

Konkurrencerådsafgørelse den 28. april 2021

Polaris' erhvervelse af enekontrol over Egons, Larsenbus, Papuga Bus og Papuga



KONKURRENCE- OG FORBRUGERSTYRELSEN

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen

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

Journal nr. 20/08618 / CHAR, ERJ, LWO & MBB

Afgørelsen er udarbejdet af
Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen.

Indholdsfortegnelse

1.	RESUMÉ.....	5
1.1	Anmeldelsen, transaktionen og parterne	5
1.2	Det relevante marked.....	5
1.3	Det kontrafaktiske scenarie	6
1.4	Vurderingen af fusionens virkninger	6
1.5	Konklusion	8
2.	AFGØRELSE.....	9
3.	SAGSFREMSTILLING	10
3.1	Indledning.....	10
3.2	Parterne og deres aktiviteter.....	10
3.3	Transaktionen.....	11
3.4	Jurisdiktion og anmeldelsespligt.....	11
4.	MARKEDSBESKRIVELSE.....	12
4.1	Markedsundersøgelser.....	12
4.2	Beskrivelse af markederne for buskørsel.....	13
4.3	Høringssvar.....	15
5.	VURDERINGEN	17
5.1	Afgrænsningen af de(t) relevante marked(er).....	17
5.1.1	Markedet for turistbuskørsel	18
5.1.1.1	Det relevante produktmarked	18
5.1.1.2	Det relevante geografiske marked	25
5.1.1.3	Konklusion – markedet for turistbuskørsel	29
5.2	Vurderingen af fusionens konkurrencemæssige virkninger	29
5.2.1	Vurderingen af det kontrafaktiske scenarie.....	30
5.2.2	Horisontale virkninger	30
5.2.2.1	Markedet for turistbuskørsel med almindelig turistbus i Danmark.....	30
5.2.2.1.1	Markedsandele og HHI	32
5.2.2.2	Vurdering af ensidige virkninger	34
5.2.2.2.1	Parternes stilling.....	34
5.2.2.2.2	Kunder og konkurrenters forventning til fusionen	36
5.2.2.2.3	Kundernes muligheder for at skifte leverandør	40
5.2.2.2.4	Adgangs- og ekspansionsbarrierer.....	41
5.2.2.2.5	Konkurrencemæssigt pres fra konkurrenter og Busselskaberne imellem	43

5.2.2.2.6	Kundesegmenter	46
5.2.2.2.7	Mulige regionale virkninger af fusionen	50
5.2.2.3	Konklusion – ensidige virkninger	54
6.	KONKLUSION	56
7.	BILAG	57
7.1	Vurderingskriterier	57
7.1.1	Det kontrafaktiske scenarie	58
7.1.2	Den tidsmæssige ramme for vurdering af fusionen	59
7.2	Horisontale forbindelser.....	60
7.2.1	Markedsandele og HHI	61
7.2.2	Ensidige virkninger.....	62

1. Resumé

1.1 Anmeldelsen, transaktionen og parterne

1. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen modtog den 9. februar 2021 en almindelig anmeldelse af Polaris Private Equity IV K/S' (herefter "Polaris IV") erhvervelse af Egons A/S, Larsenbus ApS, Papuga Bus A/S samt Papuga A/S (herefter samlet "Busselskaberne").
2. Ved fusionen erhverver Polaris IV gennem et datterselskab 100 pct. af aktierne i Busselskaberne ved en aktieoverdragelse. Den anmeldte fusion medfører et kontrolskifte og udgør en fusion, jf. konkurrencelovens § 12 a, stk. 1, nr. 2. Busselskaberne vil gennem et fællesejet holdingselskab reinvestere ca. 40 pct. af købesummen i Polaris IV's datterselskab, således at Busselskaberne til sammen kommer til indirekte at eje ca. 40 pct. af kapitalandelene i det datterselskab til Polaris IV, som efter godkendelse af fusionen vil eje Busselskaberne.
3. Anmeldelsen var fuldstændig fra den 23. marts 2021. Fase I udløber den 3. maj 2021.
4. Busselskaberne tilbyder bustransport, herunder erhvervsbuskørsel, kørsel til udlandet, kørsel for rejsebureauer og kørsel for offentlige myndigheder. Derudover tilbyder nogle af Busselskaberne forskellige rejseprodukter, mens nogle af Busselskaberne tilbyder buskørsel i form af offentlig transport for trafikelskaber, og et enkelt af Busselskaberne ejer 75 pct. af en online bookingplatform, hvor en potentiel kunde kan sammenligne priser på tværs af busselskaber og leje en bus med chauffør til en konkret tur.
5. Polaris IV er en private equity fond, der er ejet af institutionelle investorer og rådgives af Polaris Management A/S. Polaris' fonde ejer en række porteføljeselskaber. En fortegnelse over Polaris' porteføljeselskaber findes på: www.polarisequity.dk.

1.2 Det relevante marked

Det relevante produktmarked

6. Det er styrelsens vurdering, at der kan afgrænses et relevant produktmarked for turistbuskørsel, som dækker ikke-skemalagt buskørsel og chartret busservices og bl.a. adskiller sig fra rutebuskørsel og fjernbuskørsel. Fusionsparterne har derudover aktiviteter på et potentielt rejsebureaumarked for busrejser samt et potentielt marked for digitale platforme for booking af turistbuskørsel, som begge har vertikale forbindelser til turistbuskørsel, men styrelsen fokuserer på markedet for turistbuskørsel, da fusionsparternes position er størst på dette marked.
 7. Styrelsens undersøgelser i forbindelse med denne sag har vist, at markedet for turistbuskørsel kan ses som bestående af to led (henholdsvis salg af turistbuskørsel til kunder og udførsel af turistbuskørselsydelse), og at alle respondenter til styrelsens markedsundersøgelser er vertikalt integrerede, idet de er aktive på begge led i værdikæden og således både sælger og udfører turistbuskørsel. Markedet er dog også kendetegnet ved udbredt brug af underleverandører, idet styrelsens markedsundersøgelser viser, at de fleste respondenter gør brug af underleverandører, men omsætningen genereret via underleverandører udgør en mindre del af aktiviteten for de fleste busselskaber. Til brug for denne afgørelse kan det stå åbent, om der skal afgrænses separate markeder for henholdsvis salg og udførsel af turistbuskørsel. Styrelsen vil i vurderingen tage udgangspunkt i et samlet marked for turistbuskørsel, som omfatter både salg og kørsel, og hvor der foretages en vurdering af begge de to led, hvor det er relevant.
-

-
8. Videre har styrelsens undersøgelser vist indikationer på, at markedet for turistbuskørsel sandsynligvis kan segmenteres efter bustype således, at kørsel med almindelig turistbus (herunder dobbeltdækkerbus) kan betragtes som et segment separat fra kørsel med minituristbus eller minibus med lift. Styrelsen har endvidere overvejet en segmentering i henhold til forskellige kundetyper, da der bl.a. er visse forskelle mellem de kørselsydelser, som kunderne efterspørger, og den måde de indkøbes, men den høje grad af udbudssubstitution på tværs af kundetyper tilsiger umiddelbart, at markedet ikke kan segmenteres i kundetyper.
 9. Eftersom fusionen efter styrelsens vurdering ikke vil hæmme den effektive konkurrence betydeligt, uanset om markedet afgrænses bredt til at omfatte alle bustyper og kundetyper eller snævrere til et marked for kørsel af en bestemt kundetype med almindelig turistbus, kan den endelige afgrænsning af markedet stå åben i denne sag.

Det relevante geografiske marked

10. Det er styrelsens umiddelbare vurdering, at det geografiske marked ikke er bredere end nationalt og med elementer af mere regional konkurrence, idet busselskaberne på markedet vil have en særlig tilknytning til og tilstedeværelse i de områder, hvor de har busdepoter, hvilket især vil være af betydning ved udførsel af turistbuskørsel. Omvendt taler branchens praksis med brug af underleverandører for en bredere og eventuelt national afgrænsning, idet busselskaber kan servicere kunder via underleverandør, selvom de ikke selv har mulighed for at udføre kørslen i fx et bestemt område, hvilket især kan være af betydning ved salg af turistbuskørsel.
11. Det er styrelsens vurdering, at den geografiske markedsafgrænsning kan stå åben i denne sag, da fusionen ikke vil hæmme den effektive konkurrence betydeligt, uanset om det geografiske marked for turistbuskørsel afgrænses på regionalt eller nationalt plan.
12. Styrelsen har i sin vurdering af fusionen taget udgangspunkt i et nationalt marked, men der er ligeledes inddraget regionale aspekter og virkninger i den konkurrencemæssige vurdering.

1.3 Det kontrafaktiske scenarie

13. Styrelsen skal ved vurderingen af, om en fusion hæmmer den effektive konkurrence betydeligt, foretage en undersøgelse, som består i dels en analyse af situationen, hvor fusionen ikke gennemføres (det kontrafaktiske scenarie), dels en analyse af situationen, hvor fusionen gennemføres (fusionsscenariet). Styrelsen sammenligner de to scenarier for derved at vurdere, om fusionen hæmmer den effektive konkurrence betydeligt. Styrelsen vurderer, at det relevante kontrafaktiske scenarie til brug for nærværende fusion er status quo.

1.4 Vurderingen af fusionens virkninger

14. Fusionen indebærer, at Busselskabernes samlede markedsandele forøges på det horisontalt berørte marked for turistbuskørsel. På baggrund af markedsandele og HHI er det ikke muligt at udelukke, at fusionen kan give anledning til konkurrencemæssige betænkeligheder på markedet for turistbuskørsel. Styrelsen har derfor foretaget en nærmere vurdering af fusionens virkninger på markedet.
 15. På et marked for turistbuskørsel med almindelig turistbus i Danmark har Papuga A/S, Egons A/S, Papuga Bus A/S og Larsenbus ApS markedsandele på henholdsvis ca. [0-5], [0-5], [10-20]
-

og [10-20] pct. set fra salgsperspektivet.¹ Efter fusionen vil Busselskaberne være den største aktør på markedet med en markedsandel på ca. [30-40] pct.

16. HHI vil med fusionen stige med ≥ 250 til et niveau på [1.000-1.500]. Dermed er både HHI og ændringen i HHI over de af Kommissionen fastsatte grænser for, hvornår det er usandsynligt, at fusionen vil medføre horisontale konkurrencemæssige problemer.
17. Fusionen indebærer sammenlægningen af fire busselskaber, herunder den største, næststørste og fjerdestørste aktør på markedet målt ved omsætning fra salgsperspektivet, og den fusionerede enhed vil dermed efter fusionen blive den klart største aktør på et meget fragmenteret marked. Dette kan medføre konkurrencemæssige betænkeligheder eksempelvis i forhold til, hvorvidt andre busselskaber kan anses for at være reelle konkurrenter til den fusionerede enhed, eller om den fusionerede enheds størrelse efter fusionen gør, at den kan agere ensidigt.
18. Med henblik på at vurdere denne risiko, har styrelsen bl.a. undersøgt kunder og konkurrenters forventninger til fusionen, kundernes muligheder for at skifte leverandør, adgangs- og ekspansionsbarrierer på markedet, hvor tætte konkurrenter Busselskaberne er før fusionen samt betydningen af de forskellige kundetyper og regionale fokusområder. Det er styrelsens vurdering, at fusionen ikke vil hæmme den effektive konkurrence betydeligt i form af ensidige virkninger, uanset om markedet afgrænses bredt til Danmark eller mere snævert til regionale områder.
19. Styrelsen har i vurderingen især lagt vægt på, at turistbuskørsel er et relativt homogent produkt, og at det store antal af mindre aktører, som er på markedet, lægger et væsentligt konkurrencepres på parterne, da de enkelte ordrer ofte er af relativt begrænset størrelse. Styrelsen vurderer derudover, at der er lave adgangs- og ekspansionsbarrierer på markedet, og at der samtidig ikke er tegn på, at parterne har en særlig position på markedet hverken før eller efter fusionen, hvilket bekræftes af styrelsens markedsundersøgelser.
20. Busselskaberne opnår med fusionen relativt høje markedsandele inden for nogle kundetyper, Busselskaberne opnår således en markedsandel på [40-50] pct. for kundetyper rejsebureauer og [90-100] pct. for togoperatører målt ved omsætning fra salgsperspektivet. Styrelsen vurderer dog, at fusionen heller ikke giver anledning til konkurrencemæssige betænkeligheder, selv hvis en mere snæver markedsafgrænsning i forhold til kundetyper betragtes. Styrelsen lægger særligt vægt på, at kunderne generelt – og på tværs af kundetyper – angiver at have gode muligheder for at skifte leverandør af turistbuskørsel, at de ser andre busselskaber end parterne som mulige alternativer, og at buddata viser, at parterne meget sjældent byder på de samme opgaver. Dette kan bl.a. ses som udtryk for, at parterne har fokuseret deres forretning på forskellige kundetyper og/eller geografiske områder. Videre er der en høj grad af udbudssubstitution på tværs af kundetyper, hvilket bl.a. kommer til udtryk ved, at konkurrenterne på markedet er villige til og har gode muligheder for at udvide deres aktiviteter, herunder også ved at begynde at servicere andre kundetyper. Særligt for så vidt angår turistbuskørsel for togoperatører gælder det, at én af fusionsparterne allerede inden fusionen har opnået markedsandelen på [90-100] pct., og at fusionen dermed ikke forøger markedsandelen.
21. For så vidt angår geografiske områder, opnår Busselskaberne efter fusionen relativt høje markedsandele set fra kørselsperspektivet i nogle regioner. Busselskaberne opnår således en markedsandel på [40-50] pct. i Region Hovedstaden, [30-40] pct. i Region Sjælland, [20-30] pct. i

¹ Opgørelsen af Busselskabernes omsætning og markedsandele afhænger af, om omsætning genereret via underleverandører medregnes hos enten i) busselskabet, der modtager ordren fra kunden (salgsperspektivet) eller ii) busselskabet, der udfører underleverancekørslen for kunden (kørselsperspektivet). Styrelsen har i nærværende fusion som udgangspunktet medregnet omsætning fra salgsperspektivet. Styrelsen har dog også, i den udstrækning det er fundet relevant, foretaget opgørelser ud fra kørselsperspektivet for fx at illustrere kapacitet og tilstedeværelse, herunder på tværs af forskellige geografiske områder

Region Syddanmark og en markedsandel på [20-30] pct. i Region Midtjylland. Styrelsen finder dog samlet set, at en række faktorer understøtter, at fusionen ikke vil føre til ensidige virkninger på regionalt plan. Busselskaberne har generelt et mindre overlap, når der kigges på enkelte regioner frem for et nationalt marked. Mens fire ud af fem regioner har en af parterne som største aktør, har de resterende parter langt mere beskedne markedsandele i de respektive regioner. Parterne har således centreret deres buskørsel i forskellige regionale områder inden fusionen. Derudover er der mange andre aktører til stede i hver region, og det er styrelsens vurdering, at disse andre busselskaber, eller busselskaber fra tilstødende regioner, på relativt kort tid og med begrænsede omkostninger vil kunne øge deres tilstedeværelse i de enkelte regioner.

1.5 Konklusion

22. Samlet vurderer Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen, at fusionen ikke vil hæmme den effektive konkurrence betydeligt hverken på et marked for turistbuskørsel med almindelige turistbusser i Danmark eller på snævrere segmenteringer af markedet i forhold til enkelte kundetyper eller regionale områder. Fusionen skal derfor godkendes.
-

2. Afgørelse

-
23. Konkurrencerådet træffer følgende afgørelse:
24. Det meddeles fusionsparterne, at fusionen mellem Polaris Private Equity IV K/S og Egons A/S, Larsenbus ApS, Papuga Bus A/S og Papuga A/S ikke hæmmer den effektive konkurrence betydeligt, og at fusionen derfor godkendes, jf. konkurrencelovens § 12 c, stk. 1, jf. stk. 2, 1. pkt.
-

3. Sagsfremstilling

3.1 Indledning

25. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen modtog den 9. februar 2021 en anmeldelse af en fusion mellem Polaris Private Equity IV K/S (herefter "Polaris IV") og Egons A/S, Larsenbus ApS, Papuga Bus A/S samt Papuga A/S (herefter samlet "Busselskaberne"), jf. konkurrencelovens § 12 b. Ifølge § 12 h, stk. 5, 3. pkt., løber fristerne i § 12 d, stk. 1, fra den dag, hvor styrelsen ud over en fuldstændig anmeldelse har modtaget dokumentation for betaling af gebyret for anmeldelsen. Fristerne begyndte at løbe den 23. marts 2021.

3.2 Parterne og deres aktiviteter

26. Polaris IV er en private equity fond, der er ejet af institutionelle investorer og rådgives af Polaris Management A/S. Polaris Management A/S rådgiver tre aktive investeringsfonde, henholdsvis Polaris Private Equity II K/S, Polaris Private Equity III K/S og Polaris IV, som hovedsageligt investerer i danske og svenske virksomheder inden for forskellige forretningsområder. Polaris' tre fonde fokuserer på investeringer i Norden, der typisk har en omsætning på mellem EUR 20 mio. og EUR 150 mio. Polaris IV havde i 2019 en omsætning på [xxx] mio. kr. i Danmark.
27. Egons A/S (herefter "Egons") tilbyder bustransport, herunder kørsel for erhvervskunder, kørsel til udlandet, handicapkørsel og buskørsel for trafikkselskaber. Herudover tilbyder de bustransport til skidestinationer for private gennem SneXpressen samt rejser, primært busrejser, gennem rejsebureauet Egons Rejsebureau A/S. Egons har på anmeldelsestidspunktet [xxx] almindelige turistbusser, [xxx] minituristbusser og [xxx] minituristbusser med lift til specialkørsel. Egons er ejet af MOPE Holding A/S. Egons havde i 2019 en omsætning på [xxx] mio. kr. i Danmark.
28. Larsenbus ApS (herefter "Larsenbus") tilbyder bustransport, herunder kørsel for erhvervskunder, kørsel til udlandet, kørsel for offentlige myndigheder og buskørsel for trafikkselskaber. Larsenbus har ejerskab over eller kontrollerer Dania Turist A/S, Københavns Bustrafik ApS, Rute 700 ApS, Jens Kolls Turist ApS, Holte Turist ApS, Vikingbus A/S, Bjert Busser ApS (også markedsført under binavnet Centrum Turist), Lokalbus A/S, Brønnum's ApS og Veddebus A/S, som alle tilbyder bustransport. Derudover har Larsenbus en ejerandel på 25 pct. af Papuga Bus A/S, jf. nedenfor. Larsenbus har på anmeldelsestidspunktet [xxx] almindelige turistbusser, [xxx] minituristbusser og [xxx] minituristbusser med lift til specialkørsel. Larsenbus er ejet af LDEL Holding ApS. Larsenbus havde i 2019 en omsætning på [xxx] mio. kr. i Danmark.
29. Papuga Bus A/S (herefter "Papuga Bus") tilbyder bustransport, herunder kørsel for erhvervskunder, kørsel til udlandet, kørsel for rejsebureauer og kørsel for offentlige myndigheder, herunder kørsel for togoperatører hvor Papuga Bus ved seneste udbud vandt tre ud af fire delafgifter for den primære kunde DSB. Papuga Bus har ejerskab over eller kontrollerer Folmann Busser ApS og Egeskov Turistfart ApS. Derudover ejer Papuga Bus 75 pct. af Bookingabus.com ApS, der er en digital platform for bookning af turistbuskørsel, hvor en potentiel kunde kan sammenligne priser på tværs af busselskaber og leje en bus med chauffør til en konkret tur. Papuga Bus har på anmeldelsestidspunktet [xxx] almindelige turistbusser. Papuga Bus er ejet af Peter Papuga Holding A/S (75 pct.) og Larsenbus ApS (25 pct.). Papuga Bus havde i 2019 en omsætning på [xxx] mio. kr. i Danmark.
-

-
30. Papuga A/S (herefter "Papuga") tilbyder bustransport, herunder kørsel for erhvervskunder, kørsel til udlandet, kørsel for rejsebureauer og kørsel for offentlige myndigheder. Derudover tilbyder de forskellige busrejser, herunder seniorrejser, aktivferier og musikture, gennem rejsebureauet Papuga Tours. Papuga har på anmeldelsestidspunktet [xxx] almindelige turistbuser og [xxx] minituristbus. Papuga er ejet af Carsten Papuga Holding ApS. Papuga havde i 2019 en omsætning på [xxx] mio. kr. i Danmark.

3.3 Transaktionen

31. Transaktionen indebærer, at Polaris IV gennem datterselskabet BidCo af 11. september 2018 A/S ("BidCo") erhverver
- » 100 pct. af kapitalandelene i Egons fra MOPE Holding A/S.
 - » 100 pct. af kapitalandelene i Larsenbus fra LDEL Holding ApS.
 - » 100 pct. af kapitalandelene i Papuga Bus fra Peter Papuga Holding A/S (75 pct.) og Larsenbus ApS (25 pct.).
 - » 100 pct. af kapitalandelene i Papuga fra Carsten Papuga Holding ApS.
32. Herefter vil de fire sælgende selskaber (MOPE Holding A/S, LDEL Holding ApS, Peter Papuga Holding A/S og Carsten Papuga Holding A/S) gennem et fællesejet holdingselskab ("InvestCo") reinvestere ca. 40 pct. af købesummen i BidCo, således at sælgerne gennem InvestCo kommer til indirekte at eje 40 pct. af kapitalandelene i BidCo. De resterende ca. 60 pct. er ejet af Polaris IV.
33. Transaktionen omfattende Polaris IV's erhvervelse af de fire selvstændige busselskaber gennemføres ved én samlet aftale. Der er således tale om forbundne transaktioner med en sådan indbyrdes sammenhæng, at den ene ikke ville være blevet foretaget uden den anden.²
34. Polaris IV opnår gennem erhvervelsen af 60 pct. af kapitalandelene enekontrol over BidCo, som ejer 100 pct. af kapitalandelene i Egons, Larsenbus, Papuga Bus og Papuga.
35. Den anmeldte fusion medfører et kontrolskifte og udgør en fusion, jf. konkurrencelovens § 12 a, stk. 1, nr. 2.

3.4 Jurisdiktion og anmeldelsespligt

36. De deltagende virksomheder er Polaris IV, Egons, Larsenbus, Papuga Bus samt Papuga.
37. Ifølge det oplyste havde Polaris IV i 2019 en omsætning på [xxx] mio. kr. i Danmark. Egons havde i 2019 en omsætning på [xxx] mio. kr., Larsenbus havde i 2019 en omsætning på [xxx] mio. kr., Papuga Bus havde i 2019 en omsætning på [xxx] mio. kr., og Papuga havde i 2019 en omsætning på [xxx] mio. kr. i Danmark.
38. Eftersom de deltagende virksomheders omsætning overstiger omsætningstærsklerne i konkurrencelovens § 12, stk. 1, nr. 1, er der tale om en fusion omfattet af konkurrencelovens regler om fusionskontrol, jf. konkurrencelovens kapitel 4.

² Jf. Kommissionens konsoliderede meddelelse om jurisdiktion efter Rådets forordning (EF) nr. 139/2004 om kontrol med fusioner og virksomhedsovertagelser (2008/C 95/01) ("Kommissionens jurisdiktionsmeddelelse"), punkt 36 ff.

4. Markedsbeskrivelse

4.1 Markedsundersøgelser

39. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen offentliggjorde den 10. september 2020 fusionen på styrelsens hjemmeside, www.kfst.dk. Styrelsen opfordrede ved den lejlighed alle interesserede til at komme med eventuelle bemærkninger senest den 21. september 2020 kl. 12:00. Styrelsen modtog ingen bemærkninger til offentliggørelsen, men har efterfølgende indhentet oplysninger fra tredjeparter, jf. nedenfor.
40. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har i forbindelse med vurderingen af fusionen, ud over fusionsanmeldelsen, taget udgangspunkt i oplysninger indsamlet ved telefoninterviews med otte udvalgte konkurrenter, én spørgeskemaundersøgelse blandt busselskaber i Danmark ("konkurrentundersøgelsen"), én spørgeskemaundersøgelse blandt Busselskabernes kunder ("kundeundersøgelsen") samt opfølgende telefonsamtaler med udvalgte kunder.
41. Styrelsen har holdt telefoninterviews med otte udvalgte konkurrenter, som parterne har angivet blandt deres største konkurrenter inden for turistbuskørsel. Disse interviews blev afholdt i perioden 21. oktober til 29. oktober 2020.
42. Formålet med de afholdte telefoninterviews var bl.a. at få en dybere forståelse af markedet samt at afdække busselskabernes strategiske overvejelser om kørsel for forskellige kundetyper og i forskellige geografiske områder, herunder betydning af et busselskabs geografiske placering og brugen af underleverandører.
43. Konkurrentundersøgelsen blev sendt til 57 selskaber, som parterne har angivet som konkurrenter inden for turistbuskørsel. Parterne blev anmodet om at angive deres væsentligste konkurrenter, sådan at gruppen af konkurrenter dækkede busselskaber med kørsel på tværs af forskellige kundetyper (rejsebureauer, erhvervskunder, fjernbusoperatører, offentlige kunder og togoperatører) og på tværs af geografi/regioner. 53 selskaber gennemførte undersøgelsen, hvilket giver en svarprocent på 93 pct.³
44. Formålet med undersøgelsen var bl.a. at afdække konkurrenternes omsætning inden for turistbuskørsel, omfanget af brugen af underleverandører, konkurrenternes geografiske tilstedeværelse, om der er forskel på kørsel med henholdsvis almindelige turistbusser og minibusser, eventuelle adgangs- og ekspansionsbarrierer, og konkurrenternes vurdering af fusionens betydning for konkurrencen inden for turistbuskørsel i Danmark.
45. Undersøgelsen blev gennemført over perioden 20. januar til 8. februar 2021.
46. Kundeundersøgelsen blev sendt til 56 aktører, som parterne har angivet som deres største kunder inden for de forskellige kundetyper (rejsebureauer, erhvervskunder, fjernbusoperatører, offentlige kunder og togoperatører). 44 kunder gennemførte undersøgelsen, hvilket giver en svarprocent på 79 pct.

