridning af konkurrencen, som udspringer af den vertikale integration.

## Datahåndtering

Valide forbrugsdata er vigtige for detailmarkedets funktion. Det er derfor vigtigt, at alle el-leverandører – etablerede som ikke-etablerede – har lige adgang til disse data. Det er net-operatørerne, der registrerer og lagrer forbrugsdata i deres respektive lokale, geografiske område.

Det er Energinet.dk's opgave at sikre, at denne dataudveksling mellem aktørerne på markedet foregår på ligeværdig og gennemsigtig vis. Energinet.dk har i den forbindelse udarbejdet markedsforskrifter om dataudveksling. Markedsforskrifterne beskriver principper for dataudveksling og definerer standarder for elektroniske meddelelsesprocedurer, IT-systemer og dataformater.<sup>25</sup> Desuden har Energinet.dk i samarbejde med branchen oprettet et fælles aktørregister. Der er tale om en web-baseret løsning, som indeholder samtlige de oplysninger, der er nødvendige for at etablere kontakt med fx landets net-operatører, ligesom en del af dataudvekslingen foregår gennem dette register efter standardiserede procedurer og standarder.

---

<sup>24</sup> Europa-Kommissionen, Sec(2007) 1179, Commission Staff Working Document Accompanying the Legislative Package on the Internal Market for Gas and Electricity, s. 15, samt Report on the Energy Sector Inquiry, 10 January 2007, afsnit nr. 155. Det skal dog understreges, at Kommissionens bemærkninger vedrørende risiko for diskrimination på markeder med vertikalt integrerede selskaber først og fremmest er møntet på integration mellem et transmissionsselskab og en producent/leverandør. I europæisk sammenhæng er der ikke gennemført ejermæssig unbundling af transmissionsselskaberne og produktion/ handel/distribution. I Danmark er ejermæssig unbundling gennemført på dette niveau, idet transmissionsnettet er ejet af det statslige selskab Energinet.dk.

<sup>25</sup> Energinet.dk udgiver markedsforskrifter om alle markedets funktioner, som bestemmer, hvorledes aktørerne skal agere i forhold til hinanden og i forhold til hvilke roller, de har. Forskrifterne er regelsættende for aktørerne og anmeldes til Energitilsynet.

## Boks 5.12: Dataudveksling mellem el-leverandør og net-operatør

Der foregår konstant udveksling af data mellem net-operatøren og el-leverandøren. De data, der udveksles, er først og fremmest måledata for hvert målersted. I forbindelse med et leverandørskifte er der dog behov for også at udveksle stamdata vedr. forbrugeren. Når en forbruger retter henvendelse til en el-leverandør med henblik på fremtidig levering af el, skal denne el-leverandør kommunikere med forbrugers net-operatør for at indhente en række data. Det drejer sig først og fremmest om stamdata på den relevante kunde. Samtidig skal net-operatøren sørge for at give den hidtidige leverandør besked om skiftet. Når leverandøren har modtaget de relevante stamdata, retter han henvendelse til kunden med henblik på at indgå en kontrakt. Herefter skal leverandøren igen kommunikere med net-operatøren for at oplyse, at aftalen er indgået. Senest 8 dage før den nye aftale træder i kraft, skal den nye leverandør fra net-operatøren have det såkaldte andelstal. Leverandøren skal bruge dette tal til at udregne, hvor meget el han dagligt skal levere til denne net-operatør.

Til trods for Energinet.dk's forskrifter udgør datahåndteringen en adgangsbarriere for nye aktører.

Som nævnt i afsnit 5.2 er der 100 forskellige net-operatører i Danmark. En ny el-leverandør skal etablere kommunikation med mange forskellige net-operatører for at få en volumen, der er stor nok til at gøre indgangen på markedet rentabel. Kommunikationen med mange forskellige net-operatører er en omkostningstung post for den nye aktør. Datahåndteringen udgør derved en klar adgangsbarriere på udbudssiden.<sup>26</sup> Dette står i kontrast til den etablerede el-leverandør, der gennem bevillingssystemet blot skal kommunikere med få – ofte koncernforbundne – net-operatører. En stor del af data-håndteringen foregår gennem aktørregistret efter fastlagte standarder. Det gælder imidlertid ikke alle data. I forbindelse med indgåelse af en kontrakt med en ny kunde skal el-leverandøren fx bruge denne nye kundes aftagenummer, idet det er dette nummer, som identificerer kunden. Det er ikke muligt på baggrund af kundens adresse at få udleveret aftagenummeret gennem aktørregistret, hvorfor det er nødvendigt for den nye el-leverandør at indhente disse data fra net-operatørerne enten ved skriftlig eller anden henvendelse.

