



KONKURRENCESTYRELSEN

Konkurrenceredegørelse 2007

Juni 2007



Konkurrenceredegørelse 2007

Juni 2007

Oplag 1.000

Pris: Kr. 200,00 inkl. moms

Sælges hos Schultz Distribution
schultz@schultz.dk

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

On-line ISBN 978-87-7029-368-6
ISBN 978-87-7029-369-3
On-line ISSN 1399-2120
ISSN 1398-0076

Layout og grafisk produktion
Schultz Grafisk A/S

Billedmateriale
Scanpix

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

- Kapitel 1: Lisa Sandager, Christian Ølgaard (redaktører)
- Kapitel 2: Allan Skytte Christensen, Peter Sonne-Holm, Lasse Sundahl
- Kapitel 3: Christian Geel Andersen, Carsten Kvetny
- Kapitel 4: Carina Hilt Jørgensen, Jesper Bakkegaard, Martin Bo Hansen
- Kapitel 5: Line Kornerup Flittner, Thomas Herping Nielsen, Frederik Silbye
- Kapitel 6: Iben Hvilsted-Olsen, Christian Theisen Schmidt

Forord

Dette er Konkurrencestyrelsens 10. Konkurrenceredegørelse.

I år indeholder redegørelsen 5 analysekapitler, der sætter fokus på emner, som er væsentlige for konkurrencen i Danmark. Analyserne viser, at konkurrencesituationen på visse områder er forbedret, men der er stadig et stykke vej igen i forhold til at realisere regeringens målsætning om, at konkurrencen i Danmark i år 2010 skal være på højde med de bedste OECD-lande.

På linje med tidligere år indeholder redegørelsen en række anbefalinger til konkrete tiltag, der kan bidrage til at forbedre konkurrencen i Danmark.

Det er håbet, at Konkurrenceredegørelsens analyser og anbefalinger vil give anledning til debat og derigennem medvirke til at synliggøre betydningen af en effektiv konkurrence.

Som noget nyt indeholder kapitel 1 et resumé af hovedkonklusionerne fra analysekapitlerne, så den travle læser hurtigt kan få essensen af Konkurrenceredegørelsen.

God læselyst!

Agnete Gersing
Direktør

Indhold

Kapitel 1

Hovedkonklusioner Konkurrenceredegørelse 2007

1.1	Indledning.....	7
1.2	Konkurrenceintensiteten i Danmark.....	9
1.3	Tærskelværdier i fusionskontrollen.....	10
1.4	Konkurrence i postsektoren.....	11
1.5	Brancheforeningers informationsudveksling.....	12
1.6	Engrosmarkedet for naturgas.....	13

Kapitel 2

Konkurrenceintensiteten i Danmark

2.1	Resumé og konklusioner.....	17
2.2	Konkurrencen i de danske brancher.....	21
2.3	Priserne i Danmark og udlandet.....	30
2.4	Konkurrenceudsættelse i den offentlige sektor.....	46
	Bilag 2.1: Brancher med tegn på væsentlige konkurrenceproblemer.....	54
	Bilag 2.2: Prisforskelle, lønninger og produktivitet.....	58

Kapitel 3

Tærskelværdier i fusionskontrollen

3.1	Resumé og konklusioner.....	63
3.2	Fusioner og risici for konkurrenceproblemer.....	66
3.3	Retsregler og tærskelværdier i Danmark og andre lande.....	70
3.4	Fusioner i Danmark under de nuværende fusionskontrolregler.....	74
3.5	Muligheder for ændringer i kriterier og procedurer for anmeldelse af fusioner.....	83

Kapitel 4

Konkurrence i postsektoren

4.1	Resumé og konklusioner.....	89
4.2	Postsektorens rammebetingelser.....	92
4.3	Postsektorens struktur og udvikling.....	95
4.4	Priser og kvalitet i Danmark sammenlignet med EU9.....	102
4.5	Rettigheder, pligter og adgangsvilkår i Danmark og EU9.....	107
4.6	Byrden ved befordringspligt.....	113
4.7	Lige konkurrencevilkår.....	120

Kapitel 5

Brancheforeningers informationsudveksling

5.1	Resumé og konklusioner	127
5.2	Baggrund om brancheforeninger og informationsudveksling	129
5.3	Hvornår er informationsudveksling skadelig? – Generelle kriterier for vurderingen.....	134
5.4	Brancheforeningers informationsudveksling om priser.....	144
5.5	Brancheforeningers informationsudveksling om salg/produktion	151
5.6	Brancheforeningers informationsudveksling om omkostninger.....	153

Kapitel 6

Engrosmarkedet for naturgas

6.1	Resumé og konklusioner	167
6.2	Naturgas i Danmark – forbrug, produktion og aktører	170
6.3	Handel på engrosmarkedet for naturgas	174
6.4	Nordsøen	186
6.5	Kapacitetsbegrænsninger til Tyskland	192
6.6	DEUDAN.....	198
6.7	Gasbørs for det danske marked	201

Hovedkonklusioner Konkurrenceredegørelse 2007

1.1 INDLEDNING

Effektiv konkurrence sikrer, at ressourcerne i samfundet bliver ledt derhen, hvor de gør mest gavn og fremmer vækst og innovation. Det øger velstanden både for den enkelte borger og for samfundet. Det er et led i regeringens globaliseringsstrategi, at konkurrencen i Danmark skal være på højde med de bedste OECD-lande.

Målet er, at de danske forbrugere har adgang til et bredt udbud af varer og tjenesteydelser til de lavest mulige priser i forhold til kvaliteten. Vejen til at nå det mål er en sund konkurrencekultur blandt danske virksomheder og en offentlig sektor, som udsætter sine aktiviteter for konkurrence og giver borgerne mulighed for at vælge mellem alternative løsninger og leverandører.

Konkurrenceredegørelsen 2007 indeholder en række analyser af konkurrenceforhold i Danmark. De 5 analysekapitler i årets redegørelse sætter fokus på:

- Konkurrenceintensiteten i Danmark
 - hvad er status?
- Tærskelværdierne i dansk fusionskontrol
 - er der behov for stramninger?
- Liberalisering af postsektoren
 - hvordan bliver konkurrencen effektiv?
- Brancheforeningers informationsudveksling
 - hvor går grænserne?
- Engrosmarkedet for naturgas
 - hvordan kan konkurrencesituationen forbedres?

Boks 1.1: Hovedkonklusioner

Konkurrenceintensiteten i Danmark

- Antallet af brancher med tegn på væsentlige konkurrenceproblemer er faldet og udgør nu 36 ud af 501 brancher.
- De danske forbrugerpriser er i gennemsnit ca. 8 pct. højere end priserne i sammenlignelige EU-lande efter korrektion for moms, afgifter og velstandsforskelle.
- Hvis prisforskellen på 8 pct. blev elimineret, ville en gennemsnitsdansker spare ca. 10.000 kr. på sit køb af varer og tjenesteydelser.
- Omfanget af statens og kommunernes EU-udbud og udlicitering steg lidt i 2004-2005.

Tærskelværdierne i fusionskontrollen

- De nuværende beløbsmæssige grænser for, hvornår en fusion skal godkendes af myndighederne, er meget høje. Der er derfor en betydelig risiko for, at der i Danmark gennemføres fusioner, som ikke er omfattet af reglerne for fusionskontrol, selvom de kan skabe væsentlige problemer for konkurrencen.

Konkurrence i postsektoren

- Ved en fuld liberalisering af postmarkedet fra 2009 vil de tilbageværende dele af Post Danmarks eneret falde bort.
- Post Danmark vil fra 2009 få større frihed til at fastsætte sine takster, og derved forventes den økonomiske byrde ved at varetage befordringspligten at falde betydeligt. Det vil næppe være nødvendigt at kompensere Post Danmark særskilt for befordringspligten i de første år efter 2009.
- Lige konkurrencevilkår er afgørende for at få effektiv konkurrence.

Brancheforeningers informationsudveksling

- Enhver form for anbefaling om priser, rabatter m.v. fra brancheforeninger er forbudt.
- Brancheforeningers udsendelse af informationer om fremtidige priser og enkeltvirksomheders fremtidige salg og produktion er som hovedregel forbudt.
- Brancheforeningers udsendelse af historiske priser, salgs- og produktionsinformationer kan være lovlig, hvis informationerne er tilstrækkeligt gamle og aggregerede.

Engrosmarkedet for naturgas

- Der er en række forhold vedr. adgangsforbindelserne til og fra Danmark samt i strukturen på engrosmarkedet, der medvirker til at begrænse konkurrencen på naturgasmarkedet.
- Det kan på sigt være en stigende hindring for konkurrencen, at en aktør med kommercielle aktiviteter på naturgasområdet samtidig ejer og er systemoperatør af sørørene i Nordsøen.

1.2 KONKURRENCEINTENSITETEN I DANMARK

Analyserne indikerer, at konkurrencen er forbedret i nogle brancher, men at der stadig er konkurrenceproblemer i en væsentlig del af økonomien.

Antallet af brancher med tegn på væsentlige konkurrenceproblemer er støt faldende og ligger nu på 36 ud af i alt 501 brancher. Regeringens mål er 32 i år 2010. Brancher med tegn på væsentlige konkurrenceproblemer findes især inden for den finansielle sektor og forsyningsbrancherne.

Selvom antallet af brancher med tegn på væsentlige konkurrenceproblemer er faldet, peger udviklingen i priserne ikke på en forbedring af konkurrencen. De danske priser er høje. Når moms og afgifter er trukket fra, og der er korrigeret for velstandsforskelle, betaler en dansk forbruger stadig ca. 8 pct. mere end i sammenlignelige EU-lande. Hvis denne prisforskel blev elimineret, ville en gennemsnitsdansker på årsbasis spare ca. 10.000 kr. på sit køb af varer og tjenesteydelser. Utilstrækkelig konkurrence, bl.a. fra udlandet, er formentlig en væsentlig del af årsagen til de høje danske priser.

Der er stor forskel på, hvad der er dyrt og billigt i Danmark i forhold til sammenlignelige EU-lande. Sundhedsvæsen, restauranter og hoteller samt brød og kornprodukter er eksempelvis dyrere, mens fisk og telekommunikation er billigere.

Det offentlige udgør en stor del af den danske økonomi. Derfor er offentlige udbud og borgernes mulighed for frit valg mellem leverandører vigtige elementer til at sikre en effektiv konkurrence i økonomien. Udviklingen i antallet af offentlige opgaver, der udsættes for konkurrence, går i den rigtige retning, men ligger fortsat på et relativt lavt niveau.

Statens og kommunernes udlicitering af opgaver og antallet af offentlige indkøb af varer og tjenesteydelser, der sendes i EU-udbud, steg lidt i 2004-2005. Men omfanget af EU-udbud var fortsat lavere end gennemsnittet af de 15 "gamle" EU-lande.

I 2006 havde 43 pct. af kommunerne på ældreområdet frit leverandørvalg inden for personlig pleje og 74 pct. inden for praktisk hjælp. Andelen af brugere, der benytter sig af frit valg, er fordoblet fra 2004 til 2006, men niveauet er stadig lavt. I 2006 benyttede 21 pct. af brugerne en privat leverandør af praktisk hjælp, mens kun 4 pct. modtog personlig pleje fra en privat leverandør.

For at holde fokus på konkurrencen i det offentlige vil Konkurrencestyrelsen som et nyt initiativ hvert år frem til 2010 udtage en stikprøve på 5 kommuner for at undersøge kommunernes afregningspriser.

1.3 TÆRSKELVÆRDIER I FUSIONSKONTROLLEN

Fusionskontrol skal sikre, at konkurrencemyndighederne har mulighed for at vurdere fusioners konsekvenser for den effektive konkurrence, inden en fusion kan gennemføres.

I EU-landene skal virksomheder som hovedregel kun anmelde fusioner til konkurrencemyndighederne, hvis omsætningen hos de virksomheder, der indgår i fusionen, ligger over visse grænser, de såkaldte tærskelværdier. Der er typisk tale om to grænser. En grænse for virksomhedernes samlede årsomsætning og en grænse for hver virksomheds årsomsætning.

Analysen viser, at der er risiko for, at der kan finde fusioner sted i Danmark, som ikke er omfattet af fusionskontrollen, selvom de kan skabe problemer for konkurrencen. Det skyldes, at tærskelværdierne for anmeldelse af fusioner i Danmark er meget høje.

Tærskelværdierne i Danmark er højere end i de lande, vi plejer at sammenligne os med. Tærskelværdien for den samlede omsætning er 3,8 mia. kr. Det er den højeste grænse i EU. Tærskelværdien for de enkelte virksomheder er 300 mio. kr. Denne grænse er højere end i Tyskland og højere end i andre små lande i EU som fx Holland, Finland og Sverige. Kun Italien og Frankrig med betydeligt større økonomier har lidt højere grænser.

Inden for brancher med en omsætning under 6 mia. kr. kan der med de gældende tærskelværdier på 3,8 mia. kr. forekomme fusioner mellem virksomheder, som skaber markedsandele på mellem 60 og 100 pct., uden at de vurderes af konkurrencemyndighederne. Disse brancher udgør godt halvdelen af Danmarks bruttonationalprodukt.

Desuden vil fusioner, hvor store dominerende virksomheder kan styrke deres dominans ved opkøb af mindre virksomheder med en omsætning under 300 mio. kr., ikke være omfattet af anmeldelsesreglerne. Det gælder også i tilfælde, hvor der opstår dominans ved løbende opkøb af mindre virksomheder.

Analysen omfatter 13 konkrete tilfælde, hvor fusioner, som ikke har været omfattet af fusionskontrollen, har skabt eller styrket en dominerende stilling på de relevante markeder. Konklusionen er, at der er behov for at stramme de danske fusionskontrolregler.

Det anbefales:

- At der nedsættes et udvalg, som skal fremkomme med forslag til, hvordan de danske fusionskontrolregler kan ændres, så fusioner, der kan begrænse den effektive konkurrence betydeligt, bliver omfattet af fusionskontrol.

En mulighed er lavere tærskelværdier. En grænse for den samlede omsætning på 1 mia. kr. og en grænse for omsætningen i den enkelte virksomhed på 150 mio. kr. vil føre til, at de danske tærskelværdier vil være på samme relative niveau i forhold til landets økonomi som i de fleste lande i EU.

En uundgåelig virkning af at udvide anmeldelsespligten er flere anmeldelser end i dag. En stor del af de anmeldte fusioner vil være konkurrencemæssigt uproblematisk. De vil kunne godkendes med en relativt beskedne ressourceindsats i Konkurrencestyrelsen. En forenklet anmeldelsesprocedure med færre krav om oplysninger vil betyde, at den administrative belastning for de fleste virksomheder vil være lille.

1.4 KONKURRENCE I POSTSEKTOREN

Et forslag fra Europa-Kommissionen vil give konkurrencen på postmarkedet helt fri fra 1. januar 2009.

For Post Danmark vil fri konkurrence på postmarkedet fra 2009 betyde, at eneretten falder helt bort. Det vil sandsynligvis reducere indtjeningen. Omvendt kan en øget frihed til at fastsætte takster for postomdeling forbedre Post Danmarks indtjening, og derved forventes den økonomiske byrde ved at varetage befordringspligten at blive reduceret mærkbart.

På baggrund af analysen skønnes, at det ikke vil være nødvendigt at kompensere Post Danmark særskilt for befordringspligten i de første år efter 2009. Analysen indikerer, at den økonomiske byrde ved befordringspligten, der opgøres til ca. 700 mio. kr. i 2005, vil blive reduceret betydeligt fra 2009. Det skyldes bl.a., at gevinsterne, dvs. muligheden for at opnå højere priser, der i højere grad afspejler omkostningerne, vil vise sig hurtigere end de negative konsekvenser i form af tab af markedsandele som følge af stigende konkurrence. Dertil kommer, at Post Danmark fortsat vil have fordel af at være landsdækkende og størst.

På længere sigt kan markedsforholdene ændre sig bl.a. som følge af den stigende digitalisering, og der kan opstå et behov for en reduktion af eller kompensation for befordringspligten.

For at få effektiv konkurrence på postmarkedet er det nødvendigt, at alle virksomheder inden for postbranchen har lige vilkår. Derfor skal der opstilles en række nye spilleregler, som sikrer kvalitet og service for forbrugerne, og som samtidig sikrer, at alle udbydere får lige adgang til at konkurrere på postmarkedet.

Det anbefales:

- Nye licensregler, der bygger på lige vilkår mellem alle postoperatører og sikrer, at de alle opfylder minimumskrav til kvalitet og service.
- Lige adgang til postboks, så alle operatører har adgang til hinandens postbokse på rimelige vilkår fx mht. pris.
- Lige adgang til adresseoplysninger, herunder oplysninger om vedvarende og midlertidige adresseændringer.
- Lige spilleregler for eftersendelse og returpost, så post returneres eller eftersendes uanset, hvilken operatør der har sørget for befordringen.
- En tilpasning af momsreglerne, så de bliver konkurrenceneutrale for alle postoperatører. Det kan dog kræve en ændring af EU's momsdirektiv.

1.5 BRANCHEFORENINGERS INFORMATIONS-UDVEKSLING

Brancheforeninger repræsenterer uafhængige, konkurrerende virksomheder. De udsender informationer til deres medlemmer om en række forskellige forhold.

Det afhænger af en konkret vurdering, om en brancheforenings informationsudveksling er lovlig. Kapitlet giver en guide til de vigtigste kriterier, som en konkret informationsudveksling vil blive vurderet ud fra. Det giver eksempler på informationsudveksling, der som hovedregel er forbudt, som hovedregel er tilladt eller ligger i en gråzone.

Forbudsprincippet blev indført i den danske konkurrencelov i 1998, og siden da har Konkurrencerådet og Konkurrencestyrelsen grebet ind over for brancheforeningers informationsudveksling i mere end 50 sager.

Enhver form for anbefaling om priser og rabatter m.v. fra brancheforeninger er forbudt, fordi de kan hæmme konkurrencen. Udsendelse af information om fremtidige priser, salg og produktion er som hovedregel også forbudt. Til gengæld kan udsendelse af historiske informationer være lovlig, hvis informationerne er tilstrækkeligt gamle og aggregerede.

Også udsendelsen af medlemmers individuelle informationer kan skade konkurrencen og kan være forbudt. Det gælder fx udsendelse af informationer om, hvor meget en virksomhed sælger i forskellige områder. Når en brancheforening udsender informationer, der normalt er fortrolige, skaber det en gennemsigtighed blandt medlemmerne om deres konkurrenters position og strategier på markedet. Det kan medføre en ensretning og koordinering af medlemmernes adfærd til skade for konkurrencen.

Om udveksling af information er forbudt, afhænger især af informationens art, alder, aggregeringsniveau og koncentrationen på markedet, samt hvordan informationen offentliggøres og til hvem.

1.6 ENGROSMARKEDET FOR NATURGAS

Naturgas udgør knap en fjerdedel af det samlede danske energiforbrug. Flere udbydere og øget handel på engrosmarkedet er en vigtig forudsætning for at fremme udviklingen af et mere konkurrencepræget naturgasmarked i Danmark, som i sidste ende kan give forbrugerne et bredere udvalg af produkter og lavere priser.

I en europæisk sammenhæng er Danmark på naturgasområdet nået relativt langt med liberaliseringen, og det danske gasmarked er på det område et af de mere velfungerende i Europa. Engrosmarkedet for naturgas i Danmark er imidlertid præget af en høj markedskoncentration med få aktører og begrænset handelsaktivitet mellem aktørerne. Derfor er det relevant at vurdere mulighederne for at gøre konkurrenceforholdene endnu bedre.

Transporten af gas foregår i rørledninger. Sørørene i Nordsøen udgør pt. en væsentlig adgangsforbindelse for gas til Danmark. DONG Energy ejer og driver sørørene. Når produktionen i Nordsøen aftager, kan sørørene komme til at udgøre et transportsystem mellem det danske og det hollandske marked. Sørørene kan dermed få stor betydning for nye udbydere af gas til det danske marked. DONG Energy's ejerskab og drift af sørørene kan imidlertid påvirke antallet af udbydere på engrosmarkedet, fordi transportkunder i rørene skal give DONG Energy oplysninger om bl.a. transportmængder og tidspunktet for transporten. Det kan virke som en begrænsning på konkurrenternes ønske om at benytte sørørene. I sådan en situation kan det fremme konkurrencen, hvis DONG Energy til den tid ikke fungerer som både ejer og systemoperatør.

En anden mulighed for at transportere gas til og fra Danmark er via forbindelsen til Nordtyskland. Der er imidlertid tegn på kapacitetsbegrænsninger ved den dansk/tyske grænse (Ellund) samt i rørforbindelsen mellem den dansk/tyske grænse og det øvrige europæiske marked (DEUDAN-forbindelsen). Samtidig er der problemer med allokeringen af den knappe kapacitet ved Ellund og med udnyttelsen af DEUDAN-forbindelsen.

Ud over en forbedret kapacitet i transportvejene for naturgas til og fra Danmark og en mere hensigtsmæssig udnyttelse af kapaciteten vil tekniske/systemmæssige tiltag, der reelt medvirker til at sammenkoble markederne i Nordeuropa, kunne

bidrage til bedre rammer for konkurrencen. Det samme vil en harmonisering af tariffer og vilkår for gashandel og -transport på tværs af de nationale markeder.

Bedre mulighed for handel på engrosmarkedet for naturgas er en afgørende forudsætning for et mere konkurrencepræget marked. Internt i Danmark kan der skabes grundlag for mere handel med gas, hvis en kunde – fx et kraftværk – kunne sende overskydende gas tilbage til transmissionsnettet og sælge gassen til andre aktører på markedet. Dette er ikke muligt efter de gældende regler for levering af gas til transmissionsnettet.

Oprettelsen af en gasbørs vil understøtte handlen med gas. Forbedrede rammer gennem mere kapacitet, bedre udnyttelse af kapaciteten, harmoniserede tariffer og vilkår m.v. vil kunne tiltrække flere aktører og dermed give et bedre grundlag for at etablere en gasbørs. På grund af den begrænsede størrelse af det danske marked vil det være naturligt at se på, hvorvidt det danske og det nordtyske marked kunne dækkes af en fælles gasbørs.

For at fremme udviklingen af et mere konkurrencepræget engrosmarked for naturgas i Danmark anbefales:

- Indførelse af auktioner ved kapacitetsallokeringen i Ellund ved den dansk/tyske grænse.
- Overvejelse af en udbygning af kapaciteten i Ellund.
- En mere hensigtsmæssig kapacitetsudnyttelse i DEUDAN, der respekterer rør-i-rør princippet – fx ved en uafhængig systemoperatør eller en fælles IT-løsning mellem systemoperatørerne, der sikrer optimal udnyttelse af den ledige kapacitet.
- At Energinet.dk og Energitilsynet fortsat understøtter det internationale arbejde med regionalt at sammenkoble markederne og skabe harmoniserede tariffer og vilkår for gashandel og -transport.
- At Energinet.dk arbejder for at etablere interne leveringspunkter (entrypunkter) i det danske transmissionssystem.
- At Energinet.dk som følge af begrænsningerne på det danske marked undersøger muligheden for at sammenkoble det danske og det nordtyske markedsområde på en fælles gasbørs.
- At en eller flere aktører påtager sig at agere market maker ved at forpligtige sig til at stille bud- og udbudspriser.
- På sigt – hvis sørørene skifter funktion til transport af gas mellem markeder og fortsat er en væsentlig adgangsvej for gas til Danmark – en uafhængig ejer af sørørene eller en uafhængig part, der varetager rollen som systemoperatør i sørørene.

Samlet set vil det fremme konkurrencen på det danske engrosmarked for naturgas, hvis flere aktører får adgang til markedet, og hvis det er uafhængige parter,

der ejer og driver adgangsvejene for transport af gas til Danmark. Det vil endvidere fremme konkurrencen med tiltag, der bidrager til en reel sammenkobling af det nordeuropæiske marked. Et velfungerende nordeuropæisk marked for naturgas kan være et skridt på vejen til at realisere et indre marked for naturgas i Europa.

Konkurrenceintensiteten i Danmark

2.1 RESUMÉ OG KONKLUSIONER

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

Det er vanskeligt at opgøre konkurrencesituationen præcist, da der ikke eksisterer et entydigt mål for konkurrence. Konkurrencestyrelsen dokumenterer konkurrenceproblemer ved en række indikatorer, der samlet set kan indikere, at konkurrencen er hæmmet.

Analyserne i kapitlet peger på, at konkurrencen er forbedret i nogle brancher, men at der fortsat er konkurrenceproblemer i en væsentlig del af økonomien.

Der er usikkerhed knyttet til opgørelserne. Det skyldes flere forhold. For det første kan der være statistiske usikkerheder forbundet med opgørelsen af de enkelte konkurrenceindikatorer. For det andet kan der være forhold, der påvirker forskellene i priserne mellem Danmark og udlandet, som der ikke tages fuldt ud højde for. Endvidere er der enkelte tilfælde, hvor indikatorerne samlet set kan give et lidt skævt billede i forhold til Konkurrencestyrelsens vurdering af konkurrencen i branchen.

Konkurrencestyrelsen udpeger hvert år brancher, der udviser tegn på væsentlige konkurrenceproblemer. I år er antallet opgjort til 36 brancher ud af 501. Det er et fald på i alt 12 brancher i forhold til sidste års opgørelse. En del af faldet skyldes en revurdering af konkurrencen i fire brancher. Det er regeringens mål, at antallet af brancher med tegn på væsentlige konkurrenceproblemer højst skal udgøre 32 i 2010 svarende til en halvering i forhold til 2001.

Brancherne med tegn på væsentlige konkurrenceproblemer findes især inden for den finansielle sektor og forsyningsbrancherne. Men også inden for brancher som bl.a. advokatvirksomhed, jernbaner og praktiserende læger er der tegn på væsentlige konkurrenceproblemer.

Konkurrencestyrelsen har fastsat et supplerende mål om, at andelen af brancher med tegn på væsentlige konkurrenceproblemer højst må udgøre 10 pct. af den

danske økonomi i 2015 målt ved bruttoværditilvæksten. I år er andelen opgjort til ca. 13 pct. af bruttoværditilvæksten mod lidt over 25 pct. i 2002.

De danske priser er generelt høje. De danske forbrugerpriser var i 2004-2005 24 pct. over gennemsnittet for i alt 9 sammenlignelige EU-lande (EU9). En stor del af forskellen skyldes høje indirekte skatter i Danmark. Derudover kan en del af prisforskellen tilskrives forskelle i velstandsniveau mellem landene. Korrigeres der for disse forhold, er de danske priser ca. 8 pct. over EU9-gennemsnittet. Denne prisforskel skyldes bl.a., at konkurrencen i Danmark ikke er lige så hård som konkurrencen i de øvrige EU9-lande.

Hvis prisforskellen på 8 pct. blev elimineret, ville en gennemsnitsdanser årligt spare ca. 10.000 kr. på sit køb af varer og tjenester (opgjort i 2005-niveau).

Det er specielt priserne på tjenester, der er høje i Danmark. Utilstrækkelig konkurrence, bl.a. fra udlandet, er formentlig en væsentlig del af årsagen til de høje danske tjenestepreiser. Men også andre forhold kan have betydning for prisforskellen.

Prisforskellene mellem de danske priser og priserne i EU9 er ikke mindsket siden 2001-2002. Det peger ikke på en væsentlig forbedring af konkurrencen i de vareproducerende brancher eller brancher, der leverer internationale tjenester. Reduktionen i antallet af brancher med tegn på væsentlige konkurrenceproblemer afspejler sig således ikke tydeligt i en reduktion i prisforskellen. Det kan bl.a. skyldes, at konkurrencen også er forbedret i de øvrige EU9-lande.

Der er stor forskel på, hvad der er dyrt og billigt i Danmark set i forhold til EU9-gennemsnittet. *Sundhedsvæsen, restauranter og hoteller samt brød og kornprodukter* er blandt de varer, der er dyrere, mens *fisk og telekommunikation* er blandt dem, der er billigere.

Den offentlige sektor udgør en stor del af den danske økonomi. Derfor er konkurrenceudsættelse gennem bl.a. offentlige udbud og frit valg af leverandør vigtige elementer i bestræbelserne på at øge effektiviteten i økonomien som helhed. Udviklingen er samlet set gået i den rigtige retning i de seneste år, men konkurrenceudsættelsen af offentlige opgaver er fortsat på et lavt niveau.

I Danmark sendte den offentlige sektor ca. 16 pct. af det offentlige indkøb af varer og tjenesteydelser i EU-udbud i 2004-2005. Det er 3 procentpoint lavere end gennemsnittet for de 15 "gamle" EU-lande. Sammenlignet med 2001-2003 er det dog en forbedring på ca. 1 procentpoint.

Kommunerne udliciterede i 2005 ca. 20 pct. af de kommunale opgaver, som må udliciteres, til private leverandører. Det er ca. 1 procentpoint mere end i 2004. Kommunerne og regeringen fastsatte i 2006 et mål om, at andelen af konkur-

renceudsatte opgaver skal udgøre 25 pct. i 2010 målt ved den private leverandørindikator. Konkurrencestyrelsen forventer, at de nye, større kommuner på sigt vil fremme konkurrenceudsættelsen af de kommunale indkøb og serviceydelser.

Staten udliciterede 25 pct. af opgaverne i 2005. Det er ½ procentpoint mere end i 2004, efter at der er taget hensyn til regnskabstekniske ændringer i opgørelsen.

I 2006 havde 41 pct. af kommunerne på ældreområdet frit leverandørvalg inden for personlig pleje og 74 pct. inden for praktisk hjælp. Andelen af brugere, der benytter sig af frit valg, er fordoblet mellem 2004 og 2006. Men niveauet er stadig lavt. I 2006 benyttede 21 pct. af brugerne en privat leverandør af praktisk hjælp, mens kun 4 pct. modtog personlig pleje fra en privat leverandør.

Med ændringen af konkurrenceloven får Konkurrencerådet forbedret sine muligheder for at gribe ind over for kommuner, der fastsætter deres afregningspriser for lavt set i forhold til omkostningerne. Derved forbedres også mulighederne for at skabe lige vilkår i konkurrencen mellem private og offentlige udbydere.

Konkurrencestyrelsen vil hvert år frem til 2010 som et nyt initiativ udtage en stikprøve på fem kommuner for at undersøge kommunernes afregningspriser inden for praktisk hjælp, personlig pleje og madservice.

Kapitlet er disponeret, så udvælgelsen af brancher med tegn på væsentlige konkurrenceproblemer beskrives i afsnit 2.2. I afsnit 2.3 sammenlignes danske priser med udenlandske priser. I afsnit 2.4 gøres der status over konkurrenceudsættelsen i den offentlige sektor.

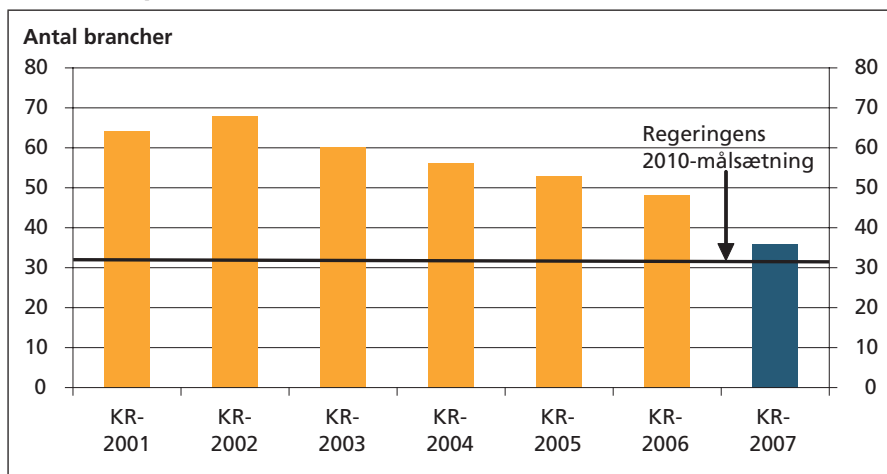
Boks 2.1: Hovedkonklusioner

- Siden sidste års redegørelse er antallet af brancher med tegn på væsentlige konkurrenceproblemer faldet med i alt 12. Ud af 501 danske brancher udviser 36 brancher i denne redegørelse tegn på væsentlige konkurrenceproblemer.
- Der er især tegn på væsentlige konkurrenceproblemer inden for den finansielle sektor og forsyningsbrancherne.
- Brancherne med tegn på væsentlige konkurrenceproblemer udgør ca. 13 pct. af den samlede økonomi.
- De danske forbrugerpriser er de højeste i 9 sammenlignelige EU-lande (EU9). De velstandskorrigerede danske nettopriser, som er forbrugerpriser korrigeret for moms, afgifter og velstandsniveau, er ca. 8 pct. højere end EU9-gennemsnittet.
- Hvis prisforskellen på 8 pct. blev elimineret, ville en gennemsnitsdansker årligt spare ca. 10.000 kr. på sit køb af varer og tjenester (opgjort i 2005-niveau).
- Nettopriserne på varer (ikke velstandskorrigerede) er ca. 5 pct. højere, mens nettopriserne på tjenester (ikke velstandskorrigerede) er ca. 19 pct. højere end EU9-gennemsnittet.
- *Sundhedsvæsen, restauranter og hoteller* samt *brød og kornprodukter* er blandt de varer, der er dyrere i Danmark, mens *fisk og telekommunikation* er blandt dem, der er billigere.
- Danmark har ca. 16 pct. af alle offentlige indkøb i EU-udbud. Det er under gennemsnittet for de 15 gamle EU-lande.
- Kommunerne udliciterede i 2005 ca. 20 pct. af de kommunale opgaver, som må udliciteres, til private leverandører. Det er 1 procentpoint mere end i 2004. I økonomiaftalen mellem regeringen og KL for 2007 er fastsat en målsætning om at konkurrenceudsætte mindst 25 pct. af opgaverne i 2010.
- Statens brug af udlicitering er steget med ½ procentpoint fra 2004 til 2005.
- 74 pct. af kommunerne kunne i 2006 tilbyde en privat leverandør af praktisk hjælp på ældreområdet. Det er en stigning på 10 procentpoint på 2 år. 41 pct. af kommunerne tilbød en privat leverandør af personlig pleje. Det er en stigning på 3 procentpoint på 2 år.
- Omkring 20 pct. af de ældre benytter en privat leverandør af praktisk hjælp og knap 5 pct. en privat leverandør af personlig pleje.
- Konkurrencestyrelsen vil hvert år frem til 2010 som et nyt initiativ udtage en stikprøve på fem kommuner for at undersøge kommunernes afregningspriser inden for praktisk hjælp, personlig pleje og madservice.

2.2 KONKURRENCEN I DE DANSKE BRANCHER

Antallet af brancher med tegn på væsentlige konkurrenceproblemer har været støt faldende siden opgørelsen i Konkurrenceredegørelse 2002. Fra Konkurrenceredegørelse 2006 til Konkurrenceredegørelse 2007 er antallet af brancher med tegn på væsentlige konkurrenceproblemer faldet fra 48 til 36, jf. figur 2.1. Det svarer til, at 7 pct. af de 501 danske brancher i år udviser tegn på væsentlige konkurrenceproblemer.

Figur 2.1: Antal brancher med tegn på væsentlige konkurrenceproblemer, 2001-2007



Anm.: Figuren viser antal brancher med tegn på væsentlige konkurrenceproblemer, som opgjort i de årlige konkurrenceredegørelser. Datagrundlaget for Konkurrenceredegørelse 2007 stammer typisk fra årene 2003-2005.

Kilde: Egne beregninger og vurderinger.

I forhold til sidste år er 12 brancher fjernet fra listen over brancher med tegn på væsentlige konkurrenceproblemer, jf. tabel 2.1.

Tabel 2.1: Tolv brancher fjernet fra listen over brancher med tegn på væsentlige konkurrenceproblemer

Mineralvandsfabrikker
Udgivelse af dagblade med/uden eget trykkeri
Fremstilling af industrigasser
Fremstilling af plader, ark, rør og slanger samt profiler af plast
Fremstilling af låse og metalbeslag
Reparation og vedligeholdelse af biler m.v.
Engroshandel med medicinalvarer og sygeplejeartikler samt læge- og hospitalsartikler
Bus- og S-togstrafik m.v., rutefart
Sø- og kysttransport
Anden hjælpevirksomhed i forbindelse med skibsfart
Udstykning af fast ejendom
Film- og videoformidling

Anm.: Se bilagstabel 2.2 for en udførlig beskrivelse af brancherne med tegn på væsentlige konkurrenceproblemer og konkurrenceindikatorerne.

Kilde: Egne beregninger og vurderinger.

Faldet i antallet af udpegede brancher er noget større end i de foregående år. Det er imidlertid ikke alene et udtryk for en forbedring af konkurrencen. En del af faldet skyldes en revurdering af konkurrencen i 4 brancher.¹

Konkurrencestyrelsen vurderer, at der er tegn på væsentlige konkurrenceproblemer i en branche, hvis branchen ud fra et vægtet gennemsnit af op mod 9 objektive konkurrenceindikatorer viser tegn på væsentlige konkurrenceproblemer, eller hvis Styrelsen vurderer, at andre konkrete forhold peger på, at der er væsentlige konkurrenceproblemer i branchen, jf. boks 2.2. En liste over de 36 brancher er vist i bilagstabel 2.2.

¹ Eksempelvis er branchen Fremstilling af plader, ark, rør og slanger samt profiler af plast ikke udpeget i år. Branchen er kendetegnet ved, at der er danske standarder og normer for produkterne, der virker afskærmende for det danske marked og dermed konkurrencen. I modsætning til tidligere år vurderer Konkurrencestyrelsen i år, at det i dette tilfælde ikke er nok til at konkludere, at der er væsentlige konkurrenceproblemer i branchen.

Boks 2.2: Metode til udpegning af brancher med tegn på væsentlige konkurrenceproblemer

Konkurrencestyrelsen udpeger hvert år brancher med tegn på væsentlige konkurrenceproblemer. Udpegningen kan ske på to måder. En branche kan enten blive udpeget på basis af op mod 9 objektive konkurrenceindikatorer, eller det kan ske ved en konkret vurdering af konkurrenceintensiteten i den pågældende branche.

De tilgængelige indikatorer vægtes til et samlet indeks alt efter, hvor stor betydning de har for konkurrencen. For at blive udpeget ud fra de objektive indikatorer skal et vægdet gennemsnit af indikatorerne tilsammen pege på, at der er tegn på væsentlige konkurrenceproblemer. Ved brug af flere indikatorer mindskes risikoen for, at brancher uden konkurrenceproblemer fejlagtigt bliver udpeget.

De 9 konkurrenceindikatorer er: Eksistens af konkurrencebegrænsende offentlig regulering, koncentration i en branche (både ukorrigeret og korrigeret for import), tilgangsrate, mobilitet af markedsandele, spredning af produktivitet, lønpræmie, afkastningsgrad og prisniveau i forhold til EU9. Konkurrenceindikatorerne og deres indbyrdes vægtning er nærmere beskrevet i bilag 2.1.

Indikatorerne bliver i de fleste tilfælde beregnet for alle 501 brancher. Data er de senest tilgængelige tal, typisk fra 2003 til 2005.

En branche kan blive udpeget på baggrund af en konkret vurdering af konkurrenceintensiteten, hvis det fx er sandsynliggjort, at niveauet for en eller flere af de objektive indikatorer overvurderer graden af konkurrence i branchen.

I år er fx *Apoteker* blevet udpeget, fordi det vurderes, at den offentlige regulering af apotekervæsenet indeholder store konkurrencebegrænsninger, der ikke afspejles fuldt ud i den objektive indikator for offentlig regulering. Den objektive indikator indeholder kun en angivelse af, at der eksisterer konkurrencebegrænsende offentlig regulering, og at dette tildeles en vis vægt i det samlede indeks, jf. bilag 2.1. Den objektive indikator tager derfor ikke fuldt ud højde for styrken af reguleringen i den enkelte branche. De konkurrencebegrænsende regler inden for Apoteker består bl.a. af regler for antallet af apoteker, ejerskab, sortiment og åbningstider. Desuden er der et fastpris- og avancereguleringsystem, der udelukker priskonkurrence.

I udpegningen er der desuden en bagatelgrænse. En branche skal have en årlig omsætning på over 500 mio. kr. eller (for ikke-momspligtige brancher) have over 600 ansatte for at kunne blive udpeget.

En mere dybdegående beskrivelse af metoden er forklaret i arbejdsrapport ”Udvælgelsen af brancher med tegn på væsentlige konkurrenceproblemer i KR-2007”, som er tilgængelig på www.ks.dk.

Der er usikkerhed knyttet til Styrelsens udpegning af brancher med tegn på væsentlige konkurrenceproblemer. Det skyldes, at de anvendte indikatorer kan påpege en risiko for konkurrenceproblemer i en branche. Det er imidlertid ikke det samme som, at der er konkurrenceproblemer. De dataopgørelser, der ligger til grund for konkurrenceindikatorerne, er forbundet med usikkerhed, og der er usikkerhed knyttet til beregningerne af nettopriserne. Derfor er der tilfælde, hvor indikatorerne samlet set kan give et skævt resultat. I disse tilfælde tages branchen af listen. Omvendt fanger konkurrenceindikatorerne ikke altid brancher, hvor Konkurrencestyrelsen alligevel vurderer, at der er konkurrenceproblemer. I disse tilfælde bliver branchen føjet til listen.

Det er Styrelsens vurdering, at de op mod 9 indikatorer og Styrelsens konkrete vurdering tilsammen giver en rimelig sikker udpegning af brancher med tegn på væsentlige konkurrenceproblemer.

Konkurrencestyrelsens udpegning af brancher med tegn på væsentlige konkurrenceproblemer er baseret på et detaljeret brancheniveau i Dansk Branchekode 2003.² Der kan være konkurrenceproblemer på mindre, mere afgrænsede markeder, som ikke opdages med denne metode.

Det er regeringens målsætning, at antallet af brancher med tegn på væsentlige konkurrenceproblemer skal halveres fra 2001 til 2010.³ Det svarer til, at antallet af brancher med tegn på væsentlige konkurrenceproblemer skal nedbringes til 32 i 2010, jf. figur 2.1.

Virkningen på den samlede økonomi af manglende konkurrence er ikke alene afhængig af antallet af brancher med tegn på væsentlige konkurrenceproblemer. Branchernes størrelse spiller også en vigtig rolle. Konkurrencestyrelsen har derfor opstillet en supplerende målsætning om, at antallet af brancher med tegn på væsentlige konkurrenceproblemer skal reduceres, så bruttoværditilvæksten i disse brancher maksimalt udgør 10 pct. af bruttoværditilvæksten i 2015. Målet indebærer dermed mere vægt på at afhjælpe konkurrenceproblemerne i en stor branche end i en mindre branche.

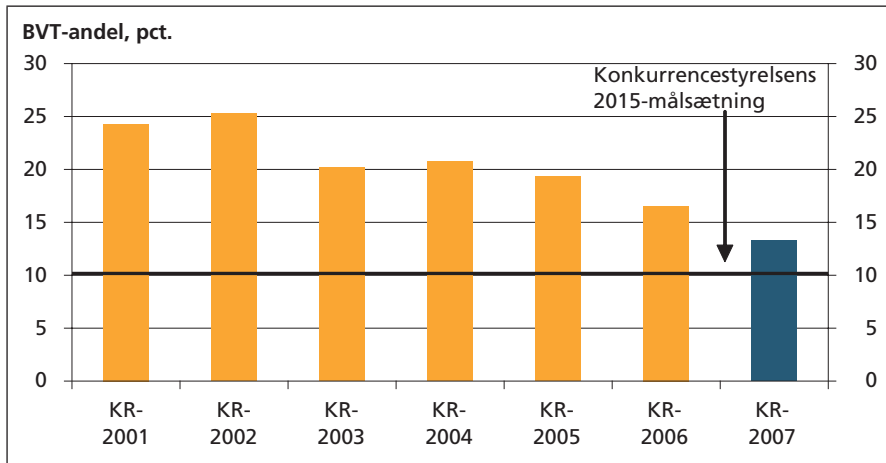
Bruttoværditilvæksten i brancherne med tegn på væsentlige konkurrenceproblemer er i år opgjort til at udgøre ca. 13 pct. af den samlede danske værditilvækst, jf. figur 2.2. Det svarer til et fald på 3½ procentpoint i forhold til opgørelsen sidste år.⁴ En del af faldet skyldes som nævnt en revurdering af konkurrencen i 4 brancher.

² Identisk med NACE Rev. 1.1 på 4-cifret niveau.

³ Regeringens vækststrategi, *Vækst med vilje*, maj 2002.

⁴ Værditilvæksten måles i de enkelte brancher for alle årene ved bruttoværditilvæksten i 2003, der er det seneste endelige nationalregnskab. Bruttoværditilvæksten svarer til bruttonationalproduktet (BNP) opgjort i basispriser, dvs. BNP i markedspriser fratrukket produktskatter (netto). Basispriserne er således de priser, producenterne modtager, og er derfor ikke påvirket af eventuelle forskelle i afgifter og subsidier mellem brancherne.

Figur 2.2: Bruttoværditilvækst i brancher med tegn på væsentlige konkurrenceproblemer som andel af den samlede bruttoværditilvækst



Anm.: BVT-andel er den andel af den samlede bruttoværditilvækst, der produceres i brancherne med tegn på væsentlige konkurrenceproblemer, jf. udpegningen i de årlige konkurrenceredegørelser. Data for bruttoværditilvækst er baseret på det sidste endelige nationalregnskab fra 2003. Se i øvrigt anmærkning til figur 2.1.

Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

De 36 brancher, der i år er udpeget som brancher med tegn på væsentlige konkurrenceproblemer, findes fortrinsvis inden for hovedbrancherne *Industri, El-, gas-, varme- og vandforsyning* samt *Pengeinstitutter, finansierings- og forsikringsvirksomhed*, jf. tabel 2.2. 17 af brancherne er i år udpeget efter en konkret vurdering, mens 19 er udpeget ud fra indikatorerne, jf. bilagstabel 2.2.

Tabel 2.2: Hovedbrancher og konkurrenceproblemer

Hovedbranche	Brancher med tegn på væsentlige konkurrenceproblemer		Hovedbranche
	Antal	Pct. af BVT ¹	Pct. af BVT
Landbrug, jagt og skovbrug	0	0	2
Fiskeri	0	0	0
Råstofudvinding	0	0	3
Industri	7	1	15
El-, gas-, varme- og vandforsyning	4	2	2
Bygge- og anlægsvirksomhed	0	0	5
Handel og reparationsvirksomhed	1	<1	12
Hotel- og restaurationsvirksomhed	0	0	2
Transportvirksomhed	4	1	8
Pengeinstitutter, finansierings- og forsikringsvirksomhed	9	5	5
Fast ejendom, udlejning, forretningsservice m.v.	3	<1	19
Offentlig administration, forsvar og socialforsikring ²	0	0	6
Undervisning	0	0	6
Sundheds- og velfærdsinstitutioner m.v.	3	1	11
Andre kollektive, sociale og personlige serviceaktiviteter	5	2	4
I alt	36	13	100

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

Note 2: Styrelsen har valgt ikke at udpege brancher inden for offentlig administration, forsvar og socialforsikring, fordi en meget væsentlig del af deres aktiviteter er myndighedsopgaver.

Anm.: I bilagstabel 2.2 findes oplysninger om de enkelte brancher, herunder om branchen er objektivt udpeget eller udpeget på baggrund af en konkret vurdering.

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

Målt på værditilvækst udgør de 9 brancher med tegn på væsentlige konkurrenceproblemer inden for Pengeinstitutter, finansierings- og forsikringsvirksomhed ca. 5 pct. af den danske økonomi. Da hovedbranchens andel af dansk økonomi kun er lidt større, peger det således på udbredte konkurrenceproblemer inden for denne

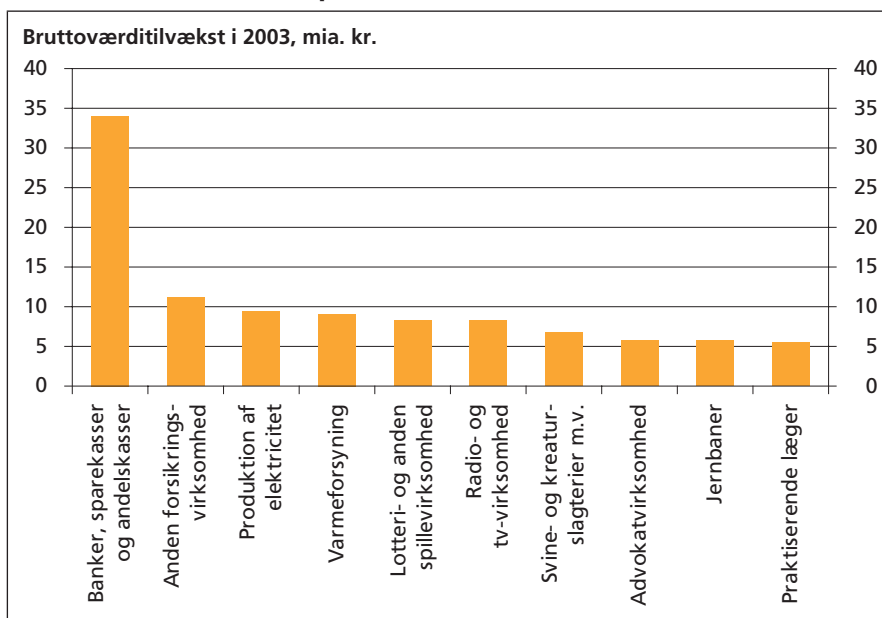
hovedbranche. De 9 brancher fylder også meget blandt brancherne med tegn på væsentlige konkurrenceproblemer med ca. 1/3 af bruttoværditilvæksten i disse 36 brancher.

Der er også tegn på væsentlige konkurrenceproblemer blandt forsyningstjenesterne (El-, gas-, varme- og vandforsyning). Brancherne med tegn på væsentlige konkurrenceproblemer inden for forsyningstjenesterne udgør således godt 1½ procentpoint af den danske økonomi ud af 2 pct. for hovedbranchen som helhed.

Ingen brancher inden for bygge- og anlægsvirksomhed er udpeget som brancher med tegn på væsentlige konkurrenceproblemer. Dog er to brancher, der producerer byggematerialer, udpeget. Det er industribrancherne *Cementfabrikker* og *Fremstilling af afbrydere, relæer og sikringer*, jf. bilagstabel 2.2. Højere priser i disse brancher vil alt andet lige hæve priserne i bygge- og anlægssektoren og fordyre produktionen. Nettoprisindekset for bygge- og anlægsvirksomhed var ifølge Styrelsens beregninger således 19 pct. højere i Danmark end EU9-gennemsnittet i 2004/2005.

Branchen *Banker, sparekasser og andelskasser* er klart den største af brancherne med tegn på væsentlige konkurrenceproblemer med en bruttoværditilvækst på 30-35 mia. kr., jf. figur 2.3. Det er dog formentlig kun inden for en del af branchen, at der er væsentlige konkurrenceproblemer. De næststørste brancher, *Anden forsikringsvirksomhed* og *Produktion af elektricitet*, er noget mindre med bruttoværditilvækst på hhv. 11 og 9 mia. kr., mens brancherne *Advokatvirksomhed*, *Jernbaner* og *Praktiserende læger* har en bruttoværditilvækst på ca. 5 mia. kr.

Figur 2.3: De 10 største brancher med tegn på væsentlige konkurrenceproblemer



Anm.: Bruttoværditilvæksten er baseret på det seneste, endelige nationalregnskab.

Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

22 brancher er blevet udpeget som brancher med særlige konkurrenceproblemer hvert år siden 2001. Det indikerer, at der er mere grundlæggende og strukturelle konkurrenceproblemer i disse brancher.

Blandt andet er banker, sparekasser og andelskasser udpeget hvert år siden Konkurrenceredegørelse 2001. Branchen er i år udpeget på baggrund af en konkret vurdering af konkurrencen i branchen, jf. boks 2.3. Finans- og forsikringsområdet blev nærmere analyseret i kapitel 3 og 4 i Konkurrenceredegørelse 2006.

Boks 2.3: Banker, sparekasser og andelskasser

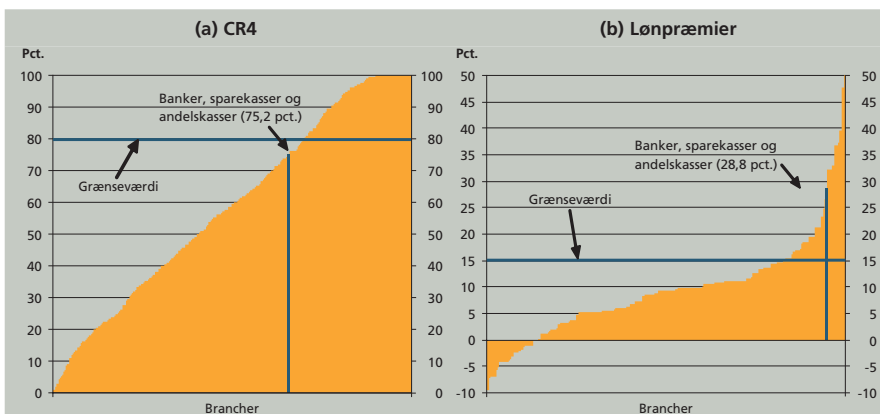
Branchen *Banker, sparekasser og andelskasser* er udpeget, fordi konkurrencen i branchen efter Konkurrencestyrelsens konkrete vurdering er utilstrækkelig. Det skyldes hovedsageligt, at forbrugernes viden om og overblik over udbuddet af finansielle ydelser er lavt, og at forbrugerne kun i begrænset omfang skifter pengeinstitut. Det mindsker muligheden for konkurrence på bl.a. prisen. Egenkapitalforrentningen er desuden højere end i de private byerhverv under ét, jf. Konkurrenceredegørelse 2006. Netop for den finansielle sektor er egenkapitalforrentningen et bedre mål for indtjeningen end afkastningsgraden, som er en af konkurrenceindikatorerne.

At branchen er udpeget ud fra en konkret vurdering underbygges også af flere af konkurrenceindikatorerne. Den beregnede nettopris, de fire største virksomheders andel af omsætningen i branchen (CR4) og lønpræmien er alle høje, og tilgangsraten er lav. Desuden er branchen underlagt konkurrencebegrænsende offentlig regulering i form af bl.a. særlige momsregler og kapitalkravsdirektiver.

Tilgangsraten i branchen var 0 i det seneste år (2004). Det betyder, at der ikke kom nye, aktive virksomheder til branchen.¹

Det ukorrigerede koncentrationsindeks (CR4 baseret på balancer) er beregnet til 75,2 pct. Det er under den fastsatte grænseværdi på 80 pct., jf. figur (a). Det importkorrigerede koncentrationsindeks (CR4 korrigeret for udenlandske bankers aktiviteter i Danmark) er opgjort til 67,0 pct. Det er omvendt over grænseværdien på 50 pct.

Branchens lønpræmie er 28,8 pct. Det er betydeligt over den fastsatte grænseværdi på 15 pct., jf. figur (b). Lønpræmien afspejler forskellen mellem gennemsnitslønnen i pengeinstitutterne og i møbelindustrien (benchmark), efter der er taget højde for de lønforskelle, der følger af bl.a. køn, uddannelse, alder, bopæl og familiemæssige forhold. Lønpræmierne kan være overvurderet for banker, sparekasser og andelskasser, da der i beregningen bl.a. ikke tages højde for den efteruddannelse, der foregår i branchen. I sidste års redegørelse blev lønpræmierne som konsekvens nedjusteret med 2-3 procentpoint for finans- og forsikringsområdet. Selvom denne korrektion foretages, ligger branchen stadig over grænseværdien. ▶



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

Sammenlignes der med andre EU-lande, er der visse tegn på, at konkurrencen er mere intensiv i Danmark. Egenkapitalforrentningen i branchen er således lavere end den tilsvarende branches egenkapitalforrentning i de fleste andre EU-lande.² På den anden side er de danske nettopriser – målt ved gebyrer m.v. – væsentligt over EU9-gennemsnittet. Det anvendte prisbegreb er imidlertid ikke fuldt dækkende for priserne på finansielle ydelser. Blandt andet omfatter det ikke rentemarginalen.

Note 1: Tilgangsraten er defineret, så kun aktive virksomheder indregnes. Oplysninger om tilgang af aktive virksomheder er baseret på Danmarks Statistiks virksomhedsdatabase.

Note 2: European Central Bank, EU Banking Sector Stability, november 2006.

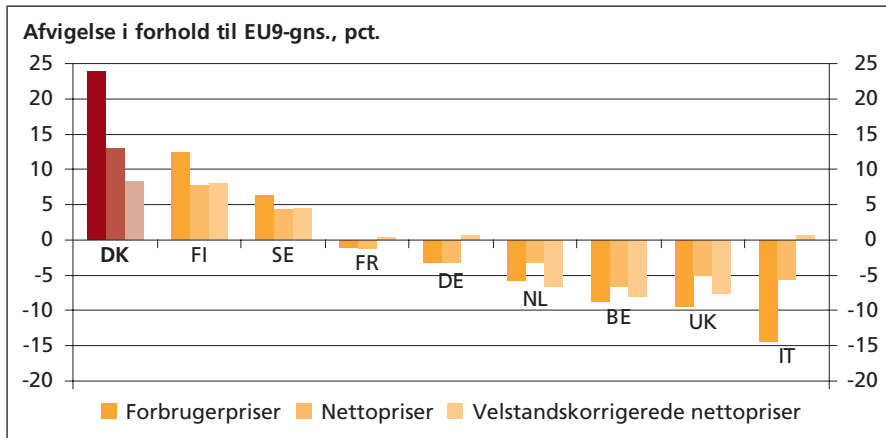
Styrelsens analyser peger samlet på, at der er sket en forbedring af konkurrencen i nogle brancher de seneste 5 år. Antallet af brancher med tegn på væsentlige konkurrenceproblemer nærmer sig målet for 2010. Men det kan vise sig at være vanskeligt at forbedre konkurrencen yderligere.

2.3 PRISERNE I DANMARK OG UDLANDET

Danmark har de højeste priser blandt 9 sammenlignelige EU-lande (EU9) – både hvad angår forbrugerpriser og velstandskorrigerede nettopriser, dvs. forbrugerpriser fratrukket moms og afgifter og korrigeret for den effekt, som velstandsforskelle har på prisniveauet.⁵ De danske forbrugerpriser var i 2004-2005 ca. 24 pct. højere end EU9-gennemsnittet, jf. figur 2.4.

5 Foruden Danmark består EU9 af Belgien, Finland, Frankrig, Holland, Italien, Sverige, Tyskland og UK.

Figur 2.4: Forskelle i forbrugerpriser, nettopriser og velstandskorrigerede nettopriser i EU9-landene, 2004-2005



Kilde: Eurostat, OECD og egne beregninger.

Ved vurdering af konkurrencesituationen tages udgangspunkt i nettopriser for at undgå påvirkningen fra moms og afgifter. Beregningen af nettopriser er nærmere forklaret i boks 2.4.

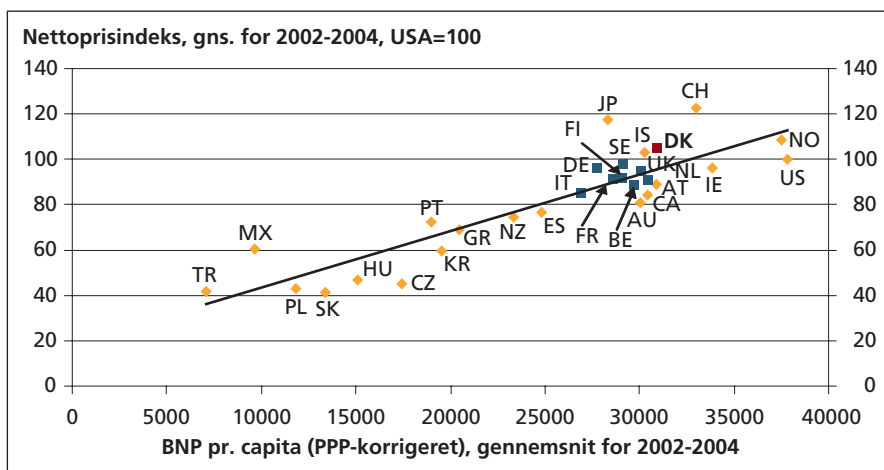
Boks 2.4: Beregning af nettopriser

I sammenligningen af priser på tværs af EU9-landene anvendes velstandskorrigerede nettopriser. Nettopriserne er beregnet som priserne, der indgår i Eurostats Purchasing Power Parities (PPP), fratrukket moms og produktspecifikke afgifter, som indhentes fra OECD. Eurostat opdaterer 1/3 af priserne hvert år. De priser, der ikke opdateres, fremskrives med Eurostats forbrugerprisindeks (HICP).

Der knytter sig to væsentlige usikkerheder til de beregnede nettopriser. For det første er priserne ikke opgjort på samme niveau som moms og afgifter. Det kan medføre unøjagtigheder i de relative priser, når nettopriserne beregnes. Det er specielt gældende på det mest detaljerede niveau, hvor momsprovenuet fordeles ud på vare-/tjenesteniveau efter forbrugsmønstret. For det andet er udvalget af varer og tjenester, som indgår i Eurostats prissammenligning, det samme for alle EU-lande. Det vil give en bias, når sammensætningen af varer og tjenester i nogle tilfælde ikke er repræsentativ for forbruget i det enkelte land. Dermed vil prisudviklingen ikke være repræsentativ for den overordnede varekategori. Det vurderes bl.a. at påvirke opgørelsen af prisforskellene på mejeriprodukter og læskedrikke.