³ Busselskaberne har besvaret konkurrentundersøgelsens faktuelle spørgsmål. Busselskaberne vil således indgå i antallet af respondenter for disse spørgsmål, så antallet af respondenter vil være 57, hvor Busselskaberne udgør 4 af disse respondenter, mens konkurrenterne udgør de øvrige 53 respondenter.

-
47. Formålet med undersøgelsen var bl.a. at afdække efterspørgselssubstitution, herunder om kundernes behov kan dækkes af almindelige turistbusser henholdsvis minibusser, kundernes mulighed for at skifte leverandør af turistbuskørsel og konkurrencepresset mellem Busselskaberne i situationer relateret til udbud af turistbuskørselsopgaver.
48. Undersøgelsen blev gennemført over perioden 30. november til 10. december 2020. Der blev efterfølgende fulgt op med telefonsamtaler med ni kunder, som i undersøgelsen havde svaret, at fusionen ville give anledning til prisstigninger, jf. nærmere herom nedenfor.

4.2 Beskrivelse af markederne for buskørsel

49. Der findes forskellige former for buskørsel, herunder turistbuskørsel, fjernbuskørsel, rutebuskørsel og specialkørsel. I denne sag fokuseres der på turistbuskørsel, men fjernbuskørsel og rutebuskørsel præsenteres også kort nedenfor for at give et overblik over forskelle og ligheder mellem de forskellige typer af kørsel.
50. Turistbuskørsel dækker over ikke-skemalagt og charteret busservices, som typisk udføres med turistbusser. Kørslen kan foregå både internt i Danmark samt mellem destinationer i Danmark og udlandet. Turistbuskørsel omfatter kørsel for forskellige kundetyper, bl.a. kørsel for rejsebureauer, erhvervskunder⁴, offentlige kunder, togoperatører og fjernbusoperatører.
51. Turistbusser er i modsætning til rutebusser alene bygget til siddende passagerer. Busserne er almindeligvis mere komfortable end rutebusser, og busserne er typisk udstyret med sikkerhedsseler og toiletter til længere ture. Der er almindeligvis plads til 50-75 passagerer i en almindelig turistbus. Turistbuskørsel omfatter dog også kørsel med minituristbusser, som kan rumme op til 18 passagerer, og kørsel med dobbeltdækkerbusser, som kan rumme op til 93 passagerer.
52. Fjernbuskørsel er buskørsel med faste afgang på en specifik rute, der har en vis distance.⁵ Udførelse af fjernbuskørsel kræver tilladelse fra transportministeren.⁶ Opretholdelse af tilladelsen kræver bl.a., at fjernbusoperatøren (som eksempelvis Kombardo Expressen) overholder bestemte betjeningskrav om, hvor ofte bussen skal køre.⁷ Busserne, der bruges til fjernbuskørsel, er typisk identiske med dem, der bruges til turistbuskørsel, men hvor det ved fjernbuskørsel er den enkelte passager, der er kunde, vil kunden ved turistbuskørsel repræsentere en gruppe af passagerer med et specifikt kørselsbehov. En fjernbusoperatør, der står for fjernbuskørsel på en specifik rute, skal ikke nødvendigvis selv varetage al kørsel, men kan indgå aftale med et busselskab, som stiller turistbusser til rådighed og kører hele eller dele af ruten som underleverandør til fjernbusoperatøren. Denne underleverandørkørsel betragtes som turistbuskørsel for kundetyper fjernbusoperatører. Parterne er ikke aktive på et potentielt marked for fjernbuskørsel, hvorfor dette marked ikke behandles yderligere.
53. Rutebuskørsel er buskørsel i den offentlige trafik i henhold til de krav og specifikationer, som fastsættes af de danske trafikselskaber og sendes i offentlige udbud i form af koncessioner på rutebuskørsel. Rutebuskørsel udføres med rutebusser, som er bygget til at køre faste ruter i eller mellem byer, hvor de kører mellem stoppesteder efter faste intervaller. Rutebusser er modsat turistbusser typisk ikke bygget til længere transport af passagerer, og de giver mulighed for nemmere på- og afstigning og har typisk ståpladser.

⁴ Kundetyperne erhvervskunder indeholder også omsætning fra private personers indkøb af turistbuskørsel.

⁵ Hermed menes, at kørslen forløber over mere end to trafikskabers områder, over mere end området for trafikskabet på Sjælland eller over mere end Bornholms Regionskommunes område, jf. lov om trafikskaber § 19, stk. 4.

⁶ Jf. lov om trafikskaber § 22.

⁷ Jf. lov om trafikskaber § 19, stk. 4.

54. Busserne, som benyttes til de ovennævnte typer buskørsel, kan illustreres som følger (fra venstre; rutebus, turistbus, minibus)⁸:



55. Flere busselskaber, herunder Busselskaberne, har aktiviteter inden for både turistbuskørsel og rutebuskørsel. Aktørerne, der er aktive inden for turistbuskørsel, herunder Busselskaberne, kan have forskellige forretningsmodeller, hvor nogle selskaber eksempelvis opererer på tværs af kundetyper og/eller bustyper, mens andre selskaber fokuserer deres indsats på et særligt område eksempelvis turistbuskørsel for rejsebureauer eller togoperatører m.v. Nogle aktører, herunder et af Busselskaberne, har en større flåde af minibusser med lift, som benyttes til specialkørsel af eksempelvis ældre og handicappede.
56. Turistbuskørsel er modsat fjernbus- og rutebuskørsel ikke nødvendigvis skemalagt med faste afgang med en vis frekvens, men er i mange tilfælde nærmere karakteriseret ved kunders lejligedsvise efterspørgsel. Aktører inden for turistbuskørsel tilbyder ad hoc kørsel – eksempelvis hvis en kunde efterspørger busser i forbindelse med en firmaudflugt – såvel som løsninger, der kræver en fast frekvens af afgang over en periode – eksempelvis en skoles behov for kørsel til svømmeundervisning. Opgaver vedrørende turistbuskørsel kan bl.a. opstå via en kundes henvendelse eller via et offentligt udbud vedrørende turistbuskørsel i en bestemt periode til et specifikt formål (eksempelvis skolekørsel, togbuskørsel m.v.). Opgaver vedrørende specialkørsel med minibus med lift udbydes bl.a. via kommuner og trafikelskaber.

Brug af underleverandører ved turistbuskørsel

57. Udover at busselskaber kører turistbuskørsel for deres egne kunder, kan opgaver vedrørende turistbuskørsel også opstå via et andet busselskabs behov for en underleverandør af turistbuskørselsydelser. Brug af underleverandører er udbredt på markedet for turistbuskørsel. Aktører gør bl.a. brug af underleverandører i situationer, hvor de har modtaget en ad hoc opgave, men ikke har (nok) ledige busser til at varetage opgaven, eller i situationer, hvor det ikke kan betale sig at transportere bussen fra aktørens busdepot til det sted, hvor opgaven skal udføres, grundet såkaldt tomkørsel. Tomkørsel er kørsel uden passagerer, hvilket både indebærer udgifter til benzin og løn til chauffør såvel som slitage på bussen, som ikke nødvendigvis kan dækkes af den pågældende opgave.
58. Der er også visse opgaver på markedet, hvor behovet for turistbuskørsel er så stort, at ingen aktører ifølge parterne kan løse opgaven uden brug af underleverandører. Parterne oplyser, at det er tilfældet for få enkeltstående buskørselsopgaver, som kræver mere end 50 turistbusser på samme tidspunkt. Ifølge parterne er der omkring 1-3 af sådanne opgaver om året, og eksempler på sådanne opgaver er større virksomheders årlige firmafester eller større begivenheder såsom landsstævner eller koncerter.

⁸ Jf. Parternes fusionsanmeldelse, punkt 109.

-
59. Det er almindeligt i branchen, at busselskaber byder ind på opgaver, som vil kræve flere busser, end det pågældende busselskab har til rådighed i sin flåde. I disse situationer anvendes underleverandører. Grænsen for, hvornår et busselskab har brug for at anvende underleverandører, varierer fra selskab til selskab. Således oplyser respondenterne i styrelsens konkurrentundersøgelse, at de anvender andre busselskaber som underleverandører, når en kunde bestiller mere end [xxx] til [xxx] turistbusser, og gennemsnittet er [xxx] busser. Respondenterne oplyser, at det bl.a. afhænger af busselskabets travlhed, hvornår antallet af påkrævede busser til at løse en opgave fordrer brug af underleverandører, samt om der er tale om høj- eller lavsæson.
60. Grundet den udbredte praksis for brug af underleverandører, kan det være relevant at anskue turistbuskørsel fra to vinkler, der tager højde for, i hvilket omfang busselskaberne henholdsvis vinder og/eller kører kørselsopgaverne for kunderne på markedet: i) på den ene side kan der ses på salget af buskørslen til kunden (salgsperspektivet), og ii) på den anden side kan der ses på udøvelse af selve buskørslen (dvs. også som underleverandør (kørselsperspektivet)). Umiddelbart kan dette betragtes som to forskellige led i værdikæden for turistbuskørsel, om end langt de fleste busselskaber både er aktive inden for salget til kunden, og inden for udførsel af kørslen for sig selv.
61. I styrelsens markedsundersøgelse har de fleste busselskaber angivet, at de både benytter sig af underleverandører og selv agerer underleverandør for andre busselskaber. Markedsundersøgelsen viser, at respondenterne i gennemsnit genererer [xxx] pct. af deres omsætning via underleverandører og andelen spænder mellem [xxx] og [xxx] pct. (med undtagelse af én af Busselskaberne, Papuga Bus, som genererer [xxx] pct. af sin omsætning via underleverandører), jf. Figur 4.1(venstre). Således gør langt de fleste brug af underleverandører, men omsætningen genereret via underleverandører udgør en mindre del af aktiviteten for de fleste busselskaber. Omsætningen relateret til aktiviteter, hvor respondenterne har kørt som underleverandør for andre busselskaber udgør i gennemsnit [xxx] pct. og andelen spænder mellem [xxx] og [xxx] pct., jf. Figur 4.1(højre). Samlet set er det en lille del af omsætningen, der henføres til, at et busselskab har ageret underleverandør. Dog er der en tendens til, at mindre selskaber i højere grad end de større selskaber, tjener en stor del af deres omsætning ved at agere underleverandør for andre selskaber.
62. Figur 4.1 nedenfor illustrerer andelen af Busselskabernes og deres konkurrenters omsætning, der er genereret via underleverandører Figur 4.1(venstre), samt andelen af omsætningen, der er tjent som underleverandør for andre busselskaber Figur 4.1(højre).

Figur 4.1 Omsætning genereret via underleverandører eller tjent som underleverandør for andre udgør, 2019

[xxx]

Anm.: [xxx]

Kilde: [xxx]

4.3 Høringssvar

63. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen sendte den 15. april 2021 udkast til afgørelse i høring hos parterne med høringsfrist til den 19. april 2021, kl. 10.
64. Styrelsen modtog den 19. april 2021 høringssvar fra DLA Piper Denmark på vegne af parterne.
-

-
65. Parterne havde ingen bemærkninger til udkastet til afgørelse.
-

5. Vurderingen

5.1 Afgrænsningen af de(t) relevante marked(er)

66. For at vurdere om en fusion hæmmer den effektive konkurrence betydeligt, er det nødvendigt at afgrænse det eller de relevante markeder, som fusionen berører.
67. Det relevante marked består af det relevante produktmarked og det relevante geografiske marked. Formålet med at afgrænse et marked både som produktmarked og som geografisk marked er at fastslå, hvilke egentlige konkurrenter der er i stand til at begrænse de involverede virksomheders adfærd og forhindre dem i at handle uafhængigt af et effektivt konkurrencemæssigt pres.⁹
68. Ved *det relevante produktmarked* forstås markedet for alle de produkter og/eller tjenesteydelser, som forbrugeren anser for indbyrdes substituerbare på grund af deres egenskaber, pris og anvendelsesformål.¹⁰
69. Ved *det relevante geografiske marked* forstås det område, hvor de deltagende virksomheder er involveret i udbud af og efterspørgsel efter produkter eller tjenesteydelser, og som har tilstrækkelig ensartede konkurrencevilkår og kan skelnes fra de tilstødende områder, fordi konkurrencevilkårene dér er meget anderledes.¹¹
70. Udgangspunktet for markedsafgrænsningen er en analyse af efterspørgsels- og udbudssubstitution.¹² De(t) relevante produktmarked(er) og geografiske marked(er) vil blive undersøgt i det følgende.
71. Flere af fusionsparterne har aktiviteter inden for rutebuskørsel, men parternes samlede markedsandel er under 15 pct. på de plausible markeder, herunder ved en geografisk afgrænsning snævrere end Danmark. Da ydelserne typisk indkøbes via udbud, har styrelsen desuden indhentet oplysninger om parternes deltagelse i udbud, hvoraf det fremgår, at parterne ikke har deltaget i de samme udbud i de seneste tre år. På den baggrund vil rutebuskørsel/kørsel for trafikskaber ikke blive behandlet yderligere.
72. Flere af fusionsparterne har også aktiviteter på et potentielt rejsebureaumarked for busrejser¹³, men den samlede markedsandel overstiger ikke 15 pct., og det er dermed heller ikke horisontalt berørt af nærværende fusion. Alle Busselskaberne tilbyder desuden turistbuskørsel for selvstændige rejsebureauer, hvorfor der er et horisontalt overlap mellem Busselskabernes aktiviteter til disse kundetyper, men disse aktiviteter vil samtidig have vertikale forbindelser til de af Busselskaberne, altså Egons, Papuga Bus og Papuga, som har aktiviteter på et potentielt rejsebureaumarked for busrejser. Styrelsen vurderer Busselskabernes horisontale overlap inden for turistbuskørsel nærmere i det følgende, herunder betydningen af Busselskabernes

⁹ Jf. Kommissionens meddelelse af 9. december 1997 om afgrænsning af det relevante marked (97/C 372/03), punkt 2.

¹⁰ Jf. Kommissionens meddelelse af 9. december 1997 om afgrænsning af det relevante marked (97/C 372/03), punkt 7.

¹¹ Jf. Kommissionens meddelelse af 9. december 1997 om afgrænsning af det relevante marked (97/C 372/03), punkt 8.

¹² Jf. konkurrencelovens § 5 a, stk. 1 og markedsafgrænsningsmeddelelsens punkt 13, første punktum.

¹³ Egons, Papuga Bus og Papuga udbyder busrejser som rejsebureau. Andre rejsebureauer, som tilbyder busrejser, inkluderer bl.a. Gislef Rejser, Vitus Rejser, Nilles Rejser, Skan Rejser og Riis Rejser. Antages et potentielt busrejsebureau-marked alene at blive udgjort af de ni største busrejsebureauer, og at markedet mod forventning ikke er vokset siden 2015, vil Busselskaberne opnå en samlet markedsandel på [xxx] pct.

aktiviteter inden for turistbuskørsel for rejsebureauer. I lyset af at fusionen efter styrelsens vurdering ikke vil hæmme den effektive konkurrence betydeligt på dette mulige input-marked for turistbuskørsel til rejsebureauer, hvor parternes markedsandele vil være i spændet [10-20]-[40-50] pct. afhængigt af afgrænsningen jf. nærmere herom nedenfor, vil den vertikale forbindelse til et potentielt rejsebureau marked for busrejser, som i øvrigt ikke styrelsen bekendt tidligere er blevet afgrænset i praksis, ikke blive behandlet yderligere, da fusionen efter styrelsens vurdering ikke medfører risiko for kunde- eller inputafskærmning.

73. Et af Busselskaberne (Papuga Bus) ejer 75 pct. af Bookingabus.com, som er en bookingplatform, hvor en potentiel kunde kan sammenligne priser på tværs af busselskaber og leje en bus med chauffør til en konkret tur. Fusionsparterne har derfor via deres aktiviteter inden for turistbuskørsel vertikale forbindelser til et potentielt marked for digitale platforme for booking af turistbuskørsel, hvor parternes markedsandele på et input-marked for turistbuskørsel vil være i spændet [10-20]-[30-40] pct. afhængigt af afgrænsningen. Som nævnt vurderer styrelsen Busselskabernes horisontale overlap inden for input-markedet for turistbuskørsel nærmere i det følgende. Eftersom der er flere konkurrenter til fusionsparterne på et potentielt marked for digitale platforme for booking af turistbuskørsel¹⁴, og da parternes omsætning på dette marked er beskeden, vil den mulige vertikale forbindelse til bookingplatforme for turistbuskørsel efter styrelsens vurdering ikke medføre risiko for kunde- eller inputafskærmning, og den vil derfor ikke blive behandlet yderligere.

5.1.1 Markedet for turistbuskørsel

74. Indledningsvist bemærker styrelsen, at der er meget begrænset praksis, som omhandler turistbuskørsel, og at dette potentielle marked, så vidt styrelsen er bekendt, ikke tidligere er blevet endeligt afgrænset som et relevant marked i en afgørelse fra en EU-konkurrencemyndighed. Den nedenfor beskrevne praksis inkluderer derfor også sager, som primært har vedrørt andre typer buskørsel end turistbuskørsel, herunder de i praksis separat afgrænsede relevante markeder for rutebuskørsel og fjernbuskørsel, men hvor turistbuskørsel også er blevet nævnt eller behandlet uden at være blevet afgrænset som et selvstændigt relevant marked.

5.1.1.1 Det relevante produktmarked

75. Kommissionen vurderede et potentielt produktmarked for buskørsel af typen "*Hires & Excursions*", som et separat produktmarked i forhold til markederne for "*Contract Traffic*" og "*National Express Coaches*" i sin afgørelse vedrørende fusionen mellem Schoyen Gruppen A/S, Goldman Sachs Group Inc og Swebus AB¹⁵. Kandidatmarkedet i sagen var markedet for rutebuskørsel for trafikelskaber (dvs. "*Contract Traffic*"), og spørgsmålet var således, om hyre- og ekskursionsbuskørsel var på samme marked som rutebuskørsel. Ifølge fusionsparterne omfattede et marked for hyre- og ekskursionsbuskørsel privat bustransport booket på forhånd.¹⁶ I afgørelsen lod Kommissionen dog den endelige markedsafgrænsning af de tre markeder stå åben, da det ikke var nødvendigt at tage endelig stilling hertil i den konkrete sag.
76. I fusionssagerne vedrørende Deutsche Bahn og Veolia Transport Central Europe GmbH samt Deutsche Bahn og Arriva bemærkede Kommissionen, at markedet for fjernbuskørsel ikke tilhører samme marked som ikke-skemalagt buskørsel og chartrede busservices, men Kommissionen afgrænsede ikke et sådant særskilt marked endeligt, idet det ikke var relevant i de konkrete

¹⁴ Eksempelvis kan nævnes 3bustilbud.dk, book1bus.dk, webbus.dk, busguru.dk og busudlejning.dk. Derudover er det muligt at foretage online booking af busser på de fleste busselskabers egne hjemmesider.

¹⁵ Jf. Kommissionens afgørelse af 10. december 1999 i sag M.1768, Schoyen/Goldman Sachs/Swebus, punkt 9.

¹⁶ Jf. Kommissionens afgørelse af 10. december 1999 i sag M.1768, Schoyen/Goldman Sachs/Swebus, punkt 10.

transaktioner¹⁷. I begge sager omhandlede kandidatmarkederne bl.a. rutebuskørsel og fjernbuskørsel.

77. Den franske konkurrencemyndighed (Autorité de la Concurrence) har i flere sager afgrænset et produktmarked for vejtransport af passagerer mellem byer¹⁸ omfattende både offentlige transporttjenester med faste afgangse såvel som ikke-skemalagte transporttjenester, herunder on-demand transporttjenester, lejlighedsvis transporttjenester og private transporttjenester. Markedet er ikke blevet segmenteret yderligere bl.a. henset til udbredt udbudssubstitution mellem aktørerne på markedet og lave adgangsbarrierer¹⁹. Kandidatmarkederne i sagerne omhandlede bl.a. rutebuskørsel og fjernbuskørsel.
78. Den portugisiske konkurrencemyndighed (Autoridade da Concorrência) har afgrænset et relevant produktmarked for ikke-skemalagt/lejlighedsvis tung vejtransport af passagerer²⁰ omfattende både privat og offentlig skoletransport og anden organiseret transport (eksempelvis transport af ansatte mellem arbejdsplads og opsamlingssteder) såvel som lejlighedsvis ad hoc transport af grupper af passagerer sammensat på forhånd og til et fælles formål organiseret af tredjeparter eller af transportselskabet selv. Produktmarkedet blev ikke segmenteret yderligere og omfattede således både passagerkontrakter i udbudsmarkeder og traditionel konkurrence om passagerer²¹.
79. Parterne har anført, at det relevante produktmarked er markedet for ikke-skemalagt buskørsel og chartret busservices.²² Dette marked kan ifølge parterne deles op efter bustype i kørsel med turistbusser (herunder også dobbeltdækkerbusser) og kørsel med minibusser, men bør ikke segmenteres efter bustyper grundet delvis efterspørgselssubstitution og udbredt udbudssubstitution. På markedet kan der ifølge parterne endvidere skelnes mellem fem kundetyper; turistbuskørsel for henholdsvis (i) rejsebureauer, (ii) erhvervskunder, (iii) offentlige kunder, (iv) togoperatører og (v) fjernbusoperatører. Ifølge parterne kan markedet dog ikke afgrænses efter kundetyper, da der er fri udbudssubstitution blandt konkurrenter, som alle er i stand til at løse de samme kommercielle opgaver, men af kommercielle årsager kan have valgt af satse på enkelte kundetyper, og da der ikke er adgangsbarrierer eller kapacitetsmangel i forhold til nogen af kundetyperne.²³

Styrelsens vurdering

80. Styrelsen tager udgangspunkt i turistbuskørsel, idet en inklusion af øvrige typer af buskørsel (navnlig rutebuskørsel og fjernbuskørsel) vil indebære lavere markedsandele for Busselskaberne, og idet turistbuskørsel (bl.a. benævnt som ikke-skemalagt og charteret busservices i tidligere praksis) ifølge tidligere praksis adskiller sig fra fx rutebuskørsel og fjernbuskørsel. Til brug for denne sag kan det dog stå åbent, om markedet skal afgrænses bredere og omfatte disse andre typer buskørsel, da det ikke ville ændre vurderingen, jf. nedenfor. I det følgende vil styrelsen vurdere, hvorvidt markedet for turistbuskørsel kan segmenteres yderligere i henhold til bustyper eller kundetyper.
81. Styrelsen har overvejet, om den udbredte brug af underleverandører på markedet for turistbuskørsel taler for, at der findes separate, vertikalt forbundne markeder for henholdsvis salg af buskørsel og udførsel af buskørsel. Styrelsen bemærker, at alle aktørerne på markedet er aktive

¹⁷ Jf. Kommissionens afgørelse af 30. april 2013 i sag M.6818, Deutsche Bahn/Veolia Transport Central Europe, punkt 18, 57; Kommissionens afgørelse af 11. august 2010 i sag M.5855, DB/ Arriva, punkt 206, 210.

¹⁸ "Le marché du transport interurbain routier de voyageurs hors Île-de-France" (interurban passenger road transport).

¹⁹ Se eksempelvis Décision n° 10-DCC-83 af 27. juli 2010; og Décision n° 10-DCC-198 af 30. december 2010

²⁰ "Transporte rodoviário pesado de passageiros em serviço ocasional" (occasional heavy passenger road transport).

²¹ Jf. Autoridade da Concorrência's forbudsafgørelse af 6. oktober 2020, 51/2019 – RBI/Grupo Fundão

²² Jf. Parternes fusionsanmeldelse, punkt 130.

²³ Jf. Parternes fusionsanmeldelse, punkt 29.

i begge led i værdikæden. For det første gælder det, at de udfører kørsel for kunder, hvor de selv har vundet kundeordren (dvs. agerer som en vertikalt integreret virksomhed), ligesom de for det andet selv henholdsvis benytter underleverandører og udfører underleverandørkørsel jf. punkt 57-61 ovenfor. På den baggrund og på baggrund af parternes aktiviteter på markedet er det styrelsens vurdering, at det til brug for denne afgørelse kan stå åbent, om der skal skelnes mellem de to led som separate markeder. Styrelsen vil i det følgende tage udgangspunkt i et samlet marked for turistbuskørsel, som omfatter både salg og kørsel, dvs. salgsperspektivet og kørselsperspektivet, og hvor der skelnes mellem de to led og foretages en vurdering af fusionens betydning hvad angår underleverandører, hvor det er relevant.