Fakturering af el-regninger kan også illustrere besværlighederne for nye leverandører i forhold til en koncernforbundet leverandør. Det er alene, når el-regningen kommer fra den koncernforbundne leverandør, at kunden modtager en fælles op-

<sup>26</sup> *Fx har Scanenergi oplyst, at aktører, der sælger til kunder i Scanenergis forsyningspligtområde, skal kontakte den specifikke net-operatør, som husstanden er tilknyttet, og der er henvend 20 forskellige net-operatører i Scanenergis forsyningsområde.*

krævning af net-tarif og el-forbrug. Den uafhængige el-leverandør kan kun opkræve net-tarif, afgifter m.v. på vegne af net-operatøren ved en manuel procedure, idet oplysninger om afgifter, net-tariffer m.v. ikke kan sendes elektronisk gennem det fælles aktørregister. Men en manuel procedure er for omkostningstung. På den anden side har den uafhængige el-leverandør næppe interesse i at lade net-operatøren opkræve betaling for el-leverancen hos kunden, fordi el-leverandørens branding forsvinder. Derfor er aktører uden forbindelser til net-operatøren henvist til at fremsende regning for el-leverancen på særskilt opkrævning, mens net-operatøren opkræver net-tariffen samt diverse afgifter.<sup>27</sup>

Der er som nævnt behov for en løbende dataudveksling mellem en net-operatør og en el-leverandør. I vurderingen af betydningen af dataudveksling er det vigtigt at holde sig for øje, at en el-leverandør overordnet har to omkostningsposter: Indkøb af el og håndtering af kunder. I håndteringen af kunder er dataudveksling meget omkostningstung.

En mulighed for at lette dataudvekslingen mellem el-leverandør og net-operatør er at etablere en såkaldt datahub, jf. boks 5.13.

### **Boks 5.13: Datahub**

Med henblik på at sikre en bedre dataudveksling og derved reducere en adgangsbarriere til lokalmarkederne har Energistyrelsen påbegyndt et arbejde, der skal undersøge mulighederne for at etablere et fælles indrapporteringssystem via en datahub. Det nuværende system, som administreres af Energinet.dk, indeholder relevante kontaktdata, oplysninger om faktureringsprocedurer m.v. Men de relevante data, som skal udveksles, befinder sig hos 100 forskellige net-operatører. En datahub vil kunne samle alle relevante data og således indeholde forbrugsdata, aftagenummer, forbrugsprofil m.v., og al dataudveksling mellem en net-operatør og en leverandør vil kunne foregå via datahubben. På den måde vil der skabes en situation med lige vilkår for alle aktører. I første omgang er det hensigten at undersøge, om det er meningsfyldt og økonomisk begrundet at opbygge en datahub til afløsning af den nuværende måde at håndtere data på.

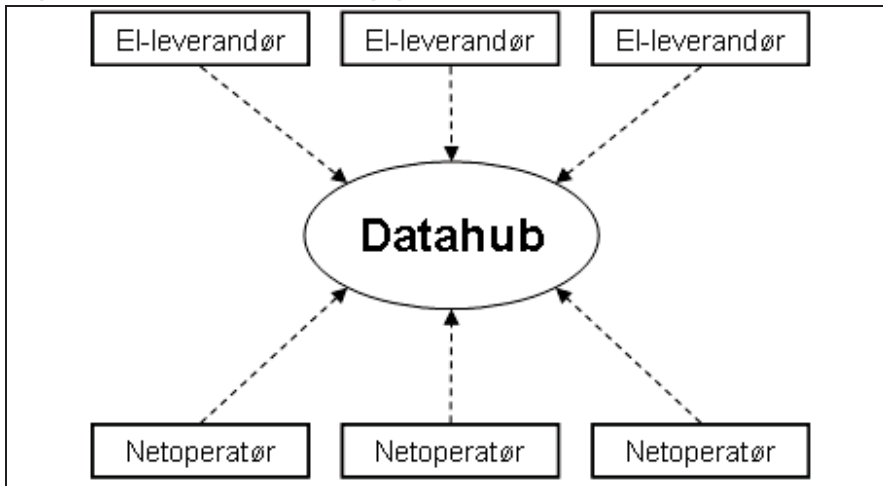
Med en datahub vil udveksling af data mellem alle markedets aktører foregå centralt – altså over datahubben. Derved sikres, at der bliver den samme adgang til data for alle aktører.