Konkurrencestyrelsen har i år desuden valgt at korrigere nettopriserne for velstandsniveau, fordi der er en klar, positiv sammenhæng mellem velstandsniveau og prisniveau, jf. figur 2.5. Danmark har således det højeste bruttonationalprodukt pr. indbygger blandt EU9-landene og de højeste priser. Den positive sammenhæng kan til dels henføres til, at velstående lande som Danmark har lønninger, der er højere end i mindre velstående lande. De højere lønninger afspejler en højere produktivitet i de vareproducerende erhverv, men hvis det ikke modsvares af en tilsvarende højere produktivitet i tjenesteerhvervene, vil prisniveauet i rige lande typisk blive højere end i fattigere lande, jf. bilag 2.2. Desuden kan betalingsvilligheden være højere i rige lande. Det kan nogle virksomheder udnytte til at prisdiskriminere, hvilket kan medvirke til at hæve prisniveauet i et velstående land.

Figur 2.5: Relativt prisniveau i forhold til BNP pr. capita for OECD-landene



Anm.: EU9-landene (ekskl. Danmark) er markeret med en blå firkant. Øvrige OECD-lande er markeret med en gul firkant. Luxembourg er fjernet fra datasættet.

Kilde: OECD og egne beregninger.

Alle andre forhold end konkurrence, som påvirker priserne, bør i princippet fratrækkes i prissammenligningen. Det er imidlertid i praksis ikke muligt. Det kræver ud over kendskab til alle de forhold, der har påvirket priserne i alle landene, detaljerede data for at kunne opgøre effekten.

Ved at estimere sammenhængen mellem nettoprisindeks og velstandsniveau (PPP-korrigeret BNP pr. indbygger) for 29 OECD-lande er nettopriserne for EU9-landene korrigeret for forskelle i velstandsniveau. Forskellen mellem de danske nettopriser og EU9-gennemsnittet er korrigeret ned med ca. 5 ud af 13 procentpoint.

Korrekturen for velstandsniveau er forbundet med flere usikkerheder. For det første er der i modellen for sammenhængen mellem velstandsniveau og prisniveau brugt pristal fra OECD, der er justeret med hele moms- og afgiftsprovenuet. Eurostats pristal, der anvendes i prissammenhængen, er derimod kun justeret med den moms og de afgifter, som kan henføres direkte til privatforbruget. For det andet kan der være usikkerhed tilknyttet selve modellen. Denne usikkerhed er dog beregnet til kun at være plus/minus 1 procentpoint.

De beregnede velstandskorrigerede danske nettopriser var i 2004-2005 ca. 8 pct. højere end EU9-gennemsnittet. Hvis denne prisforskel blev elimineret, ville en gennemsnitsdansker spare ca. 10.000 kr. på sit køb af varer og tjenester (opgjort i 2005-niveau).

Forskellen i de velstandskorrigerede nettopriser er steget med 4 procentpoint siden 2001-2002. Indeksene er blevet genberegnet med en justeret metode og kan derfor ikke direkte sammenlignes med indeksene offentliggjort i tidligere konkurrence-redegørelser, jf. boks 2.5.

Boks 2.5: Ændring i opgørelsen af nettopriserne fra Konkurrenceredegørelse 2006

Metoden til beregning af priserne afviger fra foregående års opgørelse. I år er kun momsindbetalinger, der kan henføres til det private forbrug, blevet fratrukket ved omregningen fra forbruger- til nettopriser. I tidligere konkurrenceredegørelser blev de samlede momsindbetalinger fratrukket, dvs. også momsindbetalinger, der hidrørte fra fx den offentlige sektors indkøb, boliginvesteringer og private virksomheders indbyrdes salg. Det indebar en for kraftig korrektion af forbrugerpriserne.

Da en relativ stor del af det danske momsprovenu ikke hidrører fra privatforbruget, indebærer metodeændringen, at niveauet for det samlede nettoprisindeks hæves med 8 procentpoint. I år er nettopriserne i forhold til EU9 beregnet til indeks 113, mens nettopriserne sidste år blev beregnet til 107. Dertil kommer, at der i år ikke er foretaget en korrektion for tilbudspriser. Endeligt velstandskorrigeres nettopriserne i år, mens det sidste år blev vurderet, at de højere danske lønninger kunne forklare ca. 3½ procentpoint af prisforskellen målt ved nettoprisindekset. Velstandsniveauet bidrager som nævnt til at mindske prisforskellen til EU9-gennemsnittet med ca. 5 procentpoint til indeks 108, jf. tabel 2.3.

Tabel 2.3: Opgørelse af prisforskel i KR-2006 og KR-2007

Indeks	KR-2006	KR-2007
Forbrugerprisindeks	123	124
Nettoprisindeks (gammel metode)	107	105
Ny momsopgørelse	-	+8
Nettoprisindeks (ny metode)	-	113
Tilbudskorrektion	-1	-
Lønkorrektion	-3,5	-
Velstandskorrektion	-	-5
Konkurrencesammenligneligt nettoprisindeks	102,5	108

Det høje og stigende prisniveau i Danmark kan indikere, at der er nogle brede konkurrenceproblemer i Danmark, selvom antallet af brancher med tegn på væsentlige konkurrenceproblemer er reduceret. Det kan bl.a. skyldes konkurrenceproblemer på lokale eller på andre måder afgrænsede markeder, som ikke kan måles med de metoder, der bruges til udpegning af brancher med tegn på væsentlige konkurrenceproblemer.

Der er flere vanskeligheder ved at sammenligne priser på tværs af lande. Ud over usikkerhed relateret til korrektionen af moms, afgifter og velstandsniveau betyder forskelle i bl.a. forbrugerpræferencer, butiksstruktur og kvalitet, at det ikke altid er identiske varer, der indgår i sammenligningen.

En yderligere vanskelighed ved at sammenholde det danske prisniveau med prisniveauet i EU9 er tilbudsvare. Det vurderes således, at udbredelsen af kortvarige tilbud er større i Danmark end i andre lande. Eurostats prisindeks medtager kun tilbudsvare, der er på tilbud i over 4 uger. Kortvarige tilbud afspejles dermed ikke i Eurostats prisindeks. Det indebærer formentlig, at prisniveauet i Danmark overvurderes for nogle varegrupper.

I de foregående to år har Konkurrencestyrelsen foretaget en særskilt korrektion i priserne for tilbud af en varighed på under 4 uger. Korrektionen blev foretaget med oplysninger fra Coop Danmark. Ifølge Coop Danmark udgør tilbudsvare en større andel af det samlede salg i Danmark end i Norge og Sverige. Det er imidlertid usikkert om denne vurdering er repræsentativ for hele EU9, og der er knyttet betydelig usikkerhed til selve skønnet. Derfor har Styrelsen valgt ikke at korrigere særskilt for tilbud i år.⁶

Salget af sodavand er et eksempel på, at slagtilbud kan have væsentlig betydning for vurderingen af forholdet mellem prisen i Danmark og EU9, jf. boks 2.6. Samlet set påvirker dette forhold dog kun i beskedent omfang den overordnede vurdering af prisforskellene, da det kun er et udvalg af varer, som konsekvent bruges som tilbudsvare.

⁶ I Konkurrenceredegørelse 2005 og 2006 blev vareindekset korrigeret ned med 2 procentpoint og det samlede nettoprisindeks med 1 procentpoint med henvisning til tilbud af en varighed på under 4 uger.

Boks 2.6: Danske priser på sodavand

Forskellige undersøgelser af prisen på sodavand, som sammen med juice og mineralvand udgør produktgruppen læskedrikke, har givet meget forskellige resultater.

Eurostats undersøgelser viser, at læskedrikke – efter korrektion for moms og afgifter – er 26 pct. dyrere i Danmark end EU9-gennemsnittet. Sodavand står for ca. 2/3 af omsætningen i produktgruppen og er derfor ofte blevet fremhævet som et område med særligt høje danske priser.

Analyser foretaget af AC Nielsen for Bryggerigruppen viser imidlertid, at literprisen, renset for moms og afgifter, på sodavand solgt i danske forretninger i 2006 lå lidt under gennemsnittet af elleve udvalgte lande (Belgien, Finland, Frankrig, Tyskland, UK, Italien, Holland, Norge, Sverige og Schweiz). Undersøgelsen understøtter resultaterne i tidligere undersøgelser foretaget af AC Nielsen. Læskedrikbranchen og dagligvarehandelen har derfor rettet kritik mod Konkurrencestyrelsens anvendelse af Eurostats tal.

Styrelsen har på den baggrund foretaget en undersøgelse af prisfastsættelsen på læskedrikke. Styrelsen har bl.a. bedt bryggerierne oplyse om fordelingen af salget på kanaler og detailhandelen om de realiserede gennemsnitspriser i butikkerne i 2006. Undersøgelsen har dokumenteret, at sodavand er en udpræget kampagnevare i supermarkeder og discountforretninger. Ca. 40 pct. det samlede mærkevaersalg sker til priser, der ligger væsentligt under listepriiserne. Gennemsnitpriserne var i supermarkederne ca. 60-70 pct. af listepriiserne. Ifølge en undersøgelse foretaget af de nordiske konkurrencemyndigheder (Nordic Food Markets – A Taste for Competition, 2005) er tilbud på sodavand mere udbredt i Danmark end i de fleste europæiske lande.

Dertil kommer, at private label/discountvand, som primært sælges gennem discountforretningerne, med en markedsandel på ca. 40 pct. er langt større i Danmark end i andre europæiske lande. Priserne på disse varer er mellem 20 og 50 pct. af listepriiserne på ikke nedsatte mærkevarer.

Det skønnes på denne baggrund, at gennemsnitprisen på alle sodavand solgt i danske forretninger er ca. 40 pct. lavere end forretningernes listepriiser på de dyre sodavand.

Den danske tilbudskultur, sodavands status som kampagnevare og det store discountsalg gør det vanskeligt at sammenligne priserne på sodavand i Danmark og de fleste andre europæiske lande for identiske varegrupper. Dels fordi det er vanskeligt at udvælge præcist, hvilke produkter der skal sammenlignes, og dels fordi der ikke findes harmoniseret statistik for de faktiske salgspriser. Samlet set er der dog en række forhold, som indikerer, at der ikke er nogen større prisforskel på læskedrikke mellem Danmark og EU9.

På kort sigt kan prisforskellen endvidere blive påvirket af konjunkturer og valutakursbevægelser. Hvis konjunkturudviklingen eksempelvis fører til, at den danske inflation bliver større end i EU9, vil det trække det danske prisniveau op. Den danske fastkurspolitik over for euroen – og de beskedne ændringer i valutakursen over for det engelske pund og den svenske krone – indebærer, at valutakursbevægelserne i de senere år kun i beskedent omfang har påvirket det relative prisniveau.

Endvidere er forbrugerpriserne ikke korrigeret for indirekte lønomkostninger samt øvrige skatter og grønne afgifter, der evt. overvælttes i priserne. I hvilket omfang disse forhold øger det danske prisniveau, er dog usikkert. Det skyldes, at indirekte lønomkostninger formentlig kun overvælttes i priserne i et vist omfang, og at grønne afgifter tilbageføres til erhvervene.

Det er Konkurrencestyrelsens vurdering, at ca. en fjerdedel af prisforskellen i det samlede privatforbrug kan henføres til højere priser i de 36 brancher med tegn på væsentlige konkurrenceproblemer, jf. boks 2.7. Hvis de beregnede nettopriser i disse brancher faldt til EU9-gennemsnittet, ville nettopriserne således kun være ca. 10 pct. højere end EU9-gennemsnittet mod 13 pct. uden korrektion (ikke velstandskorrigerede). Der er dog en betydelig usikkerhed knyttet til denne vurdering, som både kan være over- og undervurderet.

Boks 2.7: Bidraget til høje, danske priser fra brancher med tegn på væsentlige konkurrenceproblemer

Nettopriserne i de 36 brancher med tegn på væsentlige konkurrenceproblemer ligger i gennemsnit ca. 16 pct. over EU9-gennemsnittet. For de øvrige brancher er det tilsvarende tal ca. 12 pct. Vægtet med forbruget giver disse to størrelser tilsammen det totale danske prisindeks. Det ligger ca. 13 pct. over EU9-gennemsnittet. Omkring $\frac{1}{4}$ af prisforskellen stammer fra højere priser i brancherne med tegn på væsentlige konkurrenceproblemer. De resterende $\frac{3}{4}$ kan tilskrives prisforskelle i de øvrige brancher. Der er imidlertid betydelig usikkerhed knyttet til dette skøn, og det kan både være over- og undervurderet.

Det skyldes på den ene side, at en del af prisforskellen i de brancher, som er udpeget som brancher med tegn på væsentlige konkurrenceproblemer, formentlig skyldes andre forhold end svag konkurrence.

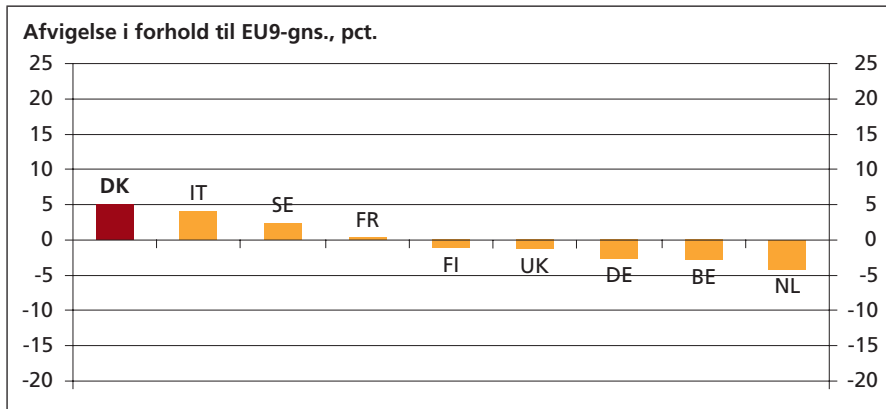
På den anden side kan en del af prisforskellen i brancher, der ikke er udpeget, tilskrives netop svag konkurrence i et vist omfang. Der kan således være mindre konkurrenceproblemer i brancher, der ikke optræder i Styrelsens udpegning. Da denne gruppe udgør langt størstedelen af brancherne, kan selv mindre konkurrenceproblemer i disse brancher påvirke det samlede prisniveau.

Endelig er der usikkerhed knyttet til, at varer og tjenester kan produceres i flere brancher, men at varer/tjenester i beregningen er tilknyttet én branche.

Varepriser

Danmark har de højeste nettopriser på varer i EU9, jf. figur 2.6. Men der er tale om små forskelle mellem landene. De danske nettopriser var i 2004-2005 således ca. 5 pct. højere end EU9-gennemsnittet. Det er et fald på 1 procentpoint i forhold til Styrelsens beregninger for 2003-2004. Det er Styrelsens målsætning, at danske varer i 2010 ikke er dyrere end EU9-gennemsnittet.

Figur 2.6: Forskelle i nettopriser på varer i EU9-landene, 2004-2005



Kilde: Eurostat, OECD og egne beregninger.

Nettoprisindekset for varer og tjenester er ikke korrigeret for velstandsniveau, da Styrelsen ikke er i besiddelse af pristal for disse grupper for andre lande end EU9. Det indebærer, at prisforskellen på nationale tjenester – og i et vist omfang internationale tjenester – ikke kun skyldes forskelle i konkurrenceintensiteten, men sandsynligvis også forskelle i bl.a. velstandsniveau. Til gengæld er priserne på varer formentlig kun i begrænset omfang påvirket af landenes velstandsniveau.

Når man vurderer varepriserne i forhold til udlandet, er det værd at notere to forhold, der trækker i hver sin retning.

For det første afspejler prisen på en vare ikke alene omkostninger og avance ved fabrikkens produktion af varen, men også værdien af de tjenester, der produceres på varens vej fra producent til forbruger, typisk i engrosleddet, ved transport og i detailhandelen. Når forbrugeren køber en vare i en butik, køber vedkommende med andre ord et sammensat produkt, der består af både en vare og tjenesteydelser.

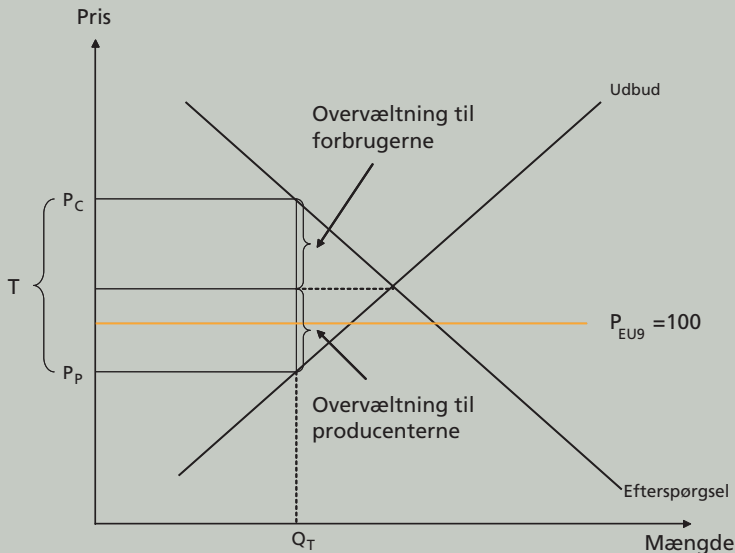
Hvis de danske nettopriser på varer skal ned på niveau med priserne i de øvrige EU9-lande, forudsætter det ikke blot, at virksomhedernes avancer er på EU9-niveau, men også at prisen på de tilknyttede tjenester er det. Størstedelen af de tilknyttede tjenester er imidlertid ikke udsat for international konkurrence. Desuden er de danske lønninger højere end i udlandet. Det trækker samlet set i retning af, at de danske forbrugerpriser på varer bliver højere end EU9-gennemsnittet – også i en situation, hvor der er en effektiv konkurrence på varemarkerne.

For det andet kan en afgift blive overvæltet både på forbrugerne og virksomhederne. Hvis et land har relativt høje indirekte skatter, vil virksomhederne have en tendens til at betale en del af dem. Dermed kan nettoprisen ligge under EU9-gennemsnittet, alene fordi afgifterne er høje. Et eksempel på det er de danske bilpriser. Kombinationen af den høje danske registreringsafgift og høj moms er formentlig baggrunden for, at de danske nettopriser på biler er lavere end EU9-gennemsnittet, jf. boks 2.8.

Boks 2.8: Overvæltning af moms og afgifter

En afgift kan blive overvæltet både til forbrugerne og til virksomhederne. Hvor meget, der overvælttes til forbrugerne, og hvor meget der overvælttes til producenterne, afhænger af udbuds- og efterspørgselselasticiteterne. Det vil sige, hvor meget udbuddet og efterspørgslen ændres, når prisen ændres med 1 pct. Figuren nedenfor viser en situation, hvor en afgift (T) overvælttes lige meget til forbrugerne og virksomhederne. Forbrugerne betaler prisen P_c , og virksomhederne modtager prisen P_p . P_c er forbrugerprisen, og P_p er nettoprisen. Som udgangspunkt vil en stigning i afgiften medføre overvæltning til både forbrugerne og virksomhederne. Det vil hæve forbrugerpriserne og mindske nettopriserne.

Forbrugerprisen på biler er eksempelvis væsentligt højere i Danmark end EU9-gennemsnittet, mens nettoprisen er mærkbart under. Det er et udtryk for, at de danske afgifter er væsentligt højere end i de andre EU-lande.



For andre varegrupper er forskellene mellem landenes moms og stykpriser væsentligt mindre, og effekten på prisforskellene må ligeledes forventes at være mindre.

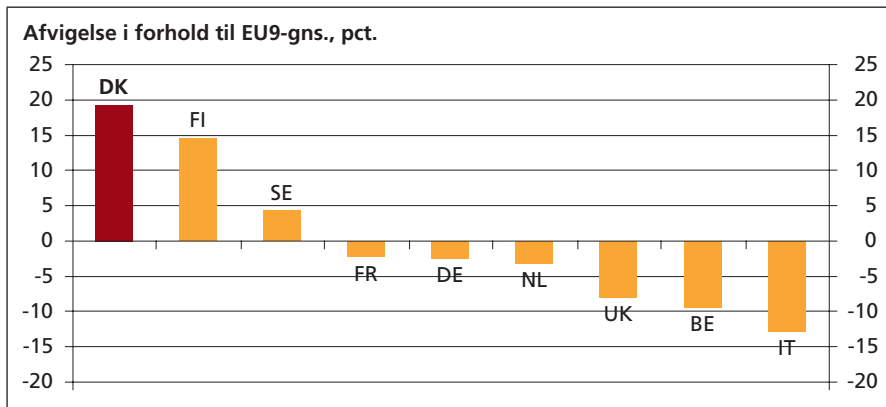
Samlet set er der nogen usikkerhed knyttet til vurderingen af konkurrencepressets betydning for prisforskellene for varegrupper.

Tjenestepriser

De danske nettopriser på tjenester var ca. 19 pct. højere end EU9-gennemsnittet i 2004-2005, jf. figur 2.7.⁷ Det er således specielt tjenester, der er væsentligt dyrere i Danmark. En del af forskellen må dog tilskrives den høje danske velstand, som tjenestepriserne ikke er korrigeret for.

Sammenligning af priser på tjenester er dog ofte mere usikker end sammenligning af priser på varer, da prisforskelle i højere grad kan skyldes forskelle i kvaliteten på de tjenesteydelser, der købes i EU9-landene.

Figur 2.7: Forskelle i nettopriser på tjenester i EU9-landene, 2004-2005



Kilde: Eurostat, OECD og egne beregninger.

For vurdering af konkurrenceniveauet opdeles tjenesterne i to grupper. Den ene gruppe er tjenester med *international* dimension. Det er ydelser, der potentielt kan handles på tværs af landegrænser og derfor kan være udsat for international konkurrence. Det er bl.a. flyrejser, telekommunikation og forsikringsydelser.

⁷ Priserne på tjenester kan ikke sammenlignes direkte med sidste års redegørelse grundet en anden aggregering og opgørelsesmetode, jf. boks 2.9.

Den anden og langt større gruppe er tjenester med *national* dimension. Det er ydelser, hvor der ikke er mulighed for international konkurrence, enten fordi ydelsen er geografisk specifik (fx boligudlejning), eller fordi ydelsens pris ikke står mål med bl.a. transportomkostningerne ved at købe ydelsen i udlandet (fx frisørydelser). Konkurrencestyrelsens opdeling af tjenester i de to grupper er beskrevet i boks 2.9.

Boks 2.9: Opdeling af tjenester i Konkurrenceredegørelsen

Tjenester med international dimension består af tjenester, som enten handles, eller som meningsfuldt kan handles over landegrænserne. Hvis der hverken er fysiske eller reguleringsmæssige barrierer, kan der være et konkurrencepres fra udlandet, selvom der ikke forekommer faktisk handel. Alene muligheden for import kan således afskrække indenlandske producenter fra at tage en overpris. Priserne på tjenester med en international dimension burde i princippet konvergere mod priserne i udlandet, hvis der var en virksom international konkurrence. Prisspændet til udlandet for denne gruppe påvirkes derfor i mindre grad af lønforhold, men kan tilskrives andre faktorer, herunder manglende konkurrence.

Oftentimes kan der være konkurrence fra udlandet på tjenester, som ellers normalt må betegnes som nationale. Det kan fx være, hvis udenlandske virksomheder har muligheden for at etablere sig på det danske marked. Forbrugernes mobilitet kan også skærpe konkurrencen, hvis de er villige til at tage til udlandet for at købe en tjeneste (fx tandlægeydelser) eller benytte tjenester via internettet (fx netbank).

Opdelingen af tjenester i to grupper skete også i sidste års redegørelse, men blev foretaget efter et andet princip. Den ene gruppe bestod af tjenester, der var egnede til prissammenligninger. Det var tjenester, hvor der var mulighed for produktivetsfremskridt, eller hvor det danske prisniveau i højere grad vurderedes at være mere afhængigt af konkurrenceforhold end af lønniveauet. Den anden gruppe bestod af tjenester, der var uegnede til sammenligning med andre lande. Det var tjenester, der var påvirket af offentlig regulering og subsidier og kun i begrænset grad var i konkurrence med udlandet. De to grupper er ikke direkte sammenlignelige med grupperne i denne redegørelse.

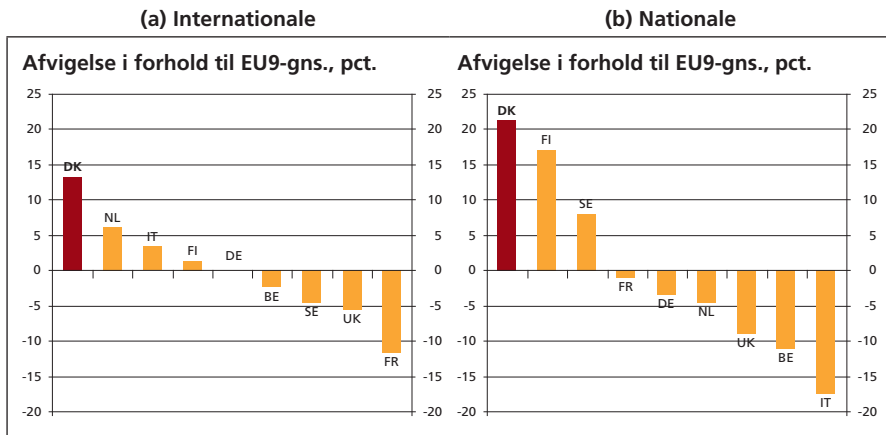
Internationale prissammenligninger indeholder mest information om konkurrenceintensiteten i forskellige lande, hvis den begrænses til varer eller tjenester, som er udsat for international konkurrence. Det skyldes, at international konkurrence indebærer en tendens til, at priserne i de enkelte lande udlignes. Hvis der alligevel kan opretholdes et højere prisniveau i Danmark, kan det pege på, at konkurrencen i Danmark er mindre intens. Det kan skyldes barrierer for den internationale konkurrence som fx offentlig regulering, sproglige barrierer og forbrugerpræferencer.

Ud over konkurrenceniveauet er prisforskelle for nationale tjenester påvirket af indenlandske faktorer, navnlig lønniveauet. Priser på nationale tjenester er derfor mindre velegnede til måling af forskelle i konkurrenceniveau. Et lands lønniveau er i stor udstrækning bestemt af produktiviteten i de erhverv, der producerer varer og tjenester, som handles internationalt. Hvis der samtidig er tendens til, at produktivitsforskellen mellem internationale og nationale tjenester er større i lande med et højt lønniveau så som Danmark, jf. bilag 2.2, vil priserne i de nationale tjenesteerhverv være relativt høje i de pågældende lande.

Nettoprisen på tjenester med international dimension er ca. 13 pct. højere end gennemsnittet for EU9, jf. figur 2.8 (a). Konkurrencestyrelsens mål er, at prisen på tjenester med en international dimension i 2015 skal være på niveau med EU9.

Prisen på tjenester med national dimension er i Danmark 21 pct. højere end EU9-gennemsnittet, jf. figur 2.8 (b). Det er noget mere end prisforskellen for internationale tjenester. Det peger på, at disse brancher formentlig er mindre konkurrenceudsatte end brancherne, der leverer internationale tjenester. En del af prisforskellen kan dog skyldes en større forskel i produktiviteten mellem internationale og nationale tjenester i Danmark end i de andre EU9-lande, jf. bilag 2.2.

Figur 2.8: Forskelle i nettopriser på opdelte tjenester i EU9-landene, 2004-2005

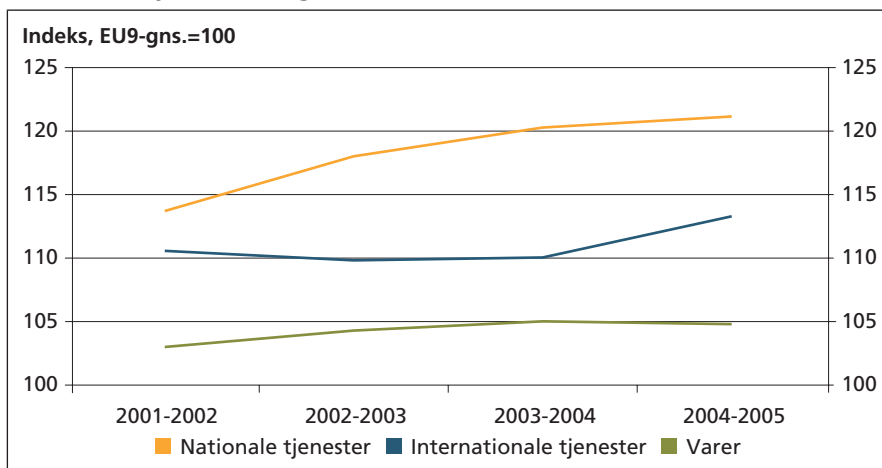


Kilde: Eurostat, OECD og egne beregninger.

Nettoprisen på både nationale og internationale tjenester er steget relativt i forhold til de øvrige EU-lande. Siden 2001-2002 er nationale tjenester steget med 7 procentpoint i forhold til EU9-gennemsnittet, mens internationale tjenester er steget med 2 procentpoint. Stigningen fra 2003-2004 har været på hhv. 1 og 3 procent-

point i forhold til EU9, jf. figur 2.9. Nettoprisforskellen på varer har siden 2001-2002 været noget lavere på omkring 3-5 pct. højere end EU9-gennemsnittet.

Figur 2.9: Nettoprisudviklingen for nationale og internationale tjenester og varer



Anm.: Nettopriserne er ikke korrigeret for velstandsniveau.

Kilde: Eurostat, OECD og egne beregninger.

Der er flere forhold ud over konkurrence, der kan påvirke udviklingen i prisniveauet over tid. Det gør det vanskeligt at vurdere, om konkurrencen er forbedret de senere år.

Samlet peger udviklingen i nettopriserne dog på, at konkurrencen i de vareproducerende brancher eller brancher, der leverer internationale tjenester, ikke er ændret afgørende i Danmark set i forhold til EU-gennemsnittet. Reduktionen i antallet af brancher med tegn på væsentlige konkurrenceproblemer afspejles således ikke tydeligt i en reduktion i prisforskellene. Det kan bl.a. skyldes, at konkurrencen også er forbedret i de øvrige EU9-lande.

En anden forklaring kan være, at der kan være forholdsmæssigt mindre konkurrenceproblemer i de brancher, der ikke udpeges ved Styrelsens metode. Da denne gruppe udgør langt størstedelen af brancherne, kan selv mindre konkurrenceproblemer i disse brancher påvirke det samlede prisniveau, jf. boks 2.7.

Nettopriser på vare- og tjenestegrupper

Der er stor variation i prisforskellen inden for de enkelte vare- og tjenestegrupper, jf. tabel 2.4. Det er bl.a. *sundhedsvæsen, restauranter og hoteller* samt *brød og kornprodukter*,⁸ der er dyrere i Danmark end EU9-gennemsnittet. Omvendt er *fisk og kommunikation* (post, teleudstyr og teletjenester) væsentligt billigere.

Der er også usikkerhed knyttet til denne opgørelse, herunder den konkrete rangordning af, hvilke varegrupper der er de dyreste eller billigste. Det skyldes bl.a., at det er priser på identiske produkter, der indsamles i de enkelte lande, mens forbrugssammensætningen mellem de enkelte EU9-lande ikke er den samme, jf. boks 2.4.

Eksempelvis er varegruppen *mælk, ost og æg* ifølge Eurostats tal ca. 10 pct. billigere i Danmark. Det skyldes, at indekset indeholder bl.a. yoghurt, som i udlandet i højere grad end i Danmark bruges som et dyrt dessertprodukt. Ifølge Styrelsens egne beregninger er prisen på mælk alene omtrent på niveau med EU9-gennemsnittet.⁹

Diverse varer og tjenester er den gruppe, der er dyrest i Danmark. Men selvom prisen ligger 28 pct. over EU9-gennemsnittet, er det vanskeligt at konkludere noget specifikt, da gruppen indeholder mange forskellige varer og tjenester.¹⁰

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

Fisk og kommunikation er billigere i Danmark end EU9-gennemsnittet. *Kommunikation* dækker over både posttjenester, teleudstyr og teletjenester. Det er specielt prisen på teletjenester, der er lavere end EU9-gennemsnittet. Prisen på posttjenester er derimod højere i Danmark, jf. kapitel 4.

8 Kornprodukter omfatter ris, pasta, mel, gryn, morgenmadsprodukter og bagværk solgt til forbrugerne.

9 Styrelsen får regelmæssigt udtræk fra Danmarks Statistik om prisen på enkelte produkter, herunder mejeriprodukter.

10 Gruppen indeholder bl.a. varer og tjenester i forbindelse med personlig hygiejne, ure, smykker m.v., sociale ydelser, forsikringer og finansielle tjenester. Det er prisen på tjenester, der trækker indekset op, specielt frisørydelser og forsikringer.

Tabel 2.4: Nettoprisen for vare- og tjenestegrupper, 2004-2005

Danske priser højere end EU9	Indeks EU9 = 100	Forbrug 2005 mia. kr.
Diverse varer og tjenester	128	96
Sundhedsvæsen	123	19
Restauranter og hoteller	121	37
Brød og kornprodukter	117	12
Drikkevarer med alkohol	115	13
Rekreation og kultur	113	79
Andre fødevarer	111	15
Forsyningstjenester ¹	107	198
Møbler, husholdningsudstyr og vedligeholdelse	107	45
Kød	107	18
Frugt, grønt og kartofler	106	12
Olie og fedt	105	2
Tøj og sko	103	36
Danske priser lavere end EU9		
Personligt transportudstyr	100	95
Transport ²	99	103
Tobak	99	14
Mælk, ost og æg	93	9
Fisk	93	3
Kommunikation	87	15

Note 1: Forsyning dækker over husleje, vand, elektricitet, gas og andre brændstoffer.

Note 2: Transport dækker over transport med taxa, bus, tog, skibe og fly.

Anm.: Tabellen indeholder de aggregeringsniveauer, som Eurostat kan garantere kvaliteten af. Vare- og tjenestegrupperne uddannelse og læskedrikke er udeladt i tabellen. Uddannelse indeholder – specielt for Danmark – mange offentligt producerede og finansierede aktiviteter. Det kan vanskeliggøre en prissammenligning. Gruppen læskedrikke er udeladt i tabellen, da Eurostats prisstatistik ikke giver et retvisende billede af prisforskellene, jf. boks 2.6.

Kilde: Eurostat, OECD, Danmarks Statistik og egne beregninger.

2.4 KONKURRENCEUDSÆTTELSE I DEN OFFENTLIGE SEKTOR

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

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

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

For at skabe en reel mulighed for frit valg er det afgørende, at kommunerne skaber rammer for, at private leverandører kan fungere på markedet gennem bl.a. korrekte afregningspriser. Samtidig er det vigtigt, at forbrugerne har information om muligheden og kvaliteten af de fritvalgsydelse, som private leverandører kan tilbyde.¹¹

Offentligt udbud og indkøb

Staten, de nye regioner og kommunerne kan konkurrenceudsætte indkøb af varer og tjenester ved at lave udbud, hvor interesserede leverandører kan afgive tilbud.

Alle offentlige indkøb skal sendes i EU-udbud, hvis indkøbssummen overstiger fastsatte tærskelværdier.¹² EU-udbud annonceres i EU, og der åbnes således op for, at leverandører uden for Danmark kan byde på opgaverne.

Med den nye konkurrencelov indføres der en annonceringspligt for offentlige myndigheders køb af varer og tjenester, der overstiger 500.000 kr., og som ikke er omfattet af kravet om EU-udbud.¹³

Den offentlige sektor i Danmark sendte i perioden 2004-2005 ca. 16 pct. af indkøbene i EU-udbud. Det er en stigning på 1 procentpoint i forhold til 2001-2003, men det var fortsat lavere end EU15-gennemsnittet, der i 2004-2005 var uændret på 19 pct., jf. figur 2.10. Grækenland, Spanien og Irland sendte den største andel af de offentlige indkøb i EU-udbud (mellem 24 og 43 pct.).¹⁴

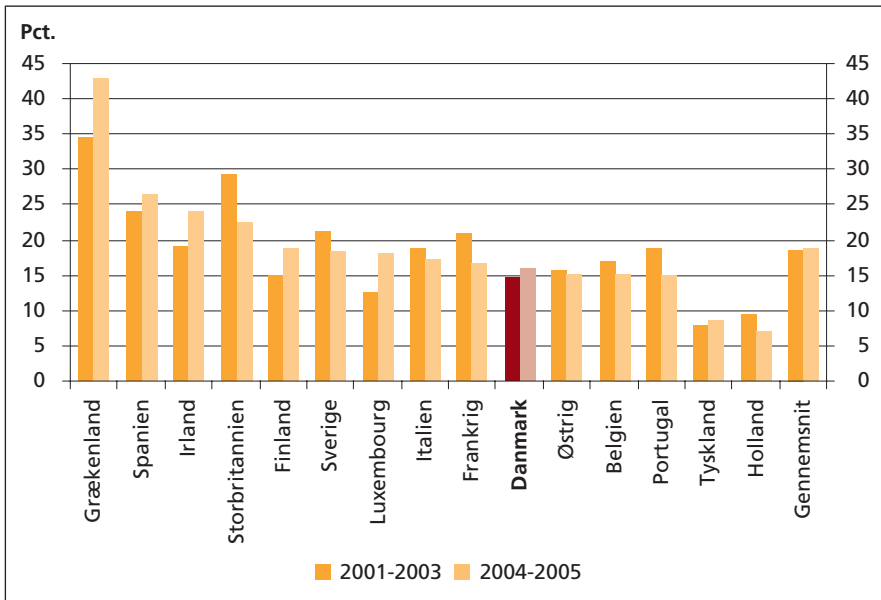
¹¹ Se Konkurrenceredegørelse 2005, kapitel 4.

¹² Tærskelværdierne afhænger af, om der er tale om kontrakter på bygge- og anlægsopgaver, varer eller tjenesteydelser. Desuden kan der være forskel på tærskelværdierne alt efter, om det er statslige eller amtskommunale/kommunale kontrakter, der udbydes. Tærskelværdierne er p.t. ca. 39 mio. kr. for bygge- og anlægsopgaver, og hhv. ca. 1 mio. kr. og 1,6 mio. kr. for varer og tjenesteydelser afhængig af, om der er tale om statslige eller kommunale kontrakter. Bilag B-ydelser er ikke omfattet af EU's udbudsregler. Det drejer sig fx om opgaver på social- og sundhedsområdet, kulturområdet, det juridiske område og dele af transportområdet.

¹³ Annonceringspligten gælder også for kontrakter om bilag B-tjenesteydelser. Der vil dog blive indført en snæver undtagelse fra annonceringspligten i tilfælde, hvor fx krav til fortrolighed bevirker, at offentliggørelse vil modarbejde hensynet bag kontrakten.

¹⁴ Store anlægsinvesteringer kan give udsving i de enkelte landes offentlige indkøb i EU-udbud. OL i Athen i 2004 medvirkede fx til, at størrelsen af Grækenlands EU-udbud steg.

Figur 2.10: Andel af offentlige indkøb i EU-udbud for EU15



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

I perioden 2004-2005 lå Danmark som nummer ti ud af de femten ”gamle” EU-lande overgået af blandt andre Sverige og Finland. Det er en fremgang på to pladser i forhold til 2001-2003. I 1995-1997 var Danmark dog placeret på en 5. plads. Så set over det seneste årti er udbudsaktiviteten i Danmark steget mindre end i de øvrige EU15-lande.¹⁵

Der findes på nuværende tidspunkt ikke nogen præcis indikator til at måle den reelle konkurrenceudsættelse i den offentlige sektor. Der findes for kommunerne en opgørelse af omfanget af kommunernes indkøb af varer og tjenester hos den private sektor målt ved den private leverandørindikator (PLI). PLI angiver andelen af kommunernes brug af private leverandører i forhold til den del af kommunernes samlede opgaveløsning, der må varetages af private leverandører, jf. boks 2.10.¹⁶ Køb hos private leverandører har imidlertid ikke i alle tilfælde været konkurrenceudsat.

¹⁵ Størrelsen af de samlede offentlige indkøb og decentralisering af offentlige indkøb i fx kommuner kan have betydning for, hvor stor en del af indkøbene, der falder under EU-tærskelværdierne. Da Danmark er et lille land med en stor decentralisering til kommuner, kan det være medvirkende til, at omfanget af EU-udbud er mindre i Danmark end i større eller mere centraliserede lande.

¹⁶ PLI angiver kommunernes samlede indkøb hos private leverandører i forhold til kommunernes samlede bruttodriftsudgifter fratrukket udgifter til folkeskoler m.v. PLI er derfor per definition større end udliciteringsgraden, jf. boks 2.10.

Boks 2.10: Beregning af den private leverandørindikator

Den private leverandørindikator (PLI) bruges som indikator for kommunernes konkurrenceudsættelse.

Den private leverandørindikator er udviklet af Indenrigs- og Sundhedsministeriet, Økonomi- og Erhvervsministeriet, Finansministeriet og Kommunernes Landsforening (KL), fordi den kommunale udliciteringsgrad, som tidligere blev anvendt, blev kritiseret for at være unøjagtig. Kritikken bestod hovedsageligt i, at bruttodriftsudgifterne indeholder myndighedsopgaver, som ikke må udliciteres, fx folkeskoler, kommunernes politiske organisation og erhvervsfremmeopgaver. Dermed undervurderes kommunernes reelle udlicitering af opgaverne i udliciteringsgraden.

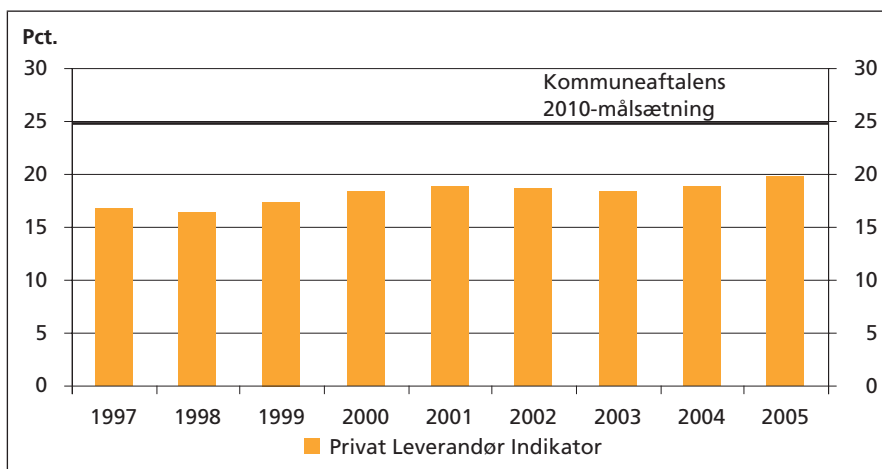
PLI lider – i lighed med udliciteringsgraden – af det problem, at det ikke direkte er konkurrenceudsættelsen, der måles, men derimod hvor stor en del af en kommunes opgaver, som *må* udliciteres, der løses af private virksomheder. Et køb hos en privat virksomhed behøver ikke at have været konkurrenceudsat, men kan være tildelt direkte én leverandør. I det tilfælde vil graden af konkurrenceudsættelse ifølge PLI være overvurderet.

PLI kan omvendt også være undervurderet, hvis kommunen ved afgivelse af kontrolbud selv vinder en udbudt opgave, idet kontrolbuddet er bedre/billigere end de private leverandørers tilbud. Ifølge undersøgelser foretaget af KL byder kommunerne dog sjældent på opgaverne. I perioden 1994-1999 bød kommunerne således på 4 pct. af de udbudte opgaver og vandt ca. 1/3 heraf.

En arbejdsgruppe med deltagelse af Indenrigs- og Sundhedsministeriet, Økonomi- og Erhvervsministeriet, Finansministeriet og KL skal udvikle en supplerende indikator. Den skal vise, hvor stor en del af kommunernes opgaver, som reelt konkurrenceudsættes. Der sigtes mod, at en indikator for konkurrenceudsættelse vil kunne opgøres i løbet af 2007.

For staten eksisterer alene en udliciteringsgrad, der ikke er korrigeret for myndighedsopgaver. Tallene for stat og kommune kan dermed ikke sammenlignes.

I 2005 udgjorde PLI knap 20 pct., jf. figur 2.11. PLI er i gennemsnit steget med 0,4 procentpoint om året siden 1997, og kommunernes samlede brug af private leverandører er dermed vokset med 19 pct. i perioden 1997-2005.

Figur 2.11: Kommunernes brug af private leverandører, 1997-2005

Ann.: PLI er beregnet som et gennemsnit over alle kommuner.

Kilde: www.noegletal.dk.

Ifølge kommuneaftalen for 2007 mellem regeringen og KL skal kommunerne samlet set konkurrenceudsætte mindst 25 pct. af de egnede opgaver i 2010 målt ved PLI-indikatoren.¹⁷ Det kræver, at PLI skal vokse med ét procentpoint om året i perioden 2005-2010, dvs. med mere end dobbelt så meget som i perioden 2000-2005. Det er Styrelsens vurdering, at de nye, større kommuner på sigt vil fremme konkurrenceudsættelsen af de kommunale indkøb og serviceydelser.

For statens vedkommende findes en opgørelse af omfanget af statens indkøb af tjenester hos den private sektor målt ved udliciteringsgraden.

Staten udliciterede i perioden 1999-2004 omkring 22 pct. af driftsopgaverne. I 2005 blev udliciteret godt 25 pct. af opgaverne, jf. figur 2.12. Stigningen på 3½ procentpoint mellem 2004 og 2005 kan overvejende tilskrives regnskabstekniske forhold. Den reelle stigning i brugen af private leverandører i staten er på ca. ½ procentpoint.¹⁸

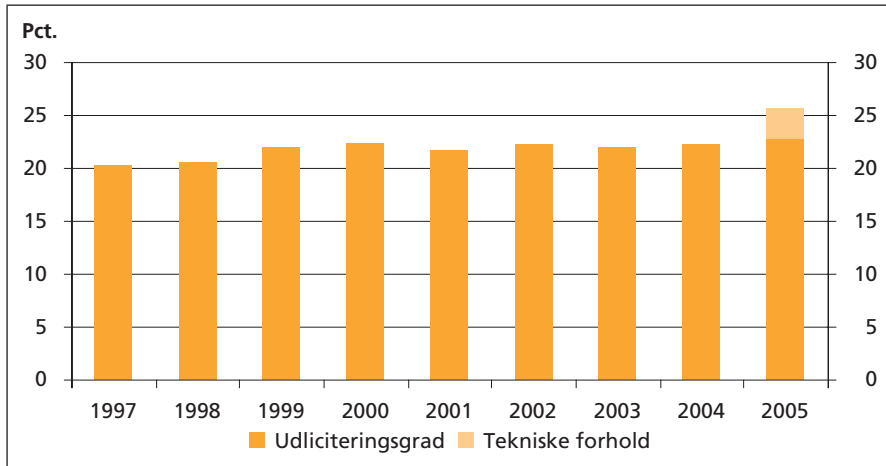
Den statslige udliciteringsgrad er ikke sammenlignelig med den kommunale PLI. Det skyldes, at en stor del af de statslige opgaver er myndighedsopgaver, der ikke

17 Se "Aftale om den kommunale og regionale økonomi for 2007", www.fm.dk.

18 Som en konsekvens af universitetsreformen indgår universitetssektoren ikke længere i de statslige bruttodriftsbudgetter. Betalingerne til universiteterne består nu i stedet af tilskud. Effekten af omlægningen påvirker udliciteringsgraden med 2 procentpoint. Desuden har BaneDanmark ændret bogføringsprincip, så indkøb hos BaneDanmarks entreprenørvirksomhed, Entreprise, konteres som køb hos ekstern virksomhed. Effekten af denne ændring påvirker udliciteringsgraden med ca. 1 procentpoint. Kilde: Udliciteringsrådet.

må udliciteres. Det tages der ikke højde for i den statslige udliciteringsgrad i modsætning til den kommunale PLI, der er korrigeret herfor.

Figur 2.12: Statens brug af udlicitering, 1997-2005



Anm.: De tekniske forhold dækker over, at universitetssektoren ikke længere indgår i de statslige bruttodriftsbudgetter samt ændret bogføringsprincip hos BaneDanmark.

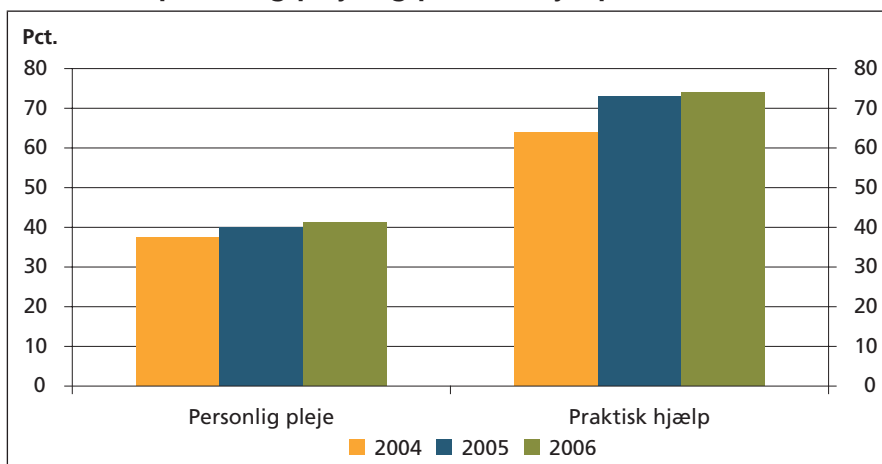
Kilde: Udliciteringsrådet.

Frit valg

Regeringen har indført frit valg på flere områder for bl.a. at fremme konkurrencen.¹⁹ På ældreområdet er der frit leverandørvalg for praktisk hjælp (bl.a. rengøring), personlig pleje og madservice. I 2006 havde 74 pct. af kommunerne mindst en privat leverandør af praktisk hjælp, jf. figur 2.13. Det svarer til en stigning på 10 procentpoint i perioden 2004-2006. Inden for personlig pleje havde 41 pct. af kommunerne i 2006 mindst én privat leverandør. Det svarer til en stigning på 3 procentpoint i perioden 2004-2006.

¹⁹ På bl.a. sundheds- og sygehusområdet, dagtilbud til børn og ældreområdet.

Figur 2.13: Andel af kommuner med private leverandører af personlig pleje og praktisk hjælp, 2004-2006

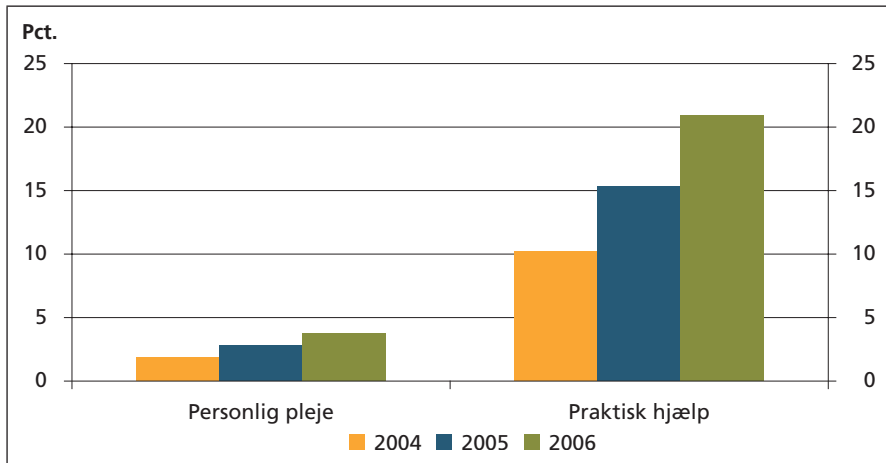


Anm.: Personlig pleje er et gennemsnit af personlig pleje i dagtimerne og øvrig tid.

Kilde: Ankestyrelsen.

Andelen af potentielle brugere af fritvalgsydelser på ældreområdet, der vælger en anden leverandør end den kommunale, er fordoblet i perioden 2004-2006, men ligger stadig på et lavt niveau, jf. figur 2.14. I 2006 benyttede 21 pct. af brugerne således en privat leverandør af praktisk hjælp, mens kun ca. 4 pct. modtog personlig pleje fra en privat leverandør.

Figur 2.14: Andel af potentielle frit valgs brugere, der benytter privat leverandør, 2004-2006



Kilde: www.fritvalgsdatabasen.dk og egne beregninger.

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

Konkurrencestyrelsen undersøger løbende kommuners afregningspriser – primært som følge af klager. Med den ændrede konkurrencelov får Konkurrencerådet forbedret sine muligheder for at gribe ind over for kommuner, der fastsætter deres afregningspriser for lavt set i forhold til omkostningerne ved at levere serviceydelserne. Rådet kan udstede påbud om afregningspriser, som bedre afspejler omkostningerne.²⁰ Derved forbedres mulighederne for at skabe lige vilkår i konkurrencen mellem private og offentlige udbydere af fritvalgsydelser.

Konkurrencestyrelsen vil hvert år frem til 2010 som et nyt initiativ udtage en stikprøve på fem kommuner for at undersøge kommunernes afregningspriser inden for praktisk hjælp, personlig pleje og madservice.

²⁰ Konkurrencerådet vil kunne påbyde en offentlig myndighed specifikke beregningsmetoder og afregningspriser m.v., hvis afregningsprisen er beregnet eller fastsat for lavt efter de gældende regler for frit valg. Derudover vil Konkurrencerådet kunne påbyde offentlige myndigheder at foretage efterbetaling til private leverandører. Beføjelserne retter sig både mod gældende og fremtidige fritvalgsordninger.

BILAG 2.1: BRANCHER MED TEGN PÅ VÆSENTLIGE KONKURRENCEPROBLEMER

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

Bagatelgrænsen er todelt. En branche skal have en årlig omsætning på over 500 mio. kr. eller – for ikke momspligtige brancher – have over 600 ansatte for at kunne blive udpeget. I Konkurrenceredegørelse 2007 faldt 168 brancher ud af 501 under bagatelgrænsen. Bagatelgrænsen skal ses i forhold til de gældende fusions-tærskler. En fusion skal godkendes af konkurrencemyndighederne, når de deltagende virksomheder tilsammen har en samlet årlig omsætning i Danmark på mindst 3,8 mia. kr., og mindst to af de deltagende virksomheder hver især har en samlet årlig omsætning på mindst 300 mio. kr., jf. kapitel 3.²¹

Udpegningen af brancherne med tegn på væsentlige konkurrenceproblemer sker i første omgang kvantitativt. Det sker ud fra de første 9 konkurrenceindikatorer i bilagstabel 2.1.

²¹ Alternativt skal mindst én af de deltagende virksomheder have en samlet årlig omsætning i Danmark på mindst 3,8 mia. kr., og mindst én af de øvrige deltagende virksomheder have en samlet årlig omsætning på verdensplan på mindst 3,8 mia. kr.

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

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

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

Fx er en høj koncentration ikke altid udtryk for ringe konkurrence. En høj koncentration er bl.a. helt naturlig i brancher med store skalafordele. Men hvis branchen også har en lav mobilitet, en høj indtjening, en lav tilgangsrate, en høj lønpræmie osv., peger det på, at konkurrencen er svag.

Konkurrenceindikatorerne indgår i et pointsystem, hvor brancherne opnår en markering, hvis en given konkurrenceindikator ligger over en vis grænse. Hver markering giver et, to eller tre point. Summen af pointene udgør branchens samlede konkurrencescore, jf. bilagstabel 2.2.

En branche er kvantitativt udpeget som en branche med tegn på væsentlige konkurrenceproblemer, hvis branchen opnår en samlet score på mindst 60 pct. af det mulige antal point. Alternativt kan en branche blive udpeget ud fra en konkret vurdering af konkurrencesituationen i branchen.

Prisniveauet er ikke korrigeret for velstandseffekten, da dette ikke er muligt på det detaljerede brancheniveau. Metodeændringen i beregningerne af det overordnede indeks, jf. boks 2.4, har ikke betydning for beregningen af prisniveauet i udpegningen af brancher med tegn på væsentlige konkurrenceproblemer. Der er således ingen metodeændring i forhold til sidste år i relation til udpegningen af brancher med tegn på væsentlige konkurrenceproblemer.

Ud over de 9 kvantitative konkurrenceindikatorer udarbejdes også en konkret vurdering af konkurrenceintensiteten i de enkelte brancher. Vurderingen udarbejdes både for de brancher, som blev udpeget ud fra de kvantitative indikatorer og for brancher, som ikke blev udpeget. Derfor bliver enkelte brancher taget af listen, selvom de kvantitative indikatorer viser tegn på konkurrenceproblemer. Desuden bliver 17 brancher i Konkurrenceredegørelse 2007 udpeget, fordi Konkurrencestyrelsen mener, at der var konkurrenceproblemer, som konkurrenceindikatorerne ikke får afdækket.

Antallet af brancher med tegn på væsentlige konkurrenceproblemer er i år faldet til 36. De udpegede brancher, og årsagerne til at brancherne er udpeget, fremgår af bilagstabel 2.2.

Bilagstabel 2.2: Brancher med tegn på væsentlige konkurrenceproblemer i 2007

Branche	OR	KC	IKC	TR	MM	SP	LP	AG	PR	BK
INDUSTRI										
Svine- og kreaturslagterier m.v.*					4,8		15,0		...	Ja
Mejerier*		89,7			2,1		17,2			Ja
Sukkerfabrikker- og raffinaderier*	Ja	100	75,9	0,0	0,0					Ja
Tobaksfabrikker	Ja	98,8	75,8	0,0	0,9			22,0		
Udgivelse af bøger, brochurer m.v.*	Ja					1,0	18,5	30,1	...	
Cementfabrikker*		100	73,4		0,4			10,6	n.a.	Ja
Fremstilling af afbrydere, relæer og sikringer*	Ja								n.a.	Ja
EL-, GAS-, VARME- OG VANDFORSYNING										
Produktion af elektricitet*			55,5	4,1		1,0	16,8			Ja
Distribution af og handel med gas*	Ja		75,8			0,8	26,6			Ja
Varmeforsyning*	Ja			0,0					...	Ja
Vandforsyning*	Ja			0,0		0,9			...	Ja
HANDEL OG REPERATIONS VIRKSOMHED										
Apoteker*	Ja			0,0	6,0			33,4		Ja
TRANSPORTVIRKSOMHED										
Jernbaner	Ja	n.a.	n.a.	0,0	3,0	0,8			...	
Taxikørsel*	Ja	n.a.	n.a.	0,0						Ja
Lufthavne m.v.*		91,6	91,6		2,9				n.a.	Ja
Postvæsen*	Ja	n.a.	n.a.		0,0			14,7	...	
PENGEINSTITUTTER, FINANSIERINGS- OG FORSIKRINGSVIRKSOMHED										
Banker, sparekasser og andelskasser*	Ja		67,0	0,0			28,8		...	Ja
Finansiell leasing*		n.a.	n.a.	5,9	6,2	1,5	33,1		...	
Anden kreditformidling*	Ja	94,7	n.a.		6,2	1,1	33,1		...	
Finansielle institutioner	Ja		n.a.	4,4		1,7	33,1		...	
Livsforsikring	Ja		n.a.			0,8	37,3		...	Ja
Pensionsforsikring*	Ja		n.a.	0,0		1,8	37,3		...	
Anden forsikringsvirksomhed	Ja		n.a.	2,2		1,1	37,3		...	
Anden servicevirksomhed ifm. pengeinstitutter og finansieringsvirksomhed*	Ja	n.a.	n.a.			1,7	36,7		...	
Servicevirksomhed ifm. forsikringsvirksomhed	Ja	n.a.	n.a.			0,8	36,7		...	
FAST EJENDOM, UDLEJNING, FORRETNINGSSERVICE M.V.										
Formidling og udlejning af fast ejendom	Ja		67,3			1,2	18,4	12,8	n.a.	
Advokatvirksomhed*	Ja	n.a.	n.a.	6,3	9,1	0,7	18,3	10,6	n.a.	
Teknisk afprøvning og analyse	Ja		64,0			0,7	16,1	12,3	n.a.	



Branche	OR	KC	IKC	TR	MM	SP	LP	AG	PR	BK
SUNDHEDS- OG VELFÆRDSINSTITUTIONER M.V.										
Praktiserende læger	Ja	n.a.	n.a.	6,1				19,8	...	
Praktiserende tandlæger m.v.	Ja	n.a.	n.a.	5,0				14,1	...	
Sundhedsvæsen i øvrigt	Ja	n.a.	n.a.			0,7			n.a.	Ja
ANDRE KOLLEKTIVE, SOCIALE OG PERSONLIGE SERVICEAKTIVITETER										
Opsamling og behandling af spildevand	Ja		57,2	4,4		1,2			...	
Indsamling og behandling og andet affald*	Ja			4,4	7,8				...	Ja
Renholdelse, rensning o.lign. virksomhed*	Ja	84,5	84,5		5,7	0,8		20,5	...	
Radio og tv-virksomhed	Ja	82,2	79,9		5,8	0,9			...	
Lotteri og anden spillevirksomhed	Ja	n.a.	n.a.			1,1		94,9		Ja

Ann.: Brancher markeret med * har været udpeget siden Konkurrenceredegørelse 2001. Priserne er ifølge aftale med Eurostat ikke offentliggjort og derfor markeret med (...). Enkelte brancheindikatorer er markeret med n.a., da det ikke har været muligt at beregne indikatoren grundet datamangel. Kun tal for indikatorer over grænseværdierne er vist. For TR og MM vises dog tal, der er under grænseværdien, jf. bilagstabel 2.1. Ikke udfyldte felter indikerer, at indikatoren for branchen er under grænseværdien (for TR og MM over grænseværdien). Se bilagstabel 2.1 og arbejdsrapporten "Udvælgelsen af brancher med tegn på konkurrenceproblemer i KR-2007" på www.ks.dk for en uddybende forklaring af de enkelte indikatorer.

BILAG 2.2: PRISFORSKELLE, LØNNINGER OG PRODUKTIVITET

Prisen på tjenester er høj i Danmark i forhold til EU9-gennemsnittet. Og det er specielt gældende for nationale tjenester, som – modsat varer og internationale tjenester – ikke kan handles over landegrænserne. Det er dels et udtryk for, at indtjeningen kan være højere i disse brancher som følge af lavere konkurrencepres, dels at fraværet af konkurrence fra udlandet indebærer, at der kan opretholdes et højere lønniveau, der ikke afspejles fuldt ud af højere produktivitet. Det øger omkostningerne og dermed priserne.