Buskørsel med almindelige turistbusser i forhold til minituristbusser

82. Tre af Busselskaberne råder over minituristbusser, som i alle tilfælde udgør en begrænset del af den samlede flåde af busser. Larsenbus råder over [xxx] minituristbusser og [xxx] almindelige turistbusser, Egons råder over [xxx] minituristbusser og [xxx] almindelige turistbusser, mens Papuga råder over [xxx] minituristbus og [xxx] almindelige turistbusser. Også for de øvrige aktører på markedet gælder det, at de typisk har væsentligt flere almindelige turistbusser end minituristbusser.²⁴
83. For så vidt angår efterspørgselssubstitution vurderer styrelsen, at der er begrænset substitution mellem almindelige turistbusser og minituristbusser. En kunde, der i kraft af gruppens størrelse skal bruge en almindelig turistbus, vil typisk ikke efterspørge en minituristbus. Det vil således medføre omkostninger til flere chauffører og derfor være dyrere. For det andet, har minibusser lavere komfort og færre servicefunktioner (fx toilet). Det er derfor vurderingen, at en række af kundetyperne, herunder rejsebureauer, erhvervskunder og fjernbusoperatører, ikke vil se sådan en bus som et konkurrencedygtigt alternativ til en almindelig turistbus i langt de fleste tilfælde.
84. Afhængigt af antallet af passagerer, der skal transporteres og det pågældende formål, kan en almindelig turistbus i visse situationer muligvis substituere en minituristbus. I en række situationer, vurderes det dog meget lidt sandsynligt, at kunder, der skal bruge en minituristbus, ville efterspørge en almindelig turistbus. For det første, kan det være dyrere for små grupper af passagerer at booke en almindelig turistbus. For det andet, kan en almindelig turistbus være mere besværlig at benytte til en række formål, hvor en mindre bus vil være mere oplagt og mere fleksibel.
85. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens markedsundersøgelse blandt kunder viser, at 14 pct. af respondenterne (6 ud af 43) har angivet, at de delvist kunne få dækket deres behov for buskørsel ved at anvende minituristbusser i stedet for almindelige turistbusser (23 pct. blandt offentlige kunder og 10 pct. blandt virksomhedskunder), mens 84 pct. af respondenterne (36 ud af 43) har angivet, at minituristbusser ikke kan dække deres behov (77 pct. blandt offentlige kunder og 87 pct. blandt virksomhedskunder)²⁵. Størstedelen af kunderne mener dermed, at minituristbusser ikke kan substituere almindelige turistbusser.
86. For så vidt angår udbudssubstitution, giver det i langt de fleste tilfælde ikke mening for busselskaber at transportere passagergrupper på mere end 20 personer via to eller flere minituristbusser frem for en almindelig turistbus, da omkostningerne forbundet hermed vil være væsent-

²⁴ Styrelsen vurderer overordnet, at almindelige turistbusser og dobbeltdækkerturistbusser kan betragtes som samme bustype. I det følgende vil betegnelsen almindelig turistbus således omfatte begge typer.

²⁵ Én enkelt kunde, svarende til 2 pct., har ikke besvaret det relevante spørgsmål i markedsundersøgelsen.

ligt højere. Ligeledes kan omkostningerne forbundet med at transportere mindre passagergrupper med en almindelig turistbus i stedet for en minituristbus være højere afhængigt af opgaven.

87. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens markedsundersøgelse blandt konkurrenter viser, at 63 pct. (36 ud af 57)²⁶ af respondenterne både har minituristbusser og almindelige turistbusser i deres flåde. 25 pct. (13 ud af 53) af respondenterne mener, at kørsel med minibusser udgør et separat marked i forhold til turistbuskørsel, mens 66 pct. af respondenterne (35 ud af 53) mener, at almindelige turistbusser og minituristbusser udgør en del af det samme marked. De resterende 9 pct. (5 ud af 53) af respondenterne har svaret 'ved ikke' på det relevante spørgsmål i markedsundersøgelsen. Respondenterne udtaler bl.a., at det typisk er vigtigt for kunden, hvad prisen er, og at det alt andet lige er billigere at køre i en minibus frem for en dobbeltdækker, at en passagergruppe på 5 personer ikke ønsker at sidde i en dobbeltdækker til 83 passagerer, og at det ikke vil give mening at starte en 80-personers bus op for at hente 18 personer. Dertil udtaler respondenterne, at det er i meget få tilfælde, at samme kunde har brug for begge bustyper. Til støtte for, at de to bustyper udgør en del af samme marked, udtaler respondenter bl.a., at mange grupper på 10-15 personer bliver kørt i 30-40 personers busser, hvis dette passer bedst ind i programmet for den enkelte bus, og at såfremt en kunde har afgivet et tilbud på en minituristbus, og denne er optaget, så vil man typisk bare sende en almindelig turistbus afsted.
88. På denne baggrund er det styrelsens vurdering, at der kan være tale om delvis udbuds- og efterspørgselssubstitution for mindre passagergrupper på kortere ture, hvor en almindelig turistbus i princippet kan substituere en minituristbus og omvendt. Derimod vil særligt efterspørgselssubstitutionen efter styrelsens vurdering være væsentligt mere begrænset, når kapacitetsbehovet er større eller ved længere ture, hvor der vil være behov for større komfort og flere servicefunktioner (fx toilet).
89. Da Busselskabernes aktiviteter inden for turistbuskørsel med minituristbusser er relativt begrænsede, vil deres samlede markedsandel kun blive mindre, hvis kørsel med minituristbusser inkluderes i et samlet relevant produktmarked for turistbuskørsel med både almindelige turistbusser og minituristbusser. Busselskabernes samlede markedsandel på et selvstændigt marked for minituristbuskørsel vil desuden være under [10-20] pct. I styrelsens vurdering af fusionens potentielle konkurrencebegrænsende virkninger tages der på den baggrund udgangspunkt i et marked for turistbuskørsel med almindelige turistbusser. Om markedet skal afgrænses til at omfatte både almindelige turistbusser og minituristbusser eller snævert til almindelige turistbusser henholdsvis minituristbusser kan således stå åben i nærværende fusion.

Buskørsel med almindelige turistbusser i forhold til minibusser med lift

90. To af Busselskaberne råder over minibusser med lift. Larsenbus råder over [xxx] minibusser med lift, mens Egons råder over [xxx] minibusser med lift.
91. For så vidt angår efterspørgselssubstitution vurderer styrelsen, at en almindelig turistbus ikke kan substituere en minibus med lift, idet en kunde, der skal bruge en minibus med lift til specialkørsel i form af transport af ældre og handicappede med kørestole m.v., ikke kan anvende en almindelig turistbus uden lift. Minibussens lift udgør specialudstyr, således at minibusser med lift kan bruges til specialkørsel af eksempelvis ældre og handicappede.
92. Det kan overvejes, om en minibus med lift kan substituere en almindelig turistbus. I den henseende vurderes det meget lidt sandsynligt, at kunder, der skal bruge en almindelig turistbus,

²⁶ 4 af de 57 respondenter er Busselskaberne, da de har besvaret markedsundersøgelsens faktuelle spørgsmål. Konkurrenterne udgør de resterende 53 respondenter.

vil efterspørge en minibus med lift, idet der henvises til argumenterne fra punkt 83 ovenfor, som i endnu højere grad gør sig gældende for minibusser med lift.

93. For så vidt angår udbudssubstitution bemærker styrelsen, at de aktører, som kun råder over minibusser med lift, typisk er specialiseret i segmentet for specialkørsel med minibus med lift og ikke er aktive inden for andre former for turistbuskørsel. Disse aktører udtaler i konkurrentundersøgelsen, at de anser buskørsel med almindelige turistbusser henholdsvis minibusser (både med og uden lift) for at tilhøre to adskilte markeder.
94. På denne baggrund finder styrelsen, at der er yderst begrænset udbuds- og efterspørgselssubstitution mellem almindelige turistbusser og minibusser med lift. Dette taler for, at minibusser med lift ikke tilhører samme marked som almindelige turistbusser. Da Busselskabernes samlede markedsandel kun vil blive mindre, hvis kørsel med minibusser med lift inkluderes i et samlet relevant produktmarked for turistbuskørsel med både almindelige turistbusser og minibusser med lift, tager styrelsen i sin vurdering af fusionens konkurrencemæssige virkninger udgangspunkt i et marked for turistbuskørsel med almindelige turistbusser. Om markedet skal afgrænses til at omfatte både almindelige turistbusser og minibusser med lift kan dog stå åben i nærværende fusion.

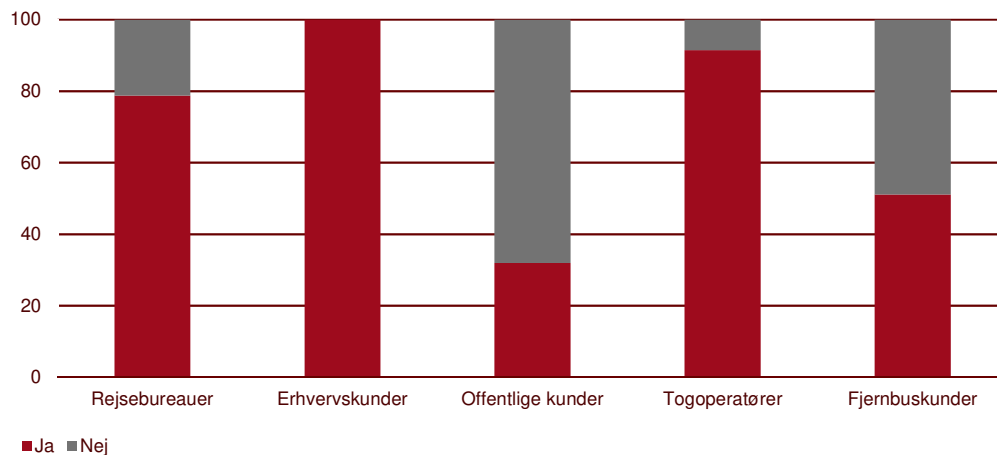
Buskørsel med minibusser med lift i forhold til minituristbusser

95. For så vidt angår efterspørgselssubstitution er minibusser med lift karakteriseret ved specialkørsel for grupper som ældre og handicappede, der har særlige behov ved kørslen, eksempelvis en kørestolslift. Disse kunder vil ofte ikke have mulighed for at få dækket deres kørselsbehov med minituristbusser, da de er afhængige af minibussernes specialudstyr og chauffører, der kan assistere dem. Det er heller ikke overvejende sandsynligt, at de kunder, der normalt ville få dækket deres behov af minituristbus, ville vælge en minibus med lift henset til sådanne bussers indretning, udstyr og udseende, som typisk bærer præg af, at de bruges til specialkørsel.
96. Med hensyn til udbudssubstitution gør det sig gældende, at minibusser med lift til specialkørsel skal registreres anderledes end øvrige turistbusser og kan fritages for moms og afgifter. Det er dog muligt at omregistrere en minibus fra specialkørsel til almindelig turistkørsel, ligesom at minibussens lift kan installeres og afinstalleres, men det er ikke noget, der foretages mellem de enkelte kørsler.
97. En respondent til styrelsens markedsundersøgelse blandt konkurrenter udtaler bl.a. at minibusser med lift hovedsagligt bruges til visiteret kørsel af ældre, handicappede eller bevægelseshæmmede, der har brug for transport og en lift til at benytte transportmidlet, og at dette intet har at gøre med minituristbusser, som er et andet marked og som hovedregel et helt andet kundesegment, hvorfor de to bustyper ikke er i konkurrence med hinanden. En anden respondent udtaler: "*Minibus med lift er ikke til kørsel med moms, så der er ingen konkurrence*", mens en tredje respondent, som kun beskæftiger sig med kørsel af minibus med lift udtaler: "*Vi mener ikke at turistfart og særlig persontransport af udsatte borgere (som vi beskæftiger os med) kan sammenlignes. De store busser kan således ikke anvendes til f.eks. transport af kørestole. Vi mener derfor at der er 2 adskilte markeder.*".
98. Styrelsen finder på denne baggrund, og bl.a. henset til de særlige registrerings- og afgiftsforhold, der gør sig gældende for minibusser med lift til specialkørsel, at der er yderst begrænset udbuds- og efterspørgselssubstitution mellem minituristbusser og minibusser med lift.
99. Det kan overvejes, om specialkørsel med minibusser med lift udgør et særskilt segment, men da Busselskabernes samlede markedsandel på et sådant segment vil være under [5-10] pct., og da Busselskabernes samlede markedsandel på et potentielt marked for turistbuskørsel med både minituristbus og minibus med lift vil være under [5-10] pct., er dette ikke behandlet nærmere i nærværende afgørelse.
-

Potentiel segmentering efter kundetyper

100. Styrelsen bemærker overordnet, at der er visse forskelle på, hvordan de enkelte kundetyper indkøber ydelsen turistbuskørsel, samt hvilke konkrete behov de enkelte kundetyper har, herunder bl.a. hvad angår omfang og frekvens. Samtidig gælder det imidlertid, at den ydelse, som kunderne efterspørger, dvs. kørsel med en turistbus, grundlæggende er den samme.
 101. For nogle kundetyper vedkommende udspiller konkurrencen sig hovedsageligt på budmarkeder. Det gælder navnlig turistbuskørsel for offentlige kunder og togoperatører, hvor en del af opgaverne sendes i udbud af bl.a. kommuner, regioner og DSB, og der kan være tale om kontrakter på eksklusive kørselsopgaver i en given periode såvel som rammeaftaler med flere busselskaber. For de tre øvrige kundegrupper, dvs. erhvervskunder, rejsebureauer og fjernbusoperatører, foregår indkøbene typisk ikke som egentlige udbud, og for ingen af kundetyperne er der kutyme for brug af aftaler med vilkår om minimumskøb, eksklusivitet eller lange opsigelsesvarsler.
 102. For så vidt angår efterspørgselssubstitution vurderer styrelsen, at der er begrænset substitution mellem de forskellige kundetyper. For det første køber visse kundetyper hele eller dele af deres turistbuskørsel af vinderne af deres offentlige udbud, hvorfor disse kundetyper ikke vil kunne indkøbe turistbuskørselsprodukter på samme vis som kundetyper, der ikke er omfattet af udbudsreglerne. For det andet er der på trods af det forhold, at alle kundetyper efterspørger sammenlignelige transportydelser, specifikke detaljer og særehenheder, der gør sig gældende for de enkelte kundetyper forretning, som kræver en vis kendskab til kundens særlige transportbehov og -præferencer, og som medfører, at de enkelte kundetyper ofte ikke umiddelbart ville kunne efterspørge transportydelser, der bliver leveret til andre kundetyper, uden at disse først blev tilpasset den efterspørgende kundetypes specifikke forretning. Eksempelvis kan et rejsebureau efterspørge turistbuskørsel af længere varighed til en destination i udlandet med behov for flere chauffører, mens en fjernbusoperatør kan efterspørge turistbuskørsel med flere daglige afgang i faste intervaller på samme rute, og en erhvervskunde vil typisk efterspørge en ad hoc kørsel tilpasset kundens specifikke ønsker.
 103. For så vidt angår udbudssubstitution vurderer styrelsen, at der er en betydelig grad af udbuds-substitution på tværs af kundetyper. Busselskaber benytter samme bustyper til alle kundetyper på markedet for almindelig turistbuskørsel. Nogle busselskaber vælger af kommercielle årsager at fokusere deres forretning på en bestemt kundetype, men disse busselskaber er stadig i stand til at løse transportydelser for de andre kundetyper, som i vid udstrækning efterspørger de samme ensartede transportydelser.
 104. Respondenterne til styrelsens markedsundersøgelse blandt konkurrenter blev spurgt, hvilke kundetyper de tilbyder turistbuskørsel. Figur 5.1 nedenfor illustrerer respondenternes svar.
-

Figur 5.1 Tilbyder jeres virksomhed turistbuskørsel til følgende kundetyper?



Note: I alt har 47 af Busselskabernes konkurrenter besvaret spørgsmålet

Kilde: Styrelsens markedsundersøgelse blandt Busselskabernes konkurrenter

105. Som det fremgår af Figur 5.1 ovenfor, tilbyder alle respondenterne turistbuskørsel til erhvervskunder, mens de øvrige kundetyper bliver serviceret af et sted mellem 30-90 pct. af de 47 respondenter, som besvarede det relevante spørgsmål. Respondenterne blev herefter spurgt, om de ville begynde at tilbyde turistbuskørsel til andre kundetyper end dem, de allerede tilbyder turistikørsel til, hvis priserne for de pågældende kundetyper stiger 5-10 pct. Figur 5.2 nedenfor illustrerer respondenternes svar.

Figur 5.2 Forestil jer, at priserne på turistbuskørsel på varig basis steg med 5-10 pct. til [kundetyper, red.], som jeres virksomhed på nuværende tidspunkt ikke tilbyder turistbuskørsel. Hvad ville jeres virksomhed i så fald gøre?

[xxx]

Note: 21 respondenter har svaret "ved ikke"

Kilde: Styrelsens markedsundersøgelse blandt Busselskabernes konkurrenter

106. Som det fremgår af Figur 5.2 ovenfor, vil halvdelen eller flere af respondenterne, der har besvaret spørgsmålet med andet end 'ved ikke', i tilfælde af en mindre prisstigning, tilbyde turistikørsel til hver enkelt af de kundetyper, respondenterne ikke i forvejen tilbyder turistbuskørsel. Dette indikerer, at der er væsentlig udbudssubstitution på tværs af de forskellige kundetyper.
107. På denne baggrund er det umiddelbart styrelsens vurdering, at markedet for turistbuskørsel, særligt på baggrund af den betydelige grad af udbudssubstitution, ikke kan afgrænses efter kundetype.

Delkonklusion

108. På baggrund af data fra markedsundersøgelser og styrelsens analyser er der indikationer på, at markedet for turistbuskørsel kan segmenteres efter bustype således, at kørsel med almindelig turistbus (herunder dobbeltdækkerbus) kan betragtes som et segment separat fra kørsel med minituristbus eller minibus med lift, mens den høje grad af udbudssubstitution på tværs af kundetyper umiddelbart tilsiger, at markedet ikke kan segmenteres i kundetyper, uanset om markedet ansues fra salgs- eller kørselsperspektivet.
109. Eftersom fusionen efter styrelsens vurdering ikke vil hæmme den effektive konkurrence betydeligt, uanset om markedet afgrænses bredt til at omfatte alle bustyper og kundetyper eller snævrere til et marked for kørsel af en bestemt kundetype med almindelig turistbus, kan den endelige afgrænsning af markedet stå åben i denne sag.
110. Vurderingen nedenfor vil tage udgangspunkt i et marked for turistbuskørsel med almindelige turistbusser, idet Busselskabernes samlede markedsandel vil være lavere på et eventuelt bredere marked omfattende minituristbusser og/eller minibusser med lift. Vurderingen vil desuden inddrage en analyse af fusionens virkninger på tværs af de forskellige kundetyper, herunder bl.a. hvad angår virkninger i relation til udbud i lyset af den udbredte brug af udbud for visse kundesegmenter.

5.1.1.2 Det relevante geografiske marked

111. Kommissionen tog stilling til markedet for skemalagt buskørsel for offentlige transportmyndigheder (rutebuskørsel for trafikselskaber) i sin afgørelse vedrørende fusionen mellem Deutsche Bahn og Arriva²⁷, men tog ikke endeligt stilling til den geografiske markedsafgrænsning. Kommissionen henviste til, at Kommissionen i tidligere afgørelser har ladet afgrænsningen stå åben for så vidt angår budmarkeder for visse former for urban transport, herunder buskoncessioner i Frankrig, mens Kommissionen for så vidt angår andre markeder for transport i og mellem byer har afgrænset nationale markeder. Kommissionen udtalte med hensyn til markedet for rutebuskørsel for trafikselskaber, at det forhold, at den samme lovgivningsmæssige ramme gælder for alle trafikselskaber, og at flere busselskaber byder på kontrakter for alle trafikselskaber, taler for et nationalt marked. Samtidig påpegede Kommissionen, at visse større busselskaber fokuserer på enkelte trafikselskabers udbud og ikke er til stede i andre trafikselskabers regioner, hvorefter Kommissionen lod afgrænsningen af det geografiske marked stå åben²⁸.
112. I sin afgørelse vedrørende fusionen mellem Deutsche Bahn og Veolia Transport Central Europe gentog Kommissionen argumentet vedrørende fælles lovgivningsramme men påpegede imidlertid også, at de specifikke udbudskrav og en lokal tilstedeværelse i regionen var af betydning i konkurrencen om koncessioner for offentlig rutebuskørsel. Kommissionen lod i afgørelsen den geografiske markedsafgrænsning stå åben²⁹.
113. I fusionssagen mellem Schoyen Gruppen A/S, Goldman Sachs Group Inc og Swebus AB mente fusionsparterne, at de relevante markeder måtte være regionale eller lokale. Kommissionen henviste til, at Kommissionen i tidligere afgørelser havde anset europæiske bustransportmarkeder for at være nationale, men lod den endelige geografiske afgrænsning stå åben, da det ikke var nødvendigt at tage endelig stilling hertil i den konkrete sag.³⁰

²⁷ Kommissionens afgørelse af 11. august 2010 i sag M.5855, DB/Arriva

²⁸ Jf. sag M.5855, DB/Arriva, præmis 27

²⁹ Jf. sag M.6818, Deutsche Bahn/Veolia Transport Central Europe, præmis 29-31

³⁰ Jf. sag M.1768, Schoyen/Goldman Sachs/Swebus, punkt 11-12.

114. I en nyere afgørelse fra den portugisiske konkurrencemyndighed har der i afgrænsningen af det geografiske marked både været fokus på, om offentlige ordregivende myndigheder modtager tilbud fra busselskaber lokaliseret i forskellige regioner, hvilket taler for at afgrænse et nationalt marked, men også på om vinderne af de offentlige udbud konsekvent har busdepoter i samme region, hvor kørselsopgaverne skal udføres, hvilket taler for at afgrænse regionale markeder. I den konkrete afgørelse blev det geografiske marked afgrænset regionalt³¹.
115. Parterne har anført, at det geografiske marked bør afgrænses nationalt, da både praksis, regulering og markedets karakteristika understøtter nationale markeder. En snævrere afgrænsning af det geografiske marked, fx en regional afgrænsning, vil ifølge parterne indebære, at de potentielle markedsandele vil forblive de samme. En regional afgrænsning kan, efter parternes vurdering, ikke understøttes af faktuelle forhold, da Busselskaberne fx betjener kunder i hele Danmark, og turistbuskørsel ofte er transporter, der vil krydse fiktive regionale grænser.³²

Styrelsens vurdering

116. Indledningsvis bemærker styrelsen, at størstedelen af den praksis, som er gengivet ovenfor, vedrører offentlig transport i form af rutebuskørsel, hvor der typisk er tale om længerevarende koncessioner, som tildeles via offentlige transportmyndigheders udbud. En vunden længerevarende kontrakt om rutebuskørsel i et nyt område kan dog gøre det mere attraktivt for et busselskab at tilbyde turistbuskørsel i samme område, da den faste rutebuskørsel typisk vil indebære, at der anlægges et busdepot i området.³³ Herfra kan der således også tilbydes turistbuskørsel.
117. For turistbuskørsel, herunder enkeltstående ture eller opgaver med mere begrænset frekvens og omfang end fx rutebuskørsel, kan geografien spille en større rolle. Et busselskab vil ofte gerne køre turistbuskørsel på ad hoc-basis i et nyt område, men enkelte ture vil næppe være tilstrækkeligt til, at busselskabet vil etablere sig i en ny region/område.
118. For så vidt angår efterspørgselssubstitution bemærker styrelsen, at kunden typisk vil have et specifikt kørselsbehov mellem fx to destinationer, og kunden har derfor ikke mulighed for at flytte sin efterspurgt kørsel fra ét område til et andet, hvorfor der som udgangspunkt vil være begrænset efterspørgselssubstitution. Det væsentlige for kunden er således, om leverandøren af turistbuskørsel kan opfylde kundens behov, herunder i forhold til hvor kørslen skal udføres.
119. Med hensyn til selve leverandørens geografiske placering kan kunderne vælge leverandører af turistbuskørsel, forudsat at den pågældende leverandør selv udbyder kørsel i kundens område eller anvender en lokal underleverandør, og leverandørernes rolle og mulighed for at servicere kunderne afhænger af, om der ses på salgs- eller kørselsperspektivet, jf. nedenfor under vurderingen af udbudssubstitution. Dog viser styrelsens markedsundersøgelse blandt kunder, at 39 pct. (11 ud af 28) af virksomhedskunderne mener, at det er væsentligt eller meget væsentligt, at leverandøren er til stede lokalt³⁴, og 29 pct. (8 ud af 28) af virksomhedskunderne mener, at det er væsentlig eller meget væsentligt, at leverandøren anvender lokale underleverandører.
120. Styrelsen vurderer, at der er tale om et produkt, som ikke i særlig grad differentieres i forhold til de mulige regionale markeder. Som udgangspunkt vil produktet turistbuskørsel med en almindelig turistbus være det samme, uanset hvorfra og fra hvilken leverandør kunden køber produktet, men kunden er afhængig af, at leverandøren er villig til at komme til kunden med

³¹ Autoridade da Concorrência's forbudsafgørelse af 6. oktober 2020, 51/2019 – RBI/Grupo Fundão

³² Jf. Parternes fusionsanmeldelse, punkt 147.

³³ Jf. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens referat af styrelsens møde med [xxx] af 21. oktober 2020.

³⁴ Dette kan fx skyldes, at kunderne føler, at de kan have et tættere samarbejde med en lokal leverandør, jf. hertil fx Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens referat af styrelsens telefonmøde med [xxx] den 18. december 2020.

turistbussen eller anvende en lokal underleverandør. Der er således en begrænset efterspørgselssubstitution på tværs af regionale områder.