---

<sup>27</sup> I princippet er der mulighed for samfakturering for alle selskaber, idet el-branchen har indgået en frivillig aftale om samfakturering. I praksis er det dog meget vanskeligt for et selskab, der håndterer data fra alle net-operatørerne at gennemføre en sådan samfakturering.



**Figur 5.10: Dataudveksling gennem datahub**



Etableringen af en datahub vil kunne forbedre adgangsvilkårene til el-markedet og herved gøre udbudssiden mere konkurrencefremmende. Det må forventes, at adgangen til data bliver både nemmere og billigere for nye såvel som nuværende aktører på markedet, herunder også forsyningspligtleverandørerne.

Datahubben kan skabe nye afsætningsmuligheder for de relativt mange el-leverandører på udbudssiden og understøtter derfor mere dynamisk konkurrence. Samtidig vil en datahub kunne bidrage til at fjerne enhver mistanke om mangel på vandtætte skotter mellem forskellige selskaber i koncernen. Ydermere er det forventeligt, at en datahub vil kunne fremme en harmonisering af detailmarkederne i Norden. Energistyrelsen koordinerer et arbejde, der skal vurdere økonomi, potentialer og barrierer for at oprette en datahub.

Sammenfattende kan det konkluderes, at der er et tilstrækkeligt antal el-leverandører på det danske detailmarked til at sikre en effektiv konkurrence. Men store lokale markedsandele indikerer en stor lokal træghed i markedet. Den lokale forankring – der dels understøttes af enten kommunalt eller andelsbaseret ejerskab – kan hæmme konkurrencen.

Der er der dog en vis tendens til strukturtilpasning, først og fremmest ved at forsyningspligtselskaberne fusionerer.<sup>28</sup> Desuden er der gennem samarbejder mellem

---

<sup>28</sup> Ved årsskiftet 2007/2008 fusionerede de to forsyningspligtvirksomheder BOE og HHE Forsyning til selskabet Nyfors, og i marts 2008 fusionerede Elgas og Fyns Energi

selskaberne skabt endnu større enheder, fx Energi Danmark, som er henvist til at basere hele forretningen på kunder, der gør brug af det frie leverandørvalg. Nordjysk Elhandel har også formået at tiltrække en del skabelonkunder, selvom selskabet ikke har noget forsyningspligtområde.

## 5.6 AFVIKLING AF PRISREGULERINGEN

Ud fra en konkurrencemæssig synsvinkel er regulering af slutbrugerpriser uhen-sigtsmæssig, fordi en sådan regulering griber ind i de markedsmekanismer, der skulle være med til at presse prisen ned i det rette leje og fremme investeringer. Priskontrol hører som udgangspunkt til i umodne markeder. Hertil kommer, at Kommissionen er skeptisk over for, om det indre marked for energi kan fungere, hvis der i nogle medlemsstater gennemføres regulering af slutbrugerpriserne i større omfang.

I forbindelse med Kommissionens sektorundersøgelse af de europæiske elektricitets- og gasmarkeder blev konkurrenceforholdene også gennemgået i de enkelte medlemsstater.<sup>29</sup> Vedrørende prisreguleringen af forsyningspligtpriserne i Danmark anbefaler Kommissionen, at den nuværende forsyningspligtregulering udfases i takt med, at konkurrenceforholdene på slutbrugerproduktet forbedres, da der herved skabes muligheder for, at nye udbydere kan komme ind på markedet samtidig med, at de små kunder kan få glæde af konkurrencen.

Den europæiske sammenslutning af regulatormyndigheder på energiområdet, ERGEG<sup>30</sup>, anbefaler<sup>31</sup>, at der i de medlemsstater, som stadig efter 1. juli 2007 regulerer slutbrugerpriserne, arbejdes hen mod en situation, hvor reguleringen af slutbrugerpriserne udfases. ERGEG anmoder alle medlemsstater, som stadig efter 1. juli 2007 benytter sig af prisregulering, om senest 1. juli 2008 at offentliggøre en ”køreplan” mod et konkurrencebaseret marked uden regulerede priser.

Udgangspunktet er derfor, at markeder med prisregulering bør bevæge sig hen mod en situation, hvor der ikke længere er behov for regulering. En ophævelse af prisreguleringen forudsætter, at markedsforsholdene er modnet tilstrækkeligt til, at prisreguleringen kan ophæves, uden at det har utilsigtede konsekvenser for priserne.