Balassa-Samuelson-effekten

Prisen på en vare eller tjeneste, der produceres i ét land og forbruges i et andet, har en tendens til at blive udlignet internationalt set, hvis konkurrencen fungerer effektivt. Den handlede vare eller tjeneste (herefter handelsvaren) vil blive købt i det land, hvor den er billigst. Det vil presse prisen på handelsvaren ned i de dyre lande og trække prisen op i de billige lande. I det erhverv, hvor en handelsvare bliver produceret, vil lønniveauet være afhængig af, hvor produktive de ansatte er. Hvis de ansatte er mere produktive end i udlandet, kan deres lønniveau være højere, også selvom priserne på handelsvaren er ens.

Hvis der er lønforskelle mellem erhverv, der producerer handelsvarer, og de andre erhverv, vil arbejdskraften søge hen, hvor lønnen er højest. Dermed udligner lønnen sig mellem erhvervene inden for et land, når der ses bort fra forskelle i bl.a. uddannelsesniveaet. Hvis produktiviteten og dermed lønnen er høj i de udlands-konkurrerende erhverv, trækker det lønnen i hjemmemarkedserhvervene op på et tilsvarende niveau – også selv om erhvervenes produktivitet ikke i samme omfang som i de udlandskonkurrerende erhverv overstiger produktiviteten i udlandet.

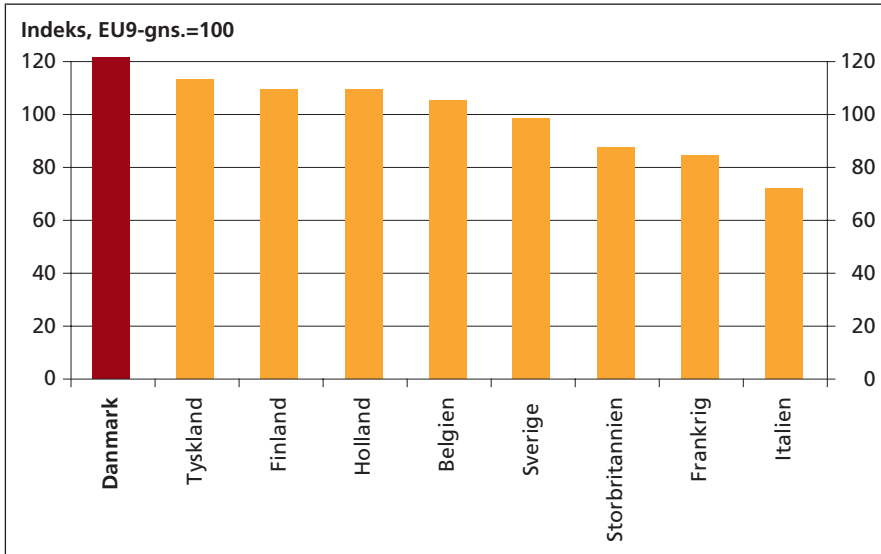
Det betyder, at prisen på de pågældende erhvervs produkter, typisk tjenester uden international dimension, vil være højere end i udlandet. Så længe der ikke er mobilitet af arbejdskraft mellem lande, fx grundet sprog og andre kulturelle barrierer, kan både løn- og prisforskellene fastholdes. Denne økonomiske effekt kaldes *Balassa-Samuelson-effekten*.

Resultatet af effekten er, at rigere lande har et højere prisniveau end knap så rige lande, fordi priserne for nationale tjenester er højere, jf. figur 2.5.

Hvis de erhverv, som producerer nationale tjenester i Danmark, ikke har en lignende merproduktivitet i forhold til EU9-gennemsnittet, vil det trække i retning af højere priser på nationale tjenester i Danmark. Det betyder, at en del af forskellene i nettopriserne formentlig ikke udelukkende skyldes konkurrenceproblemer, men også i et vist omfang kan henføres til det høje danske lønniveau.

De danske lønomkostninger i fremstillingsindustrien er ca. 21 pct. over EU9-gennemsnittet, jf. bilagsfigur 2.1. Et så højt lønniveau må primært tilskrives en høj arbejdsproduktivitet.

Bilagsfigur 2.1: Lønomkostninger i EU9, 2005



Ann.: Lønomkostningerne inkluderer indirekte lønomkostningerne så som arbejdsgiverbidrag og arbejdsmarkedsforsikringer.

Kilde: Bureau of Labour Statistics.

De danske lønninger påvirker imidlertid kun prisforskellen, hvis der er en større forskel i produktiviteten mellem de vareproducerende erhverv og tjenesteerhvervene i Danmark end generelt i EU9. Hvis produktiviteten i de danske tjenesteerhverv er høj, vil det derimod kunne trække i retning af en lavere prisforskel.

Det kan illustreres i en simpel model, hvor virksomhederne sætter priserne som en mark-up, μ , over marginalomkostningerne. Marginalomkostningerne kan for en virksomhed, der minimerer omkostningerne, og som anvender en Cobb-Douglas produktionsteknologi, skrives som:

$$MC = (1 - \alpha)^{-1} N^\alpha W(A)^{-1}$$

hvor W er lønniveauet, A er produktivetsniveauet, N er beskæftigelsesfrekvensen og α er kapitalens aflønning som andel af produktionen. Den danske relativpris i de vareproducerende erhverv er:

$$\frac{p^{v,dk}}{p^{v,EU9}} = \frac{\mu^{v,dk} W^{v,dk} / A^{v,dk}}{\mu^{v,EU9} W^{v,EU9} / A^{v,EU9}} \frac{(1 - \alpha^{dk})^{-1} N^{\alpha^{dk}}}{(1 - \alpha^{EU9})^{-1} N^{\alpha^{EU9}}}$$

Hvis der er fuldkommen konkurrence i handlen med varer, vil relativprisen være lig med 1, og mark-upen vil også være lig 1 i både Danmark og udlandet. Hvis det

for nemheds skyld antages, at beskæftigelsesfrekvensen og kapitalens aflønning som andel af produktionen er ens i Danmark og EU9, vil forholdet mellem de produktivetskorrigerede lønniveauer også være lig 1.

I den simple model vil lønningerne være ens i alle sektorer i et land svarende til lønnen i de vareproducerende erhverv, men produktiviteten vil typisk være lavere i de tjensteproducerende erhverv. Prisforskellen i tjensteproducerende erhverv udgør:²²

$$\frac{p^{tj,dk}}{p^{tj,EU9}} = \frac{\mu^{tj,dk} W^{v,dk} / A^{tj,dk}}{\mu^{tj,EU9} W^{v,EU9} / A^{tj,EU9}} \frac{\mu^{tj,dk} A^{v,dk} / A^{tj,dk}}{\mu^{tj,EU9} A^{v,EU9} / A^{tj,EU9}}$$

Det er således kun, hvis den relative produktivetsforskel mellem de vareproducerende erhverv og tjensteproducerende erhverv er større i Danmark end i EU9, at det højere danske lønniveau øger prisforskellen. Hvis produktiviteten i de danske tjensteproducerende erhverv er tilstrækkelig høj, vil prisforskellen til EU9 derimod undervurdere betydningen af dårlig konkurrence. Der findes imidlertid ikke pålidelige tal, der kan belyse produktivetsniveauet i tjensteproducerende erhverv.

22 Under de givne forudsætninger er $\frac{W^{v,dk}}{W^{v,EU9}} = \frac{A^{v,dk}}{A^{v,EU9}}$, da $\frac{W^{v,dk} / A^{v,dk}}{W^{v,EU9} / A^{v,EU9}} = 1$, jf. teksten.

Tærskelværdier i fusionskontrollen

3.1 RESUMÉ OG KONKLUSIONER

Formålet med fusionskontrol er at sikre, at fusioner ikke hæmmer den effektive konkurrence betydeligt. Fusionskontrolregler skal således give konkurrencemyndighederne mulighed for at vurdere fusionens konsekvenser for konkurrencen, inden fusionen kan gennemføres.

For at målrette fusionskontrollen mod de fusioner, som kan påvirke konkurrencen, er der behov for at fastlægge kriterier for, hvornår fusioner er omfattet af kontrollen. Udgangspunktet er, at kriterierne i videst muligt omfang skal opfange de fusioner, hvor der er risiko for samfundsøkonomiske skadevirkninger af konkurrenceforringelser. Men kontrolformålet skal afbalanceres af to andre hensyn: Administrativt besvær ved anmeldelse af små uproblematisk fusioner skal begrænses. Kriterierne skal desuden være objektive og simple at arbejde med for virksomhederne.

I landene i EU er kriterierne for anmeldelsespligt hovedsageligt baseret på tærskelværdier for omsætningen hos de virksomheder, som indgår i fusionen. Der er typisk tale om to grænser: En grænse for virksomhedernes samlede årsomsætning og en grænse for hver virksomheds årsomsætning. Virksomhederne skal kun anmelde fusioner, hvor omsætningen ligger over disse grænser.

De danske tærskelværdier er høje sammenlignet med andre lande. Tærskelværdien for den samlede omsætning er den højeste i EU. Den er betydeligt højere end i store lande som fx Frankrig og UK. Tærskelværdien for omsætningen hos de enkelte virksomheder ligger også højt. Den er fx højere end i Tyskland, og den er dobbelt så høj som den finske grænse og ca. 4 gange så høj som svenske. Kun den franske og italienske grænse er lidt højere end den danske.

De høje danske tærskelværdier betyder, at der i Danmark er større risiko for, at der kan ske fusioner med skadelige virkninger for konkurrencen.

Boks 3.1: Sammenfatning af analyseresultater

- Tærskelværdierne i Danmark er højere end i andre lande, vi plejer at sammenligne os med. Tærskelværdien for den samlede omsætning er 3,8 mia. kr. Det er den højeste grænse i EU. Tærskelværdien for de enkelte virksomheder er 300 mio. kr. Denne grænse er højere end i Tyskland og højere end i andre små lande i EU som fx Holland, Finland og Sverige. Kun Italien og Frankrig med betydeligt større økonomier har lidt højere grænser.
- De høje danske tærskelværdier betyder, at der er en større risiko for, at der vil være fusioner i Danmark, som ikke er omfattet af fusionskontrollen, selv om de kan skabe problemer for konkurrencen.
- Det gælder fx for fusioner, som kun berører virksomheder inden for brancher med en omsætning under 6 mia. kr. Her betyder den danske tærskelværdi på 3,8 mia. kr., at der kan ske fusioner, som skaber markedsandele på over 60 pct., uden at der er fusionskontrol. Disse brancher udgør ca. 75 pct. af alle brancher og står for godt halvdelen af Danmarks bruttonationalprodukt. I flere af disse brancher er der tegn på konkurrenceproblemer, jf. kapitel 2: "Konkurrenceintensiteten i Danmark".
- Også i brancher med større omsætning kan der forekomme fusioner, som skader konkurrencen, og som ikke er omfattet af anmeldelsesreglerne. Her er problemet især, at der ikke er kontrol med overtagelse af virksomheder med en omsætning, som ligger under tærskelværdien på 300 mio. kr. Det gælder ved fusioner, hvor store dominerende virksomheder kan styrke deres dominans ved opkøb af mindre virksomheder. Det gælder endvidere i tilfælde, hvor der opstår dominans ved successive opkøb af mindre virksomheder.
- I kapitlet er omtalt 13 tilfælde, hvor ikke-anmeldelsespligtige fusioner har skabt eller styrket dominans på de relevante markeder. Da fusionerne ikke er omfattet af fusionskontrolreglerne, har Konkurrencestyrelsen ikke haft mulighed for at vurdere, om der konkret har været tale om fusioner, der kunne være skadelige for konkurrencen.
- I alle andre lande med lavere tærskelværdier er antallet af anmeldelser betydeligt højere end i Danmark. Belgien og Finland har ca. 3 gange så mange anmeldelser. Holland og Sverige ca. 10 gange så mange. De fleste anmeldelser er dog konkurrencemæssigt ukomplicerede.
- Fusionskontrolreglerne i EU og i enkelte medlemslande giver mulighed for, at der kan anvendes en forenklet anmeldelsesprocedure for visse fusioner. Reglerne indebærer, at ved fusioner, som opfylder visse kriterier, skal virksomhederne i første omgang kun give få og enkle oplysninger til konkurrencemyndighederne.

Konkurrencestyrelsen finder på denne baggrund, at der er behov for at stramme de danske fusionskontrolregler.

- Sigtet skal være en udvidelse af anmeldelsespligten. Herved skal der blive bedre muligheder for at opfange fusioner og virksomhedsovertagelser, som kan skabe problemer for konkurrencen.
- En udvidelse af anmeldelsespligten vil føre til flere anmeldelser end i dag. For at lette virksomhedernes administrative byrde bør det derfor overvejes at indføre en forenklet anmeldelsesprocedure for visse fusioner samtidig med en udvidelse af anmeldelsespligten.

En stramning af de danske fusionskontrolregler kan ske på flere måder. Det anbefales:

- At der nedsættes et udvalg, som skal fremkomme med forslag til, hvordan de danske fusionskontrolregler kan ændres, så fusioner, der kan begrænse den effektive konkurrence betydeligt, bliver omfattet af fusionskontrol.

En mulighed er lavere tærskelværdier. En grænse for den samlede omsætning på 1 mia. kr. og en grænse for omsætningen i den enkelte virksomhed på 150 mio. kr. vil svare til det relative niveau, der gælder i de fleste lande i EU.

Det kan også overvejes at indføre en meldepligt for alle fusioner med en samlet omsætning over et relativt lavt niveau. Herved kan opfanges flere potentielt problematiske fusioner. Meldepligten skal alene indebære, at de involverede virksomheder i første omgang skal afgive få og simple oplysninger om fusionen. Konkurrencestyrelsen vil herefter på grundlag af disse oplysninger kunne beslutte, om der konkret er behov for, at fusionen pålægges en egentlig anmeldelsesprocedure.

En uundgåelig virkning af at udvide anmeldelsespligten er flere anmeldelser end i dag. En stor del af de anmeldte fusioner vil være konkurrencemæssigt uproblematisk. De vil kunne godkendes med en relativt beskedne ressourceindsats i Konkurrencestyrelsen. En forenklet anmeldelsesprocedure med færre krav om oplysninger end i dag vil betyde, at den administrative belastning for de fleste virksomheder vil være lille.

I afsnit 2 er der redegjort for sammenhængen mellem fusioner og risici for konkurrenceproblemer. Herunder redegøres for de faktorer, som spiller en rolle for, om der kan opstå skadelige virkninger for konkurrencen.

I afsnit 3 sammenlignes de danske retsregler for fusionskontrol med retsregler og tærskelværdier i udvalgte lande i EU og Norge samt Kommissionens fusionskontrolregler.

I afsnit 4 er kort redegjort for resultaterne af fusionskontrollen i Danmark. Antallet af anmeldte fusioner i Danmark sammenlignes med antallet i andre lande. Desuden gennemgås en række brancher og problematiske fusioner, som med de nugældende tærskelværdier ikke er omfattet af fusionskontrollen.

I det afsluttende afsnit 5 gennemgås forskellige muligheder for ændringer i kriterier og procedurer for anmeldelse af fusioner i Danmark.

3.2 FUSIONER OG RISICI FOR KONKURRENCEPROBLEMER

Fusioner omfatter både sammenlægninger af virksomheder og virksomhedsovertagelser. Det afgørende er, at fusionen fører til, at to eller flere uafhængige virksomheder erstattes eller kontrolleres af én virksomhed.

Set fra virksomhedernes side er motiverne til at indgå i en fusion normalt at opnå fordele knyttet til størrelse.¹ For samfundet kan der være både fordele og ulemper ved fusioner, jf. tabel 3.1.

Tabel 3.1: Mulige fordele og mulige ulemper ved fusioner

	Mulige fordele for virksomheder	Mulige fordele for samfundet	Mulige ulemper for samfundet
Stordriftsfordele	x	x	
Synergifordele	x	x	
Risikospredning	x		
Markedsdominans	x		x

Ved fusioner kan der opnås omkostningsbesparelser gennem stordrift og synergi-effekter. Ved virksom konkurrence er sådanne effektivitetsgevinster gavnlige for både virksomheder og samfundet.

Fusioner kan imidlertid også skabe markedsdominans. Herved opstår der risici for konkurrencebegrænsninger, som skader samfundet. Herunder at mulige effektivitetsgevinster ikke bliver realiseret eller ikke kommer forbrugerne til gode.

¹ Den enkelte virksomhed kan blive større enten gennem investeringer i egne anlæg (organisk vækst) eller ved at indgå i fusioner. Der kan være en række strategiske fordele ved fusionsmodellen. Disse omfatter fx hastighed samt overtagelse af varemærker, patenter, rettigheder samt eksisterende distributionsnet og kundebaser.

Nogle fusioner vil normalt ikke have betydning for konkurrencen. Det gælder fx fusioner mellem virksomheder i forskellige brancher. Sådanne fusioner vil medføre en risikospredning hos fusionsparterne og dermed større robusthed over for markedsændringer. Men fusionen vil ikke ændre virksomhedernes andele på det enkelte marked.

Det er således især fusioner med horisontale virkninger² på samme marked, som kan påvirke konkurrencesituationen. Navnlig fusioner, som skaber eller styrker en dominerende stilling, kan være problematiske, jf. tabel 3.2.

Tabel 3.2: Typer af fusioner og risici for konkurrenceproblemer

	Som udgangspunkt uproblematiske	Som udgangspunkt problematiske
Virksomheder på forskellige markeder	x	
Rene ejerskifter uden markedspåvirkning	x	
Medfører ikke dominans	x	
Medfører dominans på et marked		x
Styrker dominans på et marked		x

Europa-Kommissionen har udstedt nogle retningslinier for vurdering af horisontale fusioner.³ Boks 3.2, 3.3 og 3.4 tager udgangspunkt i disse retningslinier. Generelt gælder, at jo højere koncentrationsgraden er på et marked, des større risiko for konkurrenceproblemer, jf. boks 3.2. Det skyldes to forhold.

For det første vil en høj koncentrationsgrad betyde, at virksomheder med store markedsandele kan være mindre udsat for konkurrencepres fra andre virksomheder. Et lille konkurrencepres medfører, at der er mulighed for at opretholde en pris, der er højere end den pris, der ville være ved aktiv konkurrence. For det andet vil der på et marked med relativt få betydende udbydere være bedre muligheder for koordineret adfærd.⁴ Det vil svække den aktive konkurrence og føre til højere priser.

2 Fusioner mellem virksomheder på samme marked (horisontale fusioner) vil derfor kunne få betydning for konkurrencen. Fusioner mellem virksomheder i forskelligt omsætningsled (vertikale fusioner) vil også kunne have konkurrencemæssig betydning. Det gælder fx, hvis fusionen har afledte horisontale virkninger på et marked.

3 "Kommissionens retningslinier for vurdering af horisontale fusioner." Retningslinierne bygger på retspraksis og Kommissionens erfaringer med Traktatens konkurrencebestemmelser.

4 Direkte samordnet adfærd er omfattet af konkurrence洛vens forbud mod konkurrencebegrænsende aftaler. Det er ikke altid muligt at påvise en sådan adfærd. På markeder med få udbydere er det generelt nemmere at overskue markedet. Det kan føre til, at aktørerne udviser parallel adfærd og afholder sig fra at konkurrere aktivt. En sådan adfærd kan bl.a. skyldes kultur, bekvemmelighed, gensidig uformel forståelse og markedslederskab af en dominerende virksomhed.

Boks 3.2: Markedsandele og risici for konkurrenceproblemer

- En fusion mellem to virksomheder vil som udgangspunkt ikke skabe konkurrenceproblemer, hvis alle virksomheder på markedet inden fusionen har en markedsandel under 12 pct.
- På et marked med flere større og mindre virksomheder vil der være risiko for konkurrenceproblemer, hvis en fusion mellem en stor og en mellemstor virksomhed skaber en virksomhed med en markedsandel på 30 pct. og derover.
- På et marked, hvor én virksomhed har en markedsandel på ca. 45 pct. før fusionen, vil en overtagelse af en virksomhed med en markedsandel på 2 pct. kunne skade konkurrencen.

Kilde: Kommissionens retningslinier for vurdering af horisontale fusioner.

Boks 3.3: Markedsforhold, som øger risiko for konkurrenceproblemer

- Ydelserne fra de forskellige udbydere er meget ens (nære substitutter).
- Kunderne har begrænsede muligheder for at skifte leverandør. Det kan være tilfældet, hvis der kun er få alternative leverandører. Eller hvis der er betydelige omkostninger forbundet med leverandørskift. Det gælder fx på områder, hvor der er mærkespecifikke begrænsninger for forhandlere (fx antal og beliggenhed), eller hvor der er bindinger for forhandlere af udstyr samt reservedele m.m. i forbindelse med service og reparationer.
- Virksomhederne på markedet er underlagt kapacitetsbegrænsninger, som indebærer, at de ikke på kort sigt kan øge udbuddet af ydelser. Det kan skyldes flere forhold:
 - Kapacitetsgrænser inden for virksomheden, som betyder, at udvidelse af produktionen kun kan ske ved store nyinvesteringer.
 - Kapacitetsgrænser uden for virksomheden. Disse kan fx være begrænsninger i adgang til leverancer, distributionsnet, infrastruktur og rettigheder.
- Adgangen til markedet for nye virksomheder er begrænset.
- Tidligere eller eksisterende koordinering af adfærd på markedet.
- Der er betydeligt krydsejerskab blandt virksomhederne på markedet. Krydsejerskab kan gøre koordinering lettere.

Kilde: Kommissionens retningslinier for vurdering af horisontale fusioner.

Boks 3.4: Kendetegn ved maverick-virksomheder

- Virksomheden skal uden store marginalomkostninger kunne imødegå en prisforhøjelse ved øget udbud.
- Virksomheden er ikke underlagt indre eller ydre kapacitetsgrænser.

Kilde: Kommissionens retningslinier for vurdering af horisontale fusioner.

Ud over koncentrationsgrad er der også en række andre markedsforhold, som kan øge risici for, at fusioner kan skade konkurrencen, jf. boks 3.3.

Omvendt er risici for skadelige virkninger for konkurrencen mindre, hvis der på markedet er virksomheder, som har muligheder for og incitamenter til en aktiv konkurrenceadfærd – en såkaldt ”maverick”, jf. boks 3.4. En sådan adfærd vil navnlig kunne forekomme på markeder med muligheder for differentiering af produkter og service. Det gælder fx på markeder præget af hurtig teknologisk udvikling, hvor der er muligheder for at realisere innovationer i produkter også i en lille produktionsskala.

Eksistensen af en maverick-virksomhed medfører et aktivt konkurrencepres. En ”maverick” kan både føre til lavere priser og et mere varieret produktudbud. En maverick-virksomhed kan i en aktuel situation være lille og alligevel udgøre en væsentlig konkurrencetrussel for de andre virksomheder på markedet. Konkurrencetruslen består dels i, at maverick-virksomheden kan vokse sig større. Men derudover kan eksistensen af en lille maverick-virksomhed også besværliggøre en koordineret adfærd, herunder en markedspris over konkurrenceprisen.

Andre virksomheder på markedet har derfor et særligt incitament til at få kontrol over maverick-virksomheden ved at overtage den. Det er et af de forhold, som vil indgå i fusionskontrollen.

Ved fusionskontrollen foretager konkurrencemyndighederne en vurdering af risici for skadelige virkninger for konkurrencen af den konkrete fusion. Konkurrencemyndighederne lægger navnlig vægt på, om fusionen skaber eller styrker en dominerende markedsstilling. Men også andre forhold kan indgå, jf. boks 3.2, 3.3 og 3.4.

Fusionskontrol supplerer bestemmelserne om forbud mod konkurrencebegrænsende aftaler og forbud mod misbrug af dominerende markedsstilling.

Uden fusionskontrol kan konkurrencemyndighederne kun gribe ind over for konkurrencebegrænsninger i strid med forbudsbestemmelserne, efter fusionen er gennemført. Efterfølgende indgreb forudsætter, at ulovlig adfærd kan påvises. Dokumentation for overtrædelse af forbudsbestemmelserne er tidskrævende og forbundet med processuelle vanskeligheder. Det indebærer, at der er risiko for betydelige skadevirkninger for samfundet gennem længere tid som følge af reduceret konkurrence.

Fusionskontrolregler giver mulighed for, at konkurrencemyndighederne kan forholde sig til fusioner med potentielt skadelige virkninger for konkurrencen, inden disse virkninger er indtrådt. Heri indgår bl.a. muligheden for at godkende en

fusion på vilkår af, at virksomhederne giver tilsagn om foranstaltninger, som imødegår konkurrencemæssige betænkeligheder. Eksempler på tilsagn er omtalt i afsnit 3.4.

3.3 RETSREGLER OG TÆRSKELVÆRDIER I DANMARK OG ANDRE LANDE

I reglerne for fusionskontrol indgår kriterier for, hvornår fusioner er omfattet af kontrollen, jf. boks 3.5.

Boks 3.5: Elementer i fusionskontrollen

- Der skal fastlægges objektive og entydige kriterier for, hvilke fusioner der er omfattet af fusionskontrollen. De fleste lande har valgt kriterier, der er baseret på tærskelværdier for omsætningen hos de virksomheder, som indgår i fusionen.
- De fusioner, som ikke opfylder kriterierne, kan gennemføres uden konkurrencemyndighedernes godkendelse.
- De fusioner, som opfylder kriterierne, skal anmeldes til konkurrencemyndighederne¹. Virksomhederne skal i denne forbindelse afgive en række oplysninger.
- Konkurrencemyndighederne foretager herefter en konkret vurdering af, om fusionen skal forbydes eller godkendes. Hvis en fusion skaber konkurrenceproblemer, kan virksomhederne give tilsagn om at fjerne de konkurrenceskadelige virkninger af fusionen. Tilsagn kan fx gå ud på, at virksomhederne frasælger dele af virksomheden. Andre tilsagn kan fx være, at konkurrerende virksomheder får adgang til faciliteter og ressourcer, som den fusionerende enhed kontrollerer. Der kan også være tale om tilsagn om fx priser og rabatter.
- Konkurrencemyndighederne kan så godkende fusionen på vilkår af, at de afgivne tilsagn efterleves.
- Jo lavere tærskelværdier, des flere konkurrencemæssigt problematiske fusioner fanges. Men lave tærskelværdier medfører, at der bliver anmeldt et større antal uproblematisk fusioner.
- Omvendt vil der ved høje tærskelværdier blive anmeldt færre fusioner. Men samtidig stiger risikoen for, at problematiske fusioner falder uden for fusionskontrollen.

Note 1: Nogle fusioner påvirker konkurrenceforholdene i flere lande og skal derfor anmeldes til konkurrencemyndighederne i flere lande. EU-Traktaten indeholder regler om fusionskontrol, der indebærer, at fusioner med fællesskabsdimension skal anmeldes til Kommissionen. Anmeldelse skal ske, når de deltagende virksomheder tilsammen har en omsætning på verdensplan, der overstiger 5 mia. EUR. Samtidig skal mindst to af de deltagende virksomheders samlede omsætning i fællesskabet hver især overstige 250 mio. EUR. Der skal dog ikke ske anmeldelse til Kommissionen, hvis hver af de deltagende virksomheder har mere end to tredjedele af deres omsætning i én og samme medlemsstat.

Alle lande i EU med fusionskontrol har indført sådanne kriterier. De er hovedsagelig baseret på tærskelværdier for omsætningen hos de virksomheder, som indgår i fusionen. Der er typisk tale om kumulative⁵ bestemmelser med en tærskelværdi for virksomhedernes samlede årsomsætning og en tærskelværdi for hver virksomheds årsomsætning, jf. tabel 3.3. Det gælder også Danmark, jf. boks 3.6.

Tabel 3.3: Tærskelværdier i udvalgte lande

Land	Omsætning for de enkelte deltagere	Samlet omsætning
Danmark	2 på hver 40 mio. EUR – nationalt	510 mio. EUR – nationalt
Sverige ¹	2 på hver 11 mio. EUR – nationalt	425 mio. EUR – globalt
Finland	2 på hver 20 mio. EUR – nationalt	350 mio. EUR – globalt
Tyskland ²	Én deltager på 25 mio. EUR – nationalt	500 mio. EUR – globalt
Belgien ³	2 på hver 40 mio. EUR – nationalt	100 mio. EUR – nationalt
Holland	2 på hver 30 mio. EUR – nationalt	113,45 mio. EUR – globalt
Frankrig	2 på hver 50 mio. EUR – nationalt	150 mio. EUR – globalt
Italien ⁴	Enten omsætning i de opkøbte virksomheder over 43 mio. EUR – nationalt	Eller samlet omsætning af deltagende virksomheder over 432 mio. EUR – nationalt
UK ⁵	Andel af markedsforsyning stiger til over 25 pct.	Virksomheden, der opnås kontrol over, har en omsætning i UK over 100 mio. EUR
Norge ⁶	Min. 0,7 mio. EUR – nationalt	3 mio. EUR – nationalt

Note 1: De svenske konkurrencemyndigheder har i november 2006 udsendt en rapport: "Bättre omsättningsgränser för anmälan av företagskoncentrationer". Rapporten indeholder forslag om, at omsætningsgrænserne for anmeldelsespligten ændres således: Grænsen for virksomhedernes samlede omsætning opgøres nationalt og nedsættes til 1 mia. SEK svarende til ca. 107 mio. EUR. Grænsen for omsætningen i mindst to af de deltagende virksomheder hæves til 200 mio. SEK svarende til ca. 21 mio. EUR. Herved kommer de svenske grænser på linie med de relative tærskelværdier i de fleste andre lande.

Note 2: I Tyskland bortfalder anmeldelsespligten dog i to tilfælde: Hvis den ene deltager har en verdensomsætning under 10 mio. EUR. Hvis markedet nationalt udgør mindre end 15 mio. EUR.

Note 3: Belgien har ændret tærskelværdier med virkning fra juli 2005. Grænserne var tidligere 15 mio. EUR og 40 mio. EUR.

Note 4: Italien reviderer tærskelværdierne hvert år under hensyn til inflationen. Kriterierne er alternative.

Note 5: De britiske kriterier er alternative og fastlægger, hvornår konkurrencemyndighederne i UK kan gribe ind. Anmeldelse er frivillig.

Note 6: I Norge gælder en meldepligt for alle fusioner, som ligger inden for de anførte tærskelværdier. Meldepligten indebærer, at virksomhederne i første omgang kun skal afgive nogle få oplysninger. Herved får den norske konkurrencemyndighed en første information til at kunne afgøre, om der skal ske en egentlig anmeldelse med flere oplysninger.

Anm: Tabellen omfatter ni sammenlignelige EU-lande (EU9) samt Norge.

Kilde: Global Competition Review.

5 Kumulativ betyder, at begge tærskelværdier skal være opfyldt.

Samlet set er billedet, at de fleste små lande samt Frankrig og Tyskland har fusionsbestemmelser, der minder om hinanden bortset fra størrelsen af tærskelværdierne. Italien, UK og Norge har opbygget deres fusionskontrol lidt anderledes.

De absolutte tærskelværdier i Danmark er betydeligt højere end i de andre små lande og på niveau med eller højere end i de store lande⁶.

Boks 3.6: Danske regler for fusionskontrol

Fusioner og virksomhedsovertagelse i Danmark skal anmeldes til Konkurrencestyrelsen:

- Når de deltagende virksomheders årsomsætning i Danmark tilsammen udgør mindst 3,8 mia. kr.
- Samtidig skal mindst to af de deltagende virksomheder hver for sig omsætte for mindst 300 mio. kr. om året i Danmark.
- Alternativt skal mindst én af de deltagende virksomheder have en samlet årlig omsætning i Danmark på mindst 3,8 mia. kr., og mindst én af de øvrige deltagende virksomheder have en samlet årlig omsætning på verdensplan på mindst 3,8 mia. kr.

Konkurrencestyrelsen skal inden for nærmere fastsatte tidsfrister foretage en vurdering af anmeldte fusioners mulige betydning for konkurrencen. En fusion, der ikke hæmmer den effektive konkurrence betydeligt, skal godkendes. En fusion, der hæmmer den effektive konkurrence betydeligt, skal forbydes. Det gælder navnlig, når konkurrencen hæmmes som følge af, at fusionen skaber eller styrker en dominerende stilling.

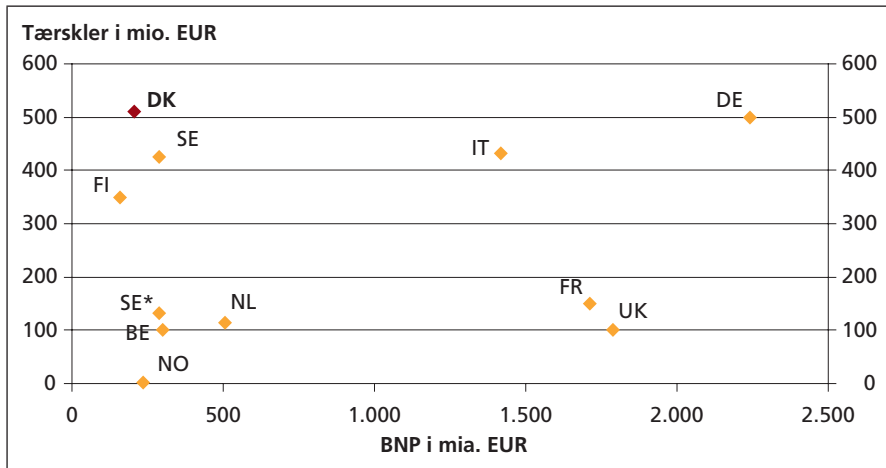
Hvis en fusion hæmmer den effektive konkurrence, kan fusionsparterne dog tilbyde tilsagn om afhjælpende foranstaltninger, der bevirker, at de skadelige virkninger bliver elimineret. I praksis vil styrelsen bede parterne om at fremkomme med tilsagn, der imødegår de konkurrenceretlige betænkeligheder.

På baggrund af tilsagn fra parterne træffer Konkurrencerådet herefter afgørelse om, hvorvidt en fusion kan godkendes. Konkurrencerådet kan knytte vilkår til godkendelsen eller udstede påbud om nærmere foranstaltninger.

Formålet med de nationale anmeldelsesregler er at opfange fusioner, som kan hæmme konkurrencen på de enkelte landes hjemmemarkeder. Umiddelbart skulle man derfor antage, at der er en positiv sammenhæng mellem tærskelværdierne i de enkelte lande og størrelsen af de enkelte landes økonomi. Dette gælder også til en vis grad for nogle af landene. Andre lande har tærskelværdier, som afviger fra denne tendens. Det gælder bl.a. Danmark.

⁶ De danske tærskelværdier er uændrede, siden fusionskontrolreglerne blev indført i 2000. Realværdien er derfor sænket i takt med inflationen. Bortset fra Italien er tærskelværdierne i de andre lande heller ikke inflationsreguleret.

Figur 3.1: Tærskelværdi for den samlede omsætning i forhold til bruttonationalprodukt i 2005



Anm. 1: Tærskelværdien er den globale omsætning i Sverige, Finland, Tyskland, Holland, og Frankrig. Tærskelværdien er den nationale omsætning i Belgien, Danmark, Italien, UK og Norge.

Anm. 2: SE* er den tærskelværdi, som er foreslået i den svenske rapport, jf. tabel 3.3, note 1. Tærskelværdien er den nationale omsætning.

Kilde: Eurostat og Global Competition Review.

Hvad angår størrelsen af den samlede årlige omsætning i de virksomheder, der indgår i fusionen, har Danmark den højeste tærskelværdi, jf. figur 3.1. Kun Tyskland med en 10-11 gange større økonomi har omtrent samme tærskelværdi.⁷ I forhold til størrelsen af landenes økonomi har Danmark, Sverige og Finland⁸ relativt høje tærskelværdier⁹. Norge, Frankrig og UK har relativt lave tærskelværdier.

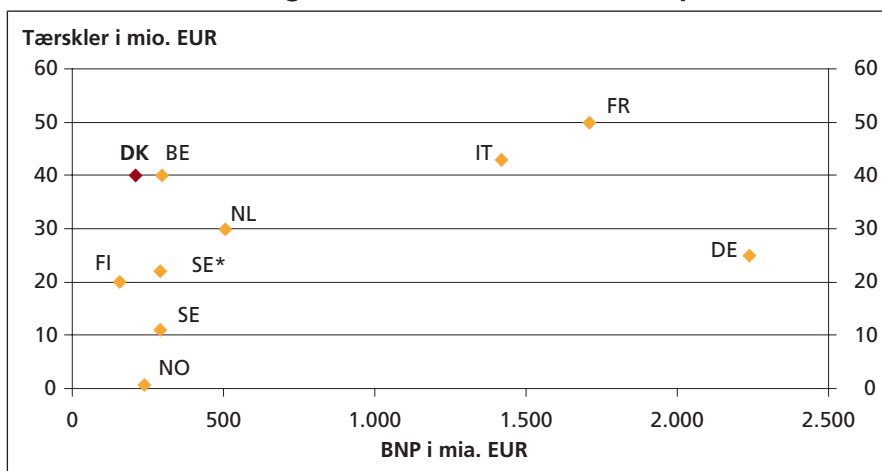
Hvad angår tærskelværdien for omsætningen i de enkelte virksomheder, der indgår i fusionen, ligger Danmark også højt, jf. figur 3.2. Kun de to store lande Frankrig og Italien har lidt højere tærskelværdier end Danmark. Bortset fra Belgien har de andre lande lavere tærskelværdier end Danmark.

⁷ Den samlede omsætning i den tyske fusionskontrol opgøres globalt. Det betyder, at den tyske fusionskontrol kan omfatte fusioner med en mindre samlet omsætning i Tyskland. I Danmark er tærskelværdien for den samlede omsætning opgjort nationalt.

⁸ Også i Sverige og Finland opgøres tærskelværdierne for den samlede omsætning globalt.

⁹ Relativ tærskelværdi er tærskelværdien sat i forhold til landets bruttonationalprodukt.

Figur 3.2: Tærskelværdi for de enkelte virksomheders omsætning i forhold til bruttonationalprodukt i 2005



Anm. 1: Tærskelværdierne angiver alle den nationale omsætning i virksomhederne.

Anm. 2: SE* er den tærskelværdi som er foreslået i den svenske rapport, jf. tabel 3.3, note 1.

Anm. 3: UK er ikke medtaget, da UK ikke har tærskelværdier for de enkelte virksomheder, jf. tabel 3.3.

Kilde: Eurostat og Global Competition Review.

Danmark er således det eneste land, der både for den samlede omsætning og for omsætningen i de enkelte virksomheder har høje tærskelværdier.

3.4 FUSIONER I DANMARK UNDER DE NUVÆRENDE FUSIONSKONTROLREGLER

I Danmark blev fusionskontrol indført i 2000, jf. omtalen af reglerne i boks 3.6.

I årene med dansk fusionskontrol¹⁰ har Konkurrencestyrelsen indtil udgangen af 2006 behandlet 64 fusionsanmeldelser. 63 fusioner er godkendt. I 12 tilfælde blev fusionen dog først godkendt, efter at parterne havde afgivet tilsagn. Ingen fusioner er blevet forbudt. I ét tilfælde blev fusionen opgivet undervejs i processen, jf. tabel 3.4.

De behandlede fusioner er hovedsagligt sket inden for følgende brancher: Engros- og detailhandel, gødning og grovvarer, slagterier, nydelsesmidler, bygge- og anlæg, benzin og olie, finansielle ydelser, IT- og teleydelser, transport, energiforsyning samt medier.

¹⁰ Inden der blev indført obligatorisk fusionskontrol, har Konkurrencestyrelsen behandlet tre fusioner. Heraf blev der afgivet tilsagn i to, og én blev opgivet.

Tabel 3.4: Danske fusioner behandlet efter fusionskontrolreglerne, 2000-2006

År	Godkendt u/tilsagn	Godkendt m/tilsagn	Fusion opgivet efter tilsagnsforhandling	Forbud	Total
2000	2	1	0	0	3
2001	12	1	0	0	13
2002	9	4	0	0	13
2003	6	2	1	0	9
2004	11	1	0	0	12
2005	7	1	0	0	8
2006	4	2	0	0	6
I alt	51	12	1	0	64

Anm.: I tre tilfælde har Kommissionen henvist fusioner, hvori der deltager danske virksomheder, til behandling i Danmark. En fusion er blevet behandlet af Kommissionen i tæt samarbejde med Konkurrencestyrelsen.

Kilde: Konkurrencestyrelsens egne oplysninger.

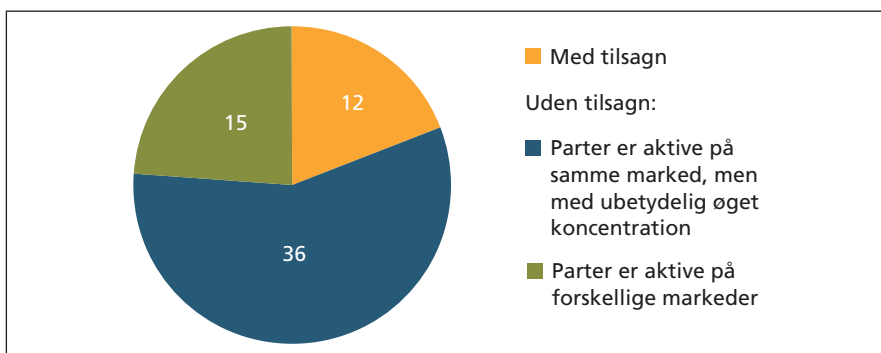
Størstedelen af de behandlede fusioner var konkurrencemæssigt ukomplicerede, jf. figur 3.3. 36 af de godkendte fusioner indebar en mindre koncentration på de relevante markeder, som ikke skønnes at hæmme den effektive konkurrence betydeligt. I 15 af fusionerne var de fusionerende parter ikke aktive på samme markeder.

I 12 tilfælde var det vurderingen, at fusionen ville kunne hæmme konkurrencen betydeligt. For at imødegå dette afgav virksomhederne tilsagn med henblik på at eliminere de skadelige virkninger af fusionen.

Tilsagnene har omfattet: Salg af fabriksanlæg, salg af virtuel kraftværkskapacitet, salg af aktiepost hos konkurrent, afvikling af enerettigheder og klausuler, ændrede vilkår for benyttelse af infrastruktur o.l., pligt til samhandel, foranstaltninger vedrørende information og gennemsigtighed samt priser og rabatter. Der har typisk været afgivet flere tilsagn i forbindelse med den enkelte fusion.¹¹

¹¹ Erfaringerne med den danske fusionskontrol, herunder de afgivne tilsagn, er behandlet i kapitel 9 i Konkurrenceregørelse 2004.

Figur 3.3: Antal godkendte danske fusioner fordelt på typer, 2000-2006



Kilde: Konkurrencestyrelsens egne tal.

Antallet af anmeldte fusioner er betydeligt større i andre lande end i Danmark. I 2005 var antallet af anmeldelser i Danmark 8, mens det i Finland var 33, i Sverige 90, i Belgien 28 og i Holland 80, jf. tabel 3.5.

I Danmark har i gennemsnit i årene 2000-2006 været 9 anmeldelser.

I Norge gælder som nævnt ovenfor en meldepligt for fusioner ved relativt lave tærskelværdier. I 2005 var 623 fusioner omfattet af meldepligten. Den norske konkurrencemyndighed har bedt om fuldstændig anmeldelse i 19 af disse fusioner. Det er mere end dobbelt så mange som i Danmark i samme år.

I alle lande er de fleste anmeldte fusioner konkurrencemæssigt ukomplicerede. I 2005 udgjorde andelen af fusioner, som blev godkendt på vilkår af afgivne tilsagn, ca. 1 pct. Andelen af ikke-godkendte fusioner udgjorde i gennemsnit ca. ½ pct.

Til sammenligning kan nævnes, at for alle de næsten 3.300 fusioner, som Kommissionen har behandlet i årene 1990-2006, er andelen af ikke-godkendte fusioner ca. 1 pct. Andelen af godkendte fusioner, hvor der er givet tilsagn, udgjorde ca. 7 pct.

Tabel 3.5: Anmeldte fusioner i EU, EU-9 og Norge, 2005

Land	År	Godkendte	Heraf godkendte med tilsagn	Afslået godkendelse
Danmark	2005	8	1	0
Belgien	2005	28	3	0
Finland	2005	33	2	0
Frankrig	2006	127	5	0
Holland	2005	80	1	0
Italien	2005	595	3	0
Norge	2005	623/19	4	2
Sverige	2005	90	0	0
Tyskland	2005	1632	4	6
UK	2004-05	267	6	0
EU	2005	296	18	0

Kilde: Konkurrencemyndighedernes årsberetninger og hjemmesider.

I årene med dansk fusionskontrol har andelen af fusioner med tilsagn udgjort ca. 20 pct. Denne andel er således højere end i andre lande, bortset fra Norge.

Både det relativt lille antal anmeldelser og den relativt høje andel i Danmark af mere konkurrencemæssigt komplicerede fusioner må antages i nogen grad at være en følge af de høje tærskelværdier.

Fusioner, som ikke er omfattet af fusionskontrolreglerne

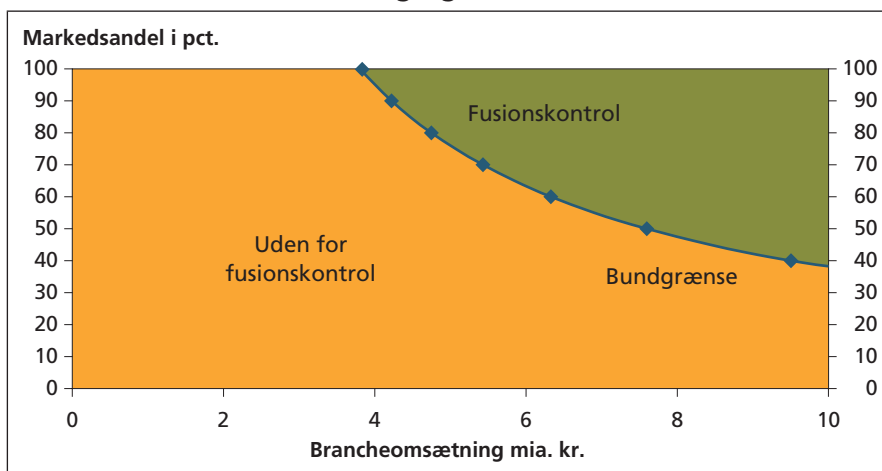
De høje danske tærskelværdier betyder imidlertid også, at der er en relativt stor risiko for, at der sker fusioner i Danmark, som ikke er omfattet af fusionskontrollen, selv om de kan skabe problemer for konkurrencen.

Knap 70 pct. af alle brancher i Danmark havde i 2006 en omsætning, som lå under tærskelværdien for den samlede omsætning på 3,8 mia. kr. Disse brancher stod for 36 pct. af Danmarks nationalprodukt, jf. figur 3.5.

Virksomheder i disse brancher vil kun blive berørt af fusionskontrolreglerne, hvis de indgår i en fusion med en større virksomhed uden for branchen. Sådanne fusioner vil imidlertid sjældent byde på særlige konkurrencemæssige betænkeligheder, da markedsandelene på de berørte markeder vil være uændrede.

Ved fusioner, som alene berører virksomheder inden for den enkelte branche, kan der derimod være risici for konkurrenceproblemer, hvis der opnås markedsandele på 50 pct. og derover. I nogle tilfælde også ved lavere markedsandele.

Figur 3.4: Bundgrænsen for anmeldelsespligt i forhold til brancheomsætning og markedsandel



Ann. 1: Grafen viser grænsen for anmeldelsespligt i forhold til opnået markedsandel ved forskellige brancheomsætninger. Ved en brancheomsætning på under 3,8 mia. kr. er alle fusioner inden for samme branche uden for fusionskontrol. Ved en brancheomsætning på 4 mia. kr. omfatter fusionskontrol kun fusioner, som opnår en markedsandel over 95 pct. Ved en brancheomsætning på 6 mia. kr. omfatter fusionskontrol kun fusioner, som opnår en markedsandel over 63 pct. Ved en brancheomsætning på 10 mia. kr. omfatter fusionskontrol fusioner, som opnår en markedsandel over 38 pct.

Ann. 2: Fusioner med virksomheder, som har en omsætning under 300 mio. kr., er dog ikke omfattet af fusionskontrollen.

Kilde: Egne beregninger.

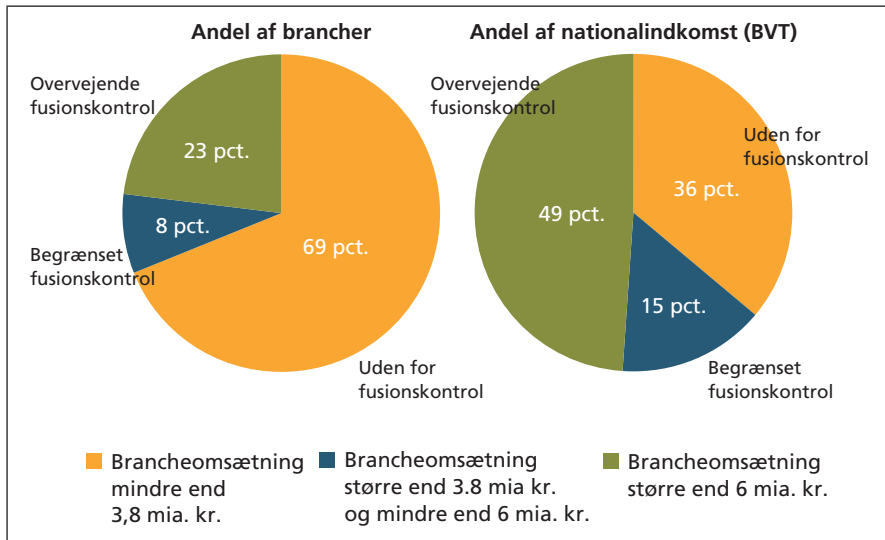
Tærskelværdien på 3,8 mia. kr. indebærer, at sådanne fusioner vil være helt unddraget fusionskontrol i brancher med en omsætning under 3,8 mia. kr. Men også i brancher med en større omsætning end 3,8 mia. kr. vil der kunne ske konkurrencemæssigt problematiske fusioner, som ikke er omfattet af fusionskontrollen. I en branche med en omsætning på fx 6 mia. kr. vil kun de fusioner, som medfører en markedsandel på over 63 pct., være anmeldelsespligtige. I brancher med en omsætning mellem 3,8 mia. kr. og 6 mia. kr. skal markedsandelen være endnu højere, jf. figur 3.4.

I brancher med en omsætning under 6 mia. kr. er det således muligt at opnå markedsandele på mellem godt 60 pct. og 100 pct. ved fusioner, uden at Konkurrencestyrelsen kan tage stilling til fusionens virkninger for konkurrencen.

Der er ca. 300 brancher med en omsætning under 6 mia. kr. Det svarer til godt 75 pct. af alle brancher. Produktionen i disse brancher udgør godt halvdelen af Danmarks økonomi målt med bruttoværditilvæksten (BVT)¹², jf. figur 3.5.

¹² De 300 branchers andel af den samlede omsætning er mindre end deres andel af BVT. Det skyldes, at der blandt brancher med stor omsætning er mange brancher inden for handel. Her udgør værditilvæksten kun en lille del af omsætningen. I brancher med produktionsvirksomheder udgør værditilvæksten typisk en større del af omsætningen.

Figur 3.5: Andelen af brancher og af nationalindkomsten, der ikke er omfattet af fusionskontrol



Anm. 1: I det gule felt er fusioner inden for branchen uden for fusionskontrol. I det blå felt er det muligt at opnå en markedsandel mellem 63 og 99 pct. uden at være under fusionskontrol. I det grønne felt er de fleste fusioner med mulige konkurrencemæssige virkninger omfattet af fusionskontrol. Ved en brancheomsætning på fx 7 mia. kr. er fusioner med en markedsandel på 54 pct. og derover omfattet. Jf. i øvrigt figur 3.4.

Anm. 2: Fusioner med virksomheder, som har en omsætning under 300 mio. kr., er dog ikke omfattet af fusionskontrollen.
Kilde: Danmarks Statistik.

I mange brancher med en omsætning under 6 mia. kr. er der en betydelig koncentration. I de i boks 3.7 nævnte brancher har de største virksomheder en samlet markedsandel på mellem 55 pct. og 95 pct.

I flere af de anførte brancher er der tegn på konkurrenceproblemer, jf. bilagstabel 2.2 til kapitel 2 om ”Konkurrenceintensiteten i Danmark”.

Boks 3.7: Brancher med betydelig koncentration og en omsætning på under henholdsvis 3,8 mia. kr. og 6 mia. kr.

Blandt brancher med en brancheomsætning under 3,8 mia. kr. kan fx nævnes:

Standardsoftware, lufthavne, tobaksfabrikker, chokolade- og sukkervarefabrikker, fremstilling af elektriske fordelings- og kontroltavler samt relæer, sæbefabrikker, sukkerfabrikker, maling-, lak- og farvefabrikker, fjerkræslagterier, cementfabrikker, biografer, teglværker, pressebureauer og mineralvandsfabrikker. Desuden fremstilling af: Køkkenelementer og møbler, pumper og kompressorer, færdigblandet beton, låse og metalbeslag og mølleriprodukter.

Blandt brancher med en omsætning mellem 3,8 mia. kr. og 6 mia. kr. kan fx nævnes:

Asfalt-, tagpap- og stenuldsfabrikker m.v., databehandling, biludlejning, medicinalfabrikker og udgivelse af bøger m.v. Desuden fremstilling af bølgepap og emballage af papir og pap og elektriske motorer o.l.

I alle de nævnte brancher er der betydelig koncentration. De fire største virksomheder har en samlet markedsandel på mellem 55 pct. og 95 pct.¹

Note 1: I nogle af de ovenfor anførte brancher er der færre end fire virksomheder. Danmarks Statistik oplyser ikke omsætning i brancher med færre end tre virksomheder. Oplysninger om omsætning er i disse tilfælde indhentet fra KOB erhvervsdatabasen, som er en privat database, der indeholder oplysninger om virksomheder, regnskabstal, koncernstruktur og ejerforhold.

Kilde: Danmarks Statistik og KOB erhvervsdatabasen.

Nedenfor nævnes 6 eksempler på fusioner, som ikke har været anmeldt, fordi den samlede omsætning i Danmark var under 3,8 mia. kr., jf. tabel 3.6.

Fusionerne har ført til forøget koncentration på de relevante markeder. I tre tilfælde (Løgstør Rørs køb af Alstom Power Flow System, fusionen mellem Unicon Beton og 4K Beton og DSV Miljø A/S køb af RGS 90 A/S) har den fusionerende virksomhed opnået en anslået markedsandel på ca. 75 pct.

Tabel 3.6: Overtagelser, som har skabt en stærk markedsposition

Fusion	Omsætning i Danmark	Andre aktører på markedet
2000: Det Berlingske Officin overtager Århus Stiftstidende Dagblade	Samlet omsætning er under 3,8 mia. kr. Begge deltagere er over 300 mio. kr.	Fleere landsdækkende
2002: Unicon sælger sine belægningsaktiviteter vest for Storebælt til IBF Belægningssten	Samlet omsætning er under 3,8 mia. kr. En deltager er over og en under 300 mio. kr.	Små lokale
2003: Vestas Wind Systems A/S og NEG Micon A/S fusionerer Vindmøller	Samlet omsætning under 3,8 mia. kr. Begge deltagere er over 300 mio. kr.	En større producent
2005: Løgstør Rør opkøber Alstom Power Flow System Præisolerede fjernvarmerør	Samlet omsætning under 3,8 mia. kr. En deltager er over og en under 300 mio. kr.	En mindre producent Markedsandel under 25 pct.
2005: Unicon Beton og 4K Beton fusionerer Færdigblandet beton	Samlet omsætning under 3,8 mia. kr. Begge deltagere er over 300 mio. kr.	En mellemstor landsdækkende (15-20 pct.). Fleere mindre lokale Markedsandel under 25 pct.
2006: DSV Miljø A/S køber RGS 90 A/S Jordrensning	Samlet omsætning under 3,8 mia. kr. Begge deltagere er over 300 mio. kr.	Små Markedsandel under 25 pct.

Kilde: Dagspressen, fagblade og Konkurrencestyrelsens egne oplysninger.

De gældende tærskelværdier indebærer, at Konkurrencestyrelsen ikke kan foretage en vurdering af de konkurrencemæssige konsekvenser af fusioner, der omfatter virksomheder med en omsætning på under 300 mio. kr. Den høje tærskelværdi for omsætningen i den enkelte virksomhed kan udgøre et problem – også i brancher med stor omsætning.

Det skyldes, at der på alle markeder er risiko for skadelige virkninger for konkurrencen ved fusioner, hvor store dominerende virksomheder kan styrke deres dominans ved opkøb af mindre virksomheder.

Desuden er der risiko for konkurrenceproblemer som følge af dominans opstået ved, at en virksomhed foretager successive opkøb af mindre virksomheder. Den kan fx ske ved, at en virksomhed successivt opkøber de fleste butikker i en detailhandelsbranche.

Nedenfor er nævnt 7 eksempler på fusioner, som ikke har været anmeldt, fordi den overtagne virksomhed har haft en omsætning i Danmark under 300 mio. kr.¹³, jf. tabel 3.7. Ved fusionerne har en dominerende virksomhed styrket sin markedsdominans ved at overtage en mindre virksomhed.

Tre af overtagelserne vedrører mejerier. To vedrører telekommunikation. Én vedrører cementbranchen og én forarbejdede kødvarer. For alle fire markeder gælder, at de er stærkt koncentrerede, og at én virksomhed har en dominerende markedsposition.

Endvidere har i hvert fald enkelte af de opkøbte små virksomheder udvist en adfærd, som har bevirket, at de på trods af deres beskedne størrelse har ydet væsentlige bidrag til konkurrencen på de relevante markeder. Det gælder fx den lille men voksende udbyder af mobiltelefoni, Telmore, som blev opkøbt af TDC.

Ingen af de anførte fusioner og virksomhedsovertagelser i tabel 3.6 og 3.7 er omfattet af de gældende fusionskontrolregler. Konkurrencestyrelsen har derfor ikke haft adgang til oplysninger, som gør det muligt at vurdere, om der konkret har været tale om fusioner, der kunne være skadelige for konkurrencen.

13 I ét tilfælde (cement) gælder, at også virksomhedernes (branchens) samlede omsætning var under 3,8 mia. kr.

Tabel 3.7: Overtagelser, som har forøget en meget stærk markedsposition

Fusion	Omsætning i Danmark	Andre aktører på markedet
2002: Arla Foods overtager Hellevad Mejeri Ost og smør	Samlet omsætning over 3,8 mia. kr. Den ene deltager er under 300 mio. kr.	Små
2002/03: Aalborg Portland opkøber Mørch Cement Cement	Samlet omsætning under 3,8 mia. kr. Den ene deltager er under 300 mio. kr.	Én lille aktør koncernforbundet til stor international koncern
2003: Arla Foods overtager Økomælk Mejeriprodukter	Samlet omsætning over 3,8 mia. kr. Den ene deltager er under 300 mio. kr.	Små
2003: Danish Crown overtager Pøsefabrikken Gøl Forarbejdede kødvarer	Samlet omsætning over 3,8 mia. kr. Den ene deltager er under 300 mio. kr.	Flere mindre
2004: TDC A/S køber Song Networks A/S Telefoni	Samlet omsætning over 3,8 mia. kr. Den ene deltager er under 300 mio. kr.	Flere mindre
2004: TDC A/S køber Telmore Mobiltelefoni	Samlet omsætning over 3,8 mia. kr. Den ene deltager er under 300 mio. kr.	Flere mindre. Enkelte større – Sonofon og Telia
2006: Arla Foods overtager Tholstrup Mejeriprodukter	Samlet omsætning over 3,8 mia. kr. Den ene deltager er under 300 mio. kr.	Små

Kilde: Dagspressen, fagblade og Konkurrencestyrelsens egne oplysninger.

3.5 MULIGHEDER FOR ÆNDRINGER I KRITERIER OG PROCEDURER FOR ANMELDELSE AF FUSIONER

Anmeldelseskriterierne i Danmark betyder, at Konkurrencestyrelsen i forhold til konkurrencemyndigheder i andre lande har færre muligheder for at forholde sig til fusioner og virksomhedsovertagelser, der kan skabe problemer for konkurrencen.

Ændrede tærskelværdier for omsætning

En mulighed for at opfange flere problematiske fusioner i den danske fusionskontrol vil være at nedsætte tærskelværdierne.

En lavere grænse for den samlede omsætning i en fusion vil betyde, at Konkurrencestyrelsen kan foretage en konkurrencemæssig vurdering af fusioner i flere brancher.¹⁴

En nedsættelse af tærskelværdien for den samlede årlige omsætning i Danmark fra 3,8 mia. kr. til fx 1 mia. kr. (133 mio. EUR) vil betyde, at den danske tærskelværdi kommer på samme niveau i forhold til størrelsen af økonomien som de fleste andre lande. Tærskelværdien i Danmark vil herefter have samme størrelse som grænserne i Belgien, Holland og UK samt den foreslåede nye grænse i Sverige, jf. tabel 3.3, note 1.

En lavere grænse for de enkelte virksomheders omsætning vil betyde, at Konkurrencestyrelsen i flere tilfælde end i dag får mulighed for at tage stilling til, om stærkt dominerende virksomheders opkøb af små og mindre konkurrenter begrænser eller udelukker konkurrencen.¹⁵

En nedsættelse af tærskelværdien for den årlige omsætning i de deltagende virksomheder fra 300 mio. kr. til fx 150 mio. kr. (20 mio. EUR) i Danmark vil bringe den danske grænse på samme niveau i forhold til størrelsen af økonomien som de fleste andre lande. Tærskelværdien i Danmark vil herefter have samme størrelse som den finske og den foreslåede forhøjede svenske tærskel.

En simpel nedsættelse af omsætningsgrænserne vil imidlertid ikke kunne fange situationer, hvor en virksomhed opnår dominans gennem successive opkøb af mindre virksomheder med en omsætning under tærskelværdien.¹⁶ Der kan derfor være behov for en særlig regel, der supplerer omsætningsgrænserne.