121. For så vidt angår udbudssubstitution bemærker Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen indledningsvis, at det også her kan være relevant at skelne mellem henholdsvis salgs- og kørselsperspektivet. Set fra salgsperspektivet vil et busselskab således kunne benytte underleverandører i et område, hvor selskabet ikke selv er til stede, men i forhold til selve kørslen vil selskabet selv skulle være til stede for at kunne gøre sig gældende. Styrelsens markedsundersøgelse blandt konkurrenter viser, at [xxx] pct. af respondenternes samlede omsætning fra turistbuskørsel genereres i regioner, hvor respondenterne i forvejen har et busdepot. Af denne omsætning udføres [xxx] pct. af respondenterne selv, mens de resterende [xxx] pct. genereres ved brug af underleverandører. For så vidt angår de resterende [xxx] pct. af respondenternes samlede omsætning, som genereres uden for de regioner, hvori deres busdepoter er placeret, genereres [xxx] pct. af omsætningen via underleverandører. Dog er der betydelig forskel for de adspurgte busselskaber, hvor nogle selskaber genererer 100 pct. af deres omsætning i den/de region(er), hvor de har busdepot, mens andre selskaber opererer mellem 2-3 regioner, hvor de ikke har busdepoter i dem alle. Desuden svarer 55 pct. (11 ud af 20) af respondenterne, at de ikke ville tilbyde turistbuskørsel uden for den eller de regioner, hvor de har busdepoter, selv hvis priserne steg 5-10 pct. De resterende 45 pct. (9 ud af 20) af respondenterne har svaret, at de ville tilbyde turistbuskørsel uden for den eller de regioner, hvor de har busdepoter, hvis priserne steg 5-10 pct.³⁵
122. Det forhold, at et busselskab genererer størstedelen af sin omsætning i områder, hvor selskabet har et busdepot, skyldes formentlig, at der er omkostninger forbundet med såkaldt tomkørsel, dvs. kørsel uden passagerer, hvilket både indebærer udgifter til benzin og løn til chauffør såvel som slitage på bussen, som ikke nødvendigvis dækkes af den pågældende opgave, eller som betyder at kørslen ikke kan tilbydes til en konkurrencedygtig pris. Det indebærer således, at busselskaberne i begrænset omfang selv kører opgaver, som skal udføres langt væk fra busdepotets placering. Parterne anfører, at mængden af rentabel tomkørsel afhænger af opgavens størrelse, og at en opgave som tommelfingerregel kan bære udgifter til tomkørsel på 15 pct. af turens pris.³⁶ En opgaves omfang og mængden af tomkørsel har således også betydning for, hvorvidt/hvornår det kan betale sig at etablere et nyt busdepot. Hvis et busselskab begynder at få eller tage flere opgaver i en given region/område, vil det på et tidspunkt være rentabelt at etablere et busdepot i den givne region/område frem for tomkørsel og/eller brug af underleverandører.
123. Det følger af markedsundersøgelsen, at Busselskaberne og de øvrige aktører på markedet har en præference for at udføre opgaver i de regioner, hvor selskaberne i forvejen har et busdepot, men at busselskaberne også udfører opgaver i regioner, hvor de ikke har busdepoter – både qua kørsel med egne busser og via underleverandører. Parterne har eksempelvis anført, at Papuga Bus har kørt mindre opgaver i form af kørsel til firmajulefrokoster i Københavnsområdet, hvor opgaven har ligget i forlængelse af kørsel fra Jylland til Sjælland, selvom Papuga Bus' busdepoter ligger i Jylland³⁷. Aktørerne på markedet vil typisk foretrække at køre så mange opgaver som muligt selv og dermed spare omkostninger og avance til underleverandører. Underleverandører benyttes især i situationer, hvor det er dyrt eller hvor man umiddelbart er forhindret i selv at udføre kørslen, fx i lyset af tomkørsel.

³⁵ Besvarelsen af spørgsmål 7 i styrelsens markedsundersøgelse blandt konkurrenter. Det bemærkes, at procent i teksten er angivet uden respondenter, der har svaret 'ved ikke' under antagelse om, at de fordeler sig som de andre respondenter. I alt har ti respondenter svaret 'ved ikke'.

³⁶ Jf. Parternes fusionsanmeldelse, punkt 136.

³⁷ Jf. Parternes fusionsanmeldelse, punkt 140.

124. Parterne anfører, at et busselskabs geografiske placering har mindre betydning for, hvor et busselskab kan løse opgaver, da det er forholdsvis let at etablere et nyt busdepot. Ifølge parterne kræver det alene en parkeringsplads, såfremt der er opgaver i et område, hvor selskabet ikke har et busdepot. En parkeringsplads til busser koster, ifølge parterne, typisk 1.500 kr. om måneden plus moms. Hvis der ønskes et mere fast depot med kontorlokaler og egne faciliteter kan det, ifølge parterne, etableres på under to måneder. Flere busselskaber med hjemsted i Jylland, som Abildskou og Herning Turist, har eksempelvis etableret busdepoter i København.³⁸ Videre har 83 pct. (34 ud af 41) af respondenterne i markedsundersøgelsen blandt konkurrenter oplyst, at det er let at etablere et busdepot i et nyt geografisk område/region.³⁹
125. I styrelsens markedsundersøgelse har 68 pct. (27 ud af 40) af respondenterne anført, at de ofte eller til tider anvender en underleverandør til at køre opgaver i regioner, hvor de ikke selv har et busdepot. Busselskaber har dermed mulighed for at anvende en underleverandør til opgaver i regioner, hvor man ikke selv har et busdepot, hvilket taler for et nationalt geografisk marked set fra salgsperspektivet. Set fra kørselsperspektivet er busselskabets egen fysiske tilstedeværelse mere væsentlig, og her kan særligt udgifter til tomkørsel medvirke til, at markedet i højere grad kan betragtes som regionalt.
126. Sammenfattende finder styrelsen, at efterspørgselssubstitutionen grundlæggende er begrænset, idet kunden typisk efterspørger specifik kørsel mellem fx to destinationer. Med hensyn til udbudssubstitution kan det være relevant at skelne mellem henholdsvis kørselsperspektivet og salgsperspektivet, da turistbuskørsel i en given region ofte vil kræve en lokal tilstedeværelse eller brug af en lokal underleverandør. Styrelsens undersøgelser viser således, at det er et relativt begrænset antal opgaver, busselskaberne selv kører med egne busser i regioner, hvor de ikke har et busdepot, samt at aktørerne på markedet set fra både salgs- og kørselsperspektivet har en vis tilknytning til de regioner, hvori deres busdepoter er beliggende. Det kan bl.a. skyldes, at det er mere rentabelt for leverandørerne at undgå tomkørsel mest muligt og selv udføre turistkørselsopgaver.
127. Omvendt er der ikke indikationer på, at der er betydelige barrierer forbundet med at etablere et busdepot i en ny region, jf. også nærmere herom nedenfor i afsnit 5.2.2.4, eller at tilbyde turistbuskørsel på tværs af flere regioner via underleverandører. Brugen af underleverandører er udbredt, når der skal køres opgaver langt væk fra busdepotets placering, og aktører på markedet har over for styrelsen noteret, at busselskaber, der modtager en ordre fra en kunde i et nyt område, typisk vil anvende en underleverandør ved sådanne ad hoc-kørsler.⁴⁰ Dette taler for, at busselskaber – set fra salgsperspektivet – har mulighed for at tilbyde turistbuskørsel, eventuelt via underleverandører, i geografiske områder, hvor de ikke selv har busdepot, mens dette i mindre grad gør sig gældende set fra kørselsperspektivet.

Delkonklusion

128. Eftersom fusionen efter styrelsens vurdering ikke vil hæmme den effektive konkurrence betydeligt, uanset om det geografiske marked for turistbuskørsel afgrænses snævert til regionerne eller bredere til fx Øst- og Vestdanmark eller Danmark, kan markedsafgrænsningen i denne afgørelse stå åben.

³⁸ Jf. Parternes fusionsanmeldelse, punkt 135.

³⁹ Besvarelsen af spørgsmål 8 i styrelsens markedsundersøgelse blandt konkurrenter. Det bemærkes, at procent i teksten er angivet uden respondenter, der har svaret 'ved ikke' under antagelse om, at de fordeler sig som de andre respondenter. I alt har seks respondenter svaret 'ved ikke'.

⁴⁰ Jf. eksempelvis Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens referat af styrelsens møde med [xxx] af 26. oktober 2020, hvor [xxx] (beliggende i [xxx]) vil tage en ad hoc-kørsel på Sjælland, men vil anvende en underleverandør; og Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens referat af styrelsens møde med [xxx] af 21. oktober 2020.

-
129. Vurderingen nedenfor vil tage udgangspunkt i et nationalt marked, men regionale aspekter og virkninger vil blive inddraget i den konkurrencemæssige vurdering.

5.1.1.3 Konklusion – markedet for turistbuskørsel

130. Det er styrelsens vurdering, at der kan afgrænses et marked for turistbuskørsel (dvs. ikke-skemalagt buskørsel og chartret busservices), som adskiller sig fra eksempelvis rutebuskørsel og fjernbuskørsel. Det er videre styrelsens umiddelbare vurdering, at dette marked kan segmenteres i separate markeder for kørsel med henholdsvis almindelige turistbusser, minituristbusser og minibusser med lift. Den endelige afgrænsning kan dog holdes åben, idet fusionen ikke vil hæmme den effektive konkurrence betydeligt, uanset om markedet afgrænses bredt til at omfatte alle bustyper eller snævert til hver enkelt bustype. Hvis markedet afgrænses bredere end turistbuskørsel med almindelig turistbus til også at inkludere minituristbusser og/eller minibusser med lift, vil parternes markedsandel således være lavere end markedsandelene angivet nedenfor i vurderingen af fusionens virkninger, hvor der tages udgangspunkt i et snævert marked for turistbuskørsel med almindelig turistbus.
131. Styrelsen har endvidere overvejet en segmentering af produktmarkedet i henhold til forskellige kundetyper, men har ladet den endelige afgrænsning af produktmarkedet stå åben, da fusionen ikke vil hæmme den effektive konkurrence betydeligt uanset afgrænsningen i forhold til kundetyper, jf. vurderingen af fusionens virkninger nedenfor.
132. Det er styrelsens umiddelbare vurdering, at det geografiske marked ikke er bredere end nationalt og med elementer af mere regional konkurrence, idet busselskaberne vil have en regional tilknytning til de områder, hvor de har busdepoter. Omvendt taler branchens praksis med brug af underleverandører for en bredere og eventuelt national afgrænsning, idet busselskaber kan servicere kunder via underleverandør, selvom de ikke selv har mulighed for at udføre kørslen i fx et bestemt område. Styrelsen har dog ikke taget endelig stilling til den geografiske afgrænsning, da fusionen efter styrelsens vurdering ikke vil give anledning til konkurrencemæssige betænkeligheder hverken på nationalt eller mere regionalt niveau, jf. nedenstående vurdering af fusionens virkninger.
133. Styrelsen har således til brug for vurderingen taget udgangspunkt i et marked for turistbuskørsel med almindelig turistbus i Danmark, idet vurderingen også inddrager regionale aspekter og virkninger samt virkninger på tværs af de forskellige kundetyper.

5.2 Vurderingen af fusionens konkurrencemæssige virkninger

134. Fusionskontrol består i en undersøgelse af, om fusionen vil hæmme den effektive konkurrence betydeligt, jf. konkurrencelovens § 12 c, stk. 2. Det afgørende for, om en fusion kan godkendes eller ej, er, om den hæmmer den effektive konkurrence betydeligt på et eller flere af de berørte markeder. Vurderingskriteriet er uddybet i afsnit 7.1 nedenfor i Bilag .
135. Et relevant marked betragtes som et berørt marked, når to eller flere af fusionsparterne er aktive på det samme marked, og fusionen vil medføre, at de tilsammen vil få en markedsandel på mindst 15 pct. (horisontale forbindelser).⁴¹
136. Som beskrevet i punkt 110 er det styrelsens vurdering, at der til brug for vurderingen af denne fusion kan tages udgangspunkt i markedet for turistbuskørsel (dvs. ikke-skemalagt buskørsel og chartret busservices) med almindelig turistbus.

⁴¹ Jf. Bekendtgørelse om anmeldelse af fusioner, BEK nr. 1005 af 15/08/2013, Bilag 1, afsnit 7.

5.2.1 Vurderingen af det kontrafaktiske scenarie

137. Ved styrelsens vurdering af, om fusionen vil hæmme den effektive konkurrence betydeligt, skal det vurderes, hvordan konkurrencesituationen forventes at være på markedet uden fusionen (det kontrafaktiske scenarie) sammenlignet med, hvordan konkurrencesituationen forventes at være med fusionens gennemførelse (fusionsscenariet), jf. afsnit 7.2.2 i Bilag . Styrelsen sammenligner de to scenarier for derved at vurdere, om fusionen hæmmer den effektive konkurrence betydeligt.
138. Det fremgår af både Kommissionens retningslinjer for horisontale fusioner og af praksis fra Kommissionen og Retten, at udgangspunktet er, at fusionens virkninger for konkurrencen skal sammenlignes med de konkurrenceforhold, der gjorde sig gældende på fusionstidspunktet.⁴² Det følger dog både af Kommissionens retningslinjer og af relevant praksis, at "Under visse omstændigheder kan Kommissionen dog tage hensyn til de forventede fremtidige ændringer på markedet, som i rimelig grad kan forudsiges."⁴³
139. Parterne har i fusionsanmeldelsen oplyst følgende omkring det kontrafaktisk scenarie: "*Hvis fusionen ikke gennemføres, vil Busselskaberne blive søgt solgt til en anden køber. I mellemtiden vil Busselskaberne fortsætte deres aktiviteter. Fusionsparterne vurderer således det kontrafaktiske scenarie til at være status quo.*"⁴⁴
140. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen vurderer med udgangspunkt i parternes oplysninger, at det relevante kontrafaktiske scenarie til brug for nærværende fusion er status quo, hvor Egons, Larsenbus, Papuga og Papuga Bus er selvstændige aktører.

5.2.2 Horisontale virkninger

5.2.2.1 Markedet for turistbuskørsel med almindelig turistbus i Danmark

141. Egons, Larsenbus, Papuga og Papuga Bus er alle aktive på markedet for turistbuskørsel med almindelig turistbus i Danmark, og herved er der et horisontalt overlap mellem parternes aktiviteter.
142. Parterne har estimeret størrelsen af det samlede marked for turistbuskørsel med almindelig turistbus i Danmark til [xxx] mia. kr. i 2019⁴⁵, hvoraf Egons havde en omsætning på [xxx] mio. kr., Larsenbus havde en omsætning på [xxx] mio. kr., Papuga havde en omsætning på [xxx] mio. kr. og Papuga Bus havde en omsætning på [xxx] mio. kr., når underleverandørkørsel er medregnet hos det busselskab, der modtager ordren fra kunden. Det kan bemærkes, at Busselskaberne i 2019 havde en omsætning fra underleverancer kørt for andre end de øvrige i Busselskaberne på [xxx] mio. kr.⁴⁶
143. Som nævnt i afsnit 4.2 ovenfor er brug af underleverandører udbredt på markedet, og det gælder også – i varierende grad – for Busselskaberne. Opgørelsen af Busselskabernes omsætning og markedsandele afhænger dermed af, om omsætningen genereret af underleverandører

⁴² Jf. Kommissionens retningslinjer af 5. februar 2004 for vurderingen af horisontale fusioner efter Rådets forordning om kontrol med fusioner og virksomhedsovertagelser (2004/C 31/03) ("Kommissionens retningslinjer for horisontale fusioner"), punkt 9. Jf. Retten i Første Instans' dom af 19. maj 1994 i sag T-2/93, Air France, præmis 70. Sagen omhandler jurisdiktionsspørgsmål, men er formuleret i generelle vendinger, som Retten senere henviser til.

⁴³ Jf. Kommissionens retningslinjer for horisontale fusioner, punkt 9.

⁴⁴ Jf. Parternes fusionsanmeldelse, punkt 63-64.

⁴⁵ Jf. Parternes fusionsanmeldelse, punkt 187

⁴⁶ Jf. Parternes fusionsanmeldelse, Bilag 34, "*Split of 2019A revenue by segment & region for each bus group and consolidated*"

medregnes hos enten i) busselskabet, der modtager ordren fra kunden (salgsperspektivet) eller ii) busselskabet, der udfører underleverancekørslen for kunden (kørselsperspektivet).⁴⁷

144. De to opgørelsesmetoder viser forskellige nuancer af omsætningen. Den første opgørelsesmetode fokuserer på, hvor mange opgaver busselskabet vinder. Dette vil efter styrelsens vurdering i højere grad afspejle busselskabernes markedsstyrke i konkurrencesituationen, hvor selskaberne søger at vinde kundeordrer.⁴⁸ Den anden opgørelsesmetode fokuserer på, hvor meget busselskabet kører med egne busser, deres kapacitet og tilstedeværelse. Et eksempel, der viser forskellen på disse to opgørelsesmetoder, er Papuga Bus' kørsel for togoperatører. Papuga Bus vandt ved DSB's seneste udbud tre ud af fire delaftaler om togbuskørsel, på trods af, at Papuga Bus alene har [xxx] turistbusser, og DSB kan bruge omkring [xxx] turistbusser i samtidig drift ved store sporarbejder.⁴⁹ På denne baggrund får Papuga Bus en høj markedsandel på [90-100] pct. for denne kundetype ved en omsætningsopgørelse set fra salgsperspektivet. Papuga Bus har dog indgået samarbejdsaftaler med [xxx] andre busselskaber (heraf er [xxx] selskaber uafhængige busselskaber, og [xxx] selskaber er en del af Busselskaberne) om at stå til rådighed med et vist antal busser til togerstatningskørsel.⁵⁰ Ser man på Papuga Bus' omsætning for togoperatører ud fra kørselsperspektivet, falder selskabets markedsandel til [20-30] pct., jf. nærmere herom i afsnit 5.2.2.6.
145. Parterne har desuden anført, at det generelt gælder ved turistbuskørsel, herunder ved ovenfor omtalte DSB-kontrakt⁵¹, at det ordremodtagende busselskab bærer risikoen for opgavens udførelse og derfor har ansvaret over for kunden.⁵²
146. På baggrund af ovenstående vil styrelsen i nærværende fusion i udgangspunktet medregne omsætning genereret af underleverandører hos det busselskab, der modtager ordren fra kunden (salgsperspektivet). Der vil dog også blive foretaget opgørelser ud fra kørselsperspektivet for fx at illustrere kapacitet og tilstedeværelse, herunder på tværs af forskellige geografiske områder, hvor det er relevant. I den forbindelse bemærkes, at salgs- og kørselsperspektivet også belyser Busselskabernes rolle inden for henholdsvis køb og salg af underleverandørkørsel. Som nævnt er en betydelig del af Busselskabernes kørsel som underleverandør eller brug af underleverandør sket via andre af fusionsparterne. Busselskaberne (dvs. parterne i fusionen) har i 2019 samlet set genereret [xxx] mio. kr. i omsætning (heraf [xxx] mio. kr. inden for kundesegmentet "togoperatører"), hvor én blandt Busselskaberne har været ordremodtager, mens selve kørslen er udført af én af de andre fusionsparter. Til sammenligning har Busselskaberne som nævnt kørt underleverandørkørsel for tredjeparter for i alt [xxx] mio. kr., mens

⁴⁷ Ved brug af underleverandør er det ikke nødvendigvis hele det fakturerede beløb hos kunden, der tilgår underleverandøren. Således er det muligt, at en del af den omsætning, som står anført ved et busselskab under kørselsperspektivet ikke er tjent som følge af, at det pågældende selskab har udført kørslen selv, men derimod har anvendt en underleverandør og har beholdt en andel af det fakturerede beløb. Parterne har anført, at [xxx].

⁴⁸ Jf. i samme retning: Præmis 142 i Kommissionens afgørelse Framatome/Siemens/Cogema: "As to the calculation of market shares, the parties indicated during the hearing that the value added by subcontractors in the respective consortium should not be attributed to the 'lead company' of the consortium. As a result, the parties would hold a market share of only [30 % to 40 %]. In the opinion of the Commission, however, such attribution is appropriate, since it better reflects the role and market position of the 'lead company' in the market of the supply of spent-fuel racks."

⁴⁹ Jf. DSB's besvarelse af styrelsens markedsundersøgelse blandt kunder.

⁵⁰ Jf. Parternes fusionsanmeldelse, punkt 250.

⁵¹ DSB's seneste udbud blev afsluttet i juni 2020 og omfattede fire delaftaler. Papuga Bus vandt tre ud af fire delaftaler om togbuskørsel for henholdsvis S-tog, Sjælland og Fyn/Jylland. DitoBus Excursions A/S vandt den sidste delaftale for skolerejser. Ifølge parterne er der i princippet tale om udbud af en logistikløsning, hvormed det afgørende for opgaven er at være parat med en busløsning på det sted, hvor toget ikke kan køre. Dette kan være planlagte nedlukninger af jernbanenettet, eller det kan være ad hoc problemer. Ifølge parterne er der ikke ét busselskab, der i relation til adgang til busser vil kunne løfte denne opgave alene. For at løse opgaven (vinde udbuddet), skal et busselskab engagere underleverandører og have tilsagn om adgang til busser alle steder i Danmark, jf. Parternes bemærkninger til styrelsens markedsundersøgelse blandt konkurrenter, 25. februar 2021, s. 5.

⁵² Jf. Parternes fusionsanmeldelse, punkt 332.

Busselskaberne har benyttet tredjeparter til underleverandørkørsel for mindre end [xxx] mio. kr., hvoraf en væsentlig del er relateret til kørsel for togoperatører.⁵³ I lyset af fusionsparternes aktiviteter inden for underleverandørkørsel, vurderingen nedenfor og de beskrevne markeds karakteristika er det styrelsens vurdering, at fusionsparterne ikke som følge af fusionen vil opnå en betydelig stilling og være uomgængelig i forbindelse med henholdsvis køb og salg af underleverandørkørsel over for øvrige busselskaber.

5.2.2.1.1 Markedsandele og HHI

147. Busselskaberne havde i 2019 markedsandele (fra salgsperspektivet) på henholdsvis ca. [0-5], [0-5], [10-20] og [10-20] pct. på markedet for turistbuskørsel med almindelig turistbus i Danmark, jf. Tabel 5.1. Efter fusionen vil Busselskaberne således være den største aktør på markedet med en markedsandel på ca. [30-40] pct.
148. Busselskaberne er, bortset fra et mindre selskab med begrænset størrelse, en sammenlægning af henholdsvis den største, næststørste og fjerdestørste aktør på markedet for turistbuskørsel målt ved omsætning fra salgsperspektivet fra 2019, jf. Tabel 5.1. Busselskaberne vil efter fusionen være betydeligt større end de øvrige konkurrenter, herunder også end den næststørste aktør, DitoBus, som har en markedsandel på ca. [5-10] pct., jf. Tabel 5.1.
149. Hvis markedsandelene i stedet betragtes på baggrund af kørselsperspektivet, så havde Busselskaberne i 2019 en samlet markedsandel på [20-30] pct., jf. Tabel 5.1. Busselskaberne har således samlet set en lavere markedsandel fra kørselsperspektivet end fra salgsperspektivet. Det skyldes, at Papuga Bus har en væsentlig lavere markedsandel fra kørselsperspektivet, fordi Papuga Bus i høj grad gør brug af underleverandører. Dette forhold afspejler således forskelle i forretningsmodeller i de forskellige busselskaber, hvor fx Papuga Bus har kunnet byde og vinde et stort udbud, men samtidig ikke har haft kapacitet til at køre selv og på den måde delvis er afhængig af andre busselskaber.
150. Målt ved antal busser bliver Busselskabernes ligeledes den største aktør med [20-30] pct. af det samlede antal busser, mens DitoBus bliver den næststørste aktør målt ved antal busser med ca. [5-10] pct., jf. Tabel 5.1. Busselskaberne har en lavere markedsandel målt ved antal busser end markedsandelen målt ved værdi. Det skyldes igen bl.a., brugen af underleverandører.⁵⁴

⁵³ Årsagen til at der står 'mindre end' [xxx] mio. kr. skyldes, at det ordremodtagende busselskab typisk beholder en del af det fakturerede beløb i forhold til det beløb, der tilgår underleverandøren. Hvorfor det nøjagtige beløb, der tilgår underleverandører er mindre end omsætningen, som kunden betaler det ordregivende selskab. Til eksempel anfører parterne, at [xxx], jf. Parternes fusionsanmeldelse, punkt 330. Respondenterne i styrelsens markedsundersøgelse har samlet set angivet at købe underleverandørkørsel for ca. [xxx] mio. kr. i 2019, og hertil kommer underleverandørkørsel, som foretages for de øvrige selskaber på markedet.

⁵⁴ Det bemærkes, at omsætningen er fra 2019 og antal busser fra primo 2021. Der kan således være et misforhold mellem antallet af busser, der har genereret den konkrete omsætning, herunder særligt i lyset af COVID-19, som kan have haft betydning for selskabernes busflåde. Fx har Larsenbus nedskaleret sin flåde med [xxx] busser.