---

<sup>29</sup> Meddelelser fra Kommissionen til Rådet og Parlamentet, Udsigterne for det indre gas- og elmarked, SEK(2006) 1709 med ledsagedokument: Kommissionens arbejdsrapport ”Implementation Report on Electricity and Gas EU Regulatory Framework: Country Reviews”.

<sup>30</sup> ERGEG (European Regulators Group for Electricity and Gas) er et samarbejde mellem de europæiske regulatormyndigheder og Kommissionen. ERGEG skal rådgive Kommissionen og assistere med nye tiltag, der kan bidrage til at udvikle og konsolidere det indre energimarked.

<sup>31</sup> End-User Energy Price Regulation. An ERGEG Position Paper. Ref: E07-CPR-10-03 18 July 2007.

For udbudssiden betyder dette, at der skal være et tilstrækkeligt antal leverandører, som er parate til at konkurrere om kunderne. Samtidig skal skabelonkunderne på efterspørgselssiden også være parate – og i stand til – at lægge et konkurrencepres på leverandørerne.

Analysen i afsnit 5.4 viste, at skabelonkunderne ikke i tilstrækkeligt omfang lægger et konkurrencepres på udbyderne. Det skyldes bl.a., at gennemsigtigheden omkring den rene el-pris er af en sådan karakter, at forbrugerne kun i meget begrænset omfang reagerer på prisforskelle. En øjeblikkelig afskaffelse af prisreguleringen med de nuværende markedsforhold indebærer derfor en risiko for, at el-leverandørerne vil hæve priserne over det nuværende niveau uden derved at miste kunder i større omfang.

Udbudssiden er præget af en høj grad af vertikal integration mellem el-leverandører og net-operatører. Dette er i kombination med selve håndteringen af forbrugsdata med til at skabe adgangsbarrierer i de enkelte geografiske områder. En følge deraf er, at størstedelen af el-leverandørerne med forsyningspligt er tilbageholdende med at markedsføre sig uden for eget område.

Hvis et marked skal være effektivt og præget af høj konkurrence, er det vigtigt, at adgangsbarriererne er nedbrudt. Etableringen af en datahub, jf. afsnit 5.5, sikrer dels en homogen datastandard, der eliminerer en væsentlig adgangsbarriere, og dels muligheden for at få et mere innovativt marked med en bredere vifte af produkter. En af de afgørende forudsætninger for at ophæve prisreguleringen er derfor etableringen af en datahub, der skaber bedre adgangsvilkår for el-leverandører, der ikke er vertikalt integrerede med net-operatører.

Men med forbrugernes begrænsede indsigt i produkter og priser er det afgørende, at der også på efterspørgselssiden foretages justeringer, som bringer forbrugerne i stand til at reagere, hvis priserne i et enkelt selskab stiger. I den forbindelse vil installation af smart meters hos forbrugerne kunne hæve forbrugernes opmærksomhed omkring prisen. Hvis blot en mindre del af forbrugerne bliver mere opmærksomme på prisen og reagerer på prisforhøjelser, vil det være vanskeligere for de enkelte leverandører ustraffet at hæve priserne. Det er muligt, at der kan etableres andre løsninger end smart meters, der kan have den samme effekt, fx informationskampagner kombineret med bedre funktionaliteter på internettet end de nuværende.

Hvis der etableres en datahub, som letter adgangen til markedet, og der samtidig iværksættes tiltag, som sikrer, at forbrugerne modtager klare prissignaler, er betingelserne for at ophæve prisreguleringen til stede, så markedet kan bevæge sig ind i en ny fase, hvor prisen fastsættes i et konkurrencepræget marked.

Det er vigtigt, at der i en periode efter afskaffelsen af prisreguleringen foregår en skærpet overvågning af detailmarkedet for el med henblik på at vurdere, at fx adgangsforholdene til markedet er forbedret, og at forbrugerne reagerer hensigtsmæssigt ved enkeltstående prisforhøjelser – med andre ord en overvågning af, om konkurrencen fungerer.

Det kunne overvejes at skærpe konkurrencen på markedet yderligere ved at omlægge bevillingssystemet.

Tildeling af forsyningspligtbevillinger er med de nuværende markedsforhold det samme som tildeling af kunder, da der er en stor del af el-forbrugerne i Danmark, der modtager deres el som forsyningspligtprodukt. Samtidig er der som nævnt ofte en koncernmæssig sammenhæng mellem den forsyningspligtige leverandør og net-operatøren i samme område.