Reglen kunne fastsætte, at hvor én virksomhed gennem fx 2 år foretager successive opkøb af andre virksomheder, er disse opkøb omfattet af fusionskontrolreglerne, hvis den samlede omsætning hos de opkøbte virksomheder overstiger tærskelværdien.

¹⁴ Dansk Handel og Service har tidligere foreslået, at fusionskontrolltærsklerne blev graderet efter branche. Det er imidlertid vanskeligt at finde kriterier til at fastsætte sådanne grænser i de enkelte brancher. Desuden opererer store virksomheder ofte inden for flere forskellige brancher. Der er ingen andre lande, som anvender forskellige tærskelværdier for forskellige sektorer.

¹⁵ Jf. eksemplerne Arla Foods, TDC og Danish Crown i tabel 3.7.

¹⁶ Fx hvis en stor del af butikker i en branche successivt opkøbes til en kapitalkæde.

Boks 3.8: Successive opkøb

I de nuværende danske regler findes en regel, som fastsætter, at successive opkøb over 2 år mellem samme virksomheder er omfattet af fusionskontrolreglerne, hvis opkøbene tilsammen overstiger tærskelværdierne.

Denne regel fanger imidlertid ikke den situation, hvor én virksomhed foretager successive opkøb af forskellige virksomheder.

I begge tilfælde kan den opkøbende virksomhed imidlertid opnå markedsdominans.

Sådanne ændringer i regler om tærskelværdier vil opfange de fleste problematiske fusioner.

Der vil dog fortsat være brancher med stærk koncentration, hvor fusioner mellem virksomheder inden for branchen er uden for fusionskontrollen.

Ligeledes vil der kunne være situationer, hvor opkøb af små virksomheder kan skabe dominansproblemer, uden at der er fusionskontrol.

Andre kriterier

Der kan derfor være grund til også at overveje andre kriterier. Det kan blandt andet være kriterier, som gør det muligt for fusionskontrollen at opfange særlige situationer, hvor der måtte være et konkret behov for at vurdere fusionens konsekvenser for konkurrencen.

Et alternativ til omsætningsværdier kunne være at lade anmeldelsespligten afhænge af deltagerens markedsandele. UK har således i en årrække haft regler om fusionskontrol, som blandt andet er baseret på, at de deltagende virksomheder ved fusionen opnår en markedsandel på 25 pct. eller derover. Herved bliver anmeldelsespligten i højere grad knyttet til fusionernes konkurrencemæssige betydning.

Anmeldelsesregler, der knytter an til markedsandele, er egnede til at frasortere fusioner, som ikke har nogen væsentlig markeds-mæssig betydning. Ulempen er, at sådanne kriterier skaber usikkerhed hos virksomhederne. De har ikke altid selv de fornødne oplysninger til at vurdere, om de falder på den ene eller den anden side af en sådan grænse. ICN¹⁷ tager i sine anbefalinger afstand fra at anvende markedsandele som kriterium for anmeldelse, idet markedsandele ikke er et tilstrækkeligt klart og entydigt kriterium.

¹⁷ ICN, *International Competition Network*, er konkurrencemyndighedernes internationale samarbejdsorgan. ICN har udformet anbefalinger om bedste praksis inden for fusionskontrol.

I Sverige kan konkurrencemyndigheden kræve *fusioner forelagt til stillingtagen*, når der foreligger *særlige grunde* hertil. Det kræver, at den samlede omsætning er over tærskelværdien, mens det er ikke nødvendigt, at omsætningen for de enkelte deltagende virksomheder ligger over tærskelværdien. Det betyder, at de svenske konkurrencemyndigheder har bedre muligheder for også at forholde sig til styrket dominans ved, at dominerende virksomheder overtager små virksomheder.

En tredje model er at anvende en meldepligt for alle fusioner mellem virksomheder, som ligger over relativt lave tærskelværdier. Herved opfanges flere potentielt problematiske fusioner.

Norge har et sådant system. Meldepligten indeholder kun krav om oplysninger af et begrænset omfang. Hensigten er at give konkurrencemyndigheden information nok til at kunne afgøre, om den skal se nærmere på sagen og bede om en fuldstændig anmeldelse. I bekræftende fald indhentes de supplerende oplysninger, der gør en vurdering af fusionens virkninger mulig.

Ulempen ved de to ovennævnte systemer er, at de kan skabe en vis usikkerhed for virksomhederne, fordi de overlader initiativet til konkurrencemyndigheden.¹⁸

Ændret anmeldelsesprocedure

En udvidelse af anmeldelsespligten vil føre til flere anmeldelser end i dag. Det bør derfor også overvejes at indføre ændringer i anmeldelsesproceduren. Ændringerne skal medføre, at fusioner, som normalt vil være uproblematiske, skal have hurtigere og nemmere behandling.

De ovennævnte svenske og norske anmeldelsesprocedurer indebærer, at anmeldelsespligten er opdelt i to trin. I den norske model skal virksomhederne kun give få og enkle oplysninger i første omgang.

I forhold til nuværende oplysningskrav i de danske regler for anmeldelse vil anmeldelsespligt i to trin kunne være en mere lempelig løsning for den enkelte virksomhed. Det vil være tilfældet, hvis reglerne indrettes således, at kun et begrænset antal fusioner skal anmeldes fuldstændigt.

En anden mulighed kan være en forenklet anmeldelsesprocedure for fusioner, som opfylder en række kriterier, som indebærer, at det ikke umiddelbart er sandsyn-

¹⁸ Også i dag sker der konsultationer med Konkurrencestyrelsen, før der tages beslutning om fusion. Det sker især, hvor virksomhederne frygter problemer med at få godkendt fusionen. Ved systemer svarende til den svenske konsultationspligt eller den norske meldepligt vil der ske det samme. Men med lavere grænser for meldepligten vil det kunne blive aktuelt i flere tilfælde.

ligt, at fusionen medfører konkurrenceproblemer.¹⁹ For fusioner, der opfylder disse kriterier, kunne indføres den valgmulighed, at de kan nøjes med at anmelde nærmere bestemte enkle dokumentationsoplysninger.

19 En sådan forenklet anmeldelsesprocedure findes i forbindelse med anmeldelser af fusioner til Kommissionen. Blandt kriterierne for at være omfattet af den forenkede anmeldelsesprocedure anfører Kommissionen bl.a. følgende: Fusionen vedrører virksomheder inden for forskellige brancher. En horisontal fusion mellem virksomheder, som tilsammen har en andel af det relevante marked på under 15 pct. En vertikal fusion mellem virksomheder, som hverken hver for sig eller tilsammen har en markedsandel i nogle af de involverede omsætningsled, der overstiger 25 pct.

Konkurrence i postsektoren

4.1 RESUMÉ OG KONKLUSIONER

Europa-Kommissionen har foreslået en fuld konkurrenceudsættelse af postsektoren fra 1. januar 2009. Det skal ske ved at afskaffe postvæsenernes eneret til at omdele breve under 50 g. Kommissionen lægger også op til generelt at afskaffe de landsdækkende enhedstakster for befordringspligtige forsendelser. Det vil dog fortsat være muligt at opretholde landsdækkende ”styktakster” for breve og pakker, som frankeres enkeltvis med frimærker. Disse forsendelser afsendes typisk af private eller mindre virksomheder.

Efter forslaget er det op til medlemsstaterne at træffe beslutning om andre forhold af betydning for konkurrencen på postområdet. Det drejer sig om befordringspligtens omfang, kvalitetskrav og serviceniveau, vilkårene for postoperatørernes adgang til brevmarkedet og eventuelle regler for finansiering af befordringspligten. Disse beslutninger vil få afgørende betydning for, hvor intens konkurrencen bliver på postområdet fra 2009.

Post Danmark er den største aktør i den danske postsektor og er den eneste landsdækkende operatør på markedet for breve. Post Danmark har desuden en stærk markedsstilling for distribution af magasiner, adresseløse forsendelser og pakker, selv om konkurrenter også opererer på disse områder. Selskabet har også en god indtjening.

EU9-landene er ikke nået lige langt med liberaliseringsprocessen. Danmark er blandt de EU9-lande, der har liberaliseret priser og adgang til brevmarkedet mindst. Andre lande som Sverige og Finland har betydeligt færre rettigheder og pligter for den befordringspligtige operatør.

Det er endvidere forskelligt, hvor langt EU9-landene er kommet med at sikre lige adgangsvilkår til vigtig postinfrastruktur som fx postbokse og adresser. Danmark er placeret i midterfeltet af EU9-landene, mens Sverige, Tyskland og et par andre lande er nået væsentlig længere med at liberalisere adgangsvilkårene til fx postbokse og adresseoplysninger.

Endelig er der også forskelle i momsreglernes udformning på postområdet i EU9. I Sverige og Finland betaler alle operatører moms, hvorimod befordringspligtige tjenester i større eller mindre omfang er moms fritaget i de øvrige EU9-lande. På den baggrund har Kommissionen indledt undersøgelser af flere landes momsreg-

ler for postydelser for at sikre en ensartet anvendelse af momsreglerne i EU i overensstemmelse med det gældende momsdirektiv.

En afskaffelse af eneretten for breve under 50 g fra 2009 vil forringe Post Danmarks indtjening. Omvendt vil Post Danmarks indtjening forbedres, når selskabet kun kan pålægges landsdækkende enhedstakster for beforderingspligtige enkeltstyksforsendelser i stedet for alle beforderingspligtige forsendelser.

De friere muligheder for at prissætte hovedparten af de beforderingspligtige forsendelser vil reducere den økonomiske byrde ved at løfte beforderingspligten. Et overlag udarbejdet af Konkurrencestyrelsen viser, at byrden var ca. 700 mio. kr. i 2005. Konkurrencestyrelsen vurderer, at det vil være muligt at reducere byrden betydeligt fra 2009. Når dertil lægges, at konkurrencen formentlig kun gradvist vil slå igennem på de forskellige ydelser og områder, og at Post Danmark vil have betydelige fordele ved at være landsdækkende og størst, skønnes der ikke at være behov for at kompensere Post Danmark for byrden ved beforderingspligten i de første år efter den fulde liberalisering.

På længere sigt kan situationen dog ændre sig. Det kan bl.a. skyldes, at der udvikler sig et postmarked med en effektiv konkurrence, og at markedsforholdene kan ændre sig som følge af den stigende digitalisering. I givet fald kan der opstå et behov for at kompensere Post Danmark for beforderingspligten eller reducere omfanget af beforderingspligten. Det kan fx ske ved at reducere antallet af omdelingsdage pr. uge for beforderingspligtige breve fra seks til fem dage pr. uge, hvilket svarer til EU's minimumskrav. En anden mulighed vil være at give Post Danmark økonomisk støtte, men det vil indebære en række praktiske problemer, fordi den modsvarende kompensation er vanskelig at beregne nøjagtigt. Støtteordninger er også administrativt ressourcekrævende.

Det er et EU-krav, at medlemslandene opretholder en landsdækkende beforderingspligt. I de første mange år efter liberaliseringen vil Post Danmark være den eneste virksomhed, som er i stand til at påtage sig denne pligt. For at sikre effektiv konkurrence på postmarkedet fra 2009 med én stor aktør er det helt afgørende, at der ellers er lige konkurrencevilkår for alle operatører, uden at de påtvinges samme forretningsmodel som Post Danmark. Nye licensregler bør sikre, at alle operatører opfylder de samme minimumskrav til kvalitet og service. Er disse krav opfyldt, bør ingen operatør kunne nægtes en tilladelse til at befordre post. Det har også central betydning, at operatørerne har adgang til hinandens postbokse. Vilkårene for adgang til postbokse bør ske til en rimelig pris, så reel adgang ikke hindres. Konkurrenterne bør også have samme adgang til oplysninger om adresseændringer som Post Danmark, så konkurrenterne har samme mulighed for at levere posten til korrekte adresser. Det bør endvidere sikres, at der er fastlagt procedurer for, hvordan fejlafleverede breve skal behandles, så de returneres til rette afsendere uanset hvilken operatør, der sørger for befordringen. Endelig bør det

overvejes enten at ophæve Post Danmarks momsfritagelse eller at tilpasse momsreglerne på en måde, så de bliver konkurrenceneutrale for alle postoperatører. Dette kan kræve en ændring af EU's 6. momsdirektiv.

Kapitlets hovedkonklusioner fremgår af boks 4.1.

Boks 4.1: Hovedkonklusioner

- Et forslag fra Europa-Kommissionen indebærer, at konkurrencen i postsektoren gives helt fri fra 2009. Post Danmark vil miste sin eneret på befordring af breve under 50 g, men vil få større frihed til at fastsætte sine takster.
- Danmark har ikke i samme grad som andre EU9-lande liberaliseret postmarkedet.
- Danmark ligger i midterfeltet sammenlignet med EU9 mht. at sikre lige adgangsvilkår til fx postboks og adresseoplysninger.
- Momsfritagelse for Post Danmark for befordringspligtige postydelser skaber ulige konkurrence, fordi andre postoperatører skal betale moms af konkurrerende ydelser.
- Afskaffelse af eneretten vil reducere Post Danmarks indtjening, men større frihed til at fastsætte taksterne vil forbedre Post Danmarks indtjening og mærkbart reducere byrden ved befordringspligten.
- I de første år efter liberaliseringen vil befordringspligten næppe indebære en økonomisk byrde, bl.a. fordi konkurrencen ikke slår igennem på alle ydelser og i alle områder på kort sigt.
- Hvis der på længere sigt opstår behov for at kompensere Post Danmark for byrden, kan kompensation fx ske ved, at Danmark begrænser befordringspligten til EU's minimumskrav (fra seks til fem omdelingsdage for breve pr. uge) eller ved at give Post Danmark økonomisk støtte.

For at etablere effektiv konkurrence på postmarkedet fra 2009 er det afgørende, at alle aktører stilles lige. Derfor anbefales:

- Nye licensregler, der bygger på lige vilkår mellem alle postoperatører og sikrer, at de alle opfylder minimumskrav til kvalitet og service.
- Lige adgang til postboks, så alle operatører har adgang til hinandens postbokse på rimelige vilkår fx mht. pris.
- Lige adgang til adresseoplysninger, herunder oplysninger om vedvarende og midlertidige adresseændringer.
- Lige spilleregler for eftersendelse og returpost, så post returneres eller eftersendes uanset, hvilken operatør der har sørget for befordringen.
- En tilpasning af momsreglerne, så de bliver konkurrenceneutrale for alle postoperatører. Det kan dog kræve en ændring af EU's momsdirektiv.

I afsnit 4.2 gennemgås postsektorens rammebetingelser, og i afsnit 4.3 redegøres for postsektorens struktur og udvikling. I afsnit 4.4 sammenlignes priser og kvalitet i Danmark med de øvrige EU9-lande. I afsnit 4.5 sammenlignes liberalise-

ringsgraden for Post Danmark med EU9-landene, og adgangsvilkårene sammenlignes mellem Danmark og EU9. I afsnit 4.6 undersøges, hvilke virkninger det vil få i Danmark, hvis Kommissionens direktivforslag gennemføres, og den mulige økonomiske byrde ved at varetage befodringspligten fra 2009 beregnes. I afsnit 4.7 analyseres, hvordan der skabes lige konkurrencevilkår for alle postoperatører.

4.2 POSTSEKTORENS RAMMEBETINGELSER

Den nuværende konkurrence på postområdet er resultatet af EU's postdirektiver fra 1997 og 2002. Direktiverne har gradvist indsnævret Post Danmarks eneret til kun at gælde breve under 50 g. Liberaliseringen blev påbegyndt som led i iværksættelsen af det indre marked for posttjenester med Kommissionens Grønbog allerede i 1992.¹

Postdirektiverne fastsætter tidsfrister og rammer for liberaliseringen. De indeholder minimumskrav om, hvad befodringspligten skal omfatte. Direktiverne sætter desuden rammer for, hvordan postvirksomheder udpeges til at varetage befodringspligten.

Ud over EU's postdirektiver fastlægger også Verdenspostkonventionen og national lovgivning rammerne for postsektoren. I Danmark har staten ved koncession pålagt Post Danmark A/S at udføre almene posttjenester gennem en befodringspligt. Befodringspligten sikrer, at alle borgere i landet får mulighed for dagligt at modtage og sende post. Befodringspligten omfatter Post Danmarks opgaver om at indsamle, sortere, transportere og omdele post i Danmark.²

Den danske regulering bygger på det såkaldte balanceprincip. Det går ud på, at Post Danmark mod at udføre opgaverne i forbindelse med befodringspligten er tildelt rettigheder, som medvirker til at opretholde og finansiere befodringspligten, jf. boks 4.2.

Da første postdirektiv blev vedtaget, omfattede eneretten alle forsendelser op til 350 g. Liberaliseringen førte til, at denne vægtgrænse i alle EU-lande blev reduceret til 100 g fra 1. januar 2003 og til 50 g fra 1. januar 2006. I Danmark blev vægtgrænsen for breve dog nedsat til 50 g allerede fra 1. januar 2005.

1 Jf. Rådets og Europa-Parlamentets direktiv nr. 97/67/EF (1. postdirektiv), ændret ved direktiv nr. 2002/39/EF (2. postdirektiv) og Kommissionens Grønbog om udvikling af det indre marked for posttjenester, (1992), KOM/91/476.

2 Jf. Post Danmarks koncession, bkg. nr. 1312, af 14.12.2004, § 2 og § 6.

Boks 4.2: Befordringspligt og eneret

Post Danmark skal sørge for omdeling mindst én gang dagligt, seks dage om ugen (mandag til lørdag). Befordringspligten omfatter:

- Adresserede breve op til 2 kg.
- Andre adresserede forsendelser med et ensartet, trykt indhold, fx kataloger og brochurer op til 2 kg.
- Adresserede dag-, uge- og månedsblade samt tidsskrifter op til 2 kg.
- Pakker op til 20 kg (undtagen business-to-business pakker) fem dage om ugen.
- Blindeforsendelser op til 7 kg.¹

Til befordringspligten er der knyttet andre krav og mål:

- Post Danmark skal tilbyde befordringspligtige tjenester til landsdækkende takster², dvs. at portoen koster det samme i hele landet, uanset hvorfra og hvortil et brev eller en pakke sendes.
- Mindst 93 pct. af alle indenlandske A-breve skal være omdelt dagen efter indlevering.
- Post Danmark skal have et landsdækkende net af postbetjeningssteder.

I Danmark omfatter befordringspligten højere vægtgrænser og flere omdelingsdage end EU's minimumskrav, hvor vægtgrænsen for indenlandske pakker kun går op til 10 kg, og hvor der kun skal ske 5 ugentlige omdelinger.

Staten har eneret til at befordre adresserede breve op til 50 g og har tildelt Post Danmark koncession på rettigheden. Eneretten omfatter adresserede indenlandske breve og adresserede breve fra udlandet op til vægtgrænsen på 50 g og op til en prisgrænse på 2,5 gange taksten for et 1. klasses brev i laveste vægtklasse (svarende til 2,5 gange taksten på 4,75 kr., dvs. knap 12 kr.).

Eneretten omfatter ikke adresserede kataloger, brochurer og blade m.v. med et ensartet trykt indhold i gennemsigtig emballage. Kurerpost og dokumentudveksling er heller ikke omfattet af eneretten.

Eneretten er kombineret med et prisloft, som sætter en grænse for de årlige portostigninger for breve op til 50 g. Prisloftet betyder, at taksten for disse tjenester ikke må stige mere end den procentvise stigning i forbrugerprisindekset opgjort for tjenester.

Note 1: Danmark er ifølge Verdenspostkonventionen forpligtet til gratis at befordre blindeforsendelser op til 7 kg. Blindeforsendelser er adresserede forsendelser med materiale til brug for blinde (fx publikationer i punktskrift eller indtalte bånd). Ifølge Post Danmark medfører blindeforsendelser et indtægtstab for selskabet på 18 mio. kr. årligt.

Note 2: Det er ikke en følge af EU's postdirektiver, at medlemslandene skal indføre enhedstakster. De gældende direktiver lader det være op til medlemsstaterne, hvorvidt der skal indføres enhedstakster.

Kilde: Post Danmarks koncession, bkg. nr. 1312, 2004, jf. § 6, stk. 3, og § 6, stk. 4, 1. punktum, og § 10, stk. 2.

Post Danmark har ved koncessionen desuden fået tildelt tilladelse til (1) at oprette og drive en database over adressater i Danmark (modtagerdatabase), (2) at opstil-

le postkasser, (3) at udstede frimærker og (4) at anvende det kronede posthorn som kendetegn.

Post Danmarks modtagerdatabase omfatter samtlige postmodtagere i Danmark. Det særlige ved denne database er, at Post Danmark har lov til at indhente relevante oplysninger i elektronisk form fra offentlige registre, herunder CPR-registret.³ Post Danmark har dog pligt til at sælge informationer fra databasen til andre postoperatører.⁴

Post Danmark er i dag den eneste virksomhed med tilladelse til at opstille postkasser på offentligt område.⁵ Tilladelsen er tæt forbundet med befordringspligten. Formålet er at sikre, at borgerne får adgang til et offentligt postnetværk. Der er dog intet til hinder for, at andre operatører kan søge om tilladelse til at opstille postkasser.⁶ En sådan tilladelse kan en operatør søge om hos Færdselsstyrelsen. Desuden skal operatøren indhente konkrete tilladelser til at opstille egne postkasser hos kommuner og grundejere.

Post Danmark er fritaget for at indkræve moms på indsamling og omdeling af befordringspligtige forsendelser.⁷ Da momssystemet i 1970'erne blev introduceret i EU gennem et momsdirektiv, blev befordringspligtige posttjenester – udført af de nationale postvæsener – fritaget. Begrundelsen var, at befordringspligtig post er en aktivitet af væsentlig offentlig interesse. I Sverige og Finland er befordringspligtige ydelser senere blevet pålagt fuld moms.

Efterhånden som postområdet er blevet liberaliseret, har situationen ændret sig. Post Danmark har nu fået konkurrenter, som skal opkræve moms af deres tjenester. Kommissionen foreslog i 2003 at ændre momsreglerne for postydelser, således at alle postydelser blev momspligtige – dog sådan at medlemslandene kunne fastsætte nedsat momssats for nogle ydelser. Forslaget var begrundet i den stigende liberalisering af postmarkedet, men skulle også ses i lyset af, at medlemslandene har forskellig fortolkning af de gældende momsregler på området. Forslaget blev dog ikke vedtaget på grund af uenighed om det blandt medlemslandene.

Kommissionens forslag til nyt postdirektiv⁸ fuldfører liberaliseringen af det indre marked for posttjenester. Direktivudkastet foreslår, at monopollet for breve under

3 L nr. 472 om postbefordring af 4. september 2004, § 3 og LFF nr. 121 til lov om postbefordring af 17. december 2003, bemærkninger til § 3.

4 Bkg. nr. 1312 om koncession for Post Danmark A/S af 14. december 2004, § 18.

5 Bkg. nr. 1312 fra 2004, jf. § 6.

6 Sidstnævnte fremgår ikke direkte af lovtækst eller bekendtgørelser, men fremgår af brochurer udgivet af Post Danmark om postkassers udformning m.v.

7 Fritagelsen omfatter derfor adresserede breve, pakker, dag-, uge- og månedsblade samt tidsskrifter. Hertil kommer desuden adresserede breve og pakker, der sendes rekommanderet eller med angiven værdi. LBK nr. 966 af merværdiafgiftsloven af 14. oktober 2005, § 13, 1. stk., litra 13.

8 Jf. Kommissionen, Forslag til Europaparlamentets og Rådets direktiv om ændring af direktiv 97/67/EF med henblik på fuld realisering af det indre marked for posttjenester i Fællesskabet. KOM (2006) 594 endelig.

50 g – det såkaldte eneretsområde – afskaffes senest 1. januar 2009. Forslaget fastslår dog, at EU-landene fortsat har pligt til at sikre, at der er adgang til almindelige posttjenester i landene.

Det kan ske i form af en befordringspligt, hvor der udpeges en eller flere befordringspligtige postvirksomheder. Forslaget fastholder de hidtidige minimumskrav til pligtens produktmæssige omfang og antallet af ugentlige omdelingsdage. Desuden skal konkurrerende operatører have ubegrænset adgang til postmarkederne i EU-landene. I licenser eller tilladelser kan landene stille krav til fx operatørernes service, kvalitet og tilgængeligheden af posttjenester. Landene kan dog ikke indføre begrænsninger i antallet af tilladelser.⁹

Ifølge EU's postdirektiver skal EU-landene sørge for overkommelige takster, men det er op til medlemslandene, om der skal indføres landsdækkende enhedstakster for befordringspligtige forsendelser. Danmark har enhedstakster for befordringspligtige forsendelser. Det nye i direktivforslaget er, at der lægges op til et forbud mod landdækkende enhedstakster undtagen for enkeltstyksforsendelser, dvs. enkeltvise breve, som frankeres med et frimærke.

Forslaget indebærer desuden, at hver medlemsstat skal tage stilling til, om der er behov for at regulere adgangen til vigtig postal infrastruktur eller postale tjenester.¹⁰ Det kan fx dreje sig om regulering af adgang til infrastruktur og tjenester som postnummersystemer, adressedatabaser, postbokse, postkasser og brevindkast, oplysninger om adresseændringer samt eftersendelse og returnering af post.

4.3 POSTSEKTORENS STRUKTUR OG UDVIKLING

I 2006 var Post Danmarks omsætning på 11,4 mia. kr., og selskabet havde knap 22.000 ansatte i Danmark. Det svarer til knap 1 pct. af det samlede antal beskæftigede.¹¹ I de øvrige EU-lande lå postvæsenernes andel af beskæftigelsen på et tilsvarende niveau.¹²

Post Danmark er den største aktør i den danske postsektor, og selskabet har en stærk position på de fleste postmarkeder, jf. figur 4.1. Selskabet har foretaget store omstruktureringer gennem de sidste 15 år i takt med, at sektoren er blevet gradvist liberaliseret. Den tilbageværende regulering af postsektoren hviler især på de rettigheder og pligter, der knytter sig til Post Danmarks befordringspligt og eneret.

9 Jf. Kommissionen, Forslag til Europaparlamentets og Rådets direktiv om ændring af direktiv 97/67/EF med henblik på fuld realisering af det indre marked for posttjenester i Fællesskabet. KOM (2006) 594 endelig, ændret artikel 9, stk. 2.

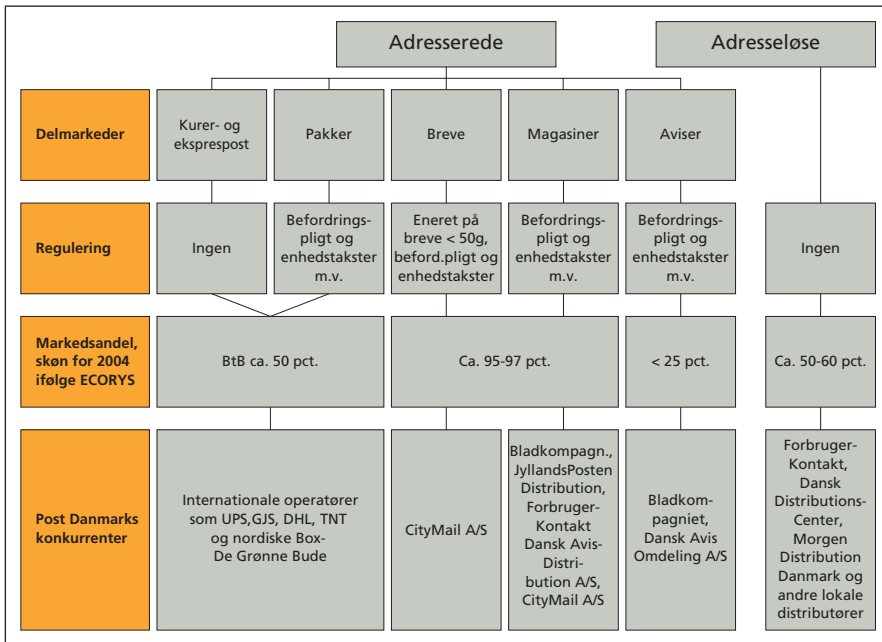
10 Jf. Kommissionens direktivforslag, jf. foregående note, jf. artikel 11 a. og betragtninger.

11 Jf. Post Danmarks årsregnskab 2005 m.v.

12 Jf. WIK Consult, *Main Developments in the Postal Sector (2004-2006)*, maj 2006, kapitel 1.

Forsendelser kan opdeles i adresserede og adresseløse forsendelser, jf. figur 4.1. Den væsentligste forskel er, at omdeling af adresserede forsendelser stiller større krav til logistik og sortering. Adresserede forsendelser kan opdeles i 5 delmarkeder.

Figur 4.1: Oversigt over forskellige typer af forsendelser



Ann.: Befordringspligt og enhedspriser omfatter adresserede breve, magasiner, aviser og pakker op til de vægtgrænser, som fremgår af boks 4.2. Kurer- og eksprespost er eksplicit undtaget fra befordringspligten. BtB betegner Business-to-Business, som udgør hovedparten af den samlede mængde pakker.

Kilde: ECORYS Study on Development of Competition in the European Postal Sector, bilag 2 (Danmark), juli 2005. ECORYS' skøn for markedsandelene er baseret på mængde og vil kunne have ændret sig efter 2004.

Post Danmark har eneret til breve under 50 g og er den eneste landsdækkende operatør på markedet for breve. Der har hidtil kun været meget begrænset konkurrence om brevpost over 50 g, men fra januar 2007 er CityMail Danmark A/S begyndt at distribuere breve over 50 g (industriell post) i hovedstadsområdet.¹³ En analyse foretaget af ECORYS for Kommissionen i 2004 viste, at Post Danmark havde en stærk position på adresserede forsendelser som breve og magasinpost

¹³ CityMail Danmark A/S ejes via CityMail Group af Posten Norge og er et søsterselskab til CityMail Sweden. Industriel post er primært store partier post fra erhvervslivet.

med markedsandele over 90 pct.¹⁴, mens Post Danmarks markedsandele var lavere for de øvrige markeder.

Adresseløse forsendelser omfatter bl.a. reklamer, lokale, regionale og landsdækkende gratisaviser samt telefonbøger. ECORYS' analyse viste, at Post Danmark i 2004 på dette marked havde en markedsandel på godt 50-60 pct. med Forbruger-Kontakt som den primære konkurrent. Post Danmarks markedsandel vurderes dog at være faldet siden, fordi Post Danmark mistede sin største kunde Coop til Forbruger-Kontrakt med virkning fra 2007.¹⁵ Andre distributører er kommet til efter introduktionen af flere nye gratisaviser i 2006. På markedet for adresseret avispost er Post Danmarks markedsandel noget lavere og vigende.

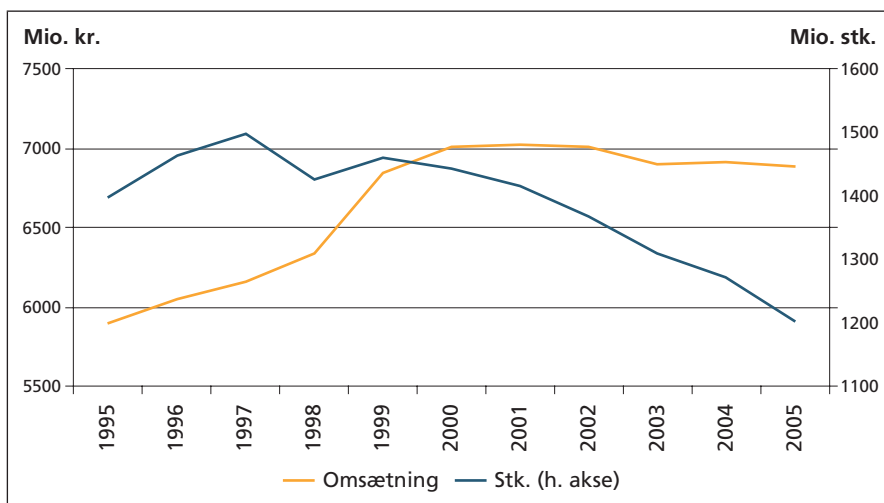
Antallet af breve har – med undtagelse af et enkelt år – været faldende siden 1997. Fra 2001 til 2005 var der en nedgang på 15 pct., jf. figur 4.2. Denne tendens kan primært tilskrives overgang til elektronisk kommunikation og må forventes at fortsætte i de kommende år.

Adresserede breve er Post Danmarks hovedprodukt med en årlig omsætning på ca. 7 mia. kr. Det svarer til ca. 60 pct. af selskabets samlede omsætning, som i 2005 var på knap 12 mia. kr. Blade og adresseløse forsendelser udgør godt 1,5 mia. kr. af selskabets omsætning svarende til 10-15 pct.¹⁶ Pakker og kurerpost udgør en tilsvarende del af omsætningen, mens omdelingen af aviser udgør mindre end 10 pct. af selskabets omsætning.

14 Jf. ECORYS, *Study on Development of Competition in the European Postal Sector, annex 2 vedr. Danmark, juli 2005.*, jf. DG MARKT's hjemmeside: http://ec.europa.eu/internal_market/post/studies_en.htm. DG MARKET's hjemmeside: http://ec.europa.eu/internal_market/post/studies_en.htm. (skøn for markedsandelene er baseret på mængde).

15 Jf. Post Danmarks regnskabsmeddelelse for 1. januar-30. juni 2006.

16 Jf. Post Danmarks årsregnskab 2004-2005.

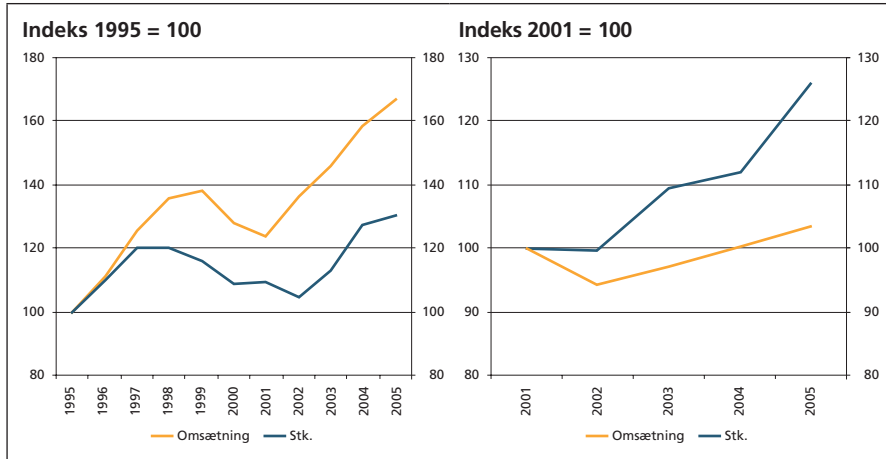
Figur 4.2: Post Danmarks omsætning og afsætning for breve, 1995-2005

Kilde: Post Danmarks årsregnskaber 1995-2005 og Styrelsens skøn.

Post Danmark konkurrerer med private virksomheder om bl.a. pakker og adresseløse forsendelser. Post Danmarks afsætning og omsætning for pakker har været stigende siden 2002, jf. figur 4.3a. Det samlede marked for adresseløse forsendelser er kendetegnet ved en jævn vækst målt på antal forsendelser og omsætning i perioden 2001-2005, jf. figur 4.3b.

Figur 4.3a: Post Danmarks omsætning og afsætning for pakker, 1996-2005

Figur 4.3b: Omsætning og afsætning for totale marked for adresseløse forsendelser, 2001-2005



Kilde: Post Danmarks årsregnskaber 1996-2005 og Styrelsens skøn.

Det fortsatte fald i mængden af breve og den stigende konkurrence på de markeder, hvor Post Danmark ikke har eneret, har medført markante omlægninger af selskabets produktion. Post Danmark har over en årrække reduceret antallet af brevpostcentre og pakkecentre. Samtidig er der sket en reduktion i antallet af betjeningssteder og en omdannelse af posthuse til postbutikker eller butikker med postfunktion (fx købmænd). Selskabet har desuden investeret i nye sorteringsanlæg, så en stor andel af forsendelserne kan sorteres maskinelt.

Disse omlægninger har ført til en reduktion af antallet af ansatte fra knap 26.000 i 1999 til ca. 21.500 ansatte i 2005.¹⁷ Post Danmark er dog fortsat blandt landets 30 største virksomheder med ca. 900 posthuse og postbutikker, hvoraf kun 200 er egendrevne, samt en omsætning på knap 12 mia. kr. i 2006.¹⁸ Den faldende afsætning mht. breve er blevet kompenseret af stigende portotakster. Selskabets økonomiske resultater fremgår af boks 4.3.

EU's postdirektiver har medført en række organisatoriske ændringer på postområdet med henblik på at gøre aktørerne bedre rustet til et mere konkurrencepræget marked.

¹⁷ Jf. Finansministeriet, Statens selskaber, juni 2006, Færdselsstyrelsens hjemmeside og Post Danmarks årsregnskaber (1995-2005).

¹⁸ Selskabet ejer desuden en række datterselskaber og associerede selskaber, fx den belgiske postoperatør, De Post – La Poste, som selskabet i 2005 opkøbte sammen CVC Capital Partners.

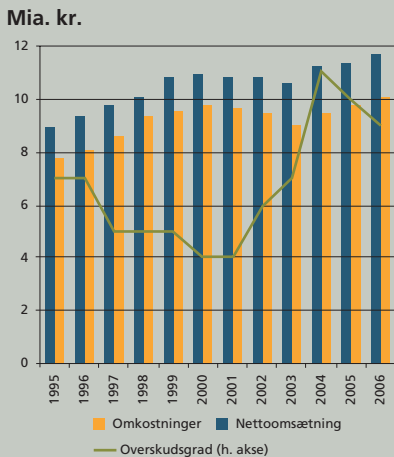
Først blev myndigheds- og driftsopgaver på postområdet adskilt i 1995. Postvæsenet blev udskilt som en særskilt enhed samtidig med, at myndighedsopgaverne blev overført til det daværende Trafikministerium og et nyt Posttilsyn. Dette tilsyn bliver nu varetaget af Færdselsstyrelsen. Post Danmark blev herefter omdannet til en selvstændig offentlig virksomhed. I 2002 blev Post Danmark omdannet til et aktieselskab ejet 100 pct. af staten. I 2005 solgte staten 22 pct. af aktierne til den britiske kapitalfond CVC Capital Partners og 3 pct. af aktierne til medarbejderne i Post Danmark.¹⁹

¹⁹ Staten solgte 3 pct. af aktierne til Post Danmark med henblik på, at selskabet kunne etablere dels et generelt medarbejderaktieprogram, dels et særligt aktieincitamentsprogram for ledelsen, jf. Finansministeriet, *Statens selskaber*, juni 2006.

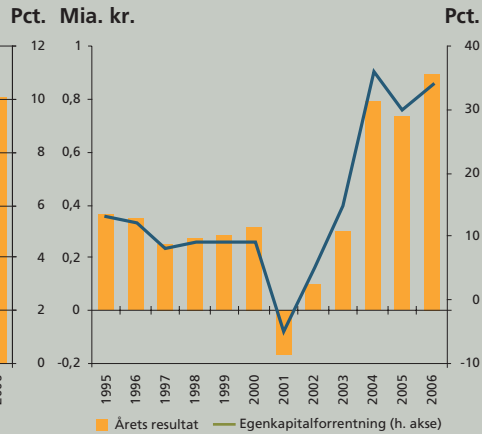
Boks 4.3: Post Danmarks resultater

Post Danmark er den største aktør på markedet for posttjenester i Danmark. Post Danmarks nettoomsætning steg fra 2005 til 2006 med ca. 2 pct. til 11,6 mia. kr., jf. figur 4.4a. Brevposten er med en andel på ca. 60 pct. af omsætningen selskabets hovedprodukt. Den faldende afsætning af breve har begrænset væksten i omsætningen, men stigende portotakster har kompenseret for de faldende mængder. Overskudsgraden var stigende fra 2001 til 2004, men faldt i 2005, jf. figur 4.4a, da der blev etableret et medarbejderaktieprogram. Siden 2004 har årets resultat for Post Danmark ligget over 700 mio. kr., og det hidtil bedste resultat var på 892 mio. kr. i 2006.

Figur 4.4a: Nettoomsætning og omkostninger



Figur 4.4b: Resultat og egenkapitalforrentning



Anm.: I 2001 indgik Post Danmark en aftale om overgang til overenskomstansættelse af 96 pct. af Post Danmarks tjenestemænd. Aftalen førte til en engangsbetaling på 549 mio. kr., som er med til at forklare det negative resultat i 2001. Årene 2002 og 2003 var ligeledes præget af markante engangsydelser så som gennemførelse af personalebudsninger og centralisering af pakke- og brevcentre.

Kilde: Post Danmarks årsregnskaber 1995-2005.

Det er vanskeligt at identificere et mål for effektivitet, som er anvendeligt for postsektoren. En mulighed er at måle antallet af breve omdelt pr. ansat. Dette mål tager dog ikke højde for, at Post Danmarks ansatte i stigende grad udfører andre aktiviteter og giver derfor ikke et retvisende billede. I stedet kan effektiviteten tilnærmes ved at betragte udviklingen i Post Danmarks reale omsætning pr. ansat, jf. tabel 4.1. Dette mål viser et fald på ca. 1 pct. i perioden 2001-2002 efterfulgt af en stigning. Niveaueet i 2005 var knap 1 pct. under niveaueet i 2001. ▶

Tabel 4.1: Post Danmarks reale omsætning pr. ansat

	2001	2002	2003	2004	2005
Real omsætning pr. ansat, 1.000. kr.	453	444	447	450	450
Indeks 2001 = 100	100	97,9	98,6	99,3	99,3

Anm.: Den reale omsætning pr. ansat fremkommer ved at deflatere omsætningen i årets priser med portoindexet fra opgørelsen af forbrugerprisindexet (HICP).

Kilde: Post Danmarks årsregnskaber og Styrelsens beregninger.

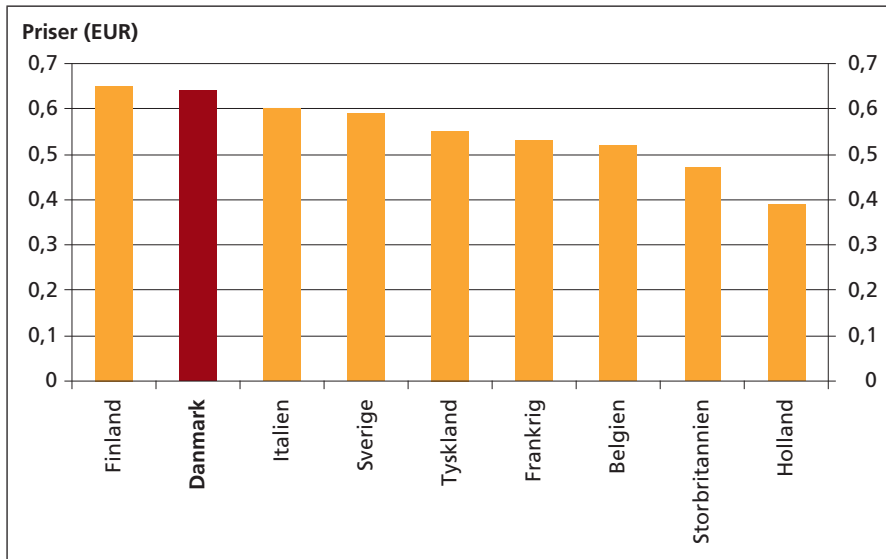
4.4 PRISER OG KVALITET I DANMARK SAMMENLIGNET MED EU9

Portoen

Danmark er et af de lande i EU9²⁰, der har den højeste porto for et indenlandsk standardbrev.²¹ I gennemsnit var portoen for et standardbrev 0,55 EUR for EU9-landene i 2006. Den danske porto på 0,64 EUR blev kun overgået af Finland. Storbritannien og Holland havde de laveste takster, jf. figur 4.5.

²⁰ EU9-landene er: Belgien, Storbritannien, Finland, Frankrig, Holland, Italien, Sverige, Tyskland og Danmark.

²¹ Et indenlandsk standardbrev er i alle lande defineret som den hurtigste brevkategori, som er underlagt et mål for, hvor stor en andel af brevene, der skal være omdelt næste hverdag. I Danmark er den hurtigste brevkategori A-breve op til 50 g. I andre EU9-lande dækker den hurtigste brevkategori A-breve i vægtklassen 0-20 g.

Figur 4.5: Forbrugerpriser for indenlandske standardbreve, 2006

Kilde: Deutsche Post, Letter prices in Europe, januar 2006.

En række forhold gør det vanskeligt at drage håndfaste konklusioner på baggrund af prissammenligningen. I sammenligningen dækker taksterne første vægtinterval, der imidlertid ikke er ens i samtlige EU9-lande. I Danmark dækker første vægtinterval 0-50 g, hvorimod dette interval dækker 0-20 g i en række andre EU9-lande.²² Taksten i Danmark dækker således over et mere omfattende produkt end i de fleste andre lande.²³

Dertil kommer, at der er en række forskelle i distributionen mellem landene. Det gælder både afstande inden for hvert enkelt land, befolkningstæthed, brevmængde pr. husstand samt nationale regler for, om post skal afleveres i brevsprækker, postkasser ved vejen eller særlige brevkasseanlæg (i etageejendomme).

Endelig er der forskelle i takstreguleringen, som i de fleste lande i forskellig udstrækning er underlagt et loft, i omfanget af subsidier og i de indirekte skatter. Fx behandles postydelser ikke ens i alle EU9-landene mht. moms. I de fleste EU9-lande, herunder Danmark, er den befordringspligtige virksomhed momsfrataget,

²² Sverige, Tyskland, Frankrig, Holland og Italien.

²³ Taksterne i figur 4.5 er omregnet til EUR ved anvendelse af de faktiske valutakurser i 2005. I stedet kunne omregningen ske ved at benytte købekraftspariteter, hvorved der tages højde for forskelle i niveauet for de samlede forbrugerpriser i de enkelte lande. Ved en sådan sammenligning har Danmark de tredjelaveste takster for indenlandske standardbreve i EU9.

men købsmoms kan ikke fradrages. Modsat er der moms på hhv. 22 pct. og 25 pct. på postydelseerne i Finland og Sverige, som til gengæld kan fradrage købsmoms.

Når Finland har høje forbrugerpriser på trods af, at der er sket en liberalisering af sektoren, skyldes det bl.a., at det ikke har været attraktivt for konkurrenter at gå ind på brevmarkedet i Finland. En væsentlig årsag er, at der ved tildeling af en licens stilles krav om befordringspligt i dækningsområdet, og at nye postoperatører skal betale en afgift på op til 20 pct. af deres omsætning afhængig af befolkningstætheden i dækningsområdet²⁴.

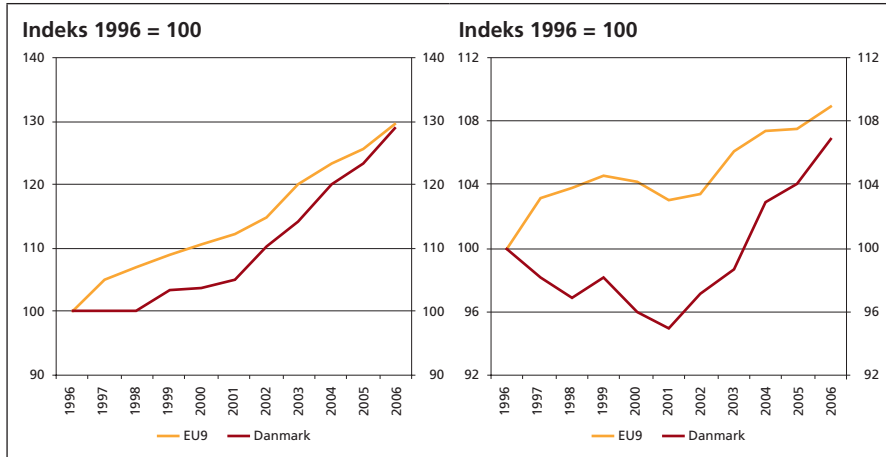
Forbrugerpriserne for postydelse er de sidste 10 år steget med ca. 30 pct. i både Danmark og i EU-landene som helhed, jf. figur 4.6a. og 4.6b. I Danmark dækker det over en relativ svag vækst i priserne fra 1996 til 2001 og en stærkere vækst i priserne i den sidste del af perioden. Når priserne er steget mere i Danmark efter 2001, skyldes det bl.a. en lempelse af prisloftet fra 2004. Prisloftet blev omlagt fra at følge det samlede forbrugerprisindeks til i stedet at følge forbrugerprisindekset for tjenester.

Portoen for postydelse dækker i denne sammenhæng portoen for private forsendelser og for pakker. De reale stigninger i forbrugerpriserne for postydelse har i Danmark været en smule lavere end EU9-landene som helhed i 10-års perioden fra 1996-2006, jf. figur 4.6b. I perioden 2002-2006 var der i Danmark markante reale stigninger i portotaksterne. Denne udvikling skyldes primært Post Danmarks forøgede portotakster, men den reale stigning skal også ses i lyset af en mere moderat udvikling i de generelle forbrugerpriser i perioden 2002-2006 sammenlignet med tidligere år.

²⁴ Jf. PricewaterhouseCoopers: *The Impact on Universal Service of the Full Market Accomplishment of the Postal Internal Market in 2009*, bilag 2 (Finland), 2006.

Figur 4.6a: Forbrugerpriser for postydelser for Danmark og EU9. Nominelle priser, 1996-2006

Figur 4.6b: Forbrugerpriser for postydelser for Danmark og EU9. Reale priser, 1996-2006



Anm.: Indekserne for postydelser er fra opgørelsen af HICP indeks, dvs. harmoniserede forbrugerpriser. Indekset for EU9 er et simpelt gennemsnit. Det reale prisindeks fremkommer ved at korrigere det nominelle indeks for den generelle prisudvikling (HICP).

Kilde: Eurostat og Styrelsens beregninger.

Kvaliteten

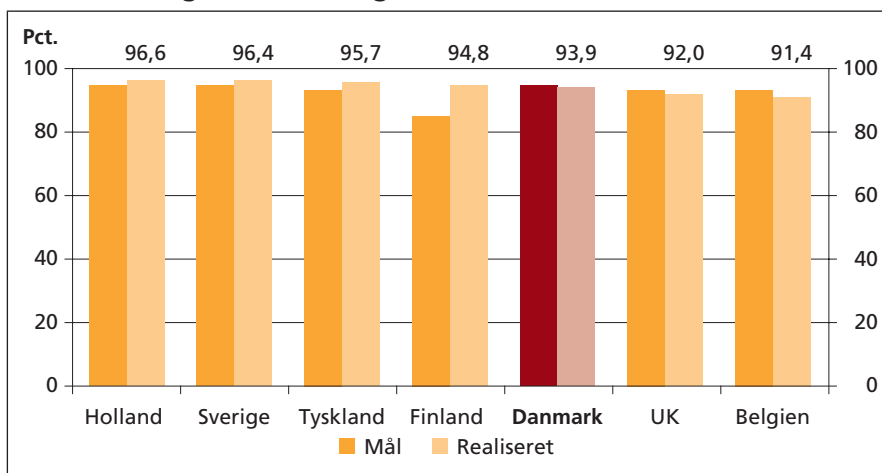
Leveringstiden er en af de vigtigste faktorer i kvaliteten for posttjenester. Den angiver, hvor hurtigt posten bliver omdelt efter indlevering. De fleste EU9-lande anvender leveringstiden for breve af hurtigste kategori som mål for kvaliteten. Der er sat krav og mål for leveringstiden i de nationale reguleringer, og myndighederne kontrollerer, om kravene er opfyldt.

Kvaliteten måles som hovedregel på, hvor stor en andel af brevene, der er omdelt næste hverdag efter indleveringen. Post Danmarks leveringstider var i 2005 de femtebedste ud af de syv EU-lande, som indgår i figur. 4.7.

I Danmark er kravet for indenlandske adresserede breve (A-breve) dag-til-dag levering på alle hverdage. Minimumskravet er iht. Post Danmarks koncession, at 93 pct. af disse breve skal være omdelt første hverdag efter indleveringen.²⁵ Det er desuden en målsætning, at kvaliteten er bedre end minimumskravet, og at mindst 95 pct. af brevene er omdelt første hverdag efter indleveringen.

²⁵ Jf. bkg. nr. 1312 om koncession for Post Danmark A/S af 14. december 2004, § 3, stk. 4.

Figur 4.7: Indenlandske breve af hurtigste kategori omdelt følgende hverdag, 2005



Note: Alle EU-lande er ifølge Verdenspostkonventionen forpligtet til gratis at befordre blindeforsendelser op til 7 kg. Det er adresserede forsendelser, som indeholder kommunikationsmateriale til brug for blinde (fx publikationer i punktskrift eller bånd med indlæste tidsskrifter).

Anm.: Der er ikke tilgængelige data for Frankrig og Italien. For Tyskland er kravet om leveringstid, at brevene skal være omdelt senest 2 hverdage efter indlevering.

Kilde: Unex opgørelse fra IPC for 2005 og Styrelsens undersøgelse.

Post Danmarks leveringstider i 2005 var dog lavere end i de to foregående år²⁶, hvor leveringstiderne for A-breve var over 95 pct. I 2006 steg leveringstiden svagt til 94,1 pct.

Sammenligningen af de enkelte landes leveringstider tager ikke højde for forskelle i landespecifikke forhold. Det gælder fx spørgsmålet om, hvornår et brev senest skal være indleveret for at nå frem næste dag, og hvornår modtageren senest skal have modtaget brevet næste dag, for at tidspunktet for modtagelse betragtes som rettidigt. Har et land seneste indleveringstidspunkt kl. 13, og er servicemålet for levering til modtageren senest kl. 16 næste dag, kan postvæsenet have lettere ved at opnå en god kvalitet. De geografiske afstande kan også have betydning for leveringstiderne. Desuden har ikke alle lande krav om lørdagsudbringning. Da lørdagsomdeling indgår i kvalitetsmålingen, er det sværere for lande med lørdagsudbringning at nå et givet mål for leveringstiderne.

Dertil kommer, at fordelingen på henholdsvis A- og B-breve kan have betydning for, hvor let kvalitetsmålet kan opfyldes. Post Danmark har en høj andel af A-breve og tilbyder mulighed for sen indlevering.

²⁶ Ifølge Post Danmark faldt kvaliteten i 2005. Selskabet har som hovedårsager angivet vejrliget og indkøringsvanskeligheder vedrørende overgang til to brevcentre vest for Storebælt. (Se bestyrelsens beretning til ordinær generalforsamling i 2006).

Effektivitet

Det er i praksis meget vanskeligt at sammenligne effektiviteten i postsektoren på tværs af lande. Der er store forskelle i antal breve pr. indbygger, befolkningstæthed og de geografiske forhold. Der er også store forskelle i omfanget af samproduktion. I Danmark har postvæsenet aktiviteter inden for fx adresseløse forsendelser og pakker, mens det ikke er tilfældet i alle andre lande. Derfor kan simple mål for antallet af forsendelser pr. ansat give et misvisende billede af effektiviteten. Alternative indikatorer som omsætning pr. ansat er af lignende årsager også svære at sammenligne på tværs af lande.

4.5 RETTIGHEDER, PLIGTER OG ADGANGSVILKÅR I DANMARK OG EU9

Kommissionen lægger i et direktivforslag op til yderligere liberalisering af postsektoren. Hvis forslaget bliver vedtaget, vil eneretten for breve under 50 g blive afskaffet fra 2009. Det vil få stor betydning for sektoren – især hvis de andre lov-mæssige barrierer, som fortsat hæmmer konkurrencen, også fjernes.

Få lande har allerede tilpasset rammebetingelserne ved at afskaffe eneretten til omdeling af breve. Sverige og Finland afskaffede monolet for brevpost allerede i 1994, og Storbritannien ophævede brevmonolet med virkning fra 2006. De øvrige lande har kun delvist fjernet eneretten for udvalgte brevttyper, jf. tabel 4.2. Holland og Tyskland har dog vedtaget at afskaffe brevmonolet fra 2008.

Tabel 4.2: Omfanget af eneretten for breve, 2006

Lande (EU9)	Indenlandske og breve fra udlandet	Direct mail (adresserede reklamebreve)	Breve til udlandet
Sverige, Finland og UK	Liberaliseret	Liberaliseret	Liberaliseret
Holland	Eneret	Liberaliseret	Liberaliseret
Italien	Eneret	Liberaliseret	Eneret
Belgien, Tyskland, Danmark og Frankrig	Eneret	Eneret ¹	Liberaliseret

Note 1: Direct mail er de facto liberaliseret i Danmark, fordi over 95 pct. af disse forsendelser vejer over 50 g.

Kilde: Transport- og Energiministerens svar på spørgsmål nr. 86 til Trafikudvalget, 5. januar 2007.

Konkurrencestyrelsens undersøgelse viser, at Danmark er blandt de EU9-lande, der opretholder flest rettigheder og pligter på postområdet. Danmark har således fastholdt Post Danmarks eneret på breve op til og med 50 g og fastholdt et loft for

portostigninger på breve op til 50 g. Danmark har også en mere vidtgående befodringspligt end EU's minimumskrav og en enhedstakst på alle forsendelser omfattet af befodringspligten. Finland og til dels Sverige har i højere grad givet aktørerne frit spil på disse områder, jf. boks 4.4.

De fleste lande har en mere vidtgående befodringspligt end EU's minimumskrav. I Danmark er vægtgrænsen for pakker 20 kg mod EU's minimumskrav for indenlandske pakker på 10 kg. I Danmark omfatter befodringspligten seks ugentlige omdelingsdage for breve mod EU's krav om fem ugentlige omdelingsdage. Finland og Belgien har som de eneste EU9-lande fastsat befodringspligten på samme niveau som EU's minimumskrav.

EU-landene anvender forskellige modeller for reguleringen af taksterne, når enretten er afskaffet. I Finland er der ikke prisloft for posttjenester, men myndigheden kan gribe ind over for høje stigninger. I Sverige gælder prisloftet kun for enkeltbreve op til 500 g, hvor portoens ikke må stige mere end forbrugerprisindekset. Storbritannien har et prisloft for befodringspligtige tjenester.

Ud over Danmark har Tyskland og Italien enhedstakster for alle befodringspligtige tjenester. Andre lande begrænser derimod enhedstakster til udvalgte befodringspligtige forsendelser. Enkelte lande har således ophævet princippet om enhedstakster for masseforsendelser. Sverige har fx kun enhedstaksterne for enkeltbreve, og i Frankrig gælder enhedstakster ikke for masseforsendelser. Finland anvender kun enhedstakster for breve af hurtigste kategori, dvs. en kategori, som svarer til A-breve i Danmark.

Boks 4.4: Forskelle i rettigheder og pligter i EU9, 2006

Pligter, rettigheder og priser	DK	SE	FI	UK	NL	DE	FR	BE	IT
Eneret	●	●	●	●	●	●	●	●	●
Prisloft	●	●	●	●	●	●	●	●	●
Befordringspligt	●	●	●	●	●	●	●	●	●
Enhedstakster	●	●	●	●	●	●	●	●	●

Note 1: 1) Grønt er opfyldt, 2) gult er delvis opfyldt, og 3) rødt er ikke opfyldt.

Note 2: DK (Danmark), SE (Sverige), FI (Finland), UK (Storbritannien), NL (Nederlandene), DE (Tyskland), FR (Frankrig), BE (Belgien), IT (Italien).

Begrænsning af eneret:

- Grønt lys er tildelt, når eneretten er helt afskaffet for distribution af breve uanset vægt.
- Gult lys er tildelt, når eneretten omfatter breve mindre end 50 g.
- Rødt lys er tildelt, når eneretten for breve går op til og med 50 g.

Prisloft:

- Grønt lys er tildelt, når der ikke anvendes prisloft for postydelser omfattet af eneretten.
- Gult lys er tildelt, når prisloftet kun omfatter enkeltforsendelser.
- Rødt lys er tildelt, når der anvendes prisloft for alle forsendelser omfattet af eneretten.

Omfang af befordringspligt:

- Grønt lys er tildelt, når befordringspligten kun omfatter breve til og med 2 kg.
- Gult lys er tildelt, når befordringspligten a) omfatter breve til og med 2 kg og b) andre adresserede forsendelser (fx blade/magasiner) til og med 2 kg.
- Rødt lys er tildelt, når befordringspligt a) omfatter breve til og med 2 kg, b) andre adresserede forsendelser (fx blade/magasiner) til og med 2 kg og c) pakker op til 20 kg.

Enhedstakster:

- Grønt lys er tildelt, når der ikke anvendes enhedstakster for postydelser omfattet af befordringspligten.
- Gult lys er tildelt, når enhedstakster kun omfatter enkeltforsendelser under befordringspligten.
- Rødt lys er tildelt, når enhedstakster omfatter alle forsendelser under befordringspligten.

Kilde: Styrelsens spørgeskemaundersøgelse hos EU9-landenes postmyndigheder og konkurrencemyndigheder.

Forskellige adgangsvilkår

Hvis der skal være reel konkurrence på postområdet fra 2009, er det afgørende, at der er ens og lige konkurrencevilkår ("level playing field") for alle operatører. De lige konkurrencevilkår bør fx omfatte adgang til vigtig postal infrastruktur som postboks, postkasser samt databaser for adresser og adresseændringer. Kommissionen har udpeget vigtig postal infrastruktur og vigtige postale tjenester, men lader det være op til den enkelte medlemsstat at tage stilling til, hvorvidt adgangen til disse faciliteter bør reguleres.²⁷

En sammenligning viser, at der er store forskelle i vilkårene for adgang til postinfrastrukturer i EU9-landene, jf. boks 4.5. Danmark er placeret i midterfeltet. Andre lande er nået længere med at tilpasse adgangsvilkårene til vigtig postal infrastruktur i et marked med flere operatører.

Sverige, Tyskland og Finland er lande, som er kommet langt med at sikre ensartede konkurrencevilkår på markedet. De har i højere grad end Danmark tilpasset reguleringen, så den sikrer konkurrenter lige adgang til væsentlige infrastrukturer.