Tabel 5.1 **Busselskabernes omsætning, antal busser og markedsandele for turistbuskørsel med almindelige turistbusser fra salgs- og kørselsperspektivet**

	Salgsperspektiv		Kørselsperspektiv		Antal busser	
	Omsætning (mio. kr.) i 2019	Markedsandele (pct.) målt ved omsætning	Omsætning (mio. kr.) i 2019	Markedsandele (pct.) målt ved omsætning	Antal almindelige turistbusser per 1/1/21	Markedsandele (pct.) målt ved antal busser
Busselskaberne (samlet)	[xxx]	[30-40]	[xxx]	[20-30]	[xxx]	[20-30]
Egons	[xxx]	[0-5]	[xxx]	[5-10]	[xxx]	[0-5]
Larsenbus	[xxx]	[10-20]	[xxx]	[10-20]	[xxx]	[10-20]
Papuga Bus	[xxx]	[10-20]	[xxx]	[5-10]	[xxx]	[0-5]
Papuga	[xxx]	[0-5]	[xxx]	[0-5]	[xxx]	[0-5]
DitoBus Gruppen A/S	[xxx]	[5-10]	[xxx]	[5-10]	[xxx]	[5-10]
Abildskou A/S	[xxx]	[0-5]	[xxx]	[0-5]	[xxx]	[0-5]
Sørensen Rejser	[xxx]	[0-5]	[xxx]	[0-5]	[xxx]	[0-5]
Lyngby Turistfart A/S	[xxx]	[0-5]	[xxx]	[0-5]	[xxx]	[0-5]
H C Haarby Turist	[xxx]	[0-5]	[xxx]	[0-5]	[xxx]	[0-5]
Nobina Danmark A/S	[xxx]	[0-5]	[xxx]	[0-5]	[xxx]	[0-5]
Todbjerg Busser	[xxx]	[0-5]	[xxx]	[0-5]	[xxx]	[0-5]
Herning Turist	[xxx]	[0-5]	[xxx]	[0-5]	[xxx]	[0-5]
Anchersen	[xxx]	[0-5]	[xxx]	[0-5]	[xxx]	[0-5]
Herfølge Turistfart	[xxx]	[0-5]	[xxx]	[0-5]	[xxx]	[0-5]
Øvrige	[xxx]	[40-50]	[xxx]	[50-60]	[xxx]	[60-70]
Total	[xxx]	100	[xxx]	100	[xxx] ⁵⁵	100
	Salgsperspektiv		Kørselsperspektiv			
	Før fusion	Efter fusion	Før fusion	Efter fusion		
HHI	[500-1.000]	[1.000-1.500]	[0-500]	[500-1.000]		
Ændring i HHI	[≥250]		[≥250]			

⁵⁵ Styrelsens estimat for antallet af almindelige turistbusser er baseret på en skalering på baggrund af gennemsnitlig omsætning per bus. Parterne har anført, at der efter deres opfattelse er godt [xxx] almindelige turistbusser i Danmark, hvilket ville indebære, at parternes andel af det samlede antal busser var lavere. Dansk PersonTransport har oplyst et skøn på 1.261 turistbusser med udgangspunkt i tal fra Danmarks Statistik og medlemsdata.

Kilde: Parterne fusionsanmeldelse, Bilag 34, "Split of 2019A revenue by segment & region for each bus group and consolidated" og markedsundersøgelsen blandt markedets aktører

151. På et marked for turistbuskørsel med almindelig turistbus er HHI fra salgsperspektivet før fusionen [500-1.000]. Efter fusionen stiger HHI til [1.000-1.500], svarende til en stigning i HHI på ≥ 250 . HHI og ændringen i HHI fra salgsperspektivet overstiger dermed de af Kommissionen fastsatte grænser for, hvornår det er usandsynligt, at der kan påvises horisontale, konkurrencemæssige problemer.⁵⁶
152. HHI fra kørselsperspektivet er noget lavere før fusionen [0-500] og ligeledes efter fusionen, hvor HHI stiger til [500-1.000], svarende til en stigning på HHI $\geq$. Således overstiger HHI og ændringen i HHI fra kørselsperspektivet ikke de af Kommissionen fastsatte grænser.
153. Ifølge Kommissionens retningslinjer kan markedsandele på 50 pct. eller mere i sig selv være et tegn på en dominerende stilling, mens markedsandele mellem 25 og 40 pct. kan give anledning til konkurrenceproblemer afhængigt af de konkrete markedsforhold, herunder antallet af konkurrenter og deres styrke, kapacitetsbegrænsninger eller det forhold, at fusionsparterne eller deres produkter er nære substitutionsprodukter.⁵⁷
154. Busselskabernes samlede markedsandel overstiger 25 pct. og HHI fra salgsperspektivet ligger mellem 1.000-2.000 suppleret med et delta på mere end 250, og det kan således ikke på baggrund af markedsandele og koncentration udelukkes, at fusionen kan give anledning til konkurrencemæssige betænkeligheder.
155. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har i forlængelse heraf foretaget en nærmere vurdering af risikoen for ensidige virkninger på markedet for turistbuskørsel med almindelig turistbus i Danmark.

5.2.2.2 Vurdering af ensidige virkninger

156. Ved vurderingen af om en fusion vil hæmme den effektive konkurrence betydeligt, skal det undersøges, hvorvidt den fusionerede enhed efter fusionen vil få en øget markedsmagt, som sætter virksomheden i stand til ensidigt at anvende denne markedsmagt til fx at hæve priserne.

5.2.2.2.1 Parternes stilling

157. Som nævnt, er Busselskaberne, bortset fra et mindre selskab, en sammenlægning af henholdsvis den største, næststørste og fjerdestørste aktør på markedet for turistbuskørsel med almindelig turistbus målt ved omsætning fra salgsperspektivet, jf. Figur 5.3. Efter fusionen vil Busselskaberne være den største aktør på markedet med en samlet markedsandel på [30-40] pct.⁵⁸ Der har været begrænsede udsving i markedsandele over tid. Busselskabernes samlede markedsandele var henholdsvis [30-40] pct. og [30-40] pct. i 2017 og 2018. Den noget højere markedsandel i 2018 skyldes, at Busselskaberne har haft en betydelig større omsætning inden

⁵⁶ Jf. Kommissionens retningslinjer for horisontale fusioner, punkt 20, herunder at det for et HHI, der ligger mellem 1.000-2.000 suppleret med et delta på mere end 250 ikke kan udelukkes, at fusionen kan give anledning til konkurrencemæssige betænkeligheder.

⁵⁷ Jf. Kommissionens retningslinjer for horisontale fusioner, punkt 17-18.

⁵⁸ Markedsandelene er beregnet på baggrund af omsætningstal fra 2019.

for togoperatører sammenlignet med 2019, mens det højere niveau for markedsandelen i 2017 hovedsageligt skyldes et lidt mindre totalmarked.

158. Styrelsen bemærker, at situationen med Covid-19 har haft stor betydning for markedet i 2020, idet Covid-19 har reduceret efterspørgslen på turistbuskørsel. Parterne anfører, at Covid-19 især har haft betydning for kundetyper rejsebureauer.⁵⁹ Styrelsen vurderer, at situationen også har haft stor betydning for kørslen for de øvrige kundetyper.⁶⁰ Derudover har konkurrenter både på styrelsens telefonmøder og i besvarelsen af styrelsens markedsundersøgelse givet udtryk for, at branchen generelt er påvirket af situationen med Covid-19.⁶¹ Det er således styrelsens vurdering, at hele branchen er blevet påvirket, og at Busselskaberne hverken er stillet værre eller bedre af situationen med Covid-19 end konkurrenterne på markedet.
159. Busselskaberne bliver betydeligt større end de øvrige konkurrenter, herunder også den næststørste aktør, DitoBus, som har en markedsandel på ca. [5-10] pct., jf. ovenfor. Markedet er herudover karakteriseret ved et stort antal mindre busselskaber, jf. Figur 5.3. Figuren viser omsætningen fra salgsperspektivet for busselskaber, der har besvaret styrelsens markedsundersøgelse, men derudover er der en række øvrige selskaber/vognmænd på markedet, som samlet set tæller ca. 200 busselskaber/vognmænd, der udfører turistbuskørsel.⁶²

Figur 5.3 Omsætning på markedet for turistbuskørsel med almindelig turistbus fordelt på busselskaber (2019)

[xxx]

Note: De røde søjler viser Busselskaberne, og de grå viser Busselskabernes konkurrenter.

Note: Underleverandørsomsætning er medregnet hos det selskab, der har modtaget ordren fra kunden (dvs. salgsperspektivet).

Kilde: Parterne fusionsanmeldelse, Bilag 34, "Split of 2019A revenue by segment & region for each bus group and consolidated" og styrelsens markedsundersøgelse blandt Busselskabernes konkurrenter

160. Det forhold, at det, foruden en mindre aktør, er henholdsvis den største, næststørste og fjerdestørste aktør målt ved markedsandele fra salgsperspektivet, der fusionerer, samtidig med at den fusionerede enhed vil få en markant større markedsandel end den næststørste aktør på et forholdsvis fragmenteret marked kan medføre visse konkurrencemæssige betænkeligheder. Det gælder eksempelvis i forhold til, hvorvidt andre busselskaber kan anses for at være reelle konkurrenter til den fusionerede enhed, eller om Busselskabernes størrelse efter fusionen gør, at de kan agere ensidigt.

⁵⁹ Jf. Parternes fusionsanmeldelse, punkt 218. Fx har Papuga Bus estimeret, at de har kørt [xxx] ture for rejsebureauer i 2020 mod [xxx] ture i 2019.

⁶⁰ Jf. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens referat af styrelsens møde med [xxx] af 21. oktober 2020, side 3, hvoraf det fremgår, at "der ikke har været nogen turister eller erhvervskunder". Jf. herudover parternes fusionsanmeldelse, punkt 264, hvoraf det fremgår, at [xxx] grundet Covid-19, samt parternes fusionsanmeldelse, punkt 298, hvoraf det fremgår, at [xxx] som følge af Covid-19.

⁶¹ Jf. fx Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens referat af styrelsens møde med [xxx] af 26. oktober 2020, side 3; Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens referat af styrelsens møde med [xxx] af 26. oktober 2020, side 1-2; Kommentarer til besvarelser af spørgsmål 2 fra [xxx] og kommentarer til besvarelser af spørgsmål 20 fra [xxx] og [xxx] i styrelsen markedsundersøgelse blandt konkurrenter.

⁶² Der er 198 vognmænd med turistbusser i brancheforeningen Dansk PersonTransport, som er den eneste brancheforening for turistbusvognmænd.

-
161. For at vurdere denne risiko vil styrelsen i det følgende bl.a. undersøge kunder og konkurrenters forventninger til fusionen (afsnit 5.2.2.2.2), kundernes muligheder for at skifte leverandør (afsnit 5.2.2.2.3), adgangs- og ekspansionsbarrierer på markedet (afsnit 5.2.2.2.4), hvor tætte konkurrenter Busselskaberne er før fusionen (afsnit 5.2.2.2.5) og betydningen af henholdsvis de forskellige kundetyper (afsnit 5.2.2.2.6) og regionale fokusområder (afsnit 5.2.2.2.7).

5.2.2.2.2 Kunder og konkurrenters forventning til fusionen

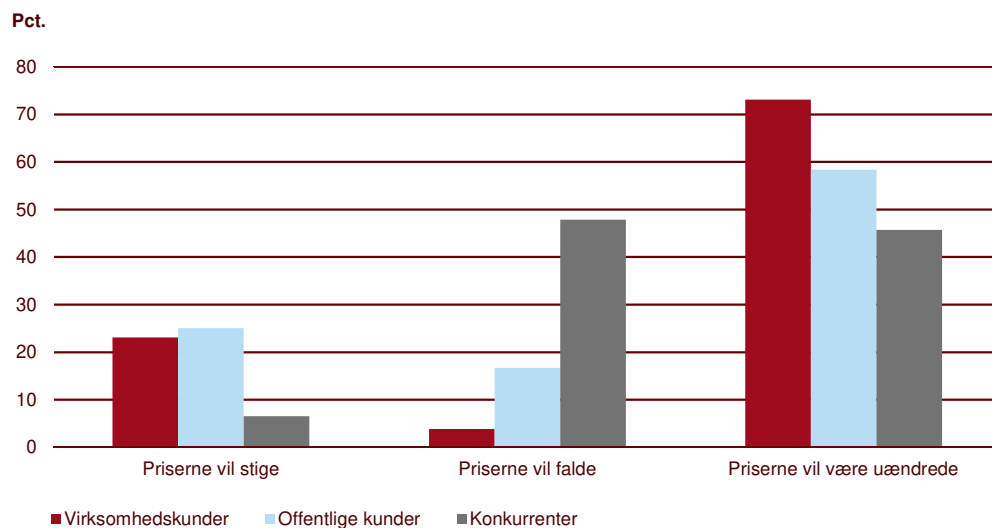
162. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har undersøgt, hvorledes Busselskabernes kunder⁶³ og konkurrenter forventer, at fusionen vil påvirke markedet. Respondenterne er blevet bedt om at tage stilling til fusionens virkninger, herunder: i) hvordan de forventer, at fusionen vil påvirke priserne på markedet for turistbuskørsel ii) hvorvidt de forventer, at Busselskabernes efter fusionen vil opnå særlige konkurrencemæssige fordele i forhold til salg af turistbuskørsel og iii) hvordan de forventer, at fusionen vil påvirke dem selv. Kunder og konkurrenters forventninger kan bidrage til det samlede billede af fusionens mulige virkninger.
163. Langt størstedelen af Busselskabernes nuværende kunder har en forventning om, at fusionen ikke vil påvirke priserne på turistbuskørsel, jf. nedenstående Figur 5.4. Imidlertid har 23 pct. (6 ud af 26) af virksomhedskunderne og 25 pct. (3 ud af 12) af de offentlige kunder angivet, at de forventer at priserne vil stige som følge af fusionen. Styrelsen har efterfølgende gennemført en telefonisk opfølgning med de 9 kunder, som forventer, at priserne vil stige som følge af fusionen, og i den forbindelse har 89 pct. (8 ud af 9) af disse adspurgte kunder angivet, at de ikke selv forventer højere priser som følge af den konkrete fusion, men at højere priser kan forekomme (baseret på mere teoretiske overvejelser), når der bliver færre udbydere.⁶⁴ Den sidste kunde, som styrelsen telefonisk har fulgt op med, bekræfter, at fusionen efter deres opfattelse vil medføre højere priser.⁶⁵
164. Billedet ser noget anderledes ud, når Busselskabernes konkurrenter vurderer fusionens forventede effekt på priserne på markedet for turistbuskørsel. Ca. halvdelen af Busselskabernes konkurrenter forventer, at priserne vil falde, jf. Figur 5.4. Således har konkurrenterne uddybet, i) at stordriftsfordele kan føre til lavere priser, og ii) at aktørerne på markedet er nødsaget til at sænke prisen for at kunne bevare samarbejdet med 'egne kunder' som følge af hårdere konkurrence. Videre har nogle konkurrenter udtrykt bekymring for, at Busselskaberne vil tilbyde tabsgivende priser til kunderne i en periode, for så at kunne presse de mindre vognmænd ud af markedet og herefter hæve priserne på længere sigt. Det er dog styrelsens vurdering, at denne strategi ikke vil være rentabel for Busselskaberne, da især aktører, der lige har forladt markedet, som følge af markedets relativt lave adgangs- og ekspansionsbarrierer, jf. afsnit 5.2.2.2.4, på relativt kort tid og med relativt lave omkostninger vil kunne træde ind på markedet, hvis priserne på turistbuskørsel stiger, og denne specifikke bekymring fra konkurrenterne behandles derfor ikke yderligere.

⁶³ Kunderne omfatter henholdsvis virksomhedskunder (erhvervskunder og rejsebureauer) og offentlige kunder (offentlige institutioner, Arriva og DSB)

⁶⁴ Jf. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens referater af styrelsens telefonmøde med [xxx] den 17. december 2020, [xxx] den 18. december 2020, [xxx] den 18. december 2020, [xxx] den 18. december 2020, [xxx] den 18. december 2020, [xxx] den 17. december 2020, [xxx] den 21. december 2020 og [xxx] den 17. december 2020.

⁶⁵ Jf. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens referat af styrelsens telefonmøde med [xxx] den 17. december 2020.

Figur 5.4 Hvordan forventer I, at fusionen vil påvirke priserne/jeres indkøbspris på turistbuskørsel?

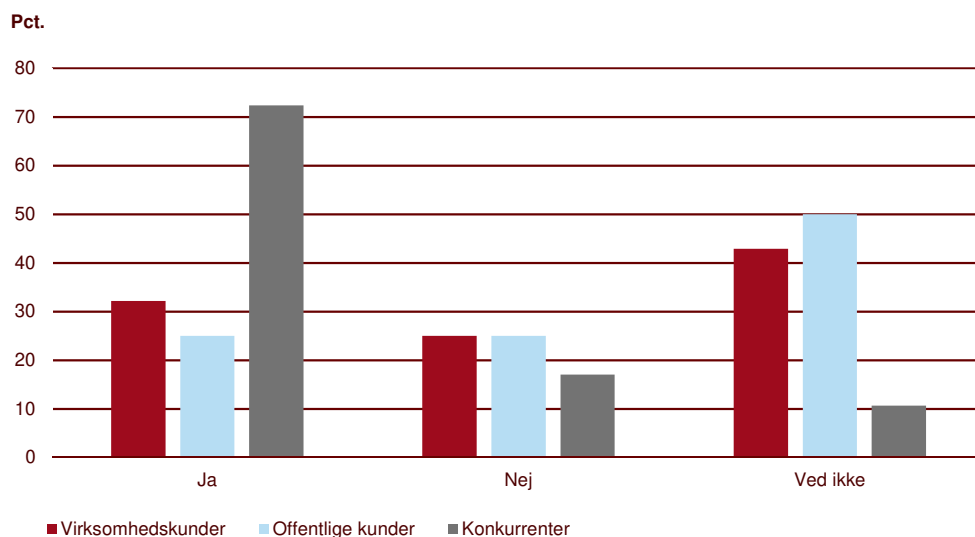


Note: 47 konkurrenter har besvaret spørgsmålet, 26 virksomhedskunder har besvaret spørgsmålet og 12 offentlige kunder har besvaret spørgsmålet.

Kilde: Styrelsens markedsundersøgelser blandt Busselskabernes konkurrenter og kunder

165. Markedsundersøgelsen blandt Busselskabernes konkurrenter peger på, at langt størstedelen af konkurrenterne forventer, at Busselskaberne vil opnå særlige konkurrencemæssige fordele som følge af fusionen, jf. Figur 5.5. Videre er det hver tredje virksomhedskunde og hver fjerde offentlige kunde, der forventer, at Busselskaberne vil få konkurrencemæssige fordele som følge af fusionen, mens de fleste kunder har svaret 'ved ikke'. De kunder, der har svaret, at Busselskaberne vil få visse fordele, har uddybet, at fusionen kan medføre effektiviseringer, minimere tomkørsel, som ellers kan føre til udgifter for kunden, og gøre det lettere for kunden at sikre kapacitet, da det er lettere med én leverandør frem for flere forskellige. Konkurrenterne uddyber, at Busselskaberne efter fusionen vil få et større geografisk netværk og vil kunne realisere skalafordele, herunder vil de kunne udnytte deres kapacitet bedre og sikre et mere organiseret salg.

Figur 5.5 Forventer I, at Busselskaberne efter fusionen vil opnå nogle særlige (konkurrencemæssige) fordele i forhold til salg af turistbuskørsel?

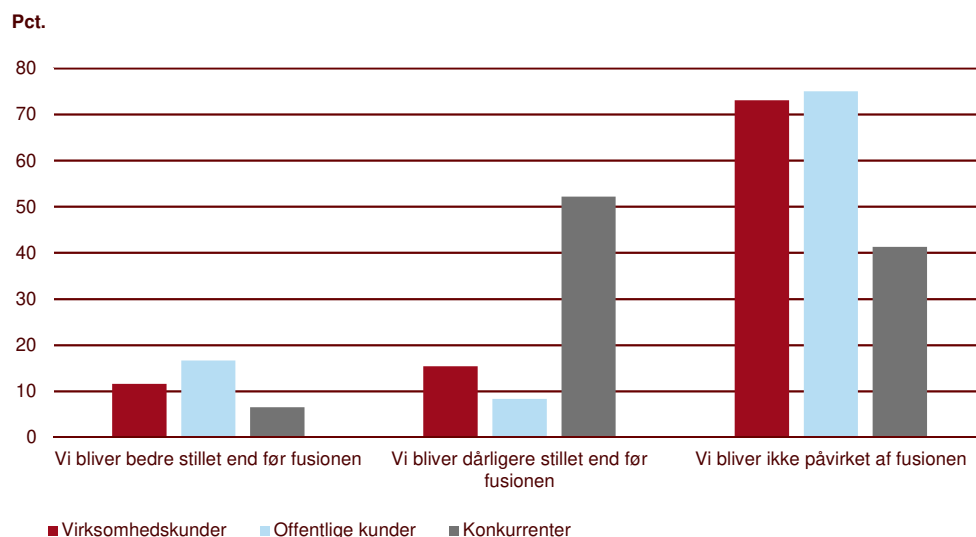


Note: Henholdsvis 47 konkurrenter, 28 virksomhedskunder og 12 offentlige kunder har besvaret spørgsmålet.

Kilde: Styrelsens markedsundersøgelser blandt Busselskabernes konkurrenter og kunder

166. Samlet set vurderer kunderne, at fusionen ikke vil påvirke dem i særlig grad, mens Busselskabernes konkurrenter i noget højere grad forventer, at de vil blive påvirket af fusionen, herunder mener de, at de vil blive dårligere stillet, jf. nedenstående Figur 5.6. Således uddyber konkurrenterne bl.a. bekymring for hårdere konkurrence, herunder at de vil skulle agere mere effektivt for at kunne følge med Busselskaberne på salg og indkøb, og at Busselskaberne qua deres størrelse vil kunne presse priserne ned og ikke har behov for at anvende underleverandører i samme omfang som før fusionen. I forlængelse heraf har nogle konkurrenter bl.a. uddybet deres besvarelse med, at de som underleverandør vil være nødsaget til at sænke prisen til det busselskab, der modtager ordren fra kunden, samt at de vil skulle erhverve egne kunder for at sikre deres overlevelse på markedet, hvis de ikke længere kan agere underleverandør for Busselskaberne. Det bemærkes, at disse forhold kan virke konkurrencefremmende, og at det alt andet lige kan skærpe konkurrencen efter fusionen, når øvrige busselskaber er med i konkurrencen om at vinde kunden frem for at agere underleverandør.

Figur 5.6 Hvordan forventer I, at fusionen vil påvirke jer?



Note: Henholdsvis 47 konkurrenter, 26 virksomhedskunder og 12 offentlige kunder har besvaret spørgsmålet.

Kilde: Styrelsens markedsundersøgelser blandt Busselskabernes konkurrenter og kunder

167. Styrelsen har på en række telefonmøder med konkurrenter desuden fået uddybet deres forventning til fusionens betydning. Adspurgt til transaktionens generelle betydning for konkurrencen har [xxx] og [xxx] udtalt, at konkurrencen generelt ikke vil blive påvirket. [xxx], [xxx] og [xxx] har udtalt, at Busselskaberne ikke vil kunne hæve prisen, og [xxx] har udtalt, at det ikke nødvendigvis er godt at være større, da også mindre busselskaber kan drives meget effektivt.⁶⁶
168. Samlet set forventer Busselskabernes nuværende kunder ikke, at fusionen vil have stor effekt på den enkelte kunde eller påvirke markedet i høj grad, selvom den fusionerede enhed opnår en ikke-ubetydelig markedsandel og bliver den klart største aktør.
169. Hvis konsolidering på et marked fører til effektiviseringer og realiserede skalafordele fx som følge af bedre udnyttelse af den tilgængelige kapacitet m.v., kan konsolidering virke konkurrencefremmende, såfremt disse effektivitetsgevinster og realiserede skalafordele kommer forbrugerne til gode. Til brug for vurderingen af denne fusion har fusionsparterne ikke dokumenteret eller kvantificeret eventuelle fusionsspecifikke effektivitetsgevinster nærmere, og det vil dermed ikke blive vurderet yderligere.

⁶⁶ Jf. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens referat af styrelsens møde med [xxx] af 21. oktober 2020, side 4; Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens referat af styrelsens møde med [xxx] af 21. oktober 2020, side 3; Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens referat af styrelsens møde med [xxx] af 26. oktober 2020, side 3; Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens referat af styrelsens møde med [xxx] af 26. oktober 2020, side 3; Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens referat af styrelsens møde med [xxx] af 27. oktober 2020, side 3 og Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens referat af styrelsens møde med [xxx] af 29. oktober 2020, side 3.

170. Kundernes og konkurrenternes forventninger skal ses i lyset af en række særlige karakteristika på markedet, herunder at turistbuskørsel er en relativ homogen ydelse samt kundernes skiftemuligheder og konkurrenternes ekspansionsmuligheder. Derfor vil styrelsen i de følgende afsnit først vurdere fusionens betydning for henholdsvis kundernes mulighed for at skifte leverandør og konkurrenternes rolle på markedet. Efterfølgende foretages en vurdering af, hvor tætte konkurrenter parterne er, herunder i forhold til både kundetyper og geografiske områder.