Det er muligt, at dette bevillingssystem er med til at forvride konkurrencen til fordel for forsyningspligtselskaberne samtidig med, at systemet – som nævnt i afsnit 5.5 – lægger en dæmper på forsyningspligtselskabernes lyst til at konkurrere og tilbyde el uden for forsyningspligtområdet.

Det er imidlertid ikke nødvendigt at have et bevillingssystem, der som det danske tildeler en stor volumen kunder til de selskaber, der er koncernforbundne med net-operatørerne. Efter el-markedsdirektivet har medlemsstaterne en forpligtelse til at sørge for, at alle forbrugere får leveret elektricitet.

Det danske bevillingssystem er indrettet, så alle forbrugere automatisk er tilknyttet en leverandør. I princippet er det nok at have udpeget en leverandør, der tager sig af de forbrugere, der af forskellige årsager ikke har en leverandør (fx fordi den tidligere leverandør er gået konkurs, eller fordi der er opstået uoverensstemmelser mellem kunde og leverandør). Et sådan system benævnes ofte ”supplier of last resort” eller tilbagefaldsleverandør i modsætning til det nugældende danske system, der benævnes ”default supplier”.

Det kunne derfor være en mulighed at omlægge bevillingssystemet, så det i mindre grad har betydning for markedet og dermed også i mindre grad påvirker konkurrenceforholdene på markedet.

Hvis selskaberne med forsyningspligtbevilling i forbindelse med udløbet af de nuværende bevillinger ikke fik forlænget bevillingerne, ville det ikke betyde, at ingen forbrugere fik elektricitet. Selskaberne ville fortsætte leverancerne, ikke fordi de har pligt til det, men fordi de fortsat ønsker at afsætte deres produkter.

Det er imidlertid vigtigt, at mindst ét selskab pålægges at levere til de forbrugere, som af en eller anden grund ikke har eller kan finde en leverandør. Denne ene bevilling kan sendes i udbud med henblik på at opnå de lavest mulige forsyningspligtpriser til kundegruppen.

I forhold til det nuværende "default supplier system" vil et bevillingssystem med en "supplier of last resort" indebære, at der ikke sker en automatisk fordeling af samtlige kunder i landet mellem et vist antal selskaber, fordi bevillingssystemet jo netop ikke omfatter alle kunder, men kun et ganske lille udsnit af kunderne. Dette vil give alle selskaber en tilskyndelse til at foretage en aktiv markedsføringsindsats for dels at holde på nuværende kunder, men især for at tiltrække nye kunder.

Kriterierne for tildeling af kunder til "supplier of last resort" (hvornår og hvor længe) kan udformes på forskellig vis. Det foreslås at sende leverancen af forsyningspligtproduktet i udbud. Det vil indebære, at der stadig eksisterer en forsyningspligtpris. Men da denne pris omfatter langt færre forbrugere, vil prisen på dette produkt ikke i særlig høj grad kunne påvirke prisdannelsen på markedet. Et bevillingssystem med en enkelt leverandør for hele landet til at levere forsyningspligtproduktet vil indebære, at denne leverandør vil have begrænset fordel af en vertikal integration til en net-operatør i et afgrænset område.

En omlægning af bevillingssystemet vil i første omgang ikke føre til de store ændringer i markedsandele m.v., fordi det ikke umiddelbart vil være nødvendigt for selskabernes nuværende kunder at foretage et leverandørvalg. Etableringen af en datahub og en forbedring af tiltag, der skærper forbrugernes opmærksomhed på prisen, vil i sig selv betyde en forbedring af konkurrencen. En omlægning af bevillingssystemet vil imidlertid kunne bringe mere dynamik ind i markedet, fordi markedet med tiden vil undergå en tilpasning. I takt med, at forbrugere skifter bopæl, vil disse forbrugere blive tvunget til at foretage leverandørvalg i forbindelse med flytning. Derfor skal selskaberne forsøge at tiltrække disse kunder på en eller anden måde.

Det skal understreges, at net-operatøren – det lokale monopol – stadig skal være underlagt regulering, både en indtægtsrammeregulering, der sørger for at holde omkostningsniveauet i ave, og en benchmark-regulering, der sørger for at effektivisere selskaberne.











**Konkurrencestyrelsen**

Nyropsgade 30

1780 København V

Tlf.: 72 26 80 00

Fax: 33 32 61 44

e-mail: [ks@ks.dk](mailto:ks@ks.dk)

<http://www.ks.dk>

Økonomi- og  
Erhvervsministeriet