²⁷ Jf. Kommissionen, Forslag til Europaparlamentets og Rådets direktiv om ændring af direktiv 97/67/EF med henblik på fuld realisering af det indre marked for posttjenester i Fællesskabet. KOM (2006) 594 endelig, jf. artikel 11a samt forslagsets betragtninger.

Boks 4.5: Forskellige adgangsvilkår i EU9, 2006

Adgang	DK	SE	FI	UK	NL	DE	FR	BE	IT
Adgang til adressedata	●	●	●	●	●	●	●	●	●
Adgang til postbokse	●	●	●	●	●	●	●	●	●
Opstilling af postkasser	●	●	●	●	●	●	●	●	●

Note 1: 1) Grønt er opfyldt, 2) gult er delvis opfyldt, og 3) rødt er ikke opfyldt.

Note 2: DK (Danmark), SE (Sverige), FI (Finland), UK (Storbritannien), NL (Nederlandene), DE (Tyskland), FR (Frankrig), BE (Belgien), IT (Italien).

Adgang til adressedatabaser:

- Grønt lys er tildelt, når der er fri adgang til den befordringspligtige operatørs adresseoplysninger (fx adressedatabase), og betingelserne for adgang er fastsat i lovgivning eller i samarbejde mellem markedets operatører.
- Gult lys er tildelt, når der er adgang til den befordringspligtige operatørs adresseoplysninger (fx adressedatabase), og den befordringspligtige operatør selv fastsætter vilkår, som fx priser.
- Rødt lys er tildelt, når der ikke er adgang til den befordringspligtige operatørs adresseoplysninger.

Adgang til postbokse:

- Grønt lys er tildelt, når adgang til den befordringspligtige operatørs postbokse er garanteret gennem lovgivning.
- Gult lys er tildelt, når der er adgang til den befordringspligtige operatørs postbokse, men indehaveren af befordringspligten selv fastsætter vilkår som fx priser.
- Rødt lys er tildelt, når der ikke er adgang til den befordringspligtige operatørs postbokse.

Opstilling af postkasser:

- Grønt lys er tildelt, når nye operatører har fået tilladelse til at opstille postkasser og udnytter tilladelserne.
- Gult lys er tildelt, når lovgivningen ikke hindrer nye operatører i at søge om tilladelse til at opstille postkasser.
- Rødt lys er tildelt, når lovgivningen udelukker muligheden for, at andre end den befordringspligtige operatør kan få en tilladelse til at opstille postkasser.

Kilde: Styrelsens spørgeskemaundersøgelse hos EU9-landenes postmyndigheder og konkurrencemyndigheder.

I Sverige er der i dag en reel konkurrence, fordi CityMail er kommet ind på brevmarkedet som konkurrent til Posten AB i og omkring de større svenske byer. I Finland har det til gengæld endnu ikke været attraktivt for konkurrenter at gå ind på brevmarkedet, fordi der ved tildeling af en licens stilles krav om befordrings-

pligt i dækningsområdet som en del af tilladelsen.²⁸ Som nævnt har kravet om befordringspligt i Finland været kombineret med et krav om, at nye postoperatører skal betale en afgift. Kommissionens udkast til postdirektiv forbyder specifikt denne kombination.

Disse eksempler viser, at den valgte reguleringsmodel har stor betydning for, om konkurrencen bliver reel på de respektive markeder.

I Sverige sikrer lovgivningen alle aktører adgang til hinandens postbokse. Licenssystemet er opbygget således, at hvis en distributør får tildelt en licens, skal distributøren samtidig give konkurrenterne adgang til sine postbokse på ikke-diskriminerende vilkår og til omkostningsbaserede priser.²⁹ I Finland er distributørerne ifølge lovgivningen forpligtet til at samarbejde om adgang til postbokse og eftersendelse af post, og resultatet af forhandlingerne skal godkendes af postmyndigheden.

I Sverige kan alle operatører få adgang til adresseoplysninger. Posten AB og CityMail A/S har oprettet et fælles selskab, Svensk Adressändring, som drives af Posten AB og varetager en database med adresseændringer.

I Danmark kan konkurrenter til Post Danmark søge om en tilladelse til at opstille postkasser, men hidtil har ingen konkurrenter søgt om en sådan tilladelse. I Sverige og Tyskland har konkurrenter fået tilladelser og opstillet egne postkasser.³⁰

Alle postvirksomheder skal gennem en ukompliceret registrering hos Færdselsstyrelsen for at kunne befordre adresserede forsendelser op til 20 kg.³¹

En sammenligning viser, at der i samtlige EU9-lande anvendes autorisations- og licenssystemer for distributører af adresserede breve. Der er forskelle mellem EU9-landene mht. krav om tilladelse eller registrering for at starte som pakkedistributør. I enkelte lande er der ikke sådanne krav for at udføre pakkedistribution.

Moms

Momsreglerne bygger i EU-landene på 6. momsdirektiv, som fritager de nationale postoperatører for moms, for så vidt angår befordringspligtige tjenester. Reglerne

28 Jf. PricewaterhouseCoopers, *The Impact on Universal Service of the Full Market Accomplishment of the Postal Internal Market in 2009*, bilag 2 (Finland), 2006.

29 Jf. PricewaterhouseCoopers, *The Impact on Universal Service of the Full Market Accomplishment of the Postal Internal Market in 2009*, bilag 2 (Sverige), 2006.

30 Jf. Styrelsens undersøgelse hos EU9-landenes post- og konkurrencemyndigheder.

31 Jf. Færdselsstyrelsens hjemmeside; www.fstyr.dk. Færdselsstyrelsen fører det generelle tilsyn med postvirksomheder. Alle virksomheder, der udfører erhvervsmæssig postbefordring af adresserede forsendelser op til 20 kg, skal registreres hos Færdselsstyrelsen.

er derfor udformet, så de ikke tager højde for et marked med flere operatører, hvilket medfører ulige konkurrencevilkår for konkurrerende operatører. Kun i Sverige og Finland er der moms på alle postydelser. I de øvrige EU9-lande er de tjenester, som er omfattet af befordringspligt, i større eller mindre omfang momsfritaget, mens tilsvarende tjenester udført af andre distributører er momspligtige.

Kommissionen har tidligere foreslået, at alle postydelser bliver pålagt moms, men dette forslag blev ikke vedtaget af ministerrådet. Kommissionen skal derfor sikre, at det gældende momsdirektiv overholdes ensartet i Europa, og har indledt undersøgelser af de nationale momsregler for tidligere postmonopoler i UK, Tyskland og Sverige.³² Ifølge Kommissionen går de nationale momsregler i UK og Tyskland videre end momsdirektivet tillader, fordi de nationale operatører er momsfritaget for næsten alle deres ydelser, dvs. momsfritagelsen rækker videre end de befordringspligtige ydelser. I Sverige følger de nationale momsregler ikke direktivets momsfritagelse for befordringspligtige posttjenester, fordi alle postydelser pålægges moms.

Kommissionen er opmærksom på, at tilsvarende problemer eksisterer i andre lande, men Kommissionen har udvalgt prøvesager vedrørende disse tre lande.

4.6 BYRDEN VED BEFORDRINGSPLIGT

Byrden ved befordringspligten opstår, når postoperatøren ved offentlig regulering er forpligtet til at udbyde en tjeneste, hvor indtægterne er mindre end udgifterne. Sådanne tab kan fx skyldes, at operatørens frihed til at fastsætte taksterne er begrænset som følge af krav om enhedstakster. Andre tab, som ikke fremkommer pga. reguleringsmæssige forpligtelser, men som alene er et resultat af virksomhedens egne kommercielle dispositioner, indgår ikke i byrden.

Kommissionens forslag om at ophæve eneretten for breve fra 2009 indebærer, at brevpost under 50 g kan konkurrenceudsættes. Det vil mindske Post Danmarks muligheder for at fastsætte sine priser uden hensyntagen til konkurrenterne.

Forslaget indebærer også, at der kun kan være nationale regler om landsdækkende enhedstakster for enkeltvis forsendelser omfattet af befordringspligten. Det vil betyde en væsentlig begrænsning i anvendelsen af enhedstakster i Danmark. Det vil øge Post Danmarks kommercielle handlefrihed, og tab for alle andre ydelser end enkeltvis forsendelser vil kunne undgås.

Forslaget giver desuden mulighed for, at befordringspligtens indhold kan begrænses yderligere. Det kan fx ske ved, at pligten ikke går videre end EU's minimums-

32 Jf. Kommissionens pressemeddelelse IP/06/484 af 10. april 2006.

krav mht. antallet af omdelingsdage. Danmark kan således beslutte, at antallet af omdelingsdage pr. uge for befordringspligtige forsendelser reduceres fra seks til fem dage pr. uge, svarende til EU's minimumskrav. Danmark kan også beslutte, at postkasser skal placeres i skel for huse/villaer på landet, som der er krav om for visse parcel- og rækkehuse i byområder.

Byrden ved befordringspligten i 2005

Konkurrencestyrelsen har beregnet et skøn for, hvor stor en byrde befordringspligten udgør for Post Danmark under den nuværende regulering. Beregningerne er foretaget på grundlag af Post Danmarks regnskabstal for 2005. De hviler på en række forudsætninger, som der er redegjort for i boks 4.6.

Byrden ved befordringspligten er under de angivne forudsætninger beregnet til ca. 700 mio. kr. i 2005. Denne byrde bliver finansieret af overskud på ydelser fra områder, hvor konkurrencesituationen og eneretten giver Post Danmark mulighed herfor. Samlet havde selskabet et overskud på op mod 738 mio. kr. i 2005. Det steg til 892 mio. kr. i 2006. Det er selskabets hidtil bedste resultat.

Boks 4.6: Byrden ved befordringspligten i 2005

Post Danmarks byrde ved at varetage befordringspligten er beregnet til at have udgjort ca. 700 mio. kr. i 2005. Beregningen er lavet på grundlag af de inkrementelle omkostninger (IC) i Post Danmarks konkurrenceregnskab for 2005. Inkrementelle omkostninger er de omkostninger, som over en tidshorisont på 3-5 år falder bort, hvis en given aktivitet ophører. Der er nærmere redegjort for beregningerne i et metodenotat, der kan ses på Styrelsens hjemmeside www.ks.dk¹. Omkostningerne er opgjort for hver af de 5 befordringspligtige produkter opdelt på land og by. De 5 befordringspligtige produkter er: (1) breve under 50 g, (2) breve over 50 g, (3) magasinpost, (4) befordringspligtige pakker og (5) dagblade.

Omkostningerne er desuden opdelt på omkostninger, der kan henføres til filialer, salg, indsamling, sortering, transport, distribution og overhead. Distributionsomkostningerne, som er langt den største omkostningspost, er fordelt mellem land og by ud fra ruteundersøgelser, som Post Danmark løbende gennemfører. Omkostningerne til filialer, salg, indsamling, sortering, transport og overhead er fordelt mellem land og by efter antallet af forsendelser.

Byrden ved befordringspligten på ca. 700 mio. kr. fremkommer ved at lægge underskuddene for de befordringspligtige produkter opdelt på land og by sammen. Post Danmark har også pligt til at befordre blindeforsendelser, hvortil der knytter sig en mindre ekstra byrde. Bladstøtten er holdt ude af beregningerne, fordi bladstøtten til Post Danmark ophørte den 1. januar 2007. Byrden skyldes primært de landsdækkende enhedstakster og prisreguleringen af breve under 50 g.

Note 1: Beregningerne bygger på de samme principper, som NERA tidligere har anvendt ved opgørelse af byrden ved forsyningspligt. Se evt. NERA, Costing and Financing of Universal Service Obligation, 1998.

Kilde: Post Danmarks regnskabsoplysninger for hvert af de 5 befordringspligtige produkter fra 2005 og www.ks.dk.

Byrden ved befordringspligt fra 2009

Post Danmark vil kunne få konkurrence på alle postydelse i alle områder af Danmark med ophævelsen af eneretten for breve i 2009. I praksis vil der dog næppe komme konkurrence i landområder, hvor det i dag er vanskeligt for blot én operatør at opnå kritisk masse. Tabet ved den større konkurrence opvejes i nogen grad af, at de landsdækkende takster begrænses til kun at gælde for enkeltvis forsendelser af breve og pakker.

De elementer i forslaget til nyt postdirektiv, der påvirker opgørelsen af byrden ved befordringspligt, er vist i boks 4.7.

Boks 4.7: Kommissionens forslag til ændrede rettigheder og pligter fra 2009

Kommissionens forslag til nyt postdirektiv indeholder følgende elementer med betydning for Post Danmarks rettigheder og pligter fra 2009 og for omfanget og størrelsen af befordringspligtbyrden:

- Eneretten til befordringspligtige forsendelser under 50 g afskaffes senest 1. januar 2009.
- EU-landene skal give tilladelse eller licens til konkurrerende operatører inden for det befordringspligtige område.
- Der skal udpeges en eller flere virksomheder, som skal varetage befordringspligten.
- EU-landene må kun anvende landsdækkende enhedstakster for enkeltvise forsendelser. Det vil i praksis sige forsendelser, som betales pr. styk, fx breve frankeret med et frimærke.
- Taksterne for befordringspligtige tjenester skal stå i forhold til omkostningerne (omkostningsægthed) og tilskynde til effektivitetsgevinster.
- Vægtgrænserne for befordringspligtige ydelser kan fastsættes nationalt men skal som minimum omfatte befordring af breve (op til 2 kg) og pakker (op til 10 kg).
- Befordringspligten skal omfatte mindst én omdeling og én indsamling 5 dage om ugen.
- Befordringspligten kan støttes ved fx statsstøtte, offentlige udbud, kompensationsfonde m.v.

Masseforsendelser af breve fra virksomheder og magasinpost udgør ikke enkeltstyksforsendelser og vil derfor ikke længere være underlagt enhedstakster. Masseforsendelser udgør langt hovedparten af den samlede mængde forsendelser, hvorimod enkeltstyksbreve og enkeltstykspakker kun repræsenterer mindre andele af den samlede mængde forsendelser.

Afskaffelsen af eneretten ventes at påføre Post Danmark mere konkurrence. Det vil lægge pres på Post Danmarks indtjening på de områder, hvor Post Danmark i dag henter størstedelen af selskabets overskud. Det understøttes af erfaringer fra Sverige, hvor priserne på masseforsendelser er faldet efter liberaliseringen.

Omvendt vil begrænsningen af de landsdækkende takster til enkeltvise forsendelser give Post Danmark større kommerciel frihed og øgede indtjeningsmuligheder, bl.a. ved at hæve priserne på de områder, der i dag giver underskud. Dette er belyst nærmere i boks 4.8. Post Danmark vil altså miste overskud på nogle områder pga. øget konkurrence, men omvendt kan selskabet nedbringe underskud på andre områder.

Boks 4.8: Byrden ved beforderingspligten fra 2009

Forslaget til nyt postdirektiv indebærer, at Post Danmark fra 2009 får større frihed til at fastsætte taksterne på beforderingspligtige ydelser og dermed tilpasse taksterne til de underliggende omkostninger. Den væsentligste ændring er, at enhedstaksterne for breve og pakker fremover kun vil gælde for enkeltforsendelser, jf. tabel 4.3. Den enkelte medlemsstat kan beslutte at opretholde eller indføre et prisloft for disse forsendelser. Det er en politisk beslutning.

Tabel 4.3: Regulering af takster i dag og fra 2009

Forsendelsestype	I dag	Fra 2009
Breve under 50 g	Enhedstakst og prisloft	Enhedstakst og eventuelt prisloft kun for enkeltforsendelser
Breve over 50 g	Enhedstakst	Enhedstakst og eventuelt prisloft kun for enkeltforsendelser
Magasinpost	Enhedstakst	Frit
Pakker	Enhedstakst	Enhedstakst og eventuelt prisloft kun for enkeltforsendelser
Dagblade	Enhedstakst	Medlemsstat må opretholde eller indføre enhedstakster

Note: Efter den gældende regulering gælder et prisloft for adresserede breve op til 50 g.

Den reducerede anvendelse af enhedstakster fra 2009 vil bl.a. indebære, at Post Danmark kan hæve prisen på industrielle forsendelser i de områder, hvor postomdeling i dag giver underskud. Det drejer sig primært om landområder. Post Danmark vil derved hurtigt kunne nedbringe underskuddet på de beforderingspligtige tjenester.

Direktivforslaget giver dog mulighed for, at enhedstaksterne for distribution af dagblade kan bibeholdes, men Post Danmark kan forhøje enhedstaksterne, så de dækker omkostningerne i by og på land under ét.

For Post Danmark er det afgørende, hvor hurtigt konkurrencen slår igennem og eliminerer selskabets overskud. Det er Styrelsens vurdering, at det vil tage lang tid, fordi konkurrenterne først skal etablere sig og opbygge en distribution. Konkurrencen må derfor ventes at slå igennem gradvist og vil sandsynligvis aldrig brede sig fuldt ud til alle ydelser og til alle områder af landet. Konkurrencen ventes i første omgang at komme i byområderne og rette sig mod masseforsendelser som fx industriel post og magasinpost. ➤

Befordringspligten har dog også en positiv værdi for Post Danmark, idet selskabet som befordringspligthaver kan tilbyde landsdækkende service og en bred vifte af postydelser med mulighed for at etablere helkundeforhold. Det er svært at anslå den positive værdi, men den vil sandsynligvis være betydelig – også i et mere konkurrencepræget marked. Selskabet kan som den eneste virksomhed tilbyde landsdækkende omdeling og har et unikt brand. Befordringspligten bidrager til at give Post Danmark både stordriftsfordele og samproduktionsfordele i forhold til konkurrenterne. Fx kan Post Danmark på samme tid omdele flere typer adresserede forsendelser og adresseløse forsendelser. Derfor vil mange kunder fortsat være afhængige af Post Danmark som eneste mulige leverandør.

Alt i alt vil det næppe være nødvendigt at kompensere Post Danmark for befordringspligten i de første år efter liberaliseringen i 2009.

På længere sigt kan situationen ændre sig. Det afhænger imidlertid af udviklingen på en række områder, herunder hvor hurtigt der opbygges en effektiv konkurrence, og hvor-dan brev- og pakkemarkederne udvikler sig i takt med digitaliseringen. Det er i dag ikke muligt præcist at forudsæe udviklingen.

Hertil kommer, at de ydre forhold omkring postbranchen vil ændre sig, ikke mindst som følge af digitaliseringen, som med stor sandsynlighed vil føre til yderligere fald i brevmængderne. Det vil også påvirke Post Danmarks omkostninger og byrde ved at udføre befordringspligten, men næppe afgørende på kortere sigt.

Alt i alt er det vurderingen, at der i de første år efter den fulde liberalisering næppe vil være en økonomisk byrde af større betydning for Post Danmark ved befordringspligten. Samtidig vil Post Danmarks størrelse og kendskab til det danske postmarked give selskabet væsentlige fordele i konkurrencen med andre operatører. Disse fordele skønnes at modvirke byrden ved befordringspligten.

Inden for visse grænser overlader Kommissionens forslag det til medlemsstaterne at gå videre med nationale foranstaltninger, der letter forsyningspligtbyrden yderligere. Danmark kan fx reducere befordringspligten til mindst én omdeling og indsamling fem dage om ugen i stedet for de nuværende seks dage. Post Danmark vurderer, at det vil betyde en større besparelse.

Andre tiltag kan fx gå ud på at reducere byrden i landområder ved at stille krav om postkasser i skel for huse/villaer på landet, hvilket vil kunne reducere omkostningerne ved at varetage befordringspligten på land. Det er allerede tilfældet for nyere parcel- og rækkehuse i byområder.³³ Her skal brevkasser opstilles ved indgangen til den enkelte parcel og placeres således, at posten kan afleveres i brevkassen direkte fra offentlig vej.

³³ Kravet gælder parcel- og rækkehuse opført efter byggetilladelse udstedt efter 1. januar 1973.

At den fulde liberalisering sandsynligvis ikke de første år vil indebære en byrde ved befodringspligten af større betydning for Post Danmark, understøttes af de svenske erfaringer. I Sverige er der efter fuld liberalisering ikke etableret støtteordninger for at kompensere Posten AB for at varetage befodringspligten. Befodringspligten vurderes tværtimod at udgøre et erhvervsmæssigt aktiv på trods af Sveriges større afstande og lavere befolkningstæthed m.v.³⁴ Sidstnævnte har dog også den konsekvens, at der er større egne af landet, hvor det næppe er sandsynligt, at konkurrenter nogensinde ville kunne få profitabel distribution op at stå i konkurrence med Posten AB. I Danmark vil de geografiske forhold og den højere befolkningstæthed tilsige, at konkurrenter har nemmere ved at etablere konkurrerende distribution til Post Danmark.

Det skal også nævnes, at Posten AB hvert år har modtaget støtte på 400 mio. svenske kr. for at opretholde en særlig kassetjeneste, som i visse egne af landet udføres af landpostbude, fordi denne tjeneste hidtil har givet underskud for selskabet. Kassetjenesten udøves af Posten AB i et samarbejde med bankerne for at sikre borgernes muligheder for kontant ind- og udbetalinger i hele landet.³⁵ Bortset fra landpostbudenes tjenester har kassetjenesten siden 2002 været helt adskilt fra de øvrige posttjenester. Der er fremsat et forslag om, at Posten AB ophører med at varetage denne service vedrørende kassetjenesten fra 2008. Forslaget bliver formentlig vedtaget. Herefter forventes kassetjenesten at blive overtaget af detailkæder og tankstationer.

Finansiering af en befodringspligtbyrde

Kommissionen peger i forslaget på forskellige instrumenter³⁶, som EU-landene kan benytte mht. finansiering af en eventuel byrde ved befodringspligten. Finansieringen kan ske vha. statsstøtte, offentlige udbud af befodringspligten, kompensationsfonde eller udligning af omkostningerne mellem operatørerne. Disse muligheder kan kombineres med, at staten udsteder licenser til flere postoperatører, som indeholder forpligtelser i forbindelse med befodringspligten.

En eventuel statsstøtte skal beregnes således, at der ikke sker en overkompensation i forhold til byrden ved befodringspligt. Det er dog vanskeligt i praksis at beregne byrden nøjagtigt og dermed den modsvarende kompensation. Det vil forudsætte et meget indgående kendskab til befodringsplighthaverens økonomi. Muligheden for at yde statsstøtte forudsætter derfor særskilt myndighedsregulering og et detal-

³⁴ Jf. *The Liberalised Swedish Postal Market, Post og Telestyrelsen, (Sverige), marts 2007.*

³⁵ Jf. *The Liberalised Swedish Postal Market, Post og Telestyrelsen, (Sverige), marts 2007 og CEP-news, nyhedsbrev om postsektoren, MRU Consultancy GmbH, Tyskland, 2007.*

³⁶ Jf. *Kommissionen, Forslag til Europaparlamentets og Rådets direktiv om ændring af direktiv 97/67/EF med henblik på fuld realisering af det indre marked for posttjenester i Fællesskabet. KOM (2006) 594 endelig, jf. forslag til ny artikel 7.*

jeret regnskabsmæssigt tilsyn. Instrumentet er administrativt ressourcekrævende.

Andre muligheder er at etablere en kompensationsfond eller at lave en udligningsordning. Disse muligheder betyder, at alle postoperatører skal medfinansiere den beregnede byrde ved befodringspligten, fx operatørens befodringspligtige omsætning. Beregningen af kompensationsfondens størrelse vil også være vanskelig at foretage og vil indebære samme administrative besværligheder som i forbindelse med statsstøtte.

Offentligt udbud af befodringspligten kan være et velegnet instrument til at finde markedsprisen på byrden ved befodringspligten. Instrumentet forudsætter imidlertid, at der er flere, som er i stand til at byde på befodringspligten. Indtil videre er Post Danmark alene om at kunne løfte en landsdækkende befodringspligt. Det er derfor afgørende, at et udbud tilrettelægges, så flere kan byde. Det kan enten ske ved, at befodringspligten opdeles geografisk, så andre end Post Danmark kan være med, eller ved at befodringspligten opdeles vertikalt, så fx posthusnettet eller indsamlingen af post gennem postkasser udbydes. Hvis befodringspligten splittes op på flere geografiske områder, vil det blive nødvendigt med detaljeret regulering for at sikre, at de forskellige operatører kan udveksle og koordinere deres ydelser, så der ikke sker tab af effektivitet med ekstraomkostninger til følge.

Ingen af de foreslåede instrumenter er ideelle, fordi de alle kan lede til konkurrencebegrænsninger, og fordi de i forskellig grad medfører administrative byrder.

Post Danmark har foreslået, at det ud fra en lighedsbetragtning kunne være rimeligt at pålægge andre postoperatører end den befodringspligtige operatør en befodringspligt for breve op til 50 g i de geografiske områder, hvor de pågældende operatører har licens.

En befodringspligt for nye operatører vil kunne udgøre en adgangsbarriere, der kan udelukke reel konkurrence. Den rummer også en risiko for at pålægge operatørerne samme forretningsmodel som Post Danmark, hvis de fx skal bringe post ud hver dag eller bliver pålagt landsdækkende befodringspligt. Det kan hæmme innovation hos nye operatører, som ved brug af andre forretningsmodeller ellers ville være interesserede i at virke på brevmarkedet.

4.7 LIGE KONKURRENCEVILKÅR

For at få en velfungerende konkurrence på postområdet er det ikke tilstrækkeligt at fjerne Post Danmarks eneret og reducere omfanget af enhedstakstsystemet eller befodringspligten. Det er også nødvendigt at afskaffe andre juridiske barri-

erer, der kan holde konkurrenter ude af markedet eller kan påføre konkurrenterne ulige konkurrencevilkår.

Adgangsvilkårene bør derfor være fri og lige, ligesom konkurrencevilkårene i øvrigt bør være ens for alle på postmarkedet. Denne holdning kommer også klart til udtryk i Kommissionens direktivforslag om lige nationale spilleregler på postområdet.

Hvis Kommissionens forslag bliver gennemført, bliver det op til EU-landene at sikre gennemsigtige og ikke-diskriminerende vilkår³⁷ og at fremme konkurrencen ved at regulere adgangen til væsentlige infrastrukturer eller tjenester i postsektoren. Det drejer sig for Danmarks vedkommende især om følgende konkurrencevilkår:

- Licensregler for alle postoperatører.
- Lige adgang til adresser.
- Lige spilleregler for eftersendelse og returpost.
- Lige vilkår for adgang til postboks.
- Konkurrenceneutrale momsregler for alle postoperatører.

Det er vigtigt, at disse konkurrencevilkår er fastlagt senest på det tidspunkt, hvor Kommissionens forslag om liberalisering af postområdet gennemføres. Regeringens strategi for Danmark i den globale økonomi forudsætter, at der skal foretages et analysearbejde, inden der fremlægges et beslutningsgrundlag for den fortsatte liberalisering.³⁸

Nye licensregler

Den fremtidige befordringspligt sikres bedst ved, at én virksomhed udfører opgaven. Post Danmark vil i de næste mange år være den eneste virksomhed, der vil kunne påtage sig landsdækkende befordringspligt. Selvom der er tale om en pligt, medfører den også mange kommercielle fordele for selskabet.

Det vil bidrage til lige konkurrencevilkår, at der etableres en licensordning, hvor alle operatører skal opfylde de samme minimumskrav til fx service og kvalitet for ydelser og geografiske områder, hvor operatørerne får licens. Licensregler bør dog ikke påtvinge nye operatører samme forretningsmodel som Post Danmark ved fx at fastsætte krav om daglig befordringspligt i deres dækningsområde eller landsdækkende befordringspligt. Dette vil indebære en risiko for, at konkurrenter aldrig trænger ind på markedet. Krav i licensreglerne kan derimod dreje sig om leveringstider for B-breve m.v., idet det må formodes, at dag-til-dag levering af A-

³⁷ Jf. Kommissionen, Forslag til Europaparlamentets og Rådets direktiv om ændring af direktiv 97/67/EF med henblik på fuld realisering af det indre marked for posttjenester i Fællesskabet. KOM (2006) 594 endelig, jf. artikel 11a.

³⁸ Jf. Regeringen, Fremgang, fornyelse og tryghed – strategi for Danmark i den globale økonomi, 2006.

breve ikke er et attraktivt markedssegment for nye konkurrenter. Andre vilkår kan vedrøre clearing af fejlflevede forsendelser og returpost, mulighed for befordring til andre operatørers postboks m.v.

Ifølge Kommissionens direktivforslag kan ingen operatør udelukkes, hvis licensreglernes krav opfyldes. Hvis licensreglerne ikke overholdes, bør der være sanktioner, der i tilfælde af gentagne overtrædelser kan medføre bortfald af licensen.

Der må især udvises tilbageholdenhed med at stille krav om befordringspligt eller ensartede takster for andre end den operatør, der har fået tildelt befordringspligten. Det vil være uhensigtsmæssigt at stille krav om tvungen befordringspligt i regionale postoperatørers dækningsområder, fordi licenssystemet dermed i sig selv kan blive en barriere for adgang til markedet.

Lige adgang til adresseoplysninger

Borgerne er forpligtet til at meddele vedvarende adresseændringer til folkeregisteret, der gennem CPR-registeret har oplysninger om borgernes vedvarende adresser og ændringer heraf.

Midlertidige adresseændringer oplyses imidlertid ikke i samme omfang til folke-registeret, fx hvis en borger i en måned ønsker posten fremsendt til ferieadressen i sommerhuset frem for til hjemmeadressen. I så fald gives der typisk kun meddelelse om den midlertidige adresseændring til Post Danmark.

Gennem offentlig regulering er Post Danmark som indehaver af befordringspligten sikret en unik adgang til offentlige registre som fx CPR-registeret. Post Danmark har hermed mulighed for at samle alle adresseoplysninger i en modtagerdatabase. Selskabet er udelukkende sikret denne adgang for at kunne varetage befordringspligten.³⁹ Oplysningerne må således kun anvendes i forbindelse med opfyldelse af befordringspligten, idet Post Danmark dog i visse tilfælde kan anvende oplysningerne for tjenester, som driftsmæssigt er sammenblandet med befordringspligtige tjenester. Det er fx tilfældet, når hensynet til kvaliteten og en effektiv tilrettelæggelse af befordringen gør det nødvendigt at sammenblende befordringspligtige og andre forsendelser. Post Danmark skal mod betaling levere visse informationer fra databasen til andre postoperatører.⁴⁰ Udleveringen er begrænset til oplysninger om (1) flytteoplysninger og (2) husstande tilmeldt »Ingen reklamer, tak«-ordningen. Udleveringen sker efter skriftlig aftale mellem Post Danmark og den pågældende operatør. Adressedatabasen fulgte med som en del af aktiverne, da selskabet blev omdannet fra en selvstændig offentlig virksomhed til et aktieselskab i 2002.

³⁹ Jf. L nr. 472 om postbefordring af 4. september 2004, § 3 og LFF nr. 121 til lov om postbefordring af 17. december 2003, bemærkninger til § 3.

⁴⁰ Jf. bkg. nr. 1312 om koncession for Post Danmark A/S af 14. december 2004, § 16-17.

Koncessionen sætter imidlertid en række begrænsninger i andre operatørers adgang til oplysningerne. Ifølge koncessionen har Post Danmark således kun pligt til at give konkurrenterne adgang til oplysninger om vedvarende og midlertidige adresseændringer *efter forudgående identifikation af adressaten*, jf. næste afsnit. Endvidere skal Post Danmark udlevere oplysninger om husstande tilmeldt »Ingen reklamer, tak«-ordningen til andre operatører. Oplysninger om flytninger for personer eller virksomheder, der er registreret med navne- og adressebeskyttelse i modtagerdatabasen, vil ikke kunne udleveres.⁴¹ Lov om behandling af personoplysninger⁴² begrænser desuden andre postoperatørers muligheder for at videregive de oplysninger, som de modtager fra databasen.⁴³

Når Post Danmark videresælger oplysningerne fra selskabets adressedatabase til andre postoperatører, foregår det i praksis ved selskabets ydelse, som betegnes »adressevask». Hyppigheden af adressevasken sker ud fra kundens ønske og kan fx gennemføres dagligt. Ydelsen består i, at andre operatører indleverer deres adressedatabases oplysninger til Post Danmark, der så sammenligner oplysningerne med Post Danmarks database. Hvis en anden operatørs database identificerer en adressat på samme måde, vil operatøren få besked om vedvarende og midlertidige adresseændringer. Er adressaten ikke på forhånd korrekt identificeret ifølge Post Danmarks kriterier herfor, modtager de andre operatører ingen fejlmeddelelse retur fra adressevasken. Konkurrenterne får derfor ikke gennem adressevask besked om, hvilke adressater som ikke lever op til kriterierne om forudgående identifikation. Det indebærer, at de ikke får besked om, hvilke adresser i deres egen adressedatabase, som ikke matcher Post Danmarks adressedatabase. Det forhold kan resultere i en større fejlmargen blandt adresserne hos de nye operatører.

Oplysninger om visse grupper af befolkningen, som Post Danmark modtager fra CPR, videregives ikke til andre operatører, medmindre de er tilmeldt som flytninger, hvilket ikke altid er tilfældet.⁴⁴

Det er vigtigt, at konkurrenter kan tilbyde kunderne en god service og ikke hindres heri på grund af en mindre fordelagtig adgang til de offentlige registre, end Post Danmark har. I medfør af CPR-lovens § 38 kan postoperatører mod betaling tegne abonnement på oplysninger fra CPR-registeret gennem en tjeneste, som betegnes adressematch. Som redskab anvendes typisk postoperatørens egen adressedatabase, som vil blive sammenholdt med eventuelle oplysninger i CPR. En postoperatør har således ikke adgang til CPR, men kan mod betaling abonnere på

41 Jf. L nr. 472 om postbefordring af 4. september 2004, § 11, pkt. 15 og bkg. nr. 1312 om koncession for Post Danmark A/S af 14. december 2004, § 17, stk. 2.

42 Jf. L nr. 429 om behandling af personoplysninger af 31. maj 2000, kapitel 4.

43 Jf. bkg. nr. 1312 om koncession for Post Danmark A/S af 14. december 2004, § 20, lov om postbefordring, nr. 472 af 9. juni 2004, § 3, stk. 4, og L nr. 429 om behandling af personoplysninger af 31. maj 2000, § 12.

44 Det gælder oplysninger om nyfødte og indvandrede til Danmark, som Post Danmark modtager fra CPR.

tjenesten og således få opdaterede oplysninger for de adressater, som operatøren på forhånd kan identificere. Hvis en postoperatør kun anvender abonnement på oplysninger fra CPR, vil der imidlertid fortsat være en række midlertidige adresseændringer (fx til ferieadresser), som operatøren ikke får meddelelse om.⁴⁵

Der er derfor behov for at sikre konkurrenterne adgang på samme vilkår til adresseoplysninger, som gælder for Post Danmark. Det gælder både vedvarende og midlertidige adresseændringer.

Hvis konkurrenter pålægges en befordringspligt i deres dækningsområde vil de efter Post Danmarks vurdering være berettiget til samme adgang som Post Danmark til CPR-registeret. Konkurrencestyrelsen vurderer, at det vil være uhenigtsmæssigt at kæde adgangen til adresser sammen med en befordringspligt, fordi det indebærer en risiko for nye adgangsbarrierer for konkurrerende operatører og kan tvinge dem ind i samme forretningsmodel som Post Danmark.

I Sverige er adressedatabasen udskilt fra Posten AB's øvrige virksomhed. Posten AB og CityMail A/S ejer i fællesskab et selskab, Svensk Adressændring, som håndterer en database med adresseændringer. Repræsentanter for uafhængige svenske postvirksomheder er også repræsenteret i bestyrelsen i selskabet. Selskabets vedtægter og særlige aftaler med branchens aktører sikrer, at alle operatører kan få adgang til databasens oplysninger om adresseændringer. Det har ikke været behov for at regulere adgangen til databasen i den svenske postlovgivning yderligere.

Lige spilleregler for eftersendelse og returpost

Med flere postoperatører på det danske postmarked er der større risiko for, at fejlagtigt afleverede forsendelser bliver returneret af modtageren til befordring via en anden postoperatør. Denne operatør vil typisk være Post Danmark, som udfører den landsdækkende befordringspligt. I øjeblikket håndteres fejlafleveringer ved, at de mod betaling af taksten for befordring af den pågældende forsendelse udleveres til rette postvirksomhed, adressat eller afsender, medmindre de pågældende operatører har aftalt andet gennem en særskilt aftale.

Hvis der således ikke foreligger en aftale mellem postoperatørerne, vil det indebære en betaling af fuld takst, og Post Danmark vil stå i den mest fordelagtige forhandlingsituation ved indgåelse af aftaler om clearing af fejlafleveringer.⁴⁶ Regler om clearing af befordring af andre operatørers eftersendelse og returnering af fejlagtigt afleverede forsendelser lægger op til et sæt spilleregler, der kan indgå i operatørernes licensbetingelser. Derved sikres lige konkurrencevilkår og bedre postydelse.

⁴⁵ Det gælder bl.a. midlertidige adresseændringer til fx ferieadresser, som adressaterne har meddelt Post Danmark, men ikke har meddelt til CPR.

⁴⁶ Jf. LFF nr. 121 til lov om postbefordring af 17. december 2003, bemærkninger til § 8.

Lige adgang til postbokse

Post Danmark har i forlængelse af selskabets eneret og befodringspligt for breve opbygget et netværk af postbokse, hvortil kun Post Danmark i dag har adgang til aflevering af post. Hvis andre operatører skal aflevere et brev i en postboks, er de derfor nødt til at sende brevet gennem Post Danmark til postboksen og betale Post Danmarks fulde takst. Det kan gøre det vanskeligt for andre operatører at konkurrere på markedet for adresserede forsendelser.

Postboksadresser benyttes især af virksomheder, der ønsker forsendelserne samlet på én adresse, og som ønsker at kunne afhente posten på et tidligt tidspunkt på dagen. Virksomhedspost udgør op imod 80 pct. af al befodringspligtig post, og det ventes, at konkurrencen især vil komme omkring denne del af brevposten. Konkurrenter kan i dag kun befodre breve over 50 g, men når eneretten afskaffes i 2009, bliver lige adgang til postboksadresser for breve under 50 g også af væsentlig betydning for de lige konkurrenceforhold.

Konkurrenceneutrale momsregler

Post Danmark er fritaget for moms af befodringspligtige ydelser, hvorimod andre operatørers konkurrerende tjenester er pålagt moms. Selv om Post Danmark ikke kan fradrage købsmoms og desuden betaler løsumafgift, har Post Danmark alligevel samlet set en fordel i forhold til konkurrenterne. Post Danmark har tidligere oplyst, at momsfordelen andrager ca. 200 mio. kr. For at sikre lige konkurrencevilkår bør det overvejes enten at ophæve Post Danmarks momsfritagelse eller at tilpasse momsreglerne på en måde, så de bliver konkurrenceneutrale for alle postoperatører.

Regeringen har allerede tilkendegivet, at den momsmæssige behandling af posttjenester vil skulle indgå i analyserne af de fremtidige rammebetingelser for postsektoren.

Det kan dog forudsætte en ændring af 6. momsdirektiv, hvis den momsmæssige behandling af postydelser skal ændres, så operatørerne behandles ens.

Så længe dette forslag ikke er vedtaget af ministerrådet, er Kommissionen forpligtet til at håndhæve de gældende momsdirektiver, jf. Kommissionens undersøgelser af momsreglerne i UK, Tyskland og Sverige⁴⁷.

Da momsmæssig forskelsbehandling af de europæiske postvæsener kan påvirke konkurrencen mellem medlemsstaterne, bør der sigtes mod en harmonisering af momsreglerne for posttjenester på EU-plan.

⁴⁷ Jf. Kommissionens pressemeddelelse IP/06/484 af 10. april 2006.

Brancheforeningers informationsudveksling

5.1 RESUMÉ OG KONKLUSIONER

De fleste danske brancheforeninger udsender information til deres medlemmer om forskellige forhold. Det kan være om alt fra ny lovgivning og branchestatistikker til anbefalinger, standardkontrakter og erfa-udveksling.

En del af denne udsendelse af informationer kan være gavnlig for konkurrencen. Men nogle former for informationsudveksling fra brancheforeninger¹ kan hæmme konkurrencen og er derfor forbudte.

Brancheforeninger repræsenterer uafhængige virksomheder, der konkurrerer. Når en brancheforening offentliggør informationer, der normalt er fortrolige, skaber det en større gennemsigtighed blandt medlemmerne om deres konkurrenters position og strategier på markedet. Dette kan i visse tilfælde medføre en ensretning og koordinering af uafhængige virksomheders adfærd til skade for konkurrencen.

Siden forbudsprincippet blev indført i konkurrenceloven i 1998, har Konkurrencerådet og Konkurrencestyrelsen grebet ind over for brancheforeningers informationsudveksling i mere end 50 sager.²

Det afhænger af en konkret vurdering, om en brancheforenings udsendelse af informationer er lovlig. Kapitlet giver derfor en guide til de vigtigste kriterier, som en konkret informationsudveksling vil blive vurderet ud fra. Desuden giver kapitlet en ikke-udtømmende oversigt over, hvilke informationer en brancheforening aldrig må udsende, og hvilke informationer de skal være varsomme med at udsende. Det er ikke muligt at give en fuldstændig beskrivelse af skillelinien mellem den lovlige og den ulovlige informationsudveksling, og Konkurrencestyrelsen giver derfor gerne rådgivning til brancheforeninger og andre interessenter om påtænkte konkrete informationstiltag.

Det er formålet med kapitlet at skærpe opmærksomheden hos brancheforeninger og andre interessenter, hvornår brancheforeningernes udveksling af informationer kan være forbudt. Brancheforeningerne må forvente, at Konkurrencerådet og Konkurrencestyrelsen i fremtiden vil have øget fokus på deres udsendelse af informationer til deres medlemmer.

¹ Når der i dette kapitel tales om brancheforeningers informationsudveksling, menes der brancheforeningers udsendelse af informationer til deres medlemmer eller til offentligheden.

² En oversigt over disse sager er medtaget i Appendiks 2.

Boks 5.1: Hovedkonklusioner

På baggrund af Konkurrencestyrelsens gennemgang af de væsentligste afgørelser på området¹ vurderer Styrelsen følgende:

Prisinformationer

1. Enhver form for anbefaling om priser, rabatter m.v. fra brancheforeninger er forbudt.
2. Brancheforeningers udsendelse af maksimalpriser er som altovervejende hovedregel forbudt.
3. Brancheforeningers udsendelse af informationer om fremtidige priser er som altovervejende hovedregel forbudt.
4. Brancheforeningers udsendelse af informationer om aktuelle priser er som udgangspunkt forbudt. En undtagelse hertil kan være nogle former for prisportaler rettet mod forbrugere.
5. Brancheforeningers udsendelse af historiske priser kan være lovlig, hvis informationerne er tilstrækkeligt gamle og aggregerede.
6. Ved indsamling af individuelle prisinformationer skal brancheforeninger sikre fuld fortrolighed om informationerne.

Salgs- og produktionsinformationer

7. Brancheforeningers udsendelse af informationer, der afslører enkeltvirksomheders fremtidige salg og produktion, er som hovedregel forbudt.
8. Brancheforeningers udsendelse af historiske salgs- og produktionsinformationer kan være lovlig, hvis informationerne er tilstrækkeligt gamle og aggregerede.
9. Ved indsamling af individuelle salgs- og produktionsinformationer skal brancheforeninger sikre fuld fortrolighed om informationerne.

Omkostningsinformationer

10. Brancheforeningers udsendelse af omkostningsinformationer er forbudt, hvis dette på nogen måde kan opfattes som en prisanbefaling.
11. Brancheforeninger må som hovedregel ikke udsende informationer om individuelle omkostninger, medmindre der er dokumenterbare effektivitetsgevinster, og informationerne er anonymiserede.

Generelle kriterier

12. Anbefalinger om forhold, der kan udgøre væsentlige konkurrenceparametre, vil oftest være forbudt.
13. Om udveksling af information er forbudt, afhænger især af informationens art og alder, aggregeringsniveauet og koncentrationen på markedet, samt hvordan informationen offentliggøres og til hvem.

Note 1: Styrelsen har gennemgået et stort antal danske og udenlandske afgørelser, herunder især afgørelser fra Kommissionen, Retten i Første Instans og EF-Domstolen, som er vejledende ved fortolkningen af konkurrencelovens § 6, jf. FT 1996/97, tillæg A, side 3657, h. sp.

Afsnit 5.2 beskriver kort de grundlæggende karakteristika ved danske brancheforeninger og deres udsendelse af informationer til deres medlemmer. Desuden beskrives konkurrencelovens forbud mod konkurrencebegrænsende udsendelse af informationer i relation til brancheforeninger.

Afsnit 5.3 fastlægger de væsentligste økonomiske kriterier for, hvornår en brancheforenings informationsudveksling kan skade konkurrencen. Formålet med afsnittet er at give en generel beskrivelse af de væsentligste kriterier, som Konkurrencestyrelsen vil lægge til grund ved vurderingen af en konkret informationsudveksling.

Jo tættere de udvekslede informationer er bundet til virksomhedernes adfærd på markedet, jo mere skadelig vil informationsudvekslingen kunne være. Informationer om priser, salg/produktion og omkostninger risikerer derfor i særlig grad at skade konkurrencen. I afsnit 5.4 – 5.6 gives en mere dybtgående beskrivelse af kriterierne for, hvornår brancheforeningers udveksling af sådanne informationer er forbudt.

5.2 BAGGRUND OM BRANCHEFORENINGER OG INFORMATIONSUDVEKSLING

Brancheforeninger i Danmark

Der findes en lang række brancheforeninger i Danmark. Brancheforeningerne har til formål at varetage medlemsvirksomhedernes interesser. Langt de fleste brancher er dækket af en brancheforening.

Boks 5.2: Fakta om brancheforeninger

- Der findes op imod 500 brancheforeninger i Danmark.
- Brancheforeningerne dækker i gennemsnit 59 pct. af virksomhederne i de respektive brancher.
- Mange brancheforeninger er små. Knap to tredjedele har ingen ansatte.
- Brancheforeninger varierer meget i størrelse – ca. 20 pct. af brancheforeningerne har under 25 medlemmer, ca. 15 pct. af brancheforeningerne har over 1.000 medlemmer, mens medianen for brancheforeningernes medlemstal er 104.
- De primære arbejdsopgaver for brancheforeninger er rådgivning, lobbyvirksomhed, uddannelse, informationsudveksling og anden medlemservice.
- Eksempler på brancheforeninger er Bryggeriforeningen, Dansk Transport og Logistik, Dansk Møbelindustri, Finansrådet og Horesta.

Kilde: Econ.

Hovedparten af brancheforeningerne varetager informationsudveksling.³ De danske brancheforeninger udveksler bl.a. information om ny lovgivning eller udarbejder forskellige former for branchestatistik. Andre eksempler er udsendelse af standardkontrakter eller standard samhandelsbetingelser, diverse anbefalinger, erfa-udveksling, nyhedsbreve, udvikling af prisportaler på internettet, information om fælles leverandøraftaler, forskellige analyser om fx konjunktursituationen eller branchens produkter samt individuel medlemsrådgivning.

Nogle former for informationsudveksling kan begrænse konkurrencen, hvis informationen kan afsløre medlemsvirksomhedernes markedsstrategier eller virke som en anbefaling af en bestemt markedsadfærd. Derfor vil mange typer informationsudveksling være forbudte efter konkurrenceloven.⁴

Det er vanskeligt at angive udtømmende retningslinier for den konkurrenceretlige vurdering af alle former for informationsudveksling. I boks 5.3 er givet nogle eksempler på informationsudveksling, der som hovedregel er forbudt (rødt felt), som hovedregel er tilladt (grønt felt) eller ligger i en gråzone (gult felt).

³ Konkurrencestyrelsen har foretaget en høring af brancheforeningerne for at klarlægge, hvilke informationer foreningerne i praksis udveksler med medlemmerne. Høringsbrev er udsendt til 58 brancheforeninger, hvoraf 33 har svaret.

⁴ Forbudet mod konkurrencebegrænsende informationsudveksling gælder ikke, hvis konkurrencebegrænsningen er en direkte og nødvendig følge af offentligretlig regulering, jf. konkurrencelovens § 2. Informationsudveksling om egentlige løn- og arbejdsforhold, fx arbejdsgiverforeningers informationsudveksling om kollektive overenskomster, er ligeledes undtaget fra forbudet i § 6, jf. § 3.

Boks 5.3: Eksempler på tilladt og ikke-tilladt informationsudveksling

- Anbefaling om ikke at anvende forskellige tilbudsformer, fx mængderabatter, slagtilbud m.v.
- Udsendelse af standardkontrakter, der indeholder bestemmelser om størrelsen af priser, rabatter m.v. enten for selve produktet eller for tillægsydelser.
- Udmeldinger, der fremstår som anbefaling om at hæve prisen svarende til den generelle prisudvikling eller et andet indeks.

- Etablering af og informationsudveksling om fælles markedsføring og branding i brancheforeningens regi.
- Oprettelse af prisportal på internettet med branchens aktuelle listepreiser til brug for både forbrugere og brancheforeningens medlemmer.
- Udsendelse af prognoser over udviklingen i væsentlige omkostningsfaktorer.

- Information og vejledning om ny lovgivning og regulering. Hvor lovgivningen giver en valgfrihed om væsentlige konkurrenceparametre, må vejledningen ikke have karakter af anbefalinger herom.
- Udsendelse af branchestatistikker, så længe det ikke er muligt at identificere enkeltvirksomheder, og informationerne har en vis alder.
- Anbefaling til, at medlemmernes adfærd opfylder fastsatte standarder for miljø og etik.

Brancheforeninger og konkurrenceloven

Brancheforeninger er omfattet af konkurrencelovens § 6. Det følger direkte af bestemmelsens stk. 3, der omtaler ”en sammenslutning af virksomheder”. Det er alle former for organiseret samarbejde mellem virksomheder, der er omfattet.⁵

Boks 5.4: Konkurrencelovens § 6

§ 6. Det er forbudt for virksomheder m.v. at indgå aftaler, der direkte eller indirekte har til formål eller til følge at begrænse konkurrencen.

...

Stk. 3. Stk. 1, gælder også for vedtagelser inden for en sammenslutning af virksomheder og samordnet praksis mellem virksomheder.

En brancheforenings udveksling af informationer vil være forbudt efter § 6, hvis udvekslingen har til formål eller til følge at begrænse konkurrencen.

Når det drejer sig om priser, vil enhver form for information fra en brancheforening, der på nogen måde kan anses som en prisbefaling, blive vurderet som at have til formål at begrænse konkurrencen.⁶ Det er i denne sammenhæng ikke afgørende, hvilket subjektivt formål brancheforeningen har haft med den pågældende informationsudveksling. Afgørende er i stedet, om udvekslingen objektivt set er eller kan være konkurrencebegrænsende.⁷

Har en vedtagelse ikke til formål at begrænse konkurrencen, vil den alligevel være forbudt, hvis den har eller potentielt kan have til følge at begrænse konkurrencen.⁸

Grundtanken i § 6 – og i EF-Traktatens artikel 81 – er, at en virksomhed skal beslutte sin egen adfærd på markedet uafhængigt af viden om konkurrenters fortrolige informationer.⁹

Dette krav om uafhængighed indebærer, at brancheforeninger i kraft af deres udmeldinger hverken direkte eller indirekte må skabe en gennemsigtighed blandt medlemmerne, der kan bidrage til, at medlemmernes uafhængige tilrettelæggelse af deres egen markedsadfærd begrænses.

5 Jf. FT 1996/97, tillæg A, side 3658, h. sp.

6 Jf. nærmere nedenfor i afsnit 5.4.

7 Jf. 81(3)-meddelelsen, punkt 21-22 og Konkurrenceankenævnets kendelse i Isoleringsbranche-sagen.

8 Jf. 81(3)-meddelelsen, punkt 24-27. Til brug for denne vurdering er det nødvendigt at fastslå, hvordan konkurrencen ville have udspillet sig uden vedtagelsen, jf. i denne retning FIR's dom i O2-sagen, præmis 116. Et eksempel på en ”til følge”-vurdering findes i EF-Domstolens dom i UK Tractor-sagen, præmis 88-90.

9 Kravet om uafhængighed er fastslået af EF-Domstolen i dommen i Suiker Unie-sagen, præmis 173-174 og senere fulgt op i EF-Domstolens dom i UK Tractor-sagen, præmis 86-87.

Hvis en brancheforening sender information ud om faktorer, som er vigtige for medlemmernes adfærd, fx om priser, markedsandele eller omkostninger, er der risiko for, at disse informationer påvirker medlemmerne, når de skal fastlægge deres egne markedsstrategier. Det skaber risiko for, at medlemmernes adfærd bliver ensrettet til skade for konkurrencen.¹⁰

Derfor er det forbudt for brancheforeninger at udsende information til medlemmerne, som på en eller anden måde kan bevirke, at medlemmerne ikke længere tilrettelægger deres egen markedsadfærd uafhængigt af viden om konkurrenternes fortrolige informationer.

Udsendelse af fx en vejledning om prisberegning med en timesatstabel eller et omkostningsindeks, der kan anses som en anbefaling om at forhøje prisniveauet, er i praksis blevet anset som udveksling, der har til formål at begrænse konkurrencen.¹¹

Udsendelse af branchestatistikker, der er tilstrækkeligt aggregerede, og hvor informationerne er tilstrækkelig gamle, er derimod i praksis blevet anset som faldende uden for forbuddet i § 6.¹²

Det er ikke et krav, at informationsudvekslingen foregår på en bestemt måde for at være omfattet af forbuddet i § 6.

Brancheforeningers ”vedtagelser” efter § 6 omfatter alle former for udvekslinger. Omfattet er både egentlige skriftlige udmeldinger i form af fx anbefalinger¹³, orienteringsskrivelser¹⁴, vedtægter¹⁵, statistikker, omkostningsindeks m.v.¹⁶ og (mere uformelle) mundtlige udmeldinger, fx i erfa-grupper eller på andre møder i brancheforeningens regi¹⁷.

Overtræder en brancheforening forbuddet i § 6 eller EF-Traktatens artikel 81, kan der idømmes bødestraf. Der findes i EU-retten en del eksempler på, at brancheforeninger er idømt bøder for informationsudveksling. Der findes også eksempler på, at bødestraf er pålagt både brancheforeningen og medlemmerne. I perioden 1998-2006 har Konkurrencerådet og Konkurrencestyrelsen grebet ind over for brancheforeningers informationsudveksling i mere end 50 sager, hvoraf en branchefor-

10 Jf. EF-Domstolens dom i UK Tractor-sagen, præmis 88-90.

11 Jf. Konkurrencerådets afgørelser i PAR-sagen, pkt. 60 og 72, og i Håndværksrådssag nr. 2, pkt. 6.

12 Jf. Konkurrencestyrelsens vejledende udtalelser i NEMA-sagen og Produktionshjælps-sagen.

13 Jf. FT 1996/97, Tillæg A, side 3658, h. sp. og Konkurrencerådets afgørelse i DSK-sagen, pkt. 6.

14 Jf. Københavns Byrets dom i DAG-sagen.

15 Jf. FT 1996/97, Tillæg A, side 3658, h. sp. og Konkurrencerådets afgørelse i Skovdyrkerforenings-sagen.

16 Jf. Konkurrencerådets afgørelse i Håndværksrådssag nr. 2.

17 At drøftelser på møder kan påvirke konkurrencen i strid med forbuddet mod konkurrencebegrænsende aftaler fremgår af Kommissionens beslutning i FEG- og TU-sagen, pkt. 115, som opretholdt i præmis 329 i FIR's dom i ankesagen. Det fremgår desuden af Van Bael & Bellis, side 435-436, at begrebet ”vedtagelser” skal fortolkes bredt. Både bindende og ikke-bindende vedtagelser er omfattet af begrebet, jf. FT 1996/97, Tillæg A, side 3658, h. sp.

ening i ét tilfælde er blevet idømt bøde for konkurrencebegrænsende informationsudveksling.¹⁸

Boks 5.5: Eksempler på bødestraf til brancheforeninger og deres medlemmer for informationsudveksling

I **DAG-sagen** udsendte foreningen et skema om omkostningsberegning for miljøbehandling af biler til medlemmerne. Skemaet fremtrådte som en detaljeret vejledning for beregning af omkostningerne ved eller fastsættelse af prisen for miljøbehandling af biler. Københavns Byret fandt skemaet klart egnet til at begrænse konkurrencen ved at ensrette prisen for miljøbehandling af biler blandt DAG's medlemmer. Da Konkurrencestyrelsen tidligere havde gjort DAG opmærksom på, at udsendelse af et sådant skema var omfattet af konkurrencelovens § 6, fandt byretten, at DAG i hvert fald havde handlet groft uagtsomt. DAG blev idømt en bøde på 50.000 kr. Ved fastsættelse af bødens størrelse lagde byretten vægt på, at der var tale om en grov overtrædelse af konkurrenceloven, men at det ikke var dokumenteret, at overtrædelsen havde haft en konkret indvirkning på markedet.¹

I **FEG- og TU-sagen** forsøgte den hollandske sammenslutning for elektricitetsgrossister, FEG, på forskellige måder at påvirke sine medlemmers prispolitik. FEG udsendte bl.a. bindende og vejledende priser til sine medlemmer. Desuden fungerede FEG som forum for sine medlemmers drøftelser om priser. Det største medlem af FEG, virksomheden TU, spillede gennem medlemsskab af FEG's bestyrelse en aktiv rolle i prissamarbejdet. Desuden havde TU forsynet FEG med prisoplysninger, som FEG brugte ved sine prisudmeldinger. På grund af de centrale og fremtrædende roller, som både FEG og TU spillede i forbindelse med prissamarbejdet, blev de begge idømt bøder af Kommissionen. FEG fik en bøde på 4,4 mio. EUR, mens TU fik en bøde på 2,15 mio. EUR.²

Note 1: Jf. Københavns Byrets dom i DAG-sagen.

Note 2: Jf. Kommissionens beslutning i FEG- og TU-sagen.

5.3 HVORNÅR ER INFORMATIONSUDVEKSLING SKADELIG? – GENERELLE KRITERIER FOR VURDERINGEN

Brancheforeningers udveksling af information kan foregå på et utal af måder, selve informationen kan angå mange forskellige forhold, og virkningen vil afhænge af forholdene på det relevante marked. Derfor er det ikke muligt at angive udtømmende retningslinier for, hvordan alle former for informationsudveksling vil blive vurderet i henhold til konkurrencereglerne. Der vil af den grund altid være tale om en case-by-case analyse. Dette afsnit opstiller dog visse generelle kriterier og regler for, hvornår informationsudveksling kan skade konkurrencen og dermed er

¹⁸ Dette skete i Københavns Byrets dom i DAG-sagen. Denne sag gennemgås i boks 5.5.

forbudt, og hvornår informationsudveksling er tilladt. Disse kriterier danner grundlag for den konkrete vurdering i hver enkelt sag.

En vurdering af en konkret informationsudveksling vil have fokus på indholdet af den udvekslede information. Derudover vil vurderingen også lægge vægt på strukturen af det relevante marked, og om der er effektivitetsgevinster, der kan retfærdiggøre en konkurrencebegrænsning, jf. konkurrencelovens § 8.

Helt overordnet kan informationsudveksling deles ind i to kategorier:

- Henstillinger, vejledninger og anbefalinger fra brancheforeningen til medlemmerne.
- Egentlig informationsudveksling, hvor brancheforeningen indsamler, bearbejder og udsender informationer og data fra virksomhederne eller andre kilder.

Forskellige kriterier er relevante i hver kategori.

Henstillinger, vejledninger og anbefalinger fra brancheforeningen

Denne kategori dækker envejskommunikation, hvor foreningen søger at regulere medlemmernes adfærd på markedet. Eksempler herpå kan være en anbefaling om brug af miljøvenlige produktionsmetoder, en anbefaling om ikke at sælge visse produkter til børn, udsendelse af priskalkuler, udsendelse af minimums- og maksimalpriser, ligesom det kan være almindelig orientering om ny lovgivning. Kategorien dækker også envejskommunikation, hvor brancheforeningerne søger at hjælpe medlemmerne ved at indføre generelle standarder i branchen. Eksempler herpå kan være tekniske standarder eller forskellige former for standardkontrakter.

Der er dermed tale om en bred vifte af udmeldinger fra brancheforeningerne, og det er svært at angive generelle retningslinier for vurderingen heraf i relation til konkurrenceloven.

Henstillinger, vejledninger og anbefalinger kan virke normerende på virksomhederne. Det kan være ved at anbefale medlemmerne en given adfærd. Hvis det, der normeres, er en væsentlig konkurrenceparameter, vil udmeldingen som altovervejende hovedregel være forbudt. Fx vil en henstilling om, at medlemmerne afstår fra at benytte slagtilbud som hovedregel være forbudt. Derimod vil en anbefaling om at benytte en ny og mere effektiv produktionsmetode i de fleste tilfælde være tilladt.

Det er ikke afgørende, om udmeldingen selv angiver at være en vejledning m.v., eller hvordan brancheforeningen selv betragter udmeldingen. Afgørende er, om udmeldingen er egnet til at ensrette virksomhedernes adfærd i relation til væsent-

lige konkurrenceparametre, fordi medlemmerne ikke kan undgå at være påvirket af denne viden, når de agerer på markedet.

Det vil alt andet lige skærpe den normerende effekt, hvis brancheforeningen i praksis via sanktioner kan tvinge virksomhederne til at følge en konkurrencebegrænsende adfærd eller afstå fra en konkurrencefremmende adfærd. Et eksempel kan være, at en virksomhed risikerer at blive ekskluderet fra brancheforeningen, hvis den ikke følger en henstilling om en konkurrencebegrænsende adfærd. Alternativt kan det være, at virksomheden går glip af visse medlemsfordele.¹⁹ Dermed er udmelding af vejledninger/henstillinger mere problematisk, jo mere virksomhederne er bundet af disse.