5.2.2.2.3 Kundernes muligheder for at skifte leverandør

171. Der er generelt mange udbydere at vælge imellem, hvilket bl.a. afspejles i Figur 5.3. Samlet set er der ca. 200 busselskaber/vognmænd, der udfører turistbuskørsel i Danmark, jf. punkt 159.
172. Det er styrelsens vurdering, at en række forhold på markedet betyder, at kunderne har gode muligheder for at vælge mellem flere forskellige udbydere, herunder mindre busselskaber, som udgør et væsentligt konkurrencepres, især på mindre opgaver.
173. For det første er ydelsen, *turistbuskørsel*, grundlæggende den samme hos alle aktører og dermed karakteriseret ved at være relativt homogen. På den baggrund forventes også mindre busselskaber at kunne udbyde kørslen på samme måde som Busselskaberne og andre større aktører kan. Selvom en stor del af busselskaberne har en begrænset markedsandel, udgør disse således et relevant alternativ for kunder, der efterspørger turistbuskørsel. Dette understøttes bl.a. af, at størrelsen på en gennemsnitlig ordre, der indgås på ad hoc basis, oftest er begrænset, og at ad hoc kørsel anvendes i stort omfang særligt for nogle kundetyper⁶⁷. Ud fra oplysninger om Busselskabernes kundeordrer i 2019 har styrelsen approksimeret den gennemsnitlige ordrestørrelse på ad hoc kørsel.⁶⁸ Beregningerne er foretaget på baggrund af kundeordrer for henholdsvis erhvervskunder⁶⁹ og rejsebureauer. Den gennemsnitlige ordrestørrelse for erhvervskunder på månedsbasis er ca. [xxx] kr., mens medianen er ca. [xxx] kr. For rejsebureauer er den gennemsnitlige ordrestørrelse på månedsbasis noget højere på ca. [xxx] kr., mens medianen blot er lidt større end for erhvervskunder, nemlig på [xxx] kr.
174. Det forhold, at også mindre busselskaber (målt ved omsætning) udgør et relevant alternativ understøttes videre af, at den enkelte kunde i mange tilfælde kun har brug for et begrænset antal busser til at varetage deres behov. Således har 68 pct. (32 af 47) af konkurrenterne i markedsundersøgelsen angivet, at de *ikke* oplever, at der er kunder, som de ikke kan servicere. De respondenter, der har svaret, at de oplever, at der er kunder, som de ikke kan servicere, uddyber dette med, i) at de ikke har de efterspurgte busser, herunder minibuser med lift, dobbeltdækkere og eksklusive busser 15 pct. (7 af 47), ii) de ikke kan dække den efterspurgte kapacitet 6 pct. (3 af 47), og iii) kundernes betalingsvillighed er lavere end prisen hos busselskabet 1 pct. (2 af 47). Det forhold, at størstedelen af konkurrenterne *ikke* oplever, at der er kunder, de ikke kan servicere, peger også på, at turistbuskørsel er en forholdsvis homogen ydelse.
175. For det andet indikerer Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens markedsundersøgelse blandt kunder, at de inden for kort tid og uden væsentlige omkostninger og risici kunne skifte til en anden leverandør af turistbuskørsel.

⁶⁷ Blandt andet oplyser parterne, at 95 pct. af ordrene inden for erhvervskunder indgås på ad hoc basis, jf. Parternes fusionsanmeldelse, punkt 253.

⁶⁸ Jf. Parternes fusionsanmeldelse, Bilag 27.

⁶⁹ I beregningerne er værdien af ordrer indgår alle Busselskabernes kundeordrer, det betyder at ordrer hvor et andet busselskab end de øvrige blandt Busselskaberne har været kunde (dvs. hvor Busselskaberne har ageret underleverandør for tredjepart) er talt med. Dette forhold forventes dog ikke at påvirke beregning af estimatet for den gennemsnitlige ordrestørrelse.

176. Undersøgelsen finder, at 63 pct. (19 ud af 30) af virksomhedskunderne inden for kort tid ville kunne skifte leverandør, 17 pct. (5 ud af 30) har svaret 'ved ikke', mens de resterende 20 pct. (6 ud af 30) har angivet, at de ikke inden for kort tid ville kunne skifte leverandør. Kunderne, der ikke mener, at de inden for kort tid vil kunne skifte, har bl.a. uddybet i) at deres nuværende selskab er det eneste, der kan udføre kørslen, ii) kunden er bundet af en kontrakt, og iii) kunden vurderer at have den bedste aftale i forvejen.
177. Videre har 60 pct. (18 ud af 30) af respondenterne angivet, at virksomheden uden væsentlige omkostninger ville kunne skifte leverandør, mens 10 pct. (3 ud af 30) har svaret 'ved ikke' og de resterende 30 pct. (9 ud af 30) ikke forventer, at kunne skifte leverandør uden væsentlige omkostninger. Kunderne uddyber bl.a. i) at bussen er folieret, og ii) at nuværende leverandør har særligt kendskab til kundens behov.
178. Parterne har ligeledes anført, at der er relativt lave skifteomkostninger for kunderne på markedet, ydelsen er en simpel og homogen transportydelse, og det er ikke svært at finde en alternativ leverandør som følge af kapaciteten i markedet. Videre anfører parterne, at markedet generelt er præget af korte kontrakter eller oftest ad hoc kontrakter.⁷⁰
179. Det er samlet styrelsens vurdering, at turistbuskørsel er kendetegnet ved at være en relativ homogen ydelse, hvor størrelsen på den gennemsnitlig ordre, der indgås på ad hoc basis, oftest er begrænset, og hvor de fleste aktører på markedet dermed som udgangspunkt vil være i stand til at løfte opgaven. Det understøttes videre af, at kunderne inden for kort tid kan skifte leverandør, og at der ikke er betydelige omkostninger forbundet med at skifte leverandør, hvilket fusionen ikke vurderes at ændre ved.

5.2.2.2.4 Adgangs- og ekspansionsbarrierer

180. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har på forskellig vis undersøgt, hvor nemt det er for nye aktører at træde ind på markedet og for eksisterende aktører at udvide forretningen, herunder kapaciteten og servicering af andre kundetyper og områder.
181. Konkurrenterne i styrelsens markedsundersøgelser har overordnet givet udtryk for, at et bus-selskab kan udvide sin kapacitet med ekstra turistbusser inden for relativ kort tid og for relative begrænsede omkostninger. Således har 83 pct. af respondenterne i styrelsens markedsundersøgelse svaret, at de er enige i, at det er let (uden store omkostninger og inden for kort tid) at etablere et busdepot i et nyt geografisk område/region, og 80 pct. har angivet, at de kan udvide med flere busser i løbet af 0-6 måneder samt, at den forventede årlige meromkostning vil være ca. [xxx] kr. (median estimat) for at udvide kapaciteten med anskaffelse af en ekstra turistbus. Dette skal ses i sammenhæng med, at Busselskaberne estimerer den forventede årlige meromkostning ved anskaffelse af en ekstra turistbus til mellem [xxx] kr. og [xxx] kr. for køb eller leasing af selve bussen.⁷¹
182. Videre angiver næsten halvdelen af respondenterne i markedsundersøgelsen, at det kan betale sig at udvide forretningen til et nyt geografisk område i tilfælde af en mindre prisstigning, jf. afsnit 5.1.1.2. Dette kan indikere, at det ikke er forbundet med væsentlige omkostninger at ekspandere, herunder til et nyt geografisk område eller en kundetype, som man ikke tidligere har tilbudt kørsel.
183. I den sammenhæng har parterne anført, at ca. 90 pct. af alle turistbusser opfylder standardkravene for længere ture, samt at der ikke stilles særlige krav til chaufførerne på længere ture. Køre- og hviletidsreglerne sætter dog begrænsninger for, hvor lang tid ad gangen en chauffør

⁷⁰ Jf. Parternes fusionsanmeldelse, punkt 207.

⁷¹ Jf. Parternes fusionsanmeldelse, punkt 192.

må køre. Der benyttes derfor normalt to chauffører på længere ture, som eksempelvis kørsel af skiturister til Østrig. Imidlertid kan turistbusserne, der benyttes til kørsel for rejsebureauer, ligeledes benyttes ved turistbuskørsel for togoperatører.⁷² Det tyder dermed på, at der er god mulighed for udbudssubstitution, herunder at tilbyde kørsel til en ny kundetype, uden at det kræver nye busser.

184. Ovenstående indikerer, at eksisterende busselskaber vil kunne modvirke, hvis Busselskaberne efter fusionen hæver priserne på markedet for turistbuskørsel, herunder også for udvalgte kundetyper eller geografiske områder. I den sammenhæng ses det også i vurderingen af udbudssubstitutionen mellem kundetyper i afsnit 5.1.1.1, at konkurrenterne i høj grad er villige til at begynde at servicere kundetyper, som de i dag ikke servicerer, hvis priserne inden for denne kundetype stiger.
185. Markedet for turistbuskørsel er herudover kendetegnet ved relativt lave adgangsbarrierer, hvilket understøttes af, at der inden for seneste 5 år i hvert fald er indtrådt 13 nye aktører.⁷³ Det bemærkes, at der er tale om mindre aktører målt ved omsætning som råder over et mindre antal busser.⁷⁴
186. Ifølge parterne kræver adgang til markedet alene busser, chauffører, vognmandstilladelse til den ansvarlige leder og et it-system, der kan håndtere booking og planlægning. Det er muligt at finansiere busserne gennem leasing. Derudover kræver det ikke en særlig uddannelse af chaufførerne udover et kørekort til bus og et EU-kvalifikations-bevis, hvilket kan opnås efter en fem-dags uddannelse.⁷⁵ Enten skal busselskabet have sit eget bookingsystem, som kan opnås gennem licens. Alternativt kan busselskabet anvende digitale platforme for booking af turistbuskørsel. Nogle respondenter har dog i styrelsens markedsundersøgelse blandt konkurrenter angivet, at det kræver faciliteter som vaske-, værksteds og klargøringsfaciliteter til busser samt faciliteter til chauffører og administration, hvis et selskab skal etablere sig i et område.⁷⁶
187. Stordriftsfordele har en vis betydning på markedet. Konkurrenterne angiver, at jo større busflåde et selskab har, desto bedre vilkår kan selskabet opnå i forhold til fx indkøb af reservedele til busserne og diesel.⁷⁷ Det er styrelsens vurdering, at stordriftsfordele på markedet ikke skaber væsentlige adgangsbarrierer for nye aktører.
188. Styrelsen vurderer således at en række forhold peger i retningen af, at adgangs- og ekspansionsbarriererne er relativt lave, og at eksisterende aktører vil kunne repositionere sig på relativt kort tid, herunder servicere andre kundetyper og områder. Dette skal også ses i lyset af, at kundernes omkostninger ved at skulle skifte til en ny leverandør ikke er betydelige, jf. afsnit 5.2.2.2.3. Der er dermed ikke tegn på kapacitetsmæssige begrænsninger ved øget efterspørgsel – heller ikke for de mindre aktører, hvilket ligeledes understøttes ved den udbredte brug af underleverandører.

⁷² Jf. Parternes fusionsanmeldelse, punkt 211.

⁷³ Jf. Parternes fusionsanmeldelse, punkt 354.

⁷⁴ Jf. de 13 aktørers hjemmesider og regnskaber fra datacvr.virk.dk

⁷⁵ Jf. Parternes fusionsanmeldelse, punkt 367-368.

⁷⁶ Jf. Kommentarer til besvarelser af spørgsmål 8 fra eksempelvis [xxx], [xxx] og [xxx] i styrelsen markedsundersøgelse blandt konkurrenter.

⁷⁷ Jf. Kommentarer til besvarelser af spørgsmål 19 fra eksempelvis [xxx], [xxx], [xxx], [xxx] og [xxx] i styrelsen markedsundersøgelse blandt konkurrenter.

5.2.2.2.5 Konkurrencemæssigt pres fra konkurrenter og Busselskaberne imellem

189. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har på forskellig vis analyseret, hvor tætte konkurrenter parterne er i kundernes øjne. Dels via et spørgsmål om, hvem Busselskabernes nuværende kunder ser som alternativer til deres nuværende leverandør, dels via buddata fra offentlige kunder. Videre har styrelsen spurgt Busselskabernes konkurrenter om, hvor tætte konkurrenter de anser hver af Busselskaberne for at være.
190. Busselskabernes nuværende virksomhedskunder er blevet spurgt, hvilke andre leverandører kunden ville vælge at købe sin turistbuskørsel fra, såfremt deres nuværende busselskab lukkede ned permanent. Kunderne har haft mulighed for at svare blandt i) 12 navngivne, oplystede konkurrenter, ii) "en lokal vognmand", iii) en af de andre selskaber fra Busselskaberne, hvor kunden ikke er kunde i forvejen, eller iv) "andre". I alt har 23 virksomhedskunder angivet hvilke andre leverandører, de vil anvende.⁷⁸ Der er således få svar for kundernes skifteadfærd til at beregne egentlige diversion ratios for hver af selskaberne i Busselskaberne, og nedenstående opgørelser skal dermed læses med forbehold for det begrænsede antal svar.
191. Kundernes svar indikerer, at Busselskaberne før fusionen lægger et vist konkurrencepres på hinanden, men at Busselskaberne er underlagt et større eller næsten tilsvarende konkurrencepres fra flere andre busselskaber, herunder fx DitoBus, Lyngby Turistfart, Anchersen m.fl., jf. Tabel 5.2. Samlet set ville [xxx] pct. af Busselskabernes nuværende virksomhedskunder benytte én af de tre andre selskaber fra Busselskaberne, hvis deres nuværende leverandør lukkede permanent.

⁷⁸ Det bemærkes, at procentsatser i teksten er angivet uden respondenter, der har svaret 'ved ikke' under antagelse om, at de fordeler sig som de andre respondenter. I alt har seks respondenter svaret 'ved ikke'.

Tabel 5.2 **Hvor vil virksomhedskunderne gå hen, hvis deres nuværende busselskab lukkede permanent?**

	Antal respon- denter	Virksomhedskunder der vil gå til (pct.)				
		Konkurrent	Egons	Larsenbus	Papuga Bus	Papuga
Kunde ved Egons	[xxx]	[80-90]	-	[5-10]	[5-10]	[5-10]
Kunde ved Larsenbus	[xxx]	[50-60]	[20-30]	-	[10-20]	[0-5]
Kunde ved Papuga Bus	[xxx]	[50-60]	[20-30]	[10-20]	-	[10-20]
Kunde ved Papuga	[xxx]	[80-90]	[0-5]	[0-5]	[10-20]	-

Anm: I alt har 29 virksomhedskunder besvaret spørgsmålet. Heraf har 6 svaret 'ved ikke', disse er ikke medtaget i opgørelsen.

Anm: I tilfælde, hvor en virksomhedskunde har angivet mere end ét busselskab, er disse blevet vægtet lige. Til eksempel, så har kunde A svaret busselskab x og busselskab y, og i opgørelsen vægter busselskab x således 0,5 og busselskab y ligeså.

Kilde: Styrelsens markedsundersøgelse blandt Busselskabernes virksomhedskunder

192. Styrelsens markedsundersøgelse blandt offentlige kunder indikerer, at Busselskaberne sjældent mødes som konkurrenter i offentlige udbud, og flere andre mulige busselskaber end Busselskaberne udgør et relevant alternativ.
193. Busselskabernes nuværende offentlige kunder ([xxx] i alt)⁷⁹ har angivet, hvilke andre leverandører end deres nuværende, som de ser som et konkurrencedygtigt alternativ. De [xxx] offentlige kunder har oplyst, at 23 selskaber, ud over deres nuværende leverandør, kan opfylde deres behov. Blandt de nævnte 23 selskaber er 2 selskaber en del af Busselskaberne.
194. Som nævnt i afsnit 4.2 og punkt 101 foregår offentlige kunders indkøb af turistbuskørsel oftest via udbud. Af nedenstående oplysninger om de offentlige kunders udbud af turistbuskørsel ses, at Busselskaberne sjældent deltager i de samme udbud, og fusionsparterne møder således meget sjældent hinanden som konkurrenter, jf. nedenstående Tabel 5.3. Busselskaberne har hver især afgivet bud på ca. lige mange af de offentlige udbud, som kunderne har redegjort for i forbindelse med styrelsens markedsundersøgelse,
195. I Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens kundeundersøgelse blandt offentlige kunder, herunder også DSB, har kunderne anført, hvilke selskaber der har budt på kundens seneste afsluttede udbud for indkøb af buskørsel, hvor mindst én af parterne har afgivet bud. Heraf ses, at Busselskaberne kun har mødt hinanden i [xxx] ud af [xxx] udbud (der er fire delaftaler i det ene af de [xxx] udbud). Dette indikerer, at Busselskaberne ikke er aktuelle tætte konkurrenter i forhold til buskørsel for offentlige kunder. Herudover har parterne angivet, at Busselskaberne kun har mødt hinanden i [xxx] ud af [xxx] udbud ([xxx] udbud med brug af turistbus og [xxx] udbud med brug af minibus) om offentlige kunder. De [xxx] udbud omfatter henholdsvis udbud, hvor Busselskaberne har deltaget de seneste to år samt udbud, som ét af Busselskaberne har vundet, og hvor udbuddets kontraktperiode fortsat var gældende primo 2021.⁸⁰

⁷⁹ Det bemærkes, at 13 offentlige kunder har besvaret markedsundersøgelsen, men kun [xxx] har besvaret dette spørgsmål.

⁸⁰ Jf. Parternes fusionsanmeldelse, punkt 243.

Tabel 5.3 Offentlige kunders seneste afsluttede udbud for indkøb af buskørsel, hvor et eller flere af Busselskaberne afgav bud

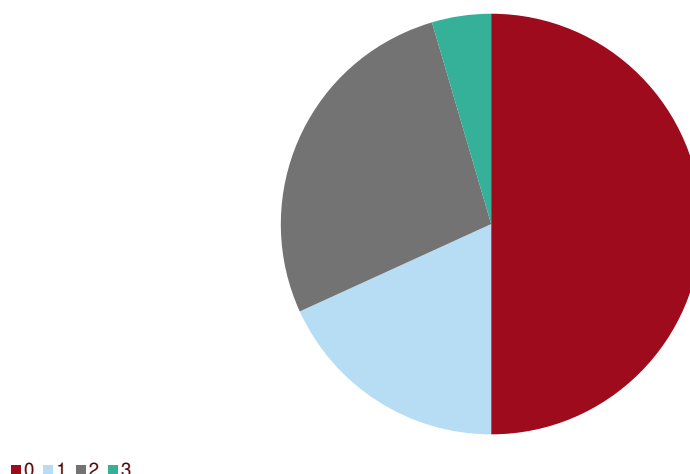
Offentlige institution	Kontrakt-periodens længde (år)	Virksomhed 1, der har afgivet tilbud	Virksomhed 2, der har afgivet tilbud	Virksomhed 3, der har afgivet tilbud	Virksomhed 4, der har afgivet tilbud	Virksomhed 5, der har afgivet tilbud	Virksomhed 6, der har afgivet tilbud	Virksomhed 7, der har afgivet tilbud
Allerød Kommune	4				[xxx]			
Arriva	2				[xxx]			
DSB (Delaftale 1, S-tog og kyst)	4				[xxx]			
DSB (Delaftale 2, Sjælland)	4				[xxx]			
DSB (Delaftale 3, Fyn/Jylland)	4				[xxx]			
DSB (Delaftale 4, Skole-rejser)	4				[xxx]			
Esbjerg Ensemble	0				[xxx]			
Forsvaret	4				[xxx]			
Kalundborg Kommune	Ikke angivet				[xxx]			
Kolding Kommune	0				[xxx]			
Næstved Kommune	4				[xxx]			
Slagelse Kommune	3				[xxx]			
Vejen Kommune	6				[xxx]			

Anm: [xxx]

Note 1: [xxx]

I styrelsens konkurrentundersøgelse er parternes konkurrenter desuden blevet spurgt om, hvilke busselskaber de anser for at være deres tre tætteste konkurrenter. Her har halvdelen af konkurrenterne ikke angivet nogen af Busselskaberne som deres tætteste konkurrenter, mens henholdsvis 18, 27 og 5 pct. har angivet en, to eller tre af de fire selskaber under Busselskaberne som værende blandt deres tre tætteste konkurrenter, jf. Figur 5.7. Set fra konkurrenternes perspektiv indtager Busselskaberne således umiddelbart hverken hver for sig eller i kombination nogen særstilling set i forhold til deres markedsandel på markedet for turistbuskørsel inden fusionen, og konkurrenterne har angivet en lang række øvrige busselskaber som deres tætteste konkurrenter, herunder bl.a. [xxx], [xxx], [xxx] og [xxx].

Figur 5.7 Hvem anser konkurrenterne for at være deres tætteste konkurrenter? Andelen af konkurrenter, der angiver henholdsvis 0, 1, 2 eller 3 af Busselskaberne som deres tre nærmeste konkurrenter



Kilde: Styrelsens markedsundersøgelse blandt Busselskabernes konkurrenter.

196. Det er styrelsens vurdering, at Busselskaberne – set fra både kundernes og konkurrenternes perspektiv – hverken hver for sig eller samlet set opnår en særlig position på markedet for turistbuskørsel. Det skyldes særligt, at Busselskabernes nuværende kunder i større omfang ser andre leverandører end Busselskaberne som mulige alternativer, og at buddata fra offentlige kunder indikerer, at Busselskaberne meget sjældent møder hinanden som aktuelle konkurrenter i de samme udbud. Dette kan bl.a. ses som udtryk for, at Busselskaberne har fokuseret deres forretning på forskellige kundetyper og/eller geografiske områder, hvilket behandles nærmere nedenfor.

5.2.2.2.6 Kundesegmenter

197. Busselskaberne betjener hver især én eller flere typer af kunder. Overordnet er der visse forskelle i, hvordan de forskellige kundetyper køber ydelsen turistbuskørsel og hvilke konkrete behov, de forskellige kundetyper har, herunder bl.a. ydelsens omfang og frekvens. Samtidig gælder det, at den ydelse, som kunderne efterspørger, dvs. kørsel med en turistbus, grundlæggende er den samme. Som anført i afsnit 5.1.1.1 kan markedet for turistbuskørsel muligvis segmenteres i henhold til følgende fem kundetyper, hvor den estimerede omsætning for hver kundetype i 2019 er angivet i parentes:

- » Togoperatører ([xxx] mio. kr.)
- » Offentlige kunder ([xxx] mio. kr.)
- » Rejsebureauer ([xxx] mio. kr.)
- » Erhvervskunder ([xxx] mio. kr.)
- » Fjernbuskunder ([xxx] mio. kr.)

198. Parternes markedsandele fra henholdsvis salgs- og kørselsperspektivet fremgår af Tabel 5.4 og er ligeledes gengivet i Figur 5.8 og Figur 5.9. Som angivet ovenfor viser de to opgørelser forskellige nuancer af omsætningen, og i det følgende vil styrelsen primært foretage vurderin-

gen ud fra markedsandelene opgjort fra salgsperspektivet, da det viser parternes markedsstyrke over for hver enkelt kundetype, og da det samtidig for alle kundetyper bortset fra fjernbuskunder giver den største kombinerede markedsandel.