Et eksempel på en vejledning kan være brancheforeningers udsendelse af standard-indkøbsaftaler, almindelige salgs- og leveringsbetingelser eller standardkontrakter. Sådanne standarder kan indebære administrative lettelser for medlemsvirksomhederne. Desuden kan de medvirke til at skabe klarhed også hos køberne over sædvanlige vilkår i branchen.²⁰

Forudsat at det er frivilligt for medlemmerne at anvende sådanne standarder, vil en brancheforenings udsendelse heraf som udgangspunkt være lovlig. Brancheforeningers udsendelse af standarder, der indeholder bestemmelser om priser, rabatter eller andre væsentlige konkurrenceparametre, vil derimod som udgangspunkt være forbudt.²¹

Det vil således være tilladt i en standardkontrakt at indsætte en bestemmelse om, at der ved forsinket betaling beregnes en morarente på diskontoen med et tillæg, der ikke er specificeret. Derimod vil det ikke være tilladt at indsætte et specifikt tal for rentesatsen. Tilsvarende vil det være tilladt for en brancheforening at udsende vejledninger om forskellige honorarformer, fx generelt om fast pris og regningsarbejde. Men det vil være forbudt at medsende et bilag med anbefalede timesatser eller honorarprocenter.²²

Et andet eksempel kan være den situation, hvor der fremsættes politisk ønske om en bestemt brancheadfærd. Dette kan fx være et ønske om udstedelse af generelle anbefalinger, oprettelse af en prisportal eller lignende. I sådanne tilfælde kan

19 Jf. Konkurrencerådets afgørelse i *Kørelærer-sagen*, hvor medlemmerne af visse lokalafdelinger under Dansk Kørelærer-Union var bundet til fastsatte mindstepriser, idet overtrædelse ville føre til eksklusion af unionen og fratagelse af muligheden for at benytte unionens faciliteter.

20 Fx har de amerikanske myndigheder i *American Peanut-sagen* godkendt udsendelsen af vejledende handelsbetingelser og kvalitetsstandarder. Tilsvarende har Konkurrencestyrelsen vurderet, at AB92 og ABT 93 ikke indeholder bestemmelser i strid med § 6, jf. AB92-sagen.

21 Jf. Konkurrenceankenævnets kendelse i *VOV-sagen*, Konkurrencerådets afgørelse i *Danske Havne-sagen*, pkt. 54-70, hvor en nettoprisreguleringsklausul blev givet en ikke-indgrebsklæring efter konkurrencelovens § 9, Konkurrencestyrelsens afgørelse i *DGFL-sagen* og Styrelsens udtalelse vedrørende *Danske Entreprenørers individuelle forbehold*.

22 Jf. Konkurrencerådets afgørelse i *PAR-sagen*.

brancheforeningen med fordel konsultere Konkurrencestyrelsen med henblik på at sikre, at en sådan anbefaling m.v. udformes i overensstemmelse med principperne i konkurrenceloven.

Egentlig informationsudveksling

Denne kategori dækker tovejskommunikation, hvor brancheforeningen indsamler information, statistik og andre data – typisk fra medlemsvirksomhederne, men det kan også være fra andre kilder. Det kan være tal for priser, salg, omkostninger etc. Informationerne bearbejdes og sendes efterfølgende ud til medlemmerne igen i bearbejdet form.

Egentlig informationsudveksling kan basalt set påvirke virksomhedernes adfærd til skade for konkurrencen på tre måder.

For det første kan information om tidligere eller nuværende adfærd – fx priser eller salg – skabe større gennemsigtighed på markedet. Det kan både være til fordel og til ulempe for konkurrencen.²³

Større gennemsigtighed betyder, at virksomhederne lettere kan holde øje med hinanden. Hvis fx en virksomhed prøver at erobre markedsandele ved at sætte en lav pris eller producere mere, vil konkurrenterne få kendskab til dette inden for kort tid. Konkurrenterne kan derfor hurtigt reagere. Dette er som udgangspunkt sundt for konkurrencen.

Hurtigere modtræk fra konkurrenterne kan dog gøre det mindre fordelagtigt for en virksomhed at sætte en lavere pris eller producere mere. På den måde vil det i mindre grad kunne betale sig at konkurrere intenst. Konkurrencen kan derfor lide skade. Truslen om hurtige modtræk kan også være et middel til at håndhæve en samordnet praksis eller et egentligt kartelsamarbejde om fx høje priser eller markedsdeling. Endvidere kan viden om konkurrenternes adfærd føre til en ensretning af adfærden på det samlede marked.

Endelig vil større gennemsigtighed også kunne gavne konkurrencen, hvis informationen når ud til kunderne. Det vil intensivere konkurrencen, hvis kunderne har et bedre kendskab til de enkelte konkurrenters priser.

For det andet kan information om fremtidig adfærd – det kan fx være forventede priser eller planer om kapacitetsudvidelser, der normalt ikke er tilgængelige for markedets aktører – hjælpe virksomhederne med at koordinere og afstemme deres fremtidige strategier på markedet. Konsekvensen er igen en ensretning af mar-

²³ Se i øvrigt Kühn & Vives for en nærmere gennemgang af teorien bag informationsudvekslingens betydning for konkurrencen.

kedsadfærden. Fx kan en virksomhed gennem en brancheforening melde ud, at den agter at hæve sin pris i næste måned. Det er nu muligt for virksomheden at se, om de øvrige følger med. Hvis ikke, kan den blot lade være med at hæve prisen. En sådan informationsudveksling kaldes cheap talk (løs snak), idet virksomhederne på en uforpligtende måde kan foreslå prisstigninger. I sidste ende kan effekten være højere priser til skade for forbrugerne.

For det tredje vil statistiske informationer kunne agere som anbefalinger til virksomhedernes markedsadfærd og på den måde virke normerende. Dette kan svække konkurrencen. Fx kan oplysninger om, hvor meget branchens pris- eller omkostningsniveau er steget sidste år, virke som et benchmark for virksomhederne for, hvor meget deres priser bør stige dette år.

Selv om vurderingen af en given informationsudveksling i henhold til konkurrence-loven altid er konkret, er det alligevel muligt at angive en række generelle retningslinier og kriterier for, hvornår udvekslingen kan skade konkurrencen, jf. boks 5.6. Det er dog vigtigt at understrege, at yderligere kriterier vil kunne indgå i vurderingen i en konkret sag.²⁴

Boks 5.6: Relevante kriterier ved egentlig informationsudveksling

- Hvilken informationstype er der tale om? Information om forhold, der udgør konkurrenceparametre, vil lettere kunne skade konkurrencen.
- Hvor aggregeret er informationen? Jo mere aggregeret informationen er, jo mindre er risikoen for, at konkurrencen lider skade.
- Hvor gammel er informationen? Jo ældre informationen er, jo mindre er risikoen for, at konkurrencen lider skade.
- Stilles informationen til rådighed for forbrugerne? Er dette tilfældet, vil risikoen for, at konkurrencen lider skade, være mindre.
- Er informationen i forvejen offentligt tilgængelig? Er dette tilfældet, vil risikoen for, at konkurrencen lider skade, være mindre.

Det er ikke alle former for informationer og data, der er til skade for konkurrencen. Det afhænger af informationstypen. Hovedreglen er, at jo mere de udvekslede oplysninger vedrører parametre af betydning for konkurrencen, jo mere skadelig vil informationsudvekslingen kunne være. De væsentligste konkurrenceparametre er priser, salg og produktion.

²⁴ Fx vil det kunne være et argument for, at en brancheforenings informationsudveksling er forbudt, at denne forening dækker en stor del af markedet, så den konkurrenceskadelige virkning af udvekslingen øges, jf. Konkurrencestyrelsens behandling af Produktionsstatistik-sagen, Kommissionens Information note, punkt 22, og Kommissionens 24. beretning, side 724. Se også Konkurrenceredegørelse 2004, kapitel 7, afsnit 5.

Fx vil man af udvekslede data om produktion forholdsvis direkte kunne udlede, om en virksomhed forsøger at konkurrere og erobre markedsandele. Modsat vil oplysninger om fx investering i nyt produktionsanlæg eller nyansættelser kun kunne afsløre dette indirekte.

Et andet væsentligt kriterium er, hvor detaljerede de udvekslede data er – informationens aggregeringsniveau. Jo mindre aggregerede – dvs. jo mere detaljerede – tallene er, jo mere kan konkurrencen lide skade.

Data kan være aggregerede i større eller mindre grad. Er der fx tale om salgstal, vil det totale salg for hele branchen være udtryk for et højt aggregeringsniveau. Er det på den anden side muligt at udpege salget for den enkelte virksomhed, til den enkelte kunde eller af den enkelte vare, er der tale om mere disaggregerede data. Muligheden for at kunne udpege enkeltvirksomheder vil alt andet lige afhænge af antallet af virksomheder i branchen. Hvis branchen består af meget få virksomheder, kan selv meget aggregerede data give et fingerpeg om den enkelte virksomheds tal.

Med meget disaggregerede tal kan det være muligt at identificere præcis den virksomhed, der øger sit salg i en periode. Det kan eventuelt også være muligt at se inden for hvilke produktkategorier og over for hvilke kunder, forøgelsen er sket. Jo mere disaggregerede data er, jo nemmere er det derfor at holde øje med konkurrenternes adfærd.²⁵

De amerikanske myndigheder anbefaler inden for sundhedssektoren, at den enkelte virksomheds prisdata højst må vægte 25 pct. i et samlet gennemsnit, og at sådanne gennemsnit som minimum bygger på tal for 5 virksomheder.²⁶ Kommissionen har i Fedtsyre-sagen udtalt, at den ikke nærede betænkeligheder ved udveksling af statistiske oplysninger om salg opdelt på land og produkt, så længe det ikke var muligt at identificere den enkelte virksomhed.²⁷ På baggrund af UK Tractor-sagen udtalte Kommissionen desuden, at udveksling af samlede salgsdata som udgangspunkt kun er tilladt, hvis informationerne stammer fra mindst tre forhandlere.²⁸ Konkurrencestyrelsen har i MICEdata-sagen anbefalet, at salgstal for hoteller og konferencecentre, der skulle udsendes til branchen, blev beregnet på baggrund af tal fra mindst 5 ikke-koncernforbundne hoteller og konferencecentre.²⁹ Der er tale om meget konkrete afgørelser, og der kan ikke på baggrund heraf opstilles en generel tommelfingerregel om aggregeringsniveauet.

²⁵ Jf. Konkurrencestyrelsens udtalelse i MICEdata-sagen. Se også Konkurrencestyrelsens afgørelse i Produktionsstatistik-sagen. Se desuden Bissocoli, side 102, og Capobianco, side 1264.

²⁶ Se U.S. Departement of Justice og The Federal Trade Commissions Sundhedsudtalelse.

²⁷ Se Kommissionens beslutning i Fedtsyre-sagen, pkt. 35.

²⁸ f. Kommissionens 29. beretning, side 160.

²⁹ Jf. Konkurrencestyrelsens udtalelse i MICEdata-sagen.

Risikoen for, at de udvekslede informationer kan skade konkurrencen, er alt andet lige større, jo nyere informationerne er. Derfor er informationernes alder et relevant kriterium i vurderingen.

Er informationerne gamle, når de udveksles, vil der gå et vist stykke tid før konkurrenterne kan reagere på prisedsættelser eller andre forsøg på at erobre markedsandele. Dette gør det mere fordelagtigt at prøve at sætte prisen lavere end konkurrenterne eller på anden vis erobre markedsandele.

To faktorer er afgørende for oplysningers alder. Den ene er forsinkelsen, fra informationerne skabes, til de udveksles, mens den anden er hyppigheden af udvekslingen. Jo større forsinkelse og jo mindre hyppighed, desto længere tid går der, før en bestemt handling kommer til konkurrenternes kendskab. Hvis fx information udveksles hver 3. måned med en forsinkelse på 1 måned, vil tal udsendt 1. maj stamme fra januar, februar og marts måned, hvilket giver en gennemsnitlig alder på 2,5 måned.

Den amerikanske anbefaling inden for sundhedssektoren er en alder på minimum 3 måneder for pristol.³⁰ Kommissionen har på den anden side på baggrund af UK Traktor-sagen anbefalet, at oplysninger om salg skal være mindst 12 måneder gamle.³¹ Dog kan udveksling af yngre tal være tilladt, hvis blot data er tilstrækkeligt aggregerede.³²

I få tilfælde er de informationer, som udveksles mellem virksomhederne, også blevet stillet til rådighed for forbrugerne.³³ Kommissionen ser lempeligere på informationsudveksling, der på den måde vil kunne gavne forbrugerne.³⁴ Prisinformation kan fx stilles til rådighed for forbrugerne gennem en prisportal på nettet.

Hvis oplysningerne også er tilgængelige for forbrugerne, øges forbrugergennemsligtigheden på markedet. Det vil som hovedregel styrke konkurrencen, fordi forbrugerne lettere vil kunne finde frem til virksomheden med den laveste pris. Dermed vil det også kunne betale sig for virksomhederne at konkurrere på pris, fordi de derigennem lettere kan tiltrække nye kunder.³⁵ Dette vil særligt være tilfældet på markeder, hvor forbrugerne har svært ved at overskue priser, kvalitet og købsbetingelser. Disse gavnlige effekter vil dog altid skulle afvejes over for de

30 Jf. U.S. Department of Justice og the Federal Trade Commissions Sundhedsudtalelse.

31 Se tilsvarende Konkurrencestyrelsens afgørelse i sagen om Dansk Planteværns statistik.

32 Se Kommissionens 29. beretning, side 160.

33 Se generelt om markedsgennemsligtighed i Konkurrenceredegørelse 2004, kapitel 7.

34 Det understreges i Kommissionens 7. beretning, side 21, at Kommissionen vil lægge vægt på, om også køberne får adgang til de udvekslede oplysninger. Endvidere fremgår det af EF-Domstolens dom i UK Traktor-sagen, præmis 91, at det i den konkrete sag var et skærpende moment, at forbrugerne ikke kunne drage fordel af de udvekslede informationer. Se desuden Kommissionens Information note, punkt 22.

35 Litteraturen er dog ikke entydig på dette punkt. Et argument for, at øget gennemsligtighed kan skade konkurrencen, er, at virksomhederne som følge af den øgede gennemsligtighed vil kunne have tilskyndelse til at samordne priser. Begrundelsen er, at det vil være for dyrt at konkurrere, hvis kunderne altid ved, hvilken virksomhed, der har den laveste pris.

negative effekter, der kan følge af, at virksomhederne i kraft af den øgede gennemsigthed opnår viden om konkurrenternes priser.³⁶

En informationsudveksling vil som regel kunne tillades, hvis de udvekslede oplysninger i forvejen er alment tilgængelige i offentlige statistikker.³⁷ Det kan være fx hos Danmarks Statistik. Årsagen er naturligvis, at virksomhederne vil kunne få adgang til informationen selv uden informationsudvekslingen.

Det er dog vigtigt at påpege, at det forhold, at en information er offentlig tilgængelig, ikke altid er nok til, at en informationsudveksling kan godkendes. Det, at oplysningerne er blevet udvalgt, udsendt og eventuelt bearbejdet, kan i sig selv skade konkurrencen ved at virke som en anbefaling og dermed udgøre en overtrædelse af konkurrencereglerne.³⁸

Det varierer fra sag til sag, hvilke kriterier der lægges mest vægt på. I mange sager vil aggregeringsniveau og alder være vigtige kriterier.³⁹ Kun i nogle sager vil det overhovedet være relevant at tale om forbrugeroffentlighed og almen tilgængelighed.

Vurdering af markedsstrukturen

Vurderingen af en brancheforenings aktiviteter vil afhænge af strukturen på det relevante marked. På visse markeder kan informationsudveksling skade konkurrencen betydeligt. Omvendt kan konkurrencen være upåvirket på andre markeder. Generelt kan man sige, at en given informationsudveksling har større risiko for at skade konkurrencen, hvis markedsstrukturen i forvejen er gunstig for konkurrenceskadelig adfærd.⁴⁰

Visse forhold ved et marked gør, at markedsstrukturen er gunstig for konkurrenceskadelig adfærd, jf. boks 5.7. Det er derfor vigtigt at være opmærksom på, om der er bekymrende forhold ved markedet, når en given informationsudveksling skal vurderes. Jo flere bekymrende forhold, desto mere vil informationsudvekslingen alt andet lige kunne skade konkurrencen, og desto skarpere vil kravene til opfyldelsen af kriterierne i boks 5.6 være. Er der på den anden side ingen umiddelbare bekymrende forhold, er der mindre risiko for, at informationsudvekslingen vil føre til konkurrenceproblemer. Det betyder dog ikke, at branchen ikke vil kunne have konkurrenceproblemer, eller at en informationsudveksling ikke kan være forbudt.

³⁶ Albæk m.fl. beskriver en sag i betonbranchen, hvor de skadelige effekter dominerer.

³⁷ Jf. Konkurrencerådets afgørelse i Håndværksrådsag nr. 2, pkt. 9.

³⁸ Hvis det fx er besværligt at skaffe sig informationerne på egen hånd, vil almen tilgængelighed normalt ikke være et argument for, at forbuddet mod konkurrencebegrænsende informationsudveksling ikke er overtrådt, jf. Kommissionens beslutning i Pergamentpapir-sagen, pkt. 68 og i COBELPA/VNP-sagen, pkt. 30.

³⁹ Se Kommissionens Information note, punkt 21.

⁴⁰ Se Price Transparency fra OECD. Se desuden Konkurrenceredegørelse 2004, kapitel 7.

Selv brancher med fx mange, små virksomheder og dermed en lav markeds-koncentration kan have en dårlig konkurrencekultur.

Boks 5.7: Markedsforhold, der kan medføre konkurrenceproblemer

Som hovedregel kan følgende forhold på et marked i sig selv eller sammen med andre medføre problemer for konkurrencen:

- Høj markeds-koncentration
- Høje adgangsbARRIERER
- Homogene produkter
- Symmetriske virksomheder
- Stabil markedsudvikling
- Regelmæssig efterspørgsel
- Små, hyppige ordrer
- Fravær af købermagt

Kilde: Kommissionens Information note og Motta side 142ff.

Listen i boks 5.7 er ikke udtømmende. I det følgende uddybes de tre første forhold.

På markeder med få virksomheder og dermed en høj markeds-koncentration vil det alt andet lige være nemmere at holde sammen på en konkurrencebegrænsende samordnet praksis. Begrundelsen er, at på markeder med få virksomheder vil det være relativt let at overvåge, om konkurrenterne overholder fx en aftale om markedsdeling. Den enkelte virksomhed vil ligeledes få mindre ud af at konkurrere, da der er færre markedsandele at vinde.

Høje adgangsbARRIERER begrænser den potentielle konkurrence fra nye aktører. Det vil alt andet lige være lettere at opretholde en konkurrencebegrænsende adfærd på et sådant marked. Eksempler på høje adgangsbARRIERER kan være, at virksomhederne for at komme ind på markedet er nødt til at foretage store investeringer, have særlig viden eller have en bestemt tilladelse.

Den normale opfattelse er, at risikoen for konkurrencebegrænsninger er større ved homogene produkter (fx cement) frem for ved differentierede produkter (fx sko). Når virksomhederne producerer næsten identiske varer, vil de have lettere ved direkte eller stiltiende at nå til enighed om en aftale om fx ens priser. Den økonomiske teori er dog ikke helt entydig på dette område.⁴¹ Endelig er det lettere at

⁴¹ Høj produkthomogenitet kan have modsatte effekter på stabiliteten af et kartel eller et stiltiende samarbejde. På den ene side vil tabet i indtjening, hvis samarbejdet opløses, være stort, da konkurrencen uden et samarbejde er hård. Det øger stabiliteten. På den anden side vil gevinsten ved at løbe fra samarbejdet og fx sætte en lavere pris være stor, da kunderne er mindre loyale i homogene markeder. Det reducerer stabiliteten, jf. fx Ross.

opnå en konkurrencebegrænsende effekt af en anbefaling, når virksomheder stort set producerer de samme varer.

Mulige effektivitetsgevinster ved informationsudvekslingen

I visse tilfælde vil informationsudveksling fra brancheforeningen kunne gavne effektiviteten i branchen. Brancheforeningerne vil typisk have fokus på disse effektivitetsgevinster ved informationsudveksling.

Vurderingen af en informationsudveksling bør derfor afveje de potentielle skadevirkninger på konkurrencen på den ene side med de mulige effektivitetsgevinster på den anden. Forbedret effektivitet vil i nogle sager kunne retfærdiggøre en beskeden begrænsning af konkurrencen.

Konkurrencelovens § 8 kan fritage en informationsudveksling fra en brancheforening fra forbuddet i § 6, hvis aftalen øger effektiviteten på markedet eller i produktionen⁴². En række betingelser skal dog være opfyldt, for at § 8 kan finde anvendelse. For det første skal effektivitetsgevinsterne komme forbrugerne til gode. Det kan være i form af lavere priser, et større udbud af varer eller bedre service. For det andet skal informationsudvekslingen være nødvendig for at opnå den forbedrede effektivitet. Gevinsterne må altså ikke kunne opnås på en anden og mindre konkurrenceskadelig måde. Endelig er det afgørende, at konkurrencen ikke forsvinder fuldstændigt.

Boks 5.8: Effektivitetsforsvar i konkurrenceloven

§ 8. Forbuddet i § 6, stk. 1, finder ikke anvendelse, hvis en aftale mellem virksomheder, en vedtagelse inden for sammenslutningen af virksomheder eller en samordnet praksis mellem virksomheder

- 1) bidrager til at styrke effektiviteten i produktionen eller distributionen af varer og tjenesteydelser eller fremmer den tekniske eller økonomiske udvikling,
- 2) sikrer forbrugerne en rimelig andel af fordelene herved,
- 3) ikke pålægger virksomhederne begrænsninger, som er unødvendige for at nå disse mål, og
- 4) ikke giver virksomhederne mulighed for at udelukke konkurrencen for en væsentlig del af de pågældende varer eller tjenesteydelser.¹

Note 1: Jf. Konkurrencelovens § 8, stk. 1.

Hvilke effektivitetsgevinster, der vil kunne give fritagelse i henhold til § 8, varierer naturligvis fra sag til sag. Forskellige informationstyper vil give anledning til for-

⁴² I det omfang en konkret informationsudveksling er tilladt i medfør af en gruppefritagelse, vil informationsudvekslingen være undtaget fra forbuddet i § 6 forudsat, at gruppefritagelsens betingelser er opfyldt.

skellige former for effektivitetsgevinster. Nedenfor følger to eksempler på argumenter, der taler for, at en informationsudveksling kan gavne forbrugerne.

Udveksling af anonymiserede tal for enhedsomkostninger vil kunne gøre det muligt for medlemmerne at sammenligne sig med de mest effektive virksomheder i branchen. En sådan udveksling kan hjælpe med at identificere best practice-eksempler. I sidste ende kan dette sænke det generelle omkostningsniveau i branchen til gavn for forbrugerne.⁴³

Udveksling af information om medlemmernes udnyttelsesgrad af produktionskapaciteten kan skabe effektivitetsgevinster. Denne type informationsudveksling kan fx hjælpe med til at gennemføre en fælles nedskæring af det eventuelt overflødig produktionsapparat.⁴⁴

5.4 BRANCHEFORENINGERS INFORMATIONS-UDVEKSLING OM PRISER

Prisanbefalinger

Når brancheforeninger henstiller, vejleder eller anbefaler et bestemt prisniveau til sine medlemmer, er der stor risiko for, at dette vil hæmme eller eliminere konkurrencen. Det gælder, uanset om disse anbefalinger m.v. angår fx faste priser, brug af slagtilbud, rabatter, prisstigninger eller minimumspriser. Sådanne anbefalinger anses derfor for at have til formål at begrænse konkurrencen. De er som følge heraf i strid med konkurrencelovens § 6.⁴⁵

Boks 5.9: Vejledende priser skader konkurrencen

I **Fenex-sagen** udsendte en hollandsk brancheforening for speditorer vejledende priser. Kommissionen fastslog, at dette medførte, at virksomheder, der havde lave omkostninger, ikke sænkede deres priser. Det gav en kunstig fordel for de virksomheder, der havde høje omkostninger. Ordningen var derfor i strid med forbuddet mod konkurrencebegrænsende aftaler.¹

Note 1: Jf. Kommissionens beslutning i Fenex-sagen, punkt 60-63. Se også Konkurrenceankenævnets kendelse i VOV-sagen, Kommissionens beslutning i Arkitekt-sagen, punkt 88-89, samt EF-Domstolens dom i Cementshandlaren-sagen.

43 De amerikanske myndigheder har fx i Truckload-sagen accepteret, at Truckload Carriers Association udveksler individuelle oplysninger om branchens omkostninger, så de enkelte medlemmer har bedre mulighed for at nedbringe egne omkostninger.

44 Jf. Kommissionens beslutning i Stichting Baksteen-sagen, hvor en konkurrencebegrænsende aftale om informationsudveksling blev fritaget i henhold til EF-Traktatens artikel 81, stk. 3, for at afhjælpe branchens problemer med overkapacitet.

45 Jf. dog nedenfor i afsnit 5.4 om maksimalpriser, der undtagelsesvist kan være lovlige at udveksle.

Hver gang en brancheforening kvalitativt bearbejder eller udvælger informationer om priser eller elementer i prisfastsættelsen og udsender disse til dens medlemmer, kan dette udgøre en indirekte prisanbefaling og dermed være forbudt. Det er fordi, en sådan udmelding kan fungere som et pejlemærke for medlemmerne ved deres fastsættelse af egne priser.⁴⁶

Boks 5.10: En udmelding, der kan fungere som pejlemærke, er også en prisanbefaling

BYG Data A/S havde udsendt en kalkulationsvejledning for beregning af tilbud på maling af bygninger. Posterne i vejledningen bestod bl.a. i overenskomstfastsatte akkorder og forskellige tillæg, som brugeren selv skulle taste ind. Det skyldtes, at de relaterede sig til den enkelte virksomhed. BYG Data A/S havde indlagt nogle taleksempler for disse tillæg i vejledningen for at gøre det klart, hvordan den skulle bruges.

Konkurrencestyrelsen fandt, at medlemmer af BYG Data A/S ville kunne opfatte disse taleksempler som vejledende satser. Programmet kunne derfor hæmme priskonkurrencen og havde i praksis også gjort det. Styrelsen fandt som følge heraf, at kalkulationsvejledningen var i strid med konkurrencelovens § 6.¹

Håndværksrådet ønskede at udsende en procentsats til sine medlemmer, der skulle vise, hvordan omkostningerne udviklede sig for et typisk værksted. Satsen skulle beregnes ved at bearbejde en række officielle indeks. Konkurrencerådet fandt, at den fremkomne procentsats kom til at fremstå som en officiel og anerkendt beregning af, hvor store prisstigninger medlemmerne med rimelighed kunne forlange. Udsendelsen af den procentvise omkostningsstigning var derfor i sig selv og uden yderligere kontakt mellem medlemmerne egnet til at medføre, at priserne blev samordnet. Derfor var den foreslåede ordning i strid med konkurrencelovens § 6.²

Note 1: Jf. Konkurrencestyrelsens afgørelse i BYG Data-sagen. Se også Konkurrencerådets afgørelse i PAR-sagen.

Note 2: Jf. Konkurrencerådets afgørelse i Håndværksråds sag nr. 2.

Udveksling af informationer fra brancheforeninger om fremtidige priser anses som altovervejende hovedregel for at have til formål at begrænse konkurrencen. Det skyldes, at en sådan udveksling kan normere priser på samme måde som en prisanbefaling. Udveksling af informationer om fremtidige priser vil derfor som altovervejende hovedregel være forbudt.⁴⁷

⁴⁶ Jf. afsnit 5.3 oven for og gennemgangen af Håndværksråds sag nr. 2 i boks 5.10.

⁴⁷ Jf. i denne retning Kommissionens 24. beretning, side 725, Office of Fair Tradings Skoleudtalelse, punkt 4. Se desuden bemærkningerne oven for i afsnit 5.3. Se dog Konkurrencerådets afgørelse i Skovforenings-sagen, der indeholder et eksempel på, at det undtagelsesvist kan være tilladt for en brancheforening at udsende informationer, der kan bruges til at finde frem til denne brancheforenings forventninger til den fremtidige prisudvikling i en branche.

Boks 5.11: Brancheforeningers informationsudveksling om fremtidige priser er som altovervejende hovedregel forbudt

Forskellige sektioner af **Dansk Frisørmesterforening** havde en praksis med én gang årligt at sætte annoncer i avisen. Disse annoncer beskrev, at kunder i frisørsaloner kunne forvente prisstigninger på grund af den almindelige prisudvikling. Konkurrencestyrelsen fandt, at denne udmelding indirekte opfordrede til prisstigninger. Dette var derfor i strid med konkurrencelovens § 6.¹

Note 1: Jf. Konkurrencestyrelsens afgørelse i Frisørsagen.

Har brancheforeningen eneret til at aftale priser på sine medlemmers vegne over for disses kunder, vil det også være i strid med konkurrencelovens § 6. Det skyldes, at dette kan føre til, at brancheforeningen binder dens medlemmers prissætning. En sådan binding anses for at have som sit formål at begrænse konkurrencen.

Boks 5.12: En brancheforenings eneret til at aftale priser er forbudt

I **Dyrlægesagen** havde Praktiserende Dyrlægers Arbejdsgiverforening ifølge sine vedtægter eneret til at aftale honorarer m.v. på sine medlemmers vegne. Konkurrencerådet fandt, at dette begrænsede dyrlægers frihed til selv at bruge deres priser som konkurrenceparameter. Rådet fastslog derfor, at dette var i strid med konkurrencelovens § 6.¹

Note 1: Jf. Konkurrencerådets afgørelse i Dyrlægesagen, punkt 9.

En brancheforenings udmelding af maksimale priser er som altovervejende hovedregel i strid med konkurrencelovens § 6.⁴⁸ Det skyldes, at en sådan udmelding kan normere priser på samme måde som en anbefaling om at tage en bestemt pris. Maksimale priser udmeldt af en brancheforening vil nemlig være egnet som pejlemærke for en udtrykkelig eller stiltiende samordning af priser i en branche. Virksomheders incitamenter til at sælge til en lavere pris end den maksimale pris vil som følge heraf ofte være begrænset.⁴⁹ Desuden kan maksimale priser udgøre en indirekte anbefaling af en prisstigningstakt. Dette kan fx ske, hvis den maksimale pris hæves med 5 pct. hvert år. I givet fald kan der nemlig være stor risiko for, at medlemmerne også vil hæve deres priser med 5 pct. årligt.

48 Se fx Konkurrencestyrelsens afgørelse i DK-Camp-sagen. Konkurrencerådet har i Biltilsynsudtalelsen udtalt, at maksimalprisregulering ved lov ud fra en konkurrencemæssig vurdering kun bør anvendes i tilfælde, hvor der er tale om produkter eller ydelser af væsentlig samfundsmæssig interesse, og hvor der er begrundet risiko for, at markedet ikke selv kan frembringe virksom konkurrence og derved en rimelig grad af økonomisk effektivitet.

49 Jf. Konkurrencerådets afgørelse i Danhostel-sagen, punkt 123. Se desuden Konkurrencerådets biltilsynsudtalelse. Her var der ved lov indført en maksimalpris på 400 kr. for syning af privatbiler. Stort set alle udbydere tog maksimalprisen for syning.

Brancheforeninger repræsenterer typisk en lang række forskelligartede og uafhængige virksomheder, der konkurrerer med hinanden. En udmelding af maksimalpriser til forskelligartede og uafhængige virksomheder vil normalt ikke have noget berettiget formål. Brancheforeninger adskiller sig i den forbindelse fra kædesamarbejder. I kædesamarbejder er der et egentligt samarbejde mellem ensartede virksomheder med henblik på at fremstå som en fælles enhed over for kunderne. Her kan hensynet til at fremstå som en fælles enhed begrunde, at det er lovligt for kædesamarbejder at anvende maksimalpriser. Det skyldes, at det må anses for rimeligt, at kædesamarbejder sættes i stand til at konkurrere effektivt med resten af branchen, fx ved at de samlet underbyder den øvrige branches priser. Dette er dog kun lovligt i de særlige tilfælde, hvor det sker som led i en fælles markedsføring af kampagnevarer.⁵⁰ Derfor er bedømmelsen af kædesamarbejders anvendelse af maksimalpriser lempeligere end den tilsvarende bedømmelse af brancheforeningers udmeldinger af maksimale priser.

Den hårdere bedømmelse af brancheforeningers udmelding af maksimale priser skyldes desuden, at brancheforeningers udmeldinger ofte når ud til en meget stor del af markedet.⁵¹ En sådan udmelding vil derfor normalt give en maksimalpris større gennemslagskraft, end hvis den blev udmeldt i fx et kædesamarbejde.⁵²

Boks 5.13: Udmelding af maksimalpriser er som altovervejende hovedregel forbudt

Brancheforeningen **DK-Camp** havde indført en ordning for campingpladser, der tilbød overnatning til autocampere. Den medførte, at campingpladser, der deltog i ordningen, skulle overholde en aftalt maksimal pris, når autocampere brugte deres campingpladser. Ordningen var indført for at begrænse autocampere's ulovlige ophold på danske rastepladser. Den maksimale pris var derfor sat særligt lavt for at gøre det attraktivt for autocampere at bruge ordningen. Konkurrencestyrelsen meddelte DK-Camp, at ordningen – trods det gavnlige formål – som følge af den aftalte maksimale pris styret af en brancheforening var at sammenligne med en horisontal prisaftale. Ordningen var derfor i strid med konkurrencelovens § 6.¹

Note 1: Jf. Konkurrencestyrelsens afgørelse i DK-Camp-sagen.

Der kan dog undtagelsesvist være effektivitetsgevinster forbundet med en brancheforeningens udmelding af maksimale priser. Dette kan retfærdiggøre, at udmeldingen fritages efter konkurrencelovens § 8. Det kan fx være et argument for fri-

⁵⁰ For andre varer end kampagnevarer må kædesamarbejdet kun udmelde vejledende priser, jf. Konkurrencestyrelsens Kædevejledning, side 14-15.

⁵¹ Jf. boks 5.2 ovenfor.

⁵² Armeringsnet-sagen indeholder et eksempel på, at brancheforeninger kan bruges af dens medlemmer til at give en konkurrencebegrænsende aftale mere vægt og større virkning, end den ville have uden inddragelsen af foreningen, jf. punkt 207 i Kommissionens beslutning i denne sag.

tagelse, at det maksimale prisloft er sat så lavt, at priserne på markedet vil blive sat lavere, end de ville være uden de maksimale priser. Det vil dog normalt være nødvendigt med yderligere argumenter for fritagelse, før konkurrencelovens § 8 kan anvendes.⁵³ Dette kan fx være argumenter om, at fællesudnyttelsen af en infrastruktur styrkes, til gavn for konkurrencen, miljøet og forbrugerne.

Boks 5.14: Maksimale priser kan undtagelsesvist fritages

I 2003 anmeldte brancheforeningen for telekommunikationsindustrien en aftale om maksimale priser for leje af master under 50 meter til Konkurrencerådet. Rådet fandt, at priskonkurrencen mellem ejerne af master blev hæmmet som følge af aftalen. Til gengæld sikrede den, at master blev udnyttet på en effektiv måde af alle, der ønskede adgang til master. Dette øgede konkurrencen fra små og nye teleselskaber. Desuden var den fælles udnyttelse til gavn for miljøet. Dette var til fordel for forbrugerne. Rådet fritog derfor aftalen i 3 år efter konkurrencelovens § 8.¹

I 2006 blev aftalen genanmeldt til Rådet. Målet hermed var en ny fritagelse. I første omgang kunne Rådet ikke fritage aftalen om maksimale priser. Det begrundede Rådet med, at den førte til for høje priser.² Men ved en justering af aftalen blev prisloftet sænket. Herefter kunne Konkurrencestyrelsen fritage aftalen efter konkurrencelovens § 8.³

Note 1: Jf. Konkurrencerådets afgørelse i *Mastesag nr. 1*.

Note 2: Jf. Konkurrencerådets afgørelse i *Mastesag nr. 2*.

Note 3: Jf. Konkurrencestyrelsens afgørelse i *Mastesag nr. 3*.

Føler medlemmet sig reelt bundet af brancheforeningens udmelding, vil dette være et skærpende moment i vurderingen af udmeldingens lovlighed. Dette kan fx ske ved at true med sanktioner, hvis anbefalingen ikke efterleves.⁵⁴

Boks 5.15: Sanktioner skærper en udmeldings potentiale til at skade konkurrencen

I **VIMPOLTU-sagen** udmeldte en hollandsk brancheforening for salg af landbrugsmaskiner bindende maksimalrabatter til sine medlemmer. Der blev indført økonomiske sanktioner, hvis de anbefalede maksimalrabatter ikke blev fulgt. Kommissionen fandt, at disse sanktioner skærpede denne udmeldings potentiale til at skade konkurrencen og fastslog, at ordningen var i strid med forbuddet mod konkurrencebegrænsende aftaler.¹

Note 1: Jf. Kommissionens beslutning i *VIMPOLTU-sagen*. Se desuden Kommissionens beslutning og *EF-Domstolens dom i Fedetab-sagen*.

⁵³ Jf. gennemgangen af *DK-Camp-sagen* ovenfor i boks 5.13, hvor en lav maksimalpris ikke kunne begrunde, at der kunne gives en individuel fritagelse efter konkurrencelovens § 8.

⁵⁴ Denne problemstilling er gennemgået oven for i afsnit 5.3.

Egentlig informationsudveksling om priser

Det vil som udgangspunkt være forbudt for en brancheforening at udsende informationer om aktuelle priser. Det gælder uanset, om brancheforeningen bearbejder medlemmernes data eller ej.⁵⁵ Det skyldes, at viden om konkurrenters aktuelle priser er egnede til at virke normerende og hjælpe virksomheder med at samordne priser. Desuden kan de hjælpe deltagerne i fx en stiltiende samordnet praksis med at vurdere, om de alle følger denne praksis.

Boks 5.16: Brancheforeningers informationsudveksling om aktuelle priser er som udgangspunkt forbudt

I COBELPA/VNP-sagen hjalp den belgiske og hollandske brancheforening for papirindustrien sine medlemmer med at udveksle informationer om fortrolige forhold. Medlemmerne udvekslede bl.a. aktuelle individuelle priser. Kommissionen fastslog, at man kun kunne forklare denne udveksling med ønsket om at koordinere virksomhedernes adfærd på markedet. Kommissionen fandt, at udvekslingen skabte kunstige vilkår for konkurrencen ved at erstatte risikoen ved priskonkurrence med et praktisk samarbejde. De vurderede derfor, at denne udveksling udgjorde en aftale mellem medlemmerne i strid med forbuddet mod konkurrencebegrænsende aftaler.¹

Note 1: Jf. Kommissionens beslutning i COBELPA/VNP-sagen, punkt 15 og 29-30.

Det kan dog være lovligt for en brancheforening at medvirke til udveksling af aktuelle priser, hvis informationerne også stilles til rådighed for forbrugerne. Det kan fx ske gennem en prisportal på nettet.⁵⁶

Det kan være lovligt for en brancheforening at udveksle historiske priser. Det afhænger af en konkret vurdering, om en sådan udveksling er lovlig.

⁵⁵ Jf i denne retning Kommissionens 7. beretning, punkt 20, Kommissionens 24. beretning, side 724-725, og FIR's dom i Sarrio-sagen, præmis 281.

⁵⁶ Se oven for i afsnit 5.3.

Boks 5.17: Kriterier for, hvornår udveksling af historiske priser er lovlig

Det er ikke muligt at opstille præcise regler for, hvornår det er lovligt for brancheforeninger at udveksle informationer om historiske priser.¹ Nedenstående generelle kriterier vil dog være væsentlige ved vurderingen. Kriterierne påvirker indbyrdes hinanden, så en klar ”opfyldelse” af ét af kriterierne, kan lempe kravene til ét eller flere af de andre kriterier:

- Jo højere aggregeringsniveau, des bedre.
 - Jo flere virksomheder og produkter, der indgår i beregningen af de enkelte tal i statistikken, des bedre.
 - Det må ikke på nogen måde være muligt at udlede individuelle priser af statistikken.²
- Jo ældre, des bedre.
 - Jo længere tid der går, før en virksomheds prisnedsættelse bliver kendt i branchen, des større er dens mulighed for at drage fordel af denne prisnedsættelse.
 - Informationerne skal være så gamle, at udvekslingen ikke hæmmer virksomhedernes lyst til at konkurrere med hinanden om prisen.³
- Jo mindre kvalitativ udvælgelse, des bedre.
 - Udmeldingen må ikke være egnet til at ensrette medlemmernes priser, fordi de kan opfattes som vejledende for prisfastsættelsen.⁴
- Jo mindre gunstige markedsstrukturerne er for konkurrenceskadelig adfærd, des bedre.
 - Er markedskoncentrationen lav,
 - er der lave adgangsbarrierer til markedet, og/eller
 - sælges der differentierede produkter på markedet, vil risikoen for en konkurrencebegrænsende adfærd typisk være mindre, og det vil være sværere at opretholde et højt prisniveau.⁵

Note 1: Se til støtte herfor Whish, side 38 og Kommissionens Information note, punkt 17 og 91.

Note 2: Jf. Konkurrencerådets afgørelse i Skovforenings-sagen, Kommissionens 29. beretning, side 160 og i Sundhedsudtalelsen fra U.S. Department of Justice og the Federal Trade Commission.

Note 3: Jf. Kommissionens Information note, punkt 106, og Sundhedsudtalelsen fra U.S. Department of Justice og the Federal Trade Commission.

Note 4: Jf. Konkurrencerådets afgørelse i Håndværksråds sag nr. 2, pkt. 7-8.

Note 5: Jf. gennemgangen ovenfor i afsnit 5.3.

I relation til egentlig informationsudveksling spiller det en rolle, hvordan de individuelle informationer, som danner baggrund for fx en statistik, indsamles.⁵⁷

⁵⁷ Jf. Kommissionens Information note, punkt 21 og 108.

Boks 5.18: Indsamling af individuelle prisinformationer

En brancheforening, der ønsker sikkerhed for ikke at handle i strid med konkurrencelovens § 6, bør sikre, at den, der indsamler og/eller behandler individuelle prisinformationer:

- kun udsender tal, der er så aggregerede, at det ikke på nogen måde er muligt at finde frem til individuelle prisniveauer,
- kun udsender tal, der ikke er udvalgt kvalitativt på en måde, så de er egnede til at ensrette medlemmernes priser, fordi de kan opfattes som vejledende for prisfastsættelsen,
- er underlagt tavshedspligt, for så vidt angår anvendelsen af de indsamlede tal, og
- er underlagt et tilstrækkeligt og dokumenterbart sikkerhedssystem til sikring af, at tavshedspligten overholdes.

Ved udsendelse af prisstatistikker er det afgørende, at hverken statistikken i sig selv eller den måde, som brancheforeningen udmelder den på, kan opfattes som en anbefaling.

5.5 BRANCHEFORENINGERS INFORMATIONSDVEKSLING OM SALG/PRODUKTION

En virksomheds informationer om produktion, ordrer, salg og markedsandele m.v. er normalt fortrolige informationer, der ikke gives videre til udenforstående.⁵⁸

Brancheforeningers udveksling af informationer, der afslører enkeltvirksomheders fremtidige planer for salg og produktion, er som hovedregel forbudt. Udveksling af sådanne informationer gør det lettere for de enkelte markedsdeltagere på en uforpligtende måde at foreslå og etablere en fælles strategi for salg og produktion i en branche. En sådan udveksling vil desuden kunne medføre, at ethvert konkurrencetiltag fra en virksomhed på markedet vil blive svært at gennemføre, fordi konkurrenterne på forhånd sættes i stand til at træffe modforanstaltninger.⁵⁹ Er virksomhederne direkte eller indirekte bundet af sådanne udmeldinger, vil dette være et skærpende element i vurderingen.⁶⁰

Brancheforeningers udveksling af historiske salgs- og produktionsinformationer kan være lovlig. Om dette er tilfældet, vil bl.a. afhænge af, hvor gamle informationerne er ved udvekslingen, strukturerne på det relevante marked og graden af aggregering og detaljering i informationerne.⁶¹

⁵⁸ Jf. Kommissionens beslutning i Stålbjælke-sagen, pkt. 266. Se desuden EF-Domstolens dom i UK Tractor-sagen, præmis 89 og Bergquist, side 97.

⁵⁹ Jf. Kommissionens beslutning i UK Tractor-sagen, punkt 37 og 40.

⁶⁰ Jf. Kommissionens beslutning i Zink-sagen, punkt 68.

⁶¹ Jf. Kommissionens 29. beretning, side 160, bemærkningerne oven for i afsnit 5.3. og boks 5.6 og 5.7.

Boks 5.19: Kriterier for, hvornår udveksling af historiske informationer om salg og produktion er lovlig

Det er ikke muligt at opstille præcise regler for, hvornår det er lovligt for brancheforeninger at udveksle historiske informationer om salg/produktion. Nedenstående generelle kriterier vil dog være væsentlige ved vurderingen. Kriterierne påvirker indbyrdes hinanden, så en klar ”opfyldelse” af ét af kriterierne kan lempe kravene til ét eller flere af de andre kriterier¹:

- Jo højere aggregeringsniveau, des bedre.
 - Jo flere virksomheder og produkter, der indgår i beregningen af de enkelte tal i statistikken, des bedre.²
 - Det må ikke på nogen måde være muligt at udlede individuelle salgs- og produktionsdata af statistikken.³
 - Er statistikken fuldt aggregeret, så det hverken direkte eller indirekte er muligt at udlede individuelle informationer om konkurrenters markedsandele, salg eller produktion af statistikken, vil det som udgangspunkt være lovligt for brancheforeningen at udveksle den, uanset hvor aktuell den er.⁴
 - Det vil være et skærpene element i bedømmelsen, hvis det på baggrund af informationerne er muligt nøjagtigt at beregne størrelsen af detailsalg og markedsandele for enkeltmedlemmer.⁵
- Jo ældre, des bedre.
 - Alder vil normalt ikke blive tillagt betydning ved vurderingen, hvis statistikken ikke på nogen måde afslører individuelle salgs- eller produktionsdata.⁶
 - Des nyere informationerne er, des skrapere er kravene til, hvor aggregerede statistikkerne skal være, før brancheforeninger lovligt kan udveksle dem.⁷
 - Hvis statistikkerne ikke er tilstrækkeligt aggregerede, skal informationerne som udgangspunkt være over 12 måneder gamle, når de udveksles.⁸
- Jo mindre gunstige markedsstrukturerne er for konkurrencebegrænsende adfærd, des bedre.
 - Er markedskoncentrationen lav,
 - er der lave adgangsbarrierer til markedet, og/eller
 - sælges der differentierede produkter på markedet, vil det være sværere at etablere og koordinere en stiltiende eller eksplicit markedsdeling.⁹

Note 1: Se afsnit 5.3. for en generel gennemgang af disse kriterier.

Note 2: At der lægges vægt herpå fremgår af Kommissionens 29. beretning, side 160, hvor Kommissionen udtaler, at udveksling af salgsinformationer på højt koncentrerede markeder er lovlig, hvis de stammer fra mindst tre forhandlere eller angår over ti solgte enheder. Se i samme retning Konkurrencestyrelsens udtalelse i MICEdata-sagen, hvor Styrelsen anbefalede ikke at publicere salgsdata, med mindre de mindst baserede sig på 5 ikke-koncernforbudne hoteller eller konferencecentre.

Note 3: Jf. Konkurrencestyrelsens udtalelse i MICEdata-sagen, Konkurrencestyrelsens behandling af Produktionsstatistik-sagen, Kommissionens 7. beretning, side 20 og Kommissionens beslutning i Fedtsyre-sagen, pkt. 35.

Note 4: Jf. Kommissionens 7. beretning, side 20, Kommissionens beslutning i Fedtsyre-sagen, pkt. 35, Kommissionens 29. beretning, side 160 og Capobianco, side 1264.

Note 5: At større nøjagtighed i informationerne øger den konkurrencebegrænsende virkning af udvekslingen fremgår af Kommissionens beslutning i UK Tractor-sagen, punkt 40. Se også Konkurrencestyrelsens afgørelse i Produktionsstatistik-sagen.

Note 6: Dette finder støtte i Kommissionens 29. beretning, side 160.

Note 7: Jf. afsnit 5.3. ovenfor.

Note 8: Jf. Kommissionens Information note, punkt 91 og Kommissionens 29. beretning, side 160.

Note 9: Se oven for i afsnit 5.3. Se desuden Konkurrencestyrelsens behandling af Produktionsstatistik-sagen, hvor det var et argument for, at en informationsudvekslingsordning var i strid med konkurrencelovens § 6, at 3 af modtagerne af informationer tilsammen havde en markedsandel på over 50 pct. Det modsatte kan gælde, hvis markedskoncentrationen er lav, jf. Kommissionen behandling af EUDIM-sagen, pkt. 10 og 13.

Når brancheforeningen ønsker at udarbejde og udsende branchestatistikker m.v., spiller det en rolle, hvordan de individuelle informationer, som danner baggrund for statistikken, indsamles.⁶²

Boks 5.20: Indsamling af individuelle informationer om virksomheders salg og produktion

En brancheforening, der ønsker sikkerhed for ikke at handle i strid med konkurrencelovens § 6, bør sikre, at den, der indsamler og/eller behandler individuelle informationer om virksomheders salg og produktion:

- kun udsender tal, der er så aggregerede, at det ikke på nogen måde er muligt at finde frem til individuelle virksomheders salg og produktion,
- er underlagt tavshedspligt, for så vidt angår anvendelsen af de indsamlede tal, og
- er underlagt et tilstrækkeligt og dokumenterbart sikkerhedssystem til sikring af, at tavshedspligten overholdes.

5.6 BRANCHEFORENINGERS INFORMATIONS-UDVEKSLING OM OMKOSTNINGER

En brancheforening kan udveksle informationer om omkostninger i form af fx kalkulationsvejledninger, statistikker eller oversigter over virksomheders individuelle omkostninger eller branchens samlede omkostningsniveau. En sådan udveksling kan for det første skade konkurrencen, hvis den direkte eller indirekte fungerer som prisanbefaling. For det andet kan en sådan udveksling virke konkurrencebegrænsende, hvis den afslører virksomheders individuelle omkostninger.

Indirekte prisanbefalinger

En brancheforening kan kvalitativt bearbejde, udvælge og udsende informationer om omkostninger til dens medlemmer i form af kalkulationsvejledninger, statistikker eller lignende. Såfremt disse udmeldinger på nogen måde kan opfattes som indirekte prisanbefalinger, vil udsendelse heraf være i strid med konkurrencelo-

⁶² Jf. Kommissionens Information note, punkt 21 og 108, Kommissionens 7. beretning, side 20, og bemærkningerne oven for i afsnit 5.4 om brancheforeningers indsamling af informationer om priser.

vens § 6. Det skyldes, at disse informationer kan opfattes som pejlemærker for medlemmerne ved deres prisfastsættelse og dermed virke normerende.⁶³

Er der fx indsat taleksempler i en kalkulationsvejledning til fastlæggelse af kostprisstrukturer, kan vejledningen indirekte anses for at anbefale et bestemt prisniveau. Dette kan normere prisdannelsen. Dermed vil vejledningen kunne være i strid med konkurrencelovens § 6. Det gælder uanset, om brancheforeningen har haft til hensigt at anbefale et bestemt niveau for priserne eller ej.⁶⁴

En brancheforenings udmelding af dens vurdering af den procentvise stigning i omkostningerne i en branche i en given periode kan også ses som en indirekte anbefaling af, hvor store prisstigninger medlemmerne med rimelighed kan forlange. Dette gælder uanset, om vurderingen vedrører allerede afholdte eller fremtidige omkostninger. En sådan udmelding kan derfor også være i strid med konkurrencelovens § 6.⁶⁵

Hjælper udmeldingen blot et medlem med at finde frem til dens egne kostprisstrukturer, vil den normalt ikke være egnet til at normere priser. En sådan udmelding vil derfor som udgangspunkt være lovlig.⁶⁶

Boks 5.21: Det er som udgangspunkt lovligt at hjælpe medlemmer med at finde frem til egne kostprisstrukturer

BYG havde udarbejdet et kalkulationsprogram til beregning af priser. Programmet sikrede, at der blev foretaget en korrekt beregning af lønomkostninger, der var en følge af lovgivning og overenskomst m.v. Programmet hjalp blot medlemmerne med at finde frem til deres egne kostprisstrukturer. De kunne herefter selv fastsætte deres priser ud fra egne omkostningsforhold og avanceberegning. Derfor fandt Konkurrencerådet, at aftalen ikke var i strid med konkurrencelovens § 6.¹

Note 1: Jf. Konkurrencerådets afgørelse i BYG-sagen. Andre eksempler på lovlige kalkulationsvejledninger findes i Konkurrencestyrelsens afgørelse i Funktionær-sagen og Konkurrencerådets afgørelser i FAI-sagen og Autotaks-sagen. I Konkurrencestyrelsens afgørelse i DHS-sagen fastslog Styrelsen, at DHS' udsendelse af prismærkater til organisationens medlemmer med angivelse af et bestemt gebyrbeløb ikke mærkbart begrænsede konkurrencen.

Individuelle omkostninger

Brancheforeningers udveksling af informationer om individuelle omkostninger kan fortælle noget om rammerne for en virksomheds prispolitik. Dermed kan en

⁶³ Jf. Konkurrencerådets afgørelse i Håndværksråds sag nr. 2, der er gennemgået oven for i boks 5.10. Se desuden afsnit 5.3 og 5.4. ovenfor.

⁶⁴ Jf. Konkurrencestyrelsens afgørelse i BYG Data-sagen. Sagen er gennemgået oven for i afsnit 5.2 i boks 5.5.

⁶⁵ Jf. Konkurrencerådets afgørelse i Håndværksråds sag nr. 2, pkt.5, 8 og 11, der vedrører allerede afholdte omkostninger. Sagen er gennemgået oven for i afsnit 5.2 i boks 5.5.

⁶⁶ Jf. fx Kommissionens beslutning i Fenex-sagen, punkt 60-63.

sådan udveksling skabe en kunstig gennemsigtighed på markedet. Dette vil kunne skade konkurrencen og derfor være i strid med konkurrencelovens § 6. Udveksling af informationer om individuelle omkostninger vil især kunne skade konkurrencen, hvis

- de udvekslede omkostninger udgør en væsentlig del af den samlede pris,⁶⁷ eller
- konkurrencen i branchen i forvejen er hæmmet.⁶⁸

Boks 5.22: Udveksling af informationer om individuelle omkostninger erklæret ulovlig

I **IFTRA-sagen** indgik en række vesteuropæiske aluminiumsproducenter en aftale om at udveksle informationer om deres individuelle omkostninger. De havde i forvejen en vis viden om hinandens priser. Konkurrencen på markedet var hæmmet af andre konkurrencebegrænsende forhold. Koncentrationen var meget høj på dette marked. Kommissionen udtalte, at aftalen under disse omstændigheder satte aftalens parter i stand til at forudsige deres respektive prispolitik med større sikkerhed end under en normal konkurrence. Priskonkurrencen kunne derfor blive skadet som følge af aftalen. Aftalen om informationsudveksling var derfor i strid med forbuddet i EF-Traktatens artikel 81.¹

Note 1: Jf. Kommissionens beslutning i IFTRA-sagen. Det må antages, at bedømmelsen i denne sag ikke havde været mildere, hvis det var en brancheforening, der havde stået for udvekslingen. Se desuden Konkurrencestyrelsens afgørelse i Håndværksrådssag nr. 1, der ved meddelelse af ikke-indgrebserklæring bl.a. lagde vægt på, at den enkelte virksomheds omkostninger ikke kunne identificeres.

Det vil desuden skærpe bedømmelsen af udvekslingen af individuelle omkostninger, hvis informationerne er aktuelle.⁶⁹

Udveksling af informationer om individuelle omkostninger kan skabe best practice og medføre effektivitetsfordele samt sænke det generelle omkostningsniveau i en branche til gavn for forbrugerne. Udveksling af individuelle omkostninger i strid med konkurrencelovens § 6 kan derfor i konkrete situationer fritages efter konkurrencelovens § 8. Det vil dog normalt være en forudsætning herfor, at de udsendte best practices er anonymiserede, så virksomheder ikke får viden om navngivne konkurrenters omkostningsstrukturer.⁷⁰

Brancheforeninger må derfor som hovedregel ikke udsende informationer til deres medlemmer om disses individuelle omkostninger, medmindre sådanne informationer medfører dokumenterbare effektivitetsfordele og er anonymiserede.

⁶⁷ Jf. Office of Fair Tradings anbefalinger i Skoleudtalelsen, punkt 6 i). Se desuden Konkurrencestyrelsens afgørelse i Funktionær-sagen.

⁶⁸ Jf. Kommissionens beslutning i IFTRA-sagen, afsnit III A. Sagen gennemgås i boks 5.22.

⁶⁹ Jf. afsnit 5.3. ovenfor. Se desuden Bissocoli, der på side 102 anbefaler, at brancheorganisationer kun udveksler informationer om omkostninger, der vedrører historiske forhold.

⁷⁰ Jf. afsnit 5.3. ovenfor. Se desuden Office of Fair Tradings anbefalinger i Skoleudtalelsens punkt 6 ii).

Appendiks 1 – Oversigt over brugte forkortelser i kapitel 5

Praksis

AB92-sagen	Konkurrencestyrelsens afgørelse af 21. juni 2000 i sagen om AB92 og ABT93.
American Peanut-sagen	Department of Justice's Antitrust Divisions Business Review Letter af 2. februar 2006 i sagen om American Peanut Shellers Association.
Arkitekt-sagen	Kommissionens beslutning af 24. juni 2004, EUT 2005 L 4/10 (resumé), (den fulde ordlyd af den ikke-fortrolige udgave af afgørelsen kan findes på følgende link: http://ec.europa.eu/comm/competition/antitrust/cases/decisions/38549/en.pdf). (udtalelsen kan findes på følgende link: http://www.usdoj.gov/atr/public/busreview/214772.pdf).
Armeringsnet-sagen	Kommissionens beslutning af 2. august 1989, EFT 1989 L 269/1, som opretholdt af FIR i dom af 6.april 1995 i sagerne T-141/89 m.fl., Saml. 1995-II, 791.
Autotaks-sagen	Konkurrencerådets afgørelse af 19. december 2001 i sagen om Autotaks kalkulationssystem.
Biltilsynsudtalelsen	Konkurrencerådets anbefaling af 30. august 2006 vedrørende biltilsynsmarkedet.
BYG-sagen	Konkurrencerådets afgørelse af 29. marts 2000 i sagen om BYG's kalkulationsvejledning til beregning af mesterpriser.
BYG Data-sagen	Konkurrencestyrelsens afgørelse offentliggjort den 19. december 2001 i sagen om BYG Data A/S's malerkalkulationsprogram.
Cemethandelaren-sagen	EF-Domstolens dom af 17. oktober 1972 i sag 8/72, den danske specialudgave af Saml. 1972, 251.
COBELPA/VNP-sagen	Kommissionens beslutning af 8. september 1977, EFT 1977 L 242/10.
DAG-sagen	Københavns Byrets dom af 28. februar 2005 i sagen mod DAG Dansk Autogenbrug.
Danhostel-sagen	Konkurrencerådets afgørelse af 29. november 2006 vedrørende Danhostels maksimalpriser.
Danske Havne-sagen	Konkurrencerådets afgørelse af 29. november 2006 i sagen om Danske Havnes standardkontrakt.
Dansk Planteværns statistik	Konkurrencestyrelsens udtalelse af 29. september 2004 i sagen om Dansk Planteværns statistik.
Danske Entreprenørers individuelle forbehold	Konkurrencestyrelsens udtalelse af 30. januar 2002 i sagen om Danske Entreprenørers individuelle forbehold.



DGFL's salgs- og leveringsbetingelser	Konkurrencestyrelsens afgørelse af 24. april 2002 i sagen om DGFL's salgs- og leveringsbetingelser.
DHS-sagen	Konkurrencestyrelsens afgørelse offentliggjort den 26. maj 2005 i sagen om DHS' koordinerende adfærd – undersøgelse af dankortgebyret.
DK-Camp-sagen	Konkurrencestyrelsens afgørelse offentliggjort den 27. marts 2006 i sagen om DK-Camps anvendelse af horisontale pris-aftale.
DSK-sagen	Konkurrencerådets afgørelse af 25. maj 2005 i sagen DSK's koordinerende adfærd – undersøgelse af dankortgebyret.
Dyrlæge-sagen	Konkurrencerådets afgørelse af 26. oktober 2005 i sagen om Praktiserende Dyrlægers Arbejdsgiverforenings vedtægter.
EUDIM-sagen	Kommissionens udstedelse af negativattest i EUDIM-sagen, EFT 1996 C 111/8.
FAI-sagen	Konkurrencerådets afgørelse af 19. december 2001 i sagen om FAI's euro LAK kalkulationssystem.
Fedetab-sagen	Kommissionens beslutning af 20. juli 1978, EFT 1978 L 224/29, som opretholdt ved EF-Domstolens dom af 29. oktober 1980 i de forenede sager 209/78 m.fl., Saml. 1980, 3125.
Fedtsyre-sagen	Kommissionens beslutning af 2. december 1986, EFT 1987 L 3/17.
FEG- og TU-sagen	Kommissionens beslutning af 26. oktober 1999, EFT 2000 L 39/1, som stadfæstet i FIR's dom af 16. december 2003 i de forenede sager T-5/00 og T-6/00, FEG og TU, Saml. 2003-II, 5761, men som delvist ophævet for så vidt angår FIR's behandling af visse procedurespørgsmål, men i øvrigt stadfæstet i EF-Domstolens afgørelse af 21. september 2006 i sag C-105/04 P, endnu ikke trykt i Saml.
Fenex-sagen	Kommissionens beslutning af 5. juni 1996, EFT 1996 L 181/28.
Frisør-sagen	Konkurrencestyrelsens afgørelse offentliggjort den 24. oktober 2005 i sagen om Dansk Frisørmesterforening.
Funktionær-sagen	Konkurrencestyrelsens udtalelse offentliggjort den 29. maj 2002 i sagen om en brancheforenings udsendelse af årlige lønstatistikker for tekniske funktionærer.
Håndværksrådssag nr. 1	Konkurrencestyrelsens udtalelse offentliggjort den 28. november 2001 i sagen om Håndværksrådets program til individuel beregning af værkstedstimerpriser i autoværksteder.
Håndværksrådssag nr. 2	Konkurrencerådets afgørelse af 29. marts 2006 i sagen om Håndværksrådets orientering om autoværkstedernes procentvise omkostningsstigning.
IFTRA-sagen	Kommissionens beslutning af 15. juli 1975, EFT L 228/3.