Tabel 5.4 Parternes markedsandele på tværs af kundetyper baseret på henholdsvis salgs- og kørselsperspektiv, 2019

		Salgsperspektiv		Kørselsperspektiv	
		Omsætning (mio. kr.)	Markedsandele (pct.)	Omsætning (mio. kr.)	Markedsandele (pct.)
Togoperatører	Busselskaberne (samlet)	[xxx]	[90-100]	[xxx]	[70-80]
	Egons	-	-	[xxx]	[20-30]
	Larsenbus	-	-	[xxx]	[20-30]
	Papuga Bus	[xxx]	[90-100]	[xxx]	[20-30]
	Papuga	-	-	-	-
Offentlige kunder	Busselskaberne (samlet)	[xxx]	[30-40]	[xxx]	[20-30]
	Egons	[xxx]	[0-5]	[xxx]	[0-5]
	Larsenbus	[xxx]	[20-30]	[xxx]	[20-30]
	Papuga Bus	-	-	-	-
	Papuga	[xxx]	[0-5]	[xxx]	[0-5]
Rejsebureauer	Busselskaberne (samlet)	[xxx]	[40-50]	[xxx]	[30-40]
	Egons	[xxx]	[5-10]	[xxx]	[5-10]
	Larsenbus	[xxx]	[10-20]	[xxx]	[10-20]
	Papuga Bus	[xxx]	[10-20]	[xxx]	[10-20]
	Papuga	[xxx]	[0-5]	[xxx]	[0-5]
Erhvervskunder	Busselskaberne (samlet)	[xxx]	[20-30]	[xxx]	[20-30]
	Egons	[xxx]	[5-10]	[xxx]	[0-5]
	Larsenbus	[xxx]	[10-20]	[xxx]	[10-20]
	Papuga Bus	-	-	-	-
	Papuga	[xxx]	[0-5]	[xxx]	[0-5]
Fjernbuskunder	Busselskaberne (samlet)	[xxx]	[0-5]	[xxx]	[10-20]
	Egons	-	-	-	-
	Larsenbus	[xxx]	[0-5]	[xxx]	[5-10]
	Papuga Bus	-	-	-	-
	Papuga	[xxx]	[0-5]	[xxx]	[0-5]

Kilde: Parterne fusionsanmeldelse, Bilag 34, "Split of 2019A revenue by segment & region for each bus group and consolidated" og markedsundersøgelsen blandt markedets aktører

-
199. Busselskaberne opnår en markedsandele på [90-10] pct. inden for kundetypen togoperatører målt ved omsætning fra salgsperspektivet, jf. Tabel 5.4 og Figur 5.8. For offentlige kunder opnår Busselskaberne en markedsandel på [30-40] pct., for kundetypen rejsebureauer opnår Busselskaberne en markedsandel på [40-50] pct., for erhvervskunder opnår Busselskaberne en markedsandel på [20-30] pct. og for kundetypen fiernbuskunder opnås en markedsandel på [0-5] pct.
-

Figur 5.8 Busselskabernes markedsandele fordelt på kundetyper i 2019, omsætning fra salgsperspektivet

[xxx]

Kilde: Parterne fusionsanmeldelse, Bilag 34, "Split of 2019A revenue by segment & region for each bus group and consolidated" og markedsundersøgelsen blandt markedets aktører

200. For kundetypen togoperatører er der tale om offentlige udbud, hvor den primære kunde på segmentet er DSB, der efterspørger togbusser til erstatningskørsel for aflyste tog, herunder enten ad hoc ved fx nedfaldne køreledninger eller planlagt i forbindelse med sporarbejder, jf. også punkt 144. Busselskabernes markedsandel på [90-100] pct. inden for kundetypen togoperatører er en følge af, at Papuga Bus har vundet tre ud af fire delaftaler i det seneste DSB-udbud. Det er dog ikke et udtryk for, at Papuga Bus er den eneste aktør i segmentet. DSB har ud over Papuga Bus også prækvalificeret selskaberne [xxx], [xxx], [xxx] og [xxx]. Ingen af de andre selskaber blandt Busselskaberne deltog ved det seneste DSB udbud. Fusionsparterne har således ikke været aktuelle konkurrenter i forbindelse med dette udbud. Videre vil vinderen af et udbud per automatik opnå en meget høj markedsandel i det tilfælde, at der er få udbud for det pågældende segment.
201. For at løse opgaven (vinde én eller flere af de fire delaftaler), skal et busselskab engagere underleverandører eller have egne busser holdende i delaftalernes geografiske områder, da responstiden er afgørende. Hele omsætningen for kørslen under DSB-togkontrakten går derfor ikke til vinderen af udbuddet, i det tilfælde at vinderen bruger underleverandører, men fordeles også videre til det eller de busselskab(er), der ender med at udføre kørslen. For Papuga Bus, der er et lille selskab med relativt få busser, betyder det, at Papuga Bus er afhængig af at kunne gøre brug af underleverandører. Dette afspejles i Tabel 5.4 og Figur 5.9, hvor det ses, at Papuga Bus' markedsandel inden for togoperatører falder til [20-30] pct., når omsætningen opgøres ud fra kørselsperspektivet. Det er styrelsens vurdering, at selvom Busselskaberne har haft en markedsandel på [90-100] pct. inden for togoperatører, så giver det ikke anledning til konkurrencemæssige betænkeligheder, fordi der er tale om et budmarked med få udbud, hvor flere andre busselskaber også er i stand til at byde på og opfylde DSB-udbuddet, herunder ved brug af underleverandører.
202. For kundetypen offentlige kunder er overlappet mellem parterne relativt begrænset. En del af de offentlige kunders kontrakter konkurrenceudsættes via offentlige udbud og på den måde minder strukturen inden for offentlige kunder meget om strukturen inden for togoperatører. Der er dog væsentligt flere udbud blandt offentlige kunder og tre gange så stor omsætning, samtidig med at den gennemsnitlige opgave typisk er noget mindre end en opgave for togoperatører. Af de data som styrelsen har modtaget om offentlige udbud inden for turistbuskørsel, jf. punkt 194, ses at Busselskaberne sjældent deltager i de samme udbud om offentlige kunder, og fusionsparterne møder således sjældent hinanden som konkurrenter inden for segmentet offentlige kunder.
-

203. Derudover bemærker styrelsen, at det primært er Larsenbus (blandt Busselskaberne), der løser opgaver for offentlige kunder, mens andre større konkurrenter inden for dette segment er [xxx] og [xxx], som ligesom Larsenbus er til stede i region Hovedstaden. Dette indikerer, at Busselskaberne ikke er tætte konkurrenter inden for offentlige kunder og det kan, efter styrelsens vurdering, bl.a. ses som udtryk for, at parterne har fokuseret deres forretning på forskellige kundetyper samt for forskelle i Busselskabernes geografiske fokus, jf. også afsnit 5.2.2.2.7, da selskaberne kan være mere tilbøjelige til at byde i områder, hvor de allerede har busdepoter og udfører en væsentlig del af deres aktiviteter.
204. For kundetypen rejsebureauer har alle fire selskaber før fusionen aktiviteter inden for kundetypen om end af varierende omfang. I styrelsens kundeundersøgelse har rejsebureauerne generelt angivet at have gode muligheder for at skifte leverandør af turistbuskørsel uden væsentlige omkostninger, herunder angiver 54 pct. (7 ud af 13 rejsebureauer), at de uden væsentlige omkostninger og risici vil kunne skifte leverandør af turistbuskørsel, mens ét rejsebureau har svaret 'ved ikke'. To af de fem respondenter, som ikke mener, at de kan skifte leverandør nemt og billigt begrundet det med, at de har en god relation til deres nuværende leverandør, mens én har uddybet besvarelsen med, at de godt kan skifte leverandør, dog ikke med kort varsel. Kundernes svar understøtter heller ikke, at parterne skulle være tættere konkurrenter, end hvad der gælder generelt på tværs af kundegrupperne. Således vil [xxx] pct.⁸¹ af rejsebureauerne i styrelsens markedsundersøgelse gå til en af de andre blandt Busselskaberne, såfremt deres nuværende leverandør blandt Busselskaberne lukkede permanent. Det er lidt færre end virksomhedskunderne, som også omfatter erhvervskunder, generelt, jf. punkt 191.
205. Styrelsens markedsundersøgelse blandt konkurrenter viser desuden, at busselskaber, der ikke allerede tilbyder kørsel for rejsebureauer, i høj grad har mulighed for at tilbyde denne kørsel, og at den potentielle konkurrence fra andre busselskaber således er væsentlig for dette segment, jf. Figur 5.2 og afsnit 5.1.1.1 og 5.2.2.2.3, samt nærmere herom i vurderingen af adgangs- og ekspansionsbarrierer i afsnit 5.2.2.2.4. Herudover er rejsebureauer, ifølge parterne, professionelle kunder, der har fokus på at forhandle om priserne og opnå lavere priser.⁸² Dette understøttes bl.a. af flere af Busselskabernes konkurrenter, som har udtalt, at der er lave bruttoavancer for denne kundetype.⁸³
206. For kundetypen erhvervskunder er opgaverne hovedsagligt ad hoc opgaver (95 pct. af tilfældene) og kunderne efterspørger i mange tilfælde én eller få busser. Styrelsens markedsundersøgelse understøtter, at erhvervskunderne relativt nemt og omkostningsfrit kan skifte leverandør, og at der er mange alternative leverandører til deres nuværende leverandør, jf. punkt 176 og punkt 190.
- For kundetypen fjernbuskunder opnår Busselskaberne en markedsandel på [0-5] pct. efter fusionen og ses der snævert på denne kundetype, vil det ikke være et berørt marked.
207. Figuren nedenfor illustrerer hver af Busselskabernes omsætning fordelt på kundetyper samt Busselskabernes markedsandel efter fusionen målt ved omsætning i 2019 ud fra kørselsperspektivet. Kørselsperspektivet fokuserer på, hvor meget busselskaberne kører med egne busser, deres kapacitet og tilstedeværelse. Sammenlignes nedenstående figur med figuren oven-

⁸¹ Det bemærkes, at procentsatser i teksten er angivet uden respondenter, der har svaret 'ved ikke' under antagelse om, at de fordeler sig som de andre respondenter. I alt har én respondent svaret 'ved ikke'.

⁸² Jf. Parternes fusionsanmeldelse, punkt 217.

⁸³ Jf. eksempelvis Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens referat af styrelsens møde med [xxx] af 21. oktober 2020; og Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens referat af styrelsens møde med [xxx] af 21. oktober 2020.

for ses det, at Busselskaberne for alle kundetyper opnår den største kombinerede markedsandel fra salgsperspektivet med undtagelse af 'fjernbuskunder', hvor markedsandelene er størst set fra kørselsperspektivet, og hvor [xxx].

Figur 5.9 Busselskabernes markedsandele fordelt på kundetyper i 2019, omsætning fra kørselsperspektivet

[xxx]

Kilde: Parterne fusionsanmeldelse, Bilag 34, "Split of 2019A revenue by segment & region for each bus group and consolidated" og markedsundersøgelsen blandt markedets aktører

208. Det er styrelsens vurdering, at selv hvis der ses på en mere snæver markedsafgrænsning i forhold til kundetyper, giver fusionen ikke anledning til konkurrencemæssige betænkeligheder. Det skyldes særligt, at Busselskaberne enten ikke eller meget sjældent møder hinanden i udbud, at der ikke er nogen segmenter, hvor Busselskaberne får en væsentligt anderledes stilling set i forhold til det bredere marked, samt at markedet er kendetegnet ved en høj grad af udbudssubstitution mellem kundetyperne. Derudover gælder det, at kunderne – også på tværs af kundetyper – generelt angiver at have gode muligheder for at skifte leverandør af turistbuskørsel, og at alternative busselskaber – i lyset af at der er tale om relativt homogene ydelser – har gode muligheder for at kunne servicere hver af kundetyperne, herunder delvist ved hjælp af underleverandører. Derudover vurderer styrelsen, at markedet er kendetegnet ved lave ekspansionsbarrierer, også inden for de forskellige kundetyper, jf. afsnit 5.2.2.2.4. Endvidere har konkurrenterne i styrelsens markedsundersøgelse angivet, at en udvidelse af forretningen kan ske hurtigt, samt at konkurrenterne – selv i de tilfælde, hvor de har fokuseret på én eller enkelte kundetyper – har angivet at være villige til og have gode muligheder for at begynde at servicere andre kundetyper, jf. afsnit 5.1.1.1

5.2.2.2.7 Mulige regionale virkninger af fusionen

209. Som nævnt i afsnit 5.1.1.2 finder styrelsen, at der kan tages udgangspunkt i et nationalt marked. Det gælder i særlig grad for selve salget af buskørsel, hvor styrelsen vurderer, at busselskaberne generelt har mulighed for at tilbyde buskørsel i hele landet. Dette kan eksempelvis foregå ved brug af underleverandører i områder, hvor busselskaberne ikke har busdepot. Særligt for så vidt angår selve udførelsen af buskørslen, kan det dog være relevant at kigge på snævrere geografiske områder, fordi placeringen af busselskabernes busdepoter kan have betydning for, hvilke regioner busselskaberne udfører buskørsel i. Der er således en tendens til, at størstedelen af busselskabernes omsætning bliver genereret i den eller de regioner, hvor det pågældende selskab har deres busdepot(er), jf. punkt 60 og punkt 121. Det er dermed muligt, at busselskabernes regionale tilstedeværelse har betydning for, hvordan konkurrencen om at udføre buskørsel udspiller sig i de regionale områder. Det kan betyde, at fusionen set fra kørselsperspektivet vil give anledning til regionale virkninger, hvilket vil blive undersøgt i det følgende, hvor styrelsen således primært vil foretage vurderingen ud fra markedsandelene opgjort fra kørselsperspektivet.
210. Busselskaberne vil efter fusionen have busdepoter i fire ud af fem regioner, mens Busselskaberne har overlap mellem busdepoter i tre regioner, nemlig region Hovedstaden, Sjælland og Syddanmark, jf. Tabel 5.5. Herudover vil der være et vist overlap i region Midtjylland, da Papuga har busdepot her, mens Larsenbus har lejet en busholdeplads. Ingen af Busselskaberne har således busdepot i region Nordjylland, om end selskaberne genererer en begrænset omsætning i området, jf. nedenfor.

Tabel 5.5 Geografisk placering af Busselskabernes busdepoter

	Region Hovedstaden	Region Sjælland	Region Syddanmark	Region Midtjylland	Region Nordjylland
Busselskaberne (samlet)	X	X	X	X	
Larsenbus	X	X	X	(X) ¹	
Papuga			X		
Egons	X	X			
Papuga Bus			X	X	

Note [1]: Larsenbus har lejet busplads i Aarhus.

Anm: Geografisk tilstedeværelse er baseret på den fysiske placering af parternes busdepoter.

Kilde: Parternes fusionsanmeldelse, Figur 2.1 i punkt 134

211. Busselskabernes markedsandele opgjort ud fra kørsels- og salgsperspektivet fremgår af Tabel 5.6, mens kørselsperspektivet også er gengivet i Figur 5.10. For Region Hovedstaden opnår Busselskaberne en markedsandel fra kørselsperspektivet på [40-50] pct., jf. Figur 5.10. I Region Sjælland opnår Busselskaberne en markedsandel på [30-40] pct., i Region Syddanmark opnår Busselskaberne en markedsandel på [20-30] pct., i Region Midtjylland opnår Busselskaberne en markedsandel på [20-30] pct., og i Region Nordjylland opnår Busselskaberne en markedsandel på [5-10] pct. I hver region, med undtagelse af Region Nordjylland, er én blandt Busselskaberne regionens største aktør⁸⁴. I Region Sjælland og Region Midtjylland er en af de øvrige blandt Busselskaberne endvidere regionens tredjestørste aktør, mens regionernes næststørste aktør i alle tilfælde er en af Busselskabernes [xxx] konkurrenter.⁸⁵ Der er således en del variation i Busselskabernes regionale markedsandele, og fusionen indebærer ikke en fusion mellem regionens største og næststørste aktør i nogen af regionerne fra kørselsperspektivet.

Figur 5.10 Busselskabernes markedsandele fordelt på regioner i 2019, omsætning ud fra kørselsperspektivet

[xxx]

Note: Underleverandøromsætningen er medregnet hos det selskab, der har udført kørslen

Kilde: Parterne fusionsanmeldelse, Bilag 34, "Split of 2019A revenue by segment & region for each bus group and consolidated" og markedsundersøgelsen blandt markedets aktører

212. Busselskaberne opnår samlet set en højere markedsandel i Region Hovedstaden efter fusionen end på et nationalt marked, mens Busselskabernes markedsandel efter fusionen er enten stort

⁸⁴ Larsenbus er størst i Region Hovedstaden og Region Midtjylland, Egons er størst i Region Sjælland, og Papuga Bus er størst i Region Syddanmark.

⁸⁵ Larsenbus er tredjestørst i Region Sjælland og Papuga Bus er tredjestørst i Region Midtjylland.

set tilsvarende eller lavere i de øvrige regioner sammenlignet med et nationalt marked. Baseret på Busselskabernes regionale markedsandele og overlap vurderer styrelsen, at fusionens mulige konkurrencemæssige virkninger ikke er større i Region Sjælland, Region Syddanmark, Region Midtjylland og Region Nordjylland, end på det nationale marked. For samtlige regioner gælder endvidere de samme forhold som på det nationale marked, nemlig at selve buskørslen efter styrelsens vurdering er et relativt homogent produkt, hvor andre konkurrenter uden væsentlige ekspansions- og etableringsbarrierer vil kunne lægge et umiddelbart konkurrencepres på Busselskaberne.

Tabel 5.6 **Regionale markedsandele baseret på henholdsvis salgs- og kørselsperspektivet, 2019**

		Salgsperspektiv		Kørselsperspektiv	
		Omsætning (mio. kr.)	Markedsandele (pct.)	Omsætning (mio. kr.)	Markedsandele (pct.)
Region Hovedstaden	Busselskaberne (samlet)	[xxx]	[40-50]	[xxx]	[40-50]
	Egons	[xxx]	[0-5]	[xxx]	[0-5]
	Larsenbus	[xxx]	[30-40]	[xxx]	[30-40]
	Papuga Bus	[xxx]	[5-10]	[xxx]	[0-5]
	Papuga	-	-	-	-
Region Sjælland	Busselskaberne (samlet)	[xxx]	[40-50]	[xxx]	[30-40]
	Egons	[xxx]	[10-20]	[xxx]	[20-30]
	Larsenbus	[xxx]	[5-10]	[xxx]	[5-10]
	Papuga Bus	[xxx]	[20-30]	[xxx]	[5-10]
	Papuga	-	-	-	-
Region Syddanmark	Busselskaberne (samlet)	[xxx]	[20-30]	[xxx]	[20-30]
	Egons	[xxx]	[0-5]	[xxx]	[0-5]
	Larsenbus	[xxx]	[5-10]	[xxx]	[5-10]
	Papuga Bus	[xxx]	[10-20]	[xxx]	[10-20]
	Papuga	[xxx]	[5-10]	[xxx]	[5-10]
Region Midtjylland	Busselskaberne (samlet)	[xxx]	[20-30]	[xxx]	[20-30]
	Egons	[xxx]	[0-5]	[xxx]	[0-5]
	Larsenbus	[xxx]	[10-20]	[xxx]	[10-20]
	Papuga Bus	[xxx]	[10-20]	[xxx]	[5-10]
	Papuga	[xxx]	[0-5]	[xxx]	[0-5]
Region Nordjylland	Busselskaberne (samlet)	[xxx]	[5-10]	[xxx]	[5-10]
	Egons	[xxx]	[0-5]	[xxx]	[0-5]
	Larsenbus	[xxx]	[0-5]	[xxx]	[0-5]
	Papuga Bus	[xxx]	[5-10]	[xxx]	[0-5]
	Papuga	-	-	-	-

Kilde: Parterne fusionsanmeldelse, Bilag 34, "Split of 2019A revenue by segment & region for each bus group and consolidated" og markedsundersøgelsen blandt markedets aktører

213. I Region Sjælland, hvor Busselskabernes samlede regionale markedsandel set fra kørselsperspektivet ligger tæt på Busselskabernes samlede markedsandel på et nationalt marked, kan en meget stor del af overlappet i øvrigt henføres til DSB-udbuddet, hvor delkontrakten for Sjælland blev vundet af Papuga Bus, og hvor ingen af de øvrige blandt Busselskaberne var prækvalificerede. Store udbudskontrakter, hvor kun en enkelt operatør kan vinde hele kontrakten, kan have en stor betydning for de beregnede markedsandele i et enkelt år. Dette gælder dog sandsynligvis i mindre grad fra kørselsperspektivet, hvor Papuga Bus har brudt udførslen af opgaven op og fordelt kørslen blandt en række underleverandører, end fra salgsperspektivet, hvor der kun vil være en enkelt vinder af delkontrakten for Sjælland. Samtidig har udbudsvinderens valg af underleverandør dog i høj grad betydning for markedsandelene fra kørselsperspektivet. Med DSB-udbuddet har Papuga Bus en markedsandel på [20-30] pct. i Region Sjælland fra salgsperspektivet jf. Tabel 5.6, og idet Papuga Bus primært har anvendt de andre af Busselskaberne som underleverandører til opgaven i Region Sjælland, kan en stor del af Busselskabernes overlap i Region Sjælland også set fra kørselsperspektivet henføres til DSB-udbuddet, jf. Figur 5.10 ovenfor, hvor den skraverede del angiver andelen, der kan henføres til DSB-udbuddet.
214. Busselskabernes regionale markedsandele set fra kørselsperspektivet, og især deres mere begrænsede overlap på de regionale markeder end på et nationalt marked, afspejler at en del af Busselskaberne centrerer deres kørsel i bestemte geografiske områder. I Region Hovedstaden, hvor Busselskaberne opnår en høj samlet markedsandel efter fusionen, er det således også tilfældet, at overlappet er ganske beskedent. Allerede inden fusionen er Larsenbus den største aktør med en markedsandel på [30-40] pct., mens de øvrige fusionsparter har væsentligt lavere markedsandele og samlet set har en markedsandel på kun [0-5] pct.
215. Samlet set vurderer styrelsen, at fusionen ikke giver anledning til konkurrencemæssige bekymringer i Region Hovedstaden på trods af Busselskabernes høje markedsandel efter fusionen. Ud over at Busselskabernes overlap for det første er ganske beskedent, er der en række andre aktører i regionen. I styrelsens markedsundersøgelse er der 24 andre aktører i Region Hovedstaden⁸⁶ ([xxx] med busdepot), herunder særligt [xxx], [xxx] og [xxx], som har regionale markedsandele på henholdsvis [10-20], [10-20] og [5-10] pct.
216. For det andet ville busselskaber i andre regioner, herunder særligt Region Sjælland, som ligger geografisk tæt på Region Hovedstaden, også kunne tilbyde buskørsel i Region Hovedstaden, hvis prisen i Region Hovedstaden stiger. Enten ved at betale en højere omkostning til tomkørsel, eller ved at anlægge et busdepot i Region Hovedstaden. I styrelsens konkurrentundersøgelse svarer 36 pct.⁸⁷ (5 af 14) af de aktører, der ikke allerede er aktive i Region Hovedstaden, at de ville træde ind i en anden region, hvis priserne varigt steg, og 63 pct. (19 af 30) svarer at det er let at etablere et busdepot i et andet geografisk område. Styrelsen vurderer på den baggrund, at en vis andel af aktørerne i andre regioner sandsynligvis ville være villige til at levere buskørsel i Region Hovedstaden. Da buskørsel er en transportydelse, som er relativt homogen på tværs af regioner, er det endvidere styrelsens vurdering at disse aktører, ville kunne lægge et umiddelbart konkurrencetryk i Region Hovedstaden, hvis de indtræder i regionen.
217. Det er styrelsens samlede vurdering, at fusionen ikke giver anledning til regionale konkurrencemæssige bekymringer set fra kørselsperspektivet, selvom Busselskaberne i nogle regioner opnår høje markedsandele på op til [40-50] pct. Dette skyldes bl.a., at selskaberne blandt Busselskaberne hver især inden fusionen har centreret deres kørsel i regionale områder, hvor de øvrige parter har en mere beskedne tilstedeværelse. Busselskaberne står derfor stærkt i hver

⁸⁶ Baseret på selskaber, der har haft omsætning i Region Hovedstaden med egne busser.

⁸⁷ Det bemærkes, at procent i teksten er angivet uden respondenter, der har svaret 'ved ikke' under antagelse om, at de fordeler sig som de andre respondenter. I alt har to respondenter svaret 'ved ikke'.

deres regionale område, mens deres overlap er mere begrænset. Derudover vurderer styrelsen, at andre aktører uden store forhindringer vil kunne øge deres tilstedeværelse i de enkelte regioner og lægge et konkurrencepres på Busselskaberne. Henset til at buskørsel er et relativt homogent produkt, og at ekspansions- og etableringsbarriererne er lave, vurderer styrelsen, at Busselskaberne ikke opnår en særlig position på de enkelte regionale områder. Styrelsen vurderer derfor, at fusionen ikke giver anledning til regionale eller lokale virkninger på markedet for turistbuskørsel med almindelige turistbusser.

5.2.2.3 Konklusion – ensidige virkninger

Det er samlet set styrelsens vurdering, at fusionen ikke vil hæmme den effektive konkurrence betydeligt på markedet for turistbuskørsel med almindelige turistbusser i Danmark. Fusionen indebærer sammenlægningen af fire busselskaber, herunder den største, næststørste og fjerdestørste aktør på markedet målt ved omsætning fra salgspektivet, og den fusionerede enhed vil dermed efter fusionen blive den klart største aktør på et meget fragmenteret marked med en markedsandel på [30-40] pct. målt ved omsætning fra salgspektivet. Hvis markedsandelene i stedet betragtes på baggrund af kørselspektivet, så havde Busselskaberne i 2019 en samlet markedsandel på [20-30] pct. HHI og ændringen i HHI, på markedet for turistbuskørsel med almindelige turistbusser i Danmark, er ligeledes højest fra salgspektivet, som udgør [500-1.000] før fusionen og efter fusionen stiger til [1.000-1.500], svarende til en stigning i HHI på ≥ 250 . Det er imidlertid styrelsens vurdering, at der er en række faktorer, som samlet set understøtter, at fusionsparterne ikke efter fusionen vil være i stand til ensidigt at anvende en øget markeds magt til fx at hæve priserne. Disse faktorer gør sig også gældende på tværs af henholdsvis de forskellige kundetyper og geografiske områder og opsummeres nedenfor.