Isoleringsbranche-sagen	Konkurrenceankenævnets kendelse af 20. januar 2000 i sagen om Isoleringsbranchens Meldekantor m.fl. mod Konkurrencerådet.
Kørelærer-sagen	Konkurrencerådets afgørelse af 25. november 1998 i sagen om konkurrencebegrænsninger i kørelærerbranchen.
Mastesag nr. 1	Konkurrencerådets afgørelse af 29. oktober 2003 i sagen om master til radiokommunikationsformål, der er under 50 meter.
Mastesag nr. 2	Konkurrencerådets afgørelse af 26. april 2006 i sagen om Telekommunikationsindustriens brancheaftale om masteleje.
Mastesag nr. 3	Konkurrencestyrelsens afgørelse offentliggjort den 20. december 2006 i sagen om ny masteaftale for master under 50 meter.
MICEdata-sagen	Konkurrencestyrelsens udtalelse offentliggjort den 26. maj 2005 om dataindsamlingsprojektet MICEdata til brug for markedsføringsinitiativer.
NEMA-sagen	Konkurrencestyrelsens udtalelse af 19. juni 2002 i sagen om NEMA's branchestatistik.
O2-sagen	FIR's dom af 2. maj 2006 i sag T-328/03, Saml. 2006-II.
PAR-sagen	Konkurrencerådets afgørelser af 26. september 2001 om PAR's vejledende honorarregler.
Pergamentpapir-sagen	Kommissionens beslutning af 23. december 1977, EFT 1978 L 70/54.
Produktionshjælps-sagen	Konkurrencestyrelsens udtalelse af 28. august 2002 i sagen om produktionshjælpsaftale og månedlig branchestatistik.
Produktionsstatistik-sagen	Konkurrencestyrelsens udtalelse af 28. august 2002 i sagen om produktionsstatistik på regionsbasis.
Sarrio-sagen	FIR's dom af 14. maj 1998 i sag T-334/94, Saml. 1998-II, 1439.
Skoleudtalelse	Office of Fair Tradings udtalelse "Frequently Asked Questions from Independent Schools" fra juni 2004. (Udtalelsen kan findes på følgende link: http://www.of.gov.uk/shared_of/business_leaflets/ca98_mini_guides/oft444.pdf).
Skovdyrkerforenings-sagen	Konkurrencerådets afgørelse af 25. november 1998 om Skovdyrkerforeningens vedtægter.
Skovforenings-sagen	Konkurrencerådets afgørelse af 30. januar 2002 i sagen om Dansk Skovforenings prisprognoser.
Stichting Baksteen-sagen	Kommissionens beslutning af 29. april 1994, EFT L 131/15.
Stålbjælke-sagen	Kommissionens beslutning af 16. februar 1994, EFT 1994 L 116/1, som delvist opretholdt i FIR's dom af 11. marts 1999 i sag T-141/94, Thyssen Stahl, Saml. 1999-II, 347. Denne dom blev stadfæstet i EF-Domstolens dom af 2. oktober 2003 i sag C-194/99 P, Thyssen Stahl, Saml. 2003-I, 10821.



Suiker Unie-sagen	EF-Domstolens dom af 16. december 1976 i de forenede sager 40/73 m.fl., Suiker Unie, Saml. 1975, 1663.
Sundhedsudtalelse	"Statements and Antitrust Enforcement Policy in Health Care", der er udstedt af U.S. Department of Justice og the Federal Trade Commission i august 1996. (Udtalelsen kan findes på følgende link: http://www.ftc.gov/bc/healthcare/industryguide/policy/hlth3s.pdf).
Truckload-sagen	Department of Justice's Antitrust Divisions Business Review Letter af 27. marts 2001 i sagen om Truckload Carriers Association. (Udtalelsen kan findes på følgende link: http://www.usdoj.gov/atr/public/busreview/7746.pdf).
UK Tractor-sagen	Kommissionens beslutning af 17. februar 1992, EFT 1992 L 68/19, som opretholdt i ankesagerne, jf. FIR's domme af 27. oktober 1994 i sagerne T-34/92, Saml. 1992-II, 905 og T-35/92, Saml. 1992-II, 957 og EF-Domstolens dom af 28. maj 1998 i sag C-7/95 P, Saml. 1998-I, 3111.
VIMPOLTU-sagen	Kommissionens beslutning af 13. juli 1983, EFT 1983 L 200/44.
VOV-sagen	Konkurrenceankenævnets kendelse af 18. marts 1999 i sagen om Foreningen af Grossister i Værktøj og Værktøjsmaskiner mod Konkurrencerådet.
Zink-sagen	Kommissionens beslutning af 6. august 1984, EFT 1984 L 220/27.

Generelle meddelelser m.v. fra myndigheder og organisationer

7. beretning	Kommissionens 7. beretning om konkurrencepolitikken fra 1977, side 19-21.
24. beretning	Kommissionens 24. beretning om konkurrencepolitikken fra 1994, bilag IV, side 724-725.
29. beretning	Kommissionens 29. beretning om konkurrencepolitikken fra 1999, side 159-160.
81(3)-meddelelsen	Kommissionens meddelelse af 27. april 2004 om retningslinier for anvendelse af traktatens Art. 81, stk. 3, EUT 2004 C 101, 97.
Information note	Kommissionens (DG Comp) information note om "Issues raised in discussions with the carrier industry in relation to the forthcoming commission guidelines on the application of competition rules in relation to maritime transport services" fra september 2006.
Kædevejledning	Konkurrencestyrelsens vejledning til frivillige kæder fra august 2005.



Price Transparency	OECD-dokumentet "Price Transparency" (DAFFE/CLP(2001)22), der bygger på en OECD Roundtable i juni 2001. (Dokumentet kan findes på følgende link: http://www.oecd.org/dataoecd/52/63/2535975.pdf).
--------------------	---

Litteratur

Albæk m.fl.	Svend Albæk, Peter Møllgaard og Per Baltzer Overgaard: "Government-Assisted Oligopoly Coordination? A Concrete Case", <i>Journal of Industrial Economics</i> , 1997, 45(4), side 429-443.
Bergqvist	Christian Bergqvist: "Informationskarteller efter UK Tractorsagen" i EU- og Menneskeret, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 2001, 8(3), side 91-102.
Bissocoli	Eugenio F. Bissocoli: "Trade Associations and Information Exchange under US Antitrust and EC Competition Law", <i>World Competition</i> , Kluwer Law International, 2000, 23(1), side 79-102.
Capobianco	Antonio Capobianco: "Information Exchange under EC Competition Law", <i>Common Market Law Review</i> , Kluwer Law International, 2004, 41, side 1247-1276.
ECON	ECON: "Brancheforeningers aktiviteter og placering i forhold til konkurrencen i Danmark", 2005, Rapport 2005-06, udarbejdet for Konkurrencestyrelsen. (Rapporten kan findes på følgende link: http://www.ks.dk/publikationer/konkurrence-redegoerelsen/dok2005/kap2baggr.konk/).
Kühn & Vives	Kai-Uwe Kühn & Xavier Vives: "Information Exchanges among Firms and their Impact on Competition", Office of Official Publications of the Community, Luxembourg, 1995.
Motta	Massimo Motta: "Competition Policy: Theory and Practice", Cambridge University Press, 2004.
Ross	Thomas Wayne Ross: "Cartel Stability and Product Differentiation", <i>International Journal of Industrial Organization</i> , Elsevier, 1992, 10, side 1-13.
Van Bael & Bellis	Ivo Van Bael & Jean-Francois Bellis: "Competition Law of the European Community", 4. udgave, 2005.
Whish	Richard Whish's bidrag til Konkurrenceverket's "The Pros and Cons of Information Sharing" fra 2006, side 38.

Oversigt over sager, hvori Konkurrencerådet har grebet ind over for brancheforeningers informationsudveksling m.v. fra 1998 til 2006

KR – 29. november 2006	Danhostels maksimalprissystem
KS – 21. juni 2006	Danske Malermestres vedtægtsbestemmelse (begrænsning i ret til at overtage arbejdsopgave fra konkurrenter)
KR – 26. april 2006	Telekommunikationsindustriens brancheaftale om masteleje (prisberegningsprincipper)
KR – 29. marts 2006	Håndværksrådets orientering om autoværkstedernes procentvise omkostningsstigning
KS – 27. marts 2006	DK-Camps anvendelse af horisontal prisaf tale
KS – 21. februar 2006	Dansk Tandlægeforenings priser for tandprotetisk arbejde
KR – 21. december 2005	Forsikring & Pensions gebyrhenstilling
KR – 21. december 2005	Fælles mindstepriser fra Danske Kroer og Hoteller
KR – 30. november 2005	Insolvensaftalen – ulovligt apotekersamarbejde (informati- onsudveksling i forbindelse med aftale om markedsdeling)
KR – 26. oktober 2005	Praktiserende Dyr lægers Arbejdsgiverforenings vedtægter (eneret til forhandling af honoraraftaler)
KS – 24. oktober 2005	Frisørmesterforeningen vil ikke længere annoncere forventede prisstigninger
KS – 22. juni 2005	Indkøbsforening må ikke forhindre medlemmers salg på internettet
KR – 25. maj 2005	DSK's koordinerende adfærd – undersøgelse af dankort- gebyret (opfordring til opkrævning af gebyr)
KS – 29. september 2004	Konkurrenceretlig vurdering af Dansk Planteværns statistik (ikke tilstrækkeligt aggregeret salgsstatistik)
KS – 26. maj 2004	Dansk Psykolog Forenings vejledende minimumstakster
KS – 28. januar 2004	Betonelementforeningens medlemsstatistik (ikke tilstrække- ligt aggregeret salgsstatistik)
KS – 26. marts 2003	Ophævelse af Kølereparatørforeningens prisliste (vejledende priser)
KS – 25. september 2002	Praktiserende Arkitekters Råds vejledende honorarregler for Produktudvikling og Møbel design
KS – 28. august 2002	Produktionsstatistik på regionsbasis omfattet af lovens § 6
KS – 29. maj 2002	Vejledende priskalkulationer – Landsforeningen Danske Maskinstationer



KS – 29. maj 2002	Ophævelse af konkurrencebegrænsende bestemmelse i Camping Branchens vedtægter (begrænsning af medlemmers adgang til at deltage i udstillinger)
KS – 24. april 2002	DGFL's salgs- og leveringsbetingelser (begrænsning af sælgers erstatningsansvar, fast morarentesats m.v.)
KS – 30. januar 2002 (stadfæstet af KAN den 13. august 2002)	Dansk Musikforlæggerforenings vejledende tariffer
KR – 30. januar 2002	Dansk Skovforenings prisprognoser
KS – 19. december 2001	BYG Data A/S' Malerkalkulationsprogram
KR – 28. november 2001 (delvist ophævet af KAN den 21. december 2001)	Almindelige vilkår for Aftaler mellem biografer og filmudlejere (begrænsninger i brug af rabatter m.v.)
KR – 26. september 2001	PAR's vejledende honorarregler
KS – 29. august 2001	Danske Træindustriers anmeldelse af vejledende prislister på savet nåletræ og savet bøgetræ
KR – 30. maj 2001 (stadfæstet af KAN den 17. juli 2002)	Overenskomster vedrørende glasskader indgået mellem Glarmesterlauget i Danmark og to forsikringsselskaber (fastsættelse af priser og rabatter)
KS – 25. april 2001	Dansk Juletræsdyrkerforenings anmeldelse af vejledende priser på juletræer og klippegrønt
KS – 28. februar 2001	Salgs- og leveringsbetingelser for betonvarer (rabatbestemmelser)
KS – 31. januar 2001	Forretningsorden for Finansrådets behandling af klager over ukollegial adfærd
KS – 31. januar 2001	Påbud til Dansk Ejendomsmæglerforening (begrænsning i ret til indgåelse af samarbejde med ikke-medlemmer)
KS – 20. december 2000	Byggeorganisationernes standardforbehold (pligt til brug af standardforbehold)
KS – 29. november 2000	Almindelige betingelser for leje af lift m.m. (fastsættelse af forsikringsvilkår)
KS – 29. november 2000	Almindelige betingelser for leje af mobilkraner (fastsættelse af forsikringsvilkår)
KS – 29. november 2000	Påbud om ophævelse af prisaftale vedrørende brolægning (priser for fakturering af medlemmers arbejde)
KR – 27. september 2000	Danske Fysioterapeuters prisregulering
KS – 27. september 2000	Almindelige salgs- og leveringsbetingelser mellem Rørforeningen, Dansk VVS og Dansk Smedemesterforening (bestemmelser om returret, forsinkelse, mangler m.v.)
KR – 30. august 2000	Prissamarbejde blandt kørelærere i Århus



KS – 30. august 2000	Salgs- og leveringsbetingelser for industristyresystemer eller tilsvarende (bestemmelser om morarenter, mangler, forsinkelse m.v.)
KR – 21. juni 2000	Aftale om eleftersyn på landbrugsejendomme (fastsættelse af priser og rabatter)
KR – 21. juni 2000	Retshjælpsforsikringen (bestemmelser om maksimumsdækning og selvrisiko)
KR – 26. april 2000	Bogbranchens samhandelsregler m.v. (fastprissystem, gensidig eksklusivitet)
KR – 26. april 2000	Klage over bindende priser for taxikørsel i Sønderjyllands Amt
KS – 26. april 2000	Påbud til Danske Entreprenører om ophævelse af Regler for regningsarbejde (regler for prisberegning, herunder bruttoavancetillæg)
KR – 29. marts 2000	BYG's vejledende bruttoavancetillæg til brug for regningsarbejde (regler for prisberegning, herunder bruttoavance-tillæg)
KS – 23. februar 2000	Standardaftale for ejendomsadministration (bestemmelser om årlig regulering af honorar, betalingsbetingelser m.v.)
KR – 26. januar 2000	Annonceaftalen mellem Danske Dagblades Forening og Danske Reklamebureauers Branche forening (bindende regler om reguleringsbeløb, ensidige ansvarsfraskrivelse m.v.)
KR – 15. december 1999	Standardaftale om skorstensfejning samt vejledende gebyrer for skorstensfejerarbejde (geografisk markedsdeling, vejledende gebyrer)
KR – 27. oktober 1999	EKKO's klage over diskriminerende fragttillæg (vedtagelse og samordnet praksis om omkostningstillæg for transport)
KR – 26. maj 1999	Bladudgivernes Forhandlernævn – Overenskomst (eksklusivitet, sanktionsbestemmelse)
KR – 24. marts 1999	Advokatrådet og Realkreditrådet – aftale om salærberegning i forbindelse med inkassation og tvangsauktion
KR – 24. februar 1999 (stadfæstet af KAN den 20. januar 2000)	Bygge-/anlægserhvervenes tilbudsregler/meldeordninger
KS – 24. februar 1999	Opslagsregler i § 7, stk. 1, i kollegiale regler for læger (krav om annoncering af ledige stillinger i fagblad)
KR – 16. december 1998	Aftaler om anvendelse af Autotaks (skadesopgørelsessystem med prisnormerende information)
KR – 16. december 1998	Anmeldelser fra Dansk Ejendomsrådgiverforening (begrænsning i ret til indgåelse af samarbejde med ikke-medlemmer)



KR – 25. november 1998	Aftale mellem Dansk Skovforening og Danske Træindustrier om fastsættelse af vejledende priser for råtræ
KR – 25. november 1998	Konkurrencebegrænsninger i kørelærerbranchen (bindende minimumspriser, annonceringsregler, prisanbefalinger)
KR – 25. november 1998	Vedtagelser om markedsføring og garantiaftale for medlemmer af Foreningen for Danmarks Lak- og Farveindustri (vejledende regler om brug af miljøargumenter i markedsføring)
KR – 30. september 1998	Danmarks Automobilforhandler Forenings cirkulære (indirekte opfordring til samordning af priser)
KR – 26. august 1998 (stadfæstet af KAN den 18. marts 1999)	Salgs-, leverings- og reklamationsbestemmelser ved salg af værktøj og værktøjsmaskiner (prisreguleringsforbehold, morarenter, forsinkelse m.v.)

Engrosmarkedet for naturgas

6.1 RESUMÉ OG KONKLUSIONER

Naturgas anvendes til el- og varmeproduktion, i industrien og i private husholdninger. Forbruget af naturgas udgør knap en fjerdedel af det samlede energiforbrug i Danmark. Det er derfor vigtigt, at markedet for naturgas i Danmark har gode betingelser for at blive så velfungerende og konkurrencepræget som muligt.

Forholdene på engrosmarkedet har stor betydning for de priser og vilkår, der tilbydes på detailmarkedet. I en europæisk sammenhæng er Danmark på naturgasområdet nået relativt langt med liberaliseringen, og det danske gasmarked kan på den baggrund fremhæves som et af de mere velfungerende i Europa. Engrosmarkedet for naturgas i Danmark er imidlertid præget af en høj markedskoncentration med få aktører og begrænset handelsaktivitet mellem aktørerne. Der vurderes derfor at være muligheder for at gøre konkurrenceforholdene endnu bedre.

Leverandører på detailmarkedet køber gas på engrosmarkedet – oftest er der dog tale om de samme aktører, der er aktive på begge markeder, ligesom disse aktører ligeledes ofte er aktive på de omkringliggende markeder. Øget handel og flere udbydere på engrosmarkedet kan imidlertid forbedre leverandørernes vilkår ved køb af gas samt gøre det mindre risikabelt for nye aktører at træde ind på markedet. Flere udbydere og øget handel på engrosmarkedet er derfor en vigtig forudsætning for at fremme udviklingen af et endnu mere konkurrencepræget naturgasmarked i Danmark, som i sidste ende kan give et bredere udvalg af produkter og lavere priser.

Transporten af gas foregår i rørledninger. De fysiske muligheder for at transportere gas til og fra Danmark har stor betydning for engrosmarkedet. Endvidere har det betydning, om rammebetingelserne for handel med gas er velfungerende. Boks 6.1 viser hovedkonklusionerne om transportforbindelser og handelsmuligheder på det danske engrosmarked for naturgas.

Boks 6.1: Hovedkonklusioner om transport- og handelsforhold på det danske engrosmarked for naturgas

- Et velfungerende engrosmarked har afgørende betydning for et velfungerende naturgasmarked.
- I en europæisk sammenhæng er Danmark nået relativt langt med liberalisering af markedet – men der er muligheder for forbedring.
- Der er et begrænset antal udbydere på engrosmarkedet for naturgas.
- Der er ingen velfungerende handelsplads for naturgas.
- Der er tegn på kapacitetsbegrænsninger i forbindelsen ved den dansk/tyske grænse (Ellund), og den knappe kapacitet bliver ikke allokeret optimalt.
- Der er kapacitetsbegrænsninger i forbindelsen mellem den dansk/tyske grænse (Ellund) og det øvrige europæiske marked (DEUDAN-forbindelsen), og den knappe kapacitet bliver ikke udnyttet fuldt ud.
- Det kan på sigt være en stigende hindring for konkurrencen, at en aktør med kommercielle aktiviteter på naturgasområdet samtidig ejer og er systemoperatør af sørørene i Nordsøen. Denne konkurrencemæssige hindring vil forekomme, hvis sørørene i Nordsøen skifter funktion fra transport af gas fra produktionsfelter til transport af gas mellem markeder, og sørørene stadig er en væsentlig adgangsvej for gas til det danske marked.

Sørørene i Nordsøen udgør p.t. en væsentlig adgangsforbindelse for gas til Danmark. På sigt, når produktionen i Nordsøen aftager, kan sørørene komme til at udgøre et transportsystem mellem det danske og det hollandske marked. Sørørene har dermed stor betydning for nye udbydere af gas til det danske marked. DONG Energy's ejerskab og drift af sørørene kan imidlertid påvirke antallet af udbydere på engrosmarkedet, fordi transportkunder i rørene skal give DONG Energy oplysninger om bl.a. transportmængder og tidspunktet for transporten. Dette kan udgøre en begrænsning på konkurrenternes ønske om at benytte sørørene. Det kan i en sådan situation fremme konkurrencen, hvis DONG Energy til den tid ikke fungerer som både ejer og systemoperatør.

En anden mulighed for at transportere gas til og fra Danmark er via forbindelsen gennem den dansk/tyske grænse (Ellund). Der er imidlertid tegn på kapacitetsbegrænsninger ved Ellund, og den knappe kapacitet bliver ikke allokeret optimalt. Der er endvidere kapacitetsbegrænsninger i rørforbindelsen mellem den dansk/tyske grænse ved Ellund og det øvrige europæiske marked (DEUDAN-forbindelsen). Samtidig bliver den knappe kapacitet ikke udnyttet maksimalt. Det skyldes, at rørforbindelsen er virtuelt opdelt i tre ”fiktive” rør uden en samlet koordinering af kapaciteten i rørene.

Ud over en forbedret kapacitet i transportvejene for naturgas til og fra Danmark og en mere hensigtsmæssig udnyttelse af kapaciteten, vil tekniske/systemmæssige tiltag, der reelt medvirker til at sammenkoble markederne i Nordeuropa, kunne

bidrage til bedre rammer for konkurrencen. Det samme vil en harmonisering af tariffer og vilkår for gashandel og -transport på tværs af de nationale markeder.

Bedre mulighed for handel på engrosmarkedet for naturgas er en afgørende forudsætning for et mere konkurrencepræget marked. Internt i Danmark kan der skabes grundlag for mere handel med gas, hvis en kunde – fx et kraftværk – kunne sende overskydende gas tilbage til transmissionsnettet og sælge gassen til andre aktører på markedet. Dette er ikke muligt efter de gældende regler for levering af gas til transmissionsnettet.

Energinet.dk har etableret en handelsplads for naturgas (GTF). Handelspladsen er imidlertid ikke en egentlig gasbørs, hvor købere og sælgere kan mødes via en fælles platform. GTF er således udelukkende en facilitet, der sikrer, at handelsaftaler – indgået bilateralt eller på en gasbørs – bliver fysisk effektueret.

Oprettelsen af en gasbørs vil understøtte handlen med gas. Forbedrede rammer gennem mere kapacitet, bedre udnyttelse af kapaciteten, harmoniserede tariffer og vilkår m.v. vil kunne tiltrække flere aktører og dermed give et bedre grundlag for at etablere en gasbørs. På grund af den begrænsede størrelse af det danske marked vil det være naturligt at se på, hvorvidt det danske og i første omgang det nordtyske marked kunne dækkes af en fælles gasbørs.

Energinet.dk har indgået et samarbejde med Nord Pool om at opstille en business case for en dansk gasbørs. Oprettelsen af en dansk gasbørs kan ses som et skridt på vejen mod en regional integration, hvor flere markedsområder samles under samme gasbørs.

Under alle omstændigheder vil etableringen af en gasbørs kræve, at en eller flere aktører med en vis størrelse og et betydeligt markedskendskab påtager sig rollen som en såkaldt *market maker*. En market maker forpligter sig til at stille både bud- og udbudspriser på børsen til enhver tid.

Samlet set vil det fremme konkurrencen på engrosmarkedet for naturgas i Danmark, hvis flere aktører får adgang til markedet, og hvis det er uafhængige parter, der ejer og driver adgangsvejene for transport af gas til Danmark. Det vil endvidere fremme konkurrencen med tiltag, der bidrager til en reel sammenkobling af det nordeuropæiske marked. Et velfungerende nordeuropæisk marked for naturgas kan være et skridt på vejen til at realisere et indre marked for naturgas i Europa.

Boks 6.2 viser en række anbefalinger, der kan skabe et mere konkurrencepræget engrosmarked for naturgas i Danmark.

Boks 6.2: Konkurrencestyrelsens anbefalinger til fremme af udviklingen af et mere konkurrencepræget engrosmarked for naturgas i Danmark

- Indførelse af auktioner ved kapacitetsallokeringen i Ellund ved den dansk/tyske grænse.
- Overvejelse af en udbygning af kapaciteten i Ellund.
- En mere hensigtsmæssig kapacitetsudnyttelse i DEUDAN, der respekterer rør-i-rør princippet – fx ved en uafhængig systemoperatør eller en fælles IT-løsning mellem systemoperatørerne, der sikrer optimal udnyttelse af den ledige kapacitet.
- At Energinet.dk og Energitilsynet fortsat understøtter det internationale arbejde med regionalt at sammenkoble markederne og skabe harmoniserede tariffer og vilkår for gashandel og -transport.
- At Energinet.dk arbejder for at etablere interne leveringspunkter (entrypunkter) i det danske transmissionssystem.
- At Energinet.dk som følge af begrænsningerne på det danske marked undersøger muligheden for at sammenkoble det danske og det nordtyske markedsområde på en fælles gasbørs.
- At en eller flere aktører påtager sig at agere marked maker ved at forpligtige sig til at stille bud- og udbudspriser.
- På sigt – hvis sørørene skifter funktion til transport af gas mellem markeder og fortsat er en væsentlig adgangsvej for gas til Danmark – en uafhængig ejer af sørørene eller en uafhængig part, der varetager rollen som systemoperatør i sørørene.

Afsnit 6.2 beskriver kort forhold om forbrug, produktion og aktører på markedet for naturgas i Danmark. Afsnit 6.3 belyser handel på engrosmarkedet for naturgas i Danmark. Afsnit 6.4 diskuterer adgangsforbindelsen fra gasfelterne i Nordsøen til Danmark. Afsnit 6.5 analyserer forbindelsen til Tyskland. Afsnit 6.6 omhandler DEUDAN-rørledningen, som forbinder Danmark med det øvrige europæiske gasmarked. Endelig analyserer afsnit 6.7 muligheden for en gasbørs for det danske marked.

6.2 NATURGAS I DANMARK – FORBRUG, PRODUKTION OG AKTØRER

Forbrug

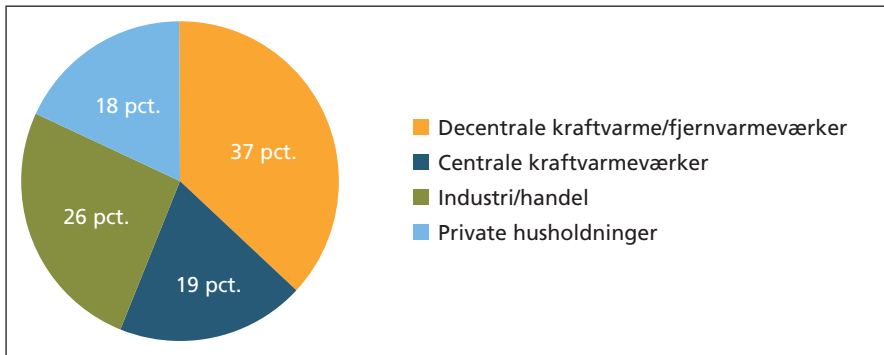
Det samlede forbrug af naturgas i Danmark var i 2006 ca. 4 mia. m³. Det svarer til, at knap en fjerdedel af landets energiforbrug stammer fra naturgas. Værdien af forbruget af naturgas opgjort i markedspriser er ca. 14 mia. kr. (2005-tal).¹

¹ Jf. Danmarks Statistik, Statistikbanken, Energiudgift i markedspriser for husholdninger og erhverv i alt, løbende priser.

Naturgas anvendes til at producere el og varme på kraft- og varmeværker og som varme- og energikilde i produktions- og handelsvirksomheder og blandt private husholdninger. Omkring 330.000 kunder – såvel private og offentlige virksomheder som private husholdninger – bliver direkte forsynet med naturgas. Derudover forsynes ca. halvdelen af befolkningen indirekte med naturgas, da deres el- eller fjernvarmeforsyning anvender naturgas som energikilde.

Der er fire hovedgrupper af naturgasforbrugere i Danmark. De decentrale kraftvarmeværker/fjernvarmeværker aftager mere end en tredjedel af naturgassen i Danmark og er dermed den hovedgruppe, der aftager mest gas, jf. figur 6.1

Figur 6.1: Naturgasforbrug i Danmark fordelt på kunder



Kilde: Energistyrelsen, Energistatistik 2005 samt egne beregninger.

Det er muligt at producere el og varme med andre brændselstyper end naturgas. Men på kort sigt er det ikke uden videre problemfrit for naturgasforbrugerne at skifte naturgas ud med andet brændsel. Naturgasforbrugere er som udgangspunkt relativt afhængige af forholdene på naturgasmarkedet, da det kan være forbundet med forholdsvis store omkostninger at skifte til andet brændsel, jf. boks 6.3.

Boks 6.3: Alternative brændsler til naturgas

Det er muligt at substituere naturgas med andre brændselsformer såsom olie (gasolie og fuelolie), kul og vedvarende energi (vind, affald, træpiller, halm, biogas etc.).

En række fjernvarmeselskaber har af historiske årsager været bundet til kun at kunne anvende bestemte typer af brændsel herunder gas. Det blev af miljømæssige og økonomiske hensyn fra politisk side vedtaget, at en stor del af fjernvarmeselskaberne skulle anvende naturgas. Endvidere kan det være dyrt og ressourcekrævende i øvrigt for både husholdninger og en del industrivirksomheder at skifte til alternative brændselsmuligheder/energikilder, når der først er investeret i varme- og produktionsanlæg, der bruger naturgas. Det skyldes, at et skift til andet brændsel vil kræve investering i et nyt varme- eller produktionsanlæg, der kan anvende den ny brændselstype. Fx koster det typisk 30-40.000 kr. at investere i et varmeanlæg til træpiller i et parcelhus. Træpiller er et væsentligt alternativ til naturgas ved opvarmning i private husstande. Mange parcelhuse har imidlertid installeret en brændeovn. I kolde vintre bliver der ofte fyret mere med brænde og mindre med naturgas. Nogle forbrugere kan derfor skifte delvis til andet brændsel, såfremt de har eller får installeret en brændeovn.

Produktion

Dansk naturgas stammer fra gasfelter i Nordsøen. Herfra bliver gassen transporteret i sørør ind til Jyllands vestkyst ved Nybro. 90 pct. af den danske naturgas bliver produceret af Dansk Undergrunds Consortium (DUC). Resten bliver produceret af henholdsvis Syd Arne gruppen og DONG E & P, jf. boks 6.4.

Boks 6.4: Dansk produktion af naturgas fordelt på selskaber

Der er 19 producerende olie- og gasfelter i den danske del af Nordsøen. Ca. 90 pct. af den samlede danske produktion kommer fra DUC, godt 5 pct. fra Syd Arne-gruppen og resten fra DONG E & P. DONG E & P er ejet af DONG Energy.

DUC har koncession på 15 felter. DUC består af et arbejdsfællesskab af selskaberne Mærsk Olie & Gas, Shell og Chevron. Mærsk Olie & Gas er operatør på DUC's gasfelter.

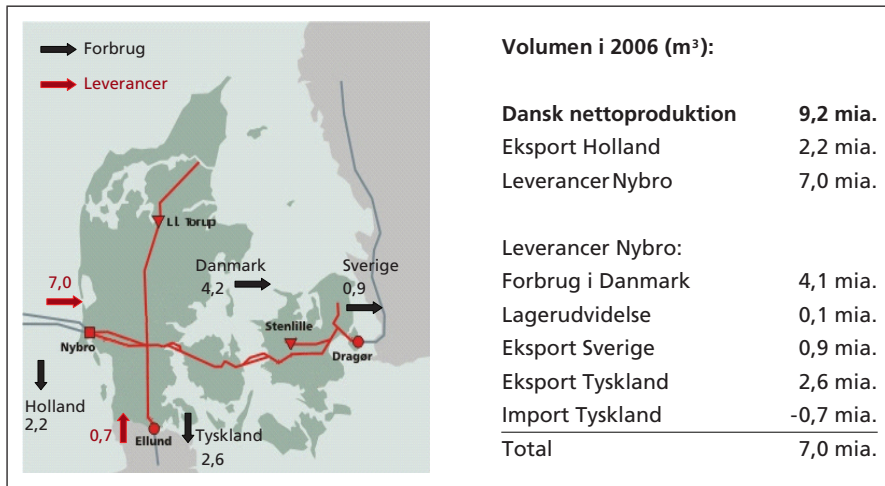
Syd Arne gruppen har koncession på ét felt og består af Amerada Hess, DENERCO OIL A/S, DONG E & P og Danoil Exploration. Amerada Hess er operatør for Syd Arne gruppen.

DONG E & P har derudover koncession på tre felter, hvor DONG E & P selv er operatør.

Ca. 85 pct. af al dansk naturgas i Nordsøen bliver solgt til eller produceret af DONG Energy. DUC, som producerer 90 pct. af den danske naturgas, sælger ca. 83 pct. af sin totale gasproduktion til DONG Energy. DONG Energy har indgået langsigtede take-or-pay kontrakter med DUC.² DUC parterne har givet tilsagn om over en 5-årig periode fra 1. januar 2005 at sælge 17 pct. (ca. 1,4 mia. m³ pr. år) af den årlige produktion til andre selskaber end DONG Energy.³ DONG Energy aftager desuden al produktion fra Syd Arne-gruppen. Endelig producerer DONG Energy også selv dansk gas i beskedent omfang.

Danmark er selvforsynende med og nettoeksportør af naturgas. Samlet eksporterer Danmark lidt over halvdelen af den producerede mængde. I 2006 blev der produceret ca. 9 mia. m³ naturgas i Danmark. Godt 4 mia. m³ gik til forbrug i Danmark. Resten blev eksporteret til Holland, Tyskland og Sverige, jf. figur 6.2. Det danske transmissionssystem fungerer dermed i høj grad som et transitsystem for den naturgas, der eksporteres til udlandet.

Figur 6.2: Dansk produktion af naturgas



Kilde: Energinet.dk.

Aktører

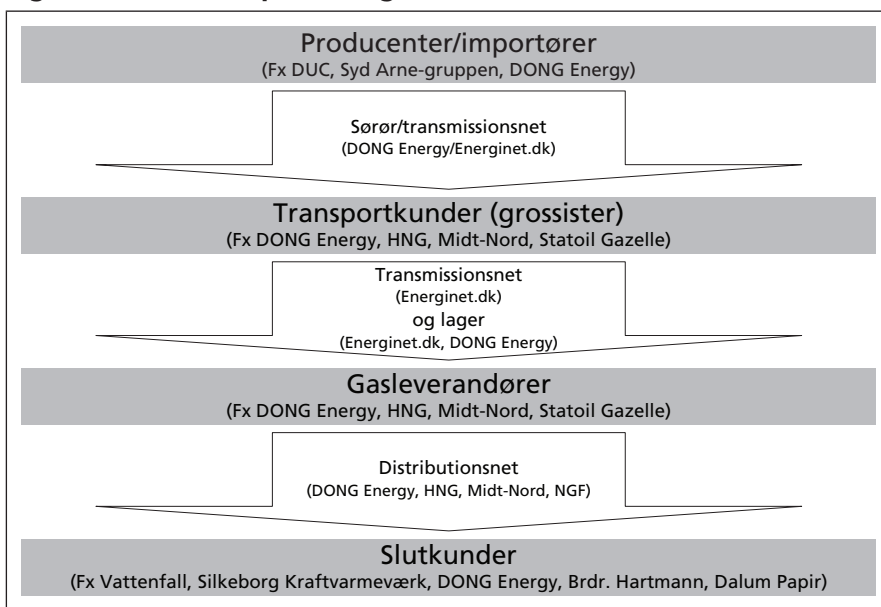
I processen fra producent til slutkunde er en række forskellige aktører involveret. Det gælder transportkunder (grossister) på engrosmarkedet og gasleverandører på detailmarkedet. Naturgassen transporteres på sin vej fra producent til slutkunde gennem sørør i Nordsøen, det overordnede rørsystem på land – transmissionsnet-

² En take-or-pay kontrakt er en kontrakt, hvor køberen er forpligtet til at betale for en vis minimumsmængde, uanset om mængden bliver aftaget.

³ Tilsagn til Kommissionen i Kommissionens afgørelse "DONG/DUC naturgasaftaler" af 24. april 2003.

tet – og gennem de lokale distributionsnet, der fører gassen til slutkunden, jf. figur 6.3.

Figur 6.3: Aktører på naturgasmarkedet



Det landsdækkende transmissionssystem forbinder Danmark med sørør i Nordsoen og de tilstødende transmissionssystemer i Tyskland og Sverige. Den offentlige virksomhed Energinet.dk ejer og driver transmissionssystemet.

Der er fire lokale distributionselskaber i Danmark – DONG Gas Distribution, HNG, Midt-Nord og Naturgas Fyn. Det er endvidere muligt at opbevare naturgasen i to naturgaslagre. Energinet.dk og DONG Storage ejer og driver hver sit lager ved henholdsvis Ll. Torup i Jylland og ved Stenlille på Sjælland.

6.3 HANDEL PÅ ENGROSMARKEDET FOR NATURGAS

Engrosmarkedet – en vigtig brik

Naturgasmarkedet i Danmark kan overordnet opdeles i et engros- og et detailmarked. En væsentlig forskel på engros- og detailmarkedet er, om gassen købes og sælges med henblik på videresalg eller endeligt forbrug, jf. boks 6.5.

Boks 6.5: Engros- og detailmarkedet

På engrosmarkedet køber transportkunder (grossister) deres gas fra producenter eller fra andre transportkunder. Transportkunderne sælger gas videre til øvrige transportkunder eller til leverandører på detailmarkedet. På detailmarkedet sælger leverandørerne til slutkunderne. Leverandørerne på detailmarkedet køber deres gas på engrosmarkedet. Leverandørerne er dermed bindeledet mellem de to markeder.

Ofte er de samme aktører aktive på både detail- og engrosmarkedet.

Engrosmarkedet er et vigtigt led i udviklingen af et velfungerende naturgasmarked i Danmark. Konkurrenceforholdene på engrosmarkedet har bl.a. stor betydning for naturgasmarkedet, fordi et velfungerende engrosmarked påvirker konkurrenceforholdene på detailmarkedet. Det skyldes, at de fleste nye aktører, som ønsker at komme ind på detailmarkedet, i Danmark ikke har adgang til gasforsyninger direkte fra producenter. Derfor har de nye aktører behov for at få gas på engrosmarkedet.⁴ Gasleverandørerne er således afhængige af forholdene på engrosmarkedet, og gasleverandørernes muligheder for køb af gas vil samtidig få betydning for de produkter, der tilbydes til slutkunderne på detailmarkedet.

Engrosmarkedet er derfor en afgørende brik til at udvikle et velfungerende og konkurrencepræget marked, som er den bedste forudsætning for et bredt udbud af produkter til de lavest mulige priser.

Engrosmarkedet for naturgas i Danmark er de seneste par år blevet undersøgt af Kommissionen i forbindelse med fusionen mellem DONG, Elsam og Energi E2⁵ og igen i forbindelse med en omfattende sektorundersøgelse⁶ af de europæiske energimarkeder, jf. boks 6.6. Af Kommissionens analyser fremgår, at Danmark i en europæisk sammenhæng er langt fremme med liberaliseringen af naturgasmarkedet. Naturgassens betydning for Danmarks samlede energiforsyning indebærer imidlertid, at det løbende bør undersøges, om det er muligt at gøre engrosmarkedet mere velfungerende og konkurrencepræget.

⁴ DG Competition Report on Energy Sector Inquiry, 10. januar 2007, s. 18-20 og s. 37.

⁵ Case No COMP/M.3868-DONG Elsam/Energi E2 af 14. marts 2006.

⁶ DG Competition Report on Energy Sector Inquiry, 10. januar 2007.

Boks 6.6: Kommissionens vurdering af engrosmarkedet for naturgas i Danmark

Betingelserne (tilsagnene) for Kommissionens godkendelse af fusionen mellem DONG, Elsam og Energi E2 var bl.a., at DONG Energy skulle frasælge sit naturgaslager i Ll. Torup og samtidig udbyde 400 mio. m³ gas årligt i seks år til konkurrerende aktører på det danske marked. Sigtet med disse tilsagn var alene at opveje de konkurrenceskadelige effekter, der fulgte af fusionen. Reglerne vedrørende fusioner giver således ikke hjemmel til at gribe ind over for de konkurrencemæssige problemer, der også var gældende for fusionen.

I forbindelse med sektorundersøgelsen har Kommissionen udtrykt bekymring over konkurrenceforholdene på de europæiske naturgasmarkeder. Det fremgår imidlertid, at Danmark i forhold til mange andre EU-lande er langt fremme i liberaliseringen. Endvidere har undersøgelsen ikke medført konkurrencesager i Danmark, som det er tilfældet i flere andre europæiske lande. Alligevel er undersøgelsens konklusioner relevante at inddrage i forbindelse med denne undersøgelse af det danske engrosmarked. En række af de problemstillinger, Kommissionen peger på, er principielle og gælder også for Danmark.

Afgrænsning af engrosmarkedet

Det danske engrosmarked omfatter det punkt, hvor gassen kommer ind i det danske transmissionssystem, til det punkt, hvor den bliver solgt videre til en leverandør på detailmarkedet. Gassen bliver typisk købt og solgt på flere forskellige måder på forskellige niveauer. I den forbindelse kan der skelnes mellem det primære og sekundære engrosmarked. Det primære engrosmarked omfatter de transportkunder, der i første omgang har gassen, inden den bliver solgt videre (til andre transportkunder eller detailmarkedets leverandører). Det sekundære engrosmarked er det marked, hvor aktørerne på engrosmarkedet handler gassen indbyrdes.

Der er betydelig forskel i styrken af konkurrenceudsætning fra en udbyder på det primære engrosmarked i forhold til en udbyder på det sekundære engrosmarked. Det skyldes, at en udbyder på det primære engrosmarked selv fører gas ind på markedet og samtidig har indflydelse på, hvem udbyderen kommer i konkurrence med på det sekundære engrosmarked og detailmarkedet. En udbyder på det sekundære engrosmarked er derimod afhængig af at kunne handle med en udbyder på det primære engrosmarked samtidig med, at udbyderen kun har rådighed over gas, som allerede findes på markedet.⁷ Opdelingen i det primære og sekundære engrosmarked er derfor relevant i forhold til at beskrive konkurrencesituationen på naturgasmarkedet.

⁷ Handlen på det sekundære engrosmarked kan imidlertid være med til at sikre, at prisniveauet på det primære engrosmarked ikke bliver for højt. Derfor er konkurrenceudsætningen af det sekundære engrosmarked ikke uden betydning.

Det danske naturgasmarked er på nuværende tidspunkt i praksis relativt afgrænset til Danmark. Hvis en leverandør ønsker at levere gas til en kunde i Danmark, skal leverandøren have adgang til gas i Danmark. Det kræver en række forskellige transaktioner at få gassen ind i landet. Fysiske, kontraktmæssige og/eller økonomiske. Selvom Danmark er forbundet med andre lande, er der dermed en naturlig ”bremse”, der gør, at markedet på nuværende tidspunkt ikke flyder sammen med fx Tyskland og Holland. Samtidig er Danmark placeret i et hjørne af det europæiske system, hvilket også er med til at afgrænse markedet.

Den største konkurrence til udbydere af naturgas kommer på kort sigt fra andre udbydere af naturgas – ikke fra udbydere af andre brændselstyper. Naturgasmarkedet er således karakteriseret ved, at en række kunder på kort sigt kun kan anvende naturgas. Dette forhold vil naturligt have en afsmittende effekt på engrosmarkedet.

Markedsandele – DONG Energy og øvrige udbydere

Dansk naturgas, der produceres i Nordsøen, kan fysisk enten transporteres til Danmark eller Holland. Af den samlede danske produktion på godt 9 mia. m³ i 2006, blev 7 mia. m³ transporteret til Danmark og 2 mia. m³ til Holland, jf. også figur 6.2 ovenfor. Transportkunder kan købe gas direkte fra DUC eller andre producenter i Nordsøen og transportere gassen gennem sørør til Danmark. Imidlertid er DONG Energy p.t. den eneste, der fører gas fra Nordsøen via sørør til Danmark, selvom andre end DONG Energy som udgangspunkt kan få adgang til at føre gas i ledningerne. Se også afsnit 6.4 nedenfor.

Danmark adskiller sig fra flere andre lande i EU ved, at kun én producent leverer og dækker stort set hele det danske naturgasmarked. På baggrund af historisk indgåede lange kontrakter om aftaget af den producerede gas er dette med til at begrænse konkurrencen og antallet af aktører på det primære engrosmarked.

De øvrige transportkunder på det danske marked køber gas fra Tyskland (eller fra andre lande i Europa, hvorfra gassen så bliver leveret ved den tyske grænse). Det danske marked udsættes ikke for konkurrence med gas fra Sverige. Sverige har ingen naturgasproduktion og forsynes udelukkende med gas fra Danmark, da det svenske net ikke er forbundet til andre lande.

I 2006 blev der importeret ca. 0,7 mia. m³ fra Tyskland – svarende til ca. 17 pct. af det danske forbrug. Derudover er DONG Energy i de næste seks år forpligtet til at udbyde 0,4 mia. m³ gas til det danske marked årligt på auktion, jf. boks 6.7. Dette svarer til ca. 10 pct. af markedet.

Boks 6.7: DONG Energy's Gas Release

DONG Energy's Gas Release program sker som følge af krav fra Kommissionen og Konkurrencestyrelsen om, at DONG Energy i en periode på seks år på det danske marked skal udbyde 400 mio. m³ gas årligt på auktion. Til gengæld modtager DONG Energy en tilsvarende mængde på markeder i Tyskland, Holland, Belgien eller England. Første auktion blev afholdt i august 2006, dog først med leverance fra januar 2007.

Det er vanskeligt at opgøre præcise markedsandele for DONG Energy og øvrige udbydere af gas på engrosmarkedet. Nogle udbydere kan af forretningsmæssige grunde være tilbageholdende med at oplyse om forventede markedsandele. Endvidere er der forskel på, om det er det primære eller sekundære engrosmarked, der lægges til grund. Endelig er markedet under udvikling, så aktørernes markedsandele ændrer sig løbende.

DONG Energy's markedsandel på det primære engrosmarked kan med udgangspunkt i oplysningerne om DONG Energy's leverancer fra Nordsøen og import af gas fra Tyskland samt Gas Release m.v. skønsmæssigt opgøres til knap tre fjerdedele af det samlede marked, jf. boks 6.8.

Boks 6.8: Skønsmæssig opgørelse af markedsandele på det primære engrosmarked for gas i Danmark

Primære engrosmarked, mia. m ³	DONG Energy	Øvrige udbydere	Engrosmarkedet i Danmark, total
Leverancer Nybro	7,0		7,0
Eksport Tyskland, Sverige m.m.	-3,6		-3,6
Gas Release	-0,4	0,4	
Import Tyskland		0,7	0,7
Total	3,0	1,1	4,1
Total i pct.	73	27	100

Det lægges til grund i beregningerne, at al eksport foretages af DONG Energy og al import foretages af øvrige aktører.

DONG Energy's markedsandel kan ikke opgøres entydigt. Denne opgørelse tager udgangspunkt i det primære engrosmarked. Det vil sige, hvem der råder over gassen, når den kommer ind på det danske marked, og hvem der har mulighed for at videresælge den på dette marked. Baggrunden herfor er, at der som nævnt er stor forskel på den konkurrencemæssige effekt fra en leverance af gas på det primære engrosmarked i forhold til en leverance af gas på det sekundære engrosmarked. ➤

Når Gas Release konkret er medregnet det primære engrosmarked, skyldes det, at DONG Energy ikke selv har indflydelse på, hvem gassen sælges til i Gas Release.

DONG Energy oplyser, at selskabet vurderer sin markedsandel som væsentligt lavere end 73 pct. DONG Energy er imidlertid enig i, at det ikke er entydigt, hvordan markedsandelen på engrosmarkedet skal opgøres. Selskabet finder, at det er vigtigt at inddrage transportkundernes indbyrdes handel m.v. Det svarer til, at DONG Energy i denne analyse termer finder, at det er det sekundære engrosmarked, der bør tages afsæt i ved opgørelse af markedsandelen. Endelig mener DONG Energy, at opgørelsen af selskabets markedsandele også bør reflektere de mængder, der potentielt kan sælges i Danmark. Fx har DONG Energy solgt gas til konkurrenter på langsigtede aftaler, og disse mængder kan ifølge DONG Energy uafhængigt af DONG Energy sælges i Danmark.

I praksis betyder det, at ovenstående beregning kan suppleres med dels DONG Energy's salg af gas direkte til andre aktører på engrosmarkedet og gennem swap-aftaler. I swap-aftaler bytter en udenlandsk aktør sig til en mængde gas fra DONG Energy mod at levere en tilsvarende mængde til DONG Energy på et andet marked.

Disse former for transaktioner bidrager til at øge mængden af gas fra andre aktører end DONG Energy på det sekundære engrosmarked. Set ud fra en konkurrencemæssig vinkel er det imidlertid af betydning, at DONG Energy selv vælger at indgå transaktionen. Det har i den forbindelse ingen betydning, om transaktionen gælder kort- eller langsigtede aftaler. Det afgørende er, at DONG Energy selv har valgt at indgå disse aftaler og selv har valgt, *hvem* de vil indgå aftalerne med. Derfor er ovennævnte forhold ikke lagt til grund i opgørelsen af markedsandele.

Kommissionen har opgjort DONG Energy's markedsandel på det danske engrosmarked i 2004 til 85-95 pct. efter samme metode som i opgørelsen i boks 6.8.⁸ Kommissionens opgørelse indeholder ikke et fradrag i markedsandelen for Gas Release, eftersom denne først træder i kraft fra 2007. Gas Release udgør som nævnt ca. 10 pct. af markedet.

Før liberaliseringen af naturgasmarkedet besad DONG Energy (daværende DONG) pr. definition hele det danske marked. Sigtet med at opgøre DONG Energy's markedsandele er at illustrere forholdene på det nuværende liberaliserede marked. Størrelsen af DONG Energy's markedsandel på engrosmarkedet i Danmark kan variere alt efter hvilken del af engrosmarkedet, der lægges til grund. Det væsentlige i den forbindelse er imidlertid, at DONG Energy – uanset opgørelsesmetode – er en stor udbyder af gas på det danske engrosmarked for naturgas.

8 Case No COMP/M.3868- DONG Elsam/Energi E2 af 14. marts 2006, side 39 og side 90.

Der er ca. syv aktører på engrosmarkedet ud over DONG Energy – herunder bl.a. Statoil Gazelle og Shell. Nogle af de mindre udbydere på det danske marked er store udbydere på det europæiske marked. Omvendt er DONG Energy en mindre aktør på det europæiske marked. Derfor kan det fremføres, at DONG Energy's position på det danske marked ikke giver anledning til konkurrencemæssige overvejelser. Det vil imidlertid være en fejlagtig konklusion. Konkurrencerådet har i december 2005 afgjort, at markedet for engroshandel afgrænses nationalt til Danmark.⁹ Det skyldes, at DONG Energy's konkurrencefordele på det danske naturgasmarked er så væsentlige, at markedsforholdene i Danmark adskiller sig fra markedsforholdene i andre lande. Ved en beskrivelse af konkurrenceforholdene er det derfor relevant at tage udgangspunkt i DONG Energy's – og de øvrige aktørers – markedsandele i Danmark.

Likviditeten på engrosmarkedet

Handlen på engrosmarkedet har væsentlig betydning for udviklingen af et konkurrencepræget naturgasmarked. Handlen på et marked beskrives ofte ved anvendelse af begrebet *likviditet*.

Et likvidt marked er defineret ved, at aktører til enhver tid kan foretage større handler uden at være i stand til at påvirke priser eller mængder.¹⁰ En høj likviditet sikrer en lav risiko ved at foretage handler på engrosmarkedet. På et likvidt marked vil køber være i stand til at sælge en vare straks efter køb uden at lide større tab. Risikoen for tab hænger i høj grad sammen med mængden af handler, antallet af aktører og prisgennemsigtigheden på markedet. Det er således muligt at anvende alle tre forhold som indikatorer for likviditeten.

Handel med gas mellem aktørerne på engrosmarkedet i Danmark foregår ved bilaterale aftaler. Det betyder, at køber og sælger indbyrdes aftaler priser, mængder og betingelser. De øvrige aktører på engrosmarkedet får ikke kendskab til de indgåede aftaler.

Selve den fysiske transaktion af gas mellem aktørerne foregår på en såkaldt *hub*. Her overdrages ejerskabet af gas fra én transportkunde til en anden. Ofte vil en hub dog også tilbyde andre services som eksempelvis konvertering af gaskvalitet samt hub-to-hub transfers, hvor en mængde gas leveret på én hub kan afsættes på en anden hub.

I Danmark driver Energinet.dk en hub, der betegnes GTF, jf. boks 6.9.

⁹ Konkurrencerådets afgørelse af 21. december 2005: "DONG's aftale med HNG/MN af 7. marts 2003", pkt. 148.

¹⁰ En mere uddybende definition på likviditetsbegrebet findes i kapitlets appendiks.

Boks 6.9: Beskrivelse af GTF – den danske hub

Energinet.dk (daværende Gastra) introducerede den 1. januar 2004 en handelsplads for aktører på det danske gasmarked. Handelspladsen benævnes ”Gas Transfer Facility” (GTF) og giver transportkunder mulighed for at foretage bilaterale transaktioner af naturgas i transmissionssystemet. GTF er velegnet for transportkunder, der ønsker at øge eller reducere den mængde gas, kunden har til rådighed i systemet. Serviceydelsen er gratis at benytte.

Transaktioner af gas via GTF foregår i transmissionssystemet. Det betyder, at den afgivende transportkunde har betalt det gebyr, som Energinet.dk beregner sig for at få gassen ind i systemet (betaling for entrykapacitet). Den modtagende transportkunde skal gengæld betale for den exit- eller transitkapacitet, der er nødvendig for at få gassen ud af systemet.

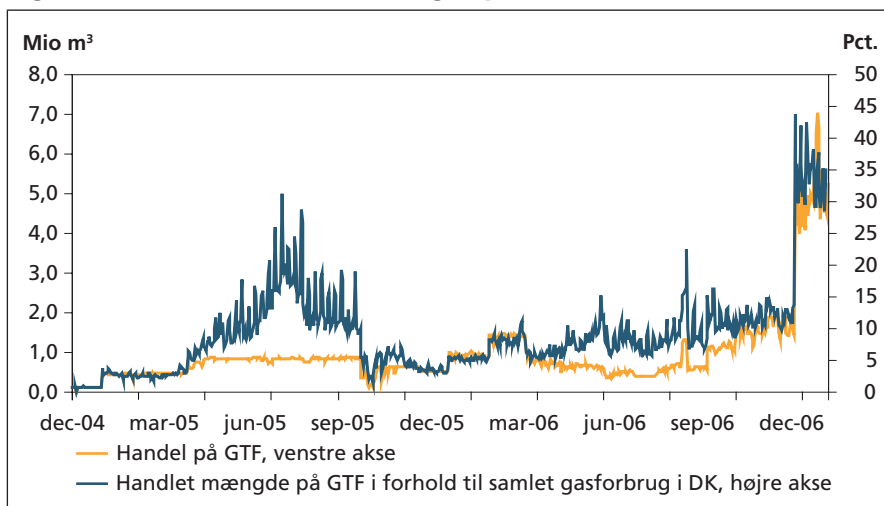
Energinet.dk er ikke involveret i hverken prissætning eller vilkår for de overførte gas-mængder. Selve overdragelsen foregår ved, at både den afgivende og den modtagende transportkunde nominerer den mængde gas på GTF, som parterne på forhånd har aftalt at handle. Energinet.dk sørger herefter for at udmønte aftalen i form af overførsel af gasejerskabet.

GTF er ikke en gasbørs. En gasbørs er en handelsplatform, hvor købere og sælgere kan mødes og handle på gennemsigtige vilkår. GTF er derimod den facilitet, der efterfølgende sikrer, at handelsaftaler – uanset om de er indgået bilateralt eller på en gasbørs – bliver fysisk effektueret. Der er således ikke en decideret handelsfunktion på GTF, men GTF (Energinet.dk) sørger for at overføre gasejerskabet fra sælger til køber.

Mængden af gas, der overføres via GTF, varierer en del over året. Der er flest transaktioner om vinteren, hvor forbruget af naturgas er størst. Fra begyndelsen af 2005 og frem til udløbet af 2006 har de daglige transaktioner på GTF ligget på mellem 0,5-2 mio. m³, jf. figur 6.4. Fra 1. januar 2007 er der imidlertid sket en markant stigning i den handlede mængde. I løbet af januar 2007 blev der dagligt overdraget mellem 4-7 mio. m³. Heraf udgør DONG Energy’s Gas Release under trekvart mio. m³.

Transaktioner på GTF har historisk set udgjort en begrænset andel af den samlede mængde gas, der forbruges i Danmark. Frem til årsskiftet 2007 har handlen på GTF i gennemsnit udgjort under ti pct. af det samlede danske forbrug, jf. figur 6.4. I perioden efter 1. januar 2007, hvor den handlede mængde som nævnt er steget betydeligt, har transaktionerne på GTF udgjort mellem 30-40 pct. af forbruget.

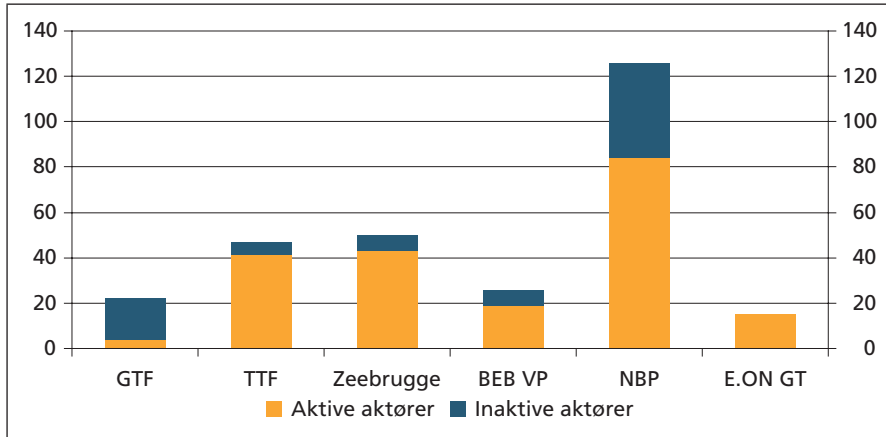
Figur 6.4: Transaktioner foretaget på GTF



Kilde: Energinet.dk.

En sammenligning af en række likviditetsindikatorer med andre hubs i Nordvesteuropa giver et udtryk for, hvor velfungerende og likvid GTF er. Blandt de vigtigste hubs i dette område er: *TTF* (Holland), *Zeebrugge* (Belgien), *NBP* (UK), *PEG* (Frankrig), *BEB VP* (Tyskland) og *E.ON GT* (Tyskland).

En sammenligning af antallet af aktører – og ikke mindst *aktive* aktører – viser, at der på GTF er markant færre mulige handelspartnere end på de øvrige hubs, jf. figur 6.5. De aktive aktører på GTF udgør under en tiendedel af det tilsvarende antal på hubs i Belgien og Holland og under en tyvendedel af det tilsvarende antal i UK.

Figur 6.5: Antallet af aktører på hubs

Kilde: Energitilsynet.

Anm.: GTF (Gas Transfer Facility) er ejet og drevet af den danske transmissionssystemoperatør (TSO) Energinet.dk, TTF (Title Transfer Facility) er ejet og drevet af den hollandske TSO GTS, Zeebrugge er ejet og drevet af den belgiske TSO Fluxys, BEB VP er ejet og drevet af den tyske TSO BEB, NBP er ejet og drevet af den engelske TSO National Grid Transco, og E.ON GT er ejet og drevet af den tyske TSO E.ON.

Det er en rimelig antagelse, at antallet af aktører på en hub er afhængig af størrelsen på det bagvedliggende marked. Det er således naturligt, at antallet af aktører på GTF vil være mindre end antallet af aktører på de øvrige hubs. Forbruget af naturgas i Danmark er eksempelvis ca. tyve gange mindre end i UK og Tyskland, jf. tabel 6.1. Det ændrer imidlertid ikke ved den kendsgerning, at uanset markedets størrelse vil et givent antal aktører være nødvendigt for at sikre tilstrækkelige muligheder for at finde en handelspartner.

Tabel 6.1: Forbrug af naturgas i udvalgte lande, 2005

	Dan- mark	Hol- land	Bel- gien	UK	Fran- krig	Tysk- land
Samlet gasforbrug, mia. m ³	5	50	14	100	47	102

Kilde: Energitilsynet.

Herfindahl-Hirschman Indekset (HHI) er et hyppigt anvendt mål for koncentrationen på et marked. Indekset beregner summen af de kvadrerede markedsandele. Indeksets maksimale værdi er 10.000, som er udtryk for den situation, hvor én dominerende aktør sidder på hele markedet. Der er en meget høj koncentration på GTF, hvorimod koncentrationen er markant lavere på flere af de øvrige europæiske hubs, jf. tabel 6.2.

Tabel 6.2: Nøgletal for likviditeten på hubs, januar 2006 – september 2006

	GTF	TTF	Zeebrugge	NBP	PEG	BEB VP	E.ON GT ¹
Koncentrationsfaktor, HHI	8.022	600	513	ikke oplyst	1.692	923	ikke oplyst
Gennemsnitlig daglig udvekslet mængde, GWh	9 (29) ²	530	1.361	17.094	54	44	22
Churn factor	1,08	3,15	4,34	10,04	3,04	1,31	1,15

Note 1: December 2006.

Note 2: Tallet i parentes gælder perioden oktober 2006 – januar 2007.

Anm.: PEG er ejet og drevet af den franske transmissionssystemoperatør GDF. Forklaringer til de øvrige betegnelser for hubs: Se anm. til figur 6.5.

Kilde: Energitilsynet.

Den udvekslede mængde gas på en hub afhænger i høj grad af det samlede gasforbrug i landet. Et forholdsvis større marked vil normalt se en tilsvarende større udveksling af gas i absolutte mængder. Mængden afhænger dog også af, hvor vel-fungerende den konkrete hub er. Den udvekslede mængde på GTF udgør kun en meget lille andel i forhold til den udvekslede mængde på de mest likvide hubs, jf. tabel 6.2. Dette gælder også, når man indregner den øgede handel på GTF i januar 2007, jf. tabellens note 2.

Begrebet *churn factor* beskriver, hvor mange gange den samme mængde fysiske gas udveksles mellem aktørerne. Jo flere gange gassen udveksles, jo mere likvid er markedspladsen. Således vil et højt antal udvekslinger betyde, at en aktør ved køb af gas har gode muligheder for at sælge gassen videre, hvilket øger incitamentet til handel i første omgang. På GTF udveksles gassen kun i meget lille grad mere end én gang, hvorimod gassen på TTF i Holland og på Zeebrugge i Belgien i gennemsnit udveksles mere end tre til fire gange, jf. tabel 6.2. På NBP i UK udveksles gassen i gennemsnit mere end ti gange mellem aktørerne.

Det kan konkluderes, at likviditeten på GTF er meget lav i forhold til likviditeten på flere af de øvrige hubs i regionen. En del af årsagen kan være, at de nødvendige rammebetingelser for selve indgåelsen af handler ikke er til stede. Handelsaftaler indgås som nævnt uden tilgængelig information om priser og betingelser for de øvrige transaktioner på GTF. I modsætning til i flere andre europæiske lande findes der i Danmark ikke en offentlig og troværdig markedspris. Den lave grad af gennemsigtighed kan mindske aktørernes tiltro til markedet og dermed begrænse handelsaktiviteten.

Den begrænsede handel med gas er gældende generelt for hele det europæiske gasmarked.¹¹ Kommissionen peger bl.a. på, at den manglende likviditet på engrosmarkederne påvirker konkurrencen væsentligt. Engrosmarkederne har således betydning for markedsintegrationen og dannelsen af en markedspris baseret på udbud og efterspørgsel af gas.

En af de største barrierer for et mere likvidt og konkurrencepræget marked er få aktører og en høj markedsconcentration med én dominerende aktør. Flere udbydere, mere handel med gas og skabelsen af en synlig markedspris vil øge mulighederne for et mere likvidt, velfungerende og konkurrencepræget engrosmarked for naturgas i Danmark.

Nye udbydere på engrosmarkedet kan få adgang til gas enten fra Nordsøen eller fra Tyskland. Mere handel er betinget af flere udbydere af naturgas i Danmark, men også betinget af, at disse udbydere har mulighed for at føre gassen ud af landet igen. Velfungerende adgangsveje til og fra markedet er en betingelse for at skabe gode rammer for konkurrence og handel med gas. Det er vigtigt, at aktørerne har mulighed for at føre gassen derhen, hvor de kan opnå den højeste pris. Hvis udlandsforbindelserne udgør en begrænsning for transporten af gas, vil det kunne formindske incitamentet til handel på engrosmarkedet i Danmark. Et velfungerende og konkurrencepræget engrosmarked i Danmark hænger således sammen med, at Danmark er en integreret del af det europæiske marked.¹²

I fremtiden vil der sandsynligvis komme gas til Danmark fra andre steder end i dag. Det kan øge antallet af udbydere af gas på markedet. De nye adgangsveje kan fx være rørforbindelser fra Norge gennem en ny forbindelse langs den svenske og norske kyst. Endvidere kan der evt. komme gas fra Rusland. Denne gas kan fx komme til Danmark via Polen¹³ eller grænsen til Tyskland. Der er fx planlagt en russisk-tysk gasledning i Østersøen, som forventes færdig i 2011. Endelig kan der via tankskibe blive transporteret flydende naturgas (LNG) til Danmark, såfremt der bliver bygget havneterminaler til håndtering heraf.

Disse forhold har imidlertid alle forholdsvis lange udsigter. For at undersøge om det på kortere sigt er muligt at øge antallet af udbydere i Danmark, er det nødvendigt at se på de nuværende adgangsforbindelser til og fra markedet samt rammebetingelserne for handel. I de efterfølgende afsnit behandles derfor adgangen fra

11 DG Competition Report on Energy Sector Inquiry 10. januar 2007, s. 18-20 og s. 37.

12 Adgang til naturgaslagre bidrager ligeledes til at fremme et velfungerende engrosmarked. Lagre er et vigtigt fleksibilitetsinstrument, og det kan være et problem, hvis der er kapacitetsbegrænsninger, eller hvis der ikke er lige adgang for alle aktører. Forhold omkring begrænset lagerkapacitet bliver kort berørt i kapitlets afsnit 6.7, men ellers er det primære fokus i analysen rettet mod adgangsforholdene til transmissionssystemet og handel med naturgas.

13 Energinet.dk har den 2. maj 2007 udsendt en pressemeddelelse, hvoraf det fremgår, at Energinet.dk har indgået et samarbejde med det polske naturgasselskab PGNiG om at undersøge mulighederne for en gasledning mellem Polen og Danmark.

Nordsøen, Tysklandsforbindelsen samt mulighederne for oprettelse af en gasbørs for det danske marked.

6.4 NORDSØEN

Fra produktionsfelterne i Nordsøen bliver den danske naturgas transporteret gennem sørørene til behandlingsanlægget i Nybro på Jyllands vestkyst. Sørørene i Nordsøen er en væsentlig adgangsforbindelse for gas til Danmark og har dermed stor betydning for engrosmarkedet.

Sørørene løber fra platformene Tyra og Syd Arne til Nybro, jf. figur 6.6. Rørledningerne er henholdsvis ca. 220 og 330 km lange. Fra Nybro bliver naturgassen ført videre ind i det danske transmissionssystem.

Figur 6.6: Sørørene i Nordsøen



Kilde: Gas Infrastructure Europe (GIE).

DONG Energy ejer sørørene. Det er imidlertid muligt for andre end DONG Energy at transportere gas i rørledningerne. Dette kan fx være aktuelt for en transportkunde, der har købt gas hos DUC¹⁴ eller en anden producent i Nordsøen. Når

¹⁴ DUC består af tre uafhængige sælgere: Mærsk olie & Gas, Shell og Chevron.

andre end ejeren selv transporterer gas i et rørsystem, kaldes det for tredjepartsadgang. Til sørørene er der *forhandlet* tredjepartsadgang. Det indebærer, at transportkunden skal forhandle priser og betingelser med ejeren i modsætning til *reguleret* tredjepartsadgang, hvor transporten foregår under faste priser og betingelser.

Priser og betingelser for forhandlet tredjepartsadgang skal være rimelige og må ikke være diskriminerende over for transportkunderne. Energitilsynet fører tilsyn hermed og behandler dermed eventuelle klager over adgang til sørørene.¹⁵

Fra gasfelterne i Nordsøen er der også forbindelse til Holland. Tyra Vest – F3 rørledningen forbinder Tyra med den hollandske rørledning NOGAT, hvorfra der er forbindelse med det øvrige hollandske gasnet. Tyra Vest – F3 rørledningen er ca. 100 km lang. DONG Energy og DUC ejer hver 50 pct. af Tyra Vest – F3.¹⁶

Fysisk løber gassen fra produktionsfeltet Tyra mod henholdsvis Danmark og Holland. Virtuelle handler¹⁷ i retning mod den fysiske strøm gør det imidlertid muligt at sælge hollandsk gas til det danske marked via Tyra. Samtidig kan aktører foretage virtuelle handler den modsatte vej fra Nybro til Holland. ”NOGAT – Tyra – Nybro” – systemet forbinder således to nationale naturgasmarkeder.

Virtuelle handler reducerer mængden af transporteret gas. Hvis størrelsen af de virtuelle handler fra Holland til Danmark overstiger den fysiske strøm fra Tyra til Holland, vil det medføre, at der skal transporteres fysisk gas fra Holland til Danmark.¹⁸ Dette kræver imidlertid nogle tekniske foranstaltninger, jf. boks 6.10.

15 Jf. bkg. nr. 1090 om adgang til opstrømsrørledningsnet, udstedt af transport- og energiministeren den 6. december 2000 i henhold til Naturgasforsyningslovens § 21.

16 Tyra Vest – F3 blev etableret for at sikre en alternativ afsætningskanal for danskproduceret gas.

17 Under virtuelle handler transporteres gassen ikke fysisk. Der sker blot en reduktion af den modsatrettede gastransport således, at kun nettomængden transporteres fysisk.

18 Økonomi- og Erhvervsministeren har den 14. marts 2003 oplyst Det Energpolitiske Udvalg om, at Tyra Vest – F3 rørledningen på sigt kan godkendes til transport af gas til Danmark.

Boks 6.10: Hollandsk gas

Gassen i det hollandske rørsystem er såkaldt vådgas, som kræver en behandling, før denne kan føres ind i det danske system. Behandlingsanlægget findes på Tyra og ejes af DUC. Transporten af større mængder gas fra Holland til Danmark kræver en udbygning af behandlingssystemet. Endvidere er der forskel på gaskvaliteten i Holland og Danmark, da der i de hollandske systemer både er såkaldt H-gas og L-gas.¹ L-gas kan ikke uden videre føres ind i det danske system. I Danmark og i de fleste andre lande anvendes H-gas, og den danske gas, der i dag eksporteres til Holland, er ligeledes H-gas. Selvom de hollandske reserver af H-gas aftager, vil der sandsynligvis fortsat flyde H-gas i det hollandske gassystem, da Holland kan få H-gas fra fx Norge eller Rusland. Det er således muligt at føre gas fra Holland til Danmark, men det kræver visse tiltag.

Note 1: H-gas og L-gas angiver, om gassen er af henholdsvis høj eller lav brændværdi. Der arbejdes p.t. på at gøre de to gasarter kompatible.

DONG Energy offentliggør en række informationer om tilgængelig kapacitet, indikative tariffer, vilkår og balanceforhold for sørørene fra Tyra og Syd Arne til Nybro. Oplysningerne er med til at øge gennemsigtigheden for tredjeparter. Der er imidlertid p.t. ikke andre aktører, der transporterer gas i sørørene end DONG Energy selv.

Hvis en transportkunde ønsker adgang til sørørene, skal kunden af tekniske årsager oplyse operatøren DONG Energy om en række konkrete forhold, herunder hvornår transporten finder sted og hvor stor en mængde gas, kunden maksimalt forventer at transportere pr. time. Endvidere er det nødvendigt, at transportkunden for hver time henholdsvis døgn i den pågældende periode oplyser om den faktiske leverance af gas i Tyra/Syd Arne og det tilsvarende aftag i Nybro.

Det indebærer, at DONG Energy vil få kendskab til planlagt markedsindtræden og daglige oplysninger om transportudsving. Dette er oplysninger, der bl.a. kan afsløre kunde profiler, og som selskaber normalt vil være tilbageholdende med at oplyse til konkurrerende selskaber.

I tilfælde hvor transmissions-, distributions-, lager- eller LNG-selskaber modtager forretningsmæssigt følsomme oplysninger, regulerer naturgasforsyningsloven, hvorledes selskaberne skal behandle disse oplysninger fortroligt.¹⁹ Lovgivningen regulerer derimod ikke, hvorledes systemoperatøren på sørørene skal behandle sådanne følsomme oplysninger.

DONG Energy har oplyst, at selskabet, såfremt der opstår tredjepartstransport i sørørene, vil følge retningslinierne for håndtering af forretningsmæssigt følsomme

¹⁹ Jf. Naturgasforsyningslovens § 46, stk. 1 samt § 11a.

oplysninger, som de fremgår af den danske naturgasforsyningslov gældende for transmissions-, distributions- og lagerselskaber.

Kommissionen har påpeget, at vertikalt integrerede infrastrukturselskaber udgør et konkurrencemæssigt problem, da de rette incitamentter til ligebehandling af brugerne ikke er til stede. Kommissionen peger på, at selv i de tilfælde hvor national lovgivning er i overensstemmelse med EU-direktivet, og hvor infrastrukturselskaber fuldt ud overholder lovens bestemmelser – herunder bestemmelser vedrørende behandling af fortrolige oplysninger – udgør den vertikale integration et konkurrencemæssigt problem.²⁰

At DONG Energy ejer og samtidig er systemoperatør på sørørene, kan begrænse konkurrenters ønske om at benytte tredjepartsadgangen. Begrænsningen kan påvirke flowet af gas til Danmark både direkte fra gasfelterne i Nordsøen og fra Holland via Tyra. Alt i alt kan det kombinerede ejerskab og drift af sørørene være en medvirkende faktor til at mindske antallet af udbydere på det danske engrosmarked.

Sørørenes funktion

Sørørene er i sin tid anlagt i tilknytning til produktionen i Nordsøen med det formål at transportere den producerede gas til Danmark. Med åbningen af Tyra Vest – F3 rørledningen er der skabt mulighed for, at sørørene i Nordsøen efterhånden kan ændre funktion.

Som før beskrevet har etableringen af Tyra Vest – F3 gjort det muligt at transportere gas fra Holland til Danmark – og omvendt. Det indebærer, at sørørene ikke udelukkende fungerer som transportforbindelse fra et produktionsanlæg, men også som forbindelsesled mellem to separate markeder. Dermed tager rørledningerne i højere grad form af et transmissionssystem.

Den høje og stabile produktion fra felterne i Nordsøen udgør dog fortsat den primære gastransport i rørledningerne. Således er der kun begrænset ledig kapacitet til rådighed for tredjepartsadgang, jf. tabel 6.3. Knap 85 pct. af kapaciteten i leveringspunktet²¹ Nybro er forhåndsreserveret til transport af gas. Samtidig er under otte pct. af kapaciteten i leveringspunktet Tyra ledig, og al gas fra Holland skal i givet fald, som nævnt, netop gennem Tyra.

²⁰ DG Competition Report on Energy Sector Inquiry, 10. januar 2007, s. 55.

²¹ Ved tredjepartsadgang leveres gassen i Tyra eller Syd Arne og leveres i Nybro.

**Tabel 6.3: Kapacitet i sørørene de kommende 18 mdr.,
pr. 26. april 2007**

		Nominel kapacitet mio. m ³ /dag	Ledig kapacitet mio. m ³ /dag
Leveringspunkt	Tyra	26,0	2,0
	Syd Arne	13,0	11,0
Releveringspunkt	Nybro	32,0 ¹	5,0

Note 1: Kapaciteten kan øges med ca. 7 mio. m³/dag med 18 mdrs. varsel.

Kilde: DONG Energy.

Produktionen i Nordsøen ventes om få år at være aftagende, og fra omkring 2015 ventes Danmark ikke længere at være selvforsynende med naturgas.²² Dermed bliver det nødvendigt at importere gas fra andre markeder. Efterhånden som Nordsøproduktionen aftager, vil der samtidig blive gradvis mere kapacitet i sørørene til rådighed for tredjepartsadgang. Således er det tænkeligt, at rørledningerne i fremtiden i højere grad end i dag vil fungere som et reelt transportsystem mellem det danske og det hollandske marked. Det gælder også, selvom den hollandske produktion i Nordsøen ligeledes forventes at aftage. Om gassen stammer fra gasfelter i Nordsøen, om det er russisk gas eller evt. gas fra LNG terminaler er irrelevant. Det væsentlige er, at rørledningerne kan fungere som transportforbindelse mellem to markeder.

Det er af afgørende betydning, at adgangen til infrastruktur er gennemsigtig og lige for alle aktører – både af hensyn til konkurrencen og til forsyningssikkerheden. I takt med, at Nordsøproduktionen aftager, vil sørørene i højere grad udgøre et transmissionssystem. Derved kan det være en stigende hindring for konkurrencen, at DONG Energy fungerer som både ejer og systemoperatør på sørørene – særligt i kraft af ovennævnte forhold omkring udlevering af følsomme oplysninger.

Endvidere kan ejerskabet på sigt vise sig problematisk af hensyn til evt. fremtidige investeringsbeslutninger. Kommissionen har påpeget, at fuld ejermæssig adskillelse af infrastruktur fra kommercielle aktiviteter er den mest effektive løsning i forhold til at sikre det rette investeringsniveau. Den næstbedste løsning, ifølge Kommissionen, er en uafhængig systemoperatør.²³ Kommissionens konklusioner vedrører ikke specifikt off-shore rørledninger, men transmissions- og lagersystemer. I det omfang sørørene i Nordsøen skifter funktion fra transport af gas fra produktionsfelter til transport af gas mellem markeder, vil konklusionerne imidlertid fortsat være relevante.

²² Energistyrelsen: Danmarks olie- og gasproduktion 2005.

²³ DG Competition Report on Energy Sector Inquiry, 10. januar 2007, s. 7, s. 8 og s. 14.

Fuld ejermæssig adskillelse vil nedbryde barrierer med håndteringen af forretningsmæssigt følsomme oplysninger og endvidere bidrage til at sikre det rette investeringsniveau. En uafhængig systemoperatørs funktion kunne være udelukkende at varetage kapacitetstildelingen ud fra fastsatte objektive kriterier samt at sikre, at forretningsmæssigt følsomme oplysninger fra tredjeparter behandles fortroligt. Alle investeringsmæssige beslutninger ligger imidlertid fortsat hos ejeren.

Uanset om der sker en ejermæssig adskillelse af sørørene, eller om der iværksættes en uafhængig systemoperatør, er det afgørende, at begge løsninger vil fremme aktørernes incitamenters til at føre gas fra Nordsøen til Danmark. Dette vil have en gavnlig konkurrencemæssig effekt på det danske engrosmarked for naturgas. Endvidere er der mulighed for, at der på sigt vil ske en sammenkobling af de danske og norske sørør således, at der også i producentleddet opstår mere konkurrence – ligeledes til gavn for det danske marked. Det skal imidlertid bemærkes, at allerede den nuværende forbindelse til det hollandske naturgassystem kan føre til en stigning i konkurrencen på leverancer af gas til aktører på det danske marked. Det skal samtidig påpeges, at en ejermæssig adskillelse eller en uafhængig systemoperatør kun vil have en reel konkurrencemæssig effekt, såfremt sørørene i Nordsøen fortsat udgør en væsentlig adgangsvej for gas til Danmark.

Boks 6.11: Afledte effekter af en ejermæssig adskillelse eller en uafhængig systemoperatør af sørørene i Nordsøen

En ejermæssig adskillelse eller en uafhængig systemoperatør vil nedbryde barrieren i form af håndteringen af forretningsmæssigt følsomme oplysninger. Dermed vil aktørernes incitamenters til transport af gas til det danske marked via sørørene alt andet lige stige. En heraf afledt stigning i efterspørgslen efter gas i Nordsøen kan føre til øget fortjeneste for producenter af naturgas i dette område. De langvarige take-or-pay kontrakter mellem DUC og DONG Energy er imidlertid uberørte heraf.

Den konkurrencemæssige effekt af en ejermæssig adskillelse/uafhængig systemoperatør vil på sigt øge potentialet for, at nye aktører kan konkurrere på det danske marked med gas fra Nordsøen. Det er vanskeligt at vurdere effekten heraf på priser og avancer på engrosmarkedet på kort sigt. Men på længere sigt vil et konkurrencemæssigt velfungerende naturgasmarked alt andet lige give forbrugerne de lavest mulige priser og det mest differentierede vareudbud.

6.5 KAPACITETSBEGRÆNSNINGER TIL TYSKLAND

I relation til engrosmarkedet i Danmark har det som nævnt afgørende betydning, at der er rig mulighed for at få gas ind i landet. Ud over fra Nordsøen kan dette i dag ske fra Tyskland. Af hensyn til aktørernes incitament til at handle gas i Danmark har det imidlertid også væsentlig betydning, at der er mulighed for at føre gassen ud af landet igen. Internationale aktører vil således ønske at føre gassen derhen, hvor de kan opnå den højeste pris. Hvis udlandsforbindelserne udgør en begrænsning for transporten af gas, vil det mindske incitamentet til handel på engrosmarkedet i Danmark.

Det danske gastransmissionssystem har p.t. kun én direkte forbindelse til det europæiske fastlandsrørsystem. Forbindelsen krydser den dansk/tyske grænse ved Ellund, jf. figur 6.7.

Figur 6.7: Det nordeuropæiske fastlandsrørsystem



Kilde: Gas Infrastructure Europe (GIE).

Den fysiske strøm af gas i Ellund løber fra Danmark til Tyskland (exit Danmark). Transportkapaciteten i punktet er 344.000 m³/time. Aktørerne handler imidlertid også gas den modsatte vej (entry Danmark). Når transportkunder foretager en handel fra syd mod nord, mindskes blot den mængde gas, der ellers skulle transporteres i sydlig retning. Det er altså kun nettomængden, der transporteres, hvilket øger den reelle handelskapacitet i Ellund. Systemoperatøren i Danmark,

Energinet.dk, kender dog ikke på forhånd den præcise mængde gas, der handles fra Tyskland til Danmark. Derfor kan Energinet.dk ikke garantere en større transport ud af Danmark end den fysiske begrænsning på 344.000 m³/time.

Når den fysiske (exit)kapacitet i Ellund er fuldt reserveret, har transportkunder mulighed for at indgå kontrakter på såkaldt afbrydelige vilkår på enten niveau 1 eller niveau 2, jf. boks 6.12. Selvom kapaciteten er nået, er der således fortsat mulighed for enten, at én eller flere transportkunder ikke anvender deres kapacitet fuldt ud, eller at der er tilstrækkelig handel i modsat retning til, at nettomængden ikke overstiger kapaciteten. I så fald vil også kunder med kontrakter på afbrydelige vilkår få transporteret gas.

Boks 6.12: Uafbrydelige/afbrydelige vilkår

Transportkunder kan indgå kapacitetskontrakter under tre forskellige vilkår:

- Uafbrydelige vilkår
- Afbrydelige vilkår, niveau 1
- Afbrydelige vilkår, niveau 2

Kontrakter på *uafbrydelige* vilkår, hvor transportkunden er sikker på sin leverance, bliver solgt op til den maksimale fysiske kapacitet. Yderligere kapacitet sælges på *afbrydelige* vilkår. Ved indgåelse af en kapacitetsaftale på afbrydelige vilkår kan transportkunden ikke være sikker på at få leveret sin gas. Leverancen er afhængig af, at andre kunder ikke fuldt anvender deres kapacitet eller, at der foregår tilstrækkelig handel den modsatte vej. Til gengæld opnår kunden en prisrabat ved at indgå kontrakter på afbrydelige vilkår.

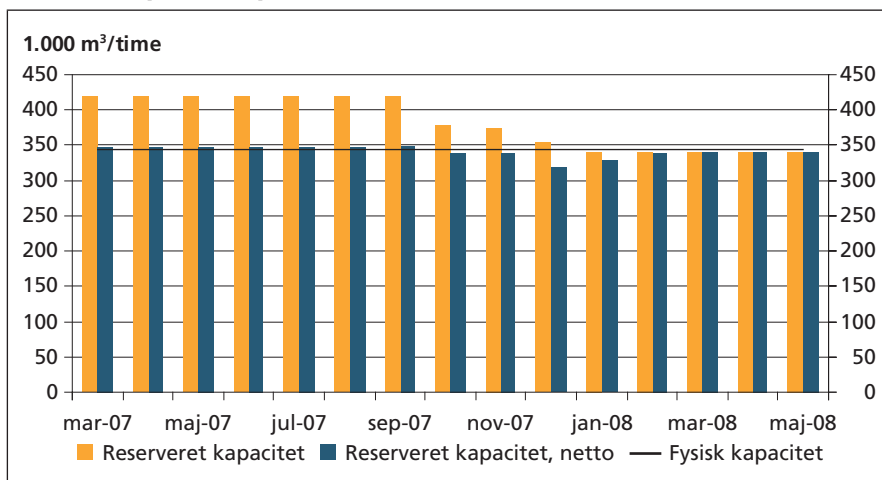
Det er muligt at indgå kontrakter på afbrydelige vilkår på to forskellige niveauer. Salg af afbrydelig kapacitet op til en vis mængde sker til niveau 1, hvorefter yderligere salg af kapacitet sker til niveau 2. Besparselsen er størst ved køb af afbrydelig kapacitet, niveau 2.

Ved allokering af kapaciteten i den daglige drift prioriterer systemoperatøren kunder med uafbrydelig kapacitet før kunder med afbrydelig kapacitet af niveau 1 og endelig kunder med afbrydelig kapacitet af niveau 2. I tilfælde af afbrud vil kapacitetsallokeringen ske pro rata i forhold til kapacitetsbestillingen.

Det er muligt at reservere kapacitet frem i tiden. I perioden frem til december 2007 overstiger den reserverede exitkapacitet den fysiske kapacitet i Ellund, jf. figur 6.8. De reservationsbestillinger, der overstiger den fysiske kapacitet, er indgået på afbrydelige vilkår. I perioden herefter og frem til maj 2008 er omtrent hele den fysiske kapacitet p.t. også allerede reserveret. Endvidere er den nettoreserverede

kapacitet²⁴ i hele perioden frem til maj 2008 enten større end eller meget nær den fysiske kapacitet.²⁵

**Figur 6.8: Kapacitetsbestillinger i exitpunktet Ellund
pr. 10. april 2007**



Kilde: Energinet.dk.

At nettoreservationsbestillingerne overstiger den fysiske kapacitet, indebærer ikke nødvendigvis, at transportkunder, der har reserveret kapacitet, ikke får leveret deres gas. Det er således muligt, at ikke alle transportkunder anvender deres fulde kapacitetsbestilling, hvilket giver yderligere fri kapacitet i rørene til transportkunder på afbrydelige vilkår. Nettoreservationsbestillingernes overskridelse af den fysiske kapacitet kan dog være en indikator for, at der er en begrænsning i systemet.

Hvorvidt kapaciteten er en begrænsning for transporten af gas afhænger ikke kun af reservationsbestillingerne, men også af det faktiske flow af gas. For hver time i døgnet angiver transportkunderne til systemoperatøren, hvor stor en mængde gas de fysisk ønsker at transportere – dvs. hvor stor en del af deres kapacitetsreservation, de vil anvende. Hvis mængden af gas, der ønskes transporteret fra Danmark til Tyskland, fratrukket den mængde gas der ønskes transporteret den modsatte vej, overstiger kapaciteten på 344.000 m³/time, er systemets begrænsning i Ellund

²⁴ Nettoreserveret kapacitet: Reserveret exitkapacitet fratrukket reserveret entrykapacitet.

²⁵ Generelt højere kapacitetsbestillinger fra og med januar 2007 kan til dels skyldes, at en række nye aktører som følge af Gas Release har fået adgang til gas i Danmark, men endnu ikke har sikkerhed for danske kunder. Denne afsætningsrisiko afdækkes bedst muligt ved at sikre sig kapacitet i forbindelsen til Tyskland. Med et forventet uændret gasforbrug i Danmark vil den fysiske transport til Tyskland imidlertid være uændret.

overskredet. I så fald vil systemoperatøren være nødsaget til at afbryde den eller de kunder, der har anmodet om transport af gas ud over kapacitetsgrænsen.

Endnu har det ikke været tilfældet, at systemoperatøren har afbrudt leverancer i sydgående retning pga. fysiske kapacitetsbegrænsninger i Ellund. Det seneste år har det fysiske flow af gas imidlertid periodevis nærmet sig den fysiske kapacitet.²⁶ At der endnu ikke er forekommet afbrydelser i leverancen, ændrer heller ikke ved, at nettoreservationsbestillingernes overskridelse af den fysiske kapacitet kan være en indikator for, at der er en begrænsning i systemet. Ligeledes peger flere aktører på, at der er kapacitetsproblemer ved Ellund både i nord- og sydgående retning. Endvidere bliver entry/exit punktet Ellund drøftet i en arbejdsgruppe om kapacitetsbegrænsninger under det såkaldte Gas Regional Initiative (GRI), hvor regulatorer, systemoperatører og markedsaktører arbejder for et bedre indre marked for gas.

En eventuel udvidelse af kapaciteten kan også på sigt blive en nødvendighed. Efterhånden som den danske produktion aftager, vil behovet for import af eksempelvis russisk gas via Tyskland stige. Hvis importen med tiden overstiger eksporten, vil strømmen vende således, at gassen fysisk transporteres fra syd mod nord. I så fald kan den nuværende kapacitet vise sig at være utilstrækkelig, såfremt det danske (og svenske) forbrug af naturgas skal dækkes fuldstændigt af gas fra Tyskland.

Der kan i grænsepunktet Ellund p.t. kun fysisk transporteres gas fra Danmark til Tyskland – ikke omvendt. Det betyder, at en virtuel handel fra Tyskland til Danmark som minimum kræver en handel af tilsvarende størrelse i den modsatte retning. I marts 2007 var det for første gang i enkelte timer ikke muligt virtuelt at transportere gas fra Tyskland til Danmark. Det skyldes, at der i disse timer ikke var nomineret gas i sydgående retning. I takt med en stigende import vil det være af voksende nødvendighed, at systemet i Ellund bliver i stand til at transportere fysisk gas fra Tyskland til Danmark.²⁷

Samlet signalerer ovenstående forhold, at der kan være behov for at udvide kapaciteten i Ellund. Af hensyn til et velfungerende engrosmarked er det afgørende, at det ikke er kapaciteten, der sætter en begrænsning for aktørerne på markedet. Derfor vil det være en fordel at vurdere behovet for at udvide kapaciteten i Ellund.

Aktørerne på naturgasmarkedet har over for EU's rådgivende gruppe af energiregulatorer ERGEG²⁸ tilkendegivet, at begrænset adgang til kapacitet er blandt de

²⁶ Jf. www.energinet.dk.

²⁷ *Energinet.dk er p.t. ved at undersøge muligheden for fysisk at kunne transportere gas fra Tyskland til Danmark.*

²⁸ *European Energy Regulators Group for Electricity and Gas, det formelle samarbejdsforum mellem Kommissionen og CEER (Council of European Regulators).*

væsentligste barrierer for øget likviditet på engrosmarkedet.²⁹ Også Kommissionen fastslår, at der generelt ikke er tilstrækkelig kapacitet i grænseforbindelserne.³⁰

Investeringer i ny, større infrastruktur kan fx ske efter ”Open Season” princippet.³¹ Open Season medfører bl.a., at aktører på forhånd kan tilkendegive deres interesse i et givet investeringsprojekt. Princippet giver dermed langsigtede investerings signaler. Specifikt i forhold til Ellund vil større kapacitet i Tysklandsforbindelsen på lang sigt bedre understøtte et likvidt dansk marked.

Kapacitetsallokering på kort sigt

Uanset en eventuel udvidelse af kapaciteten i Ellund, vil det på kort sigt have afgørende betydning, hvorledes den knappe kapacitet bliver allokeret.

Der findes en række forskellige anvendte principper for kapacitetsallokering, jf. boks 6.13.

Kapacitetsallokering i det danske transmissionssystem foregår ved et *First-come-first-served* (FCFS) princip, hvilket medfører, at Energinet.dk tildeler kapaciteten til den kunde, som anmoder om den først. Endvidere gælder et *Use-it-or-lose-it* (UIOLI) princip, der har til hensigt at frigøre kapacitet, som på forhånd er reserveret af en transportkunde, men som på det aktuelle tidspunkt er ubrugt. Princippet sikrer en højere udnyttelsesgrad af systemet og er med til at afhjælpe den aktuelle kapacitetsbegrænsning i Ellund.

Enhver knap ressource har en markedsværdi, uanset om det er jord, radiofrekvenser, taxilicenser eller rørkapacitet. Når en knap ressource sælges til markedspris, betyder det, at sælgeren får fuld valuta af denne markedsværdi, i modsætning til hvis den knappe ressource foræres væk eller sælges til under markedsprisen. I så fald er der tale om en økonomisk omfordeling fra sælger til køber. Hvis systemoperatøren sælger den knappe kapacitet til under markedsprisen, betyder det således, at der indirekte overføres værdi til de selskaber, der køber den. En sådan overførsel kan have konkurrenceforvridende effekter.

Anvendelse af enten FCFS eller pro rata princippet, hvor transportkunder i tilfælde af begrænsning får tildelt kapacitet pro rata i forhold til deres reservationsbestilling, fører ikke til en markedspris på kapaciteten. Under disse allokeringsprincipper handles kapaciteten til regulerede priser, der ikke direkte afspejler værdien af flaskehalsen.

29 Jf. ERGEG GRI Conclusion Paper om hubs, offentliggjort uge 13, 2007.

30 DG Competition Report on Energy Sector Inquiry 10. januar 2007, s. 4.

31 ERGEG udarbejder i øjeblikket en vejledning for god praksis vedr. Open Season procedurer under investeringer i ny større infrastruktur.

Boks 6.13: Generelt om allokeringerprincipper

Kapacitetsallokering foregår ved en række forskellige principper. Blandt de oftest anvendte allokeringerprincipper er:

- First-come-first-served (FCFS)
- Pro rata
- Auktioner

Det mest almindelige allokeringerprincip i EU er *First-come-first-served* (FCFS). Som navnet angiver, tildeler systemoperatøren kapaciteten til den kunde, som reserverer den først. Fordelen ved dette princip er især, at det er enkelt at håndhæve. Ulempen er til gengæld, at det ikke er særlig markedskonformt i og med, at princippet medfører en væsentlig grad af tilfældighed i kapacitetsallokeringen. Endvidere vil aktører med den største sikkerhed for gaskontrakter – hvilket typisk er de dominerende aktører med de største markedsandele – ofte reservere kapaciteten først.

I en *pro rata* allokering får alle transportkunder som udgangspunkt den kapacitet, som de anmoder om. Hvis der opstår en begrænsning, vil hver transportkunde få tildelt kapacitet *pro rata* i forhold til sin anmodning. Ulempen ved *pro rata* allokering er, at transportkunder får incitament til at reservere mere kapacitet, end de har behov for, da de derved kan opnå en højere andel af den knappe kapacitet i tilfælde af begrænsning.

Ved *auktioner* tildeler systemoperatøren kapaciteten til de transportkunder, der byder den højeste pris. Fordelen ved auktioner er, at prisen på kapaciteten bliver markedsbestemt samt, at kapaciteten tildeles den aktør, som tillægger kapaciteten højest værdi. På linie med hvad der er tilfældet ved de øvrige principper, vil dominerende aktører dog også under auktionsformen kunne afholde nye og mindre aktører fra at få adgang til markedet.

De nævnte allokeringerprincipper kan hver for sig kombineres med et princip for gensalg af ubrugt kapacitet:

Use-it-or-lose-it (UIOLI) princippet medfører, at systemoperatøren gensælger ubrugt kapacitet. Det betyder, at såfremt transportkunder ikke anvender den fulde reserverede kapacitet, vil denne blive tilbudt andre aktører ved et af de tre ovenstående allokeringerprincipper.

En auktionsbestemt kapacitetsallokering vil derimod føre til en markedsbestemt pris på kapacitetsbegrænsningen, der er lig provenuet fra auktionen. Auktionen sikrer, at efterspørgslen selv sætter prisen på den knappe kapacitet.

Endvidere vil et velfungerende auktionsdesign sikre, at kapaciteten tildeles den eller de aktører, der tillægger den højest værdi. Auktionen er således medvirkende til at fordele ressourcerne på samme måde som under konkurrenceudsatte forhold. Når køberen af den knappe ressource er den aktør, der tillægger den højest værdi, og derved også den aktør, der alt andet lige kan udnytte den mest effektivt, sker fordelingen samfundsøkonomisk mest efficient.

Endelig vil den auktionsbestemte pris på den knappe ressource dels give signaler om hvor stort behov, der måtte være for udbygning,³² dels give systemoperatøren flaskehalsindtægter, som kan bruges til fremtidige investeringer. Anvendelsen af daglige auktioner vil i øvrigt kunne medvirke til at mindske problemet ved en eventuel kapacitetsbegrænsning. Der er altså væsentlige fordele ved at anvende auktionsprincipper for allokering af kapaciteten i transmissionssystemet.

Energinet.dk og de tyske transmissionselskaber BEB og E.ON undersøger p.t. muligheden for at indføre et auktionsprincip i Ellund.

Konkret bør auktionsprincippet gælde ved salg af både uafbrydelig og afbrydelig kapacitet. For sidstnævnte er allokeringssprincippet dog kun aktuelt for typen afbrydelig kapacitet, niveau 1. Afbrydelig kapacitet, niveau 2 sælges ubegrænset og er derfor ikke en knap ressource, hvorfor auktionsprincippet er irrelevant.

Salget af uafbrydelig kapacitet bør derimod altid foregå under anvendelse af en auktionsbestemt allokering – uanset om det gælder det initiale salg af kapacitet eller salg som følge af UIOLI princippet. På baggrund af eksisterende langvarige reservationsbestillinger vil det imidlertid være naturligt i første omgang at anvende auktionsprincippet på blot en andel af salget af uafbrydelig kapacitet. Det kan af hensyn til langsigtede investerings signaler endvidere være hensigtsmæssigt fortsat at udbyde en del af kapaciteten på længerevarende kontrakter.

6.6 DEUDAN

Rørforbindelsen fra Ellund til Quarnstedt – et stykke nord for Hamborg – er ca. 111 km lang og betegnes DEUDAN. Først lidt syd for Hamborg forgrener systemet sig til mere end ét rør.

DEUDAN-forbindelsen er eneste transportvej over land mellem Danmark og det øvrige europæiske gasmarked. I lighed med Ellund har det afgørende betydning, at denne forbindelse er velfungerende. I modsat fald vil det være en væsentlig begrænsning for handlen med gas til og fra Danmark.

32 Anvendelse af auktionsprincippet giver dog kun kortsigtede investerings signaler. I forhold til behovet for langsigtede investerings signaler kunne længerevarende reservationsforpligtelser være mere hensigtsmæssigt.

DEUDAN-forbindelsen er ejet og drevet af tre forskellige systemoperatører:

- DONG Energy Pipelines GmbH, ejerandel: 49 pct.
- BEB Transport GmbH & Co., ejerandel: 26,01 pct.
- E.ON Gastransport AG & Co. KG, ejerandel: 24,99 pct.

Der er ikke direkte sammenhæng mellem operatørernes respektive ejerandele og deres andele af kapaciteten i rørforbindelsen. I praksis har hver operatør leaset kapacitet af selskabet DEUDAN. DONG Energy Pipelines har en kapacitetsandel målt i m³/time på ca. 12,8 pct., BEB på 27,2 pct. og E.ON Gastransport på 60 pct.³³

Den samlede kapacitet i DEUDAN er således fordelt mellem de tre operatører, hvilket betegnes som et virtuelt rør-i-rør system. Det svarer i princippet til, at hver operatør har sit eget mindre rør inde i DEUDAN-røret.³⁴ Kapaciteten i hvert enkelt af de tre mindre rør er lig den andel af kapaciteten, som hver operatør har leaset i DEUDAN.

Kapaciteten i DONG Energy Pipelines andel af DEUDAN er fuldt reserveret i årene 2006, 2007 og 2008. Lignende kapacitetsbegrænsninger findes i de øvrige selskaber.

Kapacitetsbegrænsningen i DEUDAN gør, at allokeringsprincipperne får særligt stor betydning. En inefficent kapacitetsallokering kan således være en yderligere hindring for transporten af gas, hvis der i forvejen er begrænsning.

Kapacitetsallokering i DEUDAN

Det er afgørende for en velfungerende forbindelse, at kapacitetsallokeringen ikke mindsker den mængde gas, der kan transporteres gennem systemet, jf. boks 6.14. I forhold til DEUDAN-forbindelsen betyder det bl.a., at det virtuelle rør-i-rør princip ikke må være en begrænsning i forhold til, hvis der kun var én ejer af kapaciteten i røret. Af hensyn til et velfungerende engrosmarked for naturgas i Danmark er det hensigtsmæssigt, at kapaciteten i DEUDAN-forbindelsen udnyttes bedst muligt.

³³ Case No COMP/M.3868- DONG Elsam/Energi E2 af 14. marts 2006, side 9.

³⁴ Rør-i-rør princippet anvendes flere steder i Tyskland.

Boks 6.14: Forordningens regler vedrørende principper for kapacitetstildeling

Artikel 5 i Europa-Parlamentets og Rådets Forordning nr. 1775/2005 af 28. september 2005 om betingelserne for adgang til naturgas transmissionsnet (transmissionsforordningen) vedrører principper for kapacitetstildeling og procedurer for håndtering af kapacitetsbegrænsninger.

Artikel 5, stk. 1, fastslår, at den størst mulige kapacitet på alle relevante punkter skal stilles til rådighed for markedsdeltagere under hensyntagen til systemintegritet og effektiv netdrift.

Artikel 5, stk. 2, litra a, fastslår, at transmissionssystemoperatører skal indføre og offentliggøre ikke-diskriminerende og gennemsigtige mekanismer for kapacitetstildeling, der skal give passende økonomiske signaler med henblik på en effektiv og maksimal udnyttelse af den tekniske kapacitet og fremme investeringer i infrastruktur.

Det er en klar fordel ved rør-i-rør princippet, at der er konkurrence om at tilbyde transportydelser i det samme rør. Omvendt er det en ulempe, at kapacitetsallokering foregår i tre særskilte systemer under hver sin operatør. Det medfører, at såfremt kapaciteten i ét system er fuldt reserveret og fuldt benyttet, vil afbrydelige kunder under samme operatør ikke få leveret deres gas – uagtet at der i ét af eller begge de to øvrige systemer måtte være ledig kapacitet til rådighed. Transportkunder i et virtuelt rørsystem kan således risikere at blive afbrudt, selvom der er ledig fysisk kapacitet. Rør-i-rør princippet kan derfor medføre en kapacitetsbegrænsning, der er unødvendig for transporten af gas til og fra Danmark.

På lang sigt kan den virtuelle røropdeling endvidere føre til problemer mht. eventuel udbygning af kapaciteten. På trods af en vis koordinering mellem operatørerne kan vigtige signaler om behov for udbygning gå tabt. Det kan være vanskeligt for en enkelt operatør med sit eget begrænsede ansvarsområde at skabe overblik over forholdene i hele rørforbindelsen.

En uafhængig operatør vil kunne sikre en optimal fysisk kapacitetsudnyttelse i DEUDAN. Den uafhængige operatørs funktion skal udelukkende være at varetage kapacitetsallokeringen efter fastsatte og objektive kriterier og med udgangspunkt i de nuværende ejerforhold. En uafhængig operatør, der udelukkende håndterer kapacitetsallokeringen, vil derfor ikke påvirke evt. konkurrencemæssige fordele ved opdelingen af DEUDAN mellem tre forskellige systemoperatører.

En anden mulighed kunne være, at de respektive systemoperatører i DEUDAN ved en fælles IT-løsning sikrer en optimal kapacitetsudnyttelse. Formålet med en fælles IT-løsning skulle alene være at sikre en optimal udnyttelse af den ledige

kapacitet, uden at påvirke evt. konkurrencemæssige fordele ved tredelingen af DEUDAN.

Fordelen ved en uafhængig operatør eller en fælles IT-løsning er bl.a., at der kan udnyttes mest mulig kapacitet, uden at de tre konkurrerende systemoperatører samordner udbuddet af kapacitet. Dermed undgås risikoen for konkurrencebe- grænsning.

6.7 GASBØRS FOR DET DANSKE MARKED

Velfungerende adgangsveje er en nødvendig, men ikke tilstrækkelig betingelse for at sikre en høj likviditet på engrosmarkedet. Det er også en forudsætning, at aktø- rerne har gode muligheder for at handle gas indbyrdes.

I Danmark foregår handel med gas udelukkende bilateralt mellem køber og sælger. Gassen handles til ikke-offentliggjorte priser. I en række af de øvrige europæiske lande er hubs bundet op til en eller flere såkaldte *gasbørser*. Det gælder bl.a. NBP, Zeebrugge og TTF. På en gasbørs mødes købere og sælgere i et fælles forum, og al handel foregår til en offentlig markedspris. Aktørerne indgiver bud- og udbuds- priser, hvorved der dannes et egentligt marked på børsen.

Det skal bemærkes, at langt størstedelen af den gas, der overføres på NBP, Zeebrugge og TTF endnu sker på baggrund af bilaterale aftaler mellem aktørerne. Den handel, der foregår på gasbørserne, udgør således fortsat kun en brøkdel af den samlede handel. Der indsamles og publiceres imidlertid også prisdata på bag- grund af de bilaterale handler. Disse publikationer er i dag etableret som aner- kendte prisreferencer på de pågældende hubs.

Formålet med en gasbørs er primært at øge gennemsigtigheden og dermed likvi- diteten på markedet. Gennemsigtigheden øges ved at skabe en lettilgængelig plat- form for potentielle købere og sælgere af naturgas. I takt med at mængden af handler øges, styrkes børsens troværdighed, hvilket er med til at fortsætte den positive spiral. Jo flere handler og jo mere prisgennemsigtighed jo mere tiltro får aktørerne til, at de risikofrit kan handle på markedet.

Samtidig vil en gasbørs øge incitamentet til handel, fordi aktørerne på en børs vil være i stand til at bevare en vis anonymitet i forhold til de øvrige aktører. Det er således gasbørsen, der overtager kreditrisikoen, hvilket betyder, at aktører reelt handler med børsen og ikke med hinanden.

Fordelen ved en gasbørs er endvidere, at den på sigt kan tiltrække finansielle aktø- rer. Disse aktører (traders) handler ikke direkte med fysisk gas. Aktørerne handler

i stedet med finansielle produkter, der refererer til en underliggende referencepris. Referenceprisen er lig markedsprisen på den fysiske gas. For at fremme den finansielle handel er det i første omgang altafgørende, at referenceprisen (markedsprisen) er troværdig, så aktørerne har tillid til de finansielle produkter. Herefter vil den finansielle og den fysiske handel gradvist kunne understøtte hinanden.

Kompleksiteten i en børs kræver en betydelig udvikling af både IT-systemer og sikkerhedsstillelser i forhold til den bilaterale handelsplads. Den øgede kompleksitet gør, at det er nødvendigt først at sikre sig, at der findes et handels- og aktørgrundlag for at oprette en børs.

Markedsforudsætninger for en velfungerende handelsplads

Driften af en velfungerende handelsplads er betinget af en række markedsforudsætninger. Blandt de væsentligste er:

- Tilstrækkelig infrastruktur
- Et minimum antal aktører
- En minimumsomsætning

En central forudsætning for at en handelsplads vil kunne håndtere store transaktioner mellem transportkunder er, at infrastrukturen i regionen tillader det. Det er derfor en fordel, hvis en handelsplads placeres i et knudepunkt mellem en række større transmissionsrør, ligesom det samtidig er nødvendigt, at der er rigeligt med ledig kapacitet i rørene.

Det er ydermere en forudsætning, at der er rig mulighed for at få adgang til gas fra flere steder i området. Det kan fx være fra egen produktion, transit eller nærliggende LNG-terminaler. Endelig har også mængden af (ledig) lagerkapacitet betydning for antallet af handler på markedspladsen. Således øges incitamentet til at handle i takt med, at aktørernes valgmuligheder for efterfølgende at afsætte gassen stiger.

Danmarks placering i udkanten af det europæiske naturgasnetværk gør, at adgangsvejene til systemet er begrænset. Ud over fra Nordsøen, hvor DONG Energy er eneste aftager til Danmark, har transmissionssystemet kun indgangsveje for naturgas i Ellund ved Tyskland samt i Dragør mod Sverige. Det svenske naturgassystem er imidlertid kun forbundet med Danmark, og Sverige har ikke selv produktion af gas. Samtidig er der p.t. endnu ikke gjort tiltag til oprettelse af LNG-terminaler i Danmark. Samlet kan det konkluderes, at det danske marked bl.a. pga. dets geografiske placering vil have svært ved at tiltrække den samme mængde gas som flere

andre lande. Lande som Tyskland og Østrig drager eksempelvis fordel af store mængder transitgas fra Rusland til det nordvesteuropæiske marked.³⁵

Den nuværende infrastruktur sætter ligeledes en række begrænsninger i forhold til aktørernes muligheder for at afsætte den gas, som de måtte have erhvervet. Der vurderes generelt ikke at være kapacitetsproblemer internt i det danske transmissionssystem³⁶, men i Ellund er kapaciteten fuldt reserveret, jf. afsnit 6.5, og det samme gælder for kapaciteten i gaslagrene, jf. tabel 6.4. Begge forhold begrænser aktørernes incitament til at købe gas i Danmark og begrænser dermed samtidig mulighederne for en velfungerende gasbørs for det danske marked.

Tabel 6.4: Kapacitet og reservationer i gaslagrene, mio. m³

	2004/2005	2005/2006	2006/2007
Kapacitet	760	765	835
Reserveret kapacitet	760	760	835
Afvist mængde¹	0	0	10

Note 1: Kun formelle anmodninger. For 2006/2007 har der endvidere været en række uformelle forespørgsler på kapacitet, der ikke har kunnet imødekommes.

Kilde: DONG Storage A/S.

Muligheden for at finde en handelspartner afhænger blandt andet af antallet af transportkunder på markedet. En velfungerende handelsplads forudsætter derfor tilstedeværelsen af et minimumsantal aktører. Jo flere aktører jo flere potentielle handelspartnere, hvilket er grundlaget for flere handler og større likviditet. Det er samtidig afgørende, at markedsconcentrationen er så tilpas lav, at enkelte større aktører ikke kan dominere markedet.

Det danske marked var i perioden fra januar 2006 til september samme år begrænset til blot fire aktive aktører på GTF, jf. figur 6.5 i afsnit 6.3. Med mere end tyve registrerede transportkunder i alt synes grundlaget for at skabe mere handel og større likviditet imidlertid at være til stede.

En velfungerende handelsplads stiller endvidere krav om en vis minimumsomsætning. En rapport fra sammenslutningen af europæiske energiregulatorer, CEER³⁷ fra 2003 peger på, at minimum 50 mio. m³ bør handles på markedspladsen hver måned for at kunne berettige en børs.

³⁵ Den mængde transitgas, der via Danmark eksporteres til Sverige og Tyskland skaber imidlertid et bedre grundlag for at etablere et likvidt sekundært naturgasmarked i Danmark, end hvis dette ikke var tilfældet.

³⁶ Energitilsynets afgørelse af 26. marts 2007 vedr. "Tarifstruktur i Energinet.dk's transmissionssystem for naturgas".

³⁷ CEER Gas Working Group: "The Development of Gas Hubs and Trading Centres in Europe", 2003.

Handlen på GTF har været jævnt stigende siden begyndelsen af 2005. I perioden fra 1. halvår 2005 til 2. halvår 2006 er den gennemsnitlige mængde handlede gas pr. måned steget med 63 pct., jf. tabel 6.5. På trods af dette udgjorde den gennemsnitlige handlede mængde gas i 2. halvår 2006 under to tredjedele af den mængde handel, som CEER anslår til at være et minimum for berettigelsen af en gasbørs.

I januar 2007 skete der en markant stigning i handlen på GTF, som omtrent er blevet femdoblet siden 2. halvår 2006, jf. tabel 6.5. En del af den øgede handel skyldes DONG Energy's Gas Release, hvoraf et salg på 400 mio. m³ er trådt i kraft pr. 1. januar 2007. De 400 mio. m³ bliver afsat over en periode på to år. Fra oktober 2007 tilgår et yderligere salg på 400 mio. m³ ligeledes over en toårig periode. Et salg på 400 mio. m³ over en toårig periode er ensbetydende med en gennemsnitlig månedlig mængde på knap 17 mio. m³. Det er således kun en mindre del af den øgede mængde gas på GTF, der kan forklares ved Gas Release. Den øvrige stigning skyldes dermed en markant forøgelse af den almindelige handel på GTF.

Den øgede handel på GTF kan delvis tilskrives, at tidligere indgåede langvarige kontrakter om levering af gas i entrypunkter er udløbet siden introduktionen af GTF. Ved genforhandling af aftalerne kan leveringspunktet være ændret til GTF.

Tabel 6.5: Gennemsnitlig handlet mængde gas på GTF pr. måned

	Mio. m ³
2005, 1. halvår	19
2005, 2. halvår	21
2006, 1. halvår	26
2006, 2. halvår	31
2007, januar	156

Kilde: Energinet.dk.

Likviditetsfremmende tiltag

Analysen af markedssituationen i Danmark indikerer, at en gasbørs alene ikke vil medføre tilstrækkelig handel til at opretholde et likvidt marked i Danmark. Dertil er begrænsningerne på det danske marked for store.

Skabelsen af et likvidt dansk naturgasmarked er i høj grad afhængig af det øvrige Europa. Det danske marked er således for småt og for yderligt geografisk placeret til, at der kan skabes en tilstrækkelig likviditet uden et vist samspil med de omkringliggende markeder – herunder særligt det tyske og det hollandske marked.

I erkendelse af vigtigheden af øget integration på tværs af landegrænser har ERGEG i efteråret 2006 iværksat Gas Regional Initiative (GRI). Projektet har til formål at skabe velfungerende regionale markeder. I forhold til at fremme handlen med naturgas og øge likviditeten på markedspladserne vil der fra GRI's side primært blive fokuseret på at skabe øget harmonisering og gennemsigtighed – både hvad angår tariffer og regler for gashandel og -transport. Det vil endvidere have væsentlig betydning, at der generelt arbejdes på at håndtere systemmæssige barrierer mellem de nationale markeder og sigtes mod en sammenkobling med de omkringliggende systemer.

Det regionale arbejde bør have høj prioritet i forhold til at styrke handlen med gas – også på det danske marked. Sideløbende med det regionale initiativ kan der imidlertid fortsat være basis for andre likviditetsfremmende tiltag.

Et oplagt udgangspunkt er at se på udformningen af den danske markedsmodel. Transmissionsystemet har tre indgangsveje for naturgas i henholdsvis Nybro, Ellund og Dragør (såkaldte entrypunkter). Ud over de tre entrypunkter kan gassen kun ledes ind i systemet fra et af de to lagre. Det indebærer, at gas, der løber fra transmissionsnettet til distributionsnettet, ikke kan føres tilbage i transmissionsnettet igen. Der eksisterer således ikke et entrypunkt det pågældende sted.

Hvis en aktør ønsker at sælge gas på GTF, skal gassen først være til stede i transmissionsnettet. Det betyder, at hvis en større slutkunde (fx et kraftvarmeværk) ikke forbruger al den gas, som bliver leveret i distributionsnettet, har kunden ikke mulighed for at få den overskydende gas releveret på GTF. Det er et konkurrencemæssigt problem, at den danske markedsmodel på den måde sætter en begrænsning for aktørernes muligheder for at afsætte den overskydende gas. Med henblik på at skabe basis for mere handel kunne det være en fordel at etablere entrypunkter internt i det danske transmissionsystem. Dermed vil en slutkunde være i stand til virtuelt at føre overskydende gas tilbage i transmissionsnettet og sælge gassen på GTF. Det vil i så fald føre til mere gas og flere aktører på markedet, hvilket vil øge likviditeten på engrosmarkedet.

Slutkunder vil skulle registreres som transportkunder hos Energinet.dk for at kunne handle på GTF. Derudover vurderes de primære virkninger ved en beslutning om at etablere interne entrypunkter først og fremmest at være af teknisk og IT-mæssig karakter. For at opretholde systemsikkerheden vil det eksempelvis være nødvendigt at opbygge systemet således, at det er muligt at måle den nøjagtige mængde gas, der virtuelt løber fra distributionsnettet tilbage i transmissionsnettet.

På sigt er det hensigten, at de likviditetsfremmende tiltag i både nationalt og regionalt regi skal medvirke til at forbedre vilkårene for gashandel i Danmark.

Det er vigtigt at få tilvejebragt et tilstrækkeligt antal aktører og en tilstrækkelig omsætning af naturgas, så grundlaget for at etablere en gasbørs forbedres.

En gasbørs er en naturlig udvikling i et åbent marked og vil umiddelbart være en klar forbedring af de vilkår, hvorunder aktørerne i dag har mulighed for at handle indbyrdes. Således vil en børs være med til at stimulere markedet som følge af, at potentielle købere og sælgere kan mødes via en lettilgængelig og gennemsigtig handelsplatform. En række markedsaktører har over for ERGEG tilkendegivet, at netop manglen på en anonym handelsfacilitet er en væsentlig barriere for handel med gas.³⁸

Adskillige selskaber har i dag ekspertise i at drive en velfungerende børs. På energiområdet findes den nordiske elbørs, Nord Pool, ligesom der allerede eksisterer indtil flere gasbørser i en række af de øvrige europæiske lande.³⁹ Dertil kommer erfaringer fra det finansielle marked, hvor en lang række selskaber har den fornødne ekspertviden om driften af en børs. Der bør således være mulighed for at sikre en kompetent operatør af en gasbørs i Danmark.

På grund af den begrænsede størrelse af det danske marked vil det være naturligt at se på, hvorvidt det danske og nordtyske marked kunne dækkes af en fælles gasbørs. En mulighed kunne fx være at koble det danske marked på en allerede eksisterende gasbørs i Tyskland. European Energy Exchange (EEX) vil den 1. juli 2007 iværksætte en gasbørs, der dækker E.ON Gastransport og BEB's markedsområder. Disse udgør tilsammen ca. 60 pct. af det samlede tyske transportvolumen. Siden oktober 2006 har transportkunder i E.ON Gastransports transmissionssystem haft mulighed for at handle gas indbyrdes. I perioden fra oktober 2006 til januar 2007 er antallet af aktive aktører blevet fordoblet samtidig med, at den handlede mængde gas er steget med 23 pct. om måneden.⁴⁰ Det forventes, at tilknytningen af en gasbørs vil skabe yderligere handel og likviditet på markedet.

Ved at kombinere flere markedsområder på samme børs sikres en større sammenhæng mellem markederne. Samtidig bliver det generelt lettere for aktørerne at gennemskue handelssystemer og -betingelser, når handlen på flere markeder er samlet et enkelt sted. Begge dele er med til at øge muligheden for mere handel og større integration. Det vil på den baggrund føre til et mere velfungerende dansk marked for naturgas, hvis der er en gasbørs, hvor aktørerne kan handle både gas leveret i Tyskland og gas leveret i Danmark.

Energinet.dk har indgået et samarbejde med Nord Pool om at opstille en business case for en dansk gasbørs. Det er Energinet.dk's hensigt, at gasbørsen skal have

³⁸ Jf. ERGEG GRI Conclusion paper om hubs, offentliggjort uge 13, 2007.

³⁹ Det skal bemærkes, at fastsættelsen af markedspriser på Nord Pool adskiller sig væsentligt fra, hvorledes markedsprisen fastsættes på eksisterende gasbørser i Europa.

⁴⁰ Pressemeldelse fra E.ON Gastransport den 6. februar 2007.

virkning fra oktober 2007. Oprettelsen af en dansk gasbørs kan ses som et skridt på vejen mod en regional integration, hvor flere markedsområder samles under samme gasbørs.

En forudsætning for en succesfuld gasbørs er, at der til børsen tilknyttes én eller flere *market makers*. En market maker forpligter sig til at stille både bud- og udbudspriser til enhver tid. Forpligtelsen skal omfatte både en maksimumsstørrelse på spændet mellem bud- og udbudspriser samt en minimumsstørrelse på det bagvedliggende volumen. Tilstedeværelsen af en market maker sikrer, at der til enhver tid er mulighed for at finde en handelspartner samt, at bud- og udbudspriser befinder sig så tilpas tæt på hinanden, at der vil være grundlag for handel. Rollen som market maker kræver ud over et vist kendskab til markedet også en betydelig omsætning af gas og finansiell styrke.

På de tyske markedsområder har EEX allerede forhåndstilsagn fra syv selskaber, der er villige til at agere market makers. En tilknytning af det danske naturgasmarked til gasbørsen i Tyskland kræver også en eller flere market makers for det danske markedsområde. I den henseende er det oplagt at se på de aktører, der i forvejen udgør en fremtrædende rolle på det danske marked.

Boks 6.15: Market makere på den nordiske elbørs, Nord Pool

Market maker-ordningen er kendt fra bl.a. den nordiske elbørs, Nord Pool, hvor Elsam og Energi E2 fra begyndelsen forpligtede sig til at stille bud- og udbudspriser. Nord Pool anses i dag for at være blandt de mest velfungerende markedspladser for handel med elektricitet.

Det er endvidere nødvendigt at sikre, at alle fremtidige indkøb af gas ikke allerede er fastlagt på langvarige købskontrakter. Markedsaktørerne skal således give et vist tilsagn om at benytte gasbørsen.

Appendiks

Likviditeten på et marked kan ofte beskrives ved fire forskellige dimensioner⁴¹:

- Bredde
- Dybde
- Umiddelbarhed
- Restitutionssevne

41 Se fx Danmarks Nationalbank: *Statens låntagning og gæld, 2002*.

Bredden angiver omkostningerne ved at sælge en vare straks efter køb og udgør således forskellen mellem købs- og salgspris. Såfremt der er store omkostninger forbundet ved at sælge en vare straks efter køb, begrænses incitamentet til at købe varen i første omgang.

Dybden angiver, hvor store handler der kan foretages uden, at markedet flytter sig. Begrebet udtrykker dermed, hvorvidt en stor aktør har mulighed for at påvirke markedet.

Umiddelbarheden angiver, hvor hurtigt en aktør kan finde en modpart til sin handelsbeslutning. Dette har væsentlig betydning i forhold til at kunne afstemme sin gasportefølje til kundernes forbrug. På et illikvidt marked med lav umiddelbarhed kan aktøren således risikere ikke at kunne indkøbe den mængde gas, som kunderne ønsker at aftage.

Restitutionssevnen angiver, hvor hurtigt markedet ”genoprettes” efter en handel. En forholdsvis lang restitutionsevne betyder, at en given handel udvider spændet mellem bud- og udbudspriser i en vis tid. På den måde vil en stor aktør kunne påvirke markedet og øge risikoen for andre aktører.

Konkurrencestyrelsen

Nyropsgade 30
1780 København V
Tlf.: 72 26 80 00
Fax: 33 32 61 44
e-mail: ks@ks.dk
<http://www.ks.dk>

Økonomi- og
Erhvervsministeriet