218. Det er styrelsens vurdering, at parterne hverken hver for sig eller samlet set opnår en særlig position på markedet for turistbuskørsel med almindelige turistbusser i Danmark. Styrelsen har i vurderingen især lagt vægt på, at turistbuskørsel ikke er et særligt differentieret produkt, og idet de enkelte ordrer ofte er af relativt begrænset størrelse, er det styrelsens vurdering, at det store antal af mindre aktører, som er på markedet, lægger et væsentligt konkurrencepres på parterne. Styrelsen vurderer derudover, at der er lave adgangs- og ekspansionsbarrierer på markedet. Der er således ikke tegn på, at parterne har en særlig position på markedet hverken før eller efter fusionen. Dette bekræftes af styrelsens markedsundersøgelser.
219. Busselskaberne opnår med fusionen relativt høje markedsandele inden for nogle kundetyper, Busselskaberne opnår således en markedsandel på [40-50] pct. for kundetyper rejsebureauer og [90-100] pct. for togoperatører målt ved omsætning fra salgspektivet. Styrelsen vurderer dog, at fusionen heller ikke giver anledning til konkurrencemæssige betænkeligheder, selv hvis en mere snæver markedsafgrænsning i forhold til kundetyper betragtes. Styrelsen lægger særligt vægt på, at kunderne generelt – og på tværs af kundetyper – angiver at have gode muligheder for at skifte leverandør af turistbuskørsel, at de ser andre busselskaber end parterne som mulige alternativer, og at buddata viser, at parterne meget sjældent byder på de samme opgaver. Dette kan bl.a. ses som udtryk for, at parterne har fokuseret deres forretning på forskellige kundetyper og/eller geografiske områder. Videre er der en høj grad af udbudssubstitution på tværs af kundetyper, hvilket bl.a. kommer til udtryk ved, at konkurrenterne på markedet er villige til og har gode muligheder for at udvide deres aktiviteter, herunder også ved at begynde at servicere andre kundetyper.
220. For så vidt angår geografiske områder, opnår Busselskaberne efter fusionen relativt høje markedsandele set fra kørselspektivet i nogle regioner. Busselskaberne opnår således en markedsandel på [40-50] pct. i Region Hovedstaden, [30-40] pct. i Region Sjælland, [20-30] pct. i Region Syddanmark og en markedsandel på [20-30] pct. i Region Midtjylland. Styrelsen finder dog samlet set, at en række faktorer understøtter, at fusionen ikke vil føre til ensidige virkninger på regionalt plan. Busselskaberne har generelt et mindre overlap, når der kigges på enkelte regioner frem for et nationalt marked. Mens fire ud af fem regioner har en af parterne

som største aktør, har de resterende parter langt mere beskedne markedsandele i de respektive regioner. Parterne har således centreret deres buskørsel i forskellige regionale områder inden fusionen. Derudover er der mange andre aktører til stede i hver region, og det er styrelsens vurdering, at disse andre busselskaber, eller busselskaber fra tilstødende regioner, på relativt kort tid og med begrænsede omkostninger vil kunne øge deres tilstedeværelse i de enkelte regioner.

221. Samlet set vurderer styrelsen, at fusionen ikke vil hæmme den effektive konkurrence betydeligt hverken på et marked for turistbuskørsel med almindelige turistbusser i Danmark eller for snævrere kundesegmenter eller regionale områder.

6. Konklusion

- 222. På baggrund af de foreliggende oplysninger er det Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens vurdering, at den anmeldte fusion ikke hæmmer den effektive konkurrence betydeligt. Fusionen skal derfor godkendes, jf. konkurrencelovens § 12 c, stk. 2, 1. pkt.
 - 223. Konkurrencerådet træffer følgende afgørelse:
 - 224. Det meddeles fusionsparterne, at Polaris Private Equity IV K/S' erhvervelse af enekontrol over Egons A/S, Larsenbus ApS, Papuga Bus A/S og Papuga A/S ikke hæmmer den effektive konkurrence betydeligt, og at fusionen derfor godkendes, jf. konkurrencelovens § 12 c, stk. 1, jf. stk. 2, 1. pkt.
-

7. Bilag

7.1 Vurderingskriterier

225. De danske regler om fusionskontrol fremgår af konkurrencelovens kapitel 4. Det følger heraf, at alle fusioner, der opfylder omsætningsgrænserne i § 12, stk. 1, eller henvises fra Europa-Kommissionen eller Erhvervsstyrelsen til Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen, skal anmeldes til Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen og godkendes af Konkurrencerådet forinden de må gennemføres, jf. § 12 c, stk. 5.
226. Fusionskontrollen består i en undersøgelse af, om fusionen vil hæmme den effektive konkurrence betydeligt, jf. SIEC-testen⁸⁸, som blev indført med ændringen af konkurrenceloven i 2004 med virkning fra 1. februar 2005. Vurderingskriteriet fremgår af konkurrencelovens § 12 c, stk. 2, der har følgende ordlyd:
- "En fusion, der ikke hæmmer den effektive konkurrence betydeligt, navnlig som følge af skabelsen eller styrkelsen af en dominerende stilling, skal godkendes. En fusion, der hæmmer den effektive konkurrence betydeligt, navnlig som følge af skabelsen eller styrkelsen af en dominerende stilling, skal forbydes."*
227. Det betyder, at vurderingskriteriet, dvs. om fusionen hæmmer eller ikke hæmmer den effektive konkurrence betydeligt, er ens for sager, hvor fusionen henholdsvis godkendes eller forbydes.
228. Konkurrencerådet har tidligere slået fast, at konkurrencemyndigheden skal fremlægge de fornødne data m.v., der kan begrunde, at myndigheden træffer den pågældende afgørelse. En fusion kan således ikke godkendes blot ud fra en betragtning om, at man ikke har data, der kan begrunde et forbud. En godkendelse forudsætter, at der er fremlagt fornødne faktuelle data m.v., der kan underbygge afgørelsen.⁸⁹
229. Retten i Første Instans og EF-Domstolen har ved flere lejligheder udtalt sig om beviskrav i fusionssager. Bl.a. har Generaladvokaten i Bertelsmann/Sony udtalt, at kravene til det bevis, der skal føres i fusionssager, hvor der nedlægges forbud, ikke kan antages at være højere end kravene til det bevis, der skal føres i en sag, hvor fusionen godkendes: *"The requirement for 'convincing' evidence must not be misunderstood as placing the bar higher in relation to prohibition decisions than in relation to clearance decisions. As the Court made clear in Tetra Laval, the requirement for 'convincing' evidence 'by no means added a condition relating to the requisite standard of proof but merely drew attention to the essential function of evidence, which is to establish convincingly the merits of an argument or ... of a decision'."*^{90 91}
230. Retten i Første Instans har endvidere udtalt, at konkurrencemyndigheden ved sin vurdering af fusionens virkninger ikke kan tage udgangspunkt i en generel formodning for, at en fusion ikke

⁸⁸ SIEC er en forkortelse for Significant Impediment of Effective Competition.

⁸⁹ Jf. Konkurrencerådets afgørelse af 14. maj 2008, Lemvig-Müllers overtagelse af Brdr. A & O Johansen, punkt 769.

⁹⁰ Jf. Opinion of advocate general Kokott af 13. december 2007 i sag C-413/06 P, *Bertelsmann/Sony*, præmis 216.

⁹¹ Til trods for, at EF-Domstolen ophævede Rettens dom, var det ikke bestridt af parterne, at beviskravene er de samme i en sag om godkendelse af en fusion som ved et forbud, jf. EF-Domstolens dom af 10. juli 2008 i sag C-413/06 P, *Bertelsmann AG og Sony Corporation of America mod Independent Music Publishers and Labels Association (Impala)*, præmis 45, 48 og 51.

hæmmer den effektive konkurrence og derfor skal godkendes: *"Endvidere kan der af forordning nr. 4064/89 ikke udledes nogen formodning for en anmeldt fusions forenelighed eller uforenelighed med fællesmarkedet. Det fremgår ikke, at Kommissionen skal hælde i retning af en godkendelse af en fusion, der henhører under dens kompetenceområde, såfremt der er tvivl, men derimod, at Kommissionen altid skal træffe en utvetydig afgørelse i den ene eller den anden retning."*⁹²

231. Vurderingen af fusionens effekt foretages ud fra de vurderingskriterier, som fremgår af de danske regler om fusionskontrol, samt Kommissionens meddelelser og fællesskabspraksis, der er vejledende ved styrelsens vurderinger.⁹³
232. Det følger af Kommissionens retningslinjer for vurderingen af horisontale og ikke-horisontale fusioner, at: *"Når Kommissionen vurderer en fusions konkurrencemæssige virkninger, sammenligner den de konkurrenceforhold, som den anmeldte fusion ville medføre, med de forhold, der ville gøre sig gældende, hvis fusionen ikke gennemføres."*⁹⁴ I overensstemmelse hermed skal Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen ved vurderingen af, om en fusion hæmmer den effektive konkurrence betydeligt, foretage en undersøgelse, som består i dels en analyse af det kontrafaktiske scenarie, dels en analyse af hvorledes konkurrencen fremtidigt må forventes at ville se ud efter gennemførelsen af fusionen.
233. Retten i Første Instans har udtalt, at vurderingen af en fusions virkninger indebærer, at der skal foretages en *"en analyse af den forventede situation på det pågældende marked"*, der *"forudsætter [...] en omhyggelig undersøgelse, bl.a. af omstændigheder, som i den konkrete situation findes relevante med henblik på vurderingen af fusionens virkninger på konkurrencevilkårene på referencemarkedet"*.⁹⁵
234. Ud over skabelsen eller styrkelsen af en dominerende stilling kan en fusion også føre til ensidige virkninger, uden at der foreligger dominans, eller en situation, hvor fusionsparterne sammen med andre aktører kan hæmme konkurrencen på markedet via koordineret adfærd.

7.1.1 Det kontrafaktiske scenarie

235. I den kontrafaktiske analyse skal det vurderes, hvordan konkurrencesituationen forventes at være på markedet uden fusionen sammenlignet med, hvordan konkurrencesituationen forventes at være med fusionens gennemførelse. Hvis det vurderes, at konkurrencesituationen på markedet med fusionens gennemførelse ikke hæmmes betydeligt sammenlignet med en situation uden fusionen, skal fusionen godkendes.
236. Når en kontrafaktisk analyse foretages, er det i de fleste tilfælde mest relevant at sammenligne med de eksisterende konkurrenceforhold på fusionstidspunktet ved vurderingen af fusionens virkninger. Under visse omstændigheder kan der dog tages hensyn til de forventede fremtidige ændringer på markedet, som i rimelig grad kan forudsiges. Når det skal vurderes, hvad der er en relevant sammenligning, kan der især tages hensyn til den sandsynlige virksomhedstilgang eller -afgang, hvis fusionen ikke gennemføres.⁹⁶
237. Kommissionen har bl.a. i afgørelsen vedrørende *EDF/Segebel* anført, at:

⁹² Jf. Retten i Første Instans' dom af 14. december 2005 i sag T-210/01, *General Electric*, præmis 61.

⁹³ Jf. FT 2004-05, Tillæg A, s. 1647, v.sp.

⁹⁴ Kommissionens retningslinjer for horisontale fusioner, punkt 9 og for ikke-horisontale fusioner, punkt 20.

⁹⁵ Jf. Retten i Første Instans' dom af 3. april 2003 i sag T-342/00, *Petrolescence SA*, præmis 102.

⁹⁶ Kommissionens retningslinjer for horisontale fusioner, punkt 9.

*"The assessment of the potential horizontal unilateral effects of the proposed transaction requires a comparison with a counterfactual which describes the most likely market outcome(s) in the absence of the proposed transaction."*⁹⁷

238. Som det fremgår ovenfor, skal vurderingen af det kontrafaktiske scenarie fastlægges ud fra den forventede konkurrencesituation, hvis parterne ikke havde indgået aftale om at fusionere. "At fusionere" skal i den sammenhæng forstås som den transaktion, der gennemfører den sammenlægning af aktiviteter, parterne har aftalt. Dette scenarie holdes herefter op mod den forventede konkurrencesituation på markedet med fusionen.
239. Når det er relevant at vurdere en fusions virkninger i forhold til et andet kontrafaktisk scenarie end status quo, vil styrelsen tage udgangspunkt i det mest sandsynlige, relevante kontrafaktiske scenarie. Hvis der kan opstilles mere end ét sandsynligt, relevant scenarie for, hvordan konkurrencesituationen ville være uden fusionen, skal det mest sandsynlige scenarie lægges til grund.⁹⁸

7.1.2 Den tidsmæssige ramme for vurdering af fusionen

240. Det følger af Kommissionens retningslinjer for vurdering af horisontale fusioner, at når Kommissionen skal vurdere en fusions konkurrencemæssige virkninger, sammenligner den som udgangspunkt de konkurrenceforhold som den anmeldte fusion ville medføre, med de forhold, der ville gøre sig gældende, hvis fusionen ikke gennemførtes. *"I de fleste tilfælde er det mest relevant at sammenligne med de eksisterende konkurrenceforhold på fusionstidspunktet, når man skal vurdere en fusions virkninger."*⁹⁹ [styrelsens fremhævning]
241. Under visse omstændigheder kan Kommissionen eller myndigheden dog tage hensyn til forventede fremtidige ændringer på markedet, som i rimelig grad kan forudsiges. Dette følger af Kommissionens retningslinjer for vurdering af horisontale fusioner, hvor det fremgår: *"Under visse omstændigheder kan Kommissionen dog tage hensyn til de forventede fremtidige ændringer på markedet, som i rimelig grad kan forudsiges."*¹⁰⁰ [styrelsens fremhævning]
242. Retten har fastslået, at Kommissionens bedømmelse af en fusions forenelighed med fællesmarkedet udelukkende skal foretages *"på grundlag af de faktiske og retlige omstændigheder, der foreligger på tidspunktet for anmeldelsen af fusionen, og ikke på grundlag af hypotetiske forhold, hvis økonomiske rækkevidde ikke kan vurderes på det tidspunkt, hvor beslutningen træffes"*.¹⁰¹ [styrelsens fremhævning]
243. I Kommissionens sag *Procter & Gamble*, undersøgte Kommissionen, om udviklingsperspektiverne for det geografiske marked for hygiejnebind indebar, at markedet skulle afgrænses til Vesteuropa (frem for et nationalt marked). I sin begrundelse for, at et fællesmarked heller ikke var noget, der vil blive en realitet inden for en overskuelig fremtid (i sagen tre år), lagde Kommissionen bl.a. vægt på, at der var tale om et følsomt marked præget af stor mærke-loyalitet, og

⁹⁷ Jf. Kommissionens afgørelse af 12. november 2009 i sag COMP/M.5549, *EDF/Segebel*, punkt 66.

⁹⁸ Jf. Kommissionens afgørelse af 30. marts 2012 i Sag COMP/M.6447, *IAG/bmi*, punkt 133, hvor Kommissionen indledningsvist vurderede, at den eksisterende markedssituation ikke ville kunne opretholdes, og derefter vurderede, hvad det mest sandsynligt scenarie ville være uden fusionen.

⁹⁹ Jf. Kommissionens retningslinjer for horisontale fusioner, punkt 9, samt Kommissionens retningslinjer for ikke-horisontale fusioner, punkt 20.

¹⁰⁰ Jf. Kommissionens retningslinjer for horisontale fusioner, punkt 9 samt Kommissionens retningslinjer for ikke-horisontale fusioner, punkt 20.

¹⁰¹ Jf. Retten i Første Instans' kendelse i sag T-2/93, *Air France*, pr. 70. Sagen omhandler dog jurisdiktionsspørgsmål, men formuleres i generelle vendinger og som Retten senere hen henviser til.

at udbyderne derfor ikke straks kunne gå over til at sælge europæiske mærker uden at tabe markedsandele.¹⁰²

244. Kommissionen konkluderer derefter:

*"The timescale for a possible Europeanization of the market exceeds the relevant perspective to be established by the Commission under the Merger Regulation and the assumption that markets will indeed become European at the end of this period must be regarded in the light of the evidence as by no means certain. The fact that, in the longer term, the sanitary towel market may, in fact, become European cannot therefore be taken into account at present."*¹⁰³ [styrelsens fremhævnning]

245. Udgangspunktet er, at Kommissionen – og derved også Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen – vurderer virkningerne ud fra de eksisterende konkurrenceforhold på fusionstidspunktet. Konkurrencemyndigheden har alene pligt til at tage hensyn til forventede fremtidige ændringer, såfremt ændringerne i rimelig grad kan forudsiges. Det gælder eksempelvis også fremtidige ændringer, som vil kunne føre til en anden – fx en bredere – afgrænsning af det relevante marked. Under alle omstændigheder gælder der umiddelbart et vidt skøn for konkurrencemyndigheden i forhold til at lægge sig fast på den tidsmæssige ramme, som en fusion skal vurderes i lyset af.
246. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen kan altså alene tage hensyn til fremtidige ændringer, hvis disse med rimelig grad kan forudsiges. Det følger således af *Air France*-dommen, som citeret i punkt 242 ovenfor, at Kommissionens bedømmelse af fusioner skal foretages på grundlag af faktiske og retlige omstændigheder, og ikke på grundlag af hypotetiske forhold, hvis rækkevidde ikke kan vurderes på det tidspunkt, hvor beslutningen træffes. Det vil sige, at der ikke må være tale om usikre eller hypotetiske forhold, herunder en tendens til, at udviklingen går i en vis retning. Endvidere skal der være en vis sikkerhed for, hvorledes udviklingen vil ske, samt at der er tale om faktiske og retlige omstændigheder, hvor den økonomiske rækkevidde kan vurderes.

7.2 Horisontale forbindelser

247. Der er hovedsageligt to måder, hvorpå fusioner mellem konkurrenter – det vil sige fusioner med horisontale overlap – kan hæmme den effektive konkurrence betydeligt, navnlig som følge af skabelsen eller styrkelsen af en dominerende stilling:¹⁰⁴
- (i) fusionen kan fjerne et betydeligt konkurrencemæssigt pres på en eller flere virksomheder, som dermed får større markedsmagt uden at anvende en koordineret adfærd (ensidige virkninger)
 - (ii) fusionen kan ændre konkurrencens art, så det bliver betydeligt mere sandsynligt, at virksomheder, der ikke koordinerede deres adfærd tidligere, nu vil foretage en sådan koordinering og forhøje priserne eller på anden måde skade den effektive konkurrence. En fusion kan også lette, stabilisere eller effektivisere koordineringen mellem virksomheder, der allerede koordinerede deres adfærd inden fusionen (koordinerede virkninger).
248. Ved vurderingen af fusionens ensidige og koordinerede virkninger tages der bl.a. udgangspunkt i markedsandele, niveauet for Herfindahl-Hirschman-Indekset (HHI) efter fusionen og ændringen ("delta") af HHI på alle relevante markeder som følge af fusionen. Ændringen i HHI er særlig

¹⁰² Jf. Kommissionens beslutning af 21. juni 1994 i sag IV/M.430, *Procter & Gamble*, punkt 104.

¹⁰³ Jf. Kommissionens beslutning af 21. juni 1994 i sag IV/M.430, *Procter & Gamble*, punkt 104.

¹⁰⁴ Kommissionens retningslinjer for horisontale fusioner, punkt 22.

velegnet til vurderingen af en fusions virkninger, hvis produkterne på markedet er forholdsvis homogene. På markeder, hvor produkterne i mindre grad er homogene, kan fx diversion ratios mellem de fusionerende virksomheder give et bedre billede af det konkurrencepres, der forsvinder som følge af fusionen.

7.2.1 Markedsandele og HHI

249. Som nævnt er en strukturel indikator for konkurrencepreset parternes markedsandele samt koncentrationsgraden beregnet ved HHI. De relative markedsandele og koncentrationsgraden på de relevante markeder kan give en indledende indikation af det konkurrencepres, som virksomhederne udøver på hinanden.
250. Markedsandelene bruges bl.a. til at vurdere, om den fusionerede virksomhed opnår en dominerende stilling på et eller flere markeder. Kommissionen har i sine retningslinjer for vurdering af horisontale fusioner anført, at¹⁰⁵:
- i) Markedsandele på 50 pct. eller mere kan i sig selv være et tegn på en dominerende markedsstilling. Mindre konkurrenter kan dog udøve en tilstrækkelig begrænsende indflydelse, hvis de fx har mulighed for og incitament til at øge deres leverancer
 - ii) Markedsandele på mellem 25 og 40 pct. kan også give anledning til konkurrenceproblemer på grund af andre faktorer, fx antallet af konkurrenter og deres styrke, kapacitetsbegrænsninger eller det forhold, at fusionsparterne eller deres produkter er nære substitutionsprodukter og
 - iii) Markedsandele, der er mindre end 25 pct., kan især være et indicium på, at fusionen ikke kan antages at hæmme den effektive konkurrence
251. Koncentrationsgraden kan også give nyttige oplysninger om konkurrencesituationen. Medmindre der foreligger særlige omstændigheder, er det ifølge Kommissionens retningslinjer for horisontale fusioner usandsynligt, at der kan påvises horisontale konkurrencemæssige problemer på et marked, hvor HHI efter fusionen er:
- i) Under 1.000,
 - ii) Mellem 1.000 og 2.000 med et delta under 250, eller
 - iii) Over 2.000 med et delta under 150.¹⁰⁶
252. Det skal dog fremhæves, at ovennævnte HHI-niveauer og delta-værdier alene kan anvendes som et indledende tegn på, at der ikke er konkurrencemæssige problemer. Der er derfor ikke tale om, at der bliver skabt en formodning for, at der foreligger sådanne problemer, hvis de relevante niveauer og værdier overskrides.¹⁰⁷
253. Markedsandele og HHI efter fusionen skal sammenholdes med situationen i det kontrafaktiske scenarie. Som nævnt i afsnit 7.1 ovenfor er det efter styrelsens vurdering mest relevant at sammenholde markedsandele og HHI efter fusionen med status quo.

¹⁰⁵ Kommissionens retningslinjer for horisontale fusioner, punkt 17-18.

¹⁰⁶ Jf. Kommissionens retningslinjer for horisontale fusioner, punkt 19-20.

¹⁰⁷ Jf. Kommissionens retningslinjer for horisontale fusioner, punkt 21.

7.2.2 Ensidede virkninger

254. Når der er tale om ensidede virkninger, agerer den fusionerede enhed uafhængigt af andre aktører på markedet. Det vil fx være muligt for den fusionerede enhed på profitabel vis at hæve priserne, reducere udbuddet, kvaliteten eller produktudviklingen, uden at denne handling forudsætter, at konkurrenterne samarbejder. Generelt vil en fusion, der medfører ensidede virkninger, hindre den effektive konkurrence betydeligt gennem en enkelt virksomheds etablering eller styrkelse af en dominerende stilling.¹⁰⁸
255. På oligopolistiske markeder kan fusioner, der medfører en eliminering af et vigtigt konkurrencepres, som bestod mellem fusionsparterne tidligere, samt svækkelse af det konkurrencepres, der hvilede på de resterende konkurrenter, også hæmme konkurrencen betydeligt. Det gælder selvom koordineringen mellem oligopolvirksomhederne ikke er særlig sandsynlig.¹⁰⁹
256. Hvorvidt det er sandsynligt, at en fusion vil give anledning til ensidede virkninger, afhænger af en række forskellige faktorer, som kan variere afhængigt af de forskellige markedsforhold, som fusionen vedrører. Ligeledes vil det afhænge af de konkrete omstændigheder, hvilke analyser der i den forbindelse skal foretages.
257. Følgende faktorer indgår bl.a. i vurderingen af, om horisontale fusioner sandsynligvis vil give anledning til ensidede virkninger. Hvis én eller flere af faktorerne er til stede, vil det kunne indikere en risiko for ensidede virkninger som følge af fusionen:
- Fusionsparterne har store markedsandele; jo større markedsandele og jo mere disse øges ved fusionen, desto mere sandsynligt, at markedsmagten øges.¹¹⁰
 - Fusionsparterne er nære – men ikke nødvendigvis nærmeste – konkurrenter; jo større substitutionsgrad mellem fusionsdeltagernes produkter, desto større sandsynlighed for, at prisen øges.¹¹¹
 - Kundernes muligheder for at skifte leverandør er begrænsede, især hvis et skifte er forbundet med store omkostninger, eller der kun er få alternative leverandører.¹¹²
 - Konkurrenterne vil sandsynligvis ikke forøge udbuddet, hvis priserne stiger, eksempelvis fordi konkurrenterne møder adgangsbarrierer, herunder kapacitetsbegrænsninger.¹¹³
 - Fusionsparterne er i stand til at forhindre konkurrenterne i at ekspandere, eksempelvis fordi den fusionerede enhed kontrollerer et vigtigt input, distributionskanaler, er indehaver af intellektuelle ejendomsrettigheder eller har finansiell styrke.¹¹⁴
 - Fusionen eliminerer en betydelig konkurrencemæssig faktor, eksempelvis har nogle virksomheder større indflydelse på konkurrenceprocessen end deres markedsandele eller lig-

¹⁰⁸ Jf. Kommissionens retningslinjer for horisontale fusioner, punkt 25, 1. punktum.

¹⁰⁹ Jf. Kommissionens retningslinjer for horisontale fusioner, punkt 25, 2. punktum og fusionsforordningens betragtning 25.

¹¹⁰ Jf. Kommissionens retningslinjer for horisontale fusioner, punkt 27.

¹¹¹ Jf. Kommissionens retningslinjer for horisontale fusioner, punkt 28-30. Se også Kommissionens beslutning af 24. januar 2006 i sag COMP/M.3942, *Adidas/Reebok*, punkt 37.

¹¹² Jf. Kommissionens retningslinjer for horisontale fusioner, punkt 31.

¹¹³ Jf. Kommissionens retningslinjer for horisontale fusioner, punkt 32-34.

¹¹⁴ Jf. Kommissionens retningslinjer for horisontale fusioner, punkt 36. Se også Kommissionens beslutning af 25. august 2005 i sag COMP/M. 3686, *Johnson&Johnson/Guidant*, punkt 350.

nende måtte tyde på. En fusion, der involverer en sådan virksomhed, kan ændre dynamiske konkurrenceforhold på en betydelig måde, især når markedet i forvejen er koncentreret.¹¹⁵

258. Ovenstående faktorer behøver ikke alle være til stede, for at ensidige virkninger er sandsynlige, og det skal ikke betragtes som en udtømmende liste.¹¹⁶
259. Ved vurderingen af, om en fusion giver anledning til ensidige virkninger, skal der sammenlignes med det kontrafaktiske scenarie, det vil sige de forhold, der vil gøre sig gældende, hvis fusionen ikke gennemføres.

¹¹⁵ Jf. Kommissionens retningslinjer for horisontale fusioner, punkt 37.

¹¹⁶ Jf. Kommissionens retningslinjer for horisontale fusioner, punkt 26